

La saga Ilva all'attenzione  
della Corte di

Giustizia: riflessioni su condizioni di  
autorizzazione, riesame delle misure e  
responsabilità politica nella gestione  
del rischio ambientale e sanitario\*

Federico Laus\*\*

**SOMMARIO:** 1. Il nuovo episodio giudiziario della “saga Ilva”: deroghe e proroghe all’esame della Corte di Giustizia. – 2. L’incessante progressione della disciplina dell’attività di Ilva. – 3. Gestione del rischio e caso Ilva: principali frizioni alla luce delle conclusioni dell’Avvocato generale. – 3.1. Sulla prima questione pregiudiziale, tra prevenzione, precauzione ed equivoci linguistici, discutendo del ruolo della valutazione di danno sanitario. – 3.1.1. Ancora sulla prima questione pregiudiziale: la significatività dell’inquinamento. – 3.2. Sulla seconda questione preliminare: quali emissioni considerare? – 3.3. Sulla terza e ultima questione: perplessità (fondata) sulla prorogabilità del termine per l’adeguamento di un impianto. – 4. Gestione del rischio ed emissioni industriali: osservazioni parallele. – 5. Osservazioni conclusive sull’approccio alla tutela dell’ambiente nel caso Ilva, alla luce delle questioni pregiudiziali all’esame della Corte.

**ABSTRACT:**

La Corte di Giustizia dell’Unione Europea è attualmente investita di una domanda di pronuncia pregiudiziale circa la conformità della disciplina italiana “dedicata” allo stabilimento Ilva di Taranto

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Ricercatore di Diritto amministrativo nell’Università di Bologna, federico.laus@unibo.it.

rispetto alla normativa europea, ed in particolare alla direttiva relativa alle emissioni industriali. Le recenti conclusioni dell'Avvocato generale nella causa pendente offrono l'opportunità di analizzare i principi e le regole applicabili al procedimento di autorizzazione, nonché il ruolo del decisore politico e del legislatore nel sistema di gestione del rischio nella tutela ambientale e di valutazione del danno sanitario.

*The Court of Justice of the European Union is currently bearing a request for a preliminary ruling on the conformity of the Italian rules on the Ilva Taranto plant with European legislation, and in particular with the directive on industrial emissions. The recent conclusions of the Advocate General in the pending case offer an opportunity to analyse the principles and rules applicable to the authorisation procedure, as well as the role of the political decision-maker and the legislator in the system of risk management in environmental protection and health damage assessment.*

## 1. Il nuovo episodio giudiziario della “saga Ilva”: deroghe e proroghe all’esame della Corte di Giustizia

Avanti la Corte di Giustizia dell’Unione Europea è ora pendente la causa C-626/22<sup>1</sup>, introdotta con domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Milano il 3 ottobre 2022, nell’ambito della causa pendente innanzi allo stesso tribunale e promossa dai ricorrenti per la protezione di diritti omogenei dei residenti in Taranto e comuni limitrofi, nei confronti di Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria, Acciaierie d’Italia Holding SpA, Acciaierie d’Italia SpA.

Al fine di contestualizzare dal principio il momento in cui l’odierno contributo viene definito, nella menzionata causa avanti alla Corte di Giustizia sono state recentemente presentate, in data 14 dicembre 2023, le conclusioni dell’avvocato generale Juliane Kokott (d’ora innanzi anche solo *conclusioni*)<sup>2</sup>, restando, quindi, ancora attesa la pronuncia del Collegio.

Si tratta dell’ennesimo capitolo dell’ormai nota saga Ilva<sup>3</sup>, recentemente, peraltro, arricchita dall’ammissione di Acciaierie di Italia S.p.A. alla procedura di amministrazione straordi-

<sup>1</sup> Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Causa C-626/22, Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Milano (Italia) il 3 ottobre 2022 (C. Z., M. C., S. P. e altri / Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria, Acciaierie d’Italia Holding SpA, Acciaierie d’Italia SpA). La scheda della causa è consultabile alla relativa pagina del sito [InfoCuria](https://curia.europa.eu/curia/).

<sup>2</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale, Causa C-626/22, ECLI:EU:C:2023:990.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione della vicenda dell’Ilva di Taranto, si suggerisce S. LAFORGIA, *Se Taranto è l’Italia: il caso Ilva*, in *Lavoro e diritto*, n. 1/2022, pp. 29 ss.; R. LEOPIZZI, M. TURCO, *Il ruolo delle istituzioni pubbliche nel perseguimento dello sviluppo sostenibile. Il caso Ilva di Taranto*, in V. DELL’ATTI, A.L. MUSERRA, S. MARASCA, R. LOMBARDI (a cura di), *Dalla crisi allo sviluppo sostenibile. Principi e soluzioni nella prospettiva economico-aziendale*, Napoli, Franco Angeli, 2022, pp. 223 ss. Recentemente, E. VERDOLINI, *Un nuovo capitolo nella saga Ilva: commento al decreto-legge n. 2 del 2023*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2023, pp. 36 ss.

Pur nella consapevolezza che si tratti di dato noto, la complessità della vicenda risiede, tra l’altro, nella dimensione dell’acciaieria Ilva, con sede a Taranto, posta in amministrazione straordinaria, e gestita da Acciaierie d’Italia SpA, a sua volta controllata da Acciaierie d’Italia Holding SpA. In una sentenza del 2019, la Corte EDU ha constatato che si tratta

naria<sup>4</sup> e rispetto al quale è ora all'esame del parlamento il d.d.l. di conversione del d.l. n. 4/2024 sull'amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico (c.d. decreto ex-Ilva).

Nell'ambito di una controversia concernente la questione se l'acciaieria Ilva operi conformemente alla normativa europea e ai requisiti minimi di emissione, è stato domandato alla Corte di stabilire quale rilevanza abbiano talune informazioni relative all'impatto dell'acciaieria sulla salute umana e quali emissioni debbano essere prese in considerazione. Viene chiesto, inoltre, se sia ammesso il ripetuto differimento del termine di attuazione di determinate condizioni di autorizzazione, così fornendo l'opportunità di analizzare le condizioni generali di autorizzazione ai sensi della direttiva relativa alle emissioni industriali. Per quanto oggetto di specifico commento nel presente contributo, la questione impone una riflessione circa i margini di valutazione del decisore pubblico con riguardo al bilanciamento degli interessi e alla considerazione dei dati forniti al fine di un riesame di decisioni assunte in un contesto di gestione del rischio.

Le domande che la vicenda sollecita sono molteplici, anche ove non direttamente espresse. La prevenzione può attendere? La responsabilità politica impone un intervento immediato, quanto più rigido, o si tratta di un intervento pubblico caratterizzato da flessibilità? Il riesame di un'autorizzazione, il controllo delle condizioni di un impianto, deve avvenire tempestivamente ad ogni emersione di pregiudizio nei confronti della salute umana e dell'ambiente?

Per maggiore chiarezza della trattazione, occorre ricostruire le domande e, almeno riassuntivamente, le considerazioni dell'avvocato generale che propongono le risposte alle questioni sollevate. Al commento specifico, poi, si dedicherà il prosieguo del presente lavoro, intendendo qui offrire una prima visione dei temi affrontati.

Nella prima questione pregiudiziale è stato chiesto se la direttiva 2010/75/UE, relativa alle emissioni industriali, ed il principio di precauzione e protezione della salute umana 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'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

---

del più grande complesso industriale siderurgico d'Europa, che si estende su una superficie di circa 1 500 ettari e conta circa 11 000 dipendenti.

L'impatto sull'ambiente e sulla salute della comunità è dovuto, tra l'altro, al fatto che, benché l'acciaieria sia in funzione da molto tempo, le autorità competenti ne hanno autorizzato l'esercizio per la prima volta il 4 agosto 2011 sulla base della normativa italiana recettiva della disciplina europea in tema di emissioni industriali.

La dimensione della vicenda ha portato, peraltro, all'istituzione di un Osservatorio dedicato all'ILVA, in cui sono riuniti documenti e atti dei procedimenti connessi all'impianto, reperibile al seguente link.

<sup>4</sup> Ne ha dato notizia in una nota il MIMIT, informando del relativo decreto ministeriale e della nomina del commissario straordinario.

La questione posta dal giudice del rinvio domandava, altresì, se la redazione della VDS potesse 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; ciò, in particolare, ove la VDS dia risultati rilevanti in termini di inaccettabilità del rischio sanitario per una popolazione significativamente interessata dalle emissioni inquinanti.

Lasciando intendere la consistenza del dubbio originario (e quindi ritenendo che la interpretazione sopra enunciata fosse inammissibile), il giudice del rinvio domandava se, invece, la direttiva debba essere interpretata nel senso che il rischio tollerabile per la salute umana può essere apprezzato mediante analisi scientifica di natura epidemiologica e la VDS deve costituire atto interno al procedimento di rilascio e riesame dell'AIA, 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.

Al riguardo, l'Avvocato generale, nelle conclusioni sopra citate, ha ritenuto, su tale prima questione, che nell'autorizzare un impianto ai sensi degli articoli 4 e 5 della direttiva 2010/75/UE e nel riesaminare tale autorizzazione ai sensi dell'articolo 21 della medesima direttiva, deve essere garantito il rispetto degli obblighi fondamentali per la gestione dell'impianto ai sensi dell'articolo 11 della stessa<sup>5</sup>.

L'art. 11, lettera a), della direttiva deve, quindi, essere inteso nel senso che devono essere adottate tutte le misure appropriate per prevenire o ridurre i rischi ambientali noti di un impianto.

Le misure di cui all'art. 11, lett. a), della direttiva comprendono, principalmente, l'applicazione delle migliori tecniche disponibili ai sensi dell'art. 11, lett. b). Nell'applicare tale disposizione a un determinato impianto, non è necessario prendere in considerazione il suo concreto impatto sulla salute.

Tali misure comprendono, inoltre, le misure necessarie per evitare che un impianto provochi fenomeni di inquinamento significativi ai sensi dell'art. 11, lett. c). Secondo le conclusioni, l'inquinamento è da considerarsi significativo qualora, tenuto conto di eventuali eccezioni, esso dia luogo a una situazione incompatibile con le disposizioni applicabili in materia di tutela dell'ambiente. Indipendentemente da tali disposizioni, fenomeni di inquinamento devono essere ritenuti significativi se, tenendo conto delle circostanze del caso specifico, causano danni eccessivi alla salute umana. I fenomeni di inquinamento che, compromettendo la salute umana, violano i diritti fondamentali delle persone interessate sono sempre significativi.

Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 5, lett. a), della direttiva, il riesame dell'autorizzazione risulterebbe necessario in particolar modo quando emerga in un secondo momento che un impianto provoca fenomeni di inquinamento significativi, ad esempio a seguito di una valutazione del danno sanitario.

<sup>5</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 116 - 120.

La seconda questione pregiudiziale, poi, interroga la Corte in merito all'interpretazione della direttiva 2010/75/UE e specialmente i considerando 4, 15, 18, 21, 34, 28 e 29 e gli articoli 3 n. 2, 11, 14, 15, 18 e 21. In particolare, si domanda se tali norme possano essere interpretate nel senso che, in applicazione di una legge nazionale di uno Stato membro, tale Stato membro deve prevedere che l'autorizzazione integrata ambientale (nella fattispecie, AIA 2012, d.p.c.m. 2014, d.p.c.m. 2017) deve valutare 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.

In alternativa, la questione propone l'interpretazione sostanzialmente opposta, ossia 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.

L'Avvocato generale, sulla seconda questione, ha concluso, sostanzialmente per una soluzione intermedia, considerando che nell'autorizzare un impianto ai sensi degli articoli 5, 14 e 15 della direttiva 2010/75 e nel riesaminare una siffatta autorizzazione ai sensi dell'articolo 21 della stessa direttiva, si dovrebbero prendere in esame tutte le sostanze inquinanti emesse in quantità significativa che possono essere previste sulla base delle informazioni disponibili, in primo luogo di eventuali conclusioni sulle migliori tecnologie disponibili (BAT – best available techniques), dell'esperienza risultante dall'effettiva gestione dell'impianto e di altre indicazioni<sup>6</sup>.

Nella terza questione, invece, il Giudice italiano ha domandato se la direttiva 2010/75/UE, ed in particolare i considerando 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34, 43 e gli articoli 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. L'Avvocato generale, qui, ha concluso affermando che le condizioni di autorizzazione che erano necessarie per garantire in primo luogo, a decorrere dal 30 ottobre 2007, il rispetto della direttiva 96/61 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, successivamente il rispetto della direttiva 2008/1 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento e, a decorrere dal 7 gennaio 2014, il rispetto della direttiva 2010/75 da parte dell'impianto autorizzato, dovevano e devono continuare ad essere applicate a partire dall'entrata in vigore dell'autorizzazione, senza ulteriori differimenti, conformemente agli articoli 3, 5, paragrafo 1, e 9 della direttiva 96/61 o della direttiva 2008/1, nonché agli articoli 4, 5, 11 e 14 della direttiva 2010/75, a meno che un differimento sia possibile in

<sup>6</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 121 - 134.

presenza di circostanze particolari (ad esempio qualora la Commissione abbia adottato una nuova decisione sulle migliori tecniche disponibili, oppure una norma di qualità ambientale da rispettare ai sensi dell'articolo 18 della direttiva 2010/75 entri in vigore solo successivamente, o determinati fenomeni di inquinamento, inizialmente accettabili, debbano ritenersi significativi ai sensi dell'art. 11, lett. c), della direttiva 2010/75 solo a causa di sviluppi che si prevede si verifichino in un secondo momento)<sup>7</sup>.

Attendendo, ovviamente, la pronuncia della Corte, risulta di grande interesse isolare alcune considerazioni svolte dall'Avvocato generale sulle singole questioni preliminari, che forniscono un quadro estremamente complesso, caratterizzato da luci e ombre della normativa vigente, nonché da una incertezza interpretativa circa la terminologia utilizzata in alcuni passaggi, che rende attuale ogni discussione circa la differenziazione semantica dei termini utilizzati nella traduzione della normativa tra una lingua e un'altra.

Le osservazioni contenute nelle conclusioni impongono, poi, di coinvolgere nella discussione il ruolo del decisore politico e del legislatore, protagonisti della valutazione di accettabilità del rischio e chiamati ad individuare un temperamento tra le opposte istanze e a farsene interpreti nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche ambientali<sup>8</sup>.

Al di là dell'esito della causa, inevitabilmente aleatorio come ogni giudizio, occorrerebbe interrogarsi se un impianto di deroghe come quello posto nella vicenda in esame sia compatibile con il mandato politico giunto dalla popolazione. Se, da un lato, la responsabilità politica della scelta derogatoria impone che la scelta stessa assuma una dimensione politica in cui si realizza il bilanciamento degli interessi contrapposti, dall'altro, è pur vero che occorre il rispetto dei principi che ammantano la disciplina applicabile, in larga parte europea. Tra questi principi non può dimenticarsi il principio della garanzia di un elevato livello di protezione della salute umana *ex art. 168 TFUE* che, benché premessa di una competenza unionale "spuntata"<sup>9</sup>, non può risultare irrilevante nella ponderazione.

## 2. L'incessante progressione della disciplina dell'attività di Ilva

Le questioni preliminari e la rispettiva analisi si muovono nel contesto della gestione del rischio in campo industriale, con riferimento ai rischi per l'ambiente e per la salute.

<sup>7</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 135 - 153

<sup>8</sup> Sul ruolo del potere pubblico di tutela dell'ambiente, A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, Cacucci, 2023, specialmente a pp. 9 ss.

<sup>9</sup> Critica la penuria dell'arsenale di competenze dell'Unione in materia sanitaria, D. MORANA, *Verso un diritto europolitano alle cure? La direttiva sull'assistenza transfrontaliera tra obiettivi ambiziosi e debolezze competenziali dell'Unione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, p. 232-233.



L'attenzione degli ordinamenti alla gestione del rischio, tradizionalmente connessa ai settori della tutela ambientale e della salute, si è accompagnata all'evoluzione dei principi cui deve ispirarsi l'amministrazione e la politica pubblica, quali, ad esempio, i principi di ragionevolezza, proporzionalità, prevenzione e precauzione<sup>10</sup>. In particolare, l'approccio precauzionale<sup>11</sup>, variamente inteso, caratteristico della gestione del rischio "moderna", si è sviluppato in molteplici ambiti, con un grado di affermazione diversa in ogni ordinamento, viepiù affermandosi<sup>12</sup>, sulla scorta di un'analisi di diritto positivo, come modello di carattere generale, in un certo senso sviluppo del principio di prevenzione.

Segue, dunque, una prima riflessione imposta dalla vicenda in esame, utile chiave di lettura del dibattito e del contenzioso connesso al caso specifico: se, da un lato, lo sviluppo economico rappresenta un interesse pubblico, dall'altro, il rispetto della sicurezza umana, della salute e dell'ambiente, costituisce un obbligo giuridico, fonte di responsabilità, gravante sui pubblici poteri così come sugli operatori economici<sup>13</sup>.

Da qui, dunque, il presupposto concettuale delle questioni sottoposte alla Corte (almeno per come il sottoscritto le osserva): gli obblighi derivanti dalla responsabilità politica nei confronti della collettività sono stati rispettati dal decisore? Ancor prima della gestione dell'impianto tarantino, qui, la critica è rivolta – riassumendo – alle deroghe rispetto alle soglie limite di inquinamento, alla proroga delle stesse e all'attività di controllo sulle emissioni industriali.

E quindi: come è intervenuto il potere pubblico e il legislatore in Italia, su tale vicenda?

<sup>10</sup> Al proposito, si rinvia per ogni approfondimento e analisi a F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, Milano, CEDAM - Wolters Kluwer, 2023.

<sup>11</sup> Sul principio di precauzione nell'ordinamento italiano, non può non richiamarsi, R. FERRARA, I.M. MARINO, *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 6/2005, pp. 1673 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006; D. BEVILACQUA, *I limiti della scienza e le virtù della discrezionalità: il principio di precauzione nel diritto globale*, in G. DELLA CANANEA (a cura di), *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Napoli, ES, 2007; R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008; G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 172 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008; I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Giustamm*, n. 3/2011, pp. 1 ss.; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 102 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 413 ss.; A. BARONE, *L'amministrazione del rischio*, in S. PERONGINI, S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, F. SAITTA (a cura di), *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 147 ss.; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, Giappichelli, 2020; R. FERRARA, *Il principio di precauzione e il "diritto della scienza incerta": tra flessibilità e sicurezza*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/2020, pp. 14 ss.; F. FOLLIERI, *Precauzione, prevenzione e legalità nell'emergenza da Covid-19*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, pp. 81 ss.; M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *federalismi.it*, n. 24/2022; M. RENNA, *Il principio di precauzione e la sua attuabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/2023, pp. 223 ss.

<sup>12</sup> Come osservato in F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit., pp. 37-43, con specifico riferimento ai plurimi riferimenti contenuti nella normativa comunitaria.

<sup>13</sup> COSÌ, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 65.

Se ne offre ora una breve ricostruzione, tentando di riassumere, infine, la portata complessiva della disciplina intervenuta.

In premessa, occorre considerare che la normativa europea, su cui si fonda, peraltro, la ratio dell'invocazione della Corte nella fattispecie, è ora rappresentata dalla direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), che aveva proceduto alla rifusione della direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, che aveva codificato la direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento senza modificarne il contenuto, con una conseguente sostanziale continuità, nel significato, tra i tre provvedimenti normativi succedutisi.

Il legislatore italiano ha recepito la normativa europea relativa alle emissioni industriali con il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, denominato anche Testo unico Ambiente e chiamato anche codice dell'ambiente, sul cui impianto si svolgeranno alcune osservazioni nel prosieguo.

Tuttavia, il d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, ha introdotto norme specifiche per l'acciaieria oggetto della controversia, intervenendo dopo che il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto aveva disposto il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, degli impianti e dei materiali dell'Ilva.

Specificamente, l'art. 1, co. 1, del citato decreto legge 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 Ministro dell'Ambiente può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), la prosecuzione dell'attività per un periodo non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempite le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'AIA, anche quando l'autorità giudiziaria abbia sequestrato i beni dell'impresa e facendo salvo l'esercizio dell'attività d'impresa (come precisato dal comma 4).

Il successivo art. 1 bis, co. 1, stabilisce che in tutte le aree interessate da stabilimenti di interesse strategico nazionale, le autorità sanitarie competenti per territorio devono predisporre «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».

Espressamente riferendosi ad Ilva, e intervenendo sull'efficacia dei provvedimenti ad essa destinati, l'art. 3 d.l. n. 207/2012, oltre ad affermare che «gli impianti siderurgici della società Ilva s.p.a. costituiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale», ha, altresì, autorizzato la società Ilva, nei limiti consentiti dalle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale 2012 e per un periodo di 36 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».

Questo in quanto il decreto legge ha riconosciuto che l'AIA, rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società Ilva S.p.A. con decreto ministeriale, contenesse le prescrizioni volte ad



assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società Ilva S.p.A. di Taranto, a norma dell'art. 1 sopra citato.

Al proposito, occorre evidenziare come l'art. 1 prevedesse questa forma peculiare di AIA, di produzione ministeriale, con il «fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili».

Nel 2013, poi, è stato adottato il decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, chiaramente intendendo proseguire nella scia della normativa del 2012 come chiarito anche dal titolo stesso dell'atto normativo: «nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale».

In particolare, l'art. 1, co. 1, ha previsto, in linea generale, il possibile commissariamento straordinario di qualunque impresa, avente determinate caratteristiche dimensionali, che gestisca almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, qualora la «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 decreto, all'art. 2, co. 1, dichiara la sussistenza dei presupposti per il commissariamento straordinario per l'Ilva.

Inoltre, l'art. 1, co. 5, ha previsto l'istituzione di 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, nominati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministri della salute e dello sviluppo economico), incaricato di predisporre, 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'AIA».

Ai sensi dell'art. 1, co. 7, l'approvazione di tale piano mediante d.p.c.m. equivale a modifica dell'autorizzazione integrata ambientale, pur limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni. Tale modulazione doveva consentire il completamento degli adempimenti previsti nell'AIA entro il termine di «trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione» del d.l. 61/2013, ossia entro il 3 agosto 2016. Inoltre, tale comma 7 aveva previsto espressamente che la valutazione del danno sanitario non potesse unilateralmente modificare l'AIA, ma legittimasse la Regione (come ente avente competenze anche in materia di salute pubblica) a chiederne il riesame.

Successivamente, in applicazione del d.l. n. 61/2013, venne adottato il d.p.c.m. 14 marzo 2014, recante l'approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, riferito, ovviamente, al piano Ilva.

A tale normativa, si è aggiunto il d.l. 5 gennaio 2015, n. 1, che ha ampliato il novero delle grandi imprese in stato di insolvenza ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria, estendendo tale procedura anche alle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale. L'Ilva, pertanto, è stata posta in amministrazione straordinaria con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 21

gennaio 2015, con conseguente cessazione del commissariamento straordinario di cui al d.l. n. 61/2013.

Lo stesso decreto legge n. 1/2015 ha stabilito che il Piano delle misure e degli interventi di cui al citato d.p.c.m. del 2014 doveva intendersi «attuato se entro il 31 luglio 2015 [fosse] stato realizzato, almeno nella misura dell'80%, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data» e che il termine ultimo per l'attuazione delle restanti prescrizioni restava il 3 agosto 2016.

Seguiva la complessa cessione dell'Ilva, a partire dal decreto legge del 4 dicembre 2015, n. 191, recante disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva, e il decreto legge 9 giugno 2016, n. 98, recante disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva, atti normativi introdotti, appunto, per disciplinare la procedura di gara per la cessione dei complessi aziendali del gruppo Ilva.

In particolare, il d.l. n. 191/2015 ha previsto che l'aggiudicatario potesse presentare una domanda di modifica delle misure e delle attività di tutela ambientale previste nel piano approvato dal d.p.c.m. 2014, e che le modifiche proposte dovessero assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano approvato con il d.p.c.m. 2014, in quanto compatibili. Tali modifiche dovevano essere disposte con d.p.c.m. avente, a sua volta, «valore di autorizzazione integrata ambientale», tenendo «luogo ove necessario della valutazione di impatto ambientale e conclude[ndo] tutti i procedimenti di autorizzazione integrata ambientale in corso».

Diversamente da quanto previsto nel d.l. n. 1/2015, il d.l. n. 191/2015 ha previsto la proroga al 30 giugno 2017 del termine di attuazione delle prescrizioni dell'AIA del 2012 e del piano approvato con d.p.c.m. 2014.

Nel frattempo, il d.l. n. 98/2016 anticipava, ad una fase precedente l'aggiudicazione, la valutazione delle proposte di modifica al piano ambientale di cui al d.p.c.m. 2014, affidando sempre ad un d.p.c.m. le modifiche del piano del 2014 ed ogni autorizzazione necessaria per l'esercizio dello stabilimento siderurgico alla luce del nuovo piano industriale presentato dall'aggiudicatario.

Interviene, poi, il d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, a prorogare nuovamente il termine per l'attuazione delle disposizioni al 30 settembre 2017, collegando, inoltre, all'AIA in corso di validità il termine per la realizzazione di specifici interventi di risanamento ambientale. Giungeva, dunque, il d.p.c.m. del 29 settembre 2017 a dettare le ultime modifiche all'autorizzazione dell'acciaieria Ilva, disponendo le modifiche ed integrazioni al Piano ambientale di cui al d.p.c.m. 2014 e fissando l'ulteriore termine del 23 agosto 2023 per la realizzazione di specifici interventi di risanamento ambientale.

Come sopra riassunto, benché la disciplina dell'attività dell'Ilva sia originata, inizialmente e inevitabilmente, dalla normativa europea in tema di emissioni industriali, l'acciaieria è protagonista dal 2012 di una fitta successione di norme ad essa dedicata e più volte revisionate.

Tali disposizioni, in estrema sintesi, hanno previsto, in particolare, un monitoraggio continuo della situazione sanitaria nell'area circostante l'Ilva, monitoraggio che può, a deter-

minate condizioni, dare luogo a un riesame dell'autorizzazione. Inoltre, sono stati fissati termini per l'attuazione di misure volte a ridurre gli effetti nocivi sull'ambiente, già contenute nell'autorizzazione integrata ambientale modificata del 2012.

Tuttavia, dopo l'iniziale previsione, nel decreto-legge n. 61/2013, del termine del 3 agosto 2016, quest'ultimo è stato successivamente prorogato più volte, da ultimo nel 2017, fino al 23 agosto 2023.

Orbene. Le questioni preliminari provengono da un giudizio, avanti il Tribunale di Milano, finalizzato all'ottenimento di un'inibitoria dell'esercizio dell'impianto o almeno di alcune sue parti, al fine di tutelare il diritto alla salute, il diritto alla serenità e alla tranquillità nello svolgimento della loro vita e il diritto al clima, sul presupposto che tali diritti sarebbero stati significativamente lesi dall'attività produttiva dell'acciaieria svoltasi per decenni.

Il dubbio è chiaro: l'autorizzazione integrata ambientale può essere rilasciata alle condizioni in cui versa l'Ilva e l'area ad essa riconducibile?

Riassumendo le critiche conclusioni dell'Avvocato generale, la risposta parrebbe perentoria e negativa.

### 3. Gestione del rischio e caso Ilva: principali frizioni alla luce delle conclusioni dell'Avvocato generale

Benché siano già state riassunte le conclusioni dell'Avvocato generale, per l'ampiezza delle considerazioni e la numerosità degli stimoli in essa contenuti, qui si intendono ripercorrere alcuni temi oggetto di specifica analisi nella risposta alle questioni preliminari<sup>14</sup>.

Il tema sottotraccia, che appare tuttavia centrale, è la valutazione della giustizia (o ingiustizia) dell'esposizione al rischio della popolazione (e dell'ambiente) a fronte della prosecuzione di un'attività per esigenze di natura economica (a favore, tra l'altro, della conservazione dell'occupazione specifica).

Il giudice del rinvio, nel merito, ha domandato quale rilevanza abbiano talune informazioni relative all'impatto dello stabilimento siderurgico sulla salute umana e talune informazioni relative a determinate emissioni, nonché se sia ammissibile differire ripetutamente il termine per l'attuazione di talune condizioni di autorizzazione.

<sup>14</sup> Le conclusioni (ECLI:EU:C:2023:990) sono consultabili alla pagina dedicata alla causa C-626/22 del sito InfoCuria. Si ritiene di dover suggerire, in fase di consultazione, particolare attenzione alla traduzione delle conclusioni, che nella versione in lingua italiana presenta degli errori, che in alcuni casi modificano anche il senso del ragionamento ivi sviluppato. A tal fine, la versione in lingua inglese è risultata più corretta.

### 3.1. Sulla prima questione pregiudiziale, tra prevenzione, precauzione ed equivoci linguistici, discutendo del ruolo della valutazione di danno sanitario

La prima questione pregiudiziale interroga la Corte su quale rilevanza abbia una valutazione del danno sanitario prevista dal diritto italiano ai fini del rilascio e del riesame dell'autorizzazione integrata ambientale di un impianto ai sensi della direttiva relativa alle emissioni industriali, qualora la valutazione abbia dato risultati in termini di inaccettabilità del rischio sanitario per una popolazione significativa interessata dalle emissioni inquinanti.

Per quanto riguarda i rischi sanitari, i requisiti essenziali derivano dall'art. 11 dir. 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, che stabilisce gli obblighi fondamentali per la gestione degli impianti. L'art. 11 impone che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché l'installazione industriale sia gestita in modo conforme ai principi della direttiva, e in particolare prevede l'adozione di tutte le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento (lett. a) e l'obbligo di applicare le migliori tecniche disponibili (lett. b), ed esige che gli impianti non causino fenomeni di inquinamento significativi (lett. c).

Secondo le conclusioni dell'Avvocato generale, la verifica del rispetto degli obblighi fondamentali di cui all'art. 11, lettere a) e c), della direttiva relativa alle emissioni industriali, ossia l'adozione di sufficienti misure di prevenzione dell'inquinamento e la prevenzione di fenomeni di inquinamento significativi, non può che richiedere la valutazione dell'impatto dell'impianto sulla salute umana e delle emissioni dello stesso che possano avere tale impatto<sup>15</sup>.

Tuttavia, le modalità di tale valutazione emergono solo da un'analisi più precisa degli obblighi fondamentali pertinenti. A tal riguardo, le conclusioni commentano il contenuto dell'art. 11, lett. a), della direttiva relativa alle emissioni industriali, in quanto la versione tedesca (lingua madre dell'Avv. Juliane Kokott) della disposizione in esame è ambigua, imponendo un'analisi delle divergenze linguistiche, evidenziate dall'Avvocato generale<sup>16</sup>, ed un confronto tra nozioni distinte quali precauzione e prevenzione.

In effetti, l'art.11, lett. a), della direttiva relativa alle emissioni industriali prevede, nella versione in lingua tedesca, che siano adottate “*alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen*” (nella versione italiana, “tutte le opportune misure di prevenzione”) dell'inquinamento. Tale formulazione, seguendo la specifica scelta semantica tedesca, deporrebbe a favore di un obbligo molto ampio, nonostante, in realtà, le altre versioni linguistiche e il contesto sistematico della normativa ne limitino gli effetti.

La nozione di *Vorsorgemaßnahme* richiama il principio di *Vorsorge* (precauzione) che, ai sensi dell'art. 191, secondo comma, TFUE, è alla base della politica dell'Unione in materia ambientale, ivi compresa la direttiva relativa alle emissioni industriali.

<sup>15</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 116-120.

<sup>16</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 74-94.

Tale principio consente di adottare misure protettive contro rischi la cui esistenza o portata non è stabilita alla luce delle migliori conoscenze scientifiche disponibili. È quindi possibile che conoscenze future smentiscano effettivamente l'esistenza di tali rischi, di modo che le misure protettive si rivelano a posteriori superflue.

Al proposito, occorre osservare che il principio di precauzione si allarga sempre più come criterio di gestione del rischio ambientale e sanitario in caso di incertezza scientifica<sup>17</sup> e costituisce non solo un presupposto di legittimazione ma anche parametro di validità per tutte le politiche e azioni in materia di ambiente, salute e sicurezza, nonché parametro generale di legittimità della funzione normativa e di quella amministrativa esercitata in una significativa varietà di contesti<sup>18</sup>, imponendo un dialogo tra scienza e democrazia sia nella determinazione delle regole sia nel momento propriamente decisionale.

Dovrebbe, quindi, permettere una strutturata regolamentazione della società del rischio<sup>19</sup>, intesa come l'insieme di criteri, disposizioni, approcci e politiche tesi ad affrontare, limitare e/o neutralizzare i rischi<sup>20</sup> connessi all'evoluzione della scienza e della tecnica, la cui esponenziale complessità non consente di giungere sempre a risposte certe e non permette conseguentemente di imbrigliare l'intervento del decisore pubblico e dell'autorità entro confini predefiniti, pur nella riverenza nei confronti del principio di certezza del diritto.

Ora, nelle conclusioni, dopo aver invocato il principio di precauzione, viene osservato, con riferimento alla versione tedesca dell'art. 11, che il termine *geeignet* (tradotto, nella versione italiana in *opportuno*) sembra persino ampliare ulteriormente l'obbligo previsto dall'art. 11, lett. a), della direttiva relativa alle emissioni industriali<sup>21</sup>. Infatti, una misura va considerata *geeignet* se con essa è possibile raggiungere l'obiettivo perseguito, senza che possa incidere la circostanza che l'impegno necessario sia proporzionato a tale obiettivo.

<sup>17</sup> Al proposito, si rinvia per ogni ulteriore riflessione sul principio di precauzione a quanto già sviluppato in F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, cit.

<sup>18</sup> Ciò recependo le considerazioni in chiave europea svolte da Consiglio di Stato sez. IV, 31 maggio 2023, n. 5377, secondo cui è ormai evidente che «nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, il principio di precauzione costituisca non solo un presupposto di legittimazione ma anche un vero e proprio parametro di validità per tutte le politiche e azioni europee in materia di ambiente, salute e sicurezza e che, pertanto, anche in forza dell'efficacia trasversale del principio di integrazione delle esigenze di tutela dell'ambiente in tutte le politiche e azioni dell'Unione, si configuri ormai come parametro generale di legittimità non solo della funzione normativa esercitata dalle istituzioni dell'Unione ma anche di quella amministrativa».

<sup>19</sup> In relazione alla quale è d'obbligo il richiamo a U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carrocci, 2000.

<sup>20</sup> In assenza di una definizione normativa univoca del concetto di rischio, ci si avvale della definizione fornita dall'art. 2, co. 1, lett. s, d.lgs. 81/2008, secondo cui il rischio è la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione.

Osservando, invece, la definizione contenuta all'art. 3, co. 1, n. 9, Reg. CE n. 178/2002 il rischio è la funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo.

La sintesi potrebbe identificare il rischio come la probabilità del verificarsi di un danno, conseguente alla presenza di un pericolo ed alla esposizione ad un dato fattore.

<sup>21</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 75-80.

La locuzione tedesca “alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen” risulterebbe traducibile in italiano in “tutte le opportune misure precauzionali contro l’inquinamento”, mentre nella versione italiana della direttiva si richiamano “tutte le opportune misure di prevenzione dell’inquinamento”. La perplessità concerne, dunque, il significato dell’utilizzo del termine “precauzionale” in luogo di “di prevenzione”, in ragione dell’evidente richiamo di due principi distinti, quali il principio di precauzione, da un lato, e il principio di prevenzione, dall’altro.

Il concetto di precauzione, come già osservato, interverrebbe unicamente in un’ipotesi di rischio potenziale, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato o la sua portata quantificata o i suoi effetti determinati, per l’insufficienza o il carattere non conclusivo dei dati scientifici<sup>22</sup>.

La manifesta incertezza e/o imprecisione della scienza rende complicatissima la scelta politica e la decisione amministrativa. Tuttavia, nonostante i fatti restino non spiegati inconfutabilmente dalla comunità scientifica, la decisione pubblica va, comunque, assunta, seguendo logica e ragionevolezza<sup>23</sup>.

Il principio di precauzione rappresenta certamente un pilastro del diritto ambientale, che esprime l’esigenza di flessibilità e adattività delle azioni a tutela dell’ambiente, esigenza magari meno evidente nella sola prevenzione<sup>24</sup>.

Il principio di precauzione è stato considerato una derivazione del principio di prevenzione, una sua evoluzione. Secondo tale orientamento, la distinzione tra i due principi riguarderebbe sostanzialmente il grado di certezza del rischio ambientale di volta in volta in oggetto. Qualora il danno sia certo, troverebbe sicuramente applicazione lo schema operativo della prevenzione che impone di valutare, in via necessariamente preventiva, l’esatto impatto ambientale degli atti antropici e di sottoporli ai limiti necessari a contemperare gli interessi che li sostengono con la necessaria tutela dell’ambiente. Qualora, invece, non vi sia certezza del danno ambientale, in ossequio all’adagio “better safe than sorry”, si applicherebbe il principio di precauzione in base al quale «l’incertezza scientifica non può costituire il pretesto per giustificare la mancata adozione di un provvedimento di tutela»<sup>25</sup>. Secondo alcuni autori<sup>26</sup>, la precauzione si distinguerebbe dalla prevenzione in quanto quest’ultima interverrebbe in caso di pericolo, dotato di sufficiente grado di certezza scien-

<sup>22</sup> Così, Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, par. 5.1., p. 13.

<sup>23</sup> G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Emergenza pandemica e strumentario giuridico istituzionale*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2021, p. 108.

<sup>24</sup> G. BOTTO, *Valutazione ambientale strategica e pianificazione urbanistica: tra principio di precauzione e anti-formalismo*, in *Consulta Online*, III, 9 novembre 2021, p. 876.

<sup>25</sup> G.M. PALAMONI, *Il principio di prevenzione*, in *Ambientediritto.it*, 2014, p. 9, richiamato anche in G. BOTTO, *Valutazione ambientale strategica e pianificazione urbanistica: tra principio di precauzione e anti-formalismo*, cit., p. 876.

<sup>26</sup> Cfr. S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Biotecnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, Giappichelli, 2003. Sulla rigida distinzione rischio-pericolo nella dogmatica giuridica tedesca, più di recente F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 6/2016, pp. 1495 ss.



tifica. Il principio dell'azione preventiva consentirebbe di prevenire, ridurre e, nei limiti del possibile, eliminare sin dall'origine le fonti di inquinamento o di inconvenienti mediante l'adozione di provvedimenti atti a sradicare i rischi *noti*, non, quindi, caratterizzati dalla incertezza che presuppone il ricorso alla precauzione.

Sotto questo aspetto, alla rigida distinzione tra le equazioni rischio-incertezza-precauzione e pericolo-certezza-prevenzione, sembra opportuno contrapporre una lettura in cui la precauzione costituisce "sviluppo e specificazione" della tutela preventiva<sup>27</sup>, sebbene «s'iscriv[a] in una logica nettamente diversa da quella della prevenzione: quella dell'amministrazione di rischio»<sup>28</sup>. Il principio di precauzione è anche stato definito come il braccio armato del principio di prevenzione<sup>29</sup>.

Per altri, i principi di prevenzione e di precauzione si distinguono in quanto il primo è «obiettivo dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente e il secondo mezzo per raggiungere il suddetto fine»<sup>30</sup>.

Ancora, il principio di precauzione in ragione della sua indeterminatezza verrebbe invocato dalle amministrazioni per operare decisioni conservative, ma l'ambito di applicazione del principio dovrebbe essere quello delle politiche in materia ambientale, e, quindi, atterrenere al piano delle scelte normative e non a quello dell'azione amministrativa. Chi amministra, non può aggiungere cautele a quelle stabilite dal legislatore, ma si deve limitare

<sup>27</sup> COSÌ, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., pp. 76-77, richiamando R. FERRARA, *Valutazione di impatto ambientale e organismi geneticamente modificati*, in R. FERRARA, I.M. MARINO, *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003, p. 328, e R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2005, pp. 530-531.

Sulla sostanziale identità tra i principi di precauzione e prevenzione, M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione all'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2005, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 141-156.

Come rileva P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 80, «il principio di precauzione – considerato in astratto – rappresenta il metodo operativo tipico della prevenzione, che assume comportamenti e realizza interventi (anche strutturali) di natura prudenziale e cautelativa, così che i due principi possono essere considerati "una endiadi"».

<sup>28</sup> F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in *Riv. quadr. Dir. dell'amb.*, n. 2/2011, p. 25, che ricorda G. Manfredi (in G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2004, p. 1086) secondo cui «il principio di precauzione si differenzia da quello di prevenzione non solo quantitativamente, perché anticipa la soglia al di là della quale scattano le misure preventive, ma soprattutto, qualitativamente, perché è basato su un modo nuovo di percepire i pericoli derivanti dal progresso».

<sup>29</sup> COSÌ, R. FERRARA, nel corso dell'intervento "Il patto globale per l'ambiente nel processo di transizione ecologica" nel Panel "Le pubbliche amministrazioni alla prova dello sviluppo sostenibile e dell'innovazione tecnologica. Il futuro dello stato amministrativo negli obiettivi dell'agenda 2030 e del next generation UE" presieduto da R. Lombardi, nell'ambito della citata Conferenza ICON-S Italy "Il futuro dello Stato" tenutasi a Bologna il 16-17 settembre 2022.

Sempre, R. FERRARA in R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la 'precauzione inutile'?*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2/2012, p. 66, considera i termini 'precauzione' e 'prevenzione' una mera endiadi. L'A. afferma, altresì, che «è il principio di prevenzione a costituire la stella polare di ogni seria politica di tutela dell'ambiente. Sotto questo aspetto, anzi, il fine oggettivo della prevenzione è, per così dire, *in re ipsa*, allorché si decide di sottoporre ad un certo ordine programmato, ed entro una cornice temporale prestabilita, l'evoluzione di un intero comparto o settore d'attività umane (...). La prevenzione caratterizza la politica di tutela, mentre la precauzione ne sarebbe una modalità operativa».

<sup>30</sup> R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 41.

ad applicare le precauzioni previste dalle norme, altrimenti tale principio diverrebbe fonte inesauribile di poteri impliciti svincolato dal principio di legalità<sup>31</sup>.

Vi è chi ha ritenuto che precauzione e prevenzione siano principi complementari, ove il primo si caratterizza per una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche previste, una tutela, dunque, che non impone un monitoraggio dell'attività da farsi al fine di prevenire i danni, ma esige di verificare preventivamente che l'attività non danneggi l'uomo e l'ambiente<sup>32</sup>.

Come si ricordava in precedenza, sembra inevitabile considerare rischio e pericolo, precauzione e prevenzione come concetti difficilmente compartimentabili, apparendo nell'operato del decisore e dell'amministrazione senza soluzione di continuità tra l'adozione dell'uno e l'attuazione dell'altro.

Si pensi che lo stesso legislatore italiano li considera tanto prossimi da affiancarli (e quasi sovrapporli) in uno degli atti maggiormente significativi quale è il già citato d.lgs. n. 152/2006, che all'art. 301, dispone che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione (...)», così adottando i due termini nella medesima disposizione.

Prevenzione e precauzione, d'altronde, perseguono il medesimo scopo di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati o prevedibili a salute, ambiente e sicurezza, trovando concreta attuazione anche attraverso procedimenti autorizzatori.

Si tratta di approcci finalizzati al medesimo scopo, non autonomamente definiti, ma potrebbe ritenersi che l'approccio preventivo si svolga su binari già tracciati dal legislatore o dalla scienza, riguardo a rischi certi, comprovati, comandando, anche in questo caso, azioni proporzionate alla probabilità della causa e alla gravità del danno. Diversamente, l'approccio precauzionale si muove sugli stessi binari fino a quando profili di incertezza non impongono una svolta verso soluzioni differenti o, comunque, fondate su esiti scientifici incerti, e prevede l'adozione di misure provvisorie e proporzionate, per evitare il possibile verificarsi di un danno potenziale, sulla base di un rischio incerto<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, cit., p. 179.

<sup>32</sup> F. FONDERICO, "Rischio" e "precauzione" nel nuovo procedimento di bonifica dei siti inquinati, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3-4/2006, p. 420.

<sup>33</sup> Lo stesso principio di precauzione ha subito una lettura oscillante tra una versione che ne prevede l'invocazione al fine di legittimare misure radicali che azzerino il rischio (considerata versione radicale), una versione che ne consente il ricorso solo in caso di rischi probabili, tali da provocare conseguenze gravi e irreversibili e una ulteriore interpretazione del principio legata ai concetti di migliore tecnologia disponibile, non preclusione e margine di sicurezza. Così, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p.77, rinviando per la ricostruzione delle definizioni teoriche a P. KOURILSKY, G. VINEY, *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*, Paris, Editions Odile Jacob, 2000; V. MANSUY, P. BECHMANN, *Le principe de précaution. Environnement, santé et sécurité alimentaire*, Paris, Litec, 2002. Inoltre, per la ricostruzione storica dello sviluppo del principio, anche T. O'RIORDAN, J. CAMERON, *The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle*, in T. O'RIORDAN, J. CAMERON (a cura di) *Interpreting the Precautionary Principle*, London, Earthscan Publications Ltd, 1994, pp. 1 ss., e R.B. STEWART, *Environmental regulatory decision making under uncertainty*, in T.

Nel caso della precauzione, si tratta indubbiamente di un principio i cui contorni sono incerti, come a voler richiamare la stessa incertezza che ne impone l'attuazione. I contorni sono incerti in quanto, a seconda del contesto e del momento storico, il principio è stato applicato e interpretato in modo estremamente variabile. Forse l'unica certezza sul principio di precauzione è che si tratti di una nozione incerta, per usare un facile gioco di parole.

Al di là della definizione astratta, la normativa (nazionale e sovranazionale) e la giurisprudenza (anch'essa nazionale e sovranazionale), con l'intervento interpretativo delle stesse amministrazioni mediante la propria attività concreta, hanno forgiato il principio in parola, adattandolo al contesto specifico.

Attualmente, come accennato, il concetto di precauzione si è fortemente ampliato e aggiornato, estendendosi non solo all'adozione di misure proporzionate di gestione del rischio rispetto ad attività economiche pericolose, ma anche permettendo soluzioni idonee a fronteggiare pericoli che non sono necessariamente determinate dalle sole attività economiche, ma provengono tanto dall'ambiente naturale, come avviene nel caso delle emergenze sanitarie (a prescindere dall'origine dell'infezione), quanto dal mercato o dalla tecnologia.

Il principio di precauzione postula che il decisore pubblico si avvalga del patrimonio di conoscenze scientifiche fornite dagli organi che ne sono depositari e, sulla scorta di esse, adottati, tra le possibili misure, quelle che appaiano le più prudenti fintanto che la stessa scienza si muova ancora – in buona parte – in terra incognita<sup>34</sup>.

Più che condivisibile è, quindi, ritenere che, in contesti di incertezza scientifica, il principio di precauzione esalti la discrezionalità del decisore pubblico, che non resta necessariamente vincolata agli esiti della valutazione scientifica del rischio (il cui svolgimento deve,

---

SWANSON (a cura di), *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2002, p. 71 ss.

Si tratta, in effetti, di una distinzione del principio di precauzione in versione debole o forte, senza che questa caratterizzazione rappresenti un giudizio di merito. Nella sua versione più debole, il principio afferma che l'incertezza sugli effetti negativi di un'attività non dovrebbe automaticamente impedire l'adozione di misure per proibire o regolamentare in altro modo l'attività, mentre, nelle versioni più forti, il principio afferma che l'incertezza fornisce una giustificazione affermativa per regolamentare un'attività o per regolamentarla in modo più rigoroso di quanto avverrebbe in assenza di incertezza. Le versioni forti del principio di precauzione imporrebbero ai regolatori di adottare le presunzioni del "worst case" per quanto riguarda i danni delle attività che presentano un potenziale incerto di danni significativi, e conseguentemente proibire tali attività o richiedere che esse adottino le migliori misure tecnologiche disponibili; il proponente di tali attività dovrebbe sostenere l'onere di stabilire la loro sicurezza al fine di evitare tali controlli normativi.

È stato ritenuto che, mentre la regolamentazione preventiva dei rischi incerti è spesso appropriata e prevede misure precauzionali laddove giustificati (in ossequio alla versione debole del principio), le versioni forti del principio di precauzione non forniscono una soluzione regolatoria concettualmente solida o socialmente auspicabile. Non v'è dubbio, però, che, nella loro traduzione concreta, i modelli si confondano tra loro, rendendo di fatto impossibile una netta classificazione. R.B. STEWART, *Environmental regulatory decision making under uncertainty*, in T. SWANSON (a cura di), *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2002, pp. 124-126.

<sup>34</sup> R. DE NICIOLIS, *Il processo amministrativo ai tempi della pandemia*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, n. 1/2020, p. 1 ss.

comunque, essere garantito)<sup>35</sup>, godendo di una riserva di amministrazione, fondamentale per non ingessare l'azione. La misura precauzionale non può, quindi, prescindere dalla valutazione scientifica del rischio, non solo nel caso si tratti di misure precauzionali di tipo amministrativo, ma anche ove le misure siano disposte legislativamente<sup>36</sup>.

Con il ricorso al principio di precauzione, la soglia di intervento dell'azione preventiva viene ulteriormente anticipata, e in misura tendenzialmente illimitata<sup>37</sup>. Se già il meccanismo di prevenzione richiede un apparato amministrativo strutturato, dotato di competenze identificate dalla disciplina settoriale negli organi cui sono distribuite le funzioni, il procedimento precauzionale impone un'organizzazione ancor più complessa, essendo affidatale una istruttoria tanto delicata da doversi muovere entro scenari di incertezza, in cui le valutazioni discrezionali trovano minori approdi sicuri.

Ecco, quindi, tornando a riferirsi al caso specifico, che le considerazioni dell'Avvocato generale assumono certamente una rilevanza al fine di comprendere la portata dell'obbligo assunto dagli Stati membri, sotto il profilo organizzativo e ponderativo. In effetti, la versione tedesca dell'art. 11, lett. a), della direttiva relativa alle emissioni industriali, secondo la locuzione sopra riportata, comprenderebbe, quindi, *tutte* le misure che consentono di prevenire i fenomeni di inquinamento il cui verificarsi durante l'esercizio dell'impianto non può essere escluso alla luce delle migliori conoscenze scientifiche disponibili. Nella lettura più rigorosa del principio di precauzione, tale disposizione potrebbe anche essere intesa nel senso che un impianto può essere autorizzato solo se non vi sono più dubbi sul fatto che esso operi senza inquinare l'ambiente<sup>38</sup>.

Tuttavia, l'Avvocato generale ha subito evidenziato che la versione tedesca dell'art. 11, lett. a), della direttiva è l'unica a imporre tutte le opportune misure precauzionali<sup>39</sup>.

È vero che le altre versioni linguistiche concordano con la versione tedesca nella misura in cui anch'esse impongono l'adozione di «tutte» le misure. Tuttavia, esse non utilizzano la

<sup>35</sup> COSÌ, A. BARONE, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2020, p. 191.

<sup>36</sup> A. BARONE, *Brevi riflessioni su valutazione scientifica del rischio e collaborazione pubblico-privato*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 29 aprile 2020, p. 4, che cita la Corte Costituzionale, nella sentenza 26 giugno 2002, n. 282 (relativa ad una legge regionale delle Marche n. 26/2001 recante la "sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi di psicoturgia"), che ha sostenuto che: «un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l'«essenziale» rilievo che, a questi fini, rivestono «gli organi tecnico-scientifici».

<sup>37</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 177.

<sup>38</sup> Tuttavia, la stessa Commissione europea, nella Comunicazione fondamentale dedicato al principio di precauzione, ha avvertito la necessità di «dissipare una confusione esistente tra l'utilizzazione del principio di precauzione e la ricerca di un livello zero di rischio che, nella realtà, esiste solo raramente». Così, Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, cit., p. 8.

<sup>39</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 80.

nozione di precauzione, ma si ispirano al principio dell'azione preventiva, su cui si fonda parimenti la politica dell'Unione in materia ambientale ai sensi dell'articolo 191, secondo comma, TFUE. Solo la versione in lingua slovena («preprečevanje») e quella in lingua finlandese («estävät») usano termini che non corrispondono a quello utilizzato per tale principio nell'articolo 191, co. 2, TFUE, ma anch'esse andrebbero più probabilmente intese nel senso di azione preventiva o di prevenzione piuttosto che in quello di precauzione.

Precisano le conclusioni che, inoltre, le altre versioni linguistiche dell'art. 11, lett. a), non impongono l'adozione di misure «*geeignete*»<sup>40</sup>. Esse utilizzano piuttosto termini come «*appropriate*» (inglese), «*approprié*» (francese), «*adecuado*» (spagnolo) o come il termine italiano «opportuno». Avverte l'Avv. Kokott che, benché tali nozioni possano anche essere tradotte come «*geeignet*», esse consentono, a differenza del termine tedesco, di procedere anche a un bilanciamento, valutando se l'impegno collegato alle misure protettive in questione sia proporzionato all'effetto protettivo e al rischio in questione.

Conclude, quindi, ritenendo che tali altre versioni linguistiche dell'art. 11, lett. a), della direttiva relativa alle emissioni industriali depongono piuttosto a favore di un obbligo di adottare tutte le misure *appropriate* (o ragionevoli) per prevenire i rischi ambientali noti di un impianto.

Sempre indagando il contenuto precettivo dell'art. 11, lett. a), della direttiva 2010/75, le conclusioni ne analizzano il relativo impianto sistematico, sul presupposto che nessuna versione linguistica della norma può avere carattere prioritario rispetto alle altre<sup>41</sup>.

Il fatto che l'art. 11, lett. a), della direttiva relativa alle emissioni industriali si riferisca non a misure di precauzione, bensì a misure di prevenzione risulterebbe dal titolo stesso della direttiva (che dopo il riferimento alle emissioni industriali, reca tra parentesi la locuzione *prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*) e dal suo art. 1, co. 1<sup>42</sup>, ad eccezione di alcune versioni linguistiche che utilizzando termini diversi dall'equivalente di prevenzione. Tutte le versioni linguistiche delle direttive susseguite in materia di emissioni industriali concordano, in ogni caso, rispetto al fatto che esse non hanno utilizzato o utilizzano il rispettivo equivalente del termine *precauzione* né nel titolo né nell'art. 1.

Con riguardo, invece, alla tipologia e ampiezza delle misure preventive, le conclusioni osservano che il titolo della direttiva e l'art. 1, co. 1, della direttiva chiariscono che le misure

<sup>40</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 81 - 84.

<sup>41</sup> A tal proposito, nelle conclusioni viene richiamata la giurisprudenza europea intervenuta a chiarire tale relazione e l'esigenza di una interpretazione sistematica: Corte di Giustizia, 27 ottobre 1977, Bouchereau (30/77, punti 13 e 14); 27 marzo 1990, Cricket St Thomas (C-372/13, punto 19); 6 ottobre 2021, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi (C-561/19, punto 43); 26 gennaio 2021, Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19 punto 65); 1 marzo 2016, Kreis Warendorf e Osso (C-443/14 e C-444/14, punto 27); 24 febbraio 2022, Tiketa (C-536/20, punto 27); 22 ottobre 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, punto 57); 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, punto 135); 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11, punto 50); 20 dicembre 2017, Acacia e D'Amato (C-397/16 e C-435/16, punto 31).

<sup>42</sup> La «direttiva stabilisce norme riguardanti la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente da attività industriali».

non devono volgere solo alla prevenzione, assoluta, di qualsiasi fenomeno di inquinamento, ma, anche, alla semplice riduzione o al controllo dell'inquinamento, ammettendo, così, un certo livello di inquinamento<sup>43</sup>.

Secondo le riflessioni ivi contenute, nella gestione dell'impianto devono essere applicate le migliori tecniche disponibili, "disponibili" in quanto sviluppate su una scala che ne consenta l'applicazione in condizioni economicamente e tecnicamente attuabili nell'ambito del pertinente comparto industriale, prendendo in considerazione i costi e i vantaggi. E l'obbligo di applicare le migliori tecniche disponibili di cui all'art. 11, lett. b), non può che concretizzare l'obbligo previsto all'art. 11, lett. a) di adottare "tutte le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento".

Sinceramente poco limpide, nelle conclusioni, appaiono le considerazioni contenute nell'atto dell'Avvocato generale al punto 94, in esito alla quali, peraltro, giunge a affermazioni di non poco conto ritenendo che l'applicazione, in un determinato impianto, delle migliori tecniche disponibili individuate a livello dell'Unione ai sensi dell'art. 11, lett. b), non dipende direttamente dall'impatto specifico sulla salute dell'impianto in questione, per poi concludere con una affermazione differente, sulla quale chi scrive non conviene, o comunque esprime qualche perplessità. La conclusione intermedia (punto 96) afferma che nell'attuare l'obbligo di applicazione delle migliori tecniche disponibili a un determinato impianto, non è necessario prendere in considerazione il suo impatto specifico sulla salute.

Appare un discorso ben diverso: un conto è ritenere che la scelta delle migliori tecniche disponibili non dipenda direttamente dall'impatto dell'impianto sulla salute, un conto è ritenere che non debba neppure essere preso in considerazione. Lo specifico dato "salute" deve, dunque, assumere significato nel bilanciamento tra costi e benefici svolto nell'individuazione delle tecniche.

Sul punto, sarà provvidenziale un maggiore chiarimento ad opera della Corte in sede di pronuncia, qualora condividesse tale conclusione dell'Avvocato generale.

### ***3.1.1. Ancora sulla prima questione pregiudiziale: la significatività dell'inquinamento***

Al di là delle perplessità poc'anzi espresse, le conclusioni dell'Avvocato generale proseguono, tuttavia, affermando che l'art. 11, lett. c), impone l'adozione delle misure necessarie affinché non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi, così legittimando la creazione di obblighi di adottare misure protettive che vadano al di là delle migliori tecniche disponibili, sulla base delle particolari caratteristiche di ciascun impianto<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 85-94.

<sup>44</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 97-110.



Difatti, se l'impianto causa fenomeni di inquinamento significativi nonostante l'applicazione delle migliori tecniche disponibili, devono essere adottate misure protettive ulteriori per prevenire tale inquinamento.

La norma esprime, dunque, la tolleranza di forme lievi di inquinamento, in coerenza con l'onere di bilanciamento tra interessi contrapposti.

Tuttavia, come osservato anche dall'Avv. Kakott, occorre chiarire il significato del termine "significativo" quale caratteristica discriminante tra un inquinamento ammissibili e una forma dello stesso non accettabile.

Secondo le conclusioni esaminate, parrebbe opportuno qualificare come significativo qualsiasi fenomeno di inquinamento che, tenuto conto di eventuali eccezioni, determini una condizione incompatibile con una qualsiasi normativa applicabile in materia di tutela dell'ambiente.

Tuttavia, non sono individuabili disposizioni specifiche del diritto dell'Unione da cui si evinca quali effetti sulla salute umana provocati dall'inquinamento originato dall'impianto impongano direttamente la conclusione che i fenomeni di inquinamento siano significativi. Emergerebbe, dunque, secondo la tesi avanzata nelle conclusioni, un ruolo determinante del pericolo per la salute umana nel qualificare come significativo l'inquinamento stesso. Come si diceva, il TFUE, in più occasioni, pone l'accento sull'obbligo di garanzia di un elevato livello di protezione della salute umana.

L'incompatibilità tra il pericolo per la salute umana e la prosecuzione di un'attività industriale emergerebbe anche nella direttiva 2010/75/UE, ove, ai sensi dell'art. 8, co. 2, la violazione delle condizioni di autorizzazione comporta la sospensione dell'esercizio dell'impianto sino a che la conformità non venga ripristinata solo qualora vi sia il pericolo di ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente, mentre tale sospensione è necessaria laddove vi sia qualsiasi pericolo immediato per la salute umana e quindi non solo dove il pericolo sia "serio". In ogni caso, appare coerente con l'impianto della direttiva un margine di tolleranza anche rispetto ai possibili danni alla salute umana, benché nulla venga esplicitato al riguardo.

Ovviamente, benché non ne faccia menzione direttamente l'Avvocato generale, è indubbio che la fissazione delle soglie nel recepimento nazionale della normativa europea interviene a comporre tale carenza. Probabilmente, proprio nell'individuazione delle soglie limite a livello nazionale si pone l'autonomia del decisore nazionale che svolge la ponderazione circa il bilanciamento tra interessi contrapposti, ed in cui può operare quella valutazione, principalmente politica, di accettabilità del rischio e del pericolo per la salute.

Si può, indubbiamente, ritenere, come osservano le conclusioni, che i fenomeni di inquinamento che provocano danni alla salute siano significativi solo qualora gli effetti dannosi debbano ritenersi eccessivamente nocivi per la salute umana. Tuttavia, chi scrive ritiene che si tratti solo di spostare il problema definitorio dal termine "significativo" alla locuzione "eccessivamente nocivo". Solo la determinazione di soglie, in seno a ciascuna normativa settoriale, può risolvere l'ambiguità. Altrimenti l'accettabilità o meno dell'inquinamento non può che essere oggetto della specifica attività di bilanciamento di cui sono incaricati, in prima istanza, il legislatore (appunto, nella determinazione delle soglie), e, in seconda

istanza, l'amministrazione, mediante la propria attività discrezionale, in assenza di regole tecniche definite come di parametri oggettivi.

Nella fattispecie, in ogni caso, i danni alla salute causati da inquinamento, che costituiscono una violazione dei diritti fondamentali, come rilevato dalla Corte EDU in relazione allo stabilimento siderurgico Ilva<sup>45</sup>, non possono più essere considerati irrilevanti.

Ecco, dunque, che emerge il tema dell'inaccettabilità del rischio sanitario, per una popolazione significativamente interessata dalle emissioni inquinanti, cui si richiama il giudice nazionale del rinvio, nella formulazione della prima questione.

Tuttavia, la valutazione di inaccettabilità del rischio non può essere ridotta alla valutazione del danno sanitario, anche in sede di riesame, trattandosi di questione che compete maggiormente al rappresentante politico, nel suo ruolo di recepimento (e selezione) delle istanze collettive ritenute prioritarie.

In effetti, la questione richiamerebbe ai doveri di riesame il decisore politico, anche sulla scorta di una valutazione di accettabilità, benché spetti al decisore pubblico anche l'accertamento del grado di accettabilità del rischio da parte della società, elemento fondamentale per decretare l'azione o l'inazione dinanzi a un rischio. Sebbene astrattamente si possano ipotizzare modalità per sondare le opinioni di un campione della cittadinanza, nel concreto, il grado di accettabilità non può essere valutato all'interno del procedimento istruttorio (amministrativo o legislativo che sia), pur dovendosi ammettere la ineludibile componente politica della valutazione stessa<sup>46</sup>.

Come osservato dalla giurisprudenza amministrativa<sup>47</sup>, se la fase della valutazione del rischio è caratterizzata prevalentemente (anche se non esclusivamente) dalla "scientificità", la fase di gestione del rischio si connota altrettanto prevalentemente (anche se non esclusivamente) per la sua "politicità".

<sup>45</sup> Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia, e 5 maggio 2022, Ardimento e altri c. Italia. Nella pronuncia del 2019, in particolare, con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare), la Corte ha ricordato che tale disposizione è invocabile se il rischio ecologico è di entità tale da diminuire notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio, vita privata o famiglia. L'art. 8 pone sullo Stato degli obblighi negativi e positivi, che richiedono un bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello individuale. In particolare, con riguardo allo svolgimento di un'attività pericolosa, lo Stato ha l'obbligo di regolamentare dettagliatamente tale attività, disciplinandone i vari aspetti (autorizzazioni, messa in funzione, sicurezza) e imponendo alle persone interessate di assicurare la protezione effettiva dei cittadini.

Nella pronuncia del 2022, poi, la Corte ha ritenuto che i gravi attacchi all'ambiente possano influire sul benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio, in modo tale da nuocere alla loro vita privata e familiare. A tal proposito, l'art. 8, invocato anche in tale occasione, non si limita ad imporre allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno negativo possono aggiungersi degli obblighi positivi relativi ad un rispetto effettivo della vita privata. In ogni caso occorre prestare attenzione al giusto equilibrio da applicare tra gli interessi concorrenti dell'individuo e quelli della società nel suo insieme, giacché lo Stato gode in ogni ipotesi di un certo margine di apprezzamento.

<sup>46</sup> Al proposito, T. CHRISTOFOROU, *The Regulation of GMOs in the EU: The Interplay of Science, Law and Politics*, in *CMLR*, n. 41/2004, p. 702, secondo cui «It is generally accepted that defining the level of acceptable risk is a normative decision that belongs to the democratically elected and accountable institutions of a State».

<sup>47</sup> Consiglio di Stato sez. IV, 31 maggio 2023, n. 5377 e 31 agosto 2023, n. 8098.

Non potendosi ritenere che la verifica di accettabilità del rischio rappresenti solo un vago auspicio che si traduca in arbitrarietà politica, non può omettersi lo svolgimento di un'analisi partecipata e strutturata in merito alla "accettabilità" sociale dei rischi, con il coinvolgimento di livelli di governo, apparati amministrativi, cittadini e associazioni, anche mediante strumenti di amministrazione condivisa. La Corte di Giustizia, al proposito, ha, comunque, ritenuto che la determinazione del livello di rischio giudicato inaccettabile per la società spetti, nel rispetto delle norme applicabili, alle istituzioni incaricate della scelta politica costituita dalla fissazione di un livello di protezione appropriato per tale società, dipendendo, quindi, dal giudizio espresso dall'autorità pubblica competente sulle particolari circostanze di ciascuna fattispecie<sup>48</sup>.

Dunque, l'accettabilità del rischio non può che pervenire dalla comunità di riferimento, dalla manifestazione di dissenso o di assenso rispetto ad una data scelta.

Nel caso concreto, dunque, primariamente la popolazione coinvolta dalle emissioni dell'Ilva deve essere legittimata ad esprimere una posizione, rispetto alla quale la politica non può che mostrarsi sensibile.

Per garantire, peraltro, un monitoraggio sulla vicenda, il d.p.c.m. del 29 settembre 2017, all'art. 5, co. 4, ha istituito, presso la competente Direzione Generale per le valutazioni e autorizzazioni ambientali (DVA), un Osservatorio permanente per il monitoraggio dell'attuazione del Piano ambientale. La DVA ha realizzato un sito apposito<sup>49</sup>, per facilitare e promuovere l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico al processo di rilascio, rinnovo, riesame e aggiornamento dell'AIA, in linea con i principi della convenzione di Aarhus e con quanto previsto dal d.lgs. 152/06.

A conclusione delle riflessioni contenute nell'atto, l'Avvocato generale conclude ritenendo, con riguardo alla prima questione, che le misure di cui all'art. 11, lett. a), della direttiva comprendono pertanto, oltre all'applicazione delle migliori tecniche disponibili, anche le

<sup>48</sup> In tal senso, la giurisprudenza della Corte di Giustizia richiamata dalla Sentenza del Tribunale UE, sez. V, 17 marzo 2021, T-719/17, FMC Corporation contro Commissione europea, ai par. 62 e 64.

«Il principio di precauzione costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che impone alle autorità interessate di adottare, nel preciso ambito dell'esercizio delle competenze loro attribuite dalla normativa pertinente, misure appropriate al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la salute, la sicurezza e l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici [v. sentenze del 21 ottobre 2003, Solvay Pharmaceuticals/Consiglio, T392/02, EU:T:2003:277, punto 121 e giurisprudenza ivi citata, e del 12 aprile 2013, Du Pont de Nemours (Francia) e a./Commissione, T31/07, non pubblicata, EU:T:2013:167, punto 134 e giurisprudenza ivi citata; v., altresì in tal senso, sentenza del 26 novembre 2002, Artegodan e a./Commissione, T74/00, T76/00, da T83/00 a T85/00, T132/00, T137/00 e T141/00, EU:T:2002:283, punto 184].

E «nell'ambito del procedimento che porta all'adozione da parte di un'istituzione di misure appropriate al fine di prevenire determinati rischi potenziali per la salute, la sicurezza e l'ambiente in forza del principio di precauzione, si possono distinguere tre fasi successive: innanzitutto, l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi che derivano da un dato fenomeno; in secondo luogo, la valutazione dei rischi per la salute, la sicurezza e l'ambiente legati a tale fenomeno; in terzo luogo, qualora i potenziali rischi identificati oltrepassino il limite accettabile per la società, la gestione del rischio per mezzo dell'adozione di adeguate misure di protezione. Se la prima di tali fasi non necessita di ulteriori spiegazioni, le due fasi successive meritano di essere esplicitate. [v., in tal senso, sentenza del 12 aprile 2013, Du Pont de Nemours (Francia) e a./Commissione, T31/07, non pubblicata, EU:T:2013:167, punto 136].

<sup>49</sup> Reperibile al già richiamato [link](#).

misure necessarie ad evitare che un impianto provochi fenomeni di inquinamento significativi ai sensi dell'art. 11, lett. c). L'inquinamento sarebbe da considerarsi significativo qualora, tenuto conto di eventuali eccezioni, esso determini una condizione incompatibile con le disposizioni applicabili in materia di tutela dell'ambiente. Indipendentemente da tali disposizioni, l'inquinamento dovrebbe essere ritenuto, comunque, significativo quando, tenendo conto delle circostanze del caso specifico, esso comporta danni eccessivi alla salute umana. I fenomeni di inquinamento che, compromettendo la salute umana, violano i diritti fondamentali delle persone interessate, sono sempre significativi.

Sempre nell'ambito della prima questione, interviene anche in merito all'obbligatorietà del riesame di un'autorizzazione, procedimento disciplinato dall'art. 21 della direttiva relativa alle emissioni industriali.

Tale riesame dovrebbe rivestire particolare importanza ai fini della presa in considerazione della valutazione del danno sanitario prevista dal diritto italiano e il dubbio verte sul vincolo a procedere al riesame in occasione di nuove evidenze di inquinamento.

Le conclusioni dell'Avv. Kakott segnalano la necessaria lettura sistematica dell'art. 21, co. 5, lett. a), con l'art. 11, lett. c), e l'art. 23, co. 1 e 4<sup>50</sup>. In particolare, il riesame risulta specialmente necessario se l'inquinamento provocato dall'impianto 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, e risulta, altresì, obbligatorio qualora l'inquinamento causato dall'impianto si riveli in un secondo momento significativo. In tale contesto, il riesame può essere sollecitato in ragione del sistema di ispezioni prescritto, in cui si sviluppa, come elemento valutativo del sistema stesso, la valutazione del danno sanitario, effettuata e periodicamente aggiornata a partire dal rilascio dell'autorizzazione.

Ne consegue che il riesame dell'autorizzazione è obbligatorio quando emerga che un impianto provochi fenomeni di inquinamento significativi, ad esempio a seguito di una valutazione del danno sanitario.

Partendo da tali considerazioni espresse nelle esaminande conclusioni, è indubbio che la valutazione del danno sanitario debba essere considerata, e che, soprattutto, in caso di esito negativo "nuovo", debba imporre l'avvio del procedimento di riesame dell'autorizzazione.

Ciò è vero, a maggior ragione, se l'azione amministrativa deve intervenire sui rischi connessi all'ambiente, specificamente perché potenzialmente impattanti sulla salute umana<sup>51</sup>. Anche in questo caso, resta tuttavia sullo sfondo il tema della vincolatività dell'esito della VDS (strumento specifico individuato per il caso Ilva) nella gestione del rischio, in

<sup>50</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 111-115.

<sup>51</sup> Al proposito, basti pensare all'inserimento nei procedimenti ambientali della valutazione di impatto sanitario (VIS), inizialmente fase autonoma all'interno del processo di VIA e ora tradotta nella «salute umana» tra i «fattori» oggetto della VIA per tutti i progetti sottoposti a tale procedura, come disciplinato dall'art 5, co.1, lett. b-*bis*, d.lgs. 152/2006. Sul punto si tornerà nelle osservazioni successive.

cui l'amministrazione è chiamata ad esaminare molteplici dati e interessi, assumendosi la responsabilità politica di ritenere determinante o non determinante il "nuovo" rischio emerso ai fini dell'autorizzazione. Si richiamano, anche qui, le considerazioni già svolte in merito alla politicità della gestione del rischio.

Tuttavia, è indubbio che il dato sanitario (e la valutazione che rivela la sofferenza della salute della persona) debba essere oggetto di specifica attenzione e non possa essere ignorata, imponendo, per contro, la manifestazione di una decisione precisa in un senso o nell'altro.

Come opportunamente evidenziato nelle conclusioni, questa dissociazione tra emersione del dato sanitario e decisione amministrativa è evidente anche nell'art. 1, co. 7, d.l. n. 61/2013, il quale stabilisce che la valutazione del danno sanitario non può unilateralmente modificare l'autorizzazione integrata ambientale, ma legittima la Regione a chiedere un riesame.

Dunque, l'emersione del dato sanitario impone l'esame (*rectius* il riesame) dello svolgimento dell'attività industriale, pur non condizionando direttamente la regolamentazione.

### 3.2. Sulla seconda questione preliminare: quali emissioni considerare?

Apparentemente più immediata è la soluzione del secondo quesito.

Con la seconda questione, il giudice del rinvio ha domandato se, in base alla direttiva relativa alle emissioni industriali, l'autorizzazione dell'impianto debba considerare tutte le sostanze oggetto di emissioni che siano scientificamente note come nocive, oppure se l'autorizzazione debba includere soltanto sostanze inquinanti previste a priori in ragione della natura e tipologia dell'attività industriale svolta.

Da un lato, l'obbligo di descrizione delle possibili emissioni gravante in capo al gestore riguarda solo le emissioni prevedibili. Difatti, l'art. 12, co. 1, lett. f), direttiva 2010/75/UE impone al gestore di descrivere, nella domanda di autorizzazione, il tipo e l'entità delle prevedibili emissioni dell'impianto in ogni comparto ambientale nonché gli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente.

Pertanto, quando sono autorizzati nuovi impianti, possono necessariamente essere considerate solo le emissioni previste a priori in ragione della natura e tipologia dell'attività industriale svolta.

Sul punto, tuttavia, giungendo ad una soluzione intermedia tra quelle proposte nel quesito pregiudiziale, le conclusioni ritengono di dover affermare che nell'autorizzare un impianto e nel riesaminare una siffatta autorizzazione, si devono considerare tutte le sostanze inquinanti emesse in quantità significativa che possono essere previste sulla base delle informazioni disponibili, in particolare di eventuali conclusioni sulle migliori tecnologie

disponibili (BAT), dell'esperienza risultante dall'effettiva gestione dell'impianto e di altre indicazioni<sup>52</sup>.

Tra le sedi, quindi, in cui la declinazione delle sostanze inquinanti può essere rivista ed estesa vi è senza dubbio l'individuazione delle BAT, specialmente in occasione dello scambio di informazioni tra gli Stati membri, le industrie interessate, le organizzazioni non governative che promuovono la protezione ambientale e la Commissione, *ex art. 13* direttiva 2010/75/UE.

### 3.3. Sulla terza e ultima questione: perplessità (fondata) sulla prorogabilità del termine per l'adeguamento di un impianto

Con la terza questione, il giudice del rinvio ha domandato se sia compatibile con la direttiva relativa alle emissioni industriali il differimento da parte dell'Italia del termine fissato inizialmente per la realizzazione delle misure di tutela ambientale e sanitaria previste dall'autorizzazione dello stabilimento siderurgico del 2012, di circa sette anni e mezzo, per un periodo complessivo di undici anni, fino all'agosto 2023.

La risposta prospettata nelle conclusioni è alquanto perentoria e afferma l'illegittimità del differimento delle condizioni di autorizzazione così come dei termini di ripristino della conformità<sup>53</sup>.

Ad avviso dell'Avvocato generale, la risposta a tale questione è desumibile in modo relativamente semplice dalle disposizioni della direttiva relativa alle emissioni industriali e della direttiva 96/61 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, precedentemente applicabile.

Gli artt. 5, co. 1, e 21, co. 1, direttiva 96/61 imponevano alle autorità competenti di vigilare, mediante autorizzazioni ovvero, in modo opportuno, mediante il riesame e, se del caso, l'aggiornamento delle condizioni, affinché entro il 30 ottobre 2007, ossia entro undici anni dall'entrata in vigore della direttiva, lo stabilimento siderurgico Ilva, in quanto impianto esistente ai sensi dell'art. 2, punto 4, funzionasse conformemente a tale direttiva<sup>54</sup>.

Pertanto, l'affidamento dei gestori di tali impianti sul mantenimento delle precedenti condizioni di esercizio apparirebbe, in effetti, esser stato sufficientemente tutelato dal generoso termine già previsto inizialmente.

Le condizioni di esercizio aggiornate, per contro, dovevano, ai sensi degli artt. 5, co. 1, e 9 della direttiva 96/61, garantire in particolare che, nella gestione dell'impianto, fossero rispettati gli obblighi fondamentali all'epoca enunciati all'art. 3 della stessa, e trasposti in forma analoga nell'art. 11 della direttiva relativa alle emissioni industriali attualmente vigente.

<sup>52</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 121-134.

<sup>53</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 135-153.

<sup>54</sup> In tal senso si è espressa, infatti, la Corte di Giustizia con sentenza 31 marzo, Commissione c. Italia, causa C-50/10.



Sebbene fosse ipotizzabile la concessione di un termine differito di attuazione per determinate condizioni, il differimento delle condizioni necessarie per garantire il rispetto degli obblighi fondamentali nella gestione di un impianto risulterebbe incompatibile con la normativa citata, in virtù della quale l'autorizzazione presuppone che l'impianto funzioni nel rispetto degli obblighi fondamentali. Pertanto, entro il 30 ottobre 2007 l'impianto doveva operare applicando le migliori tecniche disponibili individuate all'epoca e non poteva neppure, a partire da tale data, causare fenomeni di inquinamento significativi<sup>55</sup>.

Naturalmente, ciò vale anche per le modifiche a un impianto esistente, ammissibili solo se l'impianto continua a soddisfare i requisiti applicabili, non prevedendo le direttive in materia alcun periodo transitorio.

L'art. 8 della direttiva 2010/75 confermerebbe che le condizioni di autorizzazione non possono essere differite. Ai sensi dell'art. 8, co. 2, lettera b), in caso di violazione delle condizioni di autorizzazione, il gestore deve adottare immediatamente le misure necessarie per garantire il ripristino della conformità nel più breve tempo possibile. L'art. 8, co. 2, seconda frase, impone, inoltre, persino la sospensione dell'esercizio dell'impianto laddove la violazione delle condizioni di autorizzazione presenti un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente.

Orbene. Una riduzione della produzione dell'impianto può giustificare un differimento dell'attuazione delle condizioni necessarie?

Una minore produzione, certamente, può ridurre anche l'impatto sull'ambiente e in particolare le emissioni complessive dell'impianto. Una riduzione della produzione può, quindi, contribuire al rispetto dei valori limite fissati dalla direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente nell'area circostante l'impianto. Essa può, forse, evitare anche un pericolo immediato per la salute umana o la minaccia di ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente ai sensi dell'art. 8, co. 2, direttiva 2010/75. Tuttavia, una minore produzione non comporta normalmente (e, comunque, non automaticamente) il rispetto dei valori limite di emissioni.

Quanto alla fissazione di un termine di scadenza per l'attuazione delle condizioni di esercizio, a parere dell'Avv. Kokott, in virtù della decisione del 28 febbraio 2012 poteva essere ammissibile un differimento in ragione dell'esigenza di permettere i dovuti adeguamenti, e la direttiva 2008/1 permetteva un bilanciamento che permetteva di adottare le migliori tecniche disponibili solo se non eccessivamente onerose in termini di costi e quindi di rinviarne l'applicazione al momento in cui tali costi si fossero ridotti. Tuttavia, a partire dal 7 gennaio 2014, doveva essere applicata la direttiva relativa alle emissioni industriali, che all'art. 21, co. 3, non prevedeva più alcun bilanciamento, ma solo un termine di quattro

<sup>55</sup> Seguendo le conclusioni offerte rispetto alla prima questione, si rammenta che la violazione dei diritti fondamentali delle persone interessate dal fenomeno inquinante renderebbe sempre significativo l'inquinamento stesso.

anni per l'adeguamento delle condizioni di autorizzazione alle nuove tecniche, nel caso di specie fino al 28 febbraio 2016.

Tuttavia, anche al di là del caso di modifiche delle migliori tecniche disponibili, un differimento potrebbe essere concesso in via eccezionale, in relazione a determinate condizioni, ad esempio in relazione alla sopravvenienza di norme di qualità ambientale più rigorose o nel caso in cui taluni fenomeni di inquinamento, in un primo tempo accettabili, in seguito, a causa di ulteriori sviluppi, diventino significativi.

Ciononostante, nelle conclusioni esaminate, è stato ritenuto che indizi di tali eccezioni non fossero ravvisabili nel caso in esame<sup>56</sup>.

Rispetto alla terza questione, quindi, le conclusioni ritengono di constatare che le condizioni di autorizzazione che erano necessarie per garantire il rispetto della direttive, progressivamente applicabili, da parte dell'impianto autorizzato, dovevano e devono continuare ad essere applicate a partire dall'entrata in vigore dell'autorizzazione, senza ulteriori differimenti, a meno che un differimento fosse possibile in presenza di circostanze particolari, ad esempio qualora la Commissione avesse adottato una nuova decisione sulle migliori tecniche disponibili, oppure una norma di qualità ambientale fosse entrata in vigore solo successivamente o determinati fenomeni di inquinamento, inizialmente accettabili, dovessero ritenersi significativi solo a causa di sviluppi prevedibili verificatisi in un secondo momento.

Tuttavia, nella fattispecie tali ipotesi eccezionali di differimento non sarebbero riscontrabili.

Il margine discrezionale del legislatore e dell'amministrazione pubblica, eventualmente idoneo a consentire un bilanciamento tra gli interessi contrapposti, nel prevedere un differimento rispetto ai termini di attuazione delle condizioni di autorizzazione, parrebbe nullo.

#### **4. Gestione del rischio ed emissioni industriali: osservazioni parallele**

La risposta alle questioni pregiudiziali coinvolge temi anche più ampi rispetto a quelli oggetto delle specifiche domande.

Impone una discussione che abbraccia l'amministrazione del rischio e la sua gestione, la funzione pubblica nella transizione ambientale, l'assunzione di responsabilità nei confronti della salute della collettività e delle future generazioni, nonché la dimensione preventiva e precauzionale delle politiche e delle azioni ambientali, così come, in genere, l'adeguatezza dell'impianto di principi, regole e procedure che dovrebbero convertire soluzioni

---

<sup>56</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale, cit., par. 151.

politiche di tutela ambientale in misure di intervento utili a proteggere l'interesse ambientale e la salute.

Per amministrazione del rischio si intende la regolamentazione della società del rischio, ossia l'insieme di criteri, disposizioni, approcci e politiche tesi ad affrontare, limitare e/o neutralizzare i rischi<sup>57</sup> connessi all'evoluzione della scienza e della tecnica, la cui esponenziale complessità non consente di giungere sempre a risposte certe e non permette conseguentemente di imbrigliare l'intervento del decisore pubblico e dell'autorità entro confini predefiniti, pur nella riverenza nei confronti del principio di certezza del diritto.

La tradizionale deferenza del diritto verso i portati tecnico-scientifici, infatti, non fornisce più, da sola, una risposta esaustiva, considerata l'incertezza degli esiti della scienza. L'evoluzione tecnologica ha prodotto una nuova relazione impresa-concorrenza-mercato-produzione di rischi per la salute e per l'ambiente<sup>58</sup>, in virtù dell'esposizione ascrivibile ai rischi dei cittadini, a prescindere dalla loro volontà e dalla loro qualificazione come consumatori o utenti<sup>59</sup>.

La gestione del rischio si ricollega ad ogni «sforzo di proteggere una normalità che resta comunque sempre precaria»<sup>60</sup>, di fronte al processo di tendenziale compenetrazione di modernità e rischio, che procedono di pari passo e impongono il progressivo assorbimento dell'incertezza<sup>61</sup>.

Sebbene non sia possibile individuarne con certezza i natali, l'attenzione della politica alla gestione del rischio si è indubbiamente sviluppata nel settore ambientale, in cui peraltro ha trovato specifica implementazione il principio di precauzione, richiamato anche nelle conclusioni sopra esaminate relative alla vicenda Ilva.

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di affermare che la materia ambientale risulta governata dal principio di precauzione, secondo cui, in presenza di una situazione ambientale caratterizzata da profili di specifica e documentata sensibilità, si rende legittima e ragionevole l'opposizione alla realizzazione di un'attività, anche ove sussista la semplice

<sup>57</sup> In assenza di una definizione normativa univoca del concetto di rischio, ci si avvale della definizione fornita dall'art. 2, co. 1, lett. s, d.lgs. 81/2008, secondo cui il rischio è la probabilità di raggiungimento del livello potenziale di danno nelle condizioni di impiego o di esposizione ad un determinato fattore o agente oppure alla loro combinazione.

Osservando, invece, la definizione contenuta all'art. 3, co. 1, n. 9, Reg. CE n. 178/2002 il rischio è la funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo.

La sintesi potrebbe identificare il rischio come la probabilità del verificarsi di un danno, conseguente alla presenza di un pericolo ed alla esposizione ad un dato fattore.

<sup>58</sup> A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p. 14.

<sup>59</sup> Sul tema della ascrivibilità, U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, cit., pp. 53-54.

<sup>60</sup> N. LUHMANN, *Sociologia del rischio*, Milano, Mondadori, 1996, introduzione.

<sup>61</sup> R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 3.

possibilità di un'alterazione negativa e, quindi, vi sia la possibilità, non dimostrabile in positivo, ma neanche suscettibile di esclusione, di eventi lesivi<sup>62</sup>.

Peraltro, la flessibilità che il principio di precauzione consente, è fondamentale nella tutela ambientale.

È evidente che nella vicenda Ilva sopra esposta il decisore pubblico non abbia certamente fatto ricorso al principio di precauzione (che comunque non avrebbe imposto, obbligatoriamente, un'azione specifica, ma solo una adeguata ponderazione anche in presenza di rischi incerti, nel caso di specie non presenti trattandosi di dati per lo più ben noti), ma abbia adottato scelte politiche ed un sistema di gestione del rischio in cui l'elemento occupazionale ed economico ha indubbiamente prevalso nel bilanciamento operato rispetto a interessi sanitari e ambientali.

Per tale ragione la domanda di pronuncia pregiudiziale ha imposto riflessioni sulla conformità delle scelte legislative ed amministrative adottate, rispetto alla normativa ambientale e ai principi di gestione del rischio posti a garanzia della salute dinanzi all'attività degli impianti industriali.

L'esigenza di una concreta tutela dell'ambiente «muove dalla consapevolezza che, mentre in precedenti periodi storici c'è stato un equilibrio tra il fatto creativo ed il fatto distruttivo dell'uomo, ovvero, l'uomo creatore ha prevalso sull'uomo distruttore, oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l'elemento negativo: le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive»<sup>63</sup>. E queste forze distruttive devono essere oggetto di adeguati meccanismi di regolamentazione e vigilanza.

I connotati tipici dell'ambiente sotto il profilo della multidimensionalità, della complessità e della mutevolezza nel tempo, rendono l'ambiente un "oggetto" intrinsecamente insuscettibile di una predeterminazione in astratto, che possa essere assunta come riferimento di posizioni giuridiche soggettive<sup>64</sup>. La tutela ambientale si realizza, prevalentemente, non mediante il riconoscimento di diritti soggettivi, ma tramite politiche legislative e azioni amministrative, capaci di coglierne la natura caleidoscopica ed in continuo fermento.

L'approccio preventivo e precauzionale alla tutela ambientale è esplicitato, a livello sovranazionale, nell'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)<sup>65</sup>,

<sup>62</sup> Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2005, n. 1462; T.A.R. Toscana, sez. II, 20 aprile 2010, n. 986 e T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 10 luglio 2013, n.51.

<sup>63</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1125.

<sup>64</sup> Sul punto, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, pp. 10-11.

<sup>65</sup> 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,
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

rappresentando una forma di tutela anche della salute umana<sup>66</sup> e intimamente connessa alle altre azioni dell'Unione, a maggior ragione abbracciando l'approccio olistico *One Health*<sup>67</sup>.

Secondo il Trattato, infatti, la politica dell'Unione in materia ambientale deve mirare a un elevato livello di tutela, e deve fondarsi sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente.

Il TFUE sottolinea nuovamente l'esigenza di promuovere una Unione sostenibile, con l'evidente implicazione di dover bilanciare l'attuazione di diritti e libertà, secondo l'obiettivo condiviso della sostenibilità, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni. L'art. 11 TFUE impone, infatti, che le politiche europee considerino le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, specialmente nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile<sup>68</sup>.

A rafforzare il legame tra tutela ambientale e progresso tecnologico, l'art. 114 TFUE prevede che la Commissione, nelle sue proposte di ravvicinamento legislativo, tra l'altro, in materia di protezione dell'ambiente, si basi su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici.

Volgendo l'attenzione all'azione amministrativa connessa alla tutela ambientale, di grande interesse è anche l'integrazione dell'art. 9 Cost., intervenuta con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, in tema di tutela ambientale<sup>69</sup>. Al nuovo comma 3, viene affidata

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. 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".

<sup>66</sup> Si vedano, ad esempio, le pubblicazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità in tema di Environmental burden of disease, che stimano l'impatto dei rischi ambientali, compresi quelli derivanti da inquinamento, sulla salute umana; sempre a titolo esemplificativo, si vedano i rapporti annuali dell'Agenzia Europea dell'Ambiente aventi ad oggetto l'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute.

Infatti, sebbene permangano difficoltà spesso insuperabili nella prova delle relazioni causali individuali tra danno all'ambiente e successivi danni alla salute, l'esistenza dei danni in termini di eccessi di morbilità e mortalità è spesso incontrovertibilmente dimostrata, a livello di popolazioni, da studi epidemiologici. Al proposito, S. ZIRULLA, *I riflessi del danno ambientale sulla salute umana Criticità e prospettive della prova epidemiologica*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1/2018, p. 213, secondo cui i reati ambientali non possono più essere considerati "victimless crimes", come tradizionalmente ritenuti.

<sup>67</sup> Inteso come un approccio che, tramite l'interazione di più competenze professionali, consenta di affrontare in modo sistemico i bisogni delle persone sulla base della relazione tra la loro salute e l'ambiente in cui vivono, anche al fine di ottimizzare gli investimenti in salute, in termini di spesa sanitaria (one health). Al proposito, si è espresso il G20 nella Dichiarazione di Roma del 21 maggio 2021 e nella Dichiarazione dei Ministri della Salute G20 di Roma del 5-6 settembre 2021, reperibile al link. Riflettendo sulla teoria *One Health*, recentemente, F. APERIO BELLA (a cura di), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, e, su questa Rivista, S. ROSSA, *Riflessioni giuspubblicistiche in merito alle teorie Nudge e One Health*, in *Corti supreme e salute*, n. 3/2022, pp. 827 ss.

<sup>68</sup> Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

<sup>69</sup> Al proposito, M. CECCHETTI, L. RONGHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021; F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9, in federalismi.it*, n.16/2021, p. 1 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilan-*

alla Repubblica l'incarico di tutelare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». E all'art. 41 Cost., nell'ultima versione modificata dalla stessa legge costituzionale, è ora previsto che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno all'ambiente, così recependo l'insegnamento della giurisprudenza e della dottrina sul punto.

In merito alla dimensione intergenerazionale della tutela, l'inciso “nell'interesse delle future generazioni” che richiama una azione necessariamente preventiva finanche precauzionale, finalizzata a non “guastare” l'ambiente. Al riguardo la costituzionalizzazione del principio di tutela delle future generazioni «potrebbe incidere anche su altri ambiti, come quello del pareggio di bilancio, esigendo oneri motivazionali rafforzati per il legislatore ordinario che intervenga su temi connessi con l'ambiente». E in ogni caso, «si rompe, per così dire, definitivamente, il raccordo tra il diritto e la localizzazione temporale, tra l'ordinamento e le persone che vivono in un certo momento storico e si apre una nuova stagione in cui, sulla scia della giurisprudenza tedesca, olandese, francese e australiana, la tutela dell'ambiente diverrà parametro di legittimità per la giurisprudenza costituzionale del nostro paese»<sup>70</sup>.

Il dibattito si è interrogato, da subito, sul valore e sull'impatto della riforma costituzionale, ponendosi l'interrogativo sul significato che alla stessa va riconosciuto. Trattasi di riforma programma o di riforma trasformativa? Ha solo confermato un orientamento giurisprudenziale, nazionale e sovranazionale, limitandosi a convalidandone la traiettoria, o ha innovato?

Certamente la riforma avrebbe poco significato se non se ne valorizzasse il contenuto<sup>71</sup>.

---

*cio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura, in ApertaContrada, n.1/2022, p. 1 ss.; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente, in Riv. giur. amb., n. 1/2022, p. 1 ss.*

<sup>70</sup> In tal senso, F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit., p. 7.

Con riguardo alla “scia” della giurisprudenza estera, l'Autore si riferisce rispettivamente:

- alla nota ordinanza della Corte Costituzionale tedesca del 24 marzo 2021 che ha ritenuto incostituzionali alcune parti della legge sul clima del 12 dicembre 2019 perché riferite ad un orizzonte temporale limitato solo al 2030;
- al caso definito dalla Corte Suprema Olandese nel dicembre 2019 che su ricorso della Urgenda Foundation ha condannato lo Stato olandese a modificare la riduzione delle emissioni climalteranti dal 17% stabilito dal Governo al 25% come richiesto dalla fondazione nell'interesse delle generazioni future confermando le sentenze di primo grado del 2015 e di secondo grado del 2018;
- al caso affrontato dal tribunale amministrativo di Parigi che il 3 febbraio 2021 ha condannato lo Stato francese per non aver contribuito alla lotta contro il cambiamento climatico (la Francia avrebbe dovuto ridurre in base agli obblighi del Trattato di Parigi le emissioni di gas serra al 1,5% mentre lo aveva fatto solo allo 0,9%);
- alla Corte federale australiana che a fine maggio 2021 ha riconosciuto il dovere di proteggere le giovani generazioni dalla crisi climatica.

<sup>71</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit., p. 6-9, nel commentare la riforma ha considerato che «il testo dell'art. 9 pare probabilmente più sbilanciato sul versante ricognitivo ma, come vedremo, non del tutto; e quello dell'art. 41, viceversa, si caratterizza come più innovativo anche se anch'esso, per certi versi, può essere ritenuto confermativo.

In ogni caso per quel che riguarda l'art. 9 (...) certamente la revisione di cui alla legge costituzionale n. 1/2022 “conferma” il diritto vivente che già riconosceva la tutela dell'ambiente come principio costituzionale e lo “agganciava” agli



Occorre innanzitutto ricordare che la normativa nazionale e sovranazionale, va interpretata alla luce dei principi e dei valori costituzionali<sup>72</sup>. Pertanto, la riforma, a parere di chi scrive, si colloca nell'approccio culturale del limite, in seno al quale è consentito definire e delineare i limiti di una certa libertà, per garantire una tutela più ampia ed estesa alla collettività in genere.

Ciò che la riforma deve comportare, è un mutamento di metodo, dove l'azione amministrativa diventa azione di lungo periodo e prefigurazione degli effetti dell'azione, caratterizzata da adeguate procedure, apparati idonei sotto il profilo tecnico e approccio solidaristico. La funzione amministrativa, anche in virtù della riforma costituzionale, deve essere resa capace di incidere effettivamente ed efficacemente sulle situazioni giuridiche soggettive dei privati, qualora l'ambiente fosse in pericolo, così adeguando la relazione tra amministrazioni e cittadini e imprese. Così la funzione amministrativa di tutela e di *public enforcement*, valorizzata dall'esercizio coordinato dei diversi poteri attribuiti alle pubbliche

---

artt. 2, 9 e 32 Cost., ma ciò, per quel che si sta per dire, non appare sufficiente per non salutare questa riforma, già sotto questo primo profilo, con un giudizio favorevole e positivo. (...)

L'inserimento di un nuovo principio si può vedere, quindi, come il precipitato del diritto vivente consolidato nel passato ma anche, e diremmo soprattutto, come un punto di partenza per elaborazioni future.

La positivizzazione appare, dunque, avere un valore di per sé, tanto più se riferita a principi costituzionali. (...)

E ciò vale tanto più se si pensa, come si è anticipato, che gli effetti di tale decisione non si limitano al "qui ed ora" ma "orienteranno" e "indirizzeranno" il percorso del legislatore ordinario dei prossimi anni.

Se, come è stato detto, "il compito di assicurare una buona ed efficace tutela dell'ambiente, in prima battuta, non spetta al giudice bensì ai legislatori e alle amministrazioni pubbliche" va da sé che non si possa fare a meno di una disciplina di livello costituzionale. (...)

E, dunque, la revisione operata dalla legge costituzionale n. 1/2022 che porta l'ambiente ad entrare nella nostra Costituzione formale attraverso l'art. 9 non solo, come era avvenuto finora dal 2001 nel titolo V come materia in relazione alla quale stabilire la competenza legislativa, ma tra i principi fondamentali, appare come una riforma storica non solo e non tanto perché si tratta della prima volta nella storia della nostra Repubblica che la prima parte della nostra Costituzione, i suoi principi, vengono modificate (e già questo basterebbe) ma, soprattutto, per le considerazioni che si sono tratte innanzi».

<sup>72</sup> Al proposito, particolarmente ampia è l'illustrazione del carattere della normativa ambientale in S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne, in federalismi.it*, n. 13/2023, p. 1 ss., che, tra l'altro, segnala (pp. 4-5) come la tutela per l'ambiente abbia evidenziato:

«- la crisi della legge generale ed astratta, come fulcro del sistema normativo (perché occorrono scelte al tempo stesso strategiche e puntualmente concrete, non riconducibili agli schemi del riconoscimento dei diritti soggettivi, e solo in parte inquadrabili negli schemi funzionali dei doveri), [in quanto] non è idonea ad affrontare le situazioni, spesso eccezionali e non prevedibili, poste dalle problematiche ambientali, che costringono la fonte normativa ad inseguire i fenomeni con atti a carattere sostanzialmente provvedimentale, con il necessario rinvio delle scelte ambientali alla sede amministrativa;

- la crisi della decisione politica normativa di fronte alle indicazioni (talora imperative) della scienza e della tecnica: si tratta di un fattore di crisi accentuato, nel campo della tutela dell'ambiente, dalla necessità di operare in condizioni di incertezza scientifica, sulla base di dati mutabili nel tempo e di reazioni sociali non facilmente ipotizzabili né controllabili; con non soltanto uno spazio sempre più ampio ed un ruolo centrale dell'amministrazione e dei suoi organi tecnici, ma anche la polverizzazione del diritto legislativo;

- la crisi della sovranità (intesa come potere indiviso di cui è titolare lo Stato Nazione, che deve invece fare i conti con l'articolazione, su vari livelli territoriali, dei problemi e delle emergenze ambientali); ed infatti è necessaria la presenza del diritto internazionale, del diritto sovranazionale europeo, del diritto nazionale (e nell'ordinamento interno, di leggi e regolamenti - o comunque norme secondarie - statali; leggi e regolamenti regionali; regolamenti degli enti locali; norme di provenienza tecnica di organismi pubblici ed anche di privati), con la difficoltà di sciogliere i nodi che derivano dalla sovrapposizione tra i diversi ordinamenti e l'intervento contestuale di una pluralità di soggetti e di fonti normative».

Amministrazioni, deve operare per salvaguardare ambiente e biodiversità<sup>73</sup>, pur dovendo contemperare gli interessi ambientali con gli interessi, spesso non coincidenti, privati e pubblici garantiti dall'ordinamento<sup>74</sup>.

Al proposito, le revisioni operate sull'art. 41 dalla legge costituzionale n. 1/2022 sono state commentate come «una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese», in considerazione del fatto che «più che di parlarsi di una “riforma bilancio” si dovrebbe parlare di vera e propria “revisione programma” in quanto il legislatore costituzionale sembra aver spostato decisamente il sempre oscillante pendolo tra autorità e libertà a favore della prima»<sup>75</sup>.

In materia ambientale, la normativa di riferimento non può che essere il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. codice dell'ambiente (benché difetti dell'organicità e dell'autosufficienza richieste<sup>76</sup>), che reca una disciplina particolarmente complessa in merito alla tutela dell'ambiente e nella elaborazione del quale è stata richiesta, tra l'altro, l'affermazione del principio di precauzione<sup>77</sup>.

Rinviando all'ampia dottrina<sup>78</sup> intervenuta a commento della normativa, in sintesi la disciplina ha inteso sistematizzare gran parte della normativa in materia paesaggistico-ambientale, con l'ambizione di razionalizzare e semplificare i procedimenti, in particolare autorizzatori, e di realizzare un coordinamento tra le amministrazioni.

<sup>73</sup> A tal specifico riguardo, A. M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

<sup>74</sup> Sul ruolo dell'amministrazione nei confronti dell'ambiente, M. GOLA, *L'amministrazione degli interessi ambientali*, Milano, Giuffrè, 1995; F. SANTONASTASO, *Libertà di iniziativa economica e tutela dell'ambiente. L'attività d'impresa tra controllo sociale e mercato*, Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>75</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell'art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit., p. 11.

<sup>76</sup> Sulle perplessità circa la correttezza della qualificazione in termini di codice del decreto, si veda F. FONDERICO, *La codificazione del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2006, p. 632; A. CELOTTO, *Il codice che non c'è: il diritto ambientale tra codificazione e semplificazione*, in *Giustamm.it*, n. 4/2009, pp. 5 ss.; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, p. 18; G. ROSSI, *Le fonti*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 47-48; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, Padova, CEDAM, 2022.

<sup>77</sup> In tal senso, l'art. 1, co.8, lett. f), legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante la delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

<sup>78</sup> Tra i tanti, M. CECCHETTI, S. GRASSI (a cura di), *Governo dell'ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, Giuffrè, 2006; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2007; G. DI PLINIO, P. FIMIANI, *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, cit.; P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I: Principi generali*, Padova, Cedam, 2012; P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. II: Discipline ambientali di settore*, Padova, Cedam, 2013; R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014; P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. III: Tutele parallele. Norme processuali*, Milano, Wolters Kluwer – CEDAM, 2015; B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016; N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Milano, Wolters Kluwer - CEDAM, 2020; G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, cit.

Poiché, poi, per raggiungere un'efficace tutela dell'ambiente, oltre al tradizionale approccio sanzionatorio<sup>79</sup>, si è progressivamente inteso indurre il mercato a lavorare per l'ambiente e creare sistemi autorizzatori sempre più permeanti, la disciplina latamente riferibile alla tutela ambientale è ben più ampia, complice la deriva entropica evidente in una produzione legislativa incessante, talvolta incoerente e disomogenea.

Tuttavia, al di là degli incentivi e dei meccanismi sanzionatori, di fronte alla prospettazione di rischi assume un ruolo sempre più rilevante la fase di reazione anticipata, finalizzata a limitare o evitare il verificarsi del danno all'ambiente<sup>80</sup>.

Lo stesso Codice non compie al proprio interno la sintesi politica fra gli interessi contrapposti, ma, massimizzando insieme o di volta in volta entrambi gli interessi contrapposti, lascia la ricerca della soluzione al procedimento amministrativo, pur con le proprie fragilità<sup>81</sup>.

Innanzitutto, l'art. 3-ter, intitolato "principio dell'azione ambientale", specifica che la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga", che regolano la politica della comunità in materia ambientale.

Fondamentale, sotto il profilo della impostazione dell'azione e della valutazione del rischio, è l'art. 3-quater, dedicato al principio dello sviluppo sostenibile, secondo cui ogni attività umana giuridicamente rilevante deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

La norma inquadra anche il merito della valutazione che deve operare la P.A., come anche il parametro da osservare per il bilanciamento degli interessi, definendo con ampia chiarezza il regime di costi/benefici. Difatti, l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, in forza del quale, nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

<sup>79</sup> Al proposito, recentemente, E. MORLINO, *Amministrare e punire. La tutela dell'ambiente tra procedimento amministrativo e processo penale*, Milano, Franco Angeli, 2021, che specialmente indaga l'estensione e l'impatto del controllo del giudice penale sull'attività amministrativa diretta alla tutela dell'ambiente.

<sup>80</sup> Al proposito, A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, pp. 26-36, si riferisce a «tre tipologie di tecniche di protezione finalizzate al conseguimento della sostenibilità ambientale. (...) Seguendo un ordine anche cronologico, il primo modello è quello del *command and control* che si basa sull'adozione di strumenti autoritativi al fine di imporre il rispetto di standard ambientali. Il secondo meccanismo si basa sugli strumenti di mercato, mentre il terzo strumento è quello, oggi in ascesa soprattutto in campo climatico, della *litigation*».

<sup>81</sup> G. Rossi, *Funzioni e procedimenti*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 68.

La disposizione incide, così, sull'attività amministrativa discrezionale, in ogni caso in cui «si ravvisi un'interferenza con l'ambiente, l'uso delle risorse e il destino dell'uomo. In altri termini, solo le più rilevanti opzioni strategiche (si pensi a energia, pianificazione, opere pubbliche) sono catturate dal principio»<sup>82</sup> dello sviluppo sostenibile.

È stato affermato che il principio può essere utilizzato «solo nell'ipotesi in cui il rapporto tra azione (posta in essere direttamente dall'amministrazione, oppure dai privati sulla base di un titolo di legittimazione rilasciato dal soggetto pubblico o sotto il suo controllo) e natura esibisca profili di complessità»<sup>83</sup>.

Data tale complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile, secondo il legislatore, deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché entro le dinamiche della produzione e del consumo si inserisca, altresì, il principio di solidarietà, per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

Emerge, qui, il tema della solidarietà intergenerazionale già richiamata in precedenza<sup>84</sup> e che potrebbe in futuro rappresentare parametro di validità per tutte le politiche e azioni in materia di ambiente, nonché criterio generale di legittimità della funzione normativa e di quella amministrativa esercitata in una significativa varietà di contesti, anche quale fattore di «attivazione» del principio di precauzione già richiamato. Al proposito, già in data 8 luglio 2022 sono state adottate con decreto del Ministro per le politiche giovanili le Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche<sup>85</sup>. Più di recente è stato approvato dal Consiglio dei Ministri, un disegno di legge che introduce deleghe al Governo per la semplificazione normativa, nonché misure volte al miglioramento della qualità della normazione, tra le quali l'introduzione di una «valutazione d'impatto generazionale» delle leggi<sup>86</sup>, che dovrebbe svilupparsi come esame preventivo dei disegni

<sup>82</sup> Al proposito, F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 188.

<sup>83</sup> Ivi, p. 189.

<sup>84</sup> E sull'interesse delle future generazioni, R. BIFULCO, A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 0/2010, p. 13 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli Milano, 2008; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 24/2020, pp. 242 ss.; L. BUSATTA, *Dal mancato rispetto delle politiche europee per la qualità dell'aria ai diritti delle generazioni future: come conciliare salute, economia e ambiente?*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2021, pp. 21 ss.; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021, pp. 212 ss.; D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2022, pp. 121 ss.; R. ARAÚJO, L. KOESSLER, *The Rise of the Constitutional Protection of Future Generations*, in *VerfBlog*, 12 agosto 2022, consultabile sul sito [Verfassungsblog](https://www.verfblog.de).

<sup>85</sup> Reperibile al link della pagina del Ministero.

<sup>86</sup> Nonostante sia necessario attendere l'esito del procedimento normativo per osservarne la traduzione, è stato ritenuto che la valutazione di impatto generazionale delle leggi potrebbe considerarsi come attuazione degli artt. 9 e 97 della Costituzione, laddove si menziona l'interesse delle generazioni future in materia ambientale e la sostenibilità del debito

di legge in relazione agli effetti ambientali, sociali o economici ricadenti sui giovani e sulle generazioni future.

Conclude, poi, l'art. 3-*quater* determinando che la soluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali, debba essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane.

Questo è il criterio, l'orizzonte teleologico dell'azione amministrativa, ove emergano rischi connessi all'ambiente, come anche potenzialmente di impatto sulla salute umana<sup>87</sup>.

Tale stretta relazione tra norme generali ambientali e tutela della salute è evidente se si considera che l'art. 9 della legge 28 dicembre 2015, n. 221, aveva inserito all'art. 26 del d.lgs. 152/2006 la Valutazione di Impatto Sanitario (VIS), «da svolgere nell'ambito del procedimento di VIA» come fase autonoma della stessa, sia pure solo per i progetti relativi a particolari tipologie di impianti potenzialmente di grande impatto sulla salute dell'uomo. Poi, pur rivedendo il riferimento alla VIS come fase autonoma, il d.lgs. 16 giugno 2017, n. 104 ha collocato la «salute umana» tra i «fattori» oggetto della VIA per tutti i progetti sottoposti a tale procedura<sup>88</sup>.

Lo sviluppo sostenibile stabilisce, dunque, un obiettivo cui deve tendere prioritariamente l'esercizio dei poteri dell'amministrazione, legittimando l'azione amministrativa, anche pianificatoria, ove sia svolto adeguatamente il procedimento, tenendo in considerazione

---

pubblico. Così, L. BARTOLUCCI, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2024, pp. 39 ss.

<sup>87</sup> In merito al ruolo della tutela della salute nella valutazione di impatto ambientale, M. DI FOLCO, M. MENGOZZI (a cura di), *La salute nelle valutazioni di impatto ambientale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2020, nonché S. PAJNO, V. PUCCI, *Il diritto "fondamentale" alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale*, in *federalismi.it*, n. 27/2020, p. 131 ss., che osservano come i fattori ascrivibili alla "componente salute" nell'ambito delle valutazioni ambientali siano strettamente connessi alla stessa concezione di "tutela dell'ambiente".

<sup>88</sup> Attualmente, ai sensi dell'art. 5, co. 1, lett. b-*bis*, d.lgs. 152/2006, per valutazione di impatto sanitario (VIS) si deve intendere l'elaborato predisposto dal proponente (ossia, il soggetto pubblico o privato che elabora il piano, programma o progetto) sulla base delle linee guida adottate con decreto del Ministro della salute, che si avvale dell'Istituto superiore di sanità, al fine di stimare gli impatti complessivi, diretti e indiretti, che la realizzazione e l'esercizio del progetto può procurare sulla salute della popolazione. Alla lettera c) tra gli impatti ambientali, sono compresi «effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana (...)». E secondo la lettera l-*bis*, per modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto, si intende la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana. La Valutazione di Impatto Sanitario (VIS) è, dunque, una procedura finalizzata a tutelare la salute delle popolazioni esposte agli impatti che piani/programmi/opere possono determinare sull'ambiente del territorio interessato. Il d.lgs. 104/2017 ha, quindi, recepito la direttiva 2014/52/UE sulla Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), prescrivendo per i nuovi impianti che rientrano in una specifica categoria (es. grandi impianti di combustione, raffinerie) di svolgere una VIS al fine di tutelare le popolazioni dai potenziali impatti che questi impianti determinano sul territorio, tenendo conto anche delle relative opportunità di sviluppo.

Al riguardo, E. DOGLIOTTI, L. ACHENE, E. BECCALONI, M. CARERE, P. COMBA, R. CREBELLI, I. LACCHETTI, R. PASETTO, M.E. SOGGIU, E. TESTAI, *Linee guida per la valutazione di impatto sanitario (DL.vo 104/2017)*, Roma, Istituto Superiore di Sanità, 2019 (Rapporti ISTISAN 19/9).



espressamente gli interessi coinvolti e motivando in ordine all'equilibrio raggiunto. Il principio di sviluppo sostenibile si potrebbe imporre come principio in grado di condizionare l'istruttoria, la motivazione, la partecipazione e l'uso della discrezionalità dell'amministrazione<sup>89</sup>, condividendo con il principio di precauzione, da un lato, la scarsa pregnanza in sé e, dall'altro, la intensità potenziale rispetto al procedimento e all'istruttoria.

Il d.lgs. 152/2006 affronta, altresì, l'attuazione del principio di precauzione all'art. 301, ad esso dedicato, così curiosamente introducendolo nella parte sesta, dedicata alla parte risarcitoria del danno ambientale, che logicamente appare lontana dall'obiettivo dell'approccio precauzionale che intende agire sulla causa, limitando o prevenendo i danni connessi a rischi incerti, e si disinteressa del profilo risarcitorio. La collocazione nella parte sesta anziché nella parte prima, dedicata proprio ai principi, potrebbe apparire sintomo di incoerenza sistematica del d.lgs. 152/2006, considerato che i criteri interpretativi tracciati nell'art. 301 dovrebbero trovare applicazione in tutti i settori ambientali disciplinati nel decreto.

La norma, dopo aver richiamato il principio di precauzione di cui all'art. 174, co. 2, TCE, ora confluito nel più volte citato art. 191 TFUE, stabilisce, al comma 1, che «in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione», precisando, al comma 2, che il principio va applicato quando il rischio «possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva».

Al fine di consentire l'applicazione del principio di precauzione, quindi, il rischio temuto, anche solo potenziale, deve essere preliminarmente oggetto di adeguata valutazione scientifica obiettiva, ossia di una valutazione eseguita con metodi scientifici rigorosi<sup>90</sup>.

Da tale norma si trae il primo carattere distintivo dell'approccio precauzionale, se correttamente sviluppato, ossia la natura procedimentale, rigorosa, della valutazione del rischio. Stona, ma non sorprende per i motivi già osservati, che al principio di precauzione sia riconosciuto il potere di legittimare misure denominate di prevenzione. Tale sovrapposizione terminologica conforta una volta in più la tesi secondo cui precauzione e prevenzione siano concetti inscindibili, nonché spesso confusi (come evidenziato anche dalle considerazioni, al riguardo, dell'Avvocato generale svolte nelle conclusioni sopra esaminate).

Stona, però, perché l'art. 302 definisce misure di prevenzione quelle misure «prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno», minaccia imminente di danno

<sup>89</sup> Al proposito, così sostanzialmente concludendo, F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 189-190.

<sup>90</sup> L'aggettivo che qualifica la valutazione scientifica come (necessariamente) obiettiva, non deve essere inteso come assertivo di inoppugnabilità, ma più correttamente come idoneo a fornire una seria ed attendibile giustificazione dell'intervento richiesto (che, tuttavia, ammette sempre, secondo il metodo proprio delle scienze, la dimostrazione contraria). In tal senso, P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, cit., p. 329. Come già ricordato, d'altronde, la precauzione presuppone una incertezza scientifica del rischio.



che per lo stesso articolo si concretizza nel «rischio sufficientemente probabile che stia per verificarsi uno specifico danno ambientale».

Peraltro, la prevenzione è specificamente trattata dal successivo art. 304, denominato “azione di prevenzione”, all’interno del titolo II intitolato “prevenzione e ripristino ambientale”. Ai sensi di tale norma «quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l’operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza», previa specifica comunicazione alle autorità competenti. Al Ministro è affidata, poi, la facoltà di chiedere all’operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia, di ordinare all’operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire, nonché di adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie.

Si tratta, dunque, di due scenari distinti, nei quali, per uno, il rischio è imminente e ben individuato (prevenzione) e, per l’altro, il rischio è potenziale, incerto, oggetto di valutazione apposita (precauzione). Tuttavia, le misure individuabili per fronteggiare il rischio, in base all’approccio rilevato nella norma, apparirebbero riconducibili ad un’unica categoria, con l’unica distinzione della provvisorietà in caso di aggiornamento dei dati scientifici disponibili o, comunque, di evoluzione dei contorni del rischio. In realtà, al di là della evidenziata distinzione circa il presupposto, le misure precauzionali possono coincidere anche con alcune misure preventive, ma non è escluso, ed è anzi probabile, che ve ne siano di ulteriori, riservate all’un caso o all’altro.

La declinazione del principio di precauzione, proposta dal legislatore nella norma in commento, prevede, dunque, la valutazione scientifica del rischio come presupposto indefettibile dell’adozione di misure precauzionali proporzionate, all’esito di un procedimento che ne confermi l’esigenza.

Posto che la normativa di cui al d.lgs. 152/2006 è interamente ispirata al c.d. principio di precauzione, il rispetto delle procedure di VIA<sup>91</sup> ed AIA ivi previste equivale ad una presunzione in merito al rispetto di quel principio<sup>92</sup>.

Indubbiamente, anche in questo contesto, così come, infatti, emerso nel commento alle conclusioni nel caso Ilva, la verifica dell'accettabilità del rischio, ove emergente in istruttoria, presenta le note criticità.

Al fine di giungere al provvedimento finale, l'amministrazione dovrebbe conoscere quali siano i rischi accettabili, ma non esiste una procedura codificata che consenta di raccogliere tali apprezzamenti e neppure una disciplina che permetta di individuare i soggetti da ascoltare. Ad esempio, ci si potrebbe domandare se l'accettabilità del rischio debba essere esaminata solo rispetto a coloro che subirebbero gli effetti diretti dell'attività o anche ascoltando chi abbia interessi significativi, pur distanti nello spazio. La individuazione stessa della collettività di riferimento ed il processo di acquisizione di dati complessi assumono carattere enormemente politico, apparentemente non risolvibile sotto il profilo squisitamente giuridico.

Non potendosi considerare arbitraria tale verifica di accettabilità del rischio, si ritiene che, pur risultando ineliminabile la sfumatura politica, debba essere svolta un'analisi partecipata e strutturata in merito alla "accettabilità" sociale dei rischi, con il coinvolgimento di livelli di governo, apparati amministrativi, cittadini e associazioni, fino a giungere a determinare la condivisione dell'eventuale condizionamento delle attività presa in esame.

Il fatto stesso che il provvedimento di VIA difficilmente possa avere contenuto meramente dispositivo, ridotto ad un contenuto positivo o negativo, ma l'efficacia del provvedimento finale sia normalmente sottoposta ad una lista di condizioni, ci consente di ritenere la decisione ambientale una decisione pubblica condizionale<sup>93</sup>, dove l'integrazione degli interessi

<sup>91</sup> Peraltro, l'art. 19 definisce un momento di certa applicazione del principio di precauzione nel procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, c.d. screening. Al riguardo, P. BERTOLINI, *L'ascesa del principio di precauzione nel diritto ambientale contemporaneo*, in *Riv. giur. amb.*, n.6/2019, pp. 1 ss.

Il comma 5, in particolare, prevede che l'autorità competente allo svolgimento del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA abbia l'onere di verificare se il progetto possa causare possibili impatti ambientali significativi. Si tratta, dunque, di un processo da svolgere in più fasi, il quale richiede che l'autorità competente stabilisca, nel caso concreto, la soglia di significatività, soppesi le evidenze istruttorie, considerando quali possano essere gli impatti ragionevolmente prevedibili sull'ambiente, effettuando una valutazione dei rischi, e, infine, decida se il progetto rientri o meno all'interno della soglia di significatività tracciata. Si tratta certamente di una fase prodromica alla più penetrante procedura di VIA, ed è finalizzata ad un'analisi preventiva precauzionale, che prescinde da un ragionevole grado di certezza in merito alla effettiva sussistenza di specifici rischi di carattere ambientale connessi a un determinato progetto. In tal modo, è necessario che il principio di precauzione svolga un ruolo guida nello svolgimento della relativa istruttoria e in relazione all'esplicazione della potestà amministrativa, assurgendo a parametro fluido, sulla base del quale fondare il bilanciamento degli interessi.

<sup>92</sup> Benché non si possa a priori escludere che il rispetto di tali procedure non sia già di per sé sufficiente, e che, quindi, uno spazio per l'ulteriore applicazione del principio rimanga, l'applicazione del principio non si può fondare sull'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato non ancora verificate in termini scientifici. Cons. Stato sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4545.

<sup>93</sup> Sempre, A. BARONE, *Dopo la VIA: la sicurezza "sostenibile" nel D.lgs. n. 104/2017*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della valutazione di impatto ambienta-*

coinvolti ben può imporre prescrizioni ispirate a principi di cautela. A ciò si aggiunga che la previsione di procedimenti di rilascio, rinnovo, riesame, verifica e controllo rappresenta una architettura del procedimento amministrativo in cui la gestione del rischio non si limita e non si può limitare al primo provvedimento, ma deve seguire lo sviluppo dell'attività, per intervenire ove necessario, a seguito di adeguato monitoraggio.

È stato osservato che la condizione, contenuta nel provvedimento di VIA, diventa elemento strutturale della scelta pubblica ambientale, in linea con il portato del principio di proporzionalità, secondo cui le scelte di risk management dovrebbero tendere ad evitare (ove possibile) l'opzione zero, e, invece, consentire l'avvio di una attività o di un progetto, subordinandolo, però, ad una serie di condizioni a garanzia della tutela della salute e dell'ambiente<sup>94</sup>. Il principio di precauzione, attuato nell'ambito della valutazione ambientale, dovrebbe proporre una analisi che conduca, ove possibile, alla realizzazione del progetto, pur con delle prescrizioni, piuttosto che alla sua bocciatura *sic et simpliciter*, in una prospettiva di sicurezza sostenibile. Il procedimento improntato alla sostenibilità in sicurezza deve potersi sviluppare secondo flessibilità, esprimendo una capacità di adattamento e di reazione rispetto all'evoluzione tecnico-scientifica ed agli impatti ambientali negativi ed imprevisti.

Il decreto 152/2006 non fa eccezione rispetto alla natura partecipativa<sup>95</sup> dell'approccio precauzionale, secondo cui la collaborazione e la cooperazione tra enti pubblici e privati risultano fondamentali per ottenere la tutela dei beni primari esposti al pericolo. In tale ottica, le regioni, le province autonome e gli enti locali, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino, possono presentare al Ministro dell'ambiente, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente.

Nei diversi ambiti in cui si esplica la tutela ambientale, riferiti alla protezione di risorse naturali, alla prevenzione di rischi in aree naturali protette, o ancora ad attività considerate pericolose, ad elevato rischio per l'ambiente (rifiuti e industria, ad esempio), l'Amministrazione pubblica è tenuta ad introdurre un'adeguata pianificazione di azioni e politiche amministrative finalizzate a contenere i rischi, sulla base dei principi di prevenzione e precauzione.

le, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 73, ove si richiama altresì E. FREDIANI, *Decisione condizionale e tutela integrata di interessi sensibili*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2017, pp. 447 ss.

<sup>94</sup> *Ibidem*.

<sup>95</sup> Al riguardo, A. RALLO, *Accesso e partecipazione nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento di interessi. La nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 49 ss.

La pianificazione rappresenta, infatti, l'unica azione in grado di individuare la strategia e definire e precisare gli obiettivi, che non possono che essere indicati in via assai generale dal legislatore. In tale contesto, i principi di prevenzione e precauzione impongono la predisposizione di un quadro di interventi, così che l'azione amministrativa provvedimentoale possa poi effettivamente essere in grado di contenere i rischi ambientali e si sviluppi entro binari prevedibili<sup>96</sup>.

In tale ambito, quindi, prioritariamente il mandato di tutela impone un'azione di pianificazione, prevenzione, oltre che di controllo, da parte dell'apparato amministrativo.

L'amministrazione agisce, poi, mediante un ampio sistema di regolazione mediante provvedimenti che assumono una valenza "direttiva"<sup>97</sup> e fortemente conformativa, che si esprime, in particolare, nel potere delle pubbliche amministrazioni di apporre ai provvedimenti una serie, anche numerosissima, di prescrizioni specifiche e dettagliate, al rispetto delle quali è subordinato l'assenso alla localizzazione, realizzazione ed esercizio dell'impianto o dell'attività antropica, oltre che la predisposizione dei piani di monitoraggio e controllo successivi al rilascio del provvedimento<sup>98</sup>.

Tramite le prescrizioni contenute nei provvedimenti, l'amministrazione esercita il bilanciamento tra loro di interessi ambientali, interessi pubblici e libertà economiche, nel rispetto, tra gli altri, dei principi di precauzione e sviluppo sostenibile.

In tale contesto, il principio di precauzione opera come regola procedurale dei procedimenti amministrativi ambientali, nonché come parametro di valutazione delle misure assunte, imponendo che il procedimento ambientale si svolga secondo le regole del giusto procedimento<sup>99</sup>.

La gestione del rischio ambientale va inserita adeguatamente in un sistema di principi e di garanzie procedurali, sistema che rappresenta una fondamentale forma di tutela nei confronti del rischio di un eccesso di potere attribuito all'amministrazione, considerato, peraltro, che il principio di precauzione può portare, all'esito della ponderazione, alla

<sup>96</sup> Al proposito, M. DELSIGNORE, Voce "Ambiente", in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enciclopedia del diritto*, vol. 3: *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 1 ss.

<sup>97</sup> Sottolinea la valenza direttiva dei provvedimenti ambientali, F. FONDERICO, Voce "Tutela dell'Ambiente", I, *Diritto amministrativo*, in *Enc. giur. Treccani*, 2007, pp. 7 ss.

<sup>98</sup> Così, M. CROCE, *La portata del sindacato di legittimità sulle valutazioni tecniche in materia di ambiente*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Le valutazioni tecnico-scientifiche tra amministrazione e giudice. Concrete dinamiche dell'ordinamento*, Napoli, Jovene, 2021, pp. 111-112, che osserva che proprio l'«intensità delle previsioni» è uno dei tratti che hanno indotto la dottrina a configurare un «regime amministrativo speciale dell'ambiente», la cui giustificazione risiederebbe nella valenza solidaristica e doverosa dell'azione di tutela esercitata; sul punto G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Aa.Vv., Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1121 ss.

<sup>99</sup> Il principio di precauzione deve orientare l'applicazione e l'esercizio dei poteri decisori in funzione dell'acquisizione più accurata possibile (sul piano fattuale e scientifico) di elementi conoscitivi tali da orientare la decisione concreta dell'amministrazione, sulla base dei criteri della proporzionalità delle misure, della non discriminazione delle stesse, della loro coerenza, dell'esame dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dalla mancanza di azione e dall'esame dell'evoluzione scientifica. In tal senso, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 5 giugno 2019, n. 1503, commentata in P. BERTOLINI, *L'ascesa del principio di precauzione nel diritto ambientale contemporaneo*, cit.

preminenza della tutela dell'ambiente sugli interessi economici coinvolti. Ed in ogni caso, ove anche prevalessero interessi economici, occorre che il procedimento sia compiuto. In tale ottica, risulta ovvia, quanto opportuna, la previsione di cui all'art. 9 d.lgs. 152/2006, secondo cui alle procedure di verifica e autorizzazione ambientali si devono applicare, in quanto compatibili, le norme della legge 7 agosto 1990, n. 241, sia in materia di procedimento amministrativo sia di diritto di accesso ai documenti amministrativi.

La tutela degli interessi ambientali si realizza nel procedimento e tramite il procedimento, sia nella reazione alla condotta del terzo, sia nell'accoglimento della partecipazione del terzo, sia nel controllo diffuso stimolato dalla stessa normativa, già sopra commentata.

La gestione del rischio si sviluppa, nel settore ambientale, anche nel c.d. Green Deal<sup>100</sup>, cioè il programma faro per i prossimi decenni delle politiche comunitarie sullo sviluppo sostenibile e il benessere dei cittadini europei<sup>101</sup>, secondo cui, comunque, deve essere garantito un ruolo più attivo delle istituzioni nell'indirizzare le scelte produttive e di mercato delle imprese, ove i poteri pubblici devono assumere un ruolo anche di governo e di guida dei mercati, non potendosi limitare alla regolazione<sup>102</sup>. L'impostazione del Green Deal pare rispondere ad un sistema di gestione del rischio legato ai concetti di migliore tecnologia disponibile, non preclusione e margine di sicurezza<sup>103</sup>.

Obiettivi precauzionali sono, inoltre, inseriti nel Piano di azione per la riduzione dell'inquinamento alla fonte<sup>104</sup> e nella dimensione ambientale delle Strategie tematiche relative alla biodiversità<sup>105</sup>.

La complessità dello scenario e delle esigenze di tutela riposte nel sistema di tutela ambientale impone un ruolo del decisore pubblico viepiù crescente<sup>106</sup>, chiamato a soddisfare

<sup>100</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Il Green Deal europeo, COM(2019) 640 final.

<sup>101</sup> Ivi; come annuncia la Comunicazione, in introduzione, «si tratta di una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse.

Essa mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze».

<sup>102</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy e settore dell'energia*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI, *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, p. 121.

<sup>103</sup> R.B. STEWART, *Environmental regulatory decision making under uncertainty*, in T. SWANSON (a cura di), *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, cit.

<sup>104</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un percorso verso un pianeta più sano per tutti, Piano d'azione dell'UE: "Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo", 12 maggio 2021, COM(2021) 400 final.

<sup>105</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, Ripartire la natura nella nostra vita, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final.

<sup>106</sup> A sottolineare tale ruolo, V. VAIRA, *Il danno alla salute da inquinamento atmosferico e l'omessa adozione di provvedimenti da parte della p.a. per la tutela dell'ambiente: le Sezioni Unite civili devolvono la causa al giudice ordinario*, in *Corti supreme e salute*, n. 3/2023, che ritiene (p. 22) come «l'emergere delle molteplici interazioni con la salvaguardia dell'ambiente che muovono verso l'affermazione di un "diritto ad un ambiente salubre" apr[ra] nuovi scenari di tutela, an-

il bisogno di affidamento della popolazione sulla piena considerazione delle istanze collettive e individuali: accorto titolare di vari gradi di discrezionalità, il decisore pubblico si presenta come responsabile politicamente nei confronti della comunità e protagonista attivo e garante dell'osservanza di procedimenti decisionali ambientali quanto più trasparenti e dettagliati possibile, nel rispetto dei criteri, parametri e principi finora esaminati.

## 5. Osservazioni conclusive sull'approccio alla tutela dell'ambiente nel caso Ilva, alla luce delle questioni pregiudiziali all'esame della Corte

Al di là delle perplessità terminologiche utilizzate dalla normativa ambientale, nazionale ed europea, dei dubbi interpretativi posti nelle conclusioni dell'Avvocato generale, dell'equivocità di termini privi di traduzione immediatamente precettiva, la vicenda in commento appare chiaramente interessata dal complesso di regole e principi che informano la disciplina ambientale<sup>107</sup>.

Dunque, benché possa apparire prematuro svolgere osservazioni conclusive sulla causa in esame, alcune considerazioni possono certamente trarsi sulla vicenda Ilva e sulla condotta del decisore politico e del legislatore, pure al fine di riflettere sull'adeguatezza degli strumenti, anche normativi, di cui l'ordinamento dispone per contrastare o governare fenomeni di inquinamento. Indubbiamente, poi, occorre ammettersi che le conclusioni non paiono lasciare particolari spazi ad una diversa interpretazione in sede di pronuncia della Corte (al di là di alcuni opportuni chiarimenti rispetto alle osservazioni svolte dall'Avvocato generale, come già commentato)<sup>108</sup>.

Nel corso del contributo si è discusso dei margini di valutazione del decisore pubblico con riguardo al bilanciamento degli interessi e della rilevanza di dati emergenti al fine di un

---

che anticipata, che conferiscono all'attività amministrativa un ruolo proattivo». Al proposito viene citata opportunamente A. PIOGGIA, *Salute, diritti e responsabilità medica. Una storia italiana*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2018, pp. 517 ss., secondo cui «il diritto alla salute, meglio e più di altri diritti fondamentali, risente della trasformazione della società e delle istituzioni. Non è solo, infatti, un diritto chiave della personalità, legato all'esistenza dell'individuo come corpo e come spirito, ma è anche un diritto al quale corrisponde una doverosità complessa della sfera pubblica, che si traduce nella disciplina, programmazione e organizzazione di un articolato sistema di servizi e prestazioni».

<sup>107</sup> Sul ruolo fondamentale dei principi nella disciplina ambientale, S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, cit., p. 6, secondo cui «In un contesto così articolato, l'interprete ha la necessità di individuare i principi cui fare riferimento per definire la fonte applicabile e per verificare la coerenza delle scelte operative rispetto alle linee, non univoche, delle fonti del diritto che quelle scelte debbono rispettare».

<sup>108</sup> Sull'impatto della futura sentenza della CGUE sul giudizio di rinvio, invece, ogni osservazione appare prematura. Benché la domanda di pronuncia pregiudiziale appaia ricevibile, sulla scorta delle conclusioni dell'Avvocato generale, non appare evidente l'effetto che potrà avere la sentenza sull'azione avanzata nei confronti dei convenuti del giudizio di rinvio, ossia Ilva e Acciaierie d'Italia. Ciò, considerato che la risposta alle domande potrebbe sancire la illegittimità delle scelte operate dal legislatore e dall'amministrazione, e soprattutto delle deroghe dedicate all'ILVA, ma non necessariamente dell'azione dell'Acciaieria (quale espressione di società private), ove rispettosa della normativa e delle direttive ricevute, ancorché contrarie alla normativa comunitaria.



riesame di decisioni assunte in un contesto di gestione del rischio. Le riflessioni non potevano prescindere dalla discussione dei principi e delle regole applicabili al procedimento di autorizzazione, nonché del ruolo del decisore politico e del legislatore nei meccanismi di tutela ambientale e di valutazione del danno sanitario, a maggior ragione in conseguenza alla riforma costituzionale di cui si è trattato.

L'azione amministrativa e politica deve essere azione di lungo periodo, caratterizzata da un approccio solidaristico, procedure adeguate e apparati idonei sotto il profilo tecnico, mostrandosi viceversa inammissibile ogni diversa azione nel settore ambientale e sanitario. Peraltro, il modo stesso di affrontare le questioni ambientali rappresenta una scelta decisiva, identitaria, in quanto richiede una presa di posizione in ordine ad interessi che coinvolgono e toccano punti nevralgici di ogni sistema: tutela del mercato, dell'occupazione e della crescita economica, da un lato, e inclusione sociale e protezione della salute e dell'ambiente, dall'altro<sup>109</sup>.

Dagli atti accessibili, dalla progressione di eventi societari e dalle determinazioni politiche e legislative, appare evidente che il dato sanitario non sia stato escluso dalla ponderazione, ma sia risultato insufficiente ad arrestare l'attività produttiva di Taranto, a fronte delle considerazioni svolte rispetto alle esigenze economiche e occupazionali.

Con riguardo alla prima questione, il riesame dell'autorizzazione apparirebbe necessario in particolare quando risulta in un secondo momento che un impianto provoca fenomeni di inquinamento significativi, ad esempio a seguito di una valutazione del danno sanitario. Tuttavia, specificamente, è emerso il tema della valutazione di inaccettabilità del rischio e della significatività dell'inquinamento che non può essere ridotta alla sola valutazione del danno sanitario, anche in sede di riesame, trattandosi di questione che compete al rappresentante politico, nel suo ruolo di recepimento (e selezione) delle istanze collettive ritenute prioritarie. Nell'analisi proposta, spicca, dunque, il tema della vincolatività dell'esito della VDS (strumento specifico individuato per il caso Ilva) nella gestione del rischio, in cui l'amministrazione è chiamata ad esaminare molteplici dati e interessi, assumendosi la responsabilità politica di ritenere determinante o non determinante il "nuovo" rischio emerso ai fini dell'autorizzazione.

In effetti, la normativa impone il riesame dell'autorizzazione in particolare quando risulta che un impianto provoca fenomeni di inquinamento significativi. Il commento si è interrogato sulla portata del termine "significativo", che parrebbe implicare una valutazione discrezionale del decisore politico. Si può, indubbiamente, ritenere, come osservano le conclusioni, che i fenomeni di inquinamento che provocano danni alla salute siano significativi solo qualora gli effetti dannosi debbano ritenersi eccessivamente nocivi per la salute umana. Tuttavia, appare evidente che si tratti solo di spostare il problema definitorio dal termine "significativo" alla locuzione "eccessivamente nocivo". Solo la determinazione di

<sup>109</sup>In tal senso, A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, cit., p. 9.

soglie, in seno a ciascuna normativa settoriale (e nazionale), può risolvere l'ambiguità. Altrimenti l'accettabilità o meno dell'inquinamento non può che essere oggetto della specifica attività di bilanciamento di cui sono incaricati, in prima istanza, il legislatore (appunto, nella determinazione delle soglie) e, in seconda istanza, l'amministrazione, mediante la propria attività discrezionale, in assenza di regole tecniche definite o di parametri oggettivi. In tal senso, la valutazione discrezionale rispetto alla previa definizione normativa di soglie limite rappresenta, da un lato, una soluzione spesso obbligata e, dall'altro, un'opzione in più, connotata da prudenza e prevenzione, utile ad attuare nella fattispecie il temperamento di interessi, previa adeguata motivazione e attuazione secondo criteri procedurali predefiniti.

In effetti, la questione richiamerebbe ai doveri di riesame il decisore politico, anche sulla scorta di una valutazione di accettabilità, benché spetti al decisore pubblico anche l'accertamento del grado di accettabilità del rischio da parte della società, elemento fondamentale per decretare l'azione o l'inazione dinanzi a un rischio. Sebbene astrattamente si possano ipotizzare modalità per sondare le opinioni di un campione della cittadinanza, nel concreto il grado di accettabilità non può che essere valutato all'interno del procedimento istruttorio (amministrativo o legislativo che sia), pur dovendosi ammettere la ineludibile componente politica della valutazione stessa.

Tuttavia, è indubbio che il dato sanitario debba essere oggetto di necessaria, effettiva e tempestiva considerazione da parte dell'autorità competente al rilascio e riesame dell'AIA, e non possa essere ignorato, imponendo, per contro, la manifestazione di una decisione precisa in un senso o nell'altro, rappresentando la cifra politica dell'esito istruttorio.

Al di là dell'elemento politico, appare condivisibile quanto considerato dall'Avvocato generale, ossia che il continuo rinvio del termine fissato per l'osservanza delle misure di riduzione delle emissioni e per il rispetto della normativa ambientale, risulta ingiustificato o, comunque, privo di legittimazione normativa. Il margine discrezionale del legislatore e dell'amministrazione pubblica, eventualmente idoneo a consentire un bilanciamento tra gli interessi contrapposti, nel prevedere un differimento rispetto ai termini di attuazione delle condizioni di autorizzazione, parrebbe, in effetti, nullo.

Tuttavia, la valutazione del dato sanitario, che appare indiscutibile scientificamente, si scontra con il ruolo della funzione pubblica, chiamata a svolgere il bilanciamento tra gli interessi, ma anche a conformarsi al grado di accettabilità del rischio espresso dalla collettività<sup>110</sup>.

<sup>110</sup>S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, cit., p. 45, afferma che «è urgente che vengano precisati i criteri con i quali si renda trasparente il dialogo tra scienza e politica, attivando organismi tecnici dotati di autonomia ma anche di rigorosi criteri che ne garantiscano la neutralità, prevedendo sedi ed elaborazioni per l'acquisizione dei dati tecnici e la definizione del rapporto che tali dati hanno con le esigenze economiche e sociali da soddisfare. Si tratta non soltanto di garantire la trasparenza di un'amministrazione responsabile e di definire, sul piano scientifico, la sussistenza dei rischi, ma anche riconoscere la competenza della politica ad effettuare una valutazione oggettiva dei margini di accettabilità dei rischi. Si tratta soprattutto di individuare le garanzie di informazione e di parte-

La pubblica amministrazione, il decisore politico ed il legislatore sono chiamati, ognuno per le proprie competenze, a tradurre nel proprio esercizio il mandato proveniente dalla collettività di riferimento, soppesando le relative istanze, in alcuni casi contrapposte ed espressione di interessi privati, coinvolti nelle dinamiche decisionali dei poteri pubblici.

Ancora prima che sugli individui, infatti, i doveri ricadono sui soggetti pubblici, chiamati, sulla base del generale “dovere di solidarietà sociale”<sup>111</sup>, a adottare le azioni più idonee per fornire la protezione richiesta da interessi e diritti davvero primari.

Se da un lato, quindi, le considerazioni svolte nelle conclusioni già commentate, depositate nella causa da cui muove il presente elaborato, appaiono condivisibile nell'esito, dall'altro, resta da chiarire se, a fronte di una ponderazione più marcata, più evidente, più “documentata”, le scelte effettuate nella vicenda Ilva, con riguardo alla valutazione specifica del danno sanitario, potessero giungere ai medesimi risultati in forza dell'attività di bilanciamento affidata ai responsabili politici.

Senza dubbio, si nota una crescente necessità di assicurare che la collettività partecipi alle decisioni politiche e alle iniziative di tutela, anche ove riguardino principalmente questioni territoriali.

Allo stesso tempo, occorre riconoscere che spetta alla politica valutare i livelli accettabili di rischio e assumere le decisioni conseguenti, quale specifico compito istituzionale ad essa affidato.

---

cipazione nel corso dell'elaborazione delle norme tecniche, precisando con chiarezza forme e procedimenti per la loro emanazione».

<sup>111</sup>Sul ruolo dei soggetti pubblici nella tutela ambientale, così, A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, cit., p. 3.

