

## La CGUE sancisce il tramonto del c.d. uso predatorio del bilanciamento costituzionale nel caso Ilva e apre alla presa in considerazione delle sostanze climalteranti

di Maria Rita Anglani

**Title:** The CJEU declares the demise of the so-called predatory use of constitutional balancing in the Ilva case and opens the door to the consideration of climate-altering substances

**Keywords:** Protection of health and environment; Ilva; Climate change; VIA; Pollution; Air quality

1. – La sentenza della Grande Sezione della CGUE del 25 giugno 2024, “*C. Z. e a. contro Ilva S.p.a. in Amministrazione Straordinaria, Acciaieria d'Italia Holding S.p.a. e Acciaieria d'Italia S.p.a.*”, causa C - 626/22, ha ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale promossa dal Tribunale di Milano ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Rispondendo ai tre quesiti pregiudiziali, la CGUE ha sostanzialmente “bocciato”, in quanto contrarie al diritto europeo, le «ripetute proroghe» italiane volte a consentire la prosecuzione dell'attività industriale dell'ex Ilva di Taranto, attuate malgrado la riscontrata presenza di individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana, specificando, altresì, che il giudizio di riesame della autorizzazione alla prosecuzione dell'attività debba investire non solo l'impatto «delle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi», ma anche «di tutte quelle oggetto di emissioni scientificamente note come nocive, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale»; sì che, ove all'esito di detto vaglio l'attività risulti dannosa per l'integrità dell'ambiente e/o della salute umana, essa dovrà essere sospesa.

Spetterà dunque al Tribunale di Milano valutare se la prosecuzione dell'esercizio dell'impianto dell'ex Ilva si dimostri o meno pericolosa per l'ambiente e/o per la salute e, di conseguenza, prendere i relativi provvedimenti.

La decisione in commento rappresenta, da un lato, il consolidamento della giurisprudenza CEDU a tutela dei diritti dei residenti tarantini, nonostante appunto gli interventi statali pro-Ilva (Cfr., *Cordella e a. contro Italia*, ric. n. 54414/13 e 54264/15, sentenza 24 gennaio 2019, CEDU), e, dall'altro, offre interessanti spunti di riflessione in ordine allo stretto collegamento tra la protezione dell'ambiente, della salute umana e del clima.

2. – In particolare, la domanda di pronuncia pregiudiziale in parola è scaturita dalla esigenza di chiarimenti in relazione alla coerenza dei c.d. decreti salva Ilva con la

disciplina comunitaria e, in particolare, con la direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali (*Industrial Emissions Directive* – IED), come recepita dall'Italia tramite il decreto legislativo n. 152/2006 (Testo Unico Ambiente), mirante alla riduzione delle emissioni industriali nocive attraverso l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili (*Best Available Techniques* – BAT).

Il giudizio alla base del rinvio è infatti originato dalla prima *class action* italiana contro l'ex Ilva, una azione collettiva promossa ai sensi dell'art. 840 *sexiesdecies* c.p.c. per la protezione dei diritti omogenei dei circa 300.000 residenti nel Comune di Taranto e limitrofi, volta ad ottenere una inibitoria alla prosecuzione, in tutto o in parte, dell'esercizio della c.d. area a caldo degli impianti ex Ilva e/o la cessazione dell'attività produttiva fino a puntuale rispetto delle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), nonché la predisposizione di un piano industriale che preveda l'abbattimento del 50% delle emissioni di gas serra entro il 2026.

Nella specie, i ricorrenti agiscono al fine di tutelare il diritto alla salute, il diritto alla serenità e tranquillità nello svolgimento della loro vita ed il diritto al clima (artt. 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; Regolamento 2021/1119/UE), ad avviso degli stessi tutti diritti significativamente lesi dalla attività produttiva dell'acciaieria, fortemente inquinante e dunque altamente dannosa e pericolosa per la salute umana.

Nell'ambito di tale procedimento, il giudice italiano ha ritenuto necessario sospendere il giudizio, rinviando, con ordinanza del 16 settembre 2022, la questione alla Corte di Giustizia UE, formulando tre quesiti interpretativi in ordine alla direttiva 2010/75/UE, e, in particolare:

“- se la direttiva 2010/75, letta alla luce dell'art. 191 TFUE, debba essere interpretata nel senso che gli Stati membri sono tenuti a prevedere una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'installazione interessata tanto sull'ambiente (VIA) quanto sulla salute umana (VDS), quale atto interno ai procedimenti di rilascio o riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione ai sensi della direttiva;

- se la direttiva 2010/75 debba essere interpretata nel senso che, ai fini del rilascio o del riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione ai sensi di tale direttiva, l'autorità competente deve considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, tutte quelle oggetto di emissioni che siano scientificamente note come nocive derivanti dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione;

- e, infine, se la direttiva 2010/75 debba essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di una installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione è stato oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana”.

Nel rispondere affermativamente ai riportati quesiti, la CGUE sottolinea anzitutto che la protezione dell'ambiente e della salute umana costituiscono obiettivi chiave del diritto dell'Unione, garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché precipuamente perseguiti dalla direttiva 2010/75, la quale mira appunto a salvaguardare il diritto di vivere in un ambiente idoneo a garantire salute e benessere.

Conseguentemente, l'invocazione del «bilanciamento ragionevole», avallato dalla Corte Costituzionale nella celebre sentenza n. 85/2013, a suffragio della statuizione che «l'adozione di norme speciali applicabili all'Ilva deriverebbe da una ponderazione tra gli interessi in gioco, vale a dire la protezione dell'ambiente, da un lato, e quella dell'occupazione, dall'altro (cit. C. Cost., sentenza n. 85/2013, par. 129), sembrerebbe non poter più giustificare, peraltro anche alla luce dei riformati

artt. 9 e 41 della Costituzione, la significativa compromissione, se non addirittura la elisione, di diritti accertatamente lesi in favore di “interessi strategici nazionali”.

3. – Con specifico riferimento al primo quesito, la CGUE premette che la tutela e il miglioramento della qualità dell’ambiente nonché la protezione della salute umana siano due componenti strettamente collegate della politica dell’Unione in materia ambientale, nella quale rientra la direttiva 2010/75.

Ai sensi dell’art. 1 della medesima direttiva 2010/75, infatti, gli obiettivi dichiarati della stessa sono rappresentati dalla prevenzione e dalla riduzione dell’inquinamento proveniente da attività industriali, in ossequio ai principi unionali in materia di protezione dell’ambiente e della salute umana derivanti, segnatamente, dagli artt. 191 par. 1 e 2 TFUE.

Ancora, ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea è stabilito che nella definizione e nella attuazione di tutte le politiche ed attività dell’Unione è garantito «un livello elevato di protezione della salute umana» (art. 35), nonché «un livello elevato di tutela dell’ambiente e del miglioramento della sua qualità» (art. 37).

Ebbene, sulla scorta di tanto sono dunque da interpretarsi le norme della direttiva 2010/75 e, in particolare, le regole afferenti il rilascio della autorizzazione di cui all’art. 5 e, soprattutto, la nozione di «inquinamento» che assume rilievo ai sensi dell’art. 11.

Pertanto, la CGUE afferma che nel concetto unionale di inquinamento ai sensi della direttiva 2010/75 debbano ritenersi inclusi i danni tanto all’ambiente quanto alla salute umana.

Invero, molteplici conferme di quanto sopra si rinvengono già all’interno del testo normativo in commento, il cui art. 3 punto 2 definisce infatti l’«inquinamento» come «the direct or indirect introduction, as a result of human activity, of substances, vibrations, heat or noise into air, water or land which may be harmful to human health or the quality of the environment, result in damage to material property, or impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment» (in tal senso, Sdruzhenie «Za Zemyata – dostap do pravosadie» e a., causa C – 375/21, sentenza 9 marzo 2023, CGUE, § 48).

Tale interpretazione è corroborata, altresì, dall’art. 8 della direttiva 2010/75, il quale dispone che, laddove la violazione delle condizioni di autorizzazione rappresenti un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni sull’ambiente e sino a che la conformità non venga ripristinata, l’esercizio dell’installazione interessata è sospeso.

Ulteriore suffragio si rinviene nell’art. 23, par. 4, della direttiva 2010/75, il quale, in tema di ispezioni ambientali, impone che la valutazione sistematica dei rischi ambientali deve avere ad oggetto, tra gli altri, l’impatto potenziale e reale delle installazioni interessate sulla salute umana e sull’ambiente.

Sulla scorta di tanto, quindi, la CGUE sconfessa anche l’avanzata ipotesi interpretativa secondo cui la valutazione di danno sanitario (VDS) di cui all’art. 1 bis del D. L. n. 207/2012 sarebbe idonea a fondare solo una eventuale domanda di riesame di una autorizzazione precedentemente concessa, concludendo che, invece, tale valutazione debba costituire atto interno al procedimento di rilascio – e, eventualmente, di riesame – dell’autorizzazione all’esercizio di una installazione e ne costituisce, al pari della valutazione di impatto ambientale (VIA), un presupposto.

4. – In ordine al secondo quesito, si apprezza il dato più significativo della sentenza in commento.

In punto di esame di tale interrogativo pregiudiziale, infatti, la CGUE chiarisce la effettiva portata del «livello elevato di tutela» dell'ambiente e della salute perseguito dalla politica unionale, il quale impone un approccio di tipo preventivo, che valuti tutti gli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente e che assuma come oggetto, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, anche «tutte quelle oggetto di emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione».

Ai sensi degli artt. 12 e 14 della direttiva 2010/75, infatti, il procedimento di rilascio della autorizzazione prevede che la relativa domanda debba contenere una descrizione del tipo e dell'entità delle prevedibili emissioni dell'installazione nonché una identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente; sì che la domanda potrà essere accolta solo ove tali dati rispettino i valori limite di emissioni fissati.

Ai sensi dell'art. 21 della direttiva 2010/75, tuttavia, è stabilito che le condizioni di autorizzazione debbano essere riesaminate quando l'inquinamento provocato da una installazione sia tale da rendere necessaria la revisione dei valori di limite di emissione fissati nell'autorizzazione all'esercizio di tale installazione ovvero l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori di limite.

Ciò significa che, contrariamente a quanto sostenuto dall'ex Ilva e dal governo italiano, nell'ambito del procedimento di riesame di un'autorizzazione già concessa, si debba procedere a una valutazione globale che tenga conto di tutte le fonti inquinanti e del loro effetto finale cumulativo, in modo da garantire che la somma delle emissioni non possa comportare alcun superamento dei valori limite per la qualità dell'aria quali definiti dalla direttiva 2008/50/CE, come modificata dalla direttiva 2015/1480/UE (Cfr., *Sdruzhenie «Za Zemyata – dostap do pravosadie» e a.*, causa C – 375/21, sentenza 9 marzo 2023, CGUE, § 54).

Pertanto, il vaglio di riesame di una autorizzazione già concessa è da intendersi aperto, appunto in nome del duplice elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente, a «tutte le emissioni scientificamente note come nocive», indipendentemente se siano o meno state identificate nel procedimento di autorizzazione iniziale.

Ebbene, nella nozione di «tutte le emissioni scientificamente note come nocive» debbono ritenersi rientrare, ai sensi degli artt. 4, 191 e 193 TFUE, tre tipologie di emissioni: quelle già previste come dannose da fonti europee, quelle che la scienza rende “note” quali nocive e, infine, quelle che il diritto interno, sempre in applicazione del duplice elevato livello di protezione, contempla come dannose.

In altri termini, la CGUE offre una chiave di interpretazione omnicomprendente, facendo rientrare in quel «tutte» anche le sostanze oggetto di emissioni climalteranti, ad esempio i gas serra industriali.

Come di recente sostenuto dall'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), infatti, i gas serra industriali sono sostanze ritenute “nocive” per l'ambiente e per la salute umana, in quanto essi alterano la concentrazione atmosferica, destabilizzano il sistema climatico e lo proiettano oltre le soglie di sicurezza fissate dagli Stati ai sensi dell'art. 2 dell'Accordo di Parigi (Cfr., P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi e J. Malley (a cura di), *Climate Change and Land: An Ipcc Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes*, in *Terrestrial Ecosystems*, 2019).

Anche il diritto europeo, peraltro, con l'introduzione del principio del *Do No Significant Harm* (DNSH), come integrato dai Regolamenti UE n. 2020/852 e 2021/241, proprio in funzione della lotta al cambiamento climatico antropogenico, stabilisce che la valutazione circa il carattere significativo dell'effetto emissivo deve sempre essere rapportato al grado di ecosostenibilità.

Anche il diritto interno, invero, in particolare con la "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare un danno significativo all'ambiente", adottata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e allegata alla Circolare n. 22 del 14 maggio 2024, esclude la compatibilità delle fonti fossili con il suddetto principio del *DNSH*.

Ne discende una prevedibile se non auspicabile incidenza nel giudizio *a quo* delle valutazioni di impatto climatico, posto che, diversamente opinando, in nome della attuazione del diritto europeo a garanzia di «un elevato livello di protezione» di salute e ambiente, si pretenderebbe di escludere le sostanze climalteranti, esplicito ostacolo di tale garanzia (Cfr., M. Carducci, *L'installazione "ex Ilva" dopo la sentenza della Corte di Giustizia UE: le emissioni climalteranti tra interesse "strategico" e generazioni future*, in *Diritti Comparati*, 2024).

5. – Da ultimo, con riferimento al caso specifico della compatibilità delle ripetute proroghe salva Ilva con la normativa unionale, la CGUE riconosce che, ai sensi del considerando 43 della direttiva 2010/75, il legislatore dell'Unione ha concesso che talune nuove prescrizioni derivanti da detta direttiva si applichino ad installazioni esistenti, come appunto lo stabilimento Ilva, dopo un periodo determinato a partire dalla data di applicazione della stessa, e ciò per concedere un «tempo sufficiente» a dette installazioni esistenti per adeguarsi, sul piano tecnico, a tali nuove prescrizioni.

Tuttavia, parallelamente, l'art. 8 della medesima direttiva stabilisce che in caso di violazione delle condizioni di autorizzazione all'esercizio di una installazione, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per garantire immediatamente il rispetto di tali condizioni. In particolare, il gestore dell'installazione interessata deve adottare immediatamente le misure necessarie per garantire il ripristino della conformità della installazione stessa a tali condizioni nel più breve tempo possibile.

Ma ancor più, il par. 2 dell'art. 8 della medesima direttiva, prevede che, laddove la violazione di tali condizioni presenti un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni serie ed immediate sull'ambiente, il termine di protezione non può essere prorogato ripetutamente poiché l'esercizio della installazione deve essere sospeso.

Ne discende che spetta al giudice del rinvio la valutazione se le norme speciali adottate nei confronti dello stabilimento ex Ilva abbiano avuto l'effetto di differire eccessivamente, al di là del periodo transitorio, l'attuazione delle misure necessarie per conformarsi alla autorizzazione integrata ambientale (AIA) risalente al 4 agosto 2011, tenuto conto del grado di gravità dei danni causati all'ambiente e alla salute umana che sono stati individuati, e salvo restando che, qualora l'attività interessata presenti tali pericoli, l'art. 8, par. 2, della direttiva 2010/75 esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso.

6. – In conclusione, la esaminata decisione della CGUE del 25 giugno 2024, unita alle precedenti richiamate, svela, da un lato, il definitivo tramonto del c.d. uso predatorio del «ragionevole bilanciamento» costituzionale e, dall'altro, una rinnovata attenzione per il diritto alla salute ed all'ambiente, quali diritti unionali legati a doppia mandata alla tutela del clima (si veda, R. Louvin, *Spazi ed opportunità*

*per la giustizia climatica in Italia*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, 4, 2021, p. 936 ss.).

Se, infatti, la pronuncia in commento ha il merito di suggellare la necessità “a monte”, e non solo ed eventualmente “a valle”, di una valutazione del danno sanitario (VDS) in sede di domanda al rilascio della autorizzazione di cui all’art. 5 della direttiva 2010/75, conferma la totale disarmonia del contegno serbato dall’Italia nella gestione dei rischi accertati derivanti dall’esercizio del colosso siderurgico ex Ilva rispetto alla politica unionale in materia di tutela della salute e dell’ambiente.

Al riguardo, la CGUE, seppur processualmente e doverosamente rimettendo al Tribunale di Milano l’apprezzamento nel merito in ordine alla sussistenza di pericoli gravi e rilevanti per l’integrità ambientale e per la salute umana, in chiave sostanziale, se non quasi ammonitiva, rammenta la già riscontrata presenza dei detti pericoli gravi e rilevanti per l’integrità ambientale e per la salute umana, da cui la condanna dell’Italia da parte della Corte europea dei diritti dell’uomo (CEDU) nel noto caso “Cordella”.

In chiave più generale, il *decisum* della CGUE sembra altresì stabilire, tramite proprio l’inciso «tutte», la rilevanza determinante anche delle valutazioni preventive di tipo climatico ai fini del rilascio e del riesame della autorizzazione di cui alla direttiva 2010/75.

Sempre in ragione del diritto europeo atto a garantire «un elevato livello di protezione» dell’ambiente e della salute umana, infatti, non potrebbe non ritenersi disarmonica la espunzione di ogni valutazione circa il funzionale e collegato aspetto della tutela del clima.

Escludere la considerazione delle c.d. sostanze climalteranti ai fini in discorso, vorrebbe dire offrire una tutela monca ed inadeguata, come peraltro ha recentemente affermato la Corte suprema del Regno Unito nel caso “*R. v. Surrey Country Council and others*” (sentenza del 20 giugno 2024), la quale evidenzia il paradosso tra la attenzione ai settoriali impatti ambientali e sanitari rispetto alla omessa analisi delle sostanze destabilizzanti il sistema climatico che li assorbe.

In merito a tanto, non può altresì celarsi la recente pronuncia della CEDU in merito al noto caso “*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera*” (ric. n. 53600/20, sentenza del 9 aprile 2024), con la quale è stato collocato proprio all’interno del campo di applicazione dell’art. 8 CEDU «il diritto degli individui di godere di una protezione effettiva da parte delle autorità statali contro i gravi effetti negativi sulla loro vita, salute, benessere e qualità di vita derivanti dagli effetti nocivi e dai rischi causati dal cambiamento climatico», a cui corrisponde pertanto l’obbligo positivo per gli Stati di «fare la propria parte per assicurare tale protezione», adottando e attuando misure in grado di mitigare gli effetti attuali e futuri del cambiamento climatico (§ 544 e ss.).

Trascendendo dunque da quello che sarà l’atteso epilogo nel merito dell’installazione ex Ilva, pare potersi affermare che, in nome di «un elevato livello di protezione» dell’ambiente e della salute umana, non possano più essere in alcun modo espunte ai fini in discorso le doverose valutazioni in ordine agli impatti climatici, anche nell’interesse delle future generazioni invocate dall’art. 9 Cost.