



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento della
Funzione Pubblica



PNRR - Investimento 2.2 "Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance" della M1C1
Sub-investimento 2.2.1: "Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR" - CUP: H11B21007650006

S.01 - Consulenza tecnica e supporto specialistico agli enti locali del territorio interessati nell'elaborazione di pareri e altra documentazione utile a fini istruttori

SENTENZE

Regione del Veneto

Direzione Semplificazione Normativa e Procedimentale per l'Attuazione del PNRR

AMBITO: VIA – AIA - PAUR

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, 25 Giugno 2024, n. 106/2024 - C-626/22 – Valutazione danno sanitario – obbligatorietà di procedere alla valutazione del danno sanitario in sede di rilascio dell'AIA e in sede di riesame

La Corte di Giustizia risponde ad un'articolata questione pregiudiziale relativa alla corretta interpretazione della direttiva 2010/75/EU, trasposta in Italia con Dlgs 152/06, parte II, Titolo III-bis, in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale, con riferimento alle norme speciali introdotte per mantenere in attività lo stabilimento siderurgico dell'ILVA.

Ripercorso il contenuto della direttiva, del Dlgs 152/2006 e della disciplina speciale emanata tra il 2012 ed il 2017, la Corte affronta la prima questione posta dal giudice del rinvio, cioè *"in sostanza, se la direttiva 2010/75, letta alla luce dell'articolo 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 quanto sulla salute umana quale atto interno ai procedimenti di rilascio o riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione ai sensi di detta direttiva"*.

Premesso che la direttiva in questione è stata emanata sulla base dell'art. 191 TFUE, cioè *"la politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire gli obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente nonché di protezione della salute umana"* e *"mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione"*, la Corte evidenzia che *"la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente nonché la protezione della salute umana"* sono *"due componenti strettamente collegate della politica dell'Unione in materia ambientale, nella quale rientra la direttiva 2010/75"* e che, pertanto, la direttiva è evidentemente intesa a concretizzare entrambi tali obblighi ed *"evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni di dette attività nell'aria, nell'acqua e nel terreno e ad impedire la produzione di rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente «nel suo complesso»"*.

La Corte ripercorre le singole disposizioni della direttiva per affermare che esse vanno nel medesimo senso, imponendo al gestore di un'installazione di cui all'allegato I, di *"adottare tutte le opportune misure di prevenzione dell'«inquinamento»"*, di applicare le BAT, intese come *"la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l'idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impraticabile, a ridurre le emissioni e l'impatto sull'ambiente «nel suo complesso»"* e di *"garantire che non si verifichino fenomeni di «inquinamento» significativi"*.

A tale scopo, la domanda di autorizzazione deve contenere *"una descrizione delle misure previste per controllare le emissioni nell'«ambiente»"* e i valori limiti da fissare nell'autorizzazione riguardano *"le sostanze inquinanti elencate nell'allegato II di detta direttiva e per le altre sostanze inquinanti che possono essere emesse dall'installazione interessata in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'«inquinamento» da un elemento ambientale all'altro."*

Anche il riesame, secondo la direttiva, è connesso alle circostanze in cui *"l'«inquinamento» provocato dall'installazione interessata è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione esistenti nell'autorizzazione all'esercizio di tale installazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite."*

Sostanzialmente, conclude la Corte, tutte le disposizioni della direttiva rinviano alla nozione di *"inquinamento"*, così come definita all'articolo 3, punto 2, *"come riguardante, tra l'altro, l'introduzione nell'aria, nell'acqua o nel terreno di sostanze che potrebbero nuocere tanto alla salute umana quanto alla qualità dell'ambiente"*: *"ne consegue che, ai fini dell'applicazione della direttiva 2010/75, detta nozione include i danni arrecati, o che potrebbero esserlo, tanto all'ambiente quanto alla salute umana"* e che sussiste uno *"stretto collegamento"* *"in particolare nel contesto di tale direttiva, tra la tutela della qualità dell'ambiente e quella della salute umana"*.

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

A ulteriore conferma, la norma che prevede che *"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 e sino a che la conformità non venga ripristinata, è sospeso l'esercizio dell'installazione interessata"* e ancora da quella che prevede che, in tema di ispezioni ambientali, *"la valutazione sistematica dei rischi ambientali deve basarsi, tra l'altro, sugli impatti potenziali e reali delle installazioni interessate sulla salute umana e sull'ambiente."*

La Corte richiama anche la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, 24 gennaio 2019, Cordella e a. c. Italia, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, §§ 163 e 172)., *"la quale, per quanto riguarda proprio l'inquinamento connesso all'esercizio dello stabilimento Ilva, si è basata, per constatare l'esistenza di una violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, su studi scientifici che denunciano gli effetti inquinanti delle emissioni di tale stabilimento tanto sull'ambiente quanto sulla salute delle persone"*.

La Corte di Giustizia conclude che *"dalle considerazioni che precedono risulta che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, il gestore di un'installazione rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/75 deve, nella sua domanda di autorizzazione, fornire segnatamente informazioni adeguate riguardanti le emissioni provenienti dalla sua installazione e deve, inoltre, durante tutto il periodo di esercizio di tale installazione, garantire l'ottemperanza ai suoi obblighi fondamentali ai sensi di detta direttiva nonché alle misure previste a tale riguardo, attraverso una valutazione continua degli impatti delle attività di detta installazione tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana"* e che *"analogamente, gli Stati membri e le loro autorità competenti devono prevedere che una tale valutazione costituisca atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione."*

Mentre il Governo italiano sosteneva come *"la direttiva 2010/75 non richiami affatto la valutazione del danno sanitario, né un'altra analoga valutazione di impatto o incidenza sanitaria, tra gli elementi che condizionano il rilascio delle autorizzazioni ivi previste"* e che *"una valutazione ex ante e un controllo preventivo di tali danni sono in contrasto con la natura dinamica dell'attività industriale e delle relative autorizzazioni. Inoltre, una tale metodologia non garantirebbe la tempestiva interruzione dei danni alla salute umana"*, la Corte chiarisce che la valutazione del danno sanitario non va realizzata solo a posteriori, in eventuale collegamento con il riesame - come testualmente previsto dall'art. 29-quater, comma 7 del Dlgs 152/2006 - , bensì deve costituire *"un presupposto per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale"* ed un *"atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di tale autorizzazione."*, non dipendente *"da una facoltà di richiesta che le autorità sanitarie potrebbero esercitare soltanto nelle situazioni problematiche più gravi"*.

Considerando che le pronunce pregiudiziali della Corte di Giustizia sono vincolanti sia per il giudice del rinvio sia per tutti i giudici degli Stati membri, la sentenza in oggetto ha l'effetto sostanziale di rendere obbligatoria a tutte le installazioni soggette ad AIA, sia in fase di rilascio iniziale che in fase di eventuale riesame, la valutazione specifica dell'impatto/danno sanitario derivante dall'installazione.

In proposito si ricorda che l'art. 5, comma 1, lettera b-bis) del Dlgs 152/2006 definisce la VIS (Valutazione di Impatto Sanitario) come *"l'elaborato predisposto dal proponente 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"* e che essa è obbligatoria, ai sensi dell'art. 23, comma 2 del Dlgs 152/2006, in sede di VIA solo *"per i progetti di cui al punto 1) dell'allegato II"* (raffinerie di petrolio greggio (escluse le imprese che producono soltanto lubrificanti dal petrolio greggio), nonché impianti di gassificazione e di liquefazione di almeno 500 tonnellate al giorno di carbone o di scisti bituminosi, nonché terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto, di competenza statale) *"e per i progetti riguardanti le centrali termiche e altri impianti di combustione con potenza termica superiore a 300 MW, di cui al punto 2) del medesimo allegato II"*.

In relazione alla seconda questione pregiudiziale, la Corte afferma che *"la direttiva 2010/75 deve 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 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"*: deve, cioè, estendere il set per comprendere anche *"le «altre» sostanze inquinanti che possono essere emesse «in quantità significativa, in considerazione della loro natura e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro"*.

In relazione alla terza questione pregiudiziale, riguardante la conformità alla direttiva di una *"normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di un'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"* (per l'ILVA un termine complessivo di 11 anni), la Corte ha

Ultimo aggiornamento: 09.05.2024

affermato che " spetta al giudice del rinvio valutare se le norme speciali adottate nei confronti dello stabilimento Ilva abbiano avuto l'effetto di differire eccessivamente, al di là di tale periodo transitorio nonché del termine di cui all'articolo 21, paragrafo 3, della direttiva 2010/75, l'attuazione delle misure necessarie per conformarsi all'autorizzazione integrata ambientale del 2011, tenuto conto del grado di gravità dei danni causati all'ambiente e alla salute umana che sono stati individuati".

Ha sottolineato, però, che non è conforme alla direttiva una normativa nazionale "ai sensi della quale il termine concesso al gestore di un'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. Qualora l'attività dell'installazione interessata presenti tali pericoli, l'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma, di detta direttiva esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso"

Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0626>