



Avvocatura Generale dello Stato

CT 6503/21 Avv.ti E. Figliolia e L. Simeoli

ECC. MO CONSIGLIO DI STATO

RICORSO IN APPELLO INCIDENTALE

SEZ. IV - R.R. 1482/2021

Per

**MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA (C.F. 97047140583) GIÀ
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE,**
in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale
dello Stato (C.F. 80224030587 FAX 06/96514000 PEC
ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei
Portoghesi n. 12, è, ex lege, domiciliata;

controinteressato – appellante incidentale

nel giudizio promosso da

ARCELORMITTAL ITALIA S.p.A. (P.IVA 02422290995), con sede in
Milano, Viale Certosa, 239, in persona dell'Amministratore delegato e legale
rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati prof. Luisa Torchia (
pec luisatorchia@ordineavvocatiroma.org) Francesco Gianni (pec
francesco.gianni@pec.gop.it), Elisabetta Gardini (pec
elisabetta.gardini@pec.gop.it), prof. Stefano Grassi (pec
stefanograssi@pec.ordineavvocatifirenze) ed Antonio Lirosi (pec
antonio.lirosi@pec.gop.it), con domicilio digitale eletto pec
elisabetta.gardini@pec.gop.it

Appellante principale

ILVA S.P.A. IN AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA, con sede legale in
Milano, Viale Certosa 239 (cap 20151), C.F. e P.I. 11435690158, in persona dei

Commissari straordinari e legali rappresentanti pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Marco Annoni (pec, marcoannoni@ordineavvocatiroma.org), prof. Marcello Clarich (pec, marcello.clarich@pec.it) e Angelo Raffaele Cassano (pec ar.cassano@pec.it), e con domicilio eletto presso lo Studio del prof. avv. Marcello Clarich in Roma, Viale Liegi 32

Appellante incidentale

contro

COMUNE DI TARANTO, (c.f. 80008750731), con sede in Taranto, Piazza Castello, 1, in persona del Sindaco e legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org),

appellato

AGENZIA REGIONALE PER LA PREVENZIONE E LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE A.R.P.A. PUGLIA (P. IVA 05830420724), con sede in Corso Trieste 27 - 70126 Bari, rappresentata e difesa dall'Avv. Laura Marasco (pec lalla.marasco@legalmail.it)

Appellata

A.R.P.A. PUGLIA, DIPARTIMENTO AMBIENTALE PROVINCIALE – TARANTO, con sede in Contrada Rondinella, 5220, Taranto, non costituita in giudizio (pec dap.ta.arpapuglia@pec.rupar.puglia.it e ufficio.legale.arpapuglia@pec.rupar.puglia.it)

appellata

SINDACO P.T. DEL COMUNE DI TARANTO, domiciliato per la carica presso la sede comunale in Taranto, Piazza Castello, 1, non costituito in giudizio (pec protocollo.comunetaranto@pec.rupar.puglia.it e attigiudiziari.comunetaranto@pec.rupar.puglia.it);

appellato

SINDACO P.T. DEL COMUNE DI TARANTO, QUALE UFFICIALE DI GOVERNO domiciliato per la carica presso la sede comunale in Taranto, Piazza

Castello, 1, non costituito in giudizio (pec protocollo.comunetaranto@pec.rupar.puglia.it e attigiudiziari.comunetaranto@pec.rupar.puglia.it);

appellato

E nei confronti di

AGENZIA NAZIONALE PER L'ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI E LO SVILUPPO D'IMPRESA S.P.A. - INVITALIA (C.F. 05678721001), in persona del procuratore speciale p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Fabio Cintioli (pec fabiocintioli@ordineavvocatiroma.org), prof. Valerio Pescatore (pec valeriopescatore@ordineavvocatiroma.org) e Giuseppe Lo Pinto (pec giuseppelopinto@ordineavvocatiroma.org)

Interveniente ad adjuvandum in appello

REGIONE PUGLIA (c.f. 80017210727), in persona del Presidente della Giunta Regionale e legale rappresentante p.t. , con sede in Bari a L.re Nazario Sauro nn.31-33, , rappresentata e difesa, dagli avv.ti Rossana Lanza (pec lanza.rossana@avvocatibari.legalmail.it) e Anna Bucci (c.f. anna.bucci@pec.giuffre.it)

Interveniente ad opponendum in appello

ISTITUTO SUPERIORE PER LA PROTEZIONE E LA RICERCA AMBIENTALE - ISPRA, (C.F. 10125211002), . in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f.. 80224030587 per il ricevimento degli atti FAX 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici, in Roma, Via dei Portoghesi 12, domicilia ope legis

Controinteressata

MINISTERO DELL'INTERNO (c.f. 80014130928), in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f.. 80224030587 per il ricevimento degli atti FAX 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici, in Roma, Via dei Portoghesi 12, domicilia ope legis

Estromesso in primo grado

MINISTERO DELL'INTERNO - UFFICIO TERRITORIALE DEL GOVERNO
PREFETTURA DI TARANTO (c.f. 80011530732) rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Generale dello Stato (c.f.. 80224030587 per il ricevimento degli atti FAX
06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici, in Roma, Via
dei Portoghesi 12, domicilia ope legis

Estromesso in primo grado

E dandone notizia a

CODACONS, Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente
e dei diritti degli utenti e consumatori, (c.f. 97102780588), in persona del legale
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Carlo Rienzi (pec
carlorienzi@ordineavvocatiroma.org) e dall'Avv. Gino Giuliano (pec
ginogiuliano@ordineavvocatiroma.org)

Controinteressata

nel giudizio per la riforma

della sentenza resa dal Tribunale Amministrativo Regionale Puglia – Lecce
n. 249/21 resa all'esito di giudizi riuniti nn. 393/20 e 397/20.

FATTO

ArcelorMittal Italia S.p.A. (di seguito anche “AMI” o il “Gestore”) ha
proposto ricorso al Tribunale Amministrativo per la Puglia (Lecce) per
l'annullamento dell'Ordinanza contingibile e urgente n. 15 del 27 febbraio 2020 del
Sindaco di Taranto avente ad oggetto “*Rischio sanitario derivante dalla produzione dello*
stabilimento siderurgico ex Ilva – ArcelorMittal di Taranto” contro il Sindaco pro tempore
del Comune di Taranto quale Ufficiale di Governo, il Comune Taranto, ARPA
Puglia, il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo di Taranto e
ISPRA e nei confronti del MATTM e di ILVA S.p.A. in A.S.

Il ricorso veniva allibrato al n. R.R. 393/2020.

Anche i Commissari di ILVA S.p.A. in Amministrazione Straordinaria (di
seguito anche “ILVA S.p.A. in A.S.” o i “Commissari straordinari”) hanno proposto

ricorso al Tribunale Amministrativo per la Puglia (Lecce) per l'annullamento della medesima Ordinanza contingibile e urgente n. 15 del 27 febbraio 2020 adottata dal Sindaco di Taranto.

Anche questo ricorso veniva proposto contro il Comune di Taranto, Sindaco pro tempore del Comune di Taranto e il Sindaco di Taranto quale Ufficiale di Governo e nei confronti di ARPA Puglia e di ARPA Puglia – Dipartimento Ambiente Provinciale – Taranto, MATTM e ArcelorMittal Italia S.p.A., ISPRA, Ufficio Territoriale del Governo e Ministero dell'Interno.

Quest'ultimo ricorso veniva allibrato al n. R.R. 397/2020.

A seguito della menzionata Ordinanza n. 15 del Sindaco di Taranto (oggetto dei ricorsi R.G. n. 393/2020 e R.G. n. 397/2020) l'allora Ministero dell'Ambiente aveva disposto un sopralluogo straordinario da parte di ISPRA tenutosi nei giorni 2 e 4 marzo 2020.

Successivamente, i sopra citati ricorrenti hanno proposto motivi aggiunti per l'annullamento, previa sospensione, della Comunicazione del Sindaco di Taranto prot. n. 173/2020 del 29 marzo 2020, avente ad oggetto *“Ordinanza Sindacale n. 15 del 27/2/2020 – rischio sanitario derivante dalla produzione dello stabilimento siderurgico ex Ilva ArcelorMittal di Taranto – emissioni in atmosfera dovute ad anomalie impiantistiche. Comunicazione”*.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (oggi Ministero della Transizione Ecologica), stante la marginalità della propria posizione processuale (non erano stati impugnati atti del Ministero né alcuna domanda era stata proposta nei confronti del Dicastero), non ravvisava l'opportunità di costituirsi in giudizio.

Con le ordinanze n. 318/2020 (su R.G. 393/2020) e n. 319/2020 (su R.G. 397/2020), il TAR Lecce ha:

1) accolto l'istanza cautelare e, per l'effetto, sospeso l'efficacia dei provvedimenti impugnati fino alla camera di consiglio del 7 ottobre 2020;

2) ordinato al Ministero di depositare *“una relazione a firma del responsabile del procedimento, corredata della documentazione di riferimento, da cui si evinca: a) se il procedimento di revisione dell’ALA 2017 avviato con D.D. 188/2019 sia stato o meno concluso ovvero quale sia lo stato del medesimo; b) se l’ALA di cui al DPCM 29/9/2017 risulti o meno supportata anche in via indiretta (ad esempio attraverso la documentata partecipazione al comitato degli esperti anche di specifiche professionalità nel campo della tutela della salute, come rappresentanti del I.S.S.) da una valutazione del danno sanitario e, in caso affermativo, con quale metodologia esso sia stato calcolato, anche in relazione al principio di precauzione”*;

3) ordinato altresì al Ministero di depositare *“copia delle relazioni di esercizio degli anni 2019 e 2020 (che il gestore è tenuto a depositare presso il MATTM entro il 30 aprile di ogni anno), anche – ove ritenuto opportuno - a mezzo stralcio e per la sola parte relativa agli episodi di difettoso funzionamento degli impianti (in particolare sugli episodi presi in esame nel provvedimento impugnato)”*;

4) ordinato all’ISPRA di depositare una *“relazione a firma del responsabile del procedimento, corredata della documentazione di riferimento, da cui si evinca: a) se l’inconveniente occorso al sistema di depolverizzazione sul camino E-312 nell’agosto 2019 e dovuto probabilmente ad una carenza manutentiva sia stato o meno effettivamente risolto e se – al tempo di adozione dell’impugnato provvedimento e ad oggi – possa dunque ritenersi esclusa la probabilità di potenziale pericolo sanitario; b) se l’attività produttiva del complesso industriale di cui trattasi comporti o meno immissioni in atmosfera di sostanze inquinanti diverse da quelle prese in esame negli allegati ALA del 29/9/2017 e quali siano dette sostanze e se possano o meno astrattamente ricollegarsi agli episodi da cui è scaturito l’impugnato provvedimento sindacale; c) se le sostanze di cui al punto precedente risultino o meno escluse dall’attività di rilevamento e monitoraggio in rete; d) se le prescrizioni indicate nella relazione del 20/3/2020 siano state adempiute dal gestore”*.

Il Ministero attraverso le sue articolazioni interne, segnatamente la Divisione IV– Qualità dello Sviluppo della Direzione generale per la crescita sostenibile e la qualità dello sviluppo (DG CRESS) e la Direzione generale per il risanamento ambientale (DG RIA), ottemperava a quanto disposto dal TAR Lecce con le Ordinanze sopra citate.

Con sentenza n. 249/2021 il TAR Lecce ha disposto la riunione dei ricorsi R.G. 393/2020 e 397/2020 e ha respinto i ricorsi riuniti, condannando al rimborso delle spese AMI, ILVA S.p.A. in A.S. ed anche, sebbene in misura inferiore, il Ministero dell'Ambiente (ora Ministero della Transizione Ecologica).

Quanto sopra riassunto brevemente in fatto, per quel che riguarda la posizione dell'appellante Ministero, la sentenza n. 249 del 2021 del Tar Puglia, Lecce, deve ritenersi erronea e merita di essere riformata per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 7, 29 E 33 DEL D. LGS 104/2010 E DELL'ART. 111 E 113 COST.. VIOLAZIONE DELL'ART. 112 C.P.C.. TRAVALICAMENTO DEL PERIMETRO DELLA GIURISDIZIONE AMMINISTRATIVA DI LEGITTIMITÀ. ECCESSO DI POTERE GIURISDIZIONALE. TRAVISAMENTO DEI FATTI.

La motivazione della sentenza resa dal TAR è anzitutto illegittima ed erronea, essendo *ictu oculi* un abnorme esercizio del potere giurisdizionale che finisce per debordare dai limiti stessi della giurisdizione di legittimità.

Come riassunto nella parte in fatto, il giudizio di primo grado riguardava esclusivamente l'impugnazione di una ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco di Taranto, adottata a seguito di una affermata pericolosità delle emissioni in atmosfera provenienti dagli impianti dello stabilimento siderurgico ex Ilva – ArcelorMittal (AMI).

Con tale provvedimento si ordinava ad AMI l'eliminazione della fonte di rischio per la salute dei cittadini tarantini e, in via conseguente, la sospensione dell'attività.

Il perimetro del giudizio era, dunque, quello dell'azione di annullamento prevista dall'art. 29 del c.p.a.

Il Ministero, del resto, era stato evocato in giudizio, se non *ad notitiam*, quale controinteressato ai sensi dell'art. 41 del c.p.a..

Nessuna domanda, da alcuna delle parti, necessarie ed intervenienti, era stata svolta nei confronti dell'allora Dicastero dell'Ambiente e - soprattutto- nessun atto del Ministero era stato impugnato.

Invero, nessuna parte aveva introdotto nel giudizio la diversa azione avverso il silenzio o il ritardo dell'Amministrazione nel provvedere.

Inopinatamente, il Tar, utilizzando quale pretesto l'impugnazione del provvedimento sindacale contingibile ed urgente, ha ritenuto di poter censurare l'attività materiale (non essendovi atti impugnati né i presupposti per agire avverso il silenzio o il ritardo) dell'allora Amministrazione dell'Ambiente, violando non solo le norme processuali che delimitano l'ambito dello scrutinio dell'azione di annullamento, rispetto alle diverse azioni di condanna e di nullità degli atti amministrativi, ma anche lo stesso principio della domanda che impone ai giudici di pronunciarsi nei limiti delle domande e delle azioni proposte dalle parti senza debordare da esse.

Invece il Tar Lecce, esprimendo valutazioni ideologiche piuttosto che giuridiche, pur nella sede della giurisdizione di legittimità, ha inteso d'ufficio censurare le valutazioni all'Amm.ne, criticandone l'operato e sostituendosi alla stessa Amministrazione statale.

Quanto sin qui detto emerge con evidenza in più punti della decisione.

A pag. 30, infatti, si legge:

“In tal senso, ad esempio, non può non stigmatizzarsi il fatto che con il DPCM 2017, all'art. 14, si sia prevista la chiusura formale dei procedimenti scaturenti dagli atti di diffida adottati ex art. 29 decies co. 9 del D. Lgs 152/06 antecedenti al DPCM – AIA del 14.3.2014, apparendo già di per sé inammissibile che reiterate diffide antecedenti l'anno 2014 – e relative evidentemente ad accertate violazioni delle prescrizioni imposte per l'esercizio dell'attività – siano rimaste inesequite e non sanzionate dal 2014 al 2017, atteso che -in virtù della normativa vigente e in conformità della direttiva comunitaria 2008/1/CE – le violazioni accertate e oggetto di diffida avrebbero dovuto comportare l'applicazione delle misure sanzionatorie previste (sino alla revoca del titolo nei casi di violazioni più gravi).”.

Ancora a pag.36 della sentenza, il Tar argomenta:

“Ritiene in proposito il Collegio di dover stigmatizzare il fatto che a distanza di oltre un anno e mezzo dalle richieste di prevedere il monitoraggio di sostanze come naftalene e particolato

PM10 e PM2,5 il relativo procedimento non sia stato ancora concluso e che il Ministero ne abbia ulteriormente differito la conclusione, consentendo nel frattempo la prosecuzione dell'attività”;

e ancora a pag. 54 nell'affermare la legittimità dell'ordinanza sindacale impugnata il Tar, dopo aver richiamato

“il precedente giurisprudenziale specifico e relativo ai ricorsi proposti da cittadini di Taranto c/ lo Stato italiano (Cordella e altri c/ Italia - proc. ti n. 54414/13 e n.54264/15), definiti con sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo del 24.1.2019, che ha accertato da parte dello Stato italiano la violazione degli artt. 8 e 13 della Convenzione con condanna dello Stato italiano al versamento di somme in favore dei ricorrenti e a titolo di parziale risarcimento”,

afferma che

“l'impianto produttivo siderurgico di Taranto non risulta in linea con le direttive dell'Unione Europea, che impongono di fare uso delle migliori tecniche disponibili, atteso che peraltro lo stabilimento ex ILVA-ARCELOR-MITTAL è rimasto l'unico sul territorio nazionale con alimentazione a carbone, risultando tutti i restanti stabilimenti siderurgici da tempo convertiti nell'alimentazione elettrica dei forni (la conversione in elettrico sembrerebbe addirittura compatibile con l'asset preesistente). Appare singolare considerare che un adeguamento tecnologico degli impianti e la conversione dell'alimentazione dei forni dal carbone all'elettrico avrebbe probabilmente scongiurato un gran numero di decessi prematuri e un'incidenza così elevata di malformazioni e patologie oncologiche, anche in età pediatrica e infantile”.

Si tratta di argomentazioni del tutto gratuite, ossia inutili ed inconferenti ai fini della decisione sull'azione di annullamento del provvedimento comunale.

Inoltre, il Tar Lecce, senza il dovuto approfondimento tecnico e con un giudizio che assume “probabilistico”, sembra aver valutato, come ormai incontrovertibile un rapporto tra emissioni inquinanti e determinate patologie che, a ben vedere, sono attualmente in corso di accertamento nel processo penale “Ambiente svenduto” in corso a Taranto contro i presunti colpevoli di inquinamento e che non è ancora giunto a sentenza di primo grado.

Ma vi è di più.

Il Tar prefigurando scelte di natura impiantistica e specificando le tecnologie (i forni elettrici) che dovrebbero caratterizzare l'assetto produttivo del sito, si sostituisce nelle scelte di politica industriale che, esulando dalla giurisdizione, trasmodano in atti di amministrazione attiva preclusi al G.A in sede di legittimità.

Si legge a pag.55 della sentenza:

“Appare evidente che il mantenimento dello stabilimento di Taranto con alimentazione a carbone, comportando una notevole produzione di acciaio di buona qualità e a basso costo, risulti funzionale agli interessi economici di altre aziende dell’indotto complessivo dell’acciaio, che beneficiano dei relativi profitti differenziali. Ed invero a fronte di una produzione di acciaio unanimemente riconosciuto come di buona qualità e a basso costo, lo stabilimento siderurgico di Taranto versa da tempo in condizioni di deficit finanziario, con gravi perdite dal punto di vista economico, dovendosi conseguentemente ritenere che l’alimentazione dell’area a caldo con carbone fossile costituisca una configurazione “necessaria” in una logica di massimazione del profitto, in quanto funzionale rispetto al sistema economico complessivamente rinveniente dall’indotto della produzione dell’acciaio nel nostro paese”.

È evidente che le conclusioni della sentenza interferiscono con le scelte di Amministrazione attiva.

Sotto altro e diverso profilo, la decisione, nella parte in cui ha censurato l’attività del Ministero con riferimento ad attività di monitoraggio delle emissioni inquinanti ancora in corso e che eventualmente potranno, all’esito, generare l’adozione di ulteriori provvedimenti prescrittivi, finisce, in ultima analisi, per violare il comma 2 dell’art. 34 del c.p.a. che vieta al giudice di pronunciarsi su poteri amministrativi non ancora esercitati.

Quanto sin qui detto rende evidente l’illegittimità e l’erroneità della sentenza impugnata che dovrà essere perciò annullata.

II. ERROR IN JUDICANDO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DEL D.L. 207/12, CON IN L. 231/12; DEL D.L. 61/13; DELL’ART. 7, 29 -QUATER E 29 – OCTIES DEL D. LGS 152/2006 (CODICE DELL’AMBIENTE). TRAVISAMENTO DEI FATTI.

La decisione del TAR Lecce merita comunque la riforma nelle parti in cui, talora implicitamente, talaltra espressamente censura e/o stigmatizza la complessa attività del Ministero dell’Ambiente, ora della Transizione Ecologica, per le seguenti ulteriori considerazioni.

È utile procedere, partitamente, alla censura dei singoli brani.

2.1 - Sugli eventi emissivi riguardanti i camini (camino E312).

Si legge a pag. 21 della sentenza:

“L’impugnata ordinanza trae spunto, quindi, sul piano fattuale dagli eventi di emissioni anomale verificatisi nei giorni 5, 17, 18 e 19 agosto 2019 e relative al camino denominato E312, nonché dagli eventi emissivi odorigeni verificatisi tra il 20 e il 23 febbraio 2020.

Relativamente a tali episodi l’impugnato provvedimento sindacale si avvale su piano istruttorio delle note di ARPA Puglia del 4.9.2019 e del 23.9.2019 (prot. 67080), nonché della nota di ASL Taranto – SPESAL - del 9.9.2019, nelle quali si evidenziano varie criticità gestionali e anomalie tecniche, in particolare con riferimento al superamento dei livelli di emissioni su base oraria relative al camino E312, alla procedura di assegnazione degli stati di impianto, alle procedure di controllo delle polveri al camino E312, al sistema di filtraggio e al sistema di abbattimento delle polveri, evidenziandosi altresì comunque la necessità di anticipazione dei lavori di installazione dei filtri a manica rispetto ai tempi previsti nel decreto M.A.T.T.M.219/2019.

A fronte di tali qualificate valutazioni, il Ministero dell’Ambiente, con nota 27936 del 23.10.2019, ha invece rappresentato la piena conformità rispetto alla media giornaliera prevista dall’ALA dei valori emissivi anomali rilevati invece da ARPA su base oraria”.

Dal tenore del brano sembrerebbe che il Giudice di primo grado abbia rilevato una sorta di disinteresse o di leggerezza del Ministero nel valutare gli esiti dei monitoraggi dell’impianto di AMI.

La situazione, invece, è ben più complessa.

Con specifico riferimento al camino E312 è opportuno evidenziare a codesto Collegio la presenza nel Piano ambientale di una apposita prescrizione (Prescrizione n. 55-57), la quale prevede che il Gestore debba provvedere alla installazione di filtri a maniche sull’impianto di agglomerazione (camino E312).

Detta prescrizione prevede, in particolare, che entro il 31 dicembre 2021 siano conclusi i lavori sulla prima linea e che entro il 30 giugno 2021 sia dato avvio al cantiere sulla seconda linea.

La sopra menzionata prescrizione è stata oggetto di esame e di specifico approfondimento nell’ambito delle riunioni dell’Osservatorio permanente per il monitoraggio dell’attuazione del Piano ambientale ex art. 5, comma 4, del DPCM del 29 settembre 2017 per lo stabilimento siderurgico di interesse strategico nazionale di Taranto (di seguito anche “Osservatorio”) e, da ultimo, nella riunione tenutasi in data 9/03/2021.

Durante la riunione del 9 marzo u.s., infatti, l'Osservatorio ha esaminato alla presenza del Gestore lo stato di avanzamento delle attività anche mediante l'approfondimento documentale sui cantieri che devono essere aperti e/o conclusi entro il 31 dicembre 2021.

Al riguardo, nel corso della sopra menzionata riunione dell'Osservatorio del 9 marzo 2021, il Gestore ha richiamato quanto riportato nella propria nota Dir. 111 del 3/3/21, con la quale appunto AMI non ha trasmesso un aggiornamento del cronoprogramma ma ha precisato che

“Si sono avviate le attività di cantiere a valle della fase di ingegneria, completata per tutti e quattro i filtri, con opere di scavo e palificazione in corso. È stato assegnato l'ordine n. 30525/2021, con il quale è stato richiesto al fornitore di studiare una rimodulazione della sequenza di realizzazione dei filtri con l'obiettivo di garantire il termine del 31.12.2021 [per la linea E]. Il cronoprogramma è in via di riformulazione e sarà trasmesso non appena disponibile.”

Il Gestore ha altresì precisato che sono già state avviate, come previsto dal DPCM, le attività anche per la seconda linea di agglomerazione, linea D, realizzando le fondazioni con le palificazioni sia per i filtri della linea E che per un filtro della linea D.

Inoltre, in relazione all'intervento di installazione dei filtri a maniche all'agglomerato, il Gestore ha confermato in sede di riunione che il termine del 31/12/2021 previsto dal DPCM 2017 sulla prima linea sarà rispettato. Al riguardo, con successiva nota Dir. 170/2021 del 29 marzo 2021 acquisita il 30 marzo 2021 al prot. n. MATTM/32942, il Gestore ha trasmesso il cronoprogramma aggiornato dell'intervento di installazione dei filtri a maniche sulla prima linea dell'impianto di agglomerazione, confermando il rispetto del termine del 31/12/2021.

Considerata la rilevante importanza di tale intervento, come in altri casi, sia il Ministero sia l'Autorità di controllo (ISPRA) si sono adoperate e si stanno adoperando, anche mediante apposite verifiche e sopralluoghi, a monitorare la effettiva attuazione di quanto garantito dal Gestore in sede di riunione dell'Osservatorio.

Il controllo delle emissioni di polveri, e in particolare delle diossine in esse contenute, al camino E312 dell'impianto di agglomerazione, fonte principale acclarata di emissioni di diossine dallo stabilimento siderurgico, rappresenta ormai un esempio a livello europeo, sia sotto l'aspetto del livello emissivo sia sotto l'aspetto del monitoraggio finalizzato alla verifica del valore limite autorizzato, limite che a partire dall'AIA del 2012 è stato notevolmente ridotto in conformità alle Conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (di cui alla Decisione di esecuzione della Commissione europea 2012/135/UE del 28 febbraio 2012).

Riguardo al monitoraggio, si ritiene opportuno rimarcare che lo stabilimento siderurgico di Taranto è il primo stabilimento a livello europeo per il quale, ad esito di una specifica sperimentazione, coordinata dal Ministero e attuata secondo modalità attuative concordate con ISPRA e con ARPA Puglia, è stata introdotta una modalità innovativa di campionamento delle emissioni di diossina al camino E312.

Tale modalità innovativa di campionamento (c.d. a lungo termine) con il piano di monitoraggio e controllo (di seguito anche "PMC") del 2016 ha assunto carattere fiscale, ossia è utilizzato al fine di verificare la conformità al valore limite di emissione stabilito nell'AIA.

Né una inerzia del Ministero poteva essere ravvisata relativamente agli inquinanti in relazione all'ordinanza istruttoria trascritta a pag. 13 della sentenza del TAR Lecce in relazione *"alla revisione dei parametri di emissioni di inquinanti come il PM10, il naftalene, il PM2,5 ed altri ancora che sembrerebbero peraltro anche esclusi dal monitoraggio in rete"*.

Con riferimento alle emissioni convogliate (ossia emissioni ai camini), il vigente piano di monitoraggio e controllo di cui al D.M. 194 del 13/7/2016 prevede il monitoraggio del naftalene ai fini del rispetto del relativo valore limite di emissione (VLE) e il monitoraggio conoscitivo del PM10 su alcuni camini tra cui il camino E312.

Con riferimento alle emissioni diffuse, attualmente la procedura di stima prevista dal PMC non include il monitoraggio del naftalene motivo per cui

nell'ambito del riesame dell'AIA 2017 (di cui al D.D. 188 del 27/5/2019) la procedura di stima delle emissioni diffuse è stata modificata con l'obiettivo di stimare anche il naftalene nelle emissioni diffuse.

Il monitoraggio delle emissioni convogliate e diffuse del PM_{2,5} non è attualmente previsto dal sopra menzionato PMC, non essendo le emissioni di tale parametro oggetto di obblighi generali discendenti da normativa europea e/o nazionale, e non essendo esse state individuate a suo tempo né per il settore, dalle Conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, né per lo specifico stabilimento, nel corso delle istruttorie condotte per definire le condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, istruttorie cui il Comune di Taranto ha partecipato attivamente.

Ciò detto riguardo le emissioni, in considerazione della potenziale rilevanza sanitaria del parametro PM_{2,5} già nell'AIA 2012 è stata prevista una specifica prescrizione (la prescrizione n. 85) in adempimento alla quale il PM_{2,5} è comunque oggetto di monitoraggio non a livello emissivo, ma piuttosto mediante la rete di monitoraggio dell'aria ambiente attiva da agosto 2013, di proprietà di AMI e gestita da ARPA Puglia, che prevede 5 postazioni interne allo stabilimento e una postazione in via Orsini, nel quartiere Tamburi.

Tale rete monitora oltre al PM₁₀, PM_{2,5}, anche H₂S, IPA TOT (idrocarburi policiclici aromatici, tra cui il benzo(a)pirene), BTX (benzene, toluene e xilene), Black Carbon, VOC (composti organici volatili), SO₂, NO₂, CO.

Ciò ad ulteriore riprova che lo stabilimento è sottoposto ad intensi monitoraggi da parte del Gestore e controlli da parte dell'Autorità di controllo (ISPRA).

Infatti, per lo stabilimento siderurgico di Taranto l'AIA del 2012 ha introdotto un sistema di verifiche da parte dell'Autorità di controllo molto più rigoroso di quello previsto mediamente per gli altri stabilimenti soggetti ad AIA, prevedendo controlli trimestrali invece che annuali.

Gli esiti dei controlli effettuati da ISPRA sono resi tempestivamente disponibili sul Portale VASVIA- AIA del MATTM nella sezione dedicata

all'Osservatorio ILVA di Taranto, al link: <https://va.minambiente.it/> (Attività di vigilanza e controllo Ispezioni).

Come le attività di controllo da parte di ISPRA, anche gli autocontrolli del Gestore sono molto più frequenti rispetto agli altri impianti e gli esiti di tali autocontrolli e lo stato di attuazione dell'AIA devono essere relazionati al Ministero e a ISPRA con frequenza trimestrale (invece che annuale, come richiesto invece alle altre installazioni autorizzate dal Ministero).

Quanto sin qui esposto vale a confutare il giudizio negativo sull'attività del Ministro che sembra permeare la decisione del Tar e che si presume abbia condotto addirittura alla condanna al pagamento, in solido con ILVA in A.S. delle spese di lite.

2.2 La normativa per la redazione dei rapporti VDS. Procedimento di riesame dell'AIA - D.D. 188 del 27/05/2019 su istanza del Comune di Taranto.

La decisione del TAR Lecce sembra animata più dal pregiudizio ideologico che da un concreto esame giuridico dell'attività del Ministero nella parte in cui afferma:

“V- AIA/DPCM DEL SIDERURGICO EX ILVA

Con specifico riferimento al caso dello stabilimento siderurgico di Taranto, dopo il riesame nell'anno 2012 dell'AIA del 2011, a seguito del D.L.207/12, convertito con modificazioni dalla Legge 231/2012, con cui lo stabilimento siderurgico è stato direttamente individuato dalla legge come impianto di interesse strategico nazionale (c.d. Legge- provvedimento, in luogo del DPCM ordinariamente previsto), è intervenuto il nuovo provvedimento AIA 2014 di cui al DPCM 14.3.2014 e, infine, in occasione della cessione della gestione del complesso aziendale alla società AM Invest Co Italy srl (ArcelorMittal), il DPCM 29.9.2.17, recante conferma del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al precedente DPCM 14.3.2014 ma con talune modifiche.

Con il D.P.C.M. del 2017, peraltro, è stata disposta la chiusura di tutti i pregressi atti di diffida adottati ai sensi dell'art. 29 decies co. 9 del D. Lgs 152/06, ovvero quelli relativi ad accertate violazioni delle prescrizioni AIA di cui al DPCM 14.3.2014.

Tali provvedimenti si inseriscono in un quadro normativo decisamente improntato alla tutela dell'interesse economico alla produzione ma in danno delle esigenze di tutela del diritto alla salute della popolazione residente, atteso che peraltro l'attuazione delle prescrizioni stabilite in senso via via migliorativo dai vari provvedimenti autorizzatori susseguitisi nel tempo non sempre è stata oggetto di adeguato controllo da parte delle autorità preposte, quantomeno con riferimento alla tempistica.

In tal senso, ad esempio, non può non stigmatizzarsi il fatto che con il DPCM 2017, all'art. 14, si sia prevista la chiusura formale dei procedimenti scaturenti dagli atti di diffida adottati ex art. 29 decies co. 9 del D. Lgs 152/06 antecedenti al DPCM – AIA del 14.3.2014, apparendo già di per sé inammissibile che reiterate diffide antecedenti l'anno 2014 – e relative evidentemente ad accertate violazioni delle prescrizioni imposte per l'esercizio dell'attività – siano rimaste inesequite e non sanzionate dal 2014 al 2017, atteso che -in virtù della normativa vigente e in conformità della direttiva comunitaria 2008/1/CE – le violazioni accertate e oggetto di diffida avrebbero dovuto comportare l'applicazione delle misure sanzionatorie previste (sino alla revoca del titolo nei casi di violazioni più gravi).

Con il DPCM 29.9.2017, a conclusione del complesso procedimento di esame e di approvazione del piano presentato da AMI, è stato quindi sostanzialmente confermato ed approvato il piano delle misure di tutela ambientale di cui al precedente DPCM 14.3.2014, con talune modifiche e, in particolare:

1) la limitazione della produzione acciaio a sei milioni tonnellate/anno, in riduzione rispetto alle otto tonnellate/anno autorizzate dalla legge, nelle more della compiuta attuazione degli interventi precauzionali previsti dal piano originario;

2) l'anticipazione dei tempi per la copertura dei parchi minerali (entro e non oltre il 30 settembre 2021 invece che entro il 2023);

3) l'istituzione di un osservatorio permanente per il monitoraggio del piano ambientale con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti;

4) conferma dei livelli emissivi di cui al DPCM del 2014;

5) cronoprogramma degli interventi dal 2018 al 23 agosto 2023, termine di scadenza dell'AIA;

6) copertura non solo del parco minerale ma anche del parco fossile da realizzarsi entro 36 mesi dal subentro di AMI nella gestione del sito, con apertura del cantiere entro il 30 settembre 2018;

7) copertura di tre parchi minori;

8) messa in sicurezza della falda superficiale delle cokerie per il 31 dicembre 2018, nonché fermata della batteria 11 entro 31 marzo 2020, nonché avvio delle batterie 9 e 10 solo dopo il completamento degli interventi previsti;

9) realizzazioni di interventi ambientali esterni all'area a carico dell'amministrazione straordinaria ed attività di sostegno assistenziale e sociale in favore della popolazione residente nell'area interessata.” (sottolineatura aggiunta)

L'attività del Ministero è ben più complessa oltre che rigidamente normata.

Il decreto legge 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” (convertito con modificazioni dalla legge n. 231 del 24/12/2012) ha introdotto l'obbligo per gli stabilimenti di interesse strategico nazionale, quali l'ILVA di Taranto, di un rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) da redigere annualmente a cura della ASL locale e dell'ARPA competente per

il territorio, anche sulla base del registro tumori regionale e delle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale.

Il rapporto di valutazione del danno sanitario non può unilateralmente modificare le prescrizioni dell'AIA in corso di validità, ma legittima, semmai, la Regione a chiedere il riesame della stessa (decreto legge n. 61/2013 *“Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale”*).

Sulla base di tale valutazione degli effetti sanitari dell'esercizio degli impianti secondo le prescrizioni dell'AIA, la Regione territorialmente competente può richiedere il riesame dell'AIA statale, riesame che si configura a quel punto come uno strumento di mitigazione dell'impatto anche sanitario delle installazioni AIA.

Il decreto legge n. 207/2012 ha inoltre previsto l'adozione di un decreto interministeriale salute-ambiente contenente i criteri metodologici per condurre la VDS, garantendo l'uniforme applicazione sul territorio nazionale delle metodologie laddove erano invece presenti situazioni molto diversificate di esperienze a livello regionale/territoriale.

Il decreto legge n. 61/2013 ha inoltre stabilito che i rapporti VDS per l'ILVA di Taranto si debbano conformare ai criteri metodologici del decreto interministeriale emanato il 24 aprile 2013.

Pertanto, annualmente per lo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto ARPA Puglia, AReSS Puglia e ASL TA redigono il rapporto VDS in attuazione della Legge 24 dicembre 2012, n. 231, e conformemente ai criteri metodologici definiti dal regolamento attuativo di cui al decreto interministeriale 24 aprile 2013.

Oltre alla sopra menzionata normativa nazionale, la Regione Puglia ha altresì emanato la Legge Regionale n. 21/2012 (*“Norme a tutela della salute, dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali inquinanti per le aree pugliesi già dichiarate a elevato rischio ambientale”*), in attuazione della quale con cadenza annuale è redatta una VDS con riferimento agli impianti soggetti ad AIA, insediati nelle aree di Brindisi e Taranto secondo i criteri metodologici definiti dal Regolamento Regionale n. 24/2012.

Precisato il quadro normativo di riferimento, con D.D. 188 del 27/05/2019 è stato disposto a seguito dell'istanza presentata a maggio 2019 dal Sindaco di Taranto, il procedimento di revisione dell'AIA.

L'istanza sindacale era motivata sostanzialmente con gli esiti del *“Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario (VDS) stabilimento ILVA di Taranto ai sensi del Decreto Interministeriale 24 aprile 2013” - dicembre 2018 e del “Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario ai sensi della L.R. 21/2012 per lo stabilimento siderurgico ex ILVA S.p.A. di Taranto – Scenari emissivi pre-AIA (anno 2010) e post-AIA (anno 2016)”*, elaborati da ARPA Puglia, AReSS Puglia e ASL TA.

In tali rapporti i predetti Enti evidenziarono un rischio residuo non accettabile per la popolazione anche a valle del completamento degli interventi previsti dal decreto di riesame dell'AIA del 2012 dell'allora ILVA di Taranto, pertanto, richiedendo per lo stabilimento siderurgico di Taranto operare una riduzione del 10% delle emissioni di benzene e del 34% delle emissioni di benzo(a)pirene.

In considerazione di ciò, il procedimento è stato disposto, ai sensi dell'art. 29- quater, comma 7, del D. Lgs. 152/2006, al fine di introdurre eventuali condizioni aggiuntive motivate da ragioni sanitarie, previo aggiornamento degli esiti dei sopra richiamati rapporti con riferimento agli attuali scenari emissivi basati su dati reali e non stimati (differenti da quelli già oggetto di valutazione), ossia quello riferito alla produzione di 6 milioni tonnellate/anno di acciaio attualmente autorizzata e quello previsto al completamento degli interventi elencati nel DPCM del 29 settembre 2017 (post operam).

Durante la riunione dell'Osservatorio permanente per il monitoraggio dell'attuazione del Piano ambientale ex art. 5, comma 4, del DPCM del 29 settembre 2017 per lo stabilimento siderurgico di interesse strategico nazionale di Taranto tenutasi lo scorso 9/03/2021, è stata effettuata una sintesi delle varie fasi e dello stato di avanzamento di tale procedimento.

Al fine di rispondere alle richieste pervenute dall'Amministrazione comunale oltreché dagli Enti territoriali, il sopra menzionato aggiornamento verrà effettuato anche sulla base dei criteri di cui alla Legge Regionale n. 21/2012, sebbene per lo stabilimento siderurgico ILVA di Taranto trovino applicazione la Legge 24 dicembre 2012, n. 231 e i relativi criteri metodologici definiti dal decreto interministeriale 24 aprile 2013.

Tale procedimento, disposto ai sensi dell'art. 29-quater, comma 7, del D.Lgs. 152/2006, risulta, pertanto, essere un procedimento atipico, in quanto l'approfondimento delle motivazioni sanitarie poste alla base di una richiesta di riesame formulata ai sensi dell'articolo 29-quater, comma 7, del D.Lgs. 152/06, finalizzato a garantire la procedibilità della richiesta, non è una fattispecie di procedimento espressamente prevista dall'art. 29-octies del D. Lgs. 152/2006.

Il procedimento prevede infatti le seguenti tre fasi distinte, di cui le prime due "prodromiche" al riesame dell'AIA:

1) una prima fase di definizione del quadro emissivo da porre alla base della procedura di VDS. Per la definizione del quadro emissivo è stato istituito un Gruppo di lavoro che è costituito da ISPRA, ARPA Puglia e Commissione AIA e che prevede anche il contraddittorio con il Gestore;

2) una seconda fase di aggiornamento dei Rapporti di VDS a cura di ARPA Puglia, AReSS Puglia e ASL TA sulla base del quadro emissivo di cui al punto che precede. Il decreto di avvio del riesame prevede infatti che ARPA Puglia, ASL di Taranto e AReSS, nei successivi 90 giorni, procederanno ad adeguare le valutazioni del danno sanitario, avendo a riferimento i livelli emissivi di cui al precedente punto, e i dati sanitari aggiornati agli ultimi anni, *"segnalando le eventuali criticità e proponendo se del caso la modifica delle condizioni di esercizio attualmente autorizzate per lo stabilimento siderurgico di Taranto, al fine di consentire le ulteriori attività istruttorie in ordine al riesame."*;

3) una terza fase, eventuale, di riesame effettivo della AIA.

Il decreto n. 188 prevede infatti che, in base alle risultanze della fase 2, ossia nel caso da questa fase emerga la necessità di prescrizioni aggiuntive, si procederà a

rivalutare l'autorizzazione integrata ambientale di cui al DPCM del 29 settembre 2017, eventualmente fissando più adeguate condizioni di esercizio, sulla base di specifica istruttoria da parte della Commissione AIA.

Questa ulteriore fase sarà quindi avviata solo se necessario, o meglio solo se dall'aggiornamento della VDS di cui alla fase 2 emerge la necessità di ridurre ulteriormente le emissioni attraverso prescrizioni aggiuntive.

Tale ulteriore fase, solo eventuale, sarà posta in essere secondo le modalità e le tempistiche previste dall'art. 29-octies del D. Lgs. 152/2006 per i procedimenti di riesame dell'AIA.

Come riportato nel verbale della riunione dell'Osservatorio del 24/10/2019, a luglio 2019 il Gruppo di lavoro definì il quadro emissivo "ante-operam", corrispondente alla produzione attualmente autorizzata dal DPCM 29/09/2017, pari a 6 milioni di tonnellate annue di acciaio, in relazione al "set minimo" di inquinanti inizialmente presi in considerazione dal Gruppo di lavoro, ossia il set di inquinanti dei precedenti rapporti VDS.

Con riferimento a tale quadro emissivo, con nota del 30 dicembre 2019, ARPA Puglia, AReSS Puglia e ASL Taranto presentarono il relativo "*Rapporto preliminare di Valutazione del danno Sanitario (VDS)*", non richiedendo ulteriori riduzioni emissive rispetto all'AIA vigente, ma ribadendo che il rapporto fosse da intendersi preliminare in considerazione dell'assenza dei dati emissivi degli ulteriori inquinanti richiesti dagli Enti medesimi (Hg, Cu, naftalene, PM10 e PM2,5).

Conseguentemente, con nota prot. n. MATTM/21158 del 25/03/2020, il Ministero considerò "*conclusa la fase delle valutazioni sanitarie riferite allo scenario emissivo correlato alla produzione di 6 milioni di tonnellate annue di acciaio per gli inquinanti già definiti*", non essendo pervenuta nessuna ulteriore richiesta da parte dagli Enti in merito ad ulteriori riduzioni emissive e anticipando che si intendeva "*proseguire i lavori in relazione alle emissioni degli ulteriori inquinanti richiesti dagli Enti partecipanti al tavolo tecnico e per le quali non sono attualmente previste procedure di monitoraggio concordate con gli enti di controllo*".

Successivamente, quindi, tenuto conto degli ulteriori dati emissivi richiesti dagli Enti, sono state poste in essere le attività necessarie affinché ISPRA, ARPA Puglia e Gestore potessero pervenire alla revisione della procedura di stima delle emissioni diffuse, finalizzata alla stima anche degli ulteriori parametri, e alla successiva validazione dei dati, trasmessi dal Gestore, relativi allo scenario emissivo corrispondente ad una produzione pari a 6 milioni di tonnellate annue di acciaio, aggiornato con i dati emissivi di Hg, Cu, naftalene, PM10 e PM2,5.

Gli esiti di tale ultima fase sono stati trasmessi da ISPRA a gennaio 2021.

Il 16 febbraio 2021 si è, quindi, tenuta la riunione del gruppo di lavoro “quadro emissivo”, nell’ambito della quale è stato definito il quadro emissivo “ante-operam” corrispondente alla produzione attualmente autorizzata dal DPCM 29/09/2017 pari a 6 milioni di tonnellate annue di acciaio aggiornato, rispetto al quadro approvato nella riunione del 19/7/2019, con i dati emissivi degli ulteriori inquinanti richiesti dagli Enti.

Conseguentemente, si è dato avvio alla successiva fase di valutazione prevista all’art. 2, comma 3, del D.D. n. 188 del 27/5/2019, finalizzata all’aggiornamento da parte di ARPA Puglia, ASL Taranto e AReSS Puglia del rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) con riferimento allo scenario emissivo “ante-operam” definito nella riunione sopra richiamata.

Si osserva inoltre che, come emerso durante la riunione dell’Osservatorio, considerata anche l’intervenuta sentenza n. 249/2021 del TAR Lecce, pubblicata in data 13/2/2021, gli enti sopra richiamati sono stati invitati a porre in essere ogni azione ritenuta necessaria al fine di pervenire nel più breve tempo possibile alla conclusione di tale fase di valutazione, segnalando *“le eventuali criticità e proponendo se del caso la modifica delle condizioni di esercizio attualmente autorizzate per lo stabilimento siderurgico di Taranto, al fine di consentire le ulteriori attività istruttorie in ordine al riesame”*, come previsto dal citato decreto direttoriale.

Al riguardo, sulla base del cronoprogramma trasmesso da ARPA Puglia, ASL TA e AReSS Puglia, le prime risultanze delle attività di aggiornamento del rapporto

di valutazione del danno sanitario (VDS) potrebbero essere rese disponibili dai suddetti Enti già a partire dalla metà del mese di aprile.

Per tutto quanto sin qui esposto, emerge con chiarezza che la procedura descritta costituisce una procedura atipica rispetto ai procedimenti di riesame delle AIA ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Infatti, il riesame dell'AIA sarà effettivamente svolto a valle delle risultanze della VDS, solo qualora da queste ultime emergessero necessità di riduzioni delle emissioni.

Pertanto, quando il TAR Lecce imputa al Ministero asseriti ritardi nella conclusione del procedimento

“Ritiene in proposito il Collegio di dover stigmatizzare il fatto che a distanza di oltre un anno e mezzo dalle richieste di prevedere il monitoraggio di sostanze come naftalene e particolato PM10 e PM2,5 il relativo procedimento non sia stato ancora concluso e che il Ministero ne abbia ulteriormente differito la conclusione, consentendo nel frattempo la prosecuzione dell'attività”

è evidente che non ha ben comprese le modalità di svolgimento del procedimento medesimo e, in particolare, il fatto che lo stesso prevede tre fasi delle quali le prime due “prodromiche” al riesame dell'AIA e la terza, eventuale, ulteriore fase sarà attuata secondo le modalità e le tempistiche previste dall'art. 29-octies del D.Lgs. 152/2006 per i procedimenti di riesame dell'AIA.

Ne consegue che il riesame dell'AIA non è *strictu sensu* stato ancora avviato.

I citati capi della sentenza meritano di essere riformati, avendo evidentemente anche su tali basi il primo giudice fondato anche la condanna alle spese del Ministero.

2.3 Monitoraggio del set integrativo di inquinanti. Violazione di legge e travisamento dei fatti.

Erronea e non condivisibile è la decisione del Tar laddove si afferma che:

“uno dei più rilevanti motivi che hanno supportato l'istanza di riesame dell'ALA è rappresentato dall'esigenza di pervenire al monitoraggio degli inquinanti nocivi ulteriori e diversi (set integrativo) rispetto a quelli previsti in ALA e oggetto di monitoraggio (set minimo), riconducibili tuttavia sempre al quadro emissivo legato all'attività del siderurgico. Come risulta dalla

documentazione in atti, a seguito di puntuali accertamenti e di quanto emerso anche nelle diverse sedute del Tavolo tecnico tra MATTM, ISPRA, ARPA e Commissione IPPC, nonché in occasione del Tavolo inter-istituzionale regionale (ARPA, AreSS e ASL Taranto), ARPA Puglia, con nota prot. 45586 del 18.6.2019), ha ancora una volta evidenziato l'esigenza di implementazione dell'attività di monitoraggio con riferimento a tutti gli inquinanti, ivi compresi quelli del set integrativo, in considerazione della Valutazione Danno Sanitario del 2018, in conformità della L.R. 21/2012 e del R.R. 24/2012”.

Differentemente da quanto sopra indicato, il set minimo corrisponde al set di inquinanti presenti nei precedenti rapporti VDS elaborati sulla base della legge regionale (L.R. 21/2012) e in conformità al D.D. 188, che prevede un preliminare aggiornamento dei precedenti rapporti utilizzando dati emissivi reali, al fine di verificare la presenza o meno di criticità sanitarie che richiederebbero una revisione dell'AIA.

Precisamente, nell'ambito delle attività del Gruppo di lavoro è stata chiarita la necessità di attenersi al “*set minimo*” di inquinanti, ossia quello preso in considerazione dal “Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario (VDS) stabilimento ILVA di Taranto ai sensi del Decreto Interministeriale 24 aprile 2013” – dicembre 2018, elaborato da ARPA Puglia, AReSS Puglia e ASL TA, che per lo stabilimento ILVA sono quelli individuati nel rapporto VDS del 2013.

Ciò al fine ovviamente di rispondere in maniera puntuale e tempestiva alle richieste pervenute dal Sindaco di Taranto, sulla base delle quali è stato avviato il procedimento e che traevano origine, si ricorda, dai sopra citati documenti.

D'altra parte ciò è chiaramente definito nel D.D. n. 188 del 27/05/2019.

Come sopra indicato, già nel marzo 2020 (cfr. nota prot. n. MATTM/21158 del 25/03/2020), il Ministero considerò “*conclusa la fase delle valutazioni sanitarie riferite allo scenario emissivo correlato alla produzione di 6 milioni di tonnellate annue di acciaio per gli inquinanti già definiti*”, non essendo pervenuta nessuna ulteriore richiesta da parte dagli Enti in merito ad ulteriori riduzioni emissive.

Inoltre, avendo gli Enti partecipanti al tavolo tecnico richiesto di integrare gli inquinanti, il Ministero si è reso altresì disponibile in merito alla prosecuzione “*dei*

lavori in relazione alle emissioni degli ulteriori inquinanti richiesti [...] per le quali non sono attualmente previste procedure di monitoraggio concordate con gli enti di controllo”.

Successivamente, quindi, tenuto conto degli ulteriori dati emissivi richiesti dagli Enti, sono state poste in essere le attività necessarie affinché ISPRA, ARPA Puglia e il Gestore potessero pervenire alla revisione della procedura di stima delle emissioni diffuse, finalizzata alla stima anche degli ulteriori parametri, e alla successiva validazione dei dati, trasmessi dal Gestore, relativi allo scenario emissivo corrispondente ad una produzione pari a 6 milioni di tonnellate all'anno di acciaio, aggiornato con i dati emissivi di Cu (rame), Hg (mercurio), naftalene, PM10 e PM2,5.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto emerge che il Ministero ha sempre manifestato la più ampia disponibilità nei confronti delle Amministrazioni locali, attivandosi tempestivamente in caso di segnalazioni e richieste oltre ad utilizzare ogni strumento di monitoraggio e controllo, anche mediante le attività dell'Osservatorio, per garantire il rispetto delle scadenze del DPCM e, nelle more della realizzazione degli interventi, laddove necessario, provvedendo a fornire istruzioni e linee di comportamento atte ad assicurare la salvaguardia ambientale e della salute e ad evitare ogni possibile evento di inquinamento.

È evidente, quindi, che la stigmatizzazione dell'attività e dei ritardi imputati al Ministero è frutto di una evidente mancata comprensione dei fatti e della complessità procedimenti posti in essere dal Ministero.

Anche su tale punto occorrerà la riforma della decisione e per l'effetto anche della condanna al pagamento, seppur parziale, delle spese di lite.

III. ERROR IN IUDICANDO. VIOLAZIONE E/O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 26 DEL D. LGS 104/2010 E DEGLI ARTT. 91,92,93,94,96 E 97 DEL C.P.C.. ERRONEITÀ DELLA DECISIONE IN PUNTO DI CONDANNA ALLE SPESE E COMPETENZE DI GIUDIZIO.

La decisione del TAR Lecce merita infine la riforma nella parte in cui ha condannato il Ministero dell'Ambiente, ora della Transizione Ecologica, alla

refusione di una quota delle spese di lite in solido con ILVA in A.S. nei confronti del Comune di Taranto, di ARPA Puglia e del Codacons

Siffatta statuizione viola palesemente il disposto dell'art.26 D. Lgs n.104/2010 che richiama le norme del processo civile relative al principio della soccombenza.

L'art. 91 del c.p.c., infatti, in relazione alle spese di lite, prevede la possibilità che il giudice, alla chiusura del processo, condanni la "parte soccombente" al rimborso delle spese di lite nei confronti dell'altra parte.

Di qui il principio secondo cui le spese seguono la soccombenza.

Al di fuori dei casi di "soccombenza reciproca", l'unica eccezione al menzionato principio è posta dall'art. 92 c.p.c., il quale prevede che, indipendentemente dalla soccombenza, il giudice può condannare una parte al pagamento delle spese di lite per violazione dei canoni di lealtà e probità di cui all'art. 88 c.p.c..

Ipotesi che esula dal caso di specie.

Se tali sono i principi che regolano il governo delle spese di lite, la condanna disposta nei confronti del Ministero dell'Ambiente, in solido con ILVA in A.S., è una statuizione macroscopicamente irragionevole, abnorme ed illogica posto che il Ministero dell'Ambiente, rispetto all'oggetto del giudizio, non solo non rivestiva la qualità di parte soccombente, non avendo il Dicastero proposto alcuna impugnazione avverso i provvedimenti sindacali, ma neppure risultavano annullati atti e provvedimenti riferibili al medesimo, tanto più che, si ribadisce, il Ministero dell'Ambiente è stato destinatario della notifica del ricorso e dei motivi *aggiunti ad notitiam* o, al più, quale controinteressato.

La statuizione di condanna è tanto più erronea ed ingiusta se solo si consideri che i resistenti Comune di Taranto e Arpa non hanno formulato richiesta di condanna nei confronti del Ministero dell'Ambiente, il quale non si era neppure costituito in giudizio.

Seppure è vero che al G.A., come pure ai giudici ordinari, sono riconosciuti ampi poteri discrezionali in ordine alla statuizione sulle spese di lite, tuttavia, deve riconoscersi che, anche nel processo amministrativo, il pagamento delle spese di lite è stato da sempre ancorato al principio di soccombenza, ancor prima di mutuare la propria disciplina dal processo civile.

Il processo amministrativo è un processo di parti, nel senso che sono queste, e non il giudice, ad avere il potere di darvi l'impulso iniziale, di farlo proseguire, di allegare le prove e di farlo terminare.

Con riferimento all'azione di annullamento l'art 41 c.p.a. dispone che il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso.

In relazione all'azione di annullamento sono parti necessarie il ricorrente (il soggetto che si ritiene leso da un atto amministrativo illegittimo), la parte resistente (normalmente, l'amministrazione che ha emanato l'atto o posto in essere il comportamento lesivo) e i controinteressati (soggetti che hanno un interesse, contrapposto a quello del ricorrente, alla sopravvivenza del provvedimento impugnato).

Nella fattispecie il Ministero dell'Ambiente non riveste la qualità di parte soccombente, non avendo proposto impugnazione né essendo stati impugnati atti al medesimo riferibili.

Invero, per espresso riconoscimento dei ricorrenti, il Ministero dell'Ambiente riveste al più la qualità controinteressato e, come tale, per definizione, soggetto che ha interesse contrapposto a quello del ricorrente e che quindi, nell'ipotesi di rigetto del ricorso, come nel giudizio de quo, giammai potrebbe ritenersi soccombente.

Né la condanna in solido con ILVA Spa in A.S, stante la autonoma soggettività e personalità giuridica della società, può trovare giustificazione nei poteri

di vigilanza di cui al D.L. 5 gennaio 2015, n. 1 conv. in L. 4 marzo 2015, n. 20 e successive modificazioni

Se tale è la motivazione della condanna al pagamento delle spese di lite in solido con ILVA S.p.A. in A.S., essa si fonda su un equivoco in merito ai diversi ruoli che i Commissari straordinari e il Dicastero svolgono.

Come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera b) del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 i Commissari straordinari svolgono le attività esecutive e di vigilanza funzionali all'attuazione del piano ambientale mentre il Ministero ha il ruolo di Autorità competente ai sensi del D.lgs. 152/2006.

Di qui l'erroneità della sentenza del TAR Lecce.

Codesto Supremo Consesso (Cons. Stato n. 4948/2016) pronunziandosi sulla condanna alle spese di lite ha avuto modo di affermare che:

“Anche se nel processo amministrativo il giudice ha ampi poteri discrezionali in ordine al riconoscimento, sul piano equitativo, dei giusti motivi per far luogo alla compensazione delle spese giudiziali ovvero per escluderla, con il solo limite che non può condannare alle spese la parte risultata vittoriosa in giudizio, tale discrezionalità è sindacabile in sede di appello nei limiti in cui la statuizione sulle spese possa ritenersi illogica o errata, alla stregua dell'eventuale motivazione adottata, ovvero tenendo conto da un lato, in punto di diritto, del principio in base al quale, di regola, le spese seguono la soccombenza e dall'altro, in punto di fatto, della vicenda e delle circostanze emergenti dal giudizio.”

La decisione, perciò, andrà sicuramente riformata con riguardo alla condanna alle spese di lite.

PTM

Voglia codesto Ecc.mo Consiglio di Stato accogliere l'appello incidentale del Ministero della Transizione Ecologica e, per l'effetto, riformare, anche in punto di spese di lite, la sentenza del Tar Puglia Lecce, Sez. I, n. 249/21 resa all'esito dei ricorsi riuniti reg. ric. 393/20 e 397/2020, escludendo ogni responsabilità dell'Amministrazione.

Con vittoria di spese, diritti ed onorari del doppio grado.

Si deposita:

a) Originale informatico della sentenza 249/21;

- b) Nota trasmissione verbale riunione Gruppo di Lavoro del 16/02/2021;
- c) Verbale riunione Gruppo di Lavoro del 16/02/2021;
- d) Nota prot. n. MATTM/21158 del 25/03/2020.

Ai fini del contributo unificato si dichiara, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 13, comma 6 bis lett. d) D.P.R. n. 115/02, che la presente controversia è di valore indeterminabile e che il relativo contributo unificato andrà prenotato a debito.

Roma, 16 aprile 2021

Ettore Figliolia
Vice Avvocato Generale
Figliolia Ettore Firmato digitalmente da Figliolia Ettore
Data: 2021.04.16 12:54:41 +02'00'

Luigi Simeoli
Avvocato dello Stato

Documento firmato da:
LUIGI SIMEOLI
16.04.2021 10:49:25 UTC