

Numero \_\_\_\_/\_\_\_\_ e data \_\_/\_\_/\_\_\_\_ Spedizione



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Seconda**

**Adunanza di Sezione del 5 aprile 2017**

**NUMERO AFFARE 00198/2017**

**OGGETTO:**

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Quesito relativo alla richiesta di riesame, presentata dalla Regione Puglia ai sensi dell'articolo 29-*octies*, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006, dell'autorizzazione integrata ambientale, prot. dva/dec/2012/000547, del 27 ottobre 2012, rilasciata ai fini dell'esercizio dell'acciaieria della società Ilva s.p.a.

### **LA SEZIONE**

Vista la relazione, n. 2946, dell'8 febbraio 2017, con la quale il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha chiesto il parere del Consiglio di Stato su un quesito relativo alla richiesta di riesame, presentata dalla Regione Puglia ai sensi dell'articolo 29-*octies*, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dell'autorizzazione integrata ambientale, prot. DVA/DEC/2012/000547, del 27 ottobre 2012, rilasciata ai fini dell'esercizio

dell'acciaieria della ILVA s.p.a.;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Gabriele Carlotti;

PREMESSO.

1.) Con la nota indicata nel preambolo il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (d'ora in poi: il Ministero) ha sottoposto al Consiglio di Stato un quesito relativo alla richiesta di riesame, presentata dalla Regione Puglia ai sensi dell'articolo 29-*octies*, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), prot. DVA/DEC/2012/000547, del 26 ottobre 2012, rilasciata ai fini dell'esercizio dell'acciaieria della Ilva s.p.a. (nel prosieguo: Ilva).

2.) La Regione Puglia, ai sensi del citato articolo 29-*octies*, comma 4, lettere a), b), c), d), del sunnominato decreto legislativo n. 152/2006, con nota, prot. DVA-1525, del 25 gennaio 2017, ha chiesto il riesame dei provvedimenti di AIA relativi all'installazione Ilva di Taranto e, segnatamente, del D.M.4 agosto 2011, n. 450, del D.M. 26 ottobre 2012, n. 547 (in seguito: AIA 2012), del D.M. 3 febbraio 2014, n. 53 e del D.P.C.M. del 14 marzo 2014, pubblicato nella G.U.R.I. n. 1505 dell'8 maggio 2014.

3.) Nel quesito si espone quanto segue.

3.1.) Con l'AIA 2012 il Ministero, in qualità di autorità competente ai sensi degli articoli 29-*bis* e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006, riesaminò, limitatamente alle emissioni in atmosfera dell'area a caldo, la precedente AIA, prot. DVA-DEC-2011/450, del 4 agosto 2011, rilasciata ai fini dell'esercizio dell'acciaieria dell'Ilva.

3.2.) L'esercizio dello stabilimento e le attività di attuazione delle prescrizioni dell'AIA evidenziarono, tuttavia, profili di complessità e criticità tali da richiedere l'intervento di una decretazione d'urgenza e la richiamata AIA 2012 fu considerata dal decreto-legge del 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, che prevede la possibilità di proseguire l'esercizio

temporaneo (fino a 36 mesi) di stabilimenti produttivi di interesse strategico nazionale (qualifica poi riconosciuta all'impianto Ilva di Taranto dall'articolo 2 del decreto-legge n. 61/2013) ai fini della completa attuazione delle prescrizioni contenute nella suddetta autorizzazione.

3.3.) La legittimità del suddetto decreto n. 207/2012 fu riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 85/2013.

3.4.) Stante la complessità legata alla gestione dello stabilimento e, in particolare, in considerazione del perdurare delle inadempienze e dei ritardi nell'attuazione delle prescrizioni, le condizioni di esercizio stabilite dall'AIA 2012 sono state *medio tempore* integrate e coordinate con disposizioni normative e, tra queste, con le disposizioni contenute nel D.P.C.M. 14 marzo 2014, con cui fu approvato il "Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria" (d'ora in poi: Piano Ambientale), introdotto dapprima dal decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, che dispose il commissariamento dell'Ilva e successivamente modificato da una serie di decreti legge succedutisi nel tempo.

3.5.) Inoltre, dal 2015 è in corso la procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva, procedura riservata e in corso di definizione, regolamentata anch'essa da una decretazione d'urgenza, ossia, in particolare, dal decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13 e successivamente modificato con decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2016, n. 151, recante "Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva". Più in dettaglio, è ancora *in itinere* la procedura prevista dall'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 98/2016, articolata nei seguenti passaggi fondamentali:

a.) con riferimento al cronoprogramma, entro il termine di 120 giorni dalla presentazione dell'istanza dei Commissari straordinari, il Ministro dell'ambiente, sulla base dell'istruttoria svolta dal Comitato degli esperti, sentito il Ministro dello

sviluppo economico, esprime il proprio parere proponendo eventuali integrazioni o modifiche;

b.) il parere è comunicato ai Commissari straordinari, che ne curano la trasmissione agli offerenti (attualmente solo due soggetti), i quali, nei successivi 15 giorni presenteranno alla procedura le offerte vincolanti definitive, conformando i relativi piani al predetto parere del Ministro dell'ambiente;

c.) l'aggiudicatario, in qualità di gestore individuato, presenta apposita domanda di autorizzazione dei nuovi interventi e di modifica del Piano Ambientale e, conseguentemente, dell'AIA 2012;

d.) sulla base di tale domanda è previsto lo svolgimento di un'apposita istruttoria e la domanda è resa disponibile per 30 giorni ai fini della consultazione del pubblico interessato;

e.) le modifiche o integrazioni al Piano delle misure devono in ogni caso assicurare standard di tutela ambientale coerenti con le previsioni del Piano, in quanto compatibili, e sono disposte, nei 15 giorni successivi alla conclusione dell'istruttoria, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e del Ministro dello sviluppo economico;

f.) il suddetto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ha, a sua volta, valore di autorizzazione integrata ambientale e tiene luogo, ove necessario, della valutazione di impatto ambientale; inoltre conclude tutti i procedimenti di autorizzazione integrata ambientale in corso presso il Ministero dell'ambiente, avviati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 98/2016, ossia prima del 6 agosto 2016.

g.) tra i procedimenti di AIA in corso, richiamati dalla norma in questione, solo alcuni concernono le questioni sollevate dalla Regione Puglia con la richiesta di riesame in oggetto.

3.6.) Aggiunge il Ministero che la procedura di cessione, succintamente descritta, si

troverebbe in uno stato avanzato, poiché entro breve tempo gli offerenti – avendo i Commissari straordinari già comunicato il parere reso dal Ministro dell'ambiente (v. il precedente §. 3.5., lettera b) - dovrebbero presentare le offerte vincolanti definitive, conformando i relativi piani al predetto parere.

4.) Tanto premesso, il Ministero ritiene che la procedura di carattere "speciale" prevista dal richiamato articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 98/2016 renderebbe necessario rinviare, in attesa della conclusione della medesima procedura, l'avvio di altri procedimenti – non ancora avviati alla data del 6 agosto 2016 - che incidano sull'AIA 2012 e sul connesso Piano ambientale e, tra questi, anche il procedimento di riesame che le amministrazioni competenti in materia ambientale possono richiedere ai sensi del sunnominato articolo 29-*octies*, comma 4, del decreto-legislativo n. 152/2006; sarebbe, infatti, contrario ai principi di economicità e di ragionevolezza dell'azione amministrativa avviare un procedimento di riesame su un provvedimento i cui contenuti, potenzialmente ancora assoggettati a modifiche e variazioni, risultino ancora in fase di definizione. Del resto, dalla procedura di cui all'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 98/2016 potrebbe scaturire una diversa configurazione dell'impianto, alla stregua delle offerte dei partecipanti e pertanto, qualora fosse secondata la richiesta della Regione Puglia, il riesame verterebbe su un assetto impiantistico in via di modificazione.

4.1.) Osserva, ancora, il Ministero che il procedimento di riesame, ai sensi del ridetto articolo 29-*octies*, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006, è quello ordinariamente previsto per il rilascio dell'AIA e, quindi, diverso da quello previsto dalla norma speciale soprarichiamata. Dando seguito alla richiesta della Regione Puglia si verificherebbe, dunque, la pendenza di due procedimenti e di due diverse istruttorie, affidate a soggetti diversi, che condurrebbero a due differenti provvedimenti finali e, viepiù, in relazione a un assetto impiantistico che potrebbe essere radicalmente variato e con soggetti gestori (gli aggiudicatari) diversi da quelli nei confronti dei quali verrebbe aperto il procedimento di riesame (i

commissari straordinari).

4.2.) Ritiene, pertanto, il Ministero che la Regione Puglia ben potrebbe utilmente svolgere le sue osservazioni all'interno della fase di consultazione prevista dall'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge 98/2016 (con la conseguenza che il richiesto procedimento di riesame configurerebbe un inutile aggravio della procedura in corso) e, in ogni caso, la stessa Regione potrebbe richiedere un eventuale riesame, ai sensi dell'articolo 29-*octies*, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006, una volta emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 98/2016, con riferimento, però, a un assetto impiantistico consolidato, quale derivante dagli esiti della procedura di cessione.

5.) Alla luce di tutto quanto testé riferito, il Ministero chiede il parere di questo Consiglio circa la possibilità di non avviare immediatamente il procedimento di riesame chiesto dalla Regione Puglia e, più in generale, di non dar corso a ulteriori procedimenti di revisione dell'AIA, rilasciata per l'esercizio dell'impianto dell'Ilva, prima che venga emanato il Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 98/2016.

#### CONSIDERATO

6.) Prima e al fine di rispondere al quesito formulato dal Ministero, il Collegio ritiene doveroso precisare che la consulenza prestata da questo Consiglio alle pubbliche amministrazioni che la richiedano è esclusivamente di carattere giuridico-amministrativo. Esula, pertanto, dai compiti dell'Istituto l'esame dei profili di opportunità dell'azione amministrativa, essendo questi profili riservati alle valutazioni di merito delle singole autorità titolari dei relativi poteri d'intervento. Vero è che, differentemente da quanto accade nell'esercizio dei poteri giurisdizionali, il Consiglio di Stato in sede consultiva (su quesiti e schemi normativi) non è strettamente vincolato al principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (di cui all'articolo 112 del codice di procedura civile) e può,

quindi, per completezza della disamina ad esso devoluta, approfondire anche aspetti diversi da quelli costituenti specifico oggetto delle richieste di parere, qualora tali indagini si presentino connesse a (oppure interferenti con) quelle sottoposte al suo vaglio e comunque utili ai fini della migliore attuazione dei principi fondamentali del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (articolo 97 della Costituzione) e, più in generale, ai fini della tutela della giustizia nell'amministrazione. Rimane fermo, nondimeno, che, anche in questi casi, il parere del Consiglio di Stato può avere esclusivamente ad oggetto la soluzione di questioni giuridiche.

7.) Un altro fondamentale connotato dell'attività di consulenza prestata dal Consiglio di Stato in risposta a quesiti va individuato nella essenziale "terzietà" di detta attività quale diretta conseguenza della indipendenza (magistratuale) dell'Istituto. Si intende significare che il Consiglio di Stato rende i propri pareri non nell'interesse dello Stato-Governo e, tanto meno, nell'interesse della singola amministrazione che li richieda, ma nell'interesse superiore dello Stato-Comunità complessivamente considerato, rispetto al quale l'Istituto è in senso proprio Organo ausiliario. A prescindere, dunque, dall'autorità che solleciti l'esercizio della potestà consultiva e dalle particolari necessità che giustifichino la formulazione di un quesito, i pareri del Consiglio di Stato, sia quelli delle sezioni consultive o delle commissioni speciali sia quelli dell'Adunanza generale, esprimono sempre il "punto di vista" dell'ordinamento giuridico, per molti versi in modo analogo alle pronunce rese, in sede giurisdizionale, dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione (articolo 363 c.p.c.) o dall'Adunanza plenaria (articolo 99, comma 5, c.p.a.) "*nell'interesse della legge*". Il parere del Consiglio di Stato, in altri termini, non è mai direttamente finalizzato a suggerire all'amministrazione richiedente quale sia, in concreto, la via migliore da percorrere in presenza di determinate circostanze; al contrario, i pareri resi dal Consiglio di Stato in risposta a quesiti sono unicamente volti a dipanare una problematica giuridica, ancorché nell'ambito della soluzione offerta dall'Istituto trovi corretto inquadramento, e conseguente risposta, anche il

particolare interrogativo proposto.

8.) Muovendo da tale quadro di principi, il Collegio osserva che il dubbio sollevato dal Ministero concerne – una volta ricondotta la questione ai suoi termini essenziali - la verifica della legittimità di un eventuale differimento dell'avvio del procedimento di riesame richiesto dalla Regione Puglia, in attesa della definizione della procedura stabilita dall'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 98/2016.

9.) La risposta al quesito, così considerato, deve prendere l'abbrivo dalla contemporanea vigenza di disposizioni che disciplinano i due procedimenti interferenti, ossia di quello di riesame (richiesto dalla Regione Puglia) di cui all'articolo 29-*octies*, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dell'altro, relativo alla cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva, previsto dall'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 98/2016.

10.) Più in dettaglio, il sunnominato articolo 29-*octies*, rubricato “*Rinnovo e riesame*”, nel comma 4 dispone: “*Il riesame è inoltre disposto, sull'intera installazione o su parti di essa, dall'autorità competente, anche su proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale, comunque quando:*

- a) a giudizio dell'autorità competente ovvero, in caso di installazioni di competenza statale, a giudizio dell'amministrazione competente in materia di qualità della specifica matrice ambientale interessata, l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite, in particolare quando è accertato che le prescrizioni stabilite nell'autorizzazione non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore;*
- b) le migliori tecniche disponibili hanno subito modifiche sostanziali, che consentono una notevole riduzione delle emissioni;*
- c) a giudizio di una amministrazione competente in materia di igiene e sicurezza del lavoro, ovvero in materia di sicurezza o di tutela dal rischio di incidente*

*rilevante, la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richiede l'impiego di altre tecniche;*

*d) sviluppi delle norme di qualità ambientali o nuove disposizioni legislative comunitarie, nazionali o regionali lo esigono;*

*e) una verifica di cui all'articolo 29-sexies, comma 4-bis, lettera b), ha dato esito negativo senza evidenziare violazioni delle prescrizioni autorizzative, indicando conseguentemente la necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni corrispondano ai "livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.".*

L'interpretazione della riferita previsione è chiara nel senso della doverosa attivazione del procedimento di riesame - anche su proposta di altre amministrazioni competenti in materia ambientale (come avvenuto nel caso di specie) - al ricorrere di una delle ipotesi previste dalle lettere da a) ad e) del medesimo comma 4.

11.) D'altra parte:

- la stessa AIA 2012 prevede (art. 3, comma 3) l'obbligo di riesame ai sensi dell'articolo 29-octies, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, su istanza della Regione Puglia;

- la dinamicità dell'AIA è stata valorizzata dalla Corte costituzionale, con la sentenza del 9 aprile 2013, n. 85, pure in relazione alla possibilità di riesame;

- l'applicabilità del sunnominato articolo 29-octies, comma 4, è stata fatta espressamente salva dall'articolo 1, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 207/2012, in tema di stabilimenti produttivi di interesse strategico nazionale (qualifica riconosciuta anche all'impianto Ilva di Taranto dall'articolo 2 del decreto-legge n. 61/2013);

- l'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, prevede che il rapporto di valutazione del danno sanitario legittima la regione competente a chiedere il riesame ai sensi dell'articolo 29-octies, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

12.) Esistono, insomma, una pluralità di formanti, anche di rango primario, che convergono nel senso: a) della vigenza dell'istituto del riesame, b) della legittimazione della Regione Puglia a richiedere l'avvio del relativo procedimento e c) della doverosità, per il Ministero, di dar seguito a tale avvio nei termini stabiliti dalla legge.

13.) Ovviamente è riservata al Ministero, non competendo la relativa indagine a questo Consiglio, la verifica in merito alla concreta sussistenza dei presupposti per il riesame allegati dalla Regione Puglia nella relativa istanza.

14.) Vigente è anche l'articolo 1, comma 8.1, del decreto-legge n. 98/2016, i cui contenuti sono stati sopra succintamente riportati. Non ritiene, però, la Sezione che la possibile sovrapposizione, in una logica e cronologica, tra i due procedimenti (ossia quello di cessione del compendio aziendale dell'Ilva e quello di riesame dell'AIA) possa costituire di per sé una ragione per un differimento o per un mancato avvio della procedura di riesame richiesta dalla Regione Puglia. Del resto, nella richiesta di parere, a pagina 4, lo stesso Ministero ammette che solamente alcune delle questioni che saranno esaminate nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 1, comma 8.1., corrispondono a quelle sollevate dalla Regione Puglia con la richiesta di riesame. Nemmeno è poi convincente l'argomento ministeriale, secondo cui la Regione Puglia avrebbe l'onere di far valere le richieste avanzate in sede di richiesta di riesame nella fase di consultazione prevista dal predetto articolo 1, comma 8.1.: differente, infatti, è il ruolo procedimentale di un richiedente il riesame a norma dell'articolo 29-*octies* rispetto a quello di un mero partecipante a una consultazione e diverse sono anche le rispettive garanzie procedurali.

Infine, non si ravvisa una prevalenza assiomatica dei valori giuridici e degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento di cessione degli impianti rispetto ai valori giuridici e agli interessi oggetto del procedimento di riesame dell'AIA.

15.) Il Collegio peraltro condivide l'esigenza, rappresentata dal Ministero, di scongiurare il rischio di un aggravamento dei procedimenti dovuto al compimento

di un'attività istruttoria suscettibile di rivelarsi in parte superflua, stante il possibile mutamento dell'assetto impiantistico; sennonché questa esigenza può trovare soddisfazione soltanto nel rispetto del principio di legalità che – in assenza di norme positive di raccordo tra le due procedure delle quali si discute – non può prescindere dall'applicazione delle regole in materia di avvio e di conclusione dei procedimenti amministrativi.

16.) Ove riguardata da un punto di vista più ampio, la questione posta dal Ministero intercetta il tema generale della efficiente ed efficace gestione amministrativa di procedimenti connessi e interferenti in relazione a una medesima fattispecie concreta. L'ordinamento offre, tuttavia, idonei strumenti per una gestione coordinata di procedimenti connessi dei quali, ove lo ritenga, il Ministero potrebbe avvalersi anche nella contingenza.

17.) Per mere esigenze informative e di coordinamento futuro - non essendosi ravvisata la necessità di richiedere il preventivo avviso delle altre amministrazioni potenzialmente interessate al quesito - il presente parere va comunicato anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Regione Puglia.

P.Q.M.

Nei sensi espressi in motivazione è il parere della Sezione.

L'ESTENSORE  
Gabriele Carlotti

IL PRESIDENTE  
Gianpiero Paolo Cirillo

IL SEGRETARIO  
Roberto Mustafà