ISSN 2384-9169
Anticipazione Fascicolo n. 4 - 2026
rivista.eurojus.it

Il seguito nazionale di *ILVA* tra mancata interpretazione conforme e divieto di effetto diretto orizzontale

di FRANCESCA DI MATTEO*

SOMMARIO: 1. Le due funzioni della direttiva 2010/75 nel seguito nazionale di *ILVA*. Premessa e piano dell'indagine. – 2. La sentenza C-626/22 e la portata della risposta pregiudiziale. – 3. La mediazione del diritto interno nel primo seguito nazionale. – 4. Il giudizio di reclamo: la direttiva 2010/75 quale parametro dell'illegittimità dell'AIA 2025. Una «disapplicazione per esclusione»? – 5. *Segue*. Dall'esclusione alla sostituzione: l'articolo 8 e l'ordine di sospensione dell'attività. – 6. La possibile qualificazione delle società convenute come emanazioni dello Stato. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Le due funzioni della direttiva 2010/75 nel seguito nazionale di *ILVA*. Premessa e piano dell'indagine.

Tra le regole più risalenti e costantemente ribadite nella giurisprudenza sugli effetti del diritto dell'Unione figura quella secondo cui una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo né, di conseguenza, essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti[1]. Il divieto è tradizionalmente ricondotto alla struttura dell'art. 288, par. 3, TFUE: poiché la direttiva vincola lo Stato membro destinatario al risultato da raggiungere e riserva agli organi nazionali la scelta della forma e dei mezzi, la Corte ne ha desunto l'impossibilità di farne, come tale, una fonte di obblighi gravanti sui privati[2].

* Ricercatrice di Diritto dell'Unione europea, Libera Università Maria SS. Assunta di Roma.

[1] Corte giust., 26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall*, ECLI:EU:C:1986:84, punti 47-48; Corte giust., 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori*, ECLI:EU:C:1994:292, punti 20-24. Nell'amplissima letteratura dedicata alla natura e ai presupposti dell'effetto diretto, v., *ex multis*, P. PESCATORE, *The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law*, in *Eur. Law Rev.*, 2015, p. 135 ss.; B. DE WITTE, *Direct Effect, Primacy, and the Nature of the Legal Order*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (a cura di), *The Evolution of EU Law*, Oxford, III ed., 2021, p. 187 ss.; L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive: questioni ancora aperte*, in *I Post di AISDUE*, 2023, p. 775 ss.

[2] Per una critica sistematica del divieto, v. D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, Oxford, 2025. Richiamando le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs in *Vaneetveld*, l'Autore osserva che l'art. 288 TFUE non esclude espressamente che le disposizioni di una direttiva possano essere invocate nei confronti dei privati e che la stessa efficacia diretta verticale delle direttive presuppone il superamento di un'interpretazione letterale dell'art. 288, par. 3, TFUE (p. 240). In apertura del capitolo, Gallo individua inoltre quale tratto costante della giurisprudenza della Corte la sua «stubborn and prolonged reticence» nell'affrontare i problemi relativi all'orizzontalità del diritto dell'Unione, giudicando tale giurisprudenza insoddisfacente sotto il profilo della certezza del diritto e della coerenza complessiva del diritto dell'Unione (p. 182). Sul fondamento e sulle criticità del divieto di effetti diretti

Alla chiarezza dell'enunciato non corrisponde un'eguale semplicità nell'individuare le molteplici forme attraverso le quali una direttiva può incidere sull'esito di una controversia tra privati. L'assenza di effetto diretto orizzontale non equivale all'irrilevanza della direttiva nei rapporti interprivati: il suo contenuto può orientare l'interpretazione conforme, produrre effetti incidentali attraverso il sindacato su un atto statale, interagire con disposizioni primarie dell'Unione dotate di autonoma efficacia e, secondo una ricostruzione dottrinale che sarà esaminata, determinare l'esclusione della regola nazionale incompatibile senza fornire essa stessa la disciplina destinata a sostituirla. È su questo terreno, segnato dal confine non sempre agevole tra operatività mediata ed effetto diretto, che si colloca il seguito nazionale della sentenza pregiudiziale resa dalla Grande Sezione nella causa C-626/22, *ILVA e a*[3].

La vicenda trae origine dall'azione inibitoria collettiva promossa ai sensi dell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. da alcuni residenti del Comune di Taranto e di comuni limitrofi, i quali, lamentando che le emissioni dello stabilimento siderurgico Ilva di Taranto compromettessero la loro salute, avevano chiesto al Tribunale di Milano di ordinare, in via principale, la chiusura della cosiddetta «area a caldo» o la cessazione delle attività ivi svolte. L'azione era rivolta contro la società proprietaria e le società coinvolte nella gestione degli impianti. Investita dal Tribunale di una serie di questioni pregiudiziali, la Corte di giustizia è stata chiamata a stabilire se la normativa nazionale relativa al procedimento autorizzatorio dello stabilimento fosse compatibile con determinate disposizioni della direttiva 2010/75 sulle emissioni industriali.

La Corte di giustizia ha anzitutto affermato che una previa valutazione degli effetti dell'attività industriale tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana deve costituire parte integrante dei procedimenti di rilascio e riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA). Ha poi precisato che l'istruttoria e il titolo autorizzatorio devono prendere in considerazione, oltre agli inquinanti prevedibili considerati al momento della prima autorizzazione dell'impianto, tutte le sostanze scientificamente riconosciute come nocive che possano essere emesse durante il suo esercizio. Ed ha infine interpretato la direttiva nel senso che osta alla reiterazione dei termini concessi al gestore per attuare le misure di protezione previste dall'autorizzazione, quando siano stati accertati pericoli gravi e rilevanti per l'ambiente e per la salute umana[4]. Con riguardo alle conseguenze dell'inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, la Corte di giustizia ha richiamato l'art. 8, par. 2, 2° c., della direttiva, nel testo allora vigente, ai sensi del quale l'esercizio dell'installazione deve essere sospeso sino al ripristino della conformità quando la violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione determini un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni ambientali serie e immediate. Nel formulare la risposta conclusiva, essa ha

---

orizzontali, v. inoltre D. CURTIN, *Directives: The Effectiveness of Judicial Protection of Individual Rights*, in *Common Mkt. Law Rev.*, 1990, p. 709 ss.; R. MASTROIANNI, *Direttive non attuate, rimedi alternativi e principio di eguaglianza*, in *Dir. Un. eur.*, 1998, p. 81 ss.; ID., *On the Distinction Between Vertical and Horizontal Direct Effects of Community Directives: What Role for the Principle of Equality?*, in *Eur. Public Law*, 1999, p. 417 ss.; L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive*, cit., p. 775 ss.

[3] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, ECLI:EU:C:2024:542. La pronuncia concerne l'interpretazione della direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) (rifusione), in GUUE L 334 del 17 dicembre 2010, p. 17 ss.

[4] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punti 94-105, 106-122 e 123-132.

affermato, in termini più sintetici, omettendo di ripetere il presupposto della violazione delle prescrizioni dell'autorizzazione, che, qualora l'attività dell'installazione presenti i pericoli gravi e rilevanti accertati, la disposizione «esige, in ogni caso» che l'esercizio sia sospeso[5].

Dopo la pronuncia pregiudiziale, nel corso del giudizio nazionale, è stata rilasciata una nuova AIA (d'ora innanzi anche «AIA 2025») destinata a regolare la prosecuzione dell'attività dello stabilimento. I ricorrenti hanno allora adeguato le proprie domande al mutato quadro autorizzatorio, chiedendo la disapplicazione del nuovo titolo autorizzatorio, perché incompatibile con il diritto dell'Unione, e la sospensione dell'attività dell'area a caldo. Il Tribunale di Milano ha disapplicato alcune parti dell'autorizzazione e disposto una sospensione differita, che avrebbe potuto essere evitata qualora l'amministrazione avesse tempestivamente integrato l'AIA e le imprese si fossero impegnate a rispettare i nuovi termini di adeguamento[6].

Gli originari ricorrenti proponevano reclamo avverso detta decisione, denunciando sotto molteplici profili la violazione della citata sentenza della Grande Sezione, resa nella causa C-626/22. La Corte d'appello, in accoglimento di detto reclamo, ha ordinato la sospensione pressoché immediata dell'attività sul presupposto che tanto la predetta sentenza quanto l'articolo 8 della direttiva 2010/75 la imponessero[7]. La motivazione non si confronta, tuttavia, con la sopravvenuta sostituzione dell'articolo 8 né con la scadenza, anteriore alla decisione, del termine di trasposizione della direttiva modificativa[8].

La distanza tra le due decisioni nazionali non si esaurisce nella durata della dilazione accordata alle imprese. Essa investe, più profondamente, la fonte e la struttura della regola applicata: mentre il Tribunale ha costruito il sindacato sull'AIA e la conformazione dell'inibitoria prevalentemente attraverso disposizioni e principi dell'ordinamento interno, la motivazione del decreto pronunciato in sede di reclamo attribuisce alla direttiva un'incidenza ben più penetrante, sotto due distinti profili, connessi e solo parzialmente sovrapponibili. La Corte d'appello sembra inoltre attribuire alla pronuncia pregiudiziale una portata vincolante estesa alla soluzione del caso concreto, anziché al significato delle disposizioni interpretate[9].

---

[5] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punto 3 del dispositivo.

[6] Trib. Milano, 26 febbraio 2026, par. IV.4, pp. 47-48 (in seguito: Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit.).

[7] Il giudice del reclamo ha disposto la sospensione entro novanta giorni: un termine accordato non per consentire ulteriori interventi ambientali, bensì per eseguire in condizioni tecnicamente adeguate e sicure le operazioni necessarie all'arresto degli impianti. Corte app. Milano, 9 luglio 2026, n. 425, pp. 43-44 (in seguito: Corte app. Milano n. 425/2026, cit.).

[8] *Medio tempore* è infatti intervenuta la direttiva (UE) 2024/1785 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, che modifica la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), e la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, relativa alle discariche di rifiuti, in GUUE L, 15 luglio 2024. Entrata in vigore il successivo 4 agosto, essa ha, per quanto qui rileva, integralmente sostituito l'art. 8 della direttiva 2010/75. L'AIA del 25 luglio 2025 e il decreto del Tribunale del 26 febbraio 2026 sono stati adottati durante la pendenza del termine di trasposizione; il decreto della Corte d'appello del 9 luglio 2026 è stato invece pronunciato dopo la sua scadenza, fissata al 1° luglio 2026, quando tuttavia la direttiva modificativa non risultava ancora recepita nell'ordinamento italiano. Il giudice del reclamo ha nondimeno continuato a fondare la sospensione sul testo previgente dell'art. 8, senza esaminare se e in quale misura la disposizione sopravvenuta dovesse rilevare rispetto a un ordine pronunciato dopo la scadenza del termine di trasposizione e destinato a produrre effetti per il futuro.

[9] Per l'esattezza, la Corte d'appello richiama le «statuizioni» della sentenza C-626/22. La pronuncia pregiudiziale non reca, tuttavia, una regola sostanziale autonoma rispetto alle disposizioni interpretate, ma ne precisa il significato che il giudice nazionale è chiamato ad applicare alla fattispecie concreta.

Sotto un primo profilo, alcune disposizioni della direttiva 2010/75, nel significato precisato dalla sentenza C-626/22, sembrano essere assunte quale esclusivo parametro di illegittimità dell'AIA, là dove essa aveva omesso di prescrivere la rimozione integrale dell'amianto e le misure necessarie a contenere le emissioni di polveri sottili entro limiti di sicurezza. La Corte d'appello non ha pertanto assunto come parametro dell'illegittimità dell'AIA le disposizioni del TUA[10] che danno attuazione alla direttiva, interpretate alla luce della sentenza pregiudiziale *ILVA*, per poi trarne la disapplicazione del titolo ai sensi dell'articolo 5 dell'Allegato E; ha invece disapplicato l'AIA ritenendo sussistente un contrasto diretto con le disposizioni della direttiva 2010/75, nel significato precisato dalla sentenza pregiudiziale *ILVA*, senza peraltro confrontarsi con le modifiche nel frattempo apportate alla direttiva e con il relativo regime temporale.

Sotto un secondo profilo, neutralizzata in tal modo l'efficacia dell'AIA, la Corte sembra desumere direttamente dalla direttiva, come interpretata dalla sentenza pregiudiziale, la regola di giudizio necessaria per pronunciare sulla domanda proposta. La Corte d'appello ricava dal previgente art. 8, par. 2, secondo comma, la necessità di sospendere l'attività sino al ripristino della conformità e identifica la conformità da ripristinare con l'integrale rimozione dell'amianto e con l'adozione delle misure necessarie a ricondurre le emissioni di polveri sottili entro limiti di sicurezza, dimenticando peraltro che l'art. 8 presuppone la violazione di prescrizioni contenute nell'autorizzazione. L'impiego della disposizione non rimane, dunque, circoscritto alla neutralizzazione dello scudo autorizzatorio, ma assume carattere sostitutivo, poiché dall'articolo 8 viene desunta la regola sostanziale destinata a determinare l'esito del giudizio e a conformare la condotta futura delle società[11].

La funzione conformativa così ricostruita incontra, prima ancora dei problemi relativi all'efficacia diretta e all'invocabilità orizzontale, una difficoltà concernente l'ambito materiale dell'articolo 8. Tanto nel testo previgente quanto in quello risultante dalla riforma, la disposizione assume quale presupposto la violazione di prescrizioni contenute nell'autorizzazione; il decreto della Corte di appello, invece, disapplica l'autorizzazione per il fatto che non contenga determinate prescrizioni (rimozione completa dell'amianto e limiti specifici alle emissioni di PM2,5 e PM10), e collega la sospensione dell'attività d'impresa all'esistenza di pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. Occorre pertanto stabilire se l'incompletezza dell'AIA potesse essere ricondotta alla fattispecie disciplinata dall'articolo 8. Tale verifica precede logicamente quella dell'efficacia diretta: anche

[10] D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale» (in seguito: «TUA»).

[11] A ben vedere, dalla lettura della motivazione del decreto pronunciato dalla Corte d'appello, il giudice nazionale sembra attribuire alla sentenza pregiudiziale una portata estesa alla soluzione del caso concreto, giungendo ad affermare più volte che l'AIA del 2025 sarebbe in contrasto con la sentenza resa l'anno prima dalla Corte di giustizia. Si afferma, ad esempio, che «[l]'omessa prescrizione sulla rimozione dell'amianto nell'AIA 2025 si pone in aperto contrasto, per due profili, con le statuizioni della sentenza CGUE pronunciata nel corso del procedimento di primo grado, a seguito del rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale»; e che «il silenzio dell'AIA, sul punto, si pone in contrasto con un'altra statuizione emessa dalla sentenza CGUE, ossia con il divieto di reiterate proroghe». La sentenza della Corte di giustizia viene in altre parole trattata come un precedente sul rapporto sostanziale dedotto in giudizio, vincolante in primo luogo per le parti. Le formule adoperate rendono visibile la sovrapposizione, poi esaminata nel testo, tra il vincolo interpretativo derivante dalla pronuncia pregiudiziale e la sussunzione della fattispecie concreta, riservata al giudice nazionale.

una disposizione chiara, precisa e incondizionata non può essere applicata oltre l'ambito materiale che essa disciplina.

L'indagine muove dalla delimitazione della portata effettiva della sentenza C-626/22, poiché il vincolo interpretativo derivante dalla pronuncia pregiudiziale non comprende né l'accertamento dei presupposti applicativi delle disposizioni interpretate né la determinazione del rimedio, affidati al giudice nazionale. Il decreto del Tribunale è al riguardo assunto quale termine di confronto, in quanto rende visibile una costruzione nella quale la direttiva opera attraverso le disposizioni e i rimedi dell'ordinamento interno. Su questo sfondo sarà esaminato il decreto pronunciato in sede di reclamo, mantenendo distinto il controllo sull'AIA dalla successiva conformazione dell'inibitoria. La separazione dei due passaggi consentirà di individuare, anche alla luce della successione normativa intervenuta nel 2024[12], la fonte alla quale è imputabile il contenuto della regola applicata e di stabilire se le conseguenze prodotte sulle società derivino dalla sola perdita dello scudo autorizzatorio oppure da un precetto desunto direttamente dalla direttiva. In quest'ultima eventualità, occorrerà verificare se le singole disposizioni, entro l'ambito della fattispecie da esse disciplinata, siano sufficientemente precise e incondizionate rispetto allo specifico effetto loro attribuito e possano essere fatte valere nei confronti dei destinatari dell'ordine. La verifica del limite soggettivo richiederà a sua volta di valutare la posizione di ciascuna società secondo la nozione unionale di emanazione dello Stato.

Il seguito nazionale della sentenza pregiudiziale *ILVA* pone, dunque, un problema preciso: se il comando rivolto alle società costituisca una conseguenza della sola neutralizzazione dell'AIA, ricondotta dal decreto al potere di disapplicazione incidentale previsto dall'articolo 5 dell'Allegato E, oppure trovi il proprio fondamento nella regola sostanziale desunta dall'articolo 8 della direttiva. Nel primo caso vengono in rilievo il fondamento e i limiti dell'effetto di esclusione; nel secondo, l'applicabilità *ratione temporis* e *ratione materiae* dell'articolo 8, i requisiti oggettivi dell'effetto diretto e la possibilità di invocare la disposizione nei confronti delle società destinatarie. La ricostruzione separata dei due passaggi consentirà di tracciare il confine tra la mera neutralizzazione dello scudo autorizzatorio e l'applicazione sostitutiva alle società della regola sostanziale desunta dalla direttiva.

2. La sentenza C-626/22 e la portata della risposta pregiudiziale.

Il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Milano traeva origine dai dubbi circa la compatibilità con la direttiva 2010/75 del quadro normativo nazionale applicabile allo stabilimento, risultante dall'intreccio tra la disciplina generale dell'autorizzazione integrata ambientale e la legislazione speciale adottata per l'ILVA. All'interno di tale quadro, il giudice del rinvio individuava tre criticità tra loro connesse. La prima riguardava la collocazione della valutazione del danno sanitario (d'ora innanzi anche «VDS») al di fuori dei procedimenti di rilascio e riesame dell'AIA e l'assenza di un meccanismo che imponesse all'autorità italiana competente di trarne tempestivamente le conseguenze. La seconda concerneva la mancata considerazione, nel procedimento autorizzatorio, di tutte le sostanze effettivamente emesse e scientificamente riconosciute come nocive, comprese quelle appartenenti al cosiddetto «set

[12] V. *supra*, nota 8.

integrativo»[13] individuato nel corso dell'esercizio dell'impianto. La terza investiva le ripetute proroghe del termine assegnato al gestore per conformare l'installazione alle prescrizioni ambientali e sanitarie, protrattesi per circa sette anni e mezzo oltre la scadenza originariamente stabilita e per undici anni a decorrere dal sequestro penale[14].

A ciascuna di tali criticità corrispondeva una questione pregiudiziale. La prima chiedeva, in sostanza, se la direttiva 2010/75 consentisse di mantenere la VDS estranea al procedimento amministrativo per la revisione dell'AIA o imponesse, invece, che la valutazione degli effetti sanitari costituisse un necessario elemento di valutazione all'interno di detto procedimento. La seconda domandava se l'istruttoria e il titolo potessero limitarsi agli inquinanti previsti in fase di prima autorizzazione, in ragione della tipologia dell'attività industriale, oppure dovessero comprendere anche le sostanze scientificamente riconosciute come nocive che, pur non considerate nella domanda originaria, risultassero suscettibili di essere emesse in quantità significativa alla luce dell'effettivo esercizio dell'impianto. La terza riguardava, infine, la compatibilità con la direttiva delle successive dilazioni concesse al gestore, nonché le conseguenze da trarre qualora la prosecuzione dell'attività presentasse pericoli gravi e rilevanti per la salute umana e per l'ambiente.

Il parametro comune ai tre quesiti è sostanzialmente costituito dalla direttiva 2010/75; soltanto il primo ne sollecita espressamente una lettura alla luce dell'articolo 191 TFUE e, in particolare, dei principi di precauzione e di elevato livello di protezione.

Nel rispondere al primo quesito, la Corte muove dalla nozione di «inquinamento» contenuta nell'articolo 3, punto 2, della direttiva e dalla complessiva disciplina della domanda di autorizzazione, delle condizioni del titolo, del riesame e delle ispezioni ambientali. Ne ricava un obbligo destinato a operare per l'intera durata dell'installazione: gli effetti dell'attività sulla salute umana e sull'ambiente devono essere oggetto di una valutazione continua, alimentata dalle informazioni fornite dal gestore e dagli accertamenti compiuti dalle autorità competenti; tale valutazione deve, a sua volta, confluire effettivamente nei procedimenti di rilascio e riesame dell'AIA[15]. La direttiva non impone agli Stati membri uno specifico modello di valutazione sanitaria, né richiede che lo strumento nazionale assuma una determinata denominazione; richiede che una valutazione quale quella contemplata dalla disciplina italiana sia incorporata nel procedimento autorizzatorio, ne costituisca un necessario presupposto e sia presa in considerazione dall'autorità competente in modo effettivo e tempestivo. Qualora essa evidenzi un rischio sanitario inaccettabile, l'autorizzazione deve essere riesaminata entro un termine breve. La prima risposta individua così, accanto a un parametro sostanziale di tutela della salute, un obbligo di integrazione procedimentale: le informazioni sanitarie non possono rimanere esterne al procedimento per il riesame dell'AIA, né essere relegate al ruolo di eventuale sollecitazione del suo riesame[16]; non indica, invece, quali prescrizioni l'autorità

[13] Comprendente, fra l'altro, rame, mercurio e naftalene provenienti da fonti diffuse, nonché le frazioni di PM2,5 e PM10 provenienti da fonti diffuse e convogliate: cfr. Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punto 41.

[14] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punti 40-42.

[15] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punti 67-95, spec. punti 87-95.

[16] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punti 40 e 96-105, nonché punto 1 del dispositivo. La portata della risposta può essere meglio compresa considerando il quadro nazionale rilevante nel giudizio *a quo*, anteriore agli interventi legislativi del 2025. L'ordinamento italiano già contemplava strumenti

avrebbe dovuto adottare, né quale rimedio il giudice nazionale debba collegare alla loro omissione. Un'analoga distinzione emerge dalla seconda risposta.

Con quest'ultima, la Corte precisa infatti il contenuto necessario dell'istruttoria e del titolo autorizzatorio. Se la domanda iniziale del gestore deve indicare, ai sensi dell'art. 12, par. 1, lett. f), della direttiva 2010/75, le emissioni prevedibili dell'installazione, l'AIA deve fissare valori limite per le sostanze elencate nell'allegato II e per ogni altro inquinante suscettibile di essere emesso in quantità significativa. Nel successivo riesame, l'art. 21, par. 5, lett. a), impone inoltre di valutare se l'inquinamento effettivamente prodotto renda necessaria la revisione dei limiti esistenti o l'introduzione di nuovi valori; quando lo richiedano le norme di qualità ambientale, l'autorità deve stabilire condizioni più rigorose e misure supplementari ai sensi dell'articolo 18. L'oggetto dell'istruttoria non può quindi restare cristallizzato nelle emissioni prevedibili al momento della domanda, ma deve essere aggiornato alla luce dell'esperienza acquisita durante l'esercizio, delle diverse fonti emissive e dei loro effetti cumulativi. È in quest'ottica che la Corte include nella valutazione il già citato «set integrativo» di inquinanti emerso nel corso dell'attività dello stabilimento[17]; non fissa i valori limite applicabili alle singole sostanze, non individua gli interventi tecnici necessari né definisce i tempi della loro attuazione: tali determinazioni restano affidate all'autorità competente, sulla base dei dati scientifici disponibili, delle caratteristiche dell'installazione e delle valutazioni tecniche richieste dalla direttiva.

Infine, la terza risposta si articola su due piani che, sebbene riuniti nel medesimo punto del dispositivo, occorre mantenere distinti: la compatibilità con il diritto dell'Unione delle proroghe concesse per l'adeguamento dell'impianto e la sospensione dell'esercizio prevista dall'articolo 8 della direttiva 2010/75.

Quanto al primo profilo, la Corte considera che il diritto dell'Unione avesse già riconosciuto agli impianti esistenti periodi sufficientemente ampi per conformarsi alla disciplina europea[18]. Pertanto, le proroghe disposte dalla legislazione speciale italiana,

---

di valutazione sanitaria, ma attribuiva loro funzioni e collocazioni procedimentali differenti. La valutazione di impatto sanitario («VIS») era – ed è tuttora – configurata dal d.lgs. n. 152 del 2006 come un elaborato predisposto dal proponente, per determinate categorie di progetti, nell'ambito del distinto procedimento di VIA. La legislazione speciale relativa agli stabilimenti di interesse strategico nazionale contemplava, a sua volta, una valutazione del danno sanitario («VDS»), consistente in un rapporto periodico redatto dalle autorità sanitarie e ambientali sulla base, tra l'altro, dei dati epidemiologici e del registro tumori. Nella ricostruzione del giudice del rinvio sull'assetto normativo interno, la VDS non costituiva un necessario presupposto né un atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame dell'AIA: anche quando evidenziasse un rischio sanitario inaccettabile per una parte significativa della popolazione esposta, essa poteva soltanto sollecitare il riesame, senza determinarne necessariamente l'avvio e la conclusione entro termini brevi e certi. La lacuna rilevante non atteneva, quindi, alla disponibilità delle informazioni sanitarie, bensì al loro statuto procedimentale e alla mancata garanzia che esse concorressero, in modo necessario e tempestivo, alla formazione della decisione autorizzativa. Tale quadro è stato successivamente modificato dagli artt. 1-*bis* e 1-*ter* del d.l. n. 3 del 2025, convertito dalla legge n. 31 del 2025, che hanno previsto una più intensa integrazione della VDS – e, nella fase transitoria, della VIS – nel procedimento di riesame dell'AIA per gli impianti di interesse strategico nazionale.

[17] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punti 106-122, spec. punti 109-121.

[18] V. la direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, in GUCE L 257 del 10 ottobre 1996, p. 26 ss. Tale direttiva aveva fissato al 30 ottobre 2007 il termine entro il quale tali impianti avrebbero dovuto rispettare i relativi obblighi; la direttiva 2010/75, cit., applicabile dal 7 gennaio 2014, aveva poi previsto, per l'adeguamento alle pertinenti conclusioni sulle migliori

culminate nel differimento al 23 agosto 2023, erano andate ad aggiungersi a periodi transitori europei già decorsi. La Corte non dichiara incompatibile con la direttiva ciascuna delle dilazioni nazionali isolatamente considerata, ma demanda al giudice del rinvio di valutarne la successione complessiva, verificando se, tenuto conto della gravità dei danni ambientali e sanitari accertati, essa abbia differito oltre misura l'attuazione degli interventi necessari. Sicché il possibile contrasto con la direttiva non risiede nella concessione in sé al gestore di un termine ragionevole per l'adeguamento, bensì nell'effetto cumulativo di proroghe nazionali che, aggiungendosi ai periodi transitori già ampi accordati dal diritto dell'Unione, possano finire per compromettere l'effettività della tutela perseguita dalla direttiva[19].

Diversa è la fattispecie contemplata dall'articolo 8, paragrafi 1 e 2, nella formulazione anteriore alla riforma del 2024 sulla quale si è pronunciata la Corte di giustizia. La disposizione presuppone una violazione delle condizioni dell'autorizzazione e impone, in tale eventualità, l'adozione immediata delle misure necessarie al ripristino della conformità. Soltanto qualora la violazione determini un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni serie e immediate sull'ambiente, l'esercizio dell'installazione deve essere sospeso sino al ripristino. Nella parte conclusiva della motivazione e nel dispositivo, la Corte formula la conseguenza in termini più sintetici, affermando che, qualora l'attività presenti i pericoli gravi e rilevanti indicati, l'articolo 8 «esige, in ogni caso» la sospensione. La sintesi operata nel dispositivo non sembra, peraltro, poter essere dissociata dalla fattispecie normativa interpretata: affinché la sospensione sia ricondotta all'articolo 8, occorre ancora individuare la condizione autorizzativa violata, accertare il nesso tra la violazione e il pericolo qualificato e verificare la permanenza dei relativi presupposti al momento della decisione[20].

La portata della terza risposta deve essere circoscritta alla luce tanto della fattispecie interpretata quanto della successione temporale degli atti. La Corte ha stabilito quale conseguenza il precedente articolo 8 imponesse quando la violazione di una condizione autorizzativa determini il pericolo qualificato contemplato dalla disposizione; non ha accertato che tali presupposti ricorressero nel giudizio principale e non poteva, a maggior ragione, valutarli rispetto all'AIA 2025, rilasciata oltre un anno più tardi. Il vincolo derivante dalla pronuncia riguarda il significato della disposizione europea, non la sussunzione della fattispecie concreta. Poiché l'articolo 8 non equipara espressamente l'omessa introduzione di una prescrizione da parte dell'autorità alla sua inosservanza da parte del gestore, spettava al giudice nazionale verificare se l'incompletezza del nuovo titolo potesse essere ricondotta alla fattispecie disciplinata.

Un'attenta lettura della pronuncia consente, in definitiva, di cogliere come le tre risposte precisino gli obblighi derivanti dalla direttiva, senza definire il percorso attraverso il quale

---

tecniche disponibili, il termine quadriennale stabilito dall'art. 21, par. 3, scaduto, nel caso di specie, il 28 febbraio 2016.

[19] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punti 123-131, spec. punti 124-126 e 131.

[20] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punti 127-132 e punto 3 del dispositivo.

essi debbano essere resi operativi nel giudizio nazionale, compito che, per la stessa struttura del rinvio pregiudiziale, compete al giudice interno[21].

Il problema del seguito non si esauriva nel dare applicazione all'interpretazione vincolante resa dalla Corte, ma nell'innestarla nel sistema interno delle fonti e dei rimedi. La distanza tra le due decisioni si coglie nel diverso rilievo che ciascuna riconosce a tale mediazione: essa rimane chiaramente percepibile nella costruzione del Tribunale, mentre si fa assai più tenue nel decreto di reclamo.

Ne è indice l'affermazione della Corte d'appello secondo cui la Corte di giustizia avrebbe già «disposto»[22] la sospensione: essa sembra attribuire alla sentenza una portata più ampia di quella che le è propria, quasi che l'autorità dell'interpretazione pregiudiziale si estendesse, oltre la definizione del significato della disposizione, alle modalità della sua applicazione nella controversia nazionale.

3. La mediazione del diritto interno nel primo seguito nazionale.

Dopo la pronuncia pregiudiziale e il rilascio dell'AIA 2025, i ricorrenti hanno adeguato il *petitum* alle circostanze sopravvenute. Hanno chiesto, in via preliminare, di accertare l'incompatibilità del nuovo titolo autorizzatorio con il diritto dell'Unione, nel significato precisato dalla sentenza C-626/22, e di disapplicarlo; in via consequenziale, hanno domandato la sospensione dell'attività dell'area a caldo sino al rilascio di una nuova autorizzazione conforme alla pronuncia pregiudiziale e alla completa attuazione delle relative prescrizioni o, in subordine, sino all'adempimento delle condizioni contenute nell'AIA 2025 e nei suoi eventuali riesami[23].

Il giudice milanese ha anzitutto ricondotto agli artt. 4 e 5 dell'Allegato E della legge n. 2248 del 1865 il proprio potere di conoscere incidentalmente dell'illegittimità dell'atto amministrativo. La controversia è ricondotta, più precisamente, alla disapplicazione incidentale prevista dall'articolo 5: la lesione dedotta non discende immediatamente dall'AIA, ma dall'attività produttiva che nell'autorizzazione trova il proprio titolo e della quale questa definisce le condizioni. L'AIA costituisce, in tale prospettiva, un antecedente logico della domanda; può essere privata di effetti nel rapporto controverso senza che la decisione produca giudicato sulla sua validità e senza che il giudice ordinario eserciti un potere di annullamento o di modificazione del provvedimento[24]. Nel definire i parametri del controllo, il Tribunale

---

[21] Sul riparto di funzioni tra Corte di giustizia e giudice nazionale nel rinvio pregiudiziale, v. L. S. ROSSI, *«Un dialogo da giudice a giudice». Rinvio pregiudiziale e ruolo dei giudici nazionali nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 55 ss. L'Autrice distingue l'interpretazione del diritto dell'Unione, affidata alla Corte, dalla sua applicazione nel giudizio principale, che compete al giudice nazionale e comprende l'individuazione del rimedio mediante il quale «fare spazio» alla norma europea nell'ordinamento interno (p. 63).

[22] Corte app. Milano n. 425/2026, cit., p. 43, ove si afferma che «la sentenza CGUE ha infatti disposto nella statuizione sub 3) […] che l'esercizio dell'installazione deve essere sospeso».

[23] Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. III, pp. 14-15.

[24] Il Tribunale muove dalla tradizionale distinzione tra disapplicazione diretta o principale, rispetto alla quale la giurisdizione appartiene normalmente al giudice amministrativo per effetto della degradazione del diritto soggettivo a interesse legittimo, e disapplicazione incidentale o indiretta, consentita al giudice ordinario nelle controversie tra privati aventi ad oggetto diritti soggettivi. Il decreto precisa, peraltro, che la giurisdizione ordinaria può sussistere anche in caso di disapplicazione diretta quando siano coinvolti diritti "indegradabili", fra i quali il diritto alla salute. Cfr. Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. IV.3.1, p. 36. Resta da considerare, ma la questione

afferma che l'atto può essere sindacato non soltanto per contrasto con norme legislative, ma anche con fonti di grado pari o superiore, tra le quali annovera le disposizioni costituzionali immediatamente precettive, le fonti unionali e le «sentenze CGUE»[25]. Al contempo, il decreto circoscrive il controllo alla sola legittimità dell'atto: al giudice ordinario è precluso sovrapporre le proprie valutazioni di merito tecnico-amministrativo a quelle dell'autorità competente, mentre resta consentito il sindacato per incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere, comprensivo della manifesta irragionevolezza e della contraddittorietà[26].

Definiti in questi termini l'oggetto e i limiti del controllo, il Tribunale ne individua i parametri nelle norme e nei principi dell'ordinamento interno. Il diritto dell'Unione non rimane estraneo al ragionamento: l'articolo 191 TFUE e la direttiva 2010/75 – nella versione anteriore alla riforma del 2024, già recepita nell'ordinamento nazionale – concorrono alla ricostruzione del principio di precauzione, mentre la terza risposta della sentenza C-626/22 è assunta quale interpretazione vincolante dei limiti entro i quali possono essere prorogati i termini di adeguamento; nondimeno, l'ossatura del sindacato è formata dall'articolo 301 TUA, dagli articoli 3, 9, 32 e 41 Cost. e dalla giurisprudenza costituzionale sul bilanciamento tra salute, ambiente, lavoro e iniziativa economica.

Dalla sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013 il Tribunale riprende la qualificazione dell'AIA quale sede procedimentale nella quale viene individuato un «punto di equilibrio» dinamico tra gli interessi costituzionali coinvolti, raggiunto attraverso il concorso di valutazioni tecniche e amministrative e sindacabile in sede giurisdizionale per vizi di legittimità, ma non sostituibile con una diversa valutazione giudiziale di merito[27]. Dalle sentenze n. 58 del 2018 e n. 105 del 2024 ricava il limite entro il quale tale bilanciamento può legittimamente operare: la continuità produttiva può essere consentita soltanto in funzione di un risanamento effettivo e tempestivo, non anche tradursi nella protrazione indefinita di una situazione pericolosa o nel sacrificio sproporzionato della salute e dell'ambiente[28]. Il principio di precauzione, di matrice unionale ed espressamente positivizzato nell'articolo 301 TUA, opera così, in connessione con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e alla luce degli articoli 9, 32 e 41 Cost., quale criterio del controllo sull'accettabilità del rischio e sulla congruità dei tempi assegnati agli interventi[29].

Questa impostazione si riflette nell'individuazione del vizio dell'AIA. Il Tribunale non reputa di poter stabilire quali interventi tecnici avrebbero dovuto essere prescritti in luogo di

---

esula dal presente lavoro, se tale tradizionale distinzione possa essere integralmente trasposta nell'azione collettiva inibitoria *ex* art. 840-*sexiesdecies* c.p.c., dal momento che la disapplicazione, accompagnata dall'ordine di sospensione dell'attività, può produrre, limitatamente alla possibilità di proseguire l'attività autorizzata, un effetto pratico in larga misura assimilabile a quello dell'annullamento.

[25] Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. IV.3.1, p. 37. Dalla natura incidentale del controllo il Tribunale fa discendere anche la rilevabilità d'ufficio dell'illegittimità, purché sia rispettato il contraddittorio, e la coesistenza della tutela del diritto soggettivo dinanzi al giudice ordinario con quella dell'interesse legittimo dinanzi al giudice amministrativo.

[26] Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. IV.3.1, pp. 38-39, con richiamo a Cass., 15 febbraio 2022, n. 4927; Cass., 12 luglio 2019, n. 18813; Cass., 3 giugno 2015, n. 11487; Cass., 2 agosto 2005, n. 16143.

[27] Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, ECLI:IT:COST:2013:85, punti 9, 10.1 e 10.3 del Considerato in diritto.

[28] Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58, ECLI:IT:COST:2018:58, punto 3.3 del Considerato in diritto; Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, ECLI:IT:COST:2024:105, punti 5.4.1 e 5.4.2 del Considerato in diritto.

[29] Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. IV.1.1, pp. 16-20, e par. IV.3.1, p. 39.

quelli contemplati dall'autorità, ma concentra il sindacato sulla loro scansione temporale. Il profilo decisivo è ravvisato nell'«illegittima dilatazione (12 anni) dei tempi necessari per la loro implementazione» [30] : numerose prescrizioni imponevano studi di fattibilità, piani e cronoprogrammi senza fissare termini conclusivi per la valutazione e l'attuazione degli interventi; al tempo stesso, la correlazione, risultante dalle VDS, tra livello produttivo e rischio sanitario non aveva condotto all'introduzione di limiti produttivi transitori in attesa della realizzazione delle misure previste. Il vizio censurato non consiste, quindi, nell'omessa determinazione giudiziale di una misura tecnica reputata necessaria, bensì nella struttura temporalmente aperta di prescrizioni già presenti nel titolo, suscettibile di protrarre ulteriormente la situazione di rischio.

All'esito dell'esame delle prescrizioni dell'AIA, il Tribunale ne dispone la disapplicazione parziale[31], ritenendo i differimenti previsti incompatibili con i principi di precauzione, proporzionalità e ragionevolezza, letti alla luce degli articoli 3, 9, 32 e 41 Cost., nonché con il limite alle reiterate proroghe desunto dalla terza risposta della sentenza C-626/22. Il richiamo alla pronuncia pregiudiziale rimane così inserito in un parametro composito: la regola unionale sui differimenti concorre al sindacato, ma opera all'interno di un giudizio di illegittimità costruito, in misura determinante, mediante norme e principi dell'ordinamento interno.

Anche la costruzione del rimedio preserva una riconoscibile mediazione del diritto interno. Il fondamento dell'ordine di fare e delle misure idonee a eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate è individuato nell'articolo 840-*sexiesdecies* c.p.c. Il Tribunale, interpretata la domanda alla luce anche degli articoli 29-*octies* e 29-*nonies* TUA, collega alla disapplicazione parziale dell'AIA il venir meno, «allo stato», delle condizioni legali di esercizio e, quale conseguenza, la sospensione dell'attività[32].

La sospensione non è resa immediatamente operativa. Il principio di precauzione giustifica l'intervento sulla situazione di rischio; quello di proporzionalità ne governa la conformazione temporale. Qualificando l'operazione come «disapplicazione con funzione di implementazione di tempi certi»[33], il Tribunale concede alle resistenti uno *spatium* entro il quale evitare il fermo mediante l'integrazione amministrativa dell'AIA, purché siano stabiliti termini certi e ragionevolmente brevi per gli interventi già prescritti e le imprese si impegnino

[30] Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. IV.3.2, pp. 39-46, spec. pp. 45-46.

[31] Il decreto precisa, nello stesso tempo, che la disapplicazione parziale è ammessa soltanto con riferimento a parti separabili e non essenziali rispetto alle finalità dell'atto, che le parti residue continuano a produrre effetti e che al giudice ordinario è preclusa la modificazione del provvedimento amministrativo. La prescrizione illegittima viene privata di efficacia *inter partes*; il titolo continua a esistere per tutto ciò che non è investito dalla disapplicazione. Il giudice può pertanto neutralizzare le parti dell'AIA che consentono l'ulteriore differimento degli interventi, ma non può riscrivere l'autorizzazione né sostituire alla determinazione amministrativa una propria disciplina dei tempi e delle modalità di adeguamento. Cfr. Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. IV.3.1, p. 37, e par. IV.3.2, pp. 45-46.

[32] Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. IV.4, pp. 47-48. Il raccordo rimane invero solo parzialmente esplicitato e lascia affiorare una tensione interna alla motivazione: le parti disapplicate sono qualificate come separabili e non essenziali rispetto all'economia del titolo, ma dalla loro neutralizzazione viene al tempo stesso desunta l'attuale insussistenza delle condizioni legali di esercizio. La soluzione può essere ricostruita valorizzando la funzione temporale delle prescrizioni eliminate, dalle quali dipendeva la tempestiva attuazione degli interventi necessari; avrebbe nondimeno meritato una più puntuale dimostrazione.

[33] Trib. Milano, 26 febbraio 2026, cit., par. IV.4, p. 47.

a darvi tempestiva attuazione. Per determinare la data dalla quale la sospensione avrebbe prodotto effetti, il Tribunale assume in via analogica il termine di trentasei mesi già previsto dal legislatore italiano per l'adeguamento ambientale degli stabilimenti di interesse strategico e preso in considerazione nei pertinenti precedenti costituzionali[34].

Il tratto qualificante del decreto risiede, in definitiva, nella mediazione del diritto interno, che attraversa tanto la delimitazione del sindacato quanto la costruzione del rimedio. Il giudice non colma direttamente le lacune del titolo autorizzatorio, non determina il contenuto tecnico delle prescrizioni né desume dalla direttiva o dalla sentenza della Corte di giustizia l'obbligo di una immediata sospensione o la sua diversa decorrenza. La prosecuzione dell'attività è subordinata al riesercizio del potere amministrativo e alla conseguente regolarizzazione dell'autorizzazione. Tanto il potere di disapplicazione quanto quello inibitorio trovano fondamento nel diritto nazionale; il parametro del sindacato si compone di norme costituzionali, disciplina ambientale interna e diritto dell'Unione; il principio di proporzionalità orienta, entro lo schema del rimedio nazionale, la modulazione temporale della sospensione. La direttiva mantiene un ruolo rilevante sul piano dell'interpretazione conforme, soprattutto nel porre un limite a ulteriori differimenti, ma non è assunta come fonte immediata dello specifico obbligo imposto alle imprese.

4. Il giudizio di reclamo: la direttiva 2010/75 quale parametro dell'illegittimità dell'AIA 2025. Una «disapplicazione per esclusione»?

La Corte d'appello mantiene fermo il fondamento nazionale della posizione soggettiva e della tutela azionata: nel rigettare l'eccezione di difetto di giurisdizione, riconduce la controversia al diritto soggettivo alla salute e ribadisce che l'autorizzazione amministrativa non può affievolire tale diritto né sottrarre al giudice ordinario la cognizione dell'attività nociva dell'impresa. La domanda è altresì qualificata come inibitoria collettiva ai sensi dell'articolo 840-*sexiesdecies* c.p.c., tanto nella ricostruzione dell'azione quanto nell'esame della legittimazione dei cittadini. Sotto questi profili, la continuità con la decisione di primo grado non è revocabile in dubbio: il diritto interno individua la posizione protetta, fonda la giurisdizione del giudice ordinario e fornisce lo strumento processuale mediante il quale la tutela viene richiesta.

Prima di esaminare i passaggi nei quali emerge la discontinuità tra le due decisioni nazionali, conviene tornare brevemente sulla riforma del 2024, già richiamata[35], con specifico riguardo alla sua entrata in vigore e alla scadenza del termine di recepimento.

La direttiva (UE) 2024/1785, adottata il 24 aprile 2024, è entrata in vigore il successivo 4 agosto, dopo la pronuncia pregiudiziale *ILVA*, e ha modificato numerose disposizioni della direttiva 2010/75, sostituendone integralmente, per quanto qui rileva, l'articolo 8. Il termine per la trasposizione era fissato al 1° luglio 2026. Resa il 25 giugno 2024, la sentenza *ILVA* ha quindi

[34] *Ibidem*, con richiamo all'art. 1, comma 1, d.l. n. 207/2012, all'art. 1, comma 7, d.l. n. 61/2013, nonché a Corte cost. n. 85/2013, cit. e a Corte cost. n. 105/2024, cit. Il triennio non viene fatto decorrere dalla pronuncia, ma dal 23 agosto 2023, termine ultimo fissato dalla disciplina previgente per la realizzazione degli interventi del piano ambientale: ne deriva la scadenza del 23 agosto 2026 e, rispetto alla decisione del febbraio 2026, un differimento effettivo di poco meno di sei mesi.

[35] V. *supra*, nota 8.

interpretato le disposizioni pertinenti nel testo anteriore alla riforma; l'AIA del 25 luglio 2025 e il decreto del Tribunale del 26 febbraio 2026 si collocano nel periodo accordato agli Stati membri per la trasposizione; il decreto della Corte d'appello, deliberato il 9 luglio 2026, è invece successivo alla scadenza del termine, spirato senza che l'Italia avesse recepito tempestivamente le modifiche.

Su questo sfondo, occorre distinguere, nella motivazione del decreto pronunciato in sede di reclamo, due passaggi, strettamente concatenati ma riconducibili a operazioni giuridiche differenti.

Nel primo, le statuizioni della sentenza pregiudiziale sono impiegate per accertare l'illegittimità delle omissioni dell'AIA 2025 in punto di amianto e polveri sottili e per neutralizzarne, *in parte qua*, l'effetto autorizzatorio. Poiché questo primo passaggio investe la legittimità originaria dell'AIA, l'esame deve muovere dalla disciplina applicabile al momento della sua adozione e dal modo in cui le norme nazionali allora vigenti avrebbero dovuto essere interpretate alla luce del diritto dell'Unione.

Nel secondo, la Corte d'appello continua a richiamare il previgente testo dell'art. 8, par. 2, 2° c., nella versione interpretata dalla Corte di giustizia, per far discendere da quell'illegittimità la necessità della sospensione e subordinare la ripresa dell'attività al ripristino delle condizioni da essa indicate, senza interrogarsi sulla sopravvenuta sostituzione della disposizione. La successione normativa assume rilievo soprattutto in questo secondo passaggio, poiché il testo previgente è posto a fondamento di un ordine destinato a operare per il futuro nei confronti di soggetti privati; è questo diverso impiego della disposizione che sarà esaminato nel paragrafo seguente.

Tornando al primo passaggio, il giudice del reclamo ricostruisce anzitutto l'evoluzione della disciplina interna in materia di amianto. Il D.p.c.m. 29 settembre 2017, all'articolo 13, comma 2, aveva previsto un programma organico di rimozione; il successivo decreto ministeriale n. 278 del 2023 ne aveva rimodulato il cronoprogramma, ammettendo che parte dei materiali contenenti amianto permanesse negli impianti sino al termine della loro vita tecnica. L'AIA 2025, sopravvenuta da ultimo, non contiene invece alcuna prescrizione relativa alla rimozione. La Corte riconduce pertanto a un medesimo difetto di ragionevolezza sia la rimodulazione del cronoprogramma, sia la successiva eliminazione, dal nuovo titolo, di ogni termine entro il quale completare la bonifica. In questo segmento della motivazione, il richiamo congiunto al D.p.c.m. del 2017, alla legge n. 257 del 1992 e al principio di precauzione, quale recepito dall'articolo 301 TUA, è finalizzato a evidenziare la *ratio* della prescrizione originaria – fondata sulla riconosciuta pericolosità dell'amianto e sulla valutazione della sua integrale rimozione quale unica misura adeguata a scongiurare la dispersione di polveri e fibre – e a valutarne criticamente il successivo abbandono.

L'individuazione del vizio dell'AIA 2025 è invece condotta in termini essenzialmente unionali: l'omessa prescrizione della rimozione è ritenuta «in aperto contrasto, per due profili, con le statuizioni della sentenza CGUE»[36], vale a dire – volendo tralasciare l'improprio

[36] Corte app. Milano n. 425/2026, cit., p. 27; v. altresì p. 28, ove il decreto conclude per la disapplicazione dell'AIA 2025 laddove non prescrive al gestore la rimozione totale dell'amianto dallo stabilimento. Sul già segnalato impiego improprio dell'espressione «statuizioni della sentenza», si vedano *supra*, note 9 e 11, e *infra*, nota 42.

riferimento alla «sentenza» – con l'obbligo imposto dalla direttiva di considerare tutte le sostanze scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione e con il limite alla reiterazione dei differimenti delle misure di protezione in presenza di pericoli gravi e rilevanti. Dopo avere così qualificato l'omissione, la Corte richiama l'articolo 5 dell'Allegato E quale fondamento del potere del giudice ordinario di disapplicare il provvedimento amministrativo per la violazione di *qualsiasi* norma giuridica, «anche dell'Unione europea», e conclude che l'AIA debba essere disapplicata «laddove non prescrive» al gestore la rimozione totale dell'amianto.

La medesima sequenza argomentativa – individuazione di una lacuna del titolo autorizzativo e assunzione della direttiva quale parametro della sua illegittimità – emerge con maggiore nettezza nel segmento relativo alle polveri sottili. La Corte valorizza le valutazioni del danno sanitario succedutesi nel tempo e ritiene che il mancato superamento dei valori stabiliti dal d.lgs. n. 155 del 2010[37] non sia sufficiente a escludere il rischio sanitario. Il decreto richiama «quanto spiegato nella sentenza CGUE, ai punti da 115 a 117, in cui si sottolinea la necessità di fissare valori limite rapportati alle necessità del caso concreto»: si tratta dei passaggi nei quali la Corte di giustizia interpreta gli articoli 14 e 21 della direttiva 2010/75 nel testo anteriore alla riforma, affermando che il procedimento di riesame non possa arrestarsi al monitoraggio, ma debba condurre alla revisione dei valori esistenti o all'introduzione di nuovi valori limite quando l'inquinamento effettivamente prodotto lo richieda. Su tali premesse, la Corte d'appello disapplica l'AIA anche nella parte in cui non prescrive le misure necessarie a ricondurre le emissioni entro limiti di sicurezza rispetto allo scenario produttivo autorizzato.

La ricostruzione dei due nuclei – amianto e polveri sottili – permette così di isolare la prima delle due funzioni della direttiva annunciate nell'introduzione: la fonte europea fornisce il parametro dell'incompatibilità dell'AIA. Nei passaggi decisivi della motivazione, infatti, le omissioni del titolo autorizzativo sono valutate direttamente alla luce degli obblighi desunti dalla direttiva 2010/75, nel significato precisato dalla sentenza C-626/22.

Questa scelta non era, tuttavia, necessitata. Poiché la legittimità dell'AIA 2025 veniva in rilievo non quale oggetto principale e autonomo del giudizio di reclamo, ma in via incidentale, come questione funzionale alla decisione sulla domanda inibitoria, la relativa verifica avrebbe dovuto essere condotta anzitutto alla luce delle disposizioni nazionali vigenti al momento dell'adozione del titolo, ossia il 25 luglio 2025, interpretate conformemente alle norme della direttiva 2010/75 di cui costituivano attuazione, nel significato precisato dalla sentenza pregiudiziale *ILVA*. A quella data la direttiva 2024/1785 era già entrata in vigore, ma il termine per il suo recepimento non era ancora scaduto: non era dunque ancora sorto, con riguardo ad essa, l'obbligo generale di interpretazione conforme; l'amministrazione era nondimeno tenuta ad astenersi dall'adottare misure idonee a compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto[38]. Nel decidere il reclamo, la Corte era pertanto chiamata a verificare,

[37] Ancora una volta, la normativa interna richiamata dalla Corte d'appello – il d.lgs. n. 155 del 2010 – non è assunta quale fonte dei limiti specifici o delle misure che l'AIA avrebbe dovuto prevedere, ma è utilizzata per respingere l'argomento secondo cui il rispetto dei valori generali vigenti escluderebbe il rischio sanitario; in ultima analisi, la conclusione sull'incompletezza del titolo viene fondata sugli obblighi di riesame e adeguamento dell'autorizzazione desunti dagli artt. 14 e 21 della direttiva, nel significato precisato dalla Corte di giustizia.

[38] Corte giust., 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, ECLI:EU:C:1997:628, punto 46; Corte giust. (Grande Sezione), 4 luglio 2006, causa C-212/04, *Adeneler e a.*, ECLI:EU:C:2006:443, punti 119-

nell'ambito di tale accertamento incidentale, se l'adozione dell'AIA avesse rispettato quell'obbligo. La riforma poteva concorrere alla lettura sistematica del quadro allora vigente, nella misura in cui confermava o precisava obblighi già desumibili dalla disciplina anteriore, e contribuiva a definire il risultato che l'atto non avrebbe dovuto compromettere gravemente[39]. La circostanza che il termine di recepimento fosse nel frattempo scaduto al momento della decisione sul reclamo non trasformava, invece, la nuova disciplina nel parametro retroattivo della legittimità originaria del titolo, ferma la distinta questione della sua rilevanza rispetto agli effetti futuri dell'autorizzazione e alla conformazione dell'inibitoria.

Le disposizioni europee richiamate dalla Corte d'appello trovano, in effetti, una specifica trasposizione nel TUA, introdotta dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46. All'art. 12, par. 1, lett. f), corrisponde l'articolo 29-*ter*, 1° c., lett. e), che esige la descrizione del tipo e dell'entità delle emissioni prevedibili e dei loro effetti significativi; l'art. 14, par. 1, lett. a), è recepito dall'art. 29-*sexies*, 3° c., che impone l'inserimento nell'AIA di valori limite per le sostanze suscettibili di essere emesse in quantità significativa; l'art. 21, par. 5, lett. a), trova riscontro nell'articolo 29-*octies*, 4° c., lett. a), relativo al riesame del titolo quando l'inquinamento renda necessaria la revisione dei limiti esistenti o l'introduzione di nuovi valori. L'art. 18 è, a sua volta, attuato dall'art. 29-*septies* TUA. Almeno rispetto agli obblighi concernenti la considerazione degli inquinanti significativi e il riesame delle condizioni autorizzative, non sembra dunque emergere un difetto di trasposizione normativa: la questione attiene piuttosto al modo in cui regole già incorporate nell'ordinamento interno sono state applicate nel procedimento amministrativo culminato nell'AIA 2025.

123; Corte giust., 11 aprile 2024, causa C-687/22, *Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Esclusione dei crediti pubblici dall'esdebitazione)*, ECLI:EU:C:2024:287, punti 32-35 e 46-48. Da tale giurisprudenza risulta che l'obbligo generale di interpretazione conforme sorge soltanto alla scadenza del termine di trasposizione; dalla data di entrata in vigore della direttiva opera nondimeno, nei confronti di tutte le autorità nazionali, l'obbligo di astenersi dall'adottare qualsiasi misura, generale o specifica, suscettibile di compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto e, quanto ai giudici, di evitare, per quanto possibile, interpretazioni del diritto interno idonee a produrre tale effetto dopo la scadenza del termine. Spetta al giudice nazionale valutare se la misura sottoposta al suo controllo sia concretamente idonea a compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva: Corte giust., 18 dicembre 1997, causa C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, cit., punto 46.

[39] La disciplina transitoria contenuta nell'art. 3 della direttiva n. 2024/1785, cit., non consente, da sola, di risolvere la questione. L'art. 3, par. 2, individua specificamente, per le installazioni già rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/75, alcune delle nuove disposizioni introdotte negli artt. 14, 15, 15-*bis* e 16 – segnatamente, l'art. 14, par. 1, secondo comma, lett. a), b), b-*bis*) e d), l'art. 15, parr. 1, 3 e 5, l'art. 15-*bis* e l'art. 16, par. 4 – e ne differisce l'applicazione sino al verificarsi delle condizioni temporali ivi stabilite; aggiunge che, sino alle pertinenti date, le installazioni considerate continuano a conformarsi alla direttiva 2010/75 nella versione vigente il 3 agosto 2024. Poiché l'art. 8 non figura tra le disposizioni espressamente assoggettate a tale regime di applicazione differita, occorre stabilire quale portata debba essere attribuita, rispetto ad esso, alla clausola conclusiva di mantenimento della disciplina anteriore, e, in particolare, se essa debba intendersi riferita anche all'art. 8 oppure soltanto alle disposizioni specificamente menzionate nei commi precedenti. Il fatto che l'AIA 2025 sia stata adottata all'esito di un riesame complessivo con valenza di rinnovo non rendeva, tuttavia, di per sé immediatamente applicabili le nuove disposizioni ai fini della valutazione della legittimità del titolo alla data della sua adozione: i riferimenti dell'art. 3, par. 2, al rilascio o all'aggiornamento dell'autorizzazione devono essere coordinati con il termine generale di recepimento fissato al 1º luglio 2026 dall'art. 4, par. 1. Alla data della decisione sul reclamo tale termine era invece scaduto. L'eventuale rilievo delle nuove disposizioni rispetto agli effetti futuri dell'autorizzazione e alla conformazione dell'inibitoria doveva, però, essere determinato separatamente, alla luce della disciplina transitoria e delle regole sull'efficacia delle direttive; tale sopravvenienza non consentiva comunque di assumerle come parametro retroattivo della legittimità originaria dell'AIA: direttiva n. 2024/1785, cit., art. 1, punti 7, 13, 15, 16, 19 e 22-24; art. 3, par. 2; art. 4, par. 1; MASE, decreto direttoriale n. 436 del 25 luglio 2025, recante il «riesame complessivo con valenza di rinnovo» dell'AIA.

Neppure la riforma del 2024 vale a incrinare tale conclusione. Con riguardo all'individuazione degli inquinanti rilevanti e al riesame delle condizioni di autorizzazione, le disposizioni da essa introdotte conservano infatti l'impianto degli obblighi interpretati in *ILVA*. Prima della scadenza del termine di recepimento, esse non potevano costituire un parametro immediato della legittimità dell'AIA, ma potevano nondimeno corroborare, sul piano sistematico, la lettura appena prospettata delle corrispondenti norme nazionali[40].

Questa constatazione rende particolarmente rilevante la via dell'interpretazione conforme[41]. Gli articoli 29-*ter*, 29-*sexies*, 29-*septies* e 29-*octies* offrono, nei profili qui considerati, basi testuali idonee a recepire la lettura accolta dalla Corte di giustizia: la descrizione delle emissioni prevedibili richiesta dall'art. 29-*ter*, comma 1, lett. e), letta insieme all'obbligo di aggiornare le informazioni e di considerare i risultati dei controlli in sede di riesame ai sensi dell'art. 29-*octies*, comma 5, consente di tenere conto delle caratteristiche effettive dell'installazione; l'obbligo di fissare valori limite per le sostanze che possono essere emesse in quantità significativa, previsto dall'art. 29-*sexies*, comma 3, può comprendere gli inquinanti emersi durante l'esercizio; il riesame deve essere disposto, ai sensi dell'art. 29-*octies*, comma 4, lett. a), quando i dati acquisiti mostrino che l'inquinamento prodotto rende necessaria la revisione dei valori limite esistenti o l'inserimento di nuovi valori. L'art. 29-*septies* consente inoltre l'imposizione di misure supplementari più rigorose quando gli strumenti di programmazione o pianificazione ambientale ne riconoscano la necessità per assicurare il rispetto delle norme di qualità ambientale. Se l'illegittimità dell'AIA fosse stata ricavata da queste disposizioni interpretate alla luce della sentenza *ILVA*, la regola applicata sarebbe rimasta nazionale.

Il decreto non chiarisce, invece, perché tale ricostruzione sia stata accantonata e formula il contrasto decisivo direttamente rispetto alle «statuizioni» della Corte di giustizia, vale a dire, più propriamente, alle disposizioni della direttiva nel significato precisato dalla pronuncia pregiudiziale[42].

---

[40] La nuova formulazione dell'art. 12, par. 1, lett. f), aggiunge alle emissioni prevedibili gli odori, menzionati anche nella nuova lett. c) dello stesso paragrafo con riferimento alle fonti di emissione, senza incidere sul problema qui esaminato; l'art. 21, par. 5, lett. a), centrale nel ragionamento della Corte di giustizia, è rimasto invariato. Il nuovo art. 14, par. 1, conserva l'obbligo di fissare valori limite per gli inquinanti che possono essere emessi in quantità significativa, mantenendo il riferimento alla loro natura e alle potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro e aggiungendo quello alla loro pericolosità; l'art. 18 mantiene la regola relativa alle condizioni più rigorose richieste dagli standard di qualità ambientale, corredandola di ulteriori obblighi di valutazione e controllo. Quanto alla funzione parametrica della direttiva, la successione normativa non introduce, pertanto, con riguardo all'individuazione degli inquinanti rilevanti e al riesame delle condizioni di autorizzazione, una discontinuità tale da smentire l'interpretazione accolta in *ILVA*.

[41] Per l'inquadramento del fondamento, dell'oggetto e dei limiti dell'interpretazione conforme, nonché dei suoi rapporti con il primato e l'effetto diretto, v. R. BARATTA, *Il* telos *dell'interpretazione conforme all'*acquis *dell'Unione*, in *Riv. dir. int*., 2015, p. 28 ss. Sulla funzione dell'interpretazione conforme nel sistema dei rimedi diretti ad assicurare efficacia alle direttive, v. G. DE BÚRCA, *Giving Effect to European Community Directives*, in *Mod. Law Rev.*, 1992, p. 215 ss.; quanto all'estensione dell'obbligo interpretativo e alle incertezze derivanti dai suoi limiti, G. BETLEM, *The Doctrine of Consistent Interpretation – Managing Legal Uncertainty*, in *Oxford J. Legal Stud.*, 2002, p. 397 ss.

[42] In generale, dal testo del decreto pronunciato dalla Corte di appello l'autorità della sentenza della Corte di giustizia sembra confusa con quella del principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione in sede di cassazione con rinvio. Lo stesso, infatti, è più volte considerato vincolante per la decisione della controversia e, in concreto, è stato accolto un motivo di reclamo che prospettava proprio la violazione della sentenza C-626/22.

Il carattere unionale del parametro non esaurisce, infatti, la qualificazione dell'operazione compiuta dal giudice. Occorre anzitutto non sovrapporre l'efficacia diretta, che designa l'idoneità di una norma dell'Unione a produrre effetti suscettibili di applicazione giudiziale, e la disapplicazione, che costituisce uno dei rimedi attraverso i quali il giudice nazionale risolve il contrasto con il diritto interno. Secondo la ricostruzione dottrinale fondata sulla distinzione tra invocabilità di esclusione e invocabilità di sostituzione, la disapplicazione comprende normalmente due passaggi logici: l'esclusione della norma nazionale incompatibile e la sua eventuale sostituzione con la norma europea. Come è stato efficacemente osservato, «il secondo passaggio, che concretizza l'efficacia diretta, presuppone il primo, che esprime il primato, ma non viceversa»[43].

In questa prospettiva, l'invocabilità di esclusione discenderebbe dal primato, mentre quella di sostituzione concretizzerebbe l'efficacia diretta. La ricostruzione muove dalla premessa che tutte le norme dell'Unione partecipino del primato, mentre soltanto quelle sufficientemente precise, incondizionate e autosufficienti possono produrre anche effetti diretti: a seconda della "forza" della disposizione europea, della sua natura e del contesto nel quale viene invocata, la disapplicazione potrebbe quindi arrestarsi all'esclusione della disciplina nazionale incompatibile oppure comprendere anche l'applicazione sostitutiva della regola europea. Su questa distinzione si fonda anche la prassi del Conseil d'État francese, che ha disapplicato disposizioni interne incompatibili con direttive senza subordinare l'effetto di esclusione alla previa dimostrazione della loro efficacia diretta[44].

A questa impostazione si contrappone una diversa ricostruzione dottrinale secondo la quale la differenza ontologico-strutturale tra esclusione e sostituzione non consentirebbe di sottrarre la prima ai limiti propri dell'efficacia diretta delle direttive. Tale lettura muove dal rilievo che, sebbene nel caso dell'esclusione il rapporto resti disciplinato da norme nazionali, proprio per effetto della direttiva tale disciplina assume un assetto che non avrebbe potuto

---

[43] L. S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea ed invocabilità di esclusione: i problemi aperti dalla seconda sentenza Popławski*, in *Giustizia insieme*, 2021, p. 1 ss., spec. pp. 14-15. L'Autrice distingue, dal punto di vista del giudice, tra «disapplicazione per esclusione» e «disapplicazione per sostituzione» e riconduce, secondo la ricostruzione esaminata, la prima al primato e la seconda alla combinazione tra primato ed effetto diretto. Per una diversa sistemazione teorica, D. GALLO, *Effetto diretto del diritto dell'Unione europea e disapplicazione, oggi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2019, n. 3, p. 1 ss., spec. pp. 12-13; l'Autore riconduce anche l'effetto di esclusione al perimetro dell'effetto diretto, distinguendo una dimensione «soggettiva-sostitutiva» da una dimensione «oggettiva-oppositiva», quest'ultima corrispondente all'*invocabilité d'exclusion*. Tra gli Autori che dissociano l'effetto di esclusione dall'efficacia diretta v. Y. GALMOT, J.-C. BONICHOT, *La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives en droit national*, in *Rev. fr. dr. adm.*, 1988, p. 1 ss.; C. W. A. TIMMERMANS, *Directives: Their Effect within the National Legal Systems*, in *Common Mkt. Law Rev.*, 1979, p. 533 ss.; S. AMADEO, *L'efficacia «obiettiva» delle direttive comunitarie ed i suoi riflessi nei confronti dei privati. Riflessioni a margine delle sentenze sui casi Linster e Unilever*, in *Dir. Un. eur.*, 2001, p. 95 ss.; ID., *Norme comunitarie, posizioni giuridiche soggettive e giudizi interni*, Milano, 2002; A. BLECKMANN, *L'applicabilité directe du droit communautaire*, in M. WAELBROECK, J. VELU (a cura di), *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen. Communautés européennes et Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1978, p. 85 ss.; T. DAL FARRA, *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1992, p. 631 ss. Nella letteratura successiva si legga anche K. LENAERTS, T. CORTHAUT, *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, in *Eur. Law Rev.*, 2006, p. 287 ss.

[44] Per questa lettura della giurisprudenza francese, L. S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea*, cit., pp. 9-10 e note 57-58; C.E., 12 novembre 2015, *Société Metro Holding*, n. 367256; C.E., 31 maggio 2016, *Jacob*, n. 393881.

acquisire in sua assenza, spesso eterogeneo o persino opposto a quello altrimenti applicabile. L'argomento centrale è tratto dalla sentenza *Berlusconi e a.* Pur essendo consapevole che la disapplicazione della disciplina penale sopravvenuta avrebbe determinato l'applicazione della più severa norma nazionale previgente, la Corte ha escluso tale esito sulla base della natura della direttiva quale atto che indirizza i propri effetti vincolanti ai soli Stati e che non può, pertanto, determinare o aggravare la responsabilità penale individuale. In questa prospettiva, non rileverebbe la provenienza formale della norma destinata a regolare la fattispecie, bensì la circostanza che la sua individuazione costituisca effetto dell'obbligo posto dalla direttiva e produca, per questa via, un mutamento della disciplina dei comportamenti individuali. Esclusione e sostituzione rimarrebbero, dunque, distinte nella loro modalità operativa – soltanto la seconda comporta l'applicazione al rapporto della disposizione europea – ma condividerebbero la medesima natura, poiché in entrambi i casi il diritto dell'Unione concorrerebbe direttamente a determinare la disciplina del rapporto interno. Non potrebbero pertanto essere assoggettate, quanto ai limiti derivanti dalla natura delle direttive, a regimi differenti[45].

Sul piano della giurisprudenza dell'Unione, del resto, l'autonomia dell'effetto di esclusione non costituisce un'acquisizione pacifica. La seconda sentenza *Popławski* ha affermato che una disposizione priva di effetto diretto non può essere invocata «in quanto tale» per escludere l'applicazione del diritto nazionale contrastante e, con specifico riguardo alle direttive, che una disposizione non sufficientemente chiara, precisa e incondizionata non può condurre alla disapplicazione «sulla sola base del diritto dell'Unione»[46]. La difficoltà risiede nel passaggio logico compiuto dalla Corte di giustizia: dall'affermazione, pacifica, che il giudice deve disapplicare il diritto nazionale quando l'applicazione di una norma dell'Unione dotata di effetto diretto lo richieda, *Popławski* sembra ricavare, *a contrario*, una proposizione assai più ampia, secondo la quale, in mancanza di effetto diretto, la norma europea non potrebbe produrre neppure un effetto meramente ostativo. Tuttavia, come condivisibilmente osservato in dottrina, i precedenti richiamati non sorreggevano una conclusione tanto categorica[47]: per lo

---

[45] E. PISTOIA, *Cooperazione penale nei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto statale*, Napoli, 2008, pp. 141-145; Corte giust. (Grande Sezione), 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e a.*, ECLI:EU:C:2005:270, punti 71-78. Sulla conclusione secondo cui una medesima disposizione europea, dalla quale sia ricavabile una situazione giuridica soggettiva individuale, può produrre un effetto di esclusione o di sostituzione in ragione non del proprio contenuto, ma di quello della norma nazionale con cui confligge e, soprattutto, del contesto processuale nel quale il contrasto deve essere risolto, v. E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 142 e nota 155, che richiama S. PRECHAL, *Directives in European Community Law*, Oxford, 1995. La sentenza *Berlusconi e a.* concerneva la possibilità che le autorità di uno Stato membro invocassero una direttiva nei confronti degli imputati in procedimenti penali, al fine di escludere l'applicazione di disposizioni sanzionatorie sopravvenute più favorevoli, e non è pertanto sovrapponibile alla controversia *inter privatos* qui esaminata. Il precedente è richiamato su un diverso piano: secondo la ricostruzione dottrinale esaminata, esso mostrerebbe che i limiti derivanti dalla natura della direttiva operano anche quando quest'ultima incida sulla disciplina del rapporto mediante la sola esclusione della norma nazionale incompatibile.

[46] Corte giust. (Grande Sezione), 24 giugno 2019, causa C-573/17, *Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530, punti 61-64 e 68.

[47] Per l'analisi dei precedenti richiamati al punto 64 di *Popławski* e della giurisprudenza immediatamente successiva, dai quali non emerge una soluzione univoca circa l'autonomia dell'effetto di esclusione, v. L. S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea*, cit., pp. 13-18 e note 88-105. La dicotomia tra effetto di esclusione ed effetto di sostituzione emerge già in Corte giust., 19 gennaio 1982, causa 8/81, *Becker*, ECLI:EU:C:1982:7, punto 25, che contempla tanto l'invocazione della direttiva per opporsi a una disposizione

più, essi affermavano l'obbligo di disapplicazione in presenza di una norma direttamente efficace, senza pronunciarsi sulla distinta ipotesi in cui la norma europea, pur non potendo sostituire quella interna, sia invocata al solo fine di escluderne l'applicazione. A ciò si affiancavano, da un lato, *Kraaijeveld* e *WWF*, che ammettevano l'invocazione della direttiva per controllare il rispetto dei limiti da essa posti alla discrezionalità nazionale; dall'altro, *Link Logistik N&N*, nella quale la Corte, pur avendo negato l'effetto diretto della disposizione allora esaminata, aveva indicato la disapplicazione della disciplina interna incompatibile. Anche i primi arresti successivi a *Popławski* lasciavano impregiudicato il punto: nella maggior parte dei casi, la formula era riprodotta in fattispecie nelle quali la norma dell'Unione possedeva effetto diretto e serviva, pertanto, ad affermare l'obbligo di disapplicazione; soltanto in un numero assai più circoscritto di pronunce era impiegata per negarlo.

La distinzione tra esclusione e sostituzione conservava così una base giurisprudenziale e una sua coerenza teorica, ma la formula generale di *Popławski* ne rendeva incerto lo statuto nel diritto positivo.

A ben guardare, la giurisprudenza successiva ha però sciolto in senso favorevole uno degli interrogativi lasciati aperti da questa ricostruzione: non quello se il primato imponga autonomamente l'esclusione in assenza di effetto diretto, bensì quello se il giudice, pur non essendovi tenuto dal diritto dell'Unione, possa procedervi quando il diritto interno gliene attribuisca il potere. Così, in *Thelen Technopark*, la Corte ha ribadito che, in una controversia tra privati, il giudice non è tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare una disciplina nazionale incompatibile con una direttiva che non possa essere fatta valere in quanto tale nei confronti del singolo; ha però immediatamente fatto salva la possibilità che la medesima disciplina sia disapplicata sulla base del diritto interno. La precisazione è stata ripresa in *Commissione c. Spagna*: con specifico riguardo al ricorso proposto contro l'atto amministrativo all'origine del danno, la Corte ha escluso che soltanto le disposizioni dell'Unione dotate di effetto diretto possano essere utilmente invocate, poiché il giudice nazionale può disporre, in forza del diritto interno, di poteri più estesi di quelli conferitigli dal diritto dell'Unione. *Gabel Industria Tessile e Canavesi* ha infine esplicitato il medesimo criterio in una controversia tra privati, chiarendo che il divieto di far valere una direttiva in quanto tale

---

interna incompatibile quanto quella diretta a far valere diritti nei confronti dello Stato, ma riconduce entrambe le modalità al medesimo fenomeno dell'efficacia diretta; sul punto, E. PISTOIA, *op. cit.*, pp. 71-72. La dissociazione dell'effetto di esclusione dall'efficacia diretta fu successivamente sostenuta in termini espressi nelle conclusioni dell'avvocato generale A. Saggio, presentate il 16 dicembre 1999, cause riunite da C-240/98 a C-244/98, *Océano Grupo Editorial e Salvat Editores*, ECLI:EU:C:1999:620, parr. 34-39, e in quelle dell'avvocato generale P. Léger, presentate l'11 gennaio 2000, causa C-287/98, *Linster*, ECLI:EU:C:2000:3, parr. 66-78. Come osservato in dottrina, le sentenze pronunciate nei due procedimenti non consentono, tuttavia, di attribuire alla Corte un'adesione inequivoca a tale ricostruzione: in *Océano Grupo Editorial e Salvat Editores* il contrasto fu risolto mediante l'interpretazione conforme; in *Linster*, pur essendo stata ammessa la disapplicazione della disciplina nazionale ed essendo stata ritenuta assorbita la questione relativa all'efficacia diretta, la Corte non recepì espressamente la distinzione proposta dall'avvocato generale; v. E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 64, nota 1, e pp. 75-77. Tra gli arresti anteriori a *Popławski* che sono stati letti come compatibili con l'autonomia dell'effetto di esclusione, v. inoltre, in ordine cronologico, Corte giust., 24 ottobre 1996, causa C-72/95, *Kraaijeveld e a.*, ECLI:EU:C:1996:404, punti 55-61; 16 settembre 1999, causa C-435/97, *WWF e a.*, ECLI:EU:C:1999:418, punti 68-71; 4 ottobre 2018, causa C-384/17, *Link Logistik N&N*, ECLI:EU:C:2018:810, punti 53-62.

contro un singolo non osta a che l'ordinamento nazionale attribuisca al giudice il potere di disapplicare la disposizione interna incompatibile[48].

La possibilità, riconosciuta dagli arresti appena esaminati, che il diritto interno attribuisca al giudice il potere di neutralizzare la disposizione o l'atto nazionale incompatibile anche quando tale esito non sia imposto dal diritto dell'Unione offre la chiave per ricostruire la prima argomentazione sviluppata nel decreto della Corte d'appello. Le disposizioni della direttiva 2010/75, nel significato precisato da *ILVA*, costituiscono il parametro sostanziale alla cui stregua l'AIA è reputata illegittima; l'articolo 5 dell'Allegato E consente al giudice ordinario, chiamato a tutelare il diritto soggettivo, di negare incidentalmente efficacia al provvedimento amministrativo incompatibile, senza pronunciarne l'annullamento. Il richiamo alla disposizione nazionale non sostituisce, pertanto, il primato, né rende nazionale il parametro del sindacato: individua il meccanismo attraverso il quale la prevalenza della direttiva può produrre, nel giudizio ordinario, un effetto strettamente preclusivo. La disapplicazione dell'AIA si configura così come una manifestazione del primato mediata, sul piano rimediale, dall'articolo 5 dell'Allegato E[49]. In tale configurazione, gli articoli 12, 14, 18 e 21 della direttiva 2010/75 non sono chiamati a fornire la regola destinata a disciplinare la condotta delle imprese; la loro efficacia diretta diverrebbe invece decisiva se dalla direttiva fosse ricavato il contenuto di un obbligo ad esse rivolto.

La circostanza che l'oggetto immediato del sindacato sia un provvedimento amministrativo illegittimamente incompleto richiede, tuttavia, di precisare quale contenuto dell'atto venga escluso. La prescrizione omessa non è suscettibile di disapplicazione, perché non esiste nell'atto. Può invece essere privato di efficacia il contenuto positivo del provvedimento con il quale l'amministrazione ha autorizzato la prosecuzione dell'attività nonostante l'assenza di una condizione richiesta dall'ordinamento. La formula secondo cui l'AIA è disapplicata «laddove non prescrive» deve pertanto essere intesa in senso ellittico: ciò che viene escluso è lo scudo autorizzatorio nella parte in cui consente l'esercizio dell'impianto senza contemplare l'inquinante significativo o il necessario adeguamento delle condizioni autorizzative.

---

[48] Corte giust. (Grande Sezione), 18 gennaio 2022, causa C-261/20, *Thelen Technopark Berlin*, ECLI:EU:C:2022:33, punti 25-33, spec. punto 33; (Grande Sezione), 28 giugno 2022, causa C-278/20, *Commissione c. Spagna*, ECLI:EU:C:2022:503, punti 141-143; Corte giust., 11 aprile 2024, causa C-316/22, *Gabel Industria Tessile e Canavesi*, ECLI:EU:C:2024:301, punti 21-25, spec. punto 24: «se, sulla base del diritto dell'Unione, una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e dunque essere invocata, in quanto tale, nei confronti di quest'ultimo dinanzi ad un giudice nazionale, uno Stato membro può tuttavia conferire ai giudici nazionali il potere di disapplicare, sulla base del suo diritto interno, qualsiasi disposizione del diritto nazionale contraria a una disposizione del diritto dell'Unione priva di effetto diretto». Su quest'ultima pronuncia, J. LINDEBOOM, *Another Episode on Horizontal Direct Effect of Directives, Or: Who Should Clean Up the Mess? Case C-316/22 Gabel Industria Tessile*, in *EU Law Live*, 30 aprile 2024.

[49] Con specifico riferimento all'art. 5 dell'Allegato E, L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive*, cit., p. 817 e nota 215, prospetta, in termini problematici ma favorevoli, la possibilità che il giudice ordinario, in una controversia *inter privatos* relativa a diritti soggettivi incisi da un provvedimento amministrativo, disapplichi ai sensi di tale disposizione nazionale l'atto contrario a una direttiva non recepita. L'ipotesi considerata presuppone, tuttavia, che la disposizione della direttiva sia direttamente efficace. Sul distinto caso in cui l'efficacia diretta sia accertata e l'obbligo di disapplicazione gravi, in forza del diritto dell'Unione, anche sull'autorità amministrativa, v. A. NATO, *Le concessioni balneari, tra mercato interno, armonizzazione e tutela della proprietà: primato, effetto diretto e disapplicazione nella causa Autorità garante della Concorrenza e del Mercato c. Comune di Ginosa*, in questa *Rivista*, 2023, n. 4, p. 22 ss., spec. par. 4.3, pp. 40-45, e par. 4.4, pp. 49-50.

Così delimitato, l'effetto rimane esclusivamente ablativo. La direttiva consente di accertare che l'AIA non può conservare integra la propria portata permissiva, ma non introduce nel titolo la prescrizione mancante, non ripristina automaticamente il precedente cronoprogramma di rimozione dell'amianto e non determina i valori limite o le misure tecniche applicabili alle polveri sottili. Una volta neutralizzato il titolo, la sola disapplicazione non determina la disciplina positiva applicabile al rapporto, né tantomeno il contenuto dell'autorizzazione. Se tale disciplina fosse ricavata dalla stessa disposizione europea impiegata come parametro, all'esclusione si aggiungerebbe un distinto effetto sostitutivo.

La natura interprivata della controversia impone un'ulteriore cautela. Secondo la ricostruzione dottrinale richiamata, la disapplicazione per esclusione non determinerebbe, di per sé, l'insorgere di un obbligo in capo al privato, ma si esaurirebbe nell'impedire l'applicazione della norma nazionale: ne risulterebbe avvantaggiata una delle parti, mentre il pregiudizio dell'altra avrebbe carattere soltanto indiretto. La «sparizione» evocata in tale prospettiva riguarda, più precisamente, gli obblighi che la disciplina interna pone a carico della parte beneficiaria dell'esclusione[50].

Il caso in esame non coincide con questo schema. L'AIA non impone alcun obbligo ai ricorrenti, ma attribuisce al gestore un titolo permissivo; la sua neutralizzazione avvantaggia i primi perché priva il secondo dello scudo autorizzatorio. La differenza impedisce di trasporre meccanicamente la costruzione dottrinale, ma non esclude la qualificazione già proposta. Decisiva resta l'imputazione dell'effetto giuridico: se la direttiva è impiegata soltanto quale parametro dell'incompatibilità e l'articolo 5 dell'Allegato E costituisce il fondamento autonomo del potere di neutralizzare il titolo, la perdita dello scudo autorizzatorio è riconducibile al rimedio nazionale, non a un obbligo desunto dalla disposizione europea.

Questa qualificazione trova conferma nella scansione della motivazione. Nei segmenti dedicati all'amianto e alle polveri sottili, la Corte conclude che l'AIA debba essere disapplicata *in parte qua*. Nelle statuizioni conclusive accoglie l'inibitoria «previa disapplicazione» del titolo; solo successivamente, sotto la formula «in ordine alla statuizione da adottare», affronta la determinazione della misura[51].

La separazione dei due momenti circoscrive l'esito fin qui ricostruito alla perdita di efficacia del titolo e lascia aperta la diversa questione della fonte della misura inibitoria: occorre stabilire se la sospensione dell'attività e le condizioni della ripresa discendano dal solo venir meno dello scudo autorizzatorio oppure da un precetto desunto direttamente dalla direttiva.

---

[50] L. S. ROSSI, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea*, cit., pp. 19-20, spec. p. 19 e note 116-118. L'espressione «sparizione» è impiegata dall'Autrice con rinvio a P. V. FIGUEROA REGUEIRO, *Invocability of Substitution and Invocability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of "Horizontal" Direct Effect of Directives*, Jean Monnet Working Paper, 2002, spec. pp. 31-32. La ricostruzione riferisce la «sparizione» agli obblighi posti dalla norma nazionale a carico della parte avvantaggiata dall'esclusione; non considera specificamente l'ipotesi, ricorrente nel caso in esame, in cui venga neutralizzato un vantaggio autorizzatorio attribuito alla controparte da un atto amministrativo.

[51] Corte app. Milano n. 425/2026, cit., pp. 28 e 37, nonché pp. 42-44, ove la Corte, dopo avere accolto l'inibitoria «previa disapplicazione in via incidentale, e in parte qua, dell'AIA 2025», apre il distinto segmento relativo alla «statuizione da adottare».

5. *Segue*. Dall'esclusione alla sostituzione: l'articolo 8 e l'ordine di sospensione dell'attività.

Il secondo percorso argomentativo diviene manifesto nel segmento conclusivo della motivazione del decreto. Ritenendo fondato, *in parte qua*, il reclamo proposto dai cittadini, la Corte, previa disapplicazione dell'AIA, dichiara di volersi discostare dall'ordine impartito dal Tribunale e afferma che la fondatezza delle domande «impone *tout court*» la sospensione dell'attività dell'area a caldo. A sostegno della misura assume che la sentenza della Corte di giustizia abbia già «disposto» la sospensione quando ricorrano pericoli per la salute e ordina alle società convenute di completare entro novanta giorni le operazioni tecnicamente necessarie al fermo degli impianti[52].

Nel medesimo segmento la Corte d'appello precisa che l'iniziativa di ripresa potrà essere assunta soltanto quando i gestori avranno «rimosso integralmente l'amianto ancora presente negli impianti» e adottato le misure idonee a ricondurre le emissioni di polveri sottili entro limiti di sicurezza, con riferimento al livello produttivo autorizzato di sei milioni di tonnellate annue. Tali condizioni non sono riprodotte nel dispositivo, che contiene l'ordine di sospensione e il termine per il suo completamento; figurano nel passaggio espressamente dedicato alla statuizione da adottare, immediatamente prima del dispositivo, e individuano i presupposti ai quali è subordinata la futura ripresa dell'esercizio[53].

La distinzione elaborata nel paragrafo precedente consente ora di qualificare più precisamente questa operazione. La disapplicazione dell'AIA consente al giudice ordinario di ritenere prive di copertura autorizzatoria le emissioni in atmosfera, ma non impone di per sé la necessità di ordinare senz'altro la sospensione dell'attività produttiva (ciò che infatti il Tribunale non aveva fatto), né l'ordine di completare il fermo entro novanta giorni, né ancora la regola secondo cui l'attività potrà riprendere soltanto dopo la rimozione integrale dell'amianto e l'adozione delle misure relative alle polveri sottili, prescrizioni che finiscono per condizionare anche la futura istruttoria amministrativa in sede di riesame dell'AIA. Nel passaggio «in ordine alla statuizione da adottare», la Corte non si limita quindi a trarre le conseguenze negative della perdita dello scudo autorizzatorio: ricava dal previgente articolo 8 e dalla sentenza della Corte di giustizia la necessità della sospensione e ne collega la durata al ripristino delle condizioni sostanziali da essa stessa indicate. All'effetto di esclusione si aggiunge così, in senso funzionale, un effetto di sostituzione, poiché la direttiva concorre a fornire tanto la regola di giudizio sulle domande delle parti quanto il contenuto delle condizioni destinate a governare il rapporto autorizzatorio, pur formalmente estraneo al giudizio.

Il rinvio alla «cornice procedimentale amministrativa prevista dal d.lgs. n. 152/2006 e dalla direttiva 2010/75» non elimina tale componente. Esso conserva all'amministrazione il compito di tradurre nel titolo le condizioni mancanti e, soprattutto per le polveri sottili, di determinarne il contenuto tecnico; non le restituisce, però, la scelta sul risultato dal quale il decreto fa dipendere la ripresa. La rimozione integrale dell'amianto, l'adozione di misure idonee a ricondurre le emissioni entro limiti di sicurezza e la permanenza del fermo sino alla

[52] Corte app. Milano n. 425/2026, cit., pp. 43-44; Corte giust., (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punto 132.
[53] Corte app. Milano n. 425/2026, cit., pp. 43-45, spec. p. 44.

loro realizzazione sono già assunte dal giudice come contenuto sostanziale dell'inibitoria; contenuto che sarebbe imposto dalla direttiva e dalla pronuncia della Corte di giustizia.

Il confronto con la *ratio decidendi* adottata dal Tribunale consente di misurare la portata della differenza. Il giudice di primo grado aveva espressamente affermato che il giudice ordinario non può modificare l'atto amministrativo e aveva circoscritto la disapplicazione a parti separabili di prescrizioni esistenti. Coerentemente, aveva consentito alle imprese di evitare la sospensione mediante la richiesta di un'integrazione dell'AIA che fissasse tempi certi e ragionevolmente brevi per l'attuazione di studi, piani e interventi già contemplati, lasciando all'autorità competente la modifica del titolo e la gestione del relativo procedimento[54]. Il decreto della Corte di appello segue una traiettoria diversa: disapplica l'AIA proprio «laddove non prescrive» e assume le condizioni mancanti come presupposti della futura ripresa dell'attività produttiva. Lo scarto tra le due decisioni investe non soltanto la diversa decorrenza del fermo, ma soprattutto la fonte dalla quale è ricavato il contenuto della misura pronunciata nei confronti delle imprese.

La compatibilità di tale operazione con il divieto di effetti diretti orizzontali delle direttive va valutata alla luce dei criteri enunciati dalla Grande Sezione nella sentenza *Smith*[55]. La Corte ha affermato che, quando l'interpretazione conforme risulti impraticabile, il giudice investito di una controversia tra singoli non è tenuto, sulla sola base del diritto dell'Unione, a disapplicare le disposizioni nazionali incompatibili e la clausola contrattuale conforme ad esse, anche se la disposizione della direttiva soddisfi i requisiti oggettivi dell'effetto diretto. Ha distinto tale fattispecie dalle situazioni particolari esaminate in *CIA Security*[56] e *Unilever*[57], nelle quali l'inosservanza degli obblighi di notifica e di rinvio dell'adozione previsti dalla direttiva 83/189 integrava un «vizio procedurale sostanziale» che inficiava l'adozione delle regole tecniche nazionali. In quei casi, la direttiva non creava diritti né obblighi per i singoli e non definiva il contenuto sostanziale della norma giuridica in base alla quale il giudice era chiamato a risolvere la controversia. Il discrimine tracciato dalla Corte non attiene, quindi, al dato formale che l'operazione giudiziale comporti l'esclusione di una disposizione nazionale, ma alla funzione assolta dalla direttiva nella soluzione della controversia: altro è rendere inapplicabile una regola tecnica la cui adozione sia viziata dall'inosservanza degli obblighi procedurali europei; altro è rimuovere la disciplina interna affinché trovi applicazione, nel rapporto tra singoli, la regola sostanziale enunciata dalla direttiva. In questa seconda ipotesi, imporre la disapplicazione sulla sola base del diritto dell'Unione equivarrebbe a estendere l'invocabilità della direttiva ai rapporti tra singoli[58].

---

[54] V. *supra*, par. 3.

[55] Corte giust. (Grande Sezione), 7 agosto 2018, causa C-122/17, *Smith*, ECLI:EU:C:2018:631, punti 42-44, 49 e 51-55.

[56] Corte giust., 30 aprile 1996, causa C-194/94, *CIA Security International*, ECLI:EU:C:1996:172, punto 48.

[57] Corte giust., 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever Italia*, ECLI:EU:C:2000:496, punti 44 e 49-51. La disciplina richiamata è quella della direttiva 83/189/CEE del Consiglio, del 28 marzo 1983, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, in GUCE L 109 del 26 aprile 1983, p. 8 ss.

[58] L. S. Rossi, *Effetti diretti delle norme dell'Unione europea*, cit., pp. 19-20, spec. p. 20, ove si osserva che la pronuncia, pur confermando indirettamente le precedenti ipotesi di esclusione, mostra «quanto siano ristretti i margini» entro i quali esse possono operare nelle controversie orizzontali.

La struttura dell'argomentazione utilizzata dalla Corte di appello presenta precisamente questo tratto. L'AIA è prima disapplicata; il previgente articolo 8 è poi assunto come fonte della necessità del fermo e della sua protrazione sino al ripristino della conformità, i cui termini sono a loro volta individuati sulla (sola) base del diritto dell'Unione. La direttiva non determina più una mera «sparizione» del vantaggio attribuito dall'atto statale, ma fornisce sia il contenuto dell'ordine rivolto ad ADI, ADIH e ILVA, sia la base sulla quale sono determinate le condizioni per la ripresa dell'attività produttiva. Neppure la categoria delle mere ripercussioni negative elaborata in *Wells* consente di descrivere diversamente l'operazione: non si tratta delle conseguenze sfavorevoli che l'adempimento di un obbligo gravante sullo Stato produce su un terzo, bensì di un comando giudiziale direttamente indirizzato alle società e ricavato, nella motivazione, dalla direttiva[59].

Ciò non significa che la sospensione non possa, in astratto, trovare fondamento nel diritto nazionale. L'articolo 840-*sexiesdecies* c.p.c. consente al giudice di ordinare la cessazione o il divieto di reiterazione della condotta lesiva e di prescrivere le misure idonee a eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate. Se la necessità, il contenuto e la durata del fermo fossero ricavati da tale disposizione, coordinata con le norme sostanziali nazionali che tutelano la salute e disciplinano l'esercizio dell'impianto, la direttiva potrebbe operare sul piano interpretativo senza divenire la fonte immediata dell'obbligo imposto alle imprese.

Il decreto non segue questa via. L'articolo 840-*sexiesdecies* fonda la tutela azionata e il potere di pronunciare un'inibitoria, ma la scelta della sospensione è presentata come già vincolata dalla terza risposta pregiudiziale: l'accoglimento delle domande «impone *tout court*» il fermo perché l'articolo 8 «esige, in ogni caso» la sospensione; e perché tanto ha statuito la Corte di giustizia. La disposizione nazionale attribuisce il potere di adottare una misura; è la fonte europea, nella costruzione accolta dal decreto, a determinarne la necessità e la durata sostanziale.

---

[59] Corte giust., 7 gennaio 2004, causa C-201/02, *Wells*, ECLI:EU:C:2004:12, punti 56-57. Il criterio enunciato in *Wells* non conduce a una diversa qualificazione. In quella causa, la direttiva era fatta valere nei confronti dello Stato affinché adempisse l'obbligo di assicurare la valutazione dell'impatto ambientale; poiché tale obbligo non era direttamente connesso all'esecuzione di un obbligo gravante, ai sensi della direttiva, sui proprietari della cava, l'eventuale interruzione dell'attività costituiva una mera ripercussione negativa sui loro diritti. Qui, per contro, la direttiva non è invocata nei confronti dello Stato affinché adempia un obbligo proprio, ma è assunta, in una controversia tra privati, quale fonte del comando di sospensione rivolto alle società convenute. L'incidenza sfavorevole sulla loro sfera giuridica non costituisce quindi l'effetto riflesso dell'adempimento di un autonomo obbligo statale, ma discende dal precetto che il decreto ricava dalla direttiva e pone direttamente a loro carico. Sul discrimine tra obblighi gravanti sul terzo e mere ripercussioni negative nelle situazioni triangolari, con specifico riferimento a *Wells*, v. A. IERMANO, *L'effetto diretto nelle situazioni triangolari e i relativi «limiti» nei rapporti orizzontali*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2018, pp. 27-48, alle pp. 42-45; C. GAMBINO, *Direttiva Bolkestein, concessioni balneari ed effetti diretti in «situazioni triangolari»: qualche spunto di riflessione*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, pp. 11-32, alle pp. 22-26; L. SQUINTANI, J. LINDEBOOM, *The Normative Impact of Invoking Directives: Casting Light on Direct Effect and the Elusive Distinction between Obligations and Mere Adverse Repercussions*, in *Yearbook of European Law*, 2019, pp. 18-72, alle pp. 38-41 e 53-54; D. LECZYKIEWICZ, *Effectiveness of EU Law before National Courts: Direct Effect, Effective Judicial Protection, and State Liability*, in A. ARNULL, D. CHALMERS (a cura di), *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford, 2015, pp. 212-248, alle pp. 239-240. In senso critico circa la determinatezza di tale discrimine, S. PRECHAL, *Directives in EC Law*, Oxford, II ed., 2005, p. 266; R. KRÁL, *Questioning the Limits of Invocability of EU Directives in Triangular Situations*, in *Eur. Public Law*, 2010, pp. 239-247.

Una mediazione interamente nazionale avrebbe richiesto, inoltre, di coordinare il potere inibitorio del giudice con l'articolo 29-*decies* TUA, che attua il previgente articolo 8 e disciplina le conseguenze dell'inosservanza delle prescrizioni autorizzative, attribuendo all'autorità competente poteri di diffida, sospensione, revoca e chiusura. La presenza di tali poteri amministrativi non esclude di per sé la tutela inibitoria del diritto alla salute, ma impone di spiegare da quali disposizioni interne il giudice ricavi il contenuto della misura e come esso si raccordi con il procedimento amministrativo. Il decreto non compie tale coordinamento e non può, perciò, essere semplicemente riletto come se avesse già desunto la necessità del fermo dal diritto nazionale interpretato conformemente.

Peraltro, una simile ricostruzione avrebbe anzitutto richiesto di individuare il testo dell'articolo 8 rilevante al momento dell'ordine. Il decreto è stato deliberato il 9 luglio 2026, dopo la scadenza del termine di trasposizione della direttiva 2024/1785, che aveva integralmente sostituito la disposizione. Il previgente articolo 8 continuava a rilevare per comprendere la portata della sentenza *ILVA* e per valutare le vicende anteriori; non poteva però essere assunto senza ulteriori spiegazioni come fonte di una statuizione destinata a regolare il rapporto per il futuro. Poiché l'articolo 8 non figura tra le disposizioni per le quali l'articolo 3 della direttiva modificativa stabilisce espressamente date differite di applicazione[60], la Corte avrebbe dovuto confrontarsi con il nuovo testo: anzitutto tentando un'interpretazione del diritto interno ad esso conforme e, soltanto ove tale mediazione fosse risultata impraticabile, verificandone l'eventuale efficacia diretta[61].

Prima ancora dell'effetto diretto, occorreva poi verificare la corrispondenza tra la fattispecie disciplinata dall'articolo 8 e quella accertata nel decreto. Tanto il testo previgente quanto i nuovi paragrafi 3 e 4 assumono come presupposto la violazione di una condizione già inserita nell'autorizzazione. La Corte d'appello muove invece dall'omessa previsione, nell'AIA 2025, delle condizioni relative all'amianto e alle polveri sottili. L'incompletezza del titolo può essere imputata all'autorità e giustificarne la neutralizzazione; non coincide, però, con l'inadempimento, da parte del gestore, di una prescrizione mai entrata nell'autorizzazione. Ciò, di nuovo, non vuol dire che la sospensione in astratto non potesse essere disposta sulla base del diritto nazionale; ma non può certo fondarsi su una disposizione europea che, all'evidenza, ha diversi presupposti.

La sentenza pregiudiziale non consente di eludere questa differenza. Nel rispondere alla terza questione, la Corte di giustizia si riferiva alle ripetute proroghe del termine concesso al gestore per conformarsi alle misure previste dall'AIA 2011 e rimetteva al giudice nazionale la

[60] Direttiva 2024/1785, cit., art. 1, punto 7, art. 3, par. 2, e art. 4, par. 1. L'art. 3, par. 2, differisce espressamente l'applicazione di specifiche disposizioni degli articoli 14, 15, 15-*bis* e 16 alle installazioni esistenti; non menziona l'art. 8. V. *supra*, nota 39.

[61] La riforma non ha semplicemente riprodotto la disposizione interpretata in *ILVA*. Il nuovo paragrafo 3 conserva la regola imperativa relativa alle ipotesi più gravi: quando la violazione di una condizione autorizzativa presenti un pericolo immediato per la salute umana o minacci ripercussioni significative e immediate sull'ambiente, l'esercizio «è sospeso senza indugio» sino al ripristino della conformità. Il paragrafo 4 disciplina invece le situazioni non comprese nel precedente: se una violazione persistente delle condizioni autorizzative mette in pericolo la salute o provoca ripercussioni serie sull'ambiente, l'autorità competente «può» sospendere l'esercizio sino all'attuazione delle misure indicate nella relazione di ispezione. La continuità tra il previgente art. 8, par. 2, c. 2°, e il nuovo paragrafo 3 preserva il rilievo dell'interpretazione resa in *ILVA*, ma non consente di estendere l'obbligatorietà del fermo alla distinta fattispecie discrezionale ora contemplata dal paragrafo 4.

verifica dell'eccessività del differimento. Il richiamo conclusivo all'articolo 8 presupponeva, coerentemente con i punti 127 e 128 della motivazione, la violazione di condizioni autorizzative esistenti. Il decreto di reclamo estende invece quella risposta alle omissioni del titolo sopravvenuto, senza mostrare il passaggio che consente di assimilare la mancata introduzione della condizione alla sua violazione.

Sotto questo profilo, amianto e polveri sottili presentano difficoltà diverse. Per l'amianto, il D.p.c.m. del 2017 offre l'antecedente di una prescrizione di rimozione; per ricondurre il caso all'articolo 8 occorrerebbe tuttavia dimostrare che essa fosse ancora efficace oppure potesse riespandersi dopo la disapplicazione dell'AIA 2025: la neutralizzazione del titolo successivo non determina, da sola, la reviviscenza della prescrizione anteriore. Per le polveri sottili, la stessa Corte d'appello rileva che le autorizzazioni succedutesi nel tempo non avevano mai fissato i valori e le misure reputati necessari: l'assimilazione tra omissione e violazione della condizione risulta qui ancora meno sostenibile.

Soltanto se tale corrispondenza fosse dimostrata diverrebbe necessario stabilire se il previgente art. 8, par. 2, c. 2° – ossia la disposizione alla quale la Corte d'appello ha concretamente attribuito funzione sostitutiva – possedesse i requisiti oggettivi dell'effetto diretto rispetto alla conseguenza richiesta.

La disposizione impiegava una formula imperativa e, una volta accertati la violazione della condizione autorizzativa e il pericolo immediato per la salute o la minaccia di ripercussioni ambientali serie e immediate, non lasciava allo Stato una scelta sulla sospensione. La presenza di presupposti tecnici da accertare nel caso concreto non esclude necessariamente che sia individuabile un obbligo minimo suscettibile di controllo giudiziale. Non può quindi essere esclusa *a priori* la sua efficacia diretta quanto alla necessità del fermo [62]. Questa verifica consente di qualificare l'operazione effettivamente compiuta dal decreto, ma non ne supera il preliminare difetto temporale: l'eventuale efficacia diretta della disposizione invocata non potrebbe renderla applicabile a un ordine destinato a produrre effetti quando essa era già stata sostituita.

Diversa è la questione se il risultato raggiunto dalla Corte d'appello potesse trovare fondamento nella disciplina unionale vigente al momento della decisione. A questo limitato fine viene in rilievo il nuovo articolo 8. Il paragrafo 3 conserva, per la fattispecie qualificata dal pericolo immediato, una conseguenza vincolata e potrebbe pertanto presentare i requisiti oggettivi dell'effetto diretto quanto alla necessità della sospensione. Il paragrafo 4 attribuisce invece all'autorità competente una facoltà e non consente di ricavarne il fermo inderogabile affermato dal decreto. L'eventuale efficacia diretta del nuovo paragrafo 3 riguarderebbe, tuttavia, una diversa e ipotetica ricostruzione fondata sul diritto applicabile: non potrebbe

[62] Sul carattere sostanziale del test dell'effetto diretto e sulla circostanza che la presenza di un margine di discrezionalità o la necessità di accertamenti applicativi non ne escludano automaticamente il soddisfacimento, purché dalla disposizione possa essere individuato un obbligo sufficientemente preciso e incondizionato, v. L. CECCHETTI, *Verso i cinquant'anni dell'effetto diretto delle direttive*, cit., pp. 783-786; D. GALLO, *Rethinking direct effect and its evolution: a proposal*, in *European Law Open*, 2022, pp. 576-605. In giurisprudenza, v. Corte giust., 19 gennaio 1982, causa 8/81, *Becker*, cit., punti 25 e 27-30; Corte giust., 14 gennaio 2021, causa C-387/19, *RTS infra*, ECLI:EU:C:2021:13, punti 44-50; Corte giust. (Grande Sezione), 8 marzo 2022, causa C-205/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto)*, ECLI:EU:C:2022:168, punti 17-19 e 27-28.

integrare *ex post* la motivazione della Corte d'appello, che ha posto a fondamento dell'ordine esclusivamente il testo previgente.

In ogni caso, l'eventuale efficacia diretta del previgente articolo 8 – o, nella distinta ricostruzione appena prospettata, del nuovo paragrafo 3 – non risolve il problema soggettivo. In *Smith* è stata negata l'invocabilità orizzontale di una direttiva anche se la disposizione in questione soddisfaceva i requisiti oggettivi dell'effetto diretto, proprio perché la sua applicazione avrebbe fornito la regola sostanziale destinata a gravare sull'impresa convenuta[63]. Nel caso in esame, la Corte d'appello utilizza il previgente articolo 8 non più per sindacare l'atto imputabile allo Stato, ma per fondare l'ordine di sospensione rivolto alle società. Se queste conservano natura privata, né la disposizione concretamente invocata dal decreto né il nuovo paragrafo 3, nell'ipotetica ricostruzione fondata sul diritto vigente, potrebbero essere fatti valere in quanto tali quale fonte del comando loro rivolto.

Resta la possibilità che lo specifico ordine di sospensione trovi fondamento in una norma di rango superiore dotata di autonoma efficacia nei rapporti tra privati, della quale l'articolo 8 costituisca espressione specifica. In tale ipotesi, come già anticipato, gli effetti nei rapporti interprivati deriverebbero dalla norma sovraordinata e non dalla direttiva[64]. Nel caso in esame non sembra però individuabile una norma sovraordinata sufficientemente completa da fondare lo specifico ordine di sospensione. L'articolo 37 della Carta contiene un «principio», insuscettibile di efficacia diretta secondo la dottrina[65] ai sensi dell'art. 52, par. 5 della stessa Carta; l'art. 191 TFUE enuncia gli obiettivi e i principi della politica ambientale dell'Unione; l'art. 35 della Carta non può all'evidenza determinare i presupposti, il destinatario e la durata del fermo di una determinata installazione industriale. Tali disposizioni possono orientare l'interpretazione della disciplina applicabile e concorrere al controllo di legittimità sull'AIA, ma non appaiono idonee a fornire autonomamente la regola sostanziale dello specifico ordine imposto alle società.

L'argomentazione in concreto adottata dalla Corte di appello mette così in luce un cortocircuito tra l'autorità della sentenza pregiudiziale, l'individuazione della disposizione applicabile e la determinazione del rimedio. La sentenza *ILVA* ha fissato il significato del previgente articolo 8, ma non ha stabilito che tale disposizione potesse governare un ordine pronunciato dopo la sua sostituzione, che le omissioni dell'AIA 2025 fossero assimilabili alla violazione di condizioni autorizzative esistenti, né che il precetto potesse essere fatto valere nei confronti delle società destinatarie. Una costruzione fondata sull'articolo 840-*sexiesdecies* c.p.c. e sulle norme nazionali sostanziali avrebbe potuto, in ipotesi, condurre alla sospensione, ma avrebbe richiesto di ricavare autonomamente da tali disposizioni la necessità e il contenuto della misura; il decreto non sviluppa questo percorso.

La qualificazione delle società come emanazioni dello Stato potrebbe rimuovere il limite soggettivo opposto da *Smith*; non sanerebbe, tuttavia, né l'impiego non motivato, quale fonte

---

[63] Corte giust. (Grande Sezione), 7 agosto 2018, causa C-122/17, *Smith*, cit., punto 43.

[64] R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, IV ed., 2024, p. 187, ove si precisa, con riguardo al modello inaugurato da *Mangold*, che «tali effetti derivano dal principio e non dalla direttiva»; U. DRAETTA, F. BESTAGNO, A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Milano, VII ed., 2022, pp. 259-260.

[65] F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012, p. 82 ss.

dell'ordine, di un testo ormai sostituito né l'assimilazione, anch'essa indimostrata, delle omissioni dell'AIA alla violazione di condizioni autorizzative già esistenti. Se, invece, le società conservano natura privata, a tali aporie si aggiunge quella decisiva: la direttiva viene utilizzata per fornire la regola sostanziale dell'inibitoria nei confronti di soggetti ai quali non può, in quanto tale, imporre obblighi.

6. La possibile qualificazione delle società convenute come emanazioni dello Stato.

L'affermazione della Corte d'appello secondo cui la controversia *ILVA* «verte tra privati» ha una portata circoscritta dal contesto nel quale è formulata. Essa compare nel rigetto dell'eccezione di difetto di giurisdizione e risponde alle categorie dell'ordinamento interno: chiarisce che il *petitum* sostanziale ha ad oggetto la tutela di diritti soggettivi nei confronti delle società convenute, non l'annullamento dell'AIA. Non ne segue, tuttavia, che quelle stesse società debbano essere considerate soggetti privati anche ai fini dell'invocabilità delle direttive[66].

Su questo diverso piano, la qualificazione dipende dalla nozione unionale di emanazione dello Stato, autonoma e funzionale. La forma privatistica dell'organismo, la disciplina nazionale cui esso è assoggettato e la qualificazione attribuitagli dall'ordinamento interno costituiscono indici rilevanti, ma non conclusivi. L'ampiezza della categoria risponde precisamente all'esigenza di impedire che lo Stato, privatizzando un'impresa o affidando funzioni pubbliche a un soggetto formalmente privato, possa sottrarre determinati ambiti di attività all'invocazione delle direttive. La sua espansione oltre i presupposti elaborati dalla giurisprudenza finirebbe, all'opposto, per riversare le conseguenze della mancata attuazione su soggetti collegati alle autorità pubbliche in modo soltanto occasionale o regolatorio, rendendo incerto il confine fra effetti verticali e orizzontali[67].

La delimitazione della nozione è rimasta a lungo incerta per la formulazione non perfettamente univoca della sentenza *Foster*. Dopo avere richiamato separatamente l'assoggettamento all'autorità o al controllo dello Stato e la titolarità di poteri eccedenti quelli comuni, la Corte aveva riunito nel passaggio conclusivo il compito d'interesse pubblico, il controllo statale e i poteri speciali, prestando così il fianco a una lettura cumulativa dei diversi elementi. La Grande Sezione ha dissipato l'ambiguità in *Farrell II*, precisando che i criteri non sono esaustivi né cumulativi. Oltre che nei confronti delle persone giuridiche di diritto pubblico, le disposizioni direttamente efficaci di una direttiva possono essere fatte valere seguendo due percorsi alternativi: contro organismi sottoposti all'autorità o al controllo pubblico oppure contro organismi ai quali sia stato affidato un compito d'interesse pubblico accompagnato da poteri eccedenti quelli risultanti dalle regole applicabili nei comuni rapporti tra privati. Soltanto

---

[66] Corte app. Milano n. 425/2026, cit., pp. 13-14; sulla necessità di tenere distinta la qualificazione nazionale dalla nozione unionale di emanazione dello Stato, Corte giust., 12 luglio 1990, causa C-188/89, *Foster e a.*, ECLI:EU:C:1990:313, punti 18-20.

[67] Per un inquadramento classico, D. CURTIN, *The Province of Government: Delimiting the Direct Effect of Directives in the Common Law Context*, in *Eur. Law Rev.*, 1990, p. 195 ss., spec. pp. 197-204; S. PRECHAL, *op.cit.*, 2005, pp. 224-225; più recentemente, D. GALLO, *op. cit.*, 2025, pp. 198-200; F. LIGUORI, *La nozione di emanazione statale ai fini dell'invocabilità di una direttiva avente effetti diretti*, in *Quaderni AISDUE*, 2025, pp. 77-103, spec. pp. 81-84.

all'interno del secondo percorso il compito pubblico e i poteri speciali devono ricorrere congiuntamente[68].

La successiva sentenza *Reprobel* ha confermato questa articolazione, assimilando allo Stato una società privata incaricata di riscuotere e ripartire le remunerazioni dovute per la reprografia e valorizzandone la facoltà di esigere i pagamenti e ottenere le informazioni necessarie all'individuazione dei debitori e degli importi. Il potere speciale si identifica, in tale prospettiva, nella capacità di incidere unilateralmente sulla sfera giuridica di terzi senza acquisirne il consenso, non nella mera sottoposizione dell'attività a una disciplina pubblicistica. È alla luce di questi due percorsi, e non sulla base di un generico indice di «pubblicità», che devono essere valutate la qualificazione strategica dello stabilimento, la legislazione speciale e l'amministrazione straordinaria delle società convenute[69].

La sentenza C-626/22 non ha compiuto tale valutazione. Nel rispondere all'eccezione secondo cui la natura interprivata della controversia avrebbe reso irricevibile il rinvio, la Corte ha richiamato il divieto di opporre una direttiva a un singolo e la nozione di emanazione dello Stato; ha quindi menzionato il carattere strategico dello stabilimento, il commissariamento delle imprese che lo gestiscono e la legislazione speciale dettata per ILVA, senza stabilire se tali circostanze integrassero uno dei due percorsi delineati in *Farrell II*. La sequenza si conclude con il rigetto del motivo di irricevibilità e non consente di attribuire alla pronuncia una qualificazione, neppure implicita, delle società convenute[70].

L'ammissibilità di una questione interpretativa, del resto, non presuppone che la disposizione interpretata sia direttamente applicabile nel giudizio principale: la risposta può rilevare ai fini dell'interpretazione conforme, del sindacato sugli atti statali o di altri effetti mediati della direttiva. La Corte non aveva quindi necessità di qualificare le resistenti come emanazioni dello Stato per pronunciarsi sui quesiti proposti. Neppure può ritenersi che la Grande Sezione abbia fatto propria la valutazione prospettata nelle conclusioni, secondo cui «non si può escludere» la riconducibilità di ILVA allo Stato. Quelle conclusioni si riferivano all'assetto societario e commissariale rappresentato alla Corte nel 2023 e formulavano espressamente una mera possibilità, rimettendo al giudice nazionale la verifica conclusiva[71].

Con riguardo al percorso fondato sul compito d'interesse pubblico e sui poteri speciali, appare condivisibile la conclusione negativa raggiunta dalla dottrina che si è specificamente occupata della vicenda. La qualificazione dello stabilimento come impianto di interesse strategico nazionale esprime la rilevanza economica, produttiva e occupazionale dell'attività siderurgica e giustifica l'applicazione di un regime legislativo speciale; non equivale all'affidamento alle società di una missione pubblica. La produzione e la commercializzazione

---

[68] Corte giust., 12 luglio 1990, causa C-188/89, *Foster e a.*, cit., punti 18-20; Corte giust. (Grande Sezione), 10 ottobre 2017, causa C-413/15, *Farrell*, ECLI:EU:C:2017:745, punti 26-28 e 33-40; conclusioni dell'avvocata generale E. Sharpston, presentate il 22 giugno 2017, causa C-413/15, *Farrell*, ECLI:EU:C:2017:492, parr. 109, 114-119 e 141-146.

[69] Corte giust., 14 novembre 2024, causa C-230/23, *Reprobel*, ECLI:EU:C:2024:951, punti 26-28 e 35-45; F. LIGUORI, *La nozione di emanazione statale*, cit., pp. 87-94.

[70] Corte giust. (Grande Sezione), 25 giugno 2024, causa C-626/22, *ILVA e a.*, cit., punti 57-64.

[71] Conclusioni dell'avvocata generale J. Kokott, presentate il 14 dicembre 2023, causa C-626/22, *ILVA e a.*, ECLI:EU:C:2023:990, parr. 60-66, spec. par. 64.

dell'acciaio conservano natura imprenditoriale, né risultano attribuite a ILVA, ADI o ADIH funzioni amministrative nel procedimento di rilascio, riesame e controllo dell'AIA[72].

La legislazione speciale ha consentito la prosecuzione dell'attività in condizioni derogatorie e ne ha profondamente conformato la gestione, senza conferire alle società il potere di imporre prestazioni a terzi, acquisire coattivamente informazioni o adottare determinazioni dotate di efficacia autoritativa. Il confronto con *Reprobel*, *Portgás* e *Blue Air* conferma che la titolarità di diritti speciali, la soggezione a obblighi pubblicistici o la possibilità di sollecitare l'esercizio di poteri dell'autorità non equivalgono alla disponibilità diretta di prerogative autoritative. Neppure i poteri esercitati dai commissari straordinari consentono di pervenire a una diversa conclusione: essi possono assumere natura pubblicistica e risultare più ampi di quelli spettanti agli ordinari amministratori societari, ma appartengono agli organi della procedura e non costituiscono prerogative conferite alle imprese affinché svolgano una missione d'interesse pubblico nei confronti di terzi[73].

L'esclusione di un compito pubblico accompagnato da poteri speciali non definisce, però, la natura delle convenute. Resta da verificare il percorso alternativo dell'assoggettamento all'autorità o al controllo pubblico, rispetto al quale l'assetto commissariale assume un rilievo ben diverso. La valutazione non può essere cristallizzata alla data del rinvio pregiudiziale o delle conclusioni dell'Avvocata generale: coerentemente con il carattere funzionale della nozione, deve essere riferita al momento nel quale la direttiva viene fatta valere e l'obbligo giudiziale è imposto. Nel luglio 2026 tutte e tre le società destinatarie dell'ordine risultavano assoggettate ad amministrazione straordinaria. ILVA lo era dal 2015; ADI era stata ammessa alla procedura con decreto ministeriale del 20 febbraio 2024 e il suo organo commissariale era stato integrato il 29 febbraio; il 17 aprile successivo la procedura era stata estesa ad ADIH, con la preposizione dei medesimi tre commissari nominati per ADI[74].

L'amministrazione straordinaria non trasforma formalmente la società insolvente in un ente pubblico: la disciplina nazionale qualifica come pubblico ufficiale il commissario nell'esercizio delle proprie funzioni, non l'impresa amministrata. Tale constatazione non esaurisce, tuttavia, il criterio unionale del controllo. Ai sensi del d.lgs. n. 270 del 1999, la procedura si svolge sotto la vigilanza del Ministero; il commissario, nominato dal Ministro, assume la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei beni dell'imprenditore in crisi; determinati atti di disposizione sono subordinati all'autorizzazione ministeriale; il programma è predisposto sotto la vigilanza del Ministero, in conformità ai suoi indirizzi di politica industriale, e la relativa esecuzione richiede l'autorizzazione ministeriale; il commissario è tenuto a presentare relazioni periodiche e può essere revocato dall'autorità che lo ha nominato.

---

[72] F. LIGUORI, *La nozione di emanazione statale*, cit., pp. 95-98, spec. pp. 97-98. L'Autore esclude anche la riconducibilità delle società al criterio del controllo pubblico sulla base dell'assetto societario e commissariale allora preso in considerazione. Il presente contributo riesamina autonomamente tale profilo alla luce dell'assetto esistente nel luglio 2026, quando tutte e tre le società risultavano sottoposte all'amministrazione straordinaria.

[73] Corte giust., 12 dicembre 2013, causa C-425/12, *Portgás*, ECLI:EU:C:2013:829, punti 24-30; Corte giust., 30 aprile 2020, causa C-584/18, *Blue Air*, ECLI:EU:C:2020:324, punti 76-79; A. ALBORS-LLORENS, *The Direct Effect of EU Directives: Fresh Controversy or a Storm in a Tea-Cup?*, in *Eur. Law Rev.*, 2014, p. 850 ss.

[74] Corte app. Milano n. 425/2026, cit., p. 6; MIMIT, decreto ministeriale 20 febbraio 2024 e comunicato *MIMIT: Acciaierie d'Italia S.p.A. ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria*, 20 febbraio 2024; MIMIT, decreto ministeriale 17 aprile 2024 e comunicato *Acciaierie d'Italia, amministrazione straordinaria estesa anche alla Holding*, 17 aprile 2024.

Il quadro configura una relazione più penetrante dell'ordinaria vigilanza regolatoria: l'autorità pubblica non si limita a controllare *ab externo* il rispetto della disciplina applicabile, ma nomina e può revocare l'organo cui è trasferita la gestione, ne indirizza il programma e conserva poteri autorizzativi sugli atti maggiormente rilevanti[75].

La rilevanza di tali elementi non dipende dall'esercizio quotidiano di poteri di direzione. Il controllo deve essere valutato considerando la complessiva capacità dell'autorità pubblica di influire sulla formazione della volontà dell'organismo: possono assumere rilievo la nomina degli organi, la possibilità di impartire direttive, l'approvazione o il controllo degli atti più importanti, la determinazione degli obiettivi organizzativi e commerciali, gli obblighi di rendicontazione e la verifica finanziaria. Né il carattere temporaneo del regime costituisce un ostacolo, poiché la qualificazione può dipendere dall'assetto nel quale l'organismo opera nel periodo rilevante, senza tradursi necessariamente in una sua assimilazione permanente allo Stato[76].

Non sembra decisivo neppure l'argomento secondo cui tale lettura condurrebbe a considerare emanazione dello Stato ogni grande impresa in amministrazione straordinaria. Se la disciplina applicabile trasferisce effettivamente la gestione a un organo assoggettato all'autorità pubblica, l'eventuale estensione della conclusione ad altre imprese rette dal medesimo modello costituisce una conseguenza del criterio funzionale, non una ragione sufficiente per escluderne l'applicazione. Dovranno comunque essere considerate le differenze tra i regimi speciali, l'estensione dei poteri ministeriali e il ruolo concretamente conservato dagli organi societari.

Gli elementi disponibili rendono, pertanto, seriamente plausibile la riconduzione delle società al primo percorso delineato in *Farrell II*. Il fondamento della qualificazione non risiederebbe nella strategicità dello stabilimento, nella rilevanza sociale della produzione o nella titolarità di poteri speciali, bensì nella sostituzione della gestione privata con organi inseriti in una relazione strutturata di nomina, indirizzo, autorizzazione, vigilanza e revoca ministeriale. Tali indici non dispensano, tuttavia, dal verificare il contenuto dei programmi commissariali, gli eventuali atti ministeriali di indirizzo e lo spazio decisionale concretamente conservato dagli organi della procedura.

L'accertamento deve inoltre essere compiuto separatamente per ciascuna destinataria. La Corte d'appello qualifica ILVA come proprietaria degli impianti e ADI e ADIH come gestori; con riguardo ad ADIH precisa che la società, subentrata nel contratto di affitto del ramo d'azienda, aveva assunto gli obblighi di gestione e di attuazione delle prescrizioni relative alle emissioni. La comune sottoposizione all'amministrazione straordinaria non autorizza a riferire indistintamente la qualifica al «gruppo»: occorre individuare, per ciascuna società, l'organo che ne esercita la gestione e l'intensità dei poteri pubblici che incidono su di esso. Qualora una sola

[75] Artt. 37, 38, 40, 42, 43, 55, 57 e 61 d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270; per le imprese del gruppo, art. 85; M. V. FERRONI, *I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA*, in *Federalismi.it*, 2019, p. 1 ss., spec. pp. 14-18.

[76] Conclusioni dell'avvocata generale E. Sharpston, presentate il 22 giugno 2017, causa C-413/15, *Farrell*, cit., parr. 114-119; Corte giust., 5 febbraio 2004, causa C-157/02, *Rieser Internationale Transporte*, ECLI:EU:C:2004:76, punti 24-28; Corte giust., 22 dicembre 2022, cause riunite C-383/21 e C-384/21, *Sambre & Biesme*, ECLI:EU:C:2022:1022, punti 36-40; F. LIGUORI, *La nozione di emanazione statale*, cit., pp. 89-91.

destinataria fosse assimilabile allo Stato, la direttiva potrebbe essere direttamente invocata nei suoi confronti, senza che la controversia assuma carattere verticale anche rispetto alle altre[77].

La Corte d'appello non ha svolto questa verifica. Il decreto qualifica il rapporto come interprivato e non fonda l'invocabilità della direttiva sulla dottrina *Foster*. La possibile assimilazione delle società allo Stato può concorrere a valutare la compatibilità unionale del risultato raggiunto, ma non trasforma *ex post* la struttura della motivazione effettivamente resa. La mancata considerazione di un profilo che avrebbe potuto rimuovere l'ostacolo soggettivo rende, anzi, meno riconoscibile il percorso seguito dal giudice: non consente di comprendere se la direttiva sia stata applicata direttamente perché le resistenti erano ritenute assimilabili allo Stato oppure se ne siano ammessi effetti sostanzialmente orizzontali.

7. Osservazioni conclusive.

L'analisi svolta consente di distinguere, nel decreto della Corte d'appello di Milano, due funzioni della direttiva 2010/75, riconducibili a momenti successivi dell'*iter* argomentativo. Dapprima, gli articoli 12, 14, 18 e 21, nel significato precisato dalla sentenza pregiudiziale *ILVA*, sono impiegati quale parametro dell'illegittimità dell'AIA, che viene disapplicata *in parte qua*; nel successivo segmento «in ordine alla statuizione da adottare», il previgente testo dell'articolo 8 è invece assunto a fondamento della sospensione dell'attività e delle condizioni della sua ripresa.

Il diverso ruolo assegnato alla direttiva nei due passaggi ha imposto di qualificare distintamente le operazioni compiute: nel primo, essa concorre alla neutralizzazione dello scudo autorizzatorio; nel secondo, fornisce direttamente la regola sostanziale del comando rivolto alle società. È in ragione di tale diversa funzione che assume rilievo la distinzione tra invocabilità di esclusione e invocabilità di sostituzione.

Nella prospettiva ricostruttiva seguita in queste pagine, l'effetto di esclusione può essere ricondotto al primato e operare anche quando la disposizione dell'Unione non sia dotata di effetto diretto; l'effetto di sostituzione, poiché comporta l'applicazione della regola europea in luogo di quella nazionale, presuppone invece l'effetto diretto della disposizione invocata. Tale conclusione non è tuttavia pacifica: autorevole parte della dottrina riconduce anche l'effetto di esclusione all'effetto diretto, mentre la formulazione accolta nella seconda sentenza *Popławski* rende problematica la possibilità di fondare la disapplicazione sul solo primato.

Dalla motivazione della decisione resa in sede di reclamo non emerge se la Corte d'appello abbia avuto piena consapevolezza dell'alternativa teorica sottesa alle due operazioni. Queste possono nondimeno essere ricostruite come un primo movimento di esclusione, suscettibile, secondo l'impostazione qui accolta, di essere giustificato alla luce del diritto dell'Unione anche senza una previa verifica dell'effetto diretto, e un secondo, inequivocabile movimento di sostituzione, che, ad avviso di chi scrive, non risulta invece adeguatamente fondato.

La sostenibilità del primo passaggio ha dunque un carattere necessariamente condizionato. Se si accoglie la tesi secondo cui l'effetto di esclusione può operare anche

[77] Corte app. Milano n. 425/2026, cit., pp. 6 e 20-21.

attraverso una disposizione dell'Unione priva di effetto diretto, la mancata verifica dell'efficacia diretta degli articoli 12, 14, 18 e 21 della direttiva 2010/75 non impedisce, di per sé, di utilizzarli quale parametro dell'illegittimità dell'AIA. Nel decreto, quelle disposizioni servono infatti ad accertare l'incompatibilità del titolo, mentre il potere di privarlo incidentalmente di efficacia è ricondotto all'articolo 5 dell'Allegato E alla legge 20 marzo 1865, n. 2248, dal quale, nel sistema delineato dagli articoli 4 e 5 della medesima legge, si desume che il giudice ordinario, investito della tutela di un diritto soggettivo, può disapplicare in via incidentale l'atto amministrativo illegittimo, senza poterlo annullare: la direttiva concorre alla neutralizzazione dello scudo autorizzatorio, ma non detta ancora la disciplina positiva della condotta imposta alle società.

Resta, peraltro, sullo sfondo una distinta questione interpretativa, non affrontata dal decreto: se la lettura dell'articolo 5 dell'Allegato E, in forza della quale le disposizioni dell'Unione sono incluse tra i parametri della legittimità dell'atto amministrativo, debba essere ricostruita, secondo le categorie del rinvio, in senso recettizio, come incorporazione dei loro contenuti precettivi nel parametro nazionale, oppure in senso non recettizio, come richiamo alle medesime disposizioni in quanto fonti dell'ordinamento dell'Unione e, dunque, al regime di efficacia e invocabilità loro proprio. Nella prima lettura, che il decreto sembra presupporre senza tuttavia darne conto sul piano teorico, la direttiva fornirebbe il contenuto del parametro, mentre la neutralizzazione dell'AIA troverebbe il proprio fondamento immediato nell'articolo 5 e, dunque, nel diritto nazionale. Una simile ricostruzione sarebbe coerente con la giurisprudenza secondo la quale l'ordinamento interno può attribuire al giudice poteri di disapplicazione più estesi di quelli derivanti dal solo diritto dell'Unione. Nella seconda lettura, invece, l'articolo 5 richiamerebbe le disposizioni europee in quanto fonti dell'ordinamento dell'Unione: sarebbero allora queste ultime, e non la disposizione nazionale, a produrre l'effetto di esclusione dell'AIA, con la conseguenza che dovrebbe esserne verificata l'invocabilità a tal fine. Neppure questa seconda ricostruzione renderebbe necessariamente censurabile il primo passaggio: nell'impostazione assunta, il primato può infatti produrre un effetto meramente escludente anche in assenza di efficacia diretta; la soluzione rimane, tuttavia, controversa alla luce della diversa ricostruzione dottrinale e della formulazione accolta nella seconda sentenza *Popławski*. La motivazione non consente di sciogliere l'alternativa, il cui esame richiederebbe un approfondimento autonomo; essa può nondimeno restare aperta ai fini della conclusione raggiunta, poiché, in entrambe le ricostruzioni, il primo movimento si arresta alla perdita di efficacia del titolo e non fornisce ancora la regola sostanziale della condotta imposta alle società.

Assai più netta è la conclusione relativa al secondo passaggio. La disapplicazione dell'AIA determina la perdita del titolo permissivo, ma non reca in sé né la necessità di sospendere l'attività né la disciplina delle condizioni alle quali essa potrà riprendere. Quando la Corte d'appello ricava tali effetti dal previgente articolo 8, la disposizione della direttiva non opera più come parametro dell'illegittimità di un atto nazionale, ma fornisce direttamente la regola sostanziale del comando rivolto alle società: si è, pertanto, dinanzi a un chiaro effetto di sostituzione. Un'operazione siffatta esigeva che fossero individuati il testo applicabile *ratione temporis*, la sua esatta sfera materiale, la sussistenza dei requisiti oggettivi dell'effetto diretto e la possibilità di far valere la disposizione nei confronti di ciascuna destinataria.

Il decreto non compie tali verifiche. Non accerta se l'articolo 8 sia sufficientemente preciso e incondizionato rispetto allo specifico effetto attribuitogli, ma assume la sospensione come conseguenza già racchiusa nella sentenza pregiudiziale *ILVA*; applica inoltre il testo previgente della disposizione, sebbene esso fosse stato sostituito e l'ordine fosse pronunciato dopo la scadenza del termine di trasposizione della direttiva modificativa. Rimane altresì indimostrata la riconducibilità delle omissioni dell'AIA alla fattispecie disciplinata tanto dal previgente art. 8, par. 2, quanto dal nuovo art. 8, par. 3: entrambe le disposizioni presuppongono la violazione di una condizione autorizzativa esistente, non la mancata introduzione della condizione nel titolo. Infine, il decreto qualifica la controversia come interprivata nel diverso contesto del riparto di giurisdizione, ma non esamina se ciascuna società possa essere considerata un'emanazione dello Stato secondo la nozione autonoma del diritto dell'Unione. Ove esse conservassero natura privata anche a tali fini, opererebbe la regola costantemente affermata dalla Corte di giustizia secondo cui una direttiva non può, di per sé, creare obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei suoi confronti. La loro eventuale qualificazione come emanazioni dello Stato rimuoverebbe soltanto tale ostacolo soggettivo, senza supplire all'omessa verifica dei requisiti oggettivi dell'effetto diretto né risolvere le questioni relative al testo applicabile *ratione temporis* e all'ambito materiale dell'articolo 8.

Il ricorso per cassazione proposto il 14 agosto 2026 da ILVA in amministrazione straordinaria mostra peraltro che la fase nazionale della controversia non è ancora esaurita. In mancanza del testo dell'impugnazione, non è possibile stabilire se i quattordici motivi investano le questioni esaminate in queste pagine[78]. Il nuovo passaggio processuale consente nondimeno di precisare il problema sul quale la Corte di cassazione potrebbe essere chiamata a pronunciarsi: non soltanto se la sospensione dell'attività fosse giustificata, ma attraverso quale sequenza normativa e rimediale il diritto dell'Unione potesse concorrere a determinarla.

È dunque sul piano del metodo che la vicenda assume un rilievo più generale. Primato, interpretazione conforme, effetto diretto e disapplicazione non sono formule fungibili, utilizzabili a posteriori per sorreggere un risultato reputato necessario: designano operazioni distinte e, con esse, un diverso riparto di compiti e responsabilità fra legislatore, amministrazione e giudice. L'esigenza di assicurare la tutela della salute non autorizza a elidere alcuno di tali passaggi. Esige, al contrario, che siano riconoscibili la disposizione dalla quale è desunto il comando e il percorso che conduce alla sua applicazione: occorre individuare il diritto vigente *ratione temporis*; verificare se le disposizioni interne possano essere interpretate conformemente alla direttiva e quale rimedio l'ordinamento nazionale ricolleghi

[78] Secondo le notizie pubblicate, ILVA in amministrazione straordinaria ha proposto il ricorso il 14 agosto 2026, articolandolo in quattordici motivi: RaiNews, *Ex Ilva, ricorso in Cassazione contro l'alt dell'area a caldo*, 15 agosto 2026; Il Sole 24 Ore, *Ex Ilva, azienda presenta ricorso in Cassazione per evitare lo stop dell'area a caldo*, 15 agosto 2026. Nelle more del giudizio di legittimità, un diverso collegio della Corte d'appello ha respinto l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva del decreto, proposta ai sensi dell'art. 373 c.p.c. L'ordinanza precisa che la relativa cognizione è circoscritta al *periculum in mora*, con esclusione di ogni valutazione sul *fumus boni iuris*: il rigetto dell'istanza lascia pertanto ferma l'efficacia esecutiva del decreto senza risolvere le questioni giuridiche qui esaminate. Nel bilanciamento degli interessi contrapposti, il collegio ha ritenuto prevalenti le esigenze di tutela della salute e della vita rispetto a quelle inerenti all'esercizio dell'attività d'impresa. Corte app. Milano, sez. spec. impresa, ord. 9 settembre 2026, procedimenti riuniti R.G. nn. 2326/2026 e 2327/2026, pp. 8 e 12, il cui testo integrale è disponibile *online*, allo stato in copia non ufficiale.

all’incompatibilità accertata; qualificare l’effetto che si pretende di ricavare dalla direttiva; stabilire, infine, se la singola disposizione possa essere fatta valere nei confronti del destinatario.