Inibitoria collettiva e AIA: le Sezioni Unite sanciscono il primato della salute sull'autorizzazione amministrativa

Cass. Sez. Un. Civ. 29 ottobre 2026, n. 28087 - D'Ascola, pres.; Vella, est.; Birritteri, P.M. (diff.) - Ilva Spa in Amministrazione Straordinaria (avv.ti Lombardi, Annoni, Vittone Tassinari, Cassano e Villa) c. Za.Ci. ed a, (avv.ti Amenduni e Rizzo Striano) ed a.

Ambiente - Inibitoria collettiva - Ricorso straordinario *ex* art. 111, comma 7, Cost. - Decisorietà "di fatto" - Giurisdizione ordinaria - Disapplicazione incidentale - AIA - Amianto - Principio di precauzione - Amministrazione straordinaria - *Ex* Ilva.

(Omissis)

FATTO

1. - Con ricorso del 16 luglio 2021 Za.Ci., e altri Omessi (di seguito "Cittadini"), tutti residenti in T, hanno proposto dinanzi al Tribunale di Milano - Sezione specializzata in materia di impresa una domanda di inibitoria collettiva ex art. 840-sexiesdecies c.p.c., a tutela dei diritti fondamentali omogenei dei circa trecentomila cittadini residenti in T e Comuni limitrofi, per l'eliminazione del pregiudizio alla salute individuale e collettiva, alla serenità e tranquillità di vita nonché al clima, derivante dall'esposizione al rischio delle emissioni dello stabilimento siderurgico di T, di proprietà di Ilva Spa in amministrazione straordinaria (di seguito Ilva), incluso nel ramo di azienda concesso in affitto ad Acciaierie d'Italia Holding Spa (di seguito AdIH) e gestito dalla controllata Acciaierie d'Italia Spa (di seguito AdI), entrambe ammesse ad amministrazione straordinaria in corso di causa (con decreti del Ministero delle Imprese e del Made in Italy - MIMIT, in data 20 febbraio 2024 la seconda e in data 17 aprile 2024 la prima), con conseguente interruzione e riassunzione del giudizio. Nel corso del procedimento la Regione Puglia, il Codacons e il Gruppo di Intervento Giuridico (GIG) hanno spiegato separati interventi, ex art. 105, comma 2, c.p.c., a sostegno dei ricorrenti.
Il Tribunale, respinte con provvedimento interinale (poi confermato e integrato in sede di decisione finale) le plurime eccezioni preliminari sollevate dalle resistenti Ilva, AdIH e AdI, con ordinanza interlocutoria del 16 settembre 2022 ha disposto rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE, ponendo alla Corte di giustizia UE tre quesiti in merito all'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" (Industrial Emissions Directive, di seguito direttiva IED).
2. - La Corte di giustizia UE, con sentenza della Grande Sezione del 25 giugno 2024 (in C-626/22) ha statuito che la suddetta direttiva, "letta alla luce dell'articolo 191 TFUE e degli articoli 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretata nel senso che":
(1) "gli Stati membri sono tenuti a prevedere che una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'installazione interessata tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana costituisca atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione ai sensi di detta direttiva", ciò sul rilievo che, "contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, il gestore di un'installazione rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/75 deve, nella sua domanda di autorizzazione, fornire segnatamente informazioni adeguate riguardanti le emissioni provenienti dalla sua installazione e deve, inoltre, durante tutto il periodo di esercizio di tale installazione, garantire l'ottemperanza ai suoi obblighi fondamentali ai sensi di detta direttiva nonché alle misure previste a tale riguardo, attraverso una valutazione continua degli impatti delle attività di detta installazione tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana" (par. 94);
(2) "ai fini del rilascio o del riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione ai sensi di tale direttiva, l'autorità competente deve considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, tutte quelle oggetto di emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione"; ciò risolvendo in senso positivo il dubbio del giudice remittente se dovessero essere prese in considerazione dall'AIA tutte le sostanze oggetto di emissioni scientificamente note come nocive (comprese le frazioni di PM10 e PM2,5) comunque originate dall'impianto oggetto di valutazione, tenuto conto, in particolare, del "set integrativo" delle sostanze inquinanti e potenzialmente dannose per la salute umana;
(3) "essa osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale instal-

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

lazione è stato oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. Qualora l'attività dell'installazione interessata presenti tali pericoli, l'articolo 8, paragrafo 2, secondo comma, di detta direttiva esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso"; e ciò pur dando atto che "Il governo italiano ha dedotto... che un adeguamento ai requisiti previsti dall'autorizzazione integrata ambientale del 2011 avrebbe comportato un'interruzione dell'attività dello stabilimento per diversi anni" e che "tale installazione sarebbe un'importante fonte di occupazione per l'area di cui trattasi", per cui "l'adozione delle norme speciali applicabili all'Ilva deriverebbe da una ponderazione tra gli interessi in gioco, vale a dire la protezione dell'ambiente, da un lato, e quella dell'occupazione, dall'altro" (par. 129).

3. - Ripreso il corso del giudizio, è stato emanato il D.L. n. 5 del 30 gennaio 2025 - abrogato e confluito nella L. n. 31 del 20 marzo 2025 (di conversione del D.L. n. 3 del 24 gennaio 2025), recante "Misure urgenti per assicurare la continuità produttiva ed occupazionale degli impianti dell'ex ILVA Spa, nonché per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di interesse strategico nazionale" - sulla cui base il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (di seguito MASE), espletato l'iter amministrativo accelerato previsto in via transitoria, con d.d. n. 436 del 25 luglio 2025 ha rilasciato la nuova Autorizzazione Integrata Ambientale (di seguito AIA).

Di conseguenza, il Tribunale ha sollecitato il deposito del Parere Istruttorio Conclusivo (di seguito PIC) e del Piano di Monitoraggio e Controllo (di seguito PMC) adottati nell'ambito del nuovo procedimento di rilascio dell'AIA 2025, assegnando termine per il deposito di memorie e documenti. I ricorrenti, con memoria del 30 settembre 2025, hanno riformulato le conclusioni, chiedendo tra l'altro, previa disapplicazione dell'AIA sopravvenuta, la sospensione dell'attività della cd. "area a caldo" dello stabilimento - e non più la sua chiusura - "fino al rilascio di una nuova AIA che prescriva quanto imposto nella Sentenza CGUE e fino a quando dette prescrizioni non saranno completamente adempiute".

4. - Con decreto del 26 febbraio 2026 il Tribunale: a) ha rigettato la domanda relativa al diritto al clima (abbattimento di gas a effetto serra); b) ha accertato l'attuale pericolosità dello stabilimento, sul rilievo che le stesse prescrizioni dell'AIA testimoniano, in uno alle risultanze istruttorie - valutazioni di danno sanitario (VDS), consulenze tecniche delle parti, rapporti delle autorità internazionali, riconoscimenti del rischio risultanti in sede legislativa, amministrativa e giudiziaria, progetti di decarbonizzazione della produzione - "le condizioni di rischio in cui opera tutt'ora lo Stabilimento" e "contrastano con il divieto di concessione di proroghe di cui al punto 3 del dispositivo della Sentenza CGUE" nonché "con i principi di precauzione, proporzionalità e ragionevolezza"; c) ha conseguentemente disapplicato, ai sensi dell'art. 5, L. n. 2248/1865 All. E, una serie di prescrizioni dell'AIA 2025 ritenute illegittime per contrasto col diritto unionale; d) ha ordinato la sospensione dell'attività produttiva dell'area a caldo, a partire dal 24 agosto 2026 (36 mesi dal 23 agosto 2023, termine di scadenza dell'AIA 2017), fino all'adempimento degli incombenti indicati al par. IV.4, aggiungendo, in motivazione, che la sospensione dell'attività di produzione dell'acciaio potrà essere evitata "chiedendo un'integrazione dell'AIA 2025 che abbia ad oggetto l'indicazione di tempi certi e ragionevolmente brevi entro i quali gli studi di fattibilità, i piani ed i cronoprogrammi menzionati nelle prescrizioni sopra indicate dovranno trovare effettiva attuazione ed impegnandosi a tale tempestiva attuazione".

5. - La decisione del Tribunale è stata impugnata sia dai Cittadini, sia da Ilva nonché da AdIH e AdI dinanzi alla Corte d'Appello di Milano - Sezione specializzata in materia di impresa, la quale, con decreto del 27 luglio 2026, disattese nuovamente tutte le eccezioni pregiudiziali e preliminari: ha rigettato i reclami di Ilva, AdI e AdIH "in punto di disapplicazione dell'AIA per mancata e inadeguata adozione di misure precauzionali per PM10 e PM2,5"; ha confermato il rigetto della domanda dei Cittadini di tutela del diritto al clima e ha invece accolto il loro reclamo " sia con riferimento alla domanda concernente l'amianto, sia riguardo a quella relativa alle polveri sottili" e per l'effetto, previa disapplicazione integrale dell'AIA 2025, ha accolto la richiesta di inibitoria, ordinando a Ilva, AdI e AdIH "la sospensione dell'attività produttiva dell'area a caldo dello Stabilimento ILVA di T, assegnando a queste ultime il termine di giorni novanta, decorrente dall'ultima comunicazione del provvedimento, per il completamento delle operazioni di sospensione sotto la sorveglianza dell'autorità di controllo". In parte motiva ha precisato che "È rimessa all'autonomia di gestori e proprietaria degli impianti l'iniziativa di ripresa dell'attività, quando essi avranno: rimosso integralmente l'amianto ancora presente negli impianti; adottato le misure necessarie per ricondurre l'emissione delle polveri sottili entro limiti di sicurezza, con riferimento allo scenario produttivo autorizzato di 6 milioni di tonnellate all'anno, e comunque nell'ambito della cornice procedimentale amministrativa prevista dal D.Lgs. n. 152/2006 e dalla Direttiva 2010/75, nei termini precisati dalla sentenza CGUE".

6. - Il decreto, comunicato alle parti il 27 luglio 2026, è stato impugnato da Ilva, con ricorso ex art. 111, comma 7, Cost. e 360, comma 5, c.p.c. notificato il 14 agosto 2026, affidato a 14 motivi (n. 19310/2026 RG - ricorso principale), nonché da AdI e AdIH, con analogo ricorso notificato il 26 agosto 2026, affidato a 11 motivi (n. 19491/2026 RG - ricorso incidentale). I due ricorsi sono stati riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

Nelle more, i ricorrenti hanno proposto due istanze di sospensiva ex art. 373 c.p.c., entrambe respinte dalla Corte d'Appello di Milano con ordinanze del 9 settembre 2026 e del 5 ottobre 2026.

Con requisitoria scritta del 5 ottobre 2026 il pubblico ministero ha concluso per il parziale accoglimento dei motivi. I Cittadini, il Codacons e la Regione Puglia hanno resistito con separati controricorsi al ricorso principale e a quello incidentale, mentre il GIG è rimasto intimato. I controricorrenti Cittadini e Codacons hanno depositato memorie in data 14

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

ottobre 2026.
8. - In data 16 ottobre 2026, in prossimità della pubblica udienza, è stato emanato il D.L. 16 ottobre 2026 n. 185 (recante "Misure urgenti a sostengo dei lavoratori dell'ex ILVA e dell'indotto e per il rilancio industriale del territorio"), il cui art. 4, in particolare, prevede che "I commissari straordinari della società ILVA Spa in amministrazione straordinaria e della società Acciaierie di Italia Spa in amministrazione straordinaria sono autorizzati a mantenere in condizioni di riscaldo gli impianti dell'area fusoria, in modo da non pregiudicarne irrimediabilmente la funzionalità, fino alla pubblicazione della motivazione della pronuncia della Corte di cassazione avente a oggetto l'impugnazione della decisione, ai sensi dell'articolo 840-sexiesdecies del codice di procedura civile, di inibitoria della continuazione dell'attività produttiva degli impianti fusori e, comunque, non oltre il 15 dicembre 2026. Anche in assenza di attività produttiva degli impianti fusori, rimangono fermi, senza soluzione di continuità, gli obblighi in capo al gestore relativi al monitoraggio delle immissioni in atmosfera".
9. - I ricorrenti hanno depositato memorie il 17 ottobre 2026. In data 19 ottobre 2026 il pubblico ministero ha depositato "Memoria in replica ai controricorsi e alle memorie delle parti". Nella stessa data è pervenuta da parte dei controricorrenti Cittadini e Codacons una richiesta di rinvio dell'udienza (per dedotto malfunzionamento del sistema telematico che non avrebbe consentito la visibilità degli atti depositati nei giorni 17 e 18 ottobre) e la comunicazione di un'istanza indirizzata all'ufficio della Procura generale.

DIRITTO

I. In rito
Il Collegio ha ritenuto di disattendere l'istanza di rinvio dell'udienza, attesa l'inammissibilità della memoria in replica del pubblico ministero - di cui perciò non si è tenuto conto - ed esclusa, sulla base delle informazioni acquisite presso gli uffici di supporto telematico, l'esistenza di malfunzionamenti tali da pregiudicare le difese, del resto ampiamente spiegate nella pubblica udienza, pur nella ristrettezza dei termini dovuta all'urgenza dei ricorsi.
II. Premessa generale
Viene in rilievo una vicenda di annosa e complessa portata sul piano economico, sociale e umano, su cui si sono già espresse la Corte costituzionale, la Corte Europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea.
Il massimo livello di tutela apprestato dalla Carta costituzionale alla vita, alla salute e all'ambiente, specie dopo la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41, ma già prima con gli artt. 2 e 32 della Costituzione, è un dato acquisito; così come sono evidenti i limiti (ri)disegnati dall'art. 41 Cost. alla libertà dell'iniziativa economica privata, che "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana". Quanto al diritto al lavoro, indiscutibilmente di valore primario in una Repubblica democratica che su di esso è fondata (art. 1 Cost.), assume un ruolo preminente l'impegno della Repubblica non solo a riconoscere "a tutti i cittadini il diritto al lavoro", ma anche - e soprattutto - a promuovere "le condizioni che rendano effettivo questo diritto" (art. 4 Cost.).
A ben vedere, diritto alla vita e alla salute (oltre che all'ambiente sano) e diritto al lavoro non possono essere contrapposti e non devono entrare in conflitto, poiché non sarebbe nemmeno meritevole di tutela un lavoro svolto in condizioni degradanti o pericolose: il diritto al lavoro che lo Stato deve promuovere è un diritto al lavoro salubre e sicuro, non già sottoposto a condizioni inaccettabili per salvaguardarne il mantenimento, che va tuttavia sostenuto e perseguito con appropriate politiche economico-sociali. Ad essere contrapposto è invece il diritto allo svolgimento di attività imprenditoriale, che la stessa Carta fondamentale, come visto, perimetra in modo che non contrasti con l'utilità sociale, né rechi danno ai diritti preminenti alla salute e all'ambiente, oltre che alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.
Se così è, il faticoso bilanciamento degli interessi sin qui operato dai giudici di merito, attraverso l'articolato giudizio che ha portato all'accoglimento dell'azione inibitoria collettiva, risulta - nei termini che saranno precisati - corretto e ragionevole, anche e soprattutto alla luce della farraginosa storia di cui rappresenta il sedimento.
Per questo, le Sezioni Unite ritengono che una ponderata decisione sulle censure mosse al provvedimento di inibitoria collettiva, ora assoggettato a scrutinio di legittimità, non possa prescindere da una ricostruzione diacronica della vicenda economica, normativa e giudiziaria, rivista alla luce dell'impatto ambientale spiegato dal complesso siderurgico di T e dei plurimi interventi pubblici posti in essere per salvaguardarne la continuità.
III. Lo stabilimento siderurgico di T (cenni)
Come risulta dagli atti di causa, dalla dettagliata ricostruzione operata dalla Corte Edu nella nota sentenza del 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia e dal dossier della Camera dei deputati-Documentazione parlamentare ("L'ex ILVA di T: focus su vicende societarie, finanziamenti statali, profili ambientali e tutela occupazionale" del 3 marzo 2026), lo stabilimento di cui si tratta cominciò ad operare nel 1965, nel quartiere (Omissis) di T, ed è ancora uno dei più grandi complessi industriali europei di produzione di acciaio, esteso su una superficie di circa 15 milioni di metri quadri. Nel 1995 la società, di cui lo Stato era divenuto il principale azionista, fu privatizzata e venne acquistata dal gruppo Riva, sotto la cui gestione vennero raggiunti livelli produttivi di circa 10 milioni di tonnellate di acciaio l'anno (10Mt/a) e livelli occupazionali di circa 20.000 lavoratori (di cui 12.000 diretti e 8.000 nell'indotto). Nel tempo, quei livelli sono progressivamente calati, sino a giungere ad un minimo di circa 1,3 Mt/a e di 8.000 dipendenti diretti (di cui circa 3.000 da anni in cassa integrazione), anche a causa della progressiva riduzione dell'operatività degli altiforni.

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Con decreto del 21 gennaio 2015, il Ministero dello Sviluppo Economico ha ammesso l'Ilva ad amministrazione straordinaria ex D.L. 23 dicembre 2003 n. 347, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2004 n. 39 (cd. legge Marzano), a causa del suo stato di insolvenza. A partire dal 2016 la società è stata oggetto di una procedura di vendita con gara d'appalto internazionale. A giugno 2017, l'azienda è passata sotto il controllo del gruppo franco-indiano Arcelor-Mittal; con contratto del 28 giugno 2017, Ilva Spa in Amministrazione Straordinaria ha concesso in affitto il ramo d'azienda comprensivo dello stabilimento di T ad AM InvestCo Italy Srl Il 14 aprile 2021 l'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa Spa (Invitalia) ha acquistato una partecipazione del 38% del capitale sociale di AM InvestCo Italy, che ha così assunto la nuova denominazione di Acciaierie d'Italia Holding Spa (AdIH), mentre la gestione operativa dello stabilimento è stata assunta, quale "gestore", da una società del gruppo, AdI (posseduta al 100% da AdIH), entrambe, come visto, ammesse tra febbraio e aprile 2024 alla procedura di amministrazione straordinaria (come modificata dal D.L. 18 gennaio 2024, n. 4, conv. con mod. dalla L. 15 marzo 2024, n. 28, recante "Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico"). In seguito, il gruppo Arcelor-Mittal ha deciso di non dare esecuzione al piano che prevedeva l'acquisizione definitiva, entro il 31 maggio 2024, del ramo d'azienda avente ad oggetto i vari stabilimenti siderurgici e centri di distribuzione situati sul territorio nazionale, compreso quello in esame.
Nel tempo cospicue risorse pubbliche sono state destinate all'impresa.
Come si legge a pag. 9 del ricorso Ilva, per assicurare la continuità produttiva del complesso industriale di T, dichiarato di interesse strategico nazionale (ISN) con il D.L. n. 207 del 2012, "Governo e Parlamento hanno profuso negli anni notevoli sforzi dopo la cessazione della gestione "Riva" e nell'ambito dell'amministrazione straordinaria. Dal 2012 ad oggi le risorse pubbliche impegnate (con l'avallo della Commissione UE) per ammodernare gli impianti, renderli ambientalmente conformi e mantenerli in regolare funzionamento superano abbondantemente il miliardo di Euro".
A pag. 20 del controricorso i Cittadini rammentano invece che AdI in Amministrazione Straordinaria ha proposto a inizio 2026, dinanzi al Tribunale di Milano, un'azione risarcitoria per circa 7 miliardi di Euro contro il gruppo Arcelor-Mittal, anche "per la negligenza dimostrata dall'impresa affittuaria nelle opere di manutenzione degli impianti".
Lo stabilimento di T, caratterizzato dalla produzione di acciaio "a ciclo integrale" (altiforni, cokerie e laminatoi), è l'unico rimasto in attività in Italia, ed uno dei pochi, circa una ventina, rimasti attivi in Europa. Si tratta di un modello produttivo destinato ad essere abbandonato, sotto la spinta della transizione ecologica, e sostituito dalla produzione mediante forni elettrici, alimentati da rottame ferroso e cd. preridotto (DRI - Direct Reduced Iron), cioè il prodotto della riduzione diretta del minerale di ferro, allo stato solido, ove, a differenza dell'altoforno tradizionale, la riduzione avviene senza fondere il ferro, mantenendo le temperature al di sotto del punto di fusione (generalmente tra gli 800 C e i 1200 C), di modo che l'ossigeno viene rimosso dal minerale di ferro (pellet o pezzi grezzi) utilizzando gas riducenti come monossido di carbonio (CO), idrogeno (H2), derivati dal gas naturale o dal syngas, oppure carbone.
L'attività produttiva dello stabilimento è stata svolta sulla base di varie autorizzazioni (AIA 2011, AIA 2012, DPCM 14/03/2014 con valore di AIA 2014, DPCM 29/09/2017 con valore di AIA 2017) e da ultimo dell'AIA 2025 - come visto emessa poco prima della decisione del Tribunale e così divenuta oggetto del presente giudizio - la quale, formalmente, è orientata alla decarbonizzazione del processo produttivo (assunta come necessaria dal PIC), mediante sostituzione del sistema a ciclo integrale con i forni elettrici, ma, di fatto, autorizza l'esercizio dello stabilimento con attività a ciclo integrale e assetto produttivo di 6 Mt/a di acciaio fino ad agosto 2037.
Come sottolineato a pag. 35 del decreto del Tribunale, "la prescrizione n. 3 prevede che il Gestore presenti, entro 12 mesi, un Piano operativo che contenga le tecnologie individuate per consentire la progressiva trasformazione dell'attuale ciclo integrale di produzione dell'acciaio, prioritariamente mediante la sostituzione del carbone e dei combustibili fossili"; ed anche "il documento "Decarbonizzazione degli impianti ex-Ilva" - sottoscritto il 12-13 agosto 2025, oltre ad altri, da tutti i Ministri competenti, da tutti gli Enti locali interessati, da Ilva, AdIH e AdI - indica un percorso indirizzato, anche a mezzo della previsione di apposite clausole contrattuali nel futuro contratto di affitto/cessione dell'azienda/rami d'azienda, alla sostituzione della produzione di acciaio a ciclo integrale con quella mediante forni elettrici, così conseguendo la sua decarbonizzazione", e ciò a testimonianza della "insostenibilità ambientale dell'attuale sistema produttivo"; tuttavia, nell'AIA 2025 "non è attualmente previsto alcun vincolo cogente tra i piani di decarbonizzazione, peraltro prefigurati ad uno stadio attualmente solo embrionale, e la prosecuzione dell'attività a ciclo integrale, che dunque potrà proseguire senza decarbonizzazione per ben 12 anni", tanto che "gli enti locali coinvolti - Comune e Provincia di T, Regione Puglia - non hanno dato parere favorevole all'AIA 2025 proprio in considerazione della mancanza di concretezza e di tempi certi nella realizzazione del processo di transizione verso la decarbonizzazione della produzione".
All'evidenza, si è di fronte a una transizione necessaria - per quanto sicuramente onerosa sul piano economico e organizzativo - che dovrà tener conto anche della nuova direttiva (UE) 2024/1785 del 24 aprile 2024 (da recepire entro il 1 luglio 2026), di modifica della direttiva IED, la quale introduce norme più stringenti proprio al fine di accelerare la cd. transizione verde, la decarbonizzazione e il controllo dell'inquinamento nei grandi impianti industriali, rendendo obbligatori limiti di emissione più rigorosi, associati alle migliori tecniche disponibili (cd. BAT-AEL: Best Available Techniques-Associated Emission Levels) per numerose sostanze inquinanti (come ad esempio polveri sottili, ossidi di zolfo e azoto, ammoniaca, metano, mercurio); al tempo stesso, la nuova direttiva prevede anche il diritto dei cittadini a un indennizzo

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

per i danni alla salute derivanti da violazioni delle prescrizioni ambientali da parte dei gestori degli impianti industriali.

IV. La normazione speciale Ilva al vaglio di Corte cost. e Corte Edu

L'impatto dello stabilimento di T su popolazione e ambiente è da decenni oggetto di un ampio dibattito, che, tuttavia, non ha trovato sbocco in soluzioni definitive.

Come si legge nella dettagliata ricostruzione operata dalla Corte Edu nella nota sentenza del 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia (parr. 32-86), già con deliberazione del 30 novembre 1990 il Consiglio dei Ministri aveva individuato T, C, M, M e S come comuni "ad elevato rischio di crisi ambientale", chiedendo al Ministero dell'Ambiente di istituire un piano di disinquinamento per il risanamento del territorio. Solo dopo un lustro, con decreto del 15 giugno 1995, il Ministero dell'Ambiente istituì una commissione composta da membri del governo, del consiglio regionale della Puglia e delle istituzioni locali, allo scopo di raccogliere i dati necessari alla realizzazione di detto piano, ordinando la realizzazione di studi epidemiologici e la creazione di un registro dei tumori per raccogliere dati statistici sull'evoluzione delle patologie tumorali nel territorio interessato. Con D.P.R. 30 novembre 1998 n. 196 fu poi approvato il piano di risanamento che riguardava l'intera area, detta "ad alto rischio ambientale", e con decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000 venne approvato il perimetro del SIN di T (istituito dalla legge n. 426 del 1998), che comprendeva i comuni di T e S, accanto ad altre aree classificate ad alto rischio ambientale come Crispiano, Massafra e Montemesola; tale perimetrazione è stata poi ridefinita, a distanza di 24 anni, con il decreto MASE n. 449 del 20 dicembre 2024.

Nel 2002 l'autorità giudiziaria ordinò la chiusura della cokeria di uno stabilimento sito a Cornigliano (Genova), poiché alcuni studi epidemiologici avevano dimostrato un nesso tra le particelle emesse e il tasso di mortalità della popolazione, molto più elevato nel quartiere interessato rispetto a quello osservato negli altri quartieri della città; nel 2005 fu chiuso anche uno degli altiforni dello stabilimento di Cornigliano. Dopo di che, la produzione della zona a caldo dello stabilimento fu trasferita a T.

Negli anni 2003-2004 l'impresa e gli amministratori locali conclusero vari atti d'intesa per adottare misure idonee a ridurre l'impatto ambientale dell'impianto. Il 23 ottobre 2006 Regione Puglia e Ilva firmarono un accordo con cui la società si impegnava a misurare le emissioni di diossina e a designare un ente terzo (il CNR) allo scopo di individuare le principali fonti di emissioni di particolati pesanti.

Nei confronti dei dirigenti dell'epoca furono avviati diversi procedimenti penali anche per disastro ecologico, emissioni di sostanze inquinanti e inquinamento atmosferico, poiché la produzione di particolato non era cessata.

La prima campagna di monitoraggio delle emissioni di diossina della più grande delle 200 ciminiere dell'acciaieria di T iniziò nel 2007. Nel 2008 l'ARPA pubblicò i primi risultati dei controlli effettuati, attestanti che, nel quartiere (Omissis), le emissioni nel PM10 di benzo(a)pirene (BaP) - un idrocarburo policiclico aromatico (IPA) fortemente cancerogeno e mutageno - erano superiori ai limiti consentiti. Un successivo rapporto dell'ARPA del 2010 segnalò la contaminazione da diossina della carne animale che sarebbe potuta entrare nella catena alimentare umana. Ciò nonostante, con D.Lgs. 13 agosto 2010 n. 155, adottato ai sensi della direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria ambiente, il termine per rientrare nei limiti autorizzati per la produzione di inquinanti fu fissato al 31 dicembre 2012.

La Corte di giustizia UE, con sentenza del 31 marzo 2011 (causa C-50/10), dichiarò che l'Italia si era sottratta agli obblighi cui era tenuta in forza della direttiva 2008/1/CE su prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (cd. direttiva IPPC: Integrated Pollution Prevention and Control) per non essersi conformata al sistema di autorizzazioni previsto dalla stessa direttiva. Il 4 agosto 2011 il Ministero dell'Ambiente rilasciò allora la prima AIA, consentendo la continuazione dell'attività produttiva previa adozione di misure volte a ridurre l'impatto delle emissioni inquinanti, attraverso l'utilizzo delle BAT.

Il 25 luglio 2012 venne disposto dal GIP di Taranto il sequestro preventivo senza facoltà d'uso di alcune parti dell'area a caldo dello stabilimento, sulla base di due perizie: una chimica, attestante che i valori di diossine, benzopirene e altre sostanze pericolose per la salute non erano conformi ai requisiti previsti dalle disposizioni regionali, nazionali ed europee; l'altra epidemiologica, attestante che le patologie cardiovascolari, respiratorie e oncologiche erano aumentate a causa delle emissioni inquinanti prodotte dall'Ilva. Il 26 luglio 2012 vari ministeri ed enti territoriali firmarono un protocollo d'intesa per interventi urgenti di bonifica della città di T, tramite un fondo di Euro 336.668.320,00 gestito da un commissario straordinario (v. sentenza Cordella, parr. 75-78).

Con D.M. 26.10.2012 n. 547 - su richiesta del Presidente della Regione Puglia, a fronte di un monitoraggio ARPA che segnalava il superamento delle emissioni autorizzate di benzopirene - il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare rilasciò l'AIA 2012 che prevedeva, tra l'altro, l'obbligo di trasmettere un rapporto trimestrale sull'applicazione delle misure necessarie per il miglioramento dell'impatto ambientale dello stabilimento, garantendo medio tempore la continuità della produzione.

Da lì in poi la vicenda è stata connotata da una continua decretazione d'urgenza.

Il D.L. 3 dicembre 2012, n. 207 ("Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale"), conv. con mod. dalla L. 24 dicembre 2012, n. 231, ha autorizzato l'Ilva a proseguire la propria attività per un periodo non superiore a 36 mesi (sino a dicembre 2015), fermo restando il rispetto delle prescrizioni imposte dall'AIA del 2012. In particolare, l'art. 1, comma 1, ha introdotto la nozione di "stabilimento di interesse strategico nazionale" e l'ha attribuita allo stabilimento Ilva di T, prevedendo che, in

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

caso di assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'Ambiente può autorizzare la prosecuzione dell'attività per 36 mesi, a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'autorizzazione, anche qualora l'autorità giudiziaria avesse sequestrato i beni dell'impresa, mentre l'art. 1-bis, comma 1, ha disposto che nelle aree interessate dagli stabilimenti di ISN, come lo stabilimento di T, ASL e ARPA redigono, con cadenza almeno annuale, un rapporto di Valutazione del Danno Sanitario (di seguito VDS), in base al registro tumori regionale e alle mappe epidemiologiche sulle principali malattie di carattere ambientale.
Il 22 gennaio 2013 il GIP di Taranto ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 del D.L. n. 207/2012 - per violazione, tra l'altro, del diritto alla salute e ad un ambiente sano (art. 32 Cost.) - laddove autorizzava la società a proseguire l'attività nonostante le emissioni nocive, e a rientrare in possesso dello stabilimento nonostante il sequestro.
Con sentenza 9 maggio 2013 n. 85 la Corte Costituzionale ha dichiarato la questione infondata, sull'assunto che le modalità di rilascio dell'AIA realizzerebbero "un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso", sul presupposto che "tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri", in quanto la Costituzione italiana "richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi". Nondimeno, il Giudice delle leggi ha puntualizzato la necessità di "un graduale, intenso processo di risanamento degli impianti, dal punto di vista delle emissioni nocive alla salute e all'ambiente, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con conseguente nocumento per l'attività economica, che determinerebbe a sua volta un elevato incremento del tasso di disoccupazione, già oggi difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali", aggiungendo che, "se l'adeguamento della struttura produttiva non dovesse procedere secondo le puntuali previsioni del nuovo provvedimento autorizzativo, sarebbe cura delle autorità amministrative preposte al controllo - e della stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle proprie competenze - di adottare tutte le misure idonee e necessarie a sanzionare, anche in itinere, le relative inadempienze".
Successivamente, in ragione dei gravi pericoli per la salute e l'ambiente derivanti dal mancato rispetto delle prescrizioni contenute nell'AIA 2012, il D.L. 4 giugno 2013, n. 61 ("Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale"), conv. con mod. dalla L. 3 agosto 2013, n. 89, ha previsto un regime derogatorio, con possibilità di commissariamento straordinario per gestire uno stabilimento industriale di ISN, qualora l'"attività produttiva abbia comportato e comporti oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale" (art. 1, comma 1) - presupposti, questi, accertati per l'Ilva - e la nomina di un comitato di tre esperti per elaborare un "piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'AIA" (art. 1, comma 5), con contestuale prescrizione del completamento degli interventi previsti dall'AIA entro il termine di "trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione", ossia il 4 agosto 2016 (art. 1, comma 7).
Tuttavia, con il D.L. 10 dicembre 2013 n. 136 ("Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali e favorire lo sviluppo delle aree interessate") si è stabilito che le misure previste dal piano ambientale dovevano considerarsi attuate quando: (a) alla data di inizio della gestione commissariale, la qualità dell'aria nella zona esterna allo stabilimento non era peggiorata; (b) erano stati avviati gli interventi necessari ad ottemperare ad almeno l'80% delle prescrizioni contenute nell'AIA. Dopo di che, il d.p.c.m. del 14 marzo 2014 - Piano ambientale (AIA) 2014, ha riscadenzato le tempistiche per l'attuazione degli interventi di adeguamento ambientale. Quindi, il D.L. 16 luglio 2014 n. 100 ("Misure urgenti per la realizzazione del piano ambientale") - decaduto per mancata conversione, ma reinserito nella L. n. 116 del 2014 - ha indicato che almeno l'80% delle prescrizioni previste dal piano ambientale dovevano essere realizzate entro il 31 luglio 2015, e le restanti entro il 4 agosto 2016.
La situazione ha destato l'attenzione della Commissione europea, che, nell'ambito di una procedura di infrazione avviata nel 2013 contro l'Italia, ha emesso il parere motivato del 16 ottobre 2014 in cui ha chiesto alle autorità italiane di porre rimedio ai gravi problemi di inquinamento riscontrati nel sito Ilva di T, affermando che l'Italia si era sottratta all'obbligo di garantire che l'acciaieria fosse conforme ai requisiti della direttiva IED. La Commissione ha inoltre osservato che l'elevato livello di emissioni derivanti dal processo di produzione dell'acciaio non era diminuito e che dal sito si sprigionavano dense nubi di particolato e di polveri industriali, con conseguenze gravi per l'ambiente e la salute della popolazione locale, mentre le prove di laboratorio evidenziavano un forte inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque di superficie e delle falde acquifere sul sito dell'Ilva e nelle zone adiacenti della città di T.
Ciò nonostante, il D.L. 5 gennaio 2015, n. 1 ("Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di T"), conv. con mod. dalla L. 4 marzo 2015, n. 20, ha ribadito che il Piano ambientale (AIA) 2014 "si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell'80 per cento, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data", mentre il termine ultimo per l'attuazione delle restanti prescrizioni è stato prorogato al 30 settembre 2017. Si è altresì escluso che le misure poste in essere nell'ambito del

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

suddetto piano potessero dar luogo a responsabilità penale o amministrativa dei commissari straordinari dell'Ilva in amministrazione straordinaria il 21 gennaio 2015 (cd. scudo penale).
Il 18 giugno 2015 un altoforno dell'acciaieria di T è stato sottoposto a sequestro preventivo penale nell'ambito del procedimento penale per la morte di un operaio, investito da una colata di materiale incandescente (cfr. sentenza Cordella, par. 61).
Con l'art. 3 del D.L. 4 luglio 2015 n. 92 ("Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" - cd. decreto "salva Ilva"), il Governo ha stabilito che, al "fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro", autorizzando la prosecuzione dell'attività per un periodo non superiore a dodici mesi dalla sua adozione, semplicemente onerando l'impresa di predisporre entro trenta giorni "un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro". La norma è stata poi abrogata e reintrodotta nell'art. 21-octies della L. 6 agosto 2015, n. 132, che ne ha fatti salvi gli effetti prodotti.
La Corte Costituzionale, con sentenza n. 58 del 23 marzo 2018, ha, però, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, D.L. n. 92/2015 e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies, L. n. 132 del 2015, per non avere il legislatore "rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita", sia perché "la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati", sia perché "manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori", mancanza "tanto più grave in considerazione del fatto che durante la pendenza del termine è espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa "senza soluzione di continuità"".
Frattanto, il D.L. 9 giugno 2016, n. 98 ("Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA"), conv. con mod. dalla L. 1 agosto 2016, n. 151, aveva previsto l'adozione di un nuovo d.p.c.m. con valore di AIA, che tenesse luogo della VIA (Valutazione di Impatto Ambientale) e la possibilità per il futuro acquirente (anch'egli coperto dallo "scudo penale") di differire il termine per l'esecuzione del piano ambientale per un periodo non superiore a diciotto mesi - termine che avrebbe sostituito qualsiasi altro termine non ancora scaduto - e di subordinare l'offerta di acquisto a modifiche del piano ambientale, da sottoporre a un comitato di tre esperti.
Con d.p.c.m. 29 settembre 2017 - cd. Piano Ambientale (AIA) 2017 - è stata confermata la proroga delle misure al 23 agosto 2023 già disposta con il D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, conv. con mod. dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19; il d.p.c.m. risulta impugnato dinanzi al TAR Puglia da Regione Puglia e Comune di T, per le conseguenze ambientali e sanitarie della continua proroga dei termini per l'adempimento degli obblighi ambientali.
Dal 2019 si è aperta una fase di accesso dei cittadini alla tutela convenzionale, con la nota pronuncia di condanna della Corte Edu 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia. In essa si legge che i numerosi rapporti e studi scientifici acquisiti (in particolare il rapporto "Sentieri" del 2012, uno studio di coorte effettuato nel 2016 e il rapporto ARPA del 2017) attestano un nesso di causalità tra l'attività produttiva della società Ilva di T e la situazione sanitaria compromessa, "e la permanenza di uno stato di criticità sanitaria nella zona "ad alto rischio ambientale" e nel SIN di T dove il tasso di mortalità e di ricovero ospedaliero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale" (par. 106). La Corte di Strasburgo ha ricordato che "Gli Stati hanno anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività... nonché imporre a ogni persona interessata da quest'ultima l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa (si vedano, mutatis mutandis, Oneryildiz c. Turchia, (GC), n. 48939/99, par. 90, CEDU 2004-XII, e Brincat e altri c. Malta, nn. 60908/11 e altri 4, parr. 101-102, 24 luglio 2014)" (par. 159), stigmatizzando che "il governo è intervenuto più volte con misure urgenti (i decreti-legge "salva-Ilva") allo scopo di garantire la continuazione dell'attività di produzione dell'acciaieria, e questo nonostante la constatazione da parte delle autorità giudiziarie competenti, fondata su perizie chimiche ed epidemiologiche, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e per l'ambiente".
Nel 2022 è intervenuta analoga condanna per violazione dei diritti al rispetto della vita privata e a un ricorso effettivo (artt. 8 e 13 CEDU), con la sentenza 5 maggio 2022, A.A. e altri c. Italia, ove la Corte Edu ha rilevato che "la gestione, da parte delle autorità nazionali, delle questioni ambientali inerenti all'attività di produzione della società Ilva di T era a un punto morto", constatando "il protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che metteva in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio" (par. 16), mentre "le autorità nazionali hanno omesso di fornire informazioni precise riguardanti l'attuazione effettiva del piano ambientale, elemento fondamentale affinché il funzionamento dell'acciaieria non continui a presentare rischi per la salute" (par. 20), e ha concluso "che i lavori di risanamento dell'impianto e del territorio interessato dall'inquinamento ambientale sono di primaria

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

importanza e urgenti, e che il piano ambientale approvato dalle autorità nazionali e recante l'indicazione delle misure e delle azioni necessarie ad assicurare la protezione ambientale e sanitaria della popolazione, deve essere messo in esecuzione nel più breve tempo possibile" (par. 21). A questa pronuncia farà poi seguito la sentenza del 27 marzo 2025, Laterza e D'Errico c. Italia, in cui la Corte Edu è tornata ad occuparsi per altra via della vicenda Ilva, dichiarando la violazione del diritto alla vita (art. 2 CEDU) nei confronti di moglie e figlio di un lavoratore impiegato presso l'Ilva sino al 2004, morto nel luglio del 2010 per un tumore polmonare, a causa della "sua prolungata esposizione sul posto di lavoro a sostanze tossiche utilizzate nella produzione dell'acciaio", sulla base di una perizia medica attestante che il lavoratore "era stato esposto in modo continuativo all'amianto e ad altre sostanze tossiche (benzene, idrocarburi e diossine) e che l'esposizione a tali sostanze costituiva un fattore di rischio per i tumori", con sussistenza di "un nesso causale con le attività dello stabilimento dell'Ilva".

Mentre era già in corso (da luglio 2021) l'azione inibitoria collettiva per cui è causa, in data 15 febbraio 2023, visto l'incombente scadenza del termine di validità dell'AIA 2017 (23 agosto 2023), il gestore AdI ha chiesto il riesame, con valenza di rinnovo, dell'AIA 2017, e il MASE, con D.M. 10 agosto 2023 n. 278, ha dato atto che, nel corso della Conferenza di Servizi, "il rappresentante del Gestore ha chiarito che quasi tutti gli interventi previsti si concluderanno entro il termine del 23 agosto 2023" (mentre per altri "è garantito il raggiungimento degli obiettivi ambientali mediante le misure indicate nella nota protocollo Dir. 212/2023 del 10 maggio 2023") e che, "con riferimento alla prescrizione di cui all'articolo 13, comma 2" del d.p.c.m. 29 settembre 2017 - Programma Organico di Rimozione dell'Amianto (PORA) - "il rappresentante del Gestore ha chiarito che "l'amianto ancora presente in stabilimento risulta pienamente contenuto, conformemente alla normativa vigente. Ciò è dimostrato ampiamente dagli esiti delle ispezioni effettuate per verificare lo stato di conservazione dei manufatti e l'eventuale presenza di fibre di amianto nei luoghi di lavoro"". Ha quindi preso atto che la Conferenza ha accolto l'istanza del Gestore di riscadenziamento dei termini ed anche l'istanza relativa all'amianto, "fermo restando il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di amianto, con l'impegno del Gestore sia ad eseguire specifici monitoraggi sia ad implementare nel proprio Sistema di Gestione Ambientale specifiche procedure affinché tali interventi siano eseguiti nel rispetto dei cronoprogrammi, monitorati e contabilizzati anche oltre la data di scadenza del DPCM 2017". Ha altresì preso atto, con riferimento al PORA, che secondo quanto sottolineato dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) negli esiti trasmessi con nota del 28 giugno 2023, "risulta in particolare che "le zone censite con presenza di amianto non rappresentano, allo stato attuale, una fonte di rischio"". E quindi, con riferimento a quanto previsto in attuazione della prescrizione di cui all'art. 13, comma 2 d.p.c.m. cit., ha prescritto al Gestore di: "a) rispettare quanto previsto dalla normativa in materia di amianto; b) implementare nel Sistema di Gestione Ambientale specifiche procedure affinché gli interventi di rimozione siano attuati nel rispetto dei cronoprogrammi presentati con la nota protocollo Dir. 212/2023 del 10 maggio 2023 e che prevedano anche i programmi di monitoraggio che il Gestore è tenuto ad eseguire".

Dopo le modifiche apportate dalla legge cost. n. 1 dell'11 febbraio 2022 agli artt. 9 Cost. ("La Repubblica... Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni...") e 41 Cost. ("L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"), la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi in una vicenda analoga a quella in esame (dopo il sequestro preventivo di un impianto di depurazione del polo petrolchimico "Priolo") e, con sentenza 13 giugno 2024, n. 105, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 104-bis, comma 1-bis.1 disp. att. c.p.p., per violazione degli artt. 9, 32 e 41 Cost., "nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi", rimarcando la rilevanza delle recenti modifiche della Costituzione anche in tema di misure adottabili dal Governo per consentire la provvisoria prosecuzione di un'attività di ISN, oggetto di sequestro penale, e affermando che, in vista di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente, dette misure "dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni".

Un ulteriore tassello della decretazione d'urgenza è stato posto in essere, come visto, nel corso del giudizio di primo grado, con il D.L. 30 gennaio 2025 n. 5, che rappresenta la normativa primaria di riferimento per l'emanazione dell'AIA 2025.

In particolare, l'art. 1-bis ("Rapporto di valutazione del danno sanitario - VDS per gli impianti di interesse strategico nazionale"), al fine di dare attuazione alla direttiva IED - come interpretata in corso di causa dalla Corte giust. UE - ha aggiunto nell'art. 1-bis del D.L. n. 207/2012 i commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, stabilendo che con decreto del Ministero della salute vengono dettati i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto VDS, da aggiornare ogni 7 anni (in sede di prima applicazione entro 12 mesi) "includendo criteri predittivi in ragione degli sviluppi delle conoscenze scientifiche relative al rischio per la salute associato all'esposizione ad emissioni industriali". Inoltre, l'art. 1-ter ("Procedura di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di interesse strategico nazionale") ha stabilito che, nell'ambito di quanto previsto dall'art. 29-octies, comma 5, D.Lgs. n. 152 del 2006 (di seguito TUA), i gestori degli impianti di interesse strategico nazionale "forniscono, oltre alle informazioni necessarie ai sensi del comma 5 del medesimo articolo 29-octies, il rapporto di valutazione del danno sanitario (VDS) relativo allo scenario emissivo connesso all'assetto impiantistico e

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

produttivo oggetto dell'istanza di riesame", precisando però che, in sede di prima applicazione e in attesa dell'aggiornamento del decreto del Ministero della salute sui criteri metodologici da seguire, i gestori predispongono lo studio di valutazione di impatto sanitario (VIS) "utilizzando, per la valutazione dell'impatto sulla qualità dell'aria, i valori limite di riferimento di cui al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, e, per la valutazione del rischio sanitario, i valori di riferimento stabiliti dalla norma tecnica dell'Environmental Protection Agency degli Stati Uniti d'America (US-EPA), vigente al 31.1.2025". La norma stabilisce che il MASE acquisisce il parere dell'ISS, da trasmettere "sulla base della documentazione in suo possesso, entro trenta giorni dalla ricezione dello studio di VIS", salva l'acquisizione di integrazioni da chiedere "direttamente, e senza possibilità di reiterazione, dall'ISS al gestore entro quindici giorni", e il parere della Commissione istruttoria per l'autorizzazione integrata ambientale (art. 8-bis TUA), acquisendo le determinazioni finali nella conferenza di servizi (art. 29-quater, comma 5, TUA).
In base a tale normativa il MASE, con d.d. n. 436 del 25 luglio 2025, ha rilasciato l'AIA 2025, previo parere favorevole dell'ISS, a seguito di integrazioni, sullo studio di VIS presentato dal gestore, "riferito ad un assetto produttivo di 6 Mt/a di acciaio", rilevando "una diminuzione delle concentrazioni ambientali nell'area di studio con riferimento a quasi tutti gli inquinanti dello scenario post-operam".
Poco prima, come risulta dal comunicato pubblicato il 7 maggio 2025 sul sito ufficiale UE-rappresentanza in Italia, "la Commissione ha deciso di inviare una lettera complementare di costituzione in mora all'Italia (INFR(2013)2177) per il non corretto e incompleto recepimento della direttiva" 2010/75/UE, e in particolare per non averne rispettato le disposizioni nello stabilimento siderurgico di T, in quanto "la legislazione italiana non è in linea con la direttiva sulle emissioni industriali..., non tiene conto dell'impatto delle installazioni sulla salute umana, non considera tutte le sostanze inquinanti emesse dall'installazione al momento del rilascio dell'autorizzazione e non sospende l'esercizio di un'installazione qualora la violazione delle condizioni di autorizzazione presenti un pericolo immediato per la salute umana o per l'ambiente. Inoltre l'Italia non garantisce che lo stabilimento di Acciaierie d'Italia a T operi in conformità alla normativa dell'UE sulle emissioni industriali, con gravi conseguenze per la salute umana e l'ambiente".
Di lì a poco la stessa Commissione europea, nell'approvare a febbraio 2026 il prestito di salvataggio per un totale massimo di 390 milioni di Euro a favore di AdI, ha dato atto della situazione di difficoltà sociale esistenti nella regione Puglia (dove il livello di disoccupazione è costantemente superiore alla media dell'UE), che verrebbe aggravata da una brusca cessazione delle attività di AdI (con conseguenze negative per la catena del valore industriale dipendente dai fattori di produzione dell'acciaio e per l'economia della regione), ma al contempo ha sottolineato che "l'Italia è tuttora tenuta ad adottare tutte le misure necessarie per garantire che l'autorizzazione e il funzionamento dell'impianto si conformino alla direttiva sulle emissioni industriali nel più breve tempo possibile. A tale riguardo la Commissione ha preso atto del fatto che, come annunciato dal governo italiano, il nuovo operatore è tenuto a decarbonizzare lo stabilimento di T: in particolare l'offerente selezionato deve impegnarsi a chiudere quanto prima le aree a caldo alimentate a carbone, costruendo fino a tre forni elettrici per coprire l'intera capacità produttiva autorizzata e rispettando pienamente i requisiti dell'autorizzazione ambientale dell'impianto".
Da ultimo, in prossimità della pubblica udienza del presente giudizio di legittimità, è intervenuto il D.L. 16 ottobre 2026 n. 185 ("Misure urgenti a sostengo dei lavoratori dell'ex ILVA e dell'indotto e per il rilancio industriale del territorio"), il cui Capo II ("Misure urgenti per non pregiudicare la funzionalità dell'area a caldo"), che consta solo dell'art. 4 sopra trascritto, è stato emanato nell'intenzione di evitare la messa in esecuzione del decreto della Corte d'Appello di Milano, asseritamente tramite lo spegnimento dell'area a caldo, nelle more della decisione dei ricorsi pendenti dinanzi a questa Corte, e comunque non oltre il 15 dicembre 2026, fermi restando - anche in assenza di attività produttiva - gli obblighi del gestore di monitoraggio delle immissioni in atmosfera.
Il D.L. n. 185 del 2026 ha, poi, dettato ulteriori misure: alcune (Capo III) volte al "Rilancio industriale delle aree ex ILVA", con la previsione (art. 5) dell'elaborazione, da parte del MIMIT, di un piano articolato di investimenti; altre mirate al necessario intervento (art. 6) di sostegno all'occupazione e al reddito dei dipendenti di AdI e dei lavoratori delle imprese dell'indotto; altre ancora finalizzate ad "agevolare i processi di decarbonizzazione e lo sviluppo ambientalmente sostenibile delle iniziative industriali", in particolare tramite l'istituzione, ai sensi dell'art. 17 del regolamento (UE) 2024/1735, del "distretto industriale "B-T" di accelerazione per le tecnologie a zero emissioni nette" (art. 7).
V. Sull'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso straordinario
1. - I Cittadini eccepiscono l'inammissibilità del ricorso straordinario ex art. 111, comma 7, Cost. in ragione della natura cautelare del giudizio di inibitoria collettiva ex art. 840-sexiesdecies c.p.c. e del carattere provvisorio e interinale del provvedimento che lo conclude, in quanto modificabile e revocabile ai sensi dell'art. 742 c.p.c.
Al riguardo, nel ricorso Ilva si sostiene che si tratterebbe di un procedimento contenzioso destinato a concludersi con un provvedimento decisorio su diritti (condanna a un facere o a un non facere), non reclamabile ai sensi dell'art. 739, comma terzo, c.p.c., richiamato dall'art. 840-sexiesdecies, comma terzo, c.p.c., e perciò impugnabile con ricorso straordinario (Cass., Sez. U., n. 22048 del 2023 e n. 32359 del 2018); l'astratta revocabilità del decreto ai sensi dell'art. 742 c.p.c. non ne escluderebbe l'idoneità al giudicato rebus sic stantibus, tanto più a fronte della irreversibilità dello spegnimento degli altiforni.
Analogamente, nel ricorso AdI si deduce che non si tratterebbe di un provvedimento camerale a efficacia interinale o

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

revocabile, ma di una statuizione che incide sul complesso aziendale nella sua consistenza materiale e funzionale, in quanto la sospensione imporrebbe la fermata di altoforno e cowper, con la perdita del rivestimento refrattario e la necessità di ricostruire l'impianto ex novo, in un orizzonte stimato in 12-24 mesi; di qui la decisorietà (oltre che definitività) del provvedimento, che, travalicando i limiti della volontaria giurisdizione, inciderebbe in modo irreversibile su diritti di rango costituzionale con una pronuncia non di mero rito (come quella di inammissibilità dell'azione di classe esaminata da Cass. Sez. U., n. 2610 del 2017).

2. - L'eccezione non merita accoglimento.

Va innanzitutto sottolineata la peculiarità dell'azione inibitoria collettiva, introdotta nell'art. 840-sexiesdecies c.p.c. con la legge 12 aprile 2019 n. 31 ("Disposizioni in materia di azione di classe"), in vigore dal 19 maggio 2021, forse anche sulla spinta del rilievo contenuto nella sentenza Cordella del 24 gennaio 2019, laddove la Corte Edu, pronunciandosi sulla regola preclusiva di esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 35, par. 1, CEDU), ha rilevato che "il risanamento della zona interessata è un obiettivo perseguito da più anni dalle autorità competenti, ma senza successo" e che "nessun tentativo di natura penale, civile o amministrativa possa rispondere a tale obiettivo nel caso di specie" (par. 123), in termini di disponibilità di un rimedio effettivo.

Tale azione inibitoria, che chiunque abbia interesse può promuovere, nei confronti di imprese o enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, contro "atti e comportamenti posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti", appartiene al genus degli istituti di tutela preventiva e immediata, volti a impedire la lesione irreversibile di beni come la vita, la salute, l'ambiente salubre e altri diritti della personalità, mediante l'ordine di astensione o di cessazione da comportamenti e condotte anche solo potenzialmente dannosi. Essa strutturalmente non riveste natura cautelare - come testimonia l'assenza di richiami al rito cautelare uniforme ex art. 669-bis e ss. c.p.c. - pur possedendone funzionalmente alcuni connotati, come l'esigenza di prevenire il reiterarsi di condotte pregiudizievoli e la necessità di un intervento rapido del giudice.

Si tratta di un giudizio ordinario, di tipo camerale, a cognizione sommaria, affidato in via esclusiva alle sezioni specializzate in materia di impresa, il cui rito è disciplinato in forma ibrida, mediante il rinvio - quanto alla proposizione della domanda - alle forme del procedimento camerale di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c., ma solo "in quanto compatibili", nonché - quanto al procedimento - all'art. 840-quinquies c.p.c. sull'azione di classe, ma sempre nei limiti di compatibilità.

La norma ha quindi allestito, innovativamente, una tutela diretta (non meramente conservativa) e immediata (non soltanto anticipatoria) di diritti pregiudicandi e pregiudicati - che nel caso di specie rivestono primario rango costituzionale - attraverso la pronuncia di un "ordine di cessazione o divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva", cui può accompagnarsi, su richiesta delle parti o del pubblico ministero (al quale il ricorso è notificato ai fini dell'eventuale intervento), anche la condanna della parte soccombente ad adottare "le misure idonee ad eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate", nonché, su istanza di parte, l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 614 bis c.p.c. (misure di coercizione indiretta) anche fuori dei casi ivi previsti (strumento, quello delle astreintes, che ha indotto parte della dottrina ad interrogarsi sulla eseguibilità dell'inibitoria in forma coattiva), e infine l'ordine al soccombente di dare diffusione del provvedimento, nei modi e nei tempi definiti nello stesso, mediante utilizzo dei mezzi di comunicazione ritenuti più idonei.

A tale stregua l'inibitoria collettiva in argomento rappresenta il mezzo più appropriato di tutela dei diritti, la cui legittimità riposa in termini generali già nella nozione stessa di illecito, essendo volta a evitare la violazione o impedire la ripetizione della violazione del divieto di arrecare un danno ingiusto, o da inadempimento del contratto, già violato nel momento stesso in cui viene posta in essere una fattispecie idonea a produrlo, sicché - come autorevolmente osservato anche in dottrina - anche al di là delle specifiche disposizioni di legge va riconosciuto al giudice il potere di imporre il rispetto di quanto già previsto dalla legge, convertendo il precetto astratto in precetto concreto.

Non vi è alcuna causa "di merito" ipotizzabile come epilogo di questa azione inibitoria collettiva, ed anzi vi è un divieto di cumulo con l'azione di classe restitutoria o risarcitoria. Manca dunque una previsione espressa di inibitoria cautelare, da esperire per ragioni d'urgenza, come quella un tempo prevista, a tutela degli interessi collettivi di consumatori e utenti, nell'art. 140, comma 8, D.Lgs. n. 206 del 2005 (Codice del consumo), accanto all'inibitoria esperita in via ordinaria, come è invece (e solo) quella in esame.

Ne deriva la non rilevanza del precedente che ha negato la ricorribilità per cassazione con riferimento alla tutela inibitoria cautelare ex art. 140 cit. (Cass. Sez. 2, n. 15825 del 2014), così come, più in generale, dell'analogo approdo sui provvedimenti cautelari d'urgenza ex art. 700 c.p.c., anche ai fini del regolamento preventivo di giurisdizione, sul rilievo che sia "pur sempre possibile, contro i provvedimenti di natura provvisoria e strumentale" - privi di stabilità e inidonei al giudicato - il reclamo ad un giudice processualmente sovraordinato che comporta il riesame anche della questione di giurisdizione (Cass. Sez. U., n. 19368 del 2023, con richiamo a Cass. Sez. U., n. 3057 del 2022, n. 21759 del 2011 e n. 27537 del 2008).

3. - Va altresì rimarcata la natura esclusivamente collettiva della tutela inibitoria in esame.

Più volte questa Corte ha affermato che "l'ordinanza di inammissibilità dell'azione di classe proposta ex art. 140-bis del D.Lgs. n. 206 del 2005, adottata dalla corte di appello in sede di reclamo, non è impugnabile con il ricorso ex art. 111, comma 7, Cost., ove la detta azione sia finalizzata ad ottenere la tutela risarcitoria di un pregiudizio subito dai singoli appartenenti alla classe e non anche di un interesse collettivo, essendo il medesimo diritto tutelabile attraverso l'azione

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

individuale volta ad ottenere il risarcimento del danno; peraltro, la dichiarazione di inammissibilità preclude la riproposizione dell'azione da parte dei medesimi soggetti, ma non ad opera di tutti gli altri appartenenti alla classe che non abbiano aderito all'azione oggetto di quella declaratoria" (Cass. Sez. U., n. 2610 del 2017; conf. Cass. Sez. 3, n. 26725 del 2018, che ne sottolinea il carattere non decisorio, e Cass. Sez. 3, n. 34399 del 2022 che vi ravvisa "unicamente uno strumento processuale aggiuntivo apprestato dalla legge per far valere in via collettiva la pretesa risarcitoria suddetta, al quale non può essere riconosciuta un'efficacia più incisiva dell'azione individuale").
Si tratta, però, di un orientamento non del tutto trasponibile alla fattispecie in esame: non solo perché afferisce a pronunce di mero rito (inammissibilità), con l'importante precisazione, per quanto qui rileva, "che l'interesse collettivo sembra trovare più immediata e adeguata tutela attraverso l'azione inibitoria, di cui all'art. 140 del D.Lgs. n. 206 del 2005, per la quale non è previsto alcun giudizio di ammissibilità" (v. Cass. Sez. U., 2610/2017 cit., pag. 8 s.); ma anche perché fa leva sulla tutelabilità del medesimo diritto per via individuale. Ipotesi, questa, che non ricorre invece nell'azione inibitoria collettiva, volta a tutelare esclusivamente il pregiudizio subito da una pluralità di individui - e, ancor prima il rischio della relativa concretizzazione, attraverso l'ordine di astensione o di cessazione dal comportamento potenzialmente dannoso (cfr. Cass. civ., Sez. 3, n. 24015 del 24 luglio 2026) - mediante un provvedimento conclusivo che, ove emesso dalla sezione specializzata della Corte d'Appello, risulta non solo definitivo - quantomeno nel senso di non essere suscettibile di altra impugnazione, né destinato a essere assorbito in un provvedimento ulteriore a sua volta impugnabile (come nei provvedimenti de potestate resi nei giudizi di separazione e divorzio: cfr. Cass. Sez. U., n. 22423 del 2023) - ma anche idoneo ad incidere con efficacia di giudicato, sia pure rebus sic stantibus, su diritti soggettivi di rango primario, in sede contenziosa e nel contraddittorio tra le parti.
4. - Vero è che la ricorribilità per cassazione a norma dell'art. 111, comma 7, Cost. (rimedio applicabile a ogni provvedimento giurisdizionale, anche se emesso in forma di ordinanza o decreto) postula congiuntamente il carattere strutturale della decisorietà e quello funzionale della definitività (ex multis, da Cass. Sez. U., n. 2953 del 1953 a Cass. Sez. U., n. 22423 del 2023).
Va tuttavia dato atto dell'evoluzione del concetto di decisorietà, in chiave di compatibilità costituzionale, attraverso un affinamento funzionale della garanzia di cui all'art. 111 Cost., in modo da risultare coerente con le caratteristiche del modello processuale di volta in volta prescelto dal legislatore per la tutela dei diritti. In tal senso, si è già detto da tempo, la decisorietà "consiste nell'attitudine del provvedimento del giudice non solo ad incidere su diritti soggettivi delle parti, ma ad incidervi con la particolare efficacia del giudicato (nel che risiede appunto la differenza tra il semplice "incidere" e il "decidere"" (Cass. Sez. U., n. 2610 del 2017); e il giudicato viene quindi visto come un "effetto tipico della giurisdizione contenziosa", la quale non è però quella che si realizza (necessariamente) nel processo (ordinario o speciale) di cognizione, quanto piuttosto quella "che si esprime su una controversia, anche solo potenziale, fra parti contrapposte, chiamate... a confrontarsi in contraddittorio nel processo" (cfr. Cass. Sez. U., n. 26989 del 2016 e n. 27073 del 2016).
L'insegnamento di questa Corte in tema di provvedimenti assunti in materia di famiglia e minori (ma anche, ad esempio, in materia concorsuale), ha inteso valorizzare due aspetti in ordine ai presupposti della decisorietà e definitività: (a) da un lato la loro idoneità ad incidere su diritti di natura personalissima e di primario rango costituzionale, quale è certamente anche il diritto alla salute; (b) dall'altro la loro "tendenziale stabilità", risultando irragionevole assoggettare allo sbarramento formale del giudicato la tutela di interessi che reclamano un continuo adeguamento alla mutevole realtà, anche sulla scorta di analisi e dati tecnici, statistici o scientifici, come nella specie, in cui a venire in rilievo sono emissioni industriali nocive alla salute.
Per questa via, nel riconoscerne la centralità all'interno del ragionamento decisorio, "si è inteso accordare tutela anche in sede di legittimità, laddove l'incisione dei diritti di natura personalissima e di rango costituzionale che vengano in rilievo si prospetti in concreto durevole, e perciò suscettibile di produrre effetti difficilmente reversibili", pur nella consapevolezza che "la accentuazione dell'attitudine del provvedimento ad incidere sulle situazioni sostanziali, e quindi il profilo della loro decisorietà, tende ad assorbire il profilo della loro definitività (allorché l'incisione suddetta determini un pregiudizio che, per la natura degli interessi in gioco, diviene sostanzialmente irreparabile, nel senso che gli effetti pratici prodotti dal provvedimento diventano irreversibili)"; e ciò sul rilievo che "la tendenziale contiguità dei due concetti in siffatti casi non implica che essi non possano essere autonomamente considerati e specificamente valorizzati alla luce dei principi fissati" (Cass. Sez. 1, n. 4420 del 2026). Al fondo, a venire in rilevo è il principio di garanzia del controllo di legittimità ogni qual volta "gli effetti pratici prodotti dal provvedimento diventano irreversibili", così stagliandosi il concetto della decisorietà "di fatto", nella misura in cui il provvedimento risulti potenzialmente idoneo non soltanto ad esplicare i suoi effetti per un notevole arco temporale, ma anche ad incidere, con pregiudizio potenzialmente irreparabile, su diritti soggettivi di natura personalissima e di primario rango costituzionale (Cass. Sez. U., n. 22423 del 2023).
Viene formulato il seguente principio di diritto: "Il decreto con cui la Corte d'Appello, in sede di reclamo, accoglie con effetti irreversibili una domanda di inibitoria collettiva proposta ai sensi dell'art. 840-sexiesdecies c.p.c. è impugnabile con ricorso straordinario per cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 7, Cost., in quanto provvedimento decisorio su diritti, non soggetto a reclamo e modificabile o revocabile soltanto per fatti sopravvenuti".
VI. Sulla procedibilità della domanda contro imprese in A.S.
1. - I rilievi che precedono sulla natura non cautelare dell'azione inibitoria collettiva confermano anche la validità della

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

soluzione data dai giudici di merito alla proponibilità della domanda nei confronti delle imprese resistenti, sebbene ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria. Il punto non registra motivi di ricorso, ma un'eventuale improponibilità sarebbe rilevabile d'ufficio.
È sufficiente ricordare che l'art. 48 del D.Lgs. 8 luglio 1999, n. 270 ("Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza"), applicabile, in forza del novellato art. 1, comma 1-ter alle imprese che svolgono le attività di rilevanza strategica di cui agli artt. 1 e 1-bis del D.L. n. 21 del 2012, conv. con mod. dalla L. n. 56 del 2012, nonché alle imprese che detengono le reti e gli impianti di rilevanza strategica - stabilisce che "Sui beni dei soggetti ammessi alla procedura di amministrazione straordinaria non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive individuali, anche speciali".
La norma, a rigore, non contiene un riferimento anche al divieto di azioni cautelari, come già nell'art. 51 L.Fall. ed ora nell'art. 150 del CCII, anche se la sua interpretazione più corretta sembra essere, per ragioni di coerenza sistematica dell'ordinamento concorsuale, nel senso di ripeterne il regime complessivo che le include. E ciò, per un verso, tenuto conto del rinvio generale che l'art. 36 D.Lgs. cit. opera, sia pure nei limiti di compatibilità ("per quanto non previsto dal presente decreto, si applicano alla procedura di amministrazione straordinaria, in quanto compatibili, le disposizioni sulla liquidazione coatta amministrativa, sostituito al commissario liquidatore il commissario straordinario") alla L.c.a. e, per il suo tramite, alla legge fallimentare (art. 201 L.Fall.) nonché, ora, al Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza (art. 304 CCII). E, per altro verso, alla luce della teorica del rinvio, che "si presume formale e mobile, anziché materiale e recettizio, salvo che risulti una contraria volontà del legislatore o il rinvio recettizio sia desumibile da elementi univoci e concludenti" (Corte cost. n. 258 del 2014), se si considera che prima della riforma del 2006 lo stesso art. 51 L.Fall. non menzionava le azioni cautelari.
2. - In ogni caso, nella specie l'azione inibitoria manca sia della natura individuale (trattandosi di azione collettiva) sia della natura esecutiva (o anche cautelare), che impediscono la proposizione o prosecuzione dell'azione nei confronti delle imprese in amministrazione straordinaria.
Invero, l'ordine impartito dai giudici non determina di per sé alcun effetto segregativo sui beni dell'impresa, incidendo solo sulle modalità di esercizio dell'attività produttiva, che per fini superiori deve essere svolta nel rispetto e a protezione di beni di rango costituzionale, come la salute e l'ambiente.
Tale soluzione si pone sulla medesima lunghezza d'onda del recente approdo di questa Corte (Cass. Sez. U., n. 6481 del 2026) che mantiene ferma la procedibilità in sede di cognizione ordinaria delle azioni dirette a conseguire utilità estranee alla partecipazione al concorso, come è indubbiamente, in questo caso, la invocata cessazione delle immissioni industriali pregiudizievoli alla salute.
VII. Sull'eccezione preliminare di sopravvenuto difetto di interesse
1. - Nei controricorsi di Cittadini e Codacons viene eccepita l'inammissibilità o improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse ad agire e impugnare delle ricorrenti, ex art. 100 c.p.c.
L'eccezione muove dal rilievo che AdI - avendo dichiarato con la seconda istanza di sospensiva ex art. 373 c.p.c. (invocata ad horas, inaudita altera parte) che "La sospensione dell'attività dell'area a caldo dello Stabilimento in attuazione del Decreto comporterà anzitutto danni gravissimi e irreversibili agli stessi impianti, tali da precluderne la possibile ripresa dell'attività produttiva", e ivi allegato una relazione tecnica di RINA Consulting Spa esplicativa anche delle ragioni di irreversibilità dello spegnimento degli impianti dell'area a caldo - avrebbe effettuato "non solo la cessazione dell'attività produttiva, ma ben di più, e, cioè, la totale dismissione dell'intera area a caldo", definendo, quella, "una decisione assunta autonomamente e non imposta dal decreto impugnato, che ha ordinato la cessazione dell'attività produttiva e non già le modalità dello spegnimento a caldo". Secondo quanto prospettato nel controricorso dei Cittadini, si sarebbe potuto optare anche per la modalità di spegnimento "a caldo" - cioè mantenendo gli impianti in stand by mediante il cd. "pre-riscaldo" (procedura adottata in genere per le cd. fermate temporanee, caratterizzata dal mantenimento di una certa temperatura di sicurezza in luogo di quella necessaria per la produzione) - piuttosto che, in modo dichiaratamente irreversibile, "a freddo", procedura utilizzata in caso di vera e propria dismissione degli impianti (nel caso di specie nella menzionata perizia allegata all'istanza di Ilva del 16.9.2026 si legge che "Il raffreddamento avrà una durata, per ciascun cowper, di circa 20 gg. Esso è realizzato mediante la chiusura degli stessi dopo lo spegnimento dei bruciatori di riscaldo").
2. - L'eccezione non merita accoglimento.
La giurisprudenza di questa Corte (v. da ultimo Cass. Sez. 1, n. 2258 del 2026) reputa che il principio dell'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. si applichi anche al giudizio di impugnazione e debba essere desunto dall'utilità giuridica tratta in concreto dall'accoglimento dell'impugnazione (Cass. Sez. U., n. 6057 del 2009; Cass. Sez. 2, n. 17799 del 2025), grazie alla rimozione del pregiudizio derivante dalla soccombenza (e multis Cass., Sez. 3, n. 33211 del 2024; Sez. L, n. 14124 del 2023; Sez. 1, n. 19759 del 2017), suscettibile di formare il giudicato (Cass. Sez. 1, n. 17765 del 2025 in motiv.; Cass. Sez. 3, n. 13395 del 2018). Non va però trascurato il peculiare oggetto del giudizio di cassazione, nel quale la validità della decisione viene scrutinata attraverso il filtro dei motivi di ricorso, posto che l'interesse del ricorrente alla pronuncia in sostanza cessa, con conseguente declaratoria di inammissibilità del ricorso, solo quando il bene della vita sia stato acquisito aliunde (cfr. Cass. Sez. T, n. 10602 del 2025), ad esempio a seguito di una transazione sopravvenuta che determini la cessazione della materia del contendere e il venir meno dell'efficacia della sentenza impugnata (Cass. Sez. U., n.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

8980 del 2018; conf. Cass. Sez. 3, n. 10483 del 2023 e n. 30626 del 2025) o di una rinunzia al ricorso (però) tardiva ex art. 390 c.p.c. (Cass. Sez. U., n. 28182 del 2020).
Al contrario, la circostanza che, dopo la definizione dei gradi di merito, divenga materialmente impossibile (anche per fatto della controparte) il conseguimento delle utilità originariamente perseguite, non fa cessare di per sé la materia del contendere, in assenza di una regolamentazione alternativa concordata tra le parti (Cass. Sez. L, n. 16341 del 2009) né il venir meno dell'interesse all'accertamento del vizio dedotto (Cass. sez. L, n. 28100 del 2017).
3. - Nel caso in esame è dirimente osservare, a prescindere dal pregresso comportamento delle parti e delle allegazioni svolte in sede di sospensiva, che, alfine, l'ordine della Corte d'Appello è stato eseguito mediante il mantenimento degli impianti in "stato di preriscaldato", o hot stand-by (un processo di attesa, in cui l'altoforno non produce ghisa, ma viene riempito solo di coke mantenendone calda la parte bassa, in funzione dell'eventuale riavvio, con graduale ricaricamento del minerale, che raggiunge la stabilità termica circa in 48-72 ore), in attesa della decisione di questa Corte.
Difatti, nella memoria della ricorrente principale si dà atto che, dopo il rigetto della prima istanza di sospensiva ex art. 373 c.p.c., il Gestore aveva programmato lo spegnimento "a freddo" dell'impianto (che avrebbe di fatto comportato la sua dismissione definitiva), ma poi i Commissari straordinari hanno comunicato al MIMIT e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri che avrebbero mantenuto gli impianti in "pre-riscaldo" (circostanza confermata nella memoria dei ricorrenti incidentali), però solo fino al 24 ottobre 2026, poiché dopo quella data il decreto della Corte d'Appello avrebbe asseritamente "vietato anche l'attività di "pre-riscaldo""; e che quindi, "proprio per questa ragione", il Consiglio dei Ministri ha deciso di emettere il D.L. n. 185 del 16 ottobre 2026, il cui art. 4 autorizza il mantenimento del "pre-riscaldo" fino alla pronuncia di questa Corte, e comunque non oltre il 15 dicembre 2026.
E ciò è sufficiente per la persistenza dell'interesse a ricorrere.
VIII. I motivi dei ricorsi
I 14 motivi del ricorso principale (di seguito ric. Ilva) e gli 11 motivi del ricorso incidentale (di seguito ric. AdI) vanno esaminati in modo unitario stante la loro parziale comunanza.
Va subito detto che le due rationes decidendi adottate dalla Corte d'Appello a fondamento dell'inibitoria concessa - quella sull'amianto (in accoglimento del reclamo dei Cittadini) e quella sulle polveri sottili (in rigetto del reclamo di Ilva, AdI e AdIH) - sono state dichiarate, "in senso dirimente", autonome e idonee a sorreggere, ciascuna di esse, l'accoglimento dell'inibitoria (come si legge a pag. 29 e pag. 38 e poi ancora a pag. 43).
Questo significa, in assenza di impugnazione sul punto, che l'eventuale rigetto dei motivi che aggrediscono l'una rende superfluo l'esame dei motivi afferenti all'altra.
Ciò in applicazione del principio, consolidato, per cui qualora la decisione di merito si fondi su di una pluralità di ragioni, tra loro distinte e autonome, singolarmente idonee a sorreggerla sul piano logico e giuridico, la ritenuta infondatezza delle censure mosse ad una delle "rationes decidendi" rende inammissibili, per sopravvenuto difetto di interesse, le censure relative alle altre ragioni esplicitamente fatte oggetto di doglianza, in quanto queste ultime non potrebbero comunque condurre, stante l'intervenuta definitività delle altre, alla cassazione della decisione stessa (tra le molte: Cass. Sez. 3, n. 2108 del 2012; Cass. Sez. L, n. 3633 del 2017).
VIII.a Sul difetto di giurisdizione (1, 2 ric. Ilva - 1, 2 ric. AdI)
1. - Il primo motivo di entrambi i ricorsi, proposto ai sensi dell'art. 360, comma primo, n. 1 c.p.c., denuncia il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, "per aver la Corte d'Appello delibato una domanda e conosciuto di una controversia riservate alla giurisdizione del Giudice Amministrativo".
Anche il secondo motivo del ric. AdI lamenta l'invasione della sfera riservata alla giurisdizione del giudice amministrativo, poiché il giudice ordinario, sostituendosi a quest'ultimo, avrebbe "statuito l'illegittimità dell'AIA 2025 indipendentemente da qualsiasi risultanza processuale circa la sussistenza di una situazione di pericolo di danno alla salute conseguente a tale provvedimento sopravvenuto (ed anzi ignorando le risultanze della VIS prodotta nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'AIA 2025) ritenendola comunque di per sé contrastante con la normativa comunitaria"; scrutinio, questo, che sarebbe riservato al giudice amministrativo.
Il secondo motivo del ric. Ilva denunzia invece, sempre ex art. 360, comma primo, n. 1 c.p.c., il "difetto assoluto di attribuzione e di giurisdizione del Giudice Ordinario", per essersi la Corte d'Appello illegittimamente sostituita all'amministrazione mediante una eterointegrazione delle attribuzioni spettanti alle amministrazioni coinvolte nel procedimento di riesame dell'AIA (MASE, ISPRA e ISS), così precostituendone il contenuto futuro e imponendo alle amministrazioni coinvolte - sebbene non evocate in giudizio - di conformarvisi.
2. - Tutti i motivi sopradescritti sono infondati.
Sicuramente non v'è difetto relativo di giurisdizione, che ricorre quando il giudice abbia violato i cd. limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita ad altra giurisdizione, ovvero negando la propria cognizione sull'erroneo presupposto dell'appartenenza della giurisdizione ad altro giudice (ex multis Cass. Sez. U., n. 29082 del 2019, n. 19175 del 2020, n. 18259 del 2021, n. 8588 del 2022).
Come noto, la regola di riparto della giurisdizione si stabilisce sulla base della domanda, secondo il criterio non già del nomen iuris o del petitum formale, individuato in base all'oggetto del dispositivo che si invoca, bensì su quello del petitum

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

sostanziale, da individuarsi con riguardo alla causa petendi e alla natura intrinseca del rapporto dedotto in giudizio, oggetto di accertamento giurisdizionale (e plurimis, Cass. Sez. U, n. 111 del 2026, n. 26080 del 2025, n. 17104 del 2024, n. 9771 del 2020, n. 20350 del 2018, n. 21677 del 2013).
Nel caso in esame, il provvedimento impugnato è stato emesso in una controversia tra privati, cui l'amministrazione è rimasta estranea, assegnata ex lege alla competenza alla sezione specializzata in materia di impresa, e quindi al giudice ordinario, il cui petitum sostanziale non è l'annullamento dell'AIA 2025 (rimedio caducatorio sicuramente devoluto al giudice amministrativo e, a quanto costa, parallelamente perseguito), bensì l'inibitoria di una condotta pregiudizievole alla salute di una collettività di cittadini. La situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio risulta pregiudicata non già dall'esercizio di un potere della pubblica amministrazione, bensì da un comportamento del privato. Si tratta dunque di un diritto soggettivo, costituzionalmente tutelato, di fronte al quale le controversie che vi si ricollegano sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, quale "garante dell'effettività, nel singolo caso concreto al suo esame, dei diritti fondamentali" (Cass. Sez. 1, n. 33398 del 2024).
Né ricorrono ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia ambientale, non risultando la fattispecie riconducibile nemmeno alla lett. s) dell'art. 133 c.p.a.
Al riguardo, le Sezioni Unite avevano già avuto modo di affermare che, al di là delle ipotesi ivi descritte, resta "ferma la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle cause risarcitorie o inibitorie promosse da soggetti ai quali il fatto produttivo di danno ambientale abbia cagionato un pregiudizio alla salute o alla proprietà, secondo quanto previsto dall'art. 313, comma 7" del D.Lgs. n. 152 del 2006 - TUA (Cass. Sez. U., n. 8092 del 2020).
Del resto, la possibilità di doppia tutela è stata evidenziata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2013, ove si rileva che contro l'AIA "sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa" (par. 10.1).
3. - Non ricorre nemmeno il prospettato difetto assoluto di giurisdizione, per cd. sconfinamento nella sfera riservata alla discrezionalità amministrativa, che ricorre quando l'indagine svolta dal giudice diviene strumentale ad una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e convenienza dell'atto amministrativo, ovvero esprime la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'amministrazione, procedendo il giudice ad un sindacato di merito con una pronunzia avente il contenuto sostanziale e l'esecutorietà propria del provvedimento sostituito, senza salvezza degli ulteriori provvedimenti dell'autorità amministrativa (tra le più recenti, Cass. Sez. U., n. 18559 del 2024 e Cass. Sez. U., n. 112 del 2026, con riguardo al giudice amministrativo).
In particolare, si è ritenuto che il difetto assoluto di giurisdizione non sia "mai predicabile, per definizione, nei casi in cui l'azione è esercitata a tutela di diritti soggettivi e attraverso forme di tutela, come quella invocabile ai sensi dell'art. 844 c.c., riconosciute espressamente dall'ordinamento (Cass. Sez. U., n. 25578 del 2020)", al contempo rilevandosi come "la circostanza che la legge preveda la possibilità di un intervento da parte della pubblica amministrazione per l'eliminazione della situazione dannosa, costituisce d'altra parte un accrescimento dei livelli di tutela e non può comportare come conseguenza un arretramento della giurisdizione in materia di diritti soggettivi" (Cass. Sez. U., n. 18472 del 2024).
Nel caso in esame non è assolutamente sostenibile che l'azione inibitoria collettiva proposta non sia in alcun modo giustiziabile, essendo la relativa tutela chiaramente allestita dall'art. 840-sexiesdecies c.p.c., il quale dispone che la corrispondente domanda dev'essere proposta dinanzi al Tribunale ed "esclusivamente dinanzi alla sezione specializzata in materia di impresa".
La statuizione resa rispetta dunque i confini della giurisdizione ordinaria, senza concretare un'invasione della sfera istituzionale riservata alla pubblica amministrazione. Come segnalato anche dal pubblico ministero, la Corte d'Appello non ha né annullato con efficacia caducatoria l'AIA 2025 (limitandosi a disapplicarla in via incidentale, con effetti confinati alle parti del giudizio), né ha impartito alcun ordine nei confronti dell'amministrazione (estranea al presente giudizio), ma si è limitata a inibire alle società convenute la prosecuzione materiale di condotte pregiudizievoli; così facendo, non ha affatto dettato il contenuto della futura autorizzazione, limitandosi a individuare l'obbiettivo da perseguire per porre fine al pregiudizio individuato (segnatamente, la rimozione dell'amianto residuo e la riconduzione delle emissioni entro limiti di non nocività), il tutto facendo espressamente salvo il rispetto della normativa procedimentale e della discrezionalità tecnica delle amministrazioni competenti, nell'ambito del procedimento di riesame dell'AIA.
A nulla vale rilevare come la Corte costituzionale, nella sentenza n. 85 del 2013, abbia osservato che il "rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine alla accettabilità e alla gestione dei rischi che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione", poiché, come visto, è stato lo stesso Giudice delle leggi ad affermare anche, nel par. 10.1, che contro l'AIA "sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa".
Resta allora valido l'insegnamento in materia di danno ambientale per cui "l'eventualità che l'attività nociva sia svolta in conformità a provvedimenti autorizzativi della p.a. non incide sul riparto di giurisdizione (atteso che ai predetti provvedimenti non può riconoscersi l'effetto di affievolire diritti fondamentali dei terzi) ma esclusivamente sui poteri del giudice ordinario, il quale, nell'ipotesi in cui l'attività lesiva derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi che ne rendono possibile l'esercizio, provvederà a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità,

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, mentre, nell'ipotesi in cui risulti tale conformità, dovrà disapplicare la predetta regolazione ed imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminarne le conseguenze dannose" (Cass. Sez. U., n. 8092 del 2020; conf. Cass. Sez. U., n. 28284 del 2021).
4. - Le restanti censure contenute nei motivi in disamina, laddove deducono che l'illegittimità dell'AIA sarebbe stata accertata senza un adeguato accertamento del pericolo per la salute, e senza confrontarsi con la VIS, esorbitano dal perimetro dello scrutinio di cui all'art. 360, comma primo, n. 1 c.p.c., in quanto, contestando il modo in cui il giudice ordinario ha esercitato un potere che gli spetta (quomodo), afferiscono ai limiti interni della giurisdizione, finendo per integrare la prospettazione di ulteriori e diversi vizi di violazione di legge o di motivazione.
VIII.b Sulla disapplicazione (3, 4, 5 ric. Ilva - 3, ric. AdI)
1. - Il terzo motivo di entrambi i ricorsi denunzia, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 3 c.p.c., la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 4 e 5 della L. n. 2248 del 1865, all. E, per avere la Corte d'Appello disapplicato l'AIA 2025 in assenza dei relativi presupposti, in quanto il provvedimento amministrativo sarebbe stato non un mero antecedente logico-fattuale del diritto fatto valere, bensì la ragione stessa del pregiudizio lamentato e l'oggetto della pretesa azionata; inoltre, la Corte d'Appello invece di limitarsi a esaminare la legittimità dell'atto, avrebbe svolto valutazioni di merito afferenti l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione, ignorando che l'AIA era stata rilasciata all'esito della valutazione degli impatti sulla salute (VIS) e determinando l'adeguatezza delle scelte tecniche operate dal MASE sulla base del parere ISPRA; infine, gli effetti della disapplicazione non sarebbero circoscritti alle parti del giudizio, ma si riverserebbero sull'amministrazione (chiamata a pronunciare nuova AIA alle condizioni indicate) e sugli stakeholders dell'impresa (lavoratori, fornitori, subappaltatori).
2. - I motivi sono infondati e in parte assorbiti da quelli successivi.
I giudici di merito hanno operato la disapplicazione cd. incidentale o indiretta, ex art. 5, L. n. 2248 del 1865, all. E, che è possibile quando l'atto amministrativo non ha un'incidenza diretta nella sfera giuridica del privato, lesa, piuttosto, da un'attività che più semplicemente si fonda sull'atto amministrativo illegittimo, il quale viene perciò in rilievo come mero antecedente logico, e non come fondamento del diritto dedotto in giudizio; in tal caso, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, se il petitum sostanziale investe diritti soggettivi.
In linea generale, questa Corte ha avuto modo di precisare che: a) la disapplicazione è un potere processuale che implica l'accertamento da parte del giudice ordinario della legittimità o meno dell'atto amministrativo come antecedente logico giuridico per la soluzione della controversia principale; b) al giudice ordinario è affidata la potestà di conoscere della legittimità dell'atto ogni qualvolta tale questione emerga in via pregiudiziale in una controversia che abbia per oggetto diritti soggettivi, purché essa integri un mero antecedente che possa essere deciso incidenter tantum e senza efficacia di giudicato; c) quando, nella catena delle questioni che il giudice ordinario deve risolvere, rilevi anche la legittimità di un atto amministrativo, l'ordinamento consente di conoscere dell'atto e della sua legittimità in via incidentale, ed eventualmente di disapplicarlo, senza che ciò abbia alcuna conseguenza sulla sopravvivenza dell'atto stesso, trattandosi dello strumento istituzionale attraverso il quale il giudice ordinario esercita una cognizione anche sulla legittimità dell'azione amministrativa; d) pur non potendo annullare o revocare l'atto amministrativo illegittimo, il giudice ordinario non deve arrestarsi di fronte ad esso, ma ha il potere-dovere di accertarne in via incidentale la non vincolatività e, conseguentemente, di disapplicarlo, considerandolo tamquam non esset, senza che per le parti si apra la necessità di un ulteriore giudizio dinanzi al giudice amministrativo; e) il potere di disapplicazione degli atti amministrativi può essere esercitato in presenza di un qualsiasi vizio di legittimità e per la violazione di qualsiasi norma giuridica, anche dell'Unione europea; f) l'impatto dell'atto amministrativo sulla concreta tutelabilità del diritto invocato fa scattare il potere-dovere del giudice ordinario di disapplicare l'atto presupposto, ove ne sia riscontrato il contrasto con la normativa unionale o con la pertinente disciplina legislativa nazionale (da ultimo, Cass. Sez. 1, n. 33398 del 2024).
È un assetto, questo, che trova le proprie radici in una lettura combinata degli artt. 24 e 113 Cost., da cui trae origine il principio di "legalità-giustiziabilità", alla stregua del quale "le posizioni giuridiche soggettive esigono una tutela e, quindi, nessun atto riconducibile alla funzione amministrativa che produca effetti lesivi rispetto a tali situazioni può essere considerato non sindacabile". Certamente, il provvedimento amministrativo - come nel caso di specie l'AIA - può essere la risultante di "una istruttoria articolata e complessa, alla quale non sono estranei né un apprezzamento qualitativo di fatti, né una sintesi valutativa di informazioni... Quella valutazione e quella sintesi, però, non si impongono al giudice dei diritti come un dato assolutamente insindacabile", e il giudice, in realtà, non sostituisce ad esse le proprie valutazioni soggettive "quando esercita il, doveroso e istituzionale, controllo di legittimità sugli esiti della valutazione effettuata dall'amministrazione e verifica se il potere valutativo sia stato esercitato con manifesto discostamento dalla disciplina europea", poiché "l'accertamento giurisdizionale risponde, piuttosto, all'esigenza di verificare che il potere non sia stato esercitato arbitrariamente". E dunque, anche quando sia innegabile l'esistenza di un potere discrezionale, per la compresenza di interessi pubblici, "ciò non significa che il giudice debba astenersi dal verificare non solo l'esattezza degli elementi addotti, ma anche la loro attendibilità e la loro coerenza, come pure se essi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che debbono essere presi in considerazione nella situazione complessa e se siano di natura tale da corroborare le correlazioni che se ne sono tratte" (così ancora Cass. Sez. 1, n. 33398 del 2024).
Detto altrimenti, il giudice, quando va a sindacare la legittimità dell'atto amministrativo che abbia implicato la soluzione

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

di questioni tecniche, non per ciò solo si sostituisce all'autorità amministrativa, sconfinando nel fondo di una valutazione discrezionale a questa riservata, ma ha il potere-dovere di esercitare quel sindacato di legittimità, specie quando incida, come nella specie, su diritti fondamentali quali la vita e la salute di collettività di persone, ove vi ravvisi un contrasto con la normativa nazionale o unionale vigente in materia.
Nel caso in esame ricorrono tutti i presupposti per la disapplicazione cui, nella specie, hanno fatto ricorso entrambi i giudici di merito.
In primo luogo, l'AIA 2025 non costituisce l'oggetto diretto del giudizio, né il fondamento del diritto ivi fatto valere, ma integra solo un antecedente della condotta pregiudizievole, che il giudice è inevitabilmente chiamato ad esaminare in via incidentale (Cass. Sez. U., n. 33688 del 2018; cfr. Cass. Sez. U., n. 12247 del 2009, per cui la disapplicazione incidentale ricorre "quando il giudice sia chiamato ad indagare, sulla base della domanda e delle difese, se il comportamento lesivo del diritto soggettivo trovi una valida giustificazione nelle autorizzazioni rilasciate dal Ministero"). E appunto, in caso di nesso di pregiudizialità-dipendenza fra rapporti giuridici di diritto comune e di diritto amministrativo, al giudice ordinario è dato il potere di accertamento incidentale sul rapporto amministrativo, e di disapplicazione dell'atto amministrativo (Cass. Sez. U, n. 12429 del 2021).
In secondo luogo, i giudici di merito hanno ravvisato l'illegittimità dell'AIA per contrasto con i principi sovraordinati della direttiva IED, come interpretati in corso di causa dalla Corte di giustizia UE in sede di rinvio pregiudiziale.
In terzo luogo, la disapplicazione non si riverbera sulla esistenza formale dell'AIA, per via di annullamento erga omnes, ma ne impedisce l'operatività nel caso concreto; in tal senso gli effetti non investono, se non solo di riflesso, le parti estranee al giudizio: né la P.A., che resta libera di valutare discrezionalmente il futuro rilascio di ogni AIA nella cornice ordinamentale nazionale, né gli stakeholders dell'impresa, che risentono soltanto degli effetti riflessi della sospensione dell'attività produttiva ritenuta pregiudizievole alla salute collettiva.
3. - Le restanti censure contenute nei motivi in esame, laddove negano in concreto la sussistenza di un vizio di legittimità dell'atto, ridondano negli ulteriori motivi afferenti i vizi di violazione di legge e di motivazione, nel cui ambito verranno perciò esaminate.
4. - La medesima conclusione vale per il quarto motivo del ric. Ilva - che ripropone la medesima censura qui in scrutinio con riferimento alla disapplicazione del decreto del MASE n. 278/2023 e dell'antecedente parere dell'ISPRA - e per il successivo quinto motivo - che lamenta, in relazione all'art. 360, comma primo, n. 4 c.p.c., l'inesistenza o apparenza della motivazione in ordine alla disapplicazione dei medesimi atti - trattandosi di censure che ridondano nei motivi afferenti la ratio decidendi sul pericolo da amianto e ne restano assorbite.
VIII.c I motivi sull'amianto (6, 7 ric. Ilva - 8, 9, 10 ric. AdI)
1. - La Corte d'Appello ha accolto il reclamo dei Cittadini sul tema dell'amianto e ha riformato la decisione del Tribunale nella parte in cui non aveva fondato l'ordine di sospensione dell'attività nell'area a caldo (anche) sul pregiudizio derivante dall'omessa rimozione totale dell'amianto ancora presente nello stabilimento, dando atto che "sono stati già smaltiti 6780 kg. ma rimane ancora inglobata negli impianti (precisamente nei cowpers) la quantità di oltre 2000 kg." (recte, in entrambi i casi, tonnellate).
Questa ratio decidendi - che, come detto, la stessa Corte territoriale ha ritenuto da sola "dirimente" per l'accoglimento dell'inibitoria e le cui motivazioni sono sviluppate a pag. 24 ss. del provvedimento impugnato - viene aggredita, nel ric. Ilva, con i seguenti motivi:
- sesto (Violazione e/o falsa applicazione della Direttiva 2010/75/UE, dell'art. 1 del D.L. n. 191/2015, convertito in L. n. 13/2016, dell'art. 12 della L. 257/1992, del d.m 6 settembre 1994, dell'art. 13 del D.P.C.M. 29 settembre 2017 e del D.M. 10 agosto 2023, n. 278 in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.), avendo il decreto affermato una illegittimità in tema di amianto non sussistente e considerato erroneamente l'amianto tra le sostanze "oggetto di emissioni", posto che l'art. 13 del d.p.c.m. 29 settembre 2017 non imponeva la rimozione integrale dell'amianto, e comunque il MASE e l'ISPRA non avevano ravvisato una fonte di rischio;
- settimo (Nullità del Decreto per motivazione inesistente e/o comunque meramente apparente e/o comunque viziata da contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili in violazione degli artt. 132, comma 1, n. 4, c.p.c. e 111, comma 6, Cost. in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c.), avendo il decreto dato atto delle risultanze istruttorie in ordine alla non pericolosità dell'amianto presente in stabilimento e poi, inspiegabilmente, disatteso tali risultanze, ritenendone necessaria l'integrale rimozione.
Nel ric. AdI la medesima ratio è invece censurata con i seguenti motivi:
- ottavo (Violazione dell'art. 360, comma 1, n. 3 cpc in relazione alla violazione e falsa applicazione dell'art. 13, comma 2, del DPCM 29 settembre 2017, dell'art. 1, comma 8.1, del D.L. n. 191/2015, convertito in L. n. 13/2016, degli artt. 29-octies e 301 del D.Lgs. n. 152/2006, nonché dei principi che regolano il riparto tra valutazione tecnico-amministrativa e sindacato giurisdizionale), per avere la Corte di Appello travisato il contenuto precettivo dell'art. 13, comma 2, del d.p.c.m. 29 settembre 2017, interpretandolo come prescrizione di rimozione totale e contestuale di tutto l'amianto presente nello Stabilimento di T, anziché come obbligo di presentazione e progressiva attuazione del PORA, nonché formulato in via autonoma e sostitutiva una valutazione di rischio legato all'amianto, spettante all'autorità amministrativa, e infine disapplicato l'assetto autorizzatorio vigente non in base all'accertamento di un vizio provvedimentale, ma alla propria diversa

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

ricostruzione tecnica del rischio da amianto;
- nono (Violazione dell'art. 360, comma 1, n. 3 cpc in relazione alla violazione e falsa applicazione della Direttiva 2010/75/UE, del D.Lgs. n. 46/2014, dell'art. 13 del DPCM 29 settembre 2017 e dell'art. 1, co. 8.1, e del D.L. n. 191/2015 conv. in L. n. 13/2016; estraneità dell'amianto al perimetro applicativo dell'AIA e della direttiva 2010/75/UE), per avere la Corte di Appello erroneamente considerato l'amianto ancora presente nello stabilimento come una "emissione" rilevante ai sensi della Direttiva 2010/75/UE senza considerare che la gestione dell'amianto non rientra nel perimetro regolatorio dell'AIA dello stabilimento di T;
- decimo (Violazione dell'art. 360, comma 1, n. 3 cpc in relazione alla violazione e falsa applicazione dell'art. 13, comma 2, del DPCM 29 settembre 2017, dell'art. 1, comma 8.1, del D.L. n. 191/2015, convertito in L. n. 13/2016, della Direttiva 2010/75/UE, nonché della disciplina del Programma Organico di Rimozione Amianto (PORA) e del D.M. MASE 278/2023), per avere la Corte di Appello erroneamente ritenuto che il d.p.c.m. 29 settembre 2017 prevedesse un termine di scadenza al 23.08.2023 per la rimozione integrale dell'amianto presente nello Stabilimento, quando esso ha imposto un diverso onere di presentazione e progressiva attuazione di un piano di rimozione dell'amianto (PORA), con ciò venendo meno ogni possibilità di qualificare l'AIA del 2025 come proroga di un obbligo inesistente.
2. - I motivi sopra sintetizzati, da scrutinarsi congiuntamente per essere tra loro connessi, sono in parte infondati e in parte inammissibili là dove, sotto la denunzia di vizi di legge o di motivazione, censurano valutazioni riservate al giudice di merito (nell'apprezzamento delle prove e nell'accertamento dei fatti) non sindacabili in questa sede di legittimità (Cass. Sez. U., n. 34476 del 2019 e n. 14995 del 2024).
Le questioni che essi pongono sono sostanzialmente tre: a) l'interpretazione delle prescrizioni sul PORA contenute nell'AIA 2017; b) la classificabilità dell'amianto nel genus "emissioni" a norma della direttiva IED; c) la valutazione della effettiva pericolosità dell'amianto ancora presente in stabilimento.
3. - Occorre prendere le mosse dal testo dell'art. 13, comma 2, del DPCM 29 settembre 2017 (Piano ambientale con valenza di AIA 2017 ai sensi del D.L. n. 191/2015, conv. con mod. dalla L. n. 13/2016) il quale recita: "Fermi restando gli obblighi previsti dalla legge in materia di rimozione e smaltimento dell'amianto" (e dunque in aggiunta ad essi: il riferimento implicito è alla legge 27 marzo 1992, n. 257 e al D.M. 6 settembre 1994) "si prescrive ad AM InvestCo Italy Srl di presentare all'ISPRA, entro sei mesi dalla data in cui subentrerà nella gestione del sito, anche come affittuario, un programma organico di rimozione dell'amianto" (il cd. PORA) "che tenga conto della mappatura redatta dai commissari straordinari ai sensi dell'art. 1-bis del decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98, comunicata con nota del 21 dicembre 2016" (il quale prescriveva che "Entro il 31 dicembre 2016, i commissari straordinari trasmettono al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la mappatura aggiornata alla data del 30 giugno 2016 dei rifiuti pericolosi o radioattivi e del materiale contenente amianto presenti all'interno degli stabilimenti della società Ilva Spa") "nonché degli impianti già dismessi e di quelli da dismettere. Il relativo cronoprogramma sugli stati di avanzamento dei lavori e gli eventuali aggiornamenti dovranno comunque mantenere la coerenza con il termine ultimo per la realizzazione degli stessi, fissato dal decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244..., ossia il 23 agosto 2023".
La questione posta dai ricorrenti - e cioè che tale prescrizione non prevedeva in realtà la rimozione totale dell'amianto - non è nuova (come eccepito nel controricorso Codacons), ma è infondata.
Il testo in disamina risulta sufficientemente chiaro da essere interpretato - come correttamente ritenuto dalla Corte d'Appello (e diversamente da quanto opinato dal pubblico ministero) - nel senso che l'AIA 2017 imponesse, in aggiunta agli obblighi di rimozione e smaltimento dell'amianto secondo la normativa speciale, anche i lavori di rimozione dell'amianto presente in stabilimento, secondo un programma organico basato sulla mappatura degli impianti, suddivisi in "già dismessi" e "da dismettere" (verosimilmente in linea con il piano di decarbonizzazione da tempo evocato), da realizzare peraltro nel termine alquanto ampio di sei anni (entro il 23 agosto 2023).
Del resto, tanto doveva essere vincolante quel termine ultimo, che nel 2023 lo stesso Gestore ha formulato richiesta di rimodulazione del cronoprogramma di smaltimento dell'amianto fissato nel DPCM, in modo che in alcuni casi lo stesso venisse a cadere "a fine vita" degli impianti; istanza che è stata accolta dal MASE con il D.M. 278/2023, sulla base di una prescrizione del seguente tenore: "fermo restando il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di amianto, con l'impegno del Gestore sia ad eseguire specifici monitoraggi sia ad implementare nel proprio Sistema di Gestione Ambientale specifiche procedure affinché tali interventi siano eseguiti nel rispetto dei cronoprogrammi, monitorati e contabilizzati anche oltre la data di scadenza del DPCM 2017"; vale a dire, in sostanza, la prescrizione di una serie di monitoraggi sine die.
Si tratta di un aspetto rilevato anche nel corrispondente rapporto ISPRA, ove si legge: "Si evidenzia che i cronoprogrammi inviati riportano in alcuni casi una data di conclusione dei lavori successiva alla data indicata dalla prescrizione di cui all'articolo n. 13, comma 2, del DPCM del 29/9/2017 prevedendo un arco temporale per gli interventi fino al 2025. Si evidenzia inoltre che gli interventi di bonifica con conclusione inizialmente prevista nel periodo 2025-2028 secondo il cronoprogramma BLUE in allegato 5 alla DIR 123 del 22/03/2023 sono stati inseriti nel cronoprogramma GREEN degli impianti con bonifica possibile solo alla fine della vita tecnica degli stessi".
Data la riferita e condivisibile interpretazione, l'aspetto decisivo è questo: che la Corte d'Appello, esaminando l'unico riferimento all'amianto contenuto nel PIC dell'AIA 2025 - ove si dà atto che la prescrizione di cui all'art. 13, comma 2 del

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

ridetto DPCM risulta "Attuata con DM 278 del 10/08/2023, decreto che tiene conto che "le zone censite con presenza di amianto non rappresentano, allo stato attuale, una fonte di rischio, in quanto, l'amianto ancora presente risulta pienamente contenuto, conformemente alla normativa vigente, come dimostrato dagli esiti delle ispezioni effettuate, dalle autorità competenti in materia, per verificare lo stato di conservazione dei manufatti e l'eventuale presenza di fibre di amianto nei luoghi di lavoro" - motiva puntualmente sulla sua inattendibilità.
E ciò perché - sottolinea la Corte territoriale - il sotteso rapporto ISPRA, in realtà, non attesta affatto l'assenza di rischio, ma si limita a riferire che "il gestore in base ai dati e alle informazioni raccolte dichiara che le zone censite con presenza di amianto non rappresentano alla stato attuale una fonte di rischio", ed anzi tali "dati e informazioni" "in atti non risultano supportate da documentazione delle rilevazioni compiute, peraltro neppure specificamente indicate nella difesa di ILVA"; affermazione, quest'ultima, che non è stata fatta oggetto di alcuna censura.
Di qui la conclusione, argomentata e ragionevole, che l'AIA 2025, non prevedendo alcunché sulla rimozione ("bonifica") dell'amianto, ha di fatto avallato una proroga del termine per la rimozione integrale dal 2023 al 2037 (data di scadenza dell'AIA 2025), con sua conseguente illegittimità per contrasto con la sentenza della Corte giust. UE, sia in ragione della mancata inclusione dell'amianto tra le sostanze nocive pericolose, pur essendone scientificamente nota la pericolosità (punto 2), sia con riguardo all'esistenza di ripetute proroghe, o proroga sostanzialmente indefinita (punto 3).
Non emerge sul punto alcuna violazione o falsa applicazione delle norme evocate nei motivi, né tantomeno un difetto di motivazione rilevante in sede di legittimità.
4. - Il secondo aspetto in questione - se l'amianto possa considerarsi emissione ai sensi della direttiva IED - va risolto innanzitutto alla luce delle relative definizioni dettate dall'art. 3, in base al quale "si intende per: (1) "sostanze", gli elementi chimici e loro composti; (2) "inquinamento", l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel terreno, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento di beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi; (3) "installazione", l'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I o nell'allegato VII, parte I, e qualsiasi altra attività accessoria presso lo stesso luogo, che sono tecnicamente connesse con le attività elencate nei suddetti allegati e possono influire sulle emissioni e sull'inquinamento; (4) "emissione", lo scarico diretto o indiretto, da fonti puntiformi o diffuse dell'installazione, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore nell'aria, nell'acqua o nel terreno;...".
Ora, è la stessa Corte giust. UE del 25 giugno 2024 ad aver interpretato la direttiva IED, su rinvio del Tribunale di Milano, nel senso che "ai fini del rilascio o del riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione ai sensi di tale direttiva, l'autorità competente deve considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, tutte quelle oggetto di emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione".
In altre parole, è sufficiente che una sostanza sia scientificamente nota come inquinante e nociva e possa essere in qualche modo "emessa" dall'installazione (stabilimento industriale), o comunque "generata" dall'attività ivi svolta - non necessariamente, si badi, sotto forma di emissione di sostanze inquinanti nel corso del processo produttivo (come ad esempio per le polveri sottili), ma anche in forma di sostanza comunque presente nello stabilimento e soggetta a possibile dispersione nell'ambiente, come è per i filamenti e le microfibre di amianto (le cui dimensioni possono essere talmente piccole da sfuggire alla misurazione con le tecnologie attualmente disponibili, come attestato nel Cons. 14 della direttiva (UE) 2023/2668, richiamato a pag. 22 del decreto della Corte d'Appello) - perché la stessa debba essere presa specificamente in considerazione ai fini del rilascio dell'AIA. Il che, appare affatto ragionevole e in ogni caso conforme ai principi di massima tutela cui si ispira la direttiva IED, volta a "prevenire, ridurre e, per quanto possibile, eliminare l'inquinamento dovuto alle attività industriali, nel rispetto del principio "chi inquina paga" e del principio della prevenzione dell'inquinamento" (Cons. 1).
Nel caso in esame è pacifico che nello stabilimento di T sono ancora presenti 2.140 tonnellate di amianto - sostanza la cui nocività è indiscussa - all'interno dei cowpers degli altiforni, con funzione di isolante termico, "entrocontenuto" nell'intercapedine tra la corazza esterna in acciaio e lo strato di mattoni refrattari; e ciò è sufficiente a che tale sostanza debba essere presa in considerazione ai fini dell'AIA, sulla base dell'interpretazione del diritto unionale fornito in corso di causa dalla Corte di giustizia UE.
5. - Il terzo aspetto in questione, relativo all'accertamento in concreto della pericolosità dell'amianto, è strettamente connesso ai precedenti.
Come più volte sottolineato dai controricorrenti, l'elenco delle patologie di asbestosi correlate all'amianto è contenuto nella direttiva 2009/148/CE, attuata attraverso le modifiche D.Lgs. n. 81 del 2008 (TUSL), nel cui Allegato 1, punto 1 si legge che, in base alle conoscenze di cui si dispone attualmente, l'esposizione alle fibre libere di amianto può provocare asbestosi, mesotelioma, cancro del polmone e cancro gastrointestinale, nonché il cancro della laringe ed il cancro delle ovaie (patologie aggiunte dalla direttiva 2023/2668/UE, recepita con il D.Lgs. n. 213 del 2025). E più volte in corso di causa è stato allegato come la letteratura scientifica sull'amianto sia vastissima ed unanime nell'affermare che esso è

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

l'unica causa nota che provoca il tumore maligno alla pleura (perciò denominato mesotelioma da asbesto); dato da correlare alla rilevazione che nella popolazione di T e S questa patologia è quattro volte superiore rispetto all'atteso (cfr. decreto Corte d'Appello, pag. 22). Sul punto vanno richiamati gli accertamenti svolti dalla Corte Edu nel 2019 (Cordella e altri c. Italia), nel 2022 (A.A. e altri c. Italia) e nel 2025 (Laterza e D'Errico c. Italia) sulla pericolosità dello stabilimento Ilva.
E dunque, se l'AIA 2017 prescriveva la rimozione totale dell'amianto entro il 23 agosto 2023, ciò significa - come correttamente osserva il giudice a quo - che la stessa P.A. ne aveva già valutato la pericolosità per la salute e, soprattutto, aveva ritenuto la rimozione quale prescrizione più adeguata rispetto alle alternative disponibili (come avvenuto per le 6780 tonnellate di amianto già smaltito), al fine di scongiurare episodi di dispersione di polveri o fibre sottili. Una valutazione, questa, individuata dalla Corte d'Appello "come l'unica misura idonea a rispettare il principio di precauzione ex art. 301 TUA", anche perché "gli impianti ILVA e il sistema produttivo, come descritto, tra l'altro, nella stessa consulenza di parte di ILVA, sono rimasti immutati da decenni, e ciò concorre a confermare la permanenza del rischio nell'attualità, in ragione del progressivo ammaloramento dello stabilimento". Come si ricorda a pag. 6 della memoria dei Cittadini, sono stati gli stessi consulenti di parte di Ilva e AdI a sostenere che "Gli impianti, e di conseguenza tutti i materiali (mattoni refrattari di varia composizioni e struttura, rivestimenti isolanti e parti metalliche, sia strutturali che di rivestimento e contenimento), sono fortemente sollecitati da processi fisico-chimici che determinano l'invecchiamento dei materiali e continui stress termo meccanici" (pag. 4 consulenza RINA), nonché che "i refrattari sono soggetti a fenomeno di degrado complessivo quali fessurazioni, distacchi, erosioni, usura e rottura" (pag. 7 consulenza RINA).
Può dunque dirsi che la Corte d'Appello, sulla scorta dei principi di precauzione (art. 301 TUA), di prevenzione (art. 191 TFUE) e di causalità attenuata, abbia formulato un giudizio di pericolosità attuale e rilevante sulla base delle plurime risultanze probatorie acquisite - tanto da non ritenere necessario ricorrere ad apposita consulenza tecnica d'ufficio -, anche alla luce di dati pacifici, tra i quali i numerosi e frequenti incidenti verificatisi nello stabilimento (attestati nei vari rapporti ISPRA) e l'obsolescenza o fatiscenza degli impianti (segnalati anche nei Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment" - United Nations - General Assembly - Human Rights Council del 2021 e 2022).
Del resto, che per la loro stessa collocazione all'interno dei cowpers - impianti ausiliari dell'altoforno composti da una torre alta in media 40 metri e dalle tubiere di entrata e di uscita, dove l'aria contigua alle decine di migliaia di mattonelle refrattarie oscilla tra 1000 C e 1400 C (cd. "vento caldo" da immettere nell'altoforno), dunque strutture naturalmente soggette ad alta usura e vibrazioni continue - le tonnellate di amianto in questione costituiscano una fonte di pericolo, stante la possibile dispersione delle relative fibre anche solo a causa di fessurazioni o microfessurazioni del refrattario, è un dato non solo deducibile dalle prescrizioni dell'AIA 2017, ma anche avvalorato dai fatti allegati e finanche verificatisi in corso di causa: come l'incendio avvenuto il 7 maggio 2025, prima dell'emissione dell'AIA (espressamente considerato a pag. 35 del decreto del Tribunale e richiamato a pag. 22 del decreto della Corte d'Appello quale possibile fonte di dispersione di fibre di amianto), che ha portato al sequestro penale dell'impianto proprio in seguito all'esplosione di una tubiera del cowper (inquadrata dalla Procura della Repubblica, per quanto si legge a pag. 21 del controricorso dei Cittadini al ricorso Ilva, come ""incidente rilevante", inteso quale emissione o incendio di grande entità dovuto a sviluppi incontrollati che si verifichino durante l'attività di uno stabilimento soggetto al D.Lgs. vo n. 105/2015 che dia luogo a un pericolo grave, immediato o differito per la salute umana o per l'ambiente all'interno o all'esterno dello stabilimento in cui intervengono una più sostanze pericolose"); o l'incidente dell'8 settembre 2025 "con emissioni fuggitive", fatto altrettanto pacifico ed evidenziato in modo particolare dal Tribunale (che a pag. 34 del decreto menziona, oltre ai "numerosi incidenti", anche le "difformità di varia gravità implicanti conseguenza ambientali" resi oggetto di apposite diffide del MATTM e relazioni dell'ISPRA).
Il richiamo, fatto anche dal pubblico ministero, alla legge n. 257 del 1992 e al D.M. 6 settembre 1994, per sottolineare che tra le varie misure possibili (manutenzione controllata, incapsulamento, confinamento e rimozione) "un intervento di rimozione spesso non costituisce la migliore soluzione per ridurre l'esposizione ad amianto", appare riduttivo, poiché si è di fronte non a semplici edifici, ma ad installazioni industriali, soggette a normativa speciale.
Si consideri ad esempio che il D.Lgs. n. 213 del 2025, in attuazione della direttiva UE 2023/2668, ha aggiunto nell'art. 49 del D.Lgs. n. 81 del 2008 (TUSL) il comma 1-bis, a norma del quale, per qualsiasi attività lavorativa che possa presentare un rischio di esposizione alla polvere proveniente non solo dall'amianto, ma anche "da materiali contenenti amianto", il datore di lavoro deve dare priorità alla misura della rimozione rispetto ad altre forme di manutenzione e bonifica.
6. - Infine, la contestazione sull'accertamento, all'attualità, dei pericoli "gravi e rilevanti" al ricorrere dei quali l'art. 8 par. 2 direttiva IED impone la sospensione dell'attività, va valutata tenendo conto sinergicamente, da un lato, delle caratteristiche del giudizio di inibitoria collettiva, e, dall'altro, dei principi generali che informano la normativa convenzionale, unionale e nazionale sulla protezione della salute e dell'ambiente dalle emissioni industriali.
Quanto al primo profilo, occorre considerare che l'art. 840-sexiesdecies c.p.c. non è finalizzato ad accertare responsabilità e risarcire danni, ma soltanto ad inibire condotte che possano arrecare un pregiudizio a una pluralità di individui, fornendo una forma di tutela anticipata ma limitata, di tipo prevalentemente preventivo. A tal fine il quinto comma stabilisce che il Tribunale, nel valutare detto pregiudizio, può avvalersi di dati statistici e di presunzioni semplici; e, nel caso in esame, nessuna censura è stata svolta in relazione alla eventuale violazione dell'art. 2729 c.c.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Quanto al secondo, le maglie della tutela risultano alquanto rigide, grazie soprattutto al principio di precauzione, espressamente evocato dal giudice a quo.
L'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana; livello che non può essere conseguito senza un livello elevato di tutela dell'ambiente, conformemente al principio dello sviluppo sostenibile (così Corte giust. UE 25 giugno 2024, par. 72).
L'art. 191 TFUE stabilisce al par. 2 che "la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga"".
Di conseguenza, l'art. 301 TUA impone che, "in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE" (poi trasfuso nell'art. 191 del TFUE cit.) "in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione".
Inoltre, ai sensi dell'art. 11, lett. c), direttiva IED il gestore di un'installazione è tenuto a "garantire" che non si verifichino fenomeni di inquinamento significativi.
Come noto, il principio di precauzione (che rappresenta un'articolazione operativa del principio di prevenzione) risponde ad un approccio alla gestione del rischio in base al quale, qualora sia anche semplicemente possibile che una determinata politica o azione possa arrecare danno ai cittadini o all'ambiente, ma non vi sia ancora un consenso scientifico su di essa, quella politica o quell'azione non dovrebbe essere perseguita. Ciò significa che in caso di pericoli - anche solo potenziali - per la salute umana o per l'ambiente, deve essere garantito un alto livello di protezione.
Secondo la Comunicazione della Commissione UE (COM(2000) 1 final) del 2 febbraio 2000, il principio di precauzione può essere invocato quando un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Esso va perciò rispettato anche in condizioni in cui le informazioni scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono però indicazioni che i possibili effetti sull'ambiente e sulla salute possono essere potenzialmente pericolosi e incompatibili con il livello di protezione prescelto.
Anche la Corte Edu si è di recente espressa sul principio di precauzione nella sentenza 30 gennaio 2025 (Cannavacciuolo e altri c. Italia) osservando al par. 183 che "in virtù del principio di precauzione, sancito dall'articolo 191 del TFUE, l'incertezza relativa ai dati scientifici e tecnici disponibili non può giustificare che gli Stati ritardino l'adozione di misure effettive e proporzionate per prevenire il rischio di gravi e irreversibili danni all'ambiente (si veda Di Sarno, sopra citata, par. 75). Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, "quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi" (sentenza del 5 maggio 1998, relativa alla causa Regno Unito c. Commissione, C-180/96, EU:C:1998:192, paragrafo 99; e sentenza del 5 maggio 1998 relativa alla causa The Queen c. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food e Commissioners of Customs E Excise, ex parte National Farmers' Union e altri, C-157/96, EU:C:1998:191, paragrafo 63)".
Ma ancor prima il Consiglio di Stato aveva avuto modo di chiarire, con la sentenza 26 ottobre 2023, n. 926, che il principio di precauzione "impone alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di scongiurare i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi e prima che subentrino più avanzate e risolutive tecniche di contrasto. Ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche, anche in assenza di certezze riguardo all'esistenza o alla portata del pregiudizio per la salute delle persone che si vuole scongiurare".
7. - Infine la decisione impugnata si pone in linea con il più recente approdo della Corte costituzionale che va assunto come parametro per l'individuazione del punto di equilibrio tra i diritti in conflitto: la sentenza 13 giugno 2024 n. 105. In essa si afferma che, in vista di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente, le misure "dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende... E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni. L'adozione delle misure (individuate da un provvedimento che resta di natura amministrativa, e come tale soggetto agli ordinari controlli giurisdizionali sotto il profilo della sua legittimità) deve essere preceduta da adeguata attività istruttoria, e dovrà essere sorretta da una congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria, ai sensi di quanto previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241".
I relativi assunti sono stati da ultimo richiamati e fatti propri anche da Cass. pen., Sez. 3, n. 22855 del 2026, nel senso che il giudice penale "può vietare la prosecuzione dell'attività all'esito di un sindacato in via incidentale della conformità del provvedimento governativo, avente natura amministrativa, ai limiti costituzionali e legislativi che ne condizionano la legittimità, verificando in particolare la temporaneità delle misure prescelte, la loro funzionalità al superamento della compromissione ambientale e del rischio per la salute umana, nonché il rispetto dei parametri inderogabili fissati dalla

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

legge, oltre i quali la compressione del bene ambiente eccede i limiti del bilanciamento consentito dall'art. 41, secondo comma, Cost.".
8. - Alla luce di tutto quanto precede deve concludersi che l'accertamento svolto dai giudici di merito circa la sussistenza dei pericoli "gravi e rilevanti" che impongono la sospensione dell'attività, ai sensi dell'art. 8 par. 2 direttiva IED, sia congruamente fondato sulle complessive risultanze istruttorie e informato al principio di precauzione, senza violare il principio di proporzionalità, tenuto conto anche dell'annoso protrarsi della vicenda di cui si è dato conto in esordio. È condivisibile, sul punto, la conclusione del pubblico ministero, per cui "l'intensità del rimedio inibitorio apprestato corrisponde, peraltro, in modo del tutto proporzionato alla natura primaria del diritto soggettivo tutelato e alle stringenti indicazioni in materia di effettività della tutela ambientale e sanitaria provenienti dall'ordinamento dell'Unione (CGUE C-626/22)".
VIII.d I motivi sulle polveri sottili (8, 9, 10, 11 ric. Ilva - 4, 5, 6, 7 ric. AdI)
1. - La ratio decidendi relativa alle polveri sottili, sviluppata a pag. 32 ss. del decreto impugnato, viene aggredita dal ric. Ilva con i motivi:
- ottavo (Omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c.), per avere il decreto omesso di considerare che l'AIA 2025 è stata rilasciata previa acquisizione della VIS, sulla base di un parere dell'ISS che ha accertato l'insussistenza di rischi sanitari conseguenti all'esercizio dell'attività siderurgica nello stabilimento di T;
- nono (Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 1 del D.L. n. 5/2025, dell'art. 1-bis del D.L. n. 3/2025 e della Direttiva 2010/75/UE in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.), per avere la Corte d'Appello ravvisato un rischio sanitario nonostante il procedimento previsto dall'indicata disciplina speciale si sia concluso con una valutazione di segno opposto;
- decimo (Violazione e/o falsa applicazione del D.Lgs. n. 155/2010, del D.L. n. 207/2012 e D.M. 24 aprile 2013 sulle Valutazioni di Danno Sanitario, della Direttiva 2010/75/UE e dell'art. 29-sexies , comma 6, D.Lgs. valori limite di legge 152/2006, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.), per avere il decreto affermato una "illegittimità in tema di polveri sottili" a fronte del rispetto dei valori limite di legge);
- undicesimo (Nullità del Decreto in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4, c.p.c. per motivazione inesistente e/o comunque meramente apparente, in violazione degli artt. 132, comma 1, n. 4, c.p.c. e 111, comma 6, Cost.), per avere la Corte d'Appello affermato la necessità di "ricondurre l'emissione di polveri sottili entro limiti di sicurezza", senza però indicare in alcun modo quali sarebbero tali pretesi "limiti";
- dodicesimo (Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 840-sexiesdecies e 100 c.p.c. in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.,) per avere la Corte d'Appello emesso una statuizione di sospensione dell'attività produttiva facendo riferimento non alla situazione esistente e agli attuali (ridotti) livelli produttivi, ma allo "scenario produttivo autorizzato).
La stessa ratio è censurata dal ric. AdI con i seguenti motivi:
- quarto (Violazione dell'art. 360, comma 1, n. 5), per avere la Corte d'Appello omesso di esaminare un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti, e cioè le risultanze della VIS e del PIC emessi nel procedimento di rilascio dell'AIA 2025;
- quinto (Violazione dell'art. 360, comma 1, n. 3 cpc in relazione agli artt. 1ter e 1quater del D.L. n. 3 del 2025 convertito con modificazioni dalla Legge n. 31/2025 in riferimento alla Sentenza CGUE), per avere la Corte d'Appello ritenuto insufficiente il rispetto dei valori limite delle polveri sottili senza considerare la conformità del procedimento di rinnovo dell'AIA alle disposizioni normative vigenti;
- sesto (Violazione dell'art. 360, comma 1, n, 3 cpc in relazione alla violazione e falsa applicazione dell'art. 29 sexies del D.Lgvo 152/2006, dell'art. 18 della Direttiva 2010/75/UE, del D.Lgvo n. 155/2010 e della Direttiva 2008/50/CE nonché della Sentenza CGUE e della Legge n. 31/2025), per non avere la Corte d'Appello indicato quali sarebbero i limiti di sicurezza dell'emissione di polveri sottili rispetto ai valori rispettati;
- settimo (Violazione dell'art. 360, comma 1, n. 3 cpc in relazione all'art. 840 sexiesdecies cpc), per avere la Corte d'Appello ancorato la misura inibitoria non all'attualità della produzione di 3,5 Mt/a, ma alla potenzialità produttiva di 6Mt/a.
In sintesi, anche qui i punti in rilievo sono tre: a) l'omessa valutazione delle risultanze dello studio di VIS e del parere favorevole dell'ISS su cui si è basato il rilascio dell'AIA 2025; b) la mancata indicazione di quali sarebbero i diversi e ulteriori limiti di sicurezza entro cui ricondurre l'emissione di polveri; c) il riferimento non già al livello di produzione di acciaio attuale, ma al più elevato scenario produttivo autorizzato (6 Mt/a).
2. - Tutti questi motivi risultano inammissibili per difetto di interesse.
Come anticipato, la Corte d'Appello, nel formulare le due rationes deciendi che sorreggono l'accoglimento della domanda inibitoria collettiva (amianto e polveri sottili), le ha espressamente dichiarate autonome e ciascuna idonea a sorreggere la decisione.
Pertanto, come già in precedenza evidenziato (cfr. sopra par. VIII), una volta ritenuti infondati e inammissibili i motivi proposti in tema di amianto, di cui al capo che precede, la decisione di accoglimento dell'inibitoria collettiva non potrebbe venir meno anche se, in ipotesi, si ritenessero meritevoli di accoglimento i motivi svolti sulla seconda ratio relativa alle polveri sottili.
Mette solo conto di aggiungere che la nuova direttiva (UE) 2024/2881 del 23 ottobre 2024 "relativa alla qualità dell'aria

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

ambiente e per un'aria più pulita in Europa (riifusione)" - da recepire entro l'11 dicembre 2026 - fissa parametri ancora più severi in tema di particolato (PM10 e PM2,5), sia sotto il profilo qualitativo che sotto quello quantitativo, prendendo come parametro di riferimento proprio le indicazioni dell'OMS (Air Quality Guideline WHO del 2021) cui faceva riferimento il parere negativo dell'ISS del 30 luglio 2024, prima che, come visto, il D.L. n. 5 del 2025 indicasse invece come parametro per la valutazione dell'impatto sulla qualità dell'aria nella VIS i valori limite di riferimento di cui al D.Lgs. n. 155 del 2010. Tra l'altro, il Cons. 19 della stessa direttiva conferma anche che "dai dati scientifici disponibili risulta che il biossido di zolfo, il biossido di azoto e gli ossidi di azoto, il particolato (PM10 e PM2,5), il benzene, il monossido di carbonio, l'arsenico, il cadmio, il piombo, il nichel, alcuni idrocarburi policiclici aromatici e l'ozono abbiano una serie di effetti negativi importanti sulla salute umana e siano connessi a varie malattie non trasmissibili, a cattive condizioni di salute e a un aumento della mortalità".

IX. I motivi relativi alle statuizioni del Tribunale

1. - Vi sono infine alcuni motivi di entrambi i ricorsi che investono anche la motivazione della disapplicazione parziale dell'AIA da parte del Tribunale, nell'ipotesi in cui la relativa statuizione dovesse intendersi confermata, piuttosto che assorbita e sostituita dalla diversa decisione della Corte d'Appello. Si fa riferimento ai seguenti motivi del ric. Ilva:

- tredicesimo (Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 29-sexies del D.Lgs. n. 152/2006 e dei principi che regolano la funzione e la natura dell'Autorizzazione Integrata Ambientale in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.), per avere la Corte d'Appello (in denegata ipotesi) ritenuto illegittime le prescrizioni dell'AIA 2025 relative alla presentazione di studi di fattibilità, piani e documentazioni tecniche sul presupposto che esse realizzassero un'indebita dilazione degli interventi ambientali, laddove tali prescrizioni costituiscono espressione della natura dinamica dell'AIA e sono funzionali al progressivo aggiornamento del quadro autorizzativo;
- quattordicesimo (Nullità del Decreto in relazione all'art. 360, comma 1, n. 4 c.p.c. per motivazione inesistente e/o comunque meramente apparente in violazione degli artt. 132, comma 1, n. 4, c.p.c. e 111, comma 6 Cost.), per avere la Corte d'Appello omesso qualunque motivazione in ordine alla permanenza (in denegata ipotesi) della disapplicazione dell'AIA 2025 disposta dal Tribunale.

Nel ric. AdI il motivo è invece solo l'undicesimo (Violazione dell'art. 360, comma 1, n. 4 cpc in relazione all'art. 132, comma 1, n. 34 cpc).

2. - Si tratta di censure formulate in termini eventuali e che comunque restano assorbite da tutto quanto detto sui motivi che le precedono, fermo restando che la pronuncia della Corte d'Appello, per il suo stesso tenore, risulta oggettivamente sostituiva del precedente decisum, pur avendo rigettato il motivo di reclamo delle società sulle polveri sottili.

X. Il rigetto dei ricorsi e la regolamentazione delle spese

Tutti i ricorsi, principale (Ilva) e incidentale (AdIH e AdI), vanno, dunque, rigettati e, tuttavia, ricorrono i presupposti di cui all'art. 92, comma secondo, c.p.c. per la compensazione integrale delle spese tra tutte le parti sia del presente giudizio di legittimità, sia dei procedimenti relativi alla sospensione dell'esecuzione ex art. 373 c.p.c. svolti dinanzi alla Corte d'Appello, stante la novità di gran parte delle questioni trattate.

Sussistono invece i presupposti per il cd. raddoppio del contributo unificato a carico sia della ricorrente principale che delle ricorrenti incidentali.

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, riuniti i ricorsi, rigetta sia il ricorso principale che il ricorso incidentale. Compensa integralmente le spese del giudizio di legittimità e dei procedimenti ex art. 373 c.p.c.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-quater del D.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della L. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte sia della ricorrente principale che delle ricorrenti incidentali, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale e per il ricorso incidentale, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, se dovuto.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it