IL CASO "EX ILVA" AL VAGLIO DELLA CASSAZIONE: TUTELA COLLETTIVA DELLA SALUTE E LIMITI ALLA CONTINUITÀ PRODUTTIVA NELLE GRANDI CRISI INDUSTRIALI

STEFANO AMBROSINI

Commento a Cassazione Sezioni Unite civili 29 ottobre 2026 n. 28087. Pres. Pasquale D'Ascola — Rel. Est. Paola Vella

SOMMARIO: 1. La vicenda fattuale e processuale: dagli interventi sullo stabilimento di Taranto alla pronuncia delle Sezioni Unite. – 2. Il significato della decisione e il suo nucleo determinante. – 3. Il tempo del risanamento e l'evoluzione della domanda. – 4. La tutela preventiva come oggetto autonomo del giudizio. – 5. Decisorietà, stabilità e ricorso straordinario. – 6. Giurisdizione ordinaria e oggetto sostanziale della domanda. – 7. Il controllo incidentale sulla valutazione amministrativa. – 8. La prescrizione di rimozione e il suo differimento. – 9. Amianto ed emissioni nocive nella concreta struttura degli impianti. – 10. Precauzione, prova del pericolo e limiti del sindacato di legittimità. – 11. Proporzionalità della sospensione e protezione del lavoro. – 12. Amministrazione straordinaria e utilità estranee al concorso. – 13. Autonomia delle ragioni decisorie e questioni sulle polveri sottili. – 14. Effetti della pronuncia e condizioni della ripresa. – 15. Rilievi conclusivi: effettività della tutela e limiti a improprie generalizzazioni.

Riproduzione riservata

Abstract

La sentenza delle Sezioni Unite sulla sospensione dell'attività produttiva dell'area a caldo dello stabilimento siderurgico di Taranto affronta il rapporto fra tutela collettiva della salute, autorizzazione ambientale e continuità dell'impresa strategica sottoposta ad amministrazione straordinaria. Muovendo dalla ricostruzione della vicenda fattuale e processuale, il commento esamina la natura autonoma dell'inibitoria collettiva, la ricorribilità del decreto conclusivo e i poteri del giudice ordinario di controllo incidentale dell'autorizzazione, soffermandosi sul fondamento concretamente decisivo del rigetto dei ricorsi: l'obbligo di rimozione dell'amianto già imposto nel 2017, il suo differimento e l'accertamento del rischio attuale nelle condizioni specifiche degli impianti. Il principio di precauzione viene esaminato nel rapporto con la prova del pericolo e con la proporzionalità del rimedio; la funzione della procedura concorsuale è considerata alla luce dell'estraneità della domanda alla partecipazione al concorso. Particolare attenzione è riservata all'autonomia delle ragioni relative all'amianto e alle polveri sottili, dalla quale discende la necessità di distinguere gli effetti del rigetto dall'effettiva estensione delle questioni risolte in sede di legittimità.

1. La vicenda fattuale e processuale: dagli interventi sullo stabilimento di Taranto alla pronuncia delle Sezioni Unite

Per cogliere la portata della pronuncia delle Sezioni Unite del 29 ottobre 2026, n. 28087, occorre necessariamente ripercorrere la vicenda da cui essa trae origine, giacché in essa la progressiva emersione delle conseguenze ambientali e sanitarie dell'attività dello stabilimento siderurgico di Taranto si è intrecciata con una serie di interventi legislativi, provvedimenti autorizzativi e decisioni giudiziarie, aventi tutti, sullo sfondo la persistente difficoltà di conciliare la continuità produttiva e occupazionale con l'effettiva attuazione delle misure di risanamento.

La controversia approdata alla Suprema Corte, pur essendo stata introdotta soltanto nel luglio 2021, si inserisce in una

sequenza assai più risalente, rispetto alla quale l'azione inibitoria collettiva ha rappresentato lo strumento attraverso cui i cittadini hanno domandato una tutela direttamente incidente sulla prosecuzione dell'attività ritenuta pericolosa.

Un primo snodo della vicenda è costituito dal sequestro preventivo dell'area a caldo, disposto nel luglio 2012 sulla base degli accertamenti chimici ed epidemiologici acquisiti nel procedimento penale, al quale fecero seguito il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'adozione del d.l. n. 207/2012, che consentì la prosecuzione dell'attività dello stabilimento, riconosciuto di interesse strategico nazionale, subordinandola all'adempimento delle prescrizioni autorizzative. Su tale assetto intervenne la sentenza costituzionale n. 85/2013, la quale, nel ritenere non fondate le questioni allora sottoposte al suo esame, valorizzò il bilanciamento fra i diritti e gli interessi coinvolti, senza peraltro sottrarre l'attuazione del programma di adeguamento ai controlli amministrativi e giudiziari. Come ricordano le Sezioni Unite, l'equilibrio così delineato presupponeva che il risanamento procedesse secondo le prescrizioni imposte, restando affidata alle autorità competenti l'adozione delle misure necessarie in presenza di inadempimenti.

Negli anni successivi, tuttavia, il completamento degli interventi ambientali fu interessato da ripetuti differimenti, sino alla fissazione, nell'assetto recepito dal piano ambientale del 2017, del termine del 23 agosto 2023. Nel medesimo arco temporale, mentre la Corte costituzionale, con la sentenza n. 58/2018, censurava una disciplina che consentiva la continuazione dell'attività sulla base di un piano unilateralmente predisposto dall'impresa, senza adeguate misure immediate di protezione, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella decisione *Cordella e altri c. Italia* del 24 gennaio 2019, accertava la persistente compromissione della situazione sanitaria e l'inadeguatezza della protezione assicurata ai soggetti esposti. È all'interno di questo quadro, segnato dalla distanza fra

gli interventi programmati e i risultati concretamente conseguiti, che prende avvio il giudizio civile milanese.

Con ricorso del 16 luglio 2021, undici cittadini residenti a Taranto proposero dinanzi alla sezione specializzata in materia di impresa del Tribunale di Milano un'azione inibitoria collettiva ai sensi dell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c., convenendo Ilva s.p.a. in amministrazione straordinaria, proprietaria dello stabilimento, Acciaierie d'Italia Holding s.p.a., affittuaria del ramo aziendale, e Acciaierie d'Italia s.p.a., società che ne esercitava la gestione. La domanda era rivolta alla tutela dei diritti omogenei alla salute e alla serenità della vita delle persone residenti nel territorio interessato dalle emissioni, ai quali si affiancava una distinta pretesa concernente le conseguenze climatiche dell'attività produttiva.

Già nella formulazione originaria, il pregiudizio dedotto veniva individuato nell'«ingiusta esposizione al rischio», sicché l'iniziativa non era subordinata alla dimostrazione di una patologia individuale già insorta, né aveva per oggetto la liquidazione di danni alla persona. I ricorrenti chiedevano, in via principale, la cessazione dell'attività dell'area a caldo e, secondo un'articolazione subordinata delle conclusioni, interventi relativi alle cokerie e alla sospensione della produzione sino all'adempimento delle prescrizioni ambientali; domandavano inoltre l'adozione di un piano di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, accompagnando tali richieste con quelle di pubblicazione del provvedimento e di applicazione di misure coercitive indirette. La dimensione collettiva della tutela si collegava, dunque, alla diffusività della condotta denunciata e del rischio che ne sarebbe derivato, pur essendo l'azione promossa da singole persone fisiche[1].

Dopo avere affrontato le eccezioni preliminari sollevate dalle società, relative, fra l'altro, alla giurisdizione, alla legittimazione e all'applicabilità temporale della nuova disciplina dell'inibitoria collettiva, il Tribunale adottò, il 16 settembre

[1] Trib. Milano, ord. 16 settembre 2022, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

2022, due distinti provvedimenti, uno concernente tali questioni e l'altro recante il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Quest'ultimo sottoponeva al giudice europeo tre quesiti sull'interpretazione della direttiva 2010/75/UE, riguardanti il rapporto fra autorizzazione e valutazione del danno sanitario, l'estensione delle sostanze nocive da prendere in considerazione nel procedimento autorizzativo e la compatibilità delle reiterate proroghe degli interventi con la permanenza di pericoli gravi per la salute e per l'ambiente. La prosecuzione del giudizio veniva così subordinata alla definizione dei criteri europei alla cui luce valutare le condizioni di esercizio dello stabilimento[2].

Con sentenza del 25 giugno 2024, resa nella causa C-626/22, la Grande Sezione della Corte di giustizia chiarì che la valutazione preventiva degli impatti dell'attività sulla salute umana e sull'ambiente deve costituire parte integrante dei procedimenti di rilascio e riesame dell'autorizzazione e che l'esame deve comprendere le sostanze inquinanti emesse dall'installazione delle quali sia scientificamente riconosciuta la nocività, anche quando non fossero state considerate nell'originaria valutazione. Quanto alla reiterazione dei differimenti, la Corte affermò che, ricorrendo i pericoli contemplati dalla disciplina europea, quest'ultima «esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso». Rimaneva naturalmente affidato al giudice nazionale l'accertamento della sussistenza di quei presupposti nella fattispecie e l'adozione del provvedimento conseguente[3].

La ripresa del processo si accompagnò, nel frattempo, a rilevanti mutamenti del quadro soggettivo e amministrativo. Nel corso del 2024 anche Acciaierie d'Italia e Acciaierie d'Italia Holding furono ammesse all'amministrazione straordinaria, circostanza dalla quale derivarono l'interruzione del giudizio e la sua successiva riassunzione, mentre la Regione Puglia, il Gruppo di Intervento Giuridico e il Codacons intervennero a

[2] Trib. Milano, decr. 26 febbraio 2026; Trib. Milano, ord. 16 settembre 2022.

[3] Corte giust. UE, Grande Sezione, 25 giugno 2024, causa C-626/22.

Riproduzione riservata

sostegno delle domande dei cittadini. A tali sopravvenienze si aggiunsero gli interventi normativi del 2025 sul riesame dell'autorizzazione e sui rapporti fra valutazioni sanitarie e procedimento autorizzativo, dapprima contenuti nel d.l. n. 5/2025 e successivamente confluiti nella legge n. 31/2025, di conversione del d.l. n. 3/2025[4].

All'esito del nuovo procedimento, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica rilasciò, il 25 luglio 2025, l'autorizzazione integrata ambientale destinata a disciplinare l'esercizio dello stabilimento per dodici anni, con riferimento a uno scenario produttivo di sei milioni di tonnellate annue. Il Tribunale dispose quindi l'acquisizione della documentazione istruttoria e di controllo e assegnò alle parti termini per interloquire sul nuovo titolo, rispetto al quale i cittadini, con memoria del 30 settembre 2025, riformularono le proprie conclusioni. La domanda venne concentrata sulla sospensione dell'attività dell'area a caldo, previa disapplicazione dell'AIA sopravvenuta, sino al rilascio di un'autorizzazione conforme ai criteri indicati dalla Corte di giustizia e all'integrale adempimento delle relative prescrizioni. Tale adeguamento, ritenuto ammissibile dai giudici di merito, teneva conto del mutamento del quadro amministrativo e circoscriveva la richiesta rispetto all'originaria domanda di chiusura[5].

Con decreto del 26 febbraio 2026, il Tribunale, confermate le soluzioni adottate sulle questioni preliminari, riconobbe la sussistenza di una situazione attuale di pericolo sulla base delle valutazioni sanitarie, delle risultanze tecniche e del complesso degli elementi acquisiti. Il giudice milanese ravvisò, in particolare, l'illegittimità delle disposizioni dell'AIA che rinviavano l'effettiva attuazione degli interventi a tempi eccessivamente dilatati o non sufficientemente determinati, individuando il vizio «nella illegittima dilatazione (12 anni) dei tempi necessari per la loro implementazione». Ne seguì la

[4] Trib. Milano, decr. 26 febbraio 2026.

[5] Trib. Milano, decr. 26 febbraio 2026. Sull'ammissibilità della riformulazione delle domande, anche App. Milano, decr. 27 luglio 2026, p. 17.

disapplicazione di specifiche previsioni autorizzative e l'adozione di un ordine di sospensione dell'attività produttiva dell'area a caldo, la cui efficacia veniva tuttavia differita per consentire la regolarizzazione[6].

Più precisamente, il Tribunale concesse un «termine di grazia» sino al 23 agosto 2026, entro il quale le società avrebbero potuto evitare la sospensione ottenendo l'integrazione dell'AIA mediante l'indicazione di tempi certi e ragionevolmente brevi per l'attuazione degli interventi e assumendo il corrispondente impegno. In mancanza di tali adempimenti, dal successivo 24 agosto avrebbero dovuto iniziare le operazioni tecniche e amministrative necessarie a sospendere in sicurezza la produzione. Il differimento veniva ricondotto a un arco di trentasei mesi computato dal 23 agosto 2023, mentre la distinta domanda di abbattimento delle emissioni climalteranti era respinta. La tutela accordata in prima istanza lasciava pertanto alle imprese uno spazio temporale nel quale ricondurre a legittimità l'assetto autorizzativo, evitando, alle condizioni indicate, l'arresto dell'attività[7].

Il decreto fu reclamato sia dalle società sia dai cittadini: le prime contestavano i presupposti processuali e sostanziali dell'inibitoria e della disapplicazione dell'AIA; i secondi lamentavano l'insufficienza della protezione concessa, insistendo, fra l'altro, sulla rilevanza dell'amianto ancora presente negli impianti e sulla necessità di modificare le modalità temporali dell'ordine. Con provvedimento deliberato il 9 luglio e pubblicato il 27 luglio 2026, la Corte d'Appello di Milano riformò parzialmente la decisione, fondando la sospensione su due ragioni espressamente dichiarate autonome e ciascuna sufficiente a sorreggerla[8].

La prima riguardava l'amianto, rispetto al quale la Corte territoriale ritenne che l'AIA del 2017 avesse imposto la

[6] Trib. Milano, decr. 26 febbraio 2026.

[7] Trib. Milano, decr. 26 febbraio 2026.

[8] App. Milano, decr. 27 luglio 2026.

rimozione integrale entro il 23 agosto 2023 e che gli atti successivi avessero sostanzialmente consentito di differire il completamento delle operazioni sino alla fine della vita tecnica di alcuni impianti. Nell'esaminare l'affermazione secondo cui il materiale residuo non avrebbe costituito una fonte attuale di rischio, il giudice del reclamo rilevò inoltre che il rapporto amministrativo richiamato dalle società riferiva dichiarazioni del gestore, senza che risultasse prodotta la documentazione delle rilevazioni necessarie a sostenerle. La seconda ragione concerneva le polveri sottili e l'inadeguatezza di prescrizioni che, secondo la valutazione della Corte, non assicuravano misure sufficienti di contenimento del rischio riferite allo scenario produttivo autorizzato[9].

Muovendo da tali accertamenti, il decreto qualificò le due ragioni come «aventi ciascuna carattere dirimente, anche ove singolarmente considerata» e dispose, previa disapplicazione incidentale dell'AIA nei profili rilevanti, la sospensione dell'attività dell'area a caldo, assegnando alle società novanta giorni dall'ultima comunicazione del provvedimento per completare le relative operazioni sotto la sorveglianza dell'autorità di controllo. La ripresa veniva rimessa all'iniziativa della proprietaria e delle società gestrici dopo la rimozione integrale dell'amianto e l'adozione delle misure necessarie a ricondurre le emissioni di polveri sottili entro limiti di sicurezza, con riferimento alla capacità produttiva autorizzata e nell'ambito della competente procedura amministrativa. Il termine assumeva così la funzione di consentire l'esecuzione in sicurezza della sospensione, mentre il ritorno all'attività veniva collegato all'effettiva attuazione delle condizioni prescritte. Restava invece confermato il rigetto della domanda relativa alle emissioni di CO_2[10].

Avverso il decreto proposero ricorso straordinario per cassazione Ilva, con quattordici motivi, e Acciaierie d'Italia con Acciaierie d'Italia Holding, con undici motivi, dando origine a

[9] App. Milano, decr. 27 luglio 2026.

[10] App. Milano, decr. 27 luglio 2026.

due impugnazioni successivamente riunite. Nelle more, le società domandarono alla Corte d'Appello la sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'art. 373 c.p.c.; con ordinanza del 9 settembre 2026, il giudice territoriale respinse l'istanza, ritenendo non dimostrato, nei termini necessari, il pregiudizio grave e irreparabile prospettato e distinguendo tale verifica dal riesame delle questioni già decise nel merito. Un'ulteriore istanza fu respinta con ordinanza del 5 ottobre 2026, della quale dà conto la ricostruzione processuale contenuta nella sentenza di legittimità[11].

La controversia giunse quindi all'esame delle Sezioni Unite, dinanzi alle quali il pubblico ministero concluse per il parziale accoglimento delle impugnazioni. Con la sentenza n. 28087/2026, la Corte, riconosciuta l'ammissibilità del ricorso straordinario contro il decreto che aveva accolto con effetti irreversibili la domanda inibitoria, rigettò sia il ricorso principale sia quello incidentale e compensò integralmente le spese, in considerazione della novità di gran parte delle questioni affrontate. Nel pervenire a tale esito, qualificò l'azione come «strutturalmente» priva di natura cautelare, confermò la giurisdizione ordinaria e riconobbe la legittimità del controllo incidentale sull'autorizzazione, i cui effetti rimanevano circoscritti al giudizio fra le parti.

Ai fini dell'esatta ricostruzione dell'esito processuale, assume tuttavia particolare rilievo il diverso trattamento riservato alle due ragioni sulle quali si fondava il decreto impugnato. Le censure concernenti l'amianto furono ritenute in parte infondate e in parte inammissibili, con conseguente permanenza di una ragione autonomamente sufficiente a sostenere l'inibitoria; quelle relative alle polveri sottili vennero invece dichiarate inammissibili per difetto d'interesse, poiché il loro eventuale accoglimento non avrebbe potuto determinare la cassazione del provvedimento. La stabilizzazione dell'ordine di sospensione, dunque, discende da una decisione nella quale la conferma degli accertamenti rilevanti sull'amianto si combina con

[11] App. Milano, ord. 9 settembre 2026.

l'applicazione delle regole processuali sull'impugnazione di pronunce fondate su più ragioni autonome, restando distinto il problema della fondatezza, nel merito, di ciascuna delle ulteriori argomentazioni sviluppate dai giudici milanesi.

Proprio questa articolazione dell'esito processuale consente di individuare le questioni sulle quali si concentra il contributo della pronuncia e di coordinarne l'esame con la vicenda che l'ha preceduta.

2. Il significato della decisione e il suo nucleo determinante

Alla luce dei termini della vicenda così ricostruiti, la sentenza n. 28087 del 2026, con la quale le Sezioni Unite respingono i ricorsi di Ilva e delle società Acciaierie d'Italia contro il decreto della Corte d'Appello di Milano che aveva disposto la sospensione dell'attività produttiva dell'area a caldo dello stabilimento di Taranto, assume rilievo per il rapporto che istituisce fra protezione della salute e strumenti capaci di renderla effettiva nei confronti di un'attività industriale autorizzata e di interesse strategico nazionale. Se l'ampiezza della ricostruzione normativa e giudiziaria restituisce la complessità della controversia, la struttura della decisione impone di riconoscere che l'esito del giudizio di legittimità dipende dalla tenuta della ragione decisoria concernente l'amianto, ritenuta autonomamente sufficiente a sorreggere l'inibitoria, mentre quelle relative alle polveri sottili vengono dichiarate inammissibili per difetto di interesse.

Poiché tale distinzione impedisce di attribuire alla Corte una pronuncia di merito su tutte le questioni che la controversia aveva sollevato, essa orienta l'analisi dei suoi apporti sistematici: il decreto impugnato rimane fermo anche nelle prescrizioni relative alle polveri, sebbene non siano risolte le specifiche contestazioni riguardanti i parametri di sicurezza, le valutazioni sanitarie favorevoli o lo scenario produttivo di riferimento. Ne discende che la portata dell'esito processuale e quella dell'elaborazione nomofilattica, pur connesse, finiscono per non coincidere, sicché proprio la loro separazione consente

di individuare con maggiore precisione i vari passaggi della decisione.

Il contributo della pronuncia ruota, quindi, attorno alla capacità dell'inibitoria collettiva di offrire una tutela autonoma ai diritti esposti al rischio di lesione nonché al controllo giudiziale sulla giustificazione amministrativa della prosecuzione dell'attività, ai quali si collega la valutazione del tempo già concesso per l'adeguamento e della sostenibilità di ulteriori differimenti. Entro questo quadro si comprende l'affermazione secondo cui l'inibitoria realizza una «tutela diretta (non meramente conservativa) e immediata (non soltanto anticipatoria)», riferita a diritti «pregiudicandi e pregiudicati»; come si vede, il rilievo della formula risiede nella possibilità di assumere il *pericolo* come oggetto di una decisione conclusiva, senza subordinare l'intervento alla successiva verificazione di danni individuali.

Un'avvertenza, seppur probabilmente superflua: la ricostruzione che segue muove dalla motivazione e dal dispositivo della sentenza, letti in relazione ai provvedimenti milanesi che ne costituiscono l'antecedente, mentre i richiami normativi e giurisprudenziali sono utilizzati nei limiti in cui risultano ricostruiti e impiegati nelle decisioni esaminate.

3. Il tempo del risanamento e l'evoluzione della domanda

La dimensione temporale della controversia emerge anzitutto dal rapporto fra la continuità della condotta denunciata e i mutamenti intervenuti durante il processo: il ricorso presentato il 16 luglio 2021 da residenti di Taranto davanti alla sezione specializzata in materia d'impresa del Tribunale di Milano, a tutela dei diritti omogenei della collettività esposta alle emissioni, rimane rivolto a Ilva, proprietaria dello stabilimento, ad Acciaierie d'Italia Holding, affittuaria del ramo aziendale, e ad Acciaierie d'Italia, gestore operativo, pur nel sopravvenire dell'amministrazione straordinaria delle società affittuaria e gestrice, che determina l'interruzione e la successiva riassunzione del giudizio. In questo itinerario si collocano anche

gli interventi di Regione Puglia, Codacons e Gruppo di Intervento Giuridico a sostegno dei ricorrenti, mentre la tutela richiesta continua a riguardare le condizioni nelle quali l'attività può proseguire.

In tale prospettiva, il rinvio pregiudiziale disposto dal Tribunale con ordinanza del 16 settembre 2022 e la risposta fornita dalla Grande Sezione della Corte di giustizia il 25 giugno 2024, nella causa C-626/22, assumono rilievo per il criterio di valutazione che introducono nel giudizio.

Come riferito dalle Sezioni Unite, l'interpretazione della direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali richiede che la valutazione degli impatti sulla salute sia interna al rilascio e al riesame dell'autorizzazione, che siano considerate tutte le sostanze nocive potenzialmente emesse e che non vengano reiterate proroghe delle misure di protezione in presenza di pericoli gravi e rilevanti; la Cassazione riporta, in particolare, la conclusione secondo cui, ricorrendo tali pericoli, l'art. 8, par. 2, della direttiva «esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia sospeso»[12].

Anche il rilascio dell'AIA del 25 luglio 2025 incide sull'oggetto del giudizio, poiché rende necessario adeguare il contraddittorio e le conclusioni alla nuova autorizzazione, della quale i cittadini chiedono la disapplicazione ai fini della sospensione dell'attività. Fra il decreto del Tribunale del 26 febbraio 2026 e quello della Corte d'Appello del 27 luglio 2026 muta, a sua volta, la conformazione temporale della tutela: alla possibilità di evitare la sospensione attraverso gli adempimenti di regolarizzazione indicati dal primo giudice subentra un ordine che assegna novanta giorni per completare le relative operazioni e collega la ripresa all'attuazione delle condizioni prescritte. Nel riconoscere rilievo autonomo anche alla questione dell'amianto, la Corte territoriale disapplica l'AIA in via incidentale e nei

[12] Sentenza, pp. 5–7, § 2 dei Fatti di causa; il passo citato riproduce la statuizione della Corte di giustizia del 25 giugno 2024, C-626/22.

profili rilevanti per la decisione, mentre rimane respinta la domanda relativa alla tutela del clima[13].

Considerata attraverso questi mutamenti, la successione degli atti assume un significato che oltrepassa la semplice cronologia, nella misura in cui la Corte mostra come un termine originariamente destinato a rendere possibile l'adeguamento possa mutare funzione quando la sua reiterata dilazione consenta la permanenza della situazione che avrebbe dovuto essere rimossa. Il passato conserva, sotto questo profilo, rilevanza giuridica perché permette di valutare la concreta credibilità delle promesse di risanamento e l'effettiva temporaneità delle misure di prosecuzione; e, pur senza sostituire la prova del rischio presente, l'esperienza accumulata concorre a spiegare perché un ulteriore rinvio richieda una giustificazione più consistente della mera riproposizione di programmi già differiti.

È in tale prospettiva che vanno letti i riferimenti alla decarbonizzazione: secondo la ricostruzione accolta dalla Corte, l'AIA 2025 autorizza ancora l'attività a ciclo integrale sino al 2037, mentre «non è attualmente previsto alcun vincolo cogente tra i piani di decarbonizzazione» e la prosecuzione di quella stessa attività. Il passaggio, ripreso dal decreto del Tribunale, evidenzia la distanza fra un indirizzo di trasformazione e un obbligo attuale assistito da tempi verificabili[14].

La decisione non assume, pertanto, la transizione tecnologica come fatto già realizzato o come garanzia sufficiente della sicurezza presente, la cui tutela richiede un rimedio capace di incidere sull'attualità della condotta.

[13] Sentenza, pp. 7–9, §§ 3–5 dei Fatti di causa. Per la domanda relativa al clima, pp. 7–8. Quanto alla portata della disapplicazione e alle modalità dell'ordine, App. Milano, decr. 27 luglio 2026, pp. 43–45, ove essa è espressamente qualificata come «in via incidentale, e *in parte qua*»; la natura incidentale e gli effetti limitati alle parti sono chiariti anche dalla sentenza, pp. 46 e 48–51.

[14] Sentenza, pp. 14–15, § III, nel passo che riprende la motivazione del Tribunale sulla durata dell'AIA 2025 e sul rapporto con i piani di decarbonizzazione.

4. La tutela preventiva come oggetto autonomo del giudizio

In questa prospettiva, la qualificazione dell'azione *ex* art. 840-*sexiesdecies* c.p.c., dalla quale dipendono tanto il regime delle impugnazioni quanto il rapporto con la procedura concorsuale, viene costruita dalle Sezioni Unite traendo le mosse dalla distinzione fra funzione preventiva e natura cautelare: sebbene l'azione di cui trattasi condivida con la tutela cautelare l'esigenza di prevenire il reiterarsi delle condotte e la necessità di un intervento rapido, «strutturalmente non riveste natura cautelare», configurandosi come «un giudizio ordinario, di tipo camerale, a cognizione sommaria», la cui disciplina combina, nei limiti della compatibilità, il procedimento camerale e disposizioni proprie dell'azione di classe[15].

Per comprendere la terminologia impiegata occorre mantenere separati la funzione del giudizio, la forma del procedimento e l'ampiezza della cognizione, giacché il riferimento al carattere ordinario indica, nel percorso argomentativo della sentenza, l'autonomia della tutela rispetto a una successiva causa destinata a conferirle stabilità, mentre il ricorso alle forme camerali e alla cognizione sommaria descrive il modello processuale prescelto per conseguirla. Gli elementi di semplificazione, attenendo al modo in cui la controversia viene trattata, non privano dunque il provvedimento del contenuto decisorio necessario a regolare il conflitto fra le parti.

La motivazione è esplicita quando osserva che «Non vi è alcuna causa "di merito" ipotizzabile come epilogo di questa azione inibitoria collettiva», richiamando inoltre il divieto di cumulo con l'azione di classe restitutoria o risarcitoria[16]. Poiché l'utilità perseguita è già interamente compresa nella cessazione o nella prevenzione della condotta pregiudizievole, non occorre che il giudizio sfoci nell'attribuzione di una somma di denaro affinché esso definisca una controversia sostanziale; la

[15] Sentenza, p. 32, § V.2.

[16] Sentenza, pp. 33–34, § V.2.

protezione del bene può essere soddisfatta, nel suo contenuto specifico, dall'*impedimento della lesione*.

Su questa conformazione della tutela incide, a sua volta, la collettività dei soggetti esposti, rispetto alla quale la sentenza distingue l'inibitoria dall'azione di classe risarcitoria presa in considerazione dai precedenti sull'inammissibilità del ricorso straordinario: in quei casi il diritto al risarcimento rimaneva azionabile individualmente; qui viene in rilievo la cessazione di una condotta che pregiudica, o rischia di pregiudicare, una pluralità di persone. La differenza valorizzata dalla Corte riguarda dunque l'oggetto del rimedio e la sua capacità di assicurare una protezione adeguata alla dimensione del pericolo[17].

Sul piano sistematico, l'inibitoria si configura così come una *forma compiuta di tutela giurisdizionale preventiva*, il cui interesse deriva dall'esigenza di proteggere beni, fra i quali la salute, che la sola riparazione successiva non salvaguarda adeguatamente, indipendentemente dall'anticipazione di un futuro risarcimento. Questa ricostruzione spiega anche perché la prova rilevante possa riguardare il rischio della condotta senza coincidere con l'accertamento di tutti gli elementi richiesti per una responsabilità risarcitoria individuale; la diversità dell'oggetto del giudizio giustifica la differenza degli accertamenti necessari, entro i limiti propri del rapporto fra precauzione e prova del pericolo.

5. Decisorietà, stabilità e ricorso straordinario

Dall'autonomia della tutela prende le mosse anche la Corte nel riconoscere la ricorribilità del decreto pronunciato in sede di reclamo, attraverso una lettura funzionale dei requisiti di decisorietà e definitività, dei quali ribadisce il necessario concorso, precisando tuttavia che la loro interpretazione deve adattarsi al modello processuale utilizzato e alla natura degli

[17] Sentenza, pp. 34–35, § V.3; vi sono richiamate, fra le altre, Cass., sez. un., n. 2610/2017, e Cass., sez. III, n. 26725/2018 e n. 34399/2022.

interessi protetti. Quando il provvedimento sia destinato a incidere durevolmente su diritti fondamentali, la stabilità necessariamente aperta ai fatti sopravvenuti non può infatti essere confusa con la provvisorietà di una misura destinata a essere assorbita da un altro giudizio.

Su tali premesse si fonda il principio espressamente formulato dalla Corte: «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». La riserva relativa alle sopravvenienze delimita la stabilità del comando e, insieme, ne preserva l'idoneità a regolare la situazione già giudicata.

L'argomentazione valorizza la «tendenziale stabilità» del provvedimento, ritenendo irragionevole opporre un rigido sbarramento formale a interessi che richiedono un adeguamento continuo alla realtà, anche sulla base di dati scientifici e tecnici. La motivazione richiama, in questa prospettiva, i precedenti in materia di diritti personalissimi e di provvedimenti familiari, fra i quali Cass., Sez. Un., n. 22423/2023, e utilizza la nozione di «decisorietà "di fatto"» per descrivere l'incidenza potenzialmente irreparabile della decisione.

La soluzione, pur apparendo coerente con l'autonomia del giudizio, richiede una precisazione quanto all'impiego dell'irreversibilità, poiché, nella successiva trattazione dell'interesse a ricorrere, la stessa sentenza dà atto del mantenimento degli impianti in preriscaldo, funzionale a un eventuale riavvio, distinguendolo dallo spegnimento a freddo che le società avevano prospettato come irreversibile. L'irreversibilità richiamata nel principio non può quindi essere sovrapposta senza mediazioni alla materiale distruzione degli impianti, appartenendo a un ragionamento più ampio circa gli effetti durevoli della decisione e il bisogno di controllo di legittimità.

Resta, nondimeno, una tensione fra la formulazione testuale del principio, che include espressamente gli effetti irreversibili, e una parte della motivazione, che sembra fondare la ricorribilità soprattutto sulla natura contenziosa, sull'autonomia e sulla stabilità del rimedio. La sentenza non chiarisce fino a che punto il risultato si estenderebbe a un'inibitoria priva di effetti concretamente irreversibili, sicché una massimazione rispettosa del testo deve conservarne la condizione, senza trasformare la decisione in un'affermazione generale sulla ricorribilità di ogni provvedimento conclusivo del procedimento.

La modificabilità per sopravvenienze consente, inoltre, di distinguere l'adeguamento del comando dalla rinnovazione del giudizio sul medesimo quadro fattuale, giacché, se nuove condizioni impiantistiche o interventi di bonifica possono incidere sull'attualità della protezione, ciò non significa che le parti possano riproporre indefinitamente le contestazioni già decise. Com'è chiaro, quindi, la stabilità *rebus sic stantibus* rende compatibili l'effettività del provvedimento e la sua sensibilità all'evoluzione del rischio, senza esaurire i problemi relativi alle forme processuali attraverso cui tale adeguamento potrà essere richiesto.

6. Giurisdizione ordinaria e oggetto sostanziale della domanda

Alla qualificazione del rimedio si affianca l'individuazione della giurisdizione competente: muovendo dal *petitum* sostanziale, individuato attraverso la causa della domanda e la natura del rapporto dedotto, la Corte ricostruisce il riparto di giurisdizione considerando che, nel caso concreto, la lesione lamentata deriva dal comportamento delle società e che la tutela richiesta consiste nella sua inibizione; l'autorizzazione ambientale entra quindi nel giudizio come presupposto dell'attività, senza che il suo annullamento costituisca l'oggetto principale della controversia. La situazione soggettiva, precisa la motivazione, è pregiudicata «non già dall'esercizio di un

potere della pubblica amministrazione, bensì da un comportamento del privato».

Questa impostazione consente di evitare che la presenza di un'autorizzazione amministrativa assorba ogni forma di tutela nell'impugnazione dell'atto, poiché il rapporto fra il titolare dell'attività e i soggetti esposti al rischio conserva una propria rilevanza, anche quando la condotta sia inserita in una cornice pubblicistica. La natura fondamentale del diritto protetto concorre al ragionamento, ma non opera isolatamente: la sentenza considera anche la struttura della domanda, l'identità dei destinatari dell'ordine e l'assenza di una pertinente ipotesi di giurisdizione esclusiva amministrativa.

In coerenza con tale distinzione, la Corte richiama, sulla scorta di Cass., Sez. Un., n. 8092/2020 e n. 28284/2021, la distinzione fra attività nociva difforme dall'autorizzazione e attività nociva a essa conforme. Nel primo caso il giudice può inibire il comportamento o ricondurlo alla regolazione; nel secondo deve valutare la disapplicazione della regolazione illegittima, quando ciò sia necessario per eliminare le conseguenze pregiudizievoli. Il passaggio riportato dalla sentenza chiarisce che ai provvedimenti autorizzativi «non può riconoscersi l'effetto di affievolire diritti fondamentali dei terzi».

Pur lasciando ferma la funzione dell'autorizzazione, l'assunto esclude che essa determini automaticamente l'arretramento della tutela dei diritti, in coerenza con il richiamo, contenuto nella decisione, alla sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013, anche nella parte in cui riconosce la possibilità di azionare contro l'AIA i rimedi previsti davanti a entrambe le giurisdizioni. Il problema diventa pertanto quello dei rispettivi oggetti e degli effetti dei giudizi, anziché quello dell'esclusività di un'unica sede di protezione.

Quanto poi al dedotto sconfinamento nella discrezionalità amministrativa, le Sezioni Unite osservano che il decreto non annulla l'AIA, non impartisce ordini all'amministrazione competente al rilascio e non sostituisce una propria

autorizzazione a quella amministrativa. Nell'individuare gli obiettivi necessari a rimuovere il pregiudizio, invero, esso lascia ferma la disciplina procedimentale del riesame, sicché le contestazioni sulla correttezza dell'accertamento sanitario appartengono al *modo* in cui il potere giurisdizionale è esercitato e non alla sua *esistenza*: contestazioni che devono essere prospettate attraverso i pertinenti vizi di legge o di motivazione, senza convertirle in questioni sui limiti esterni della giurisdizione.

7. Il controllo incidentale sulla valutazione amministrativa

Una volta individuato l'oggetto della controversia e riconosciuto il potere di disapplicare l'AIA, le Sezioni Unite affrontano il problema di come il giudice dei diritti possa confrontarsi con una valutazione amministrativa complessa, riconducendo la soluzione all'art. 5 della legge n. 2248 del 1865, allegato E, e alla posizione dell'atto nella sequenza delle questioni da decidere: poiché l'autorizzazione integra un antecedente della condotta contestata, la sua legittimità può essere conosciuta *incidenter tantum*, senza efficacia di giudicato sull'atto e senza determinarne l'annullamento.

La delimitazione degli effetti è correttamente accompagnata da una lettura non soltanto formale del controllo. Richiamando Cass., sez. I, n. 33398/2024, la decisione in esame osserva che la valutazione e la sintesi amministrativa «non si impongono al giudice dei diritti come un dato assolutamente insindacabile», di tal che il sindacato può riguardare «non solo l'esattezza degli elementi addotti, ma anche la loro attendibilità e la loro coerenza», nonché la completezza dei dati rilevanti e la loro idoneità a sostenere le conclusioni raggiunte.

Il rilievo dell'affermazione risiede nella distinzione fra il controllo delle premesse conoscitive dell'atto e la sostituzione giudiziale nelle scelte riservate all'amministrazione, giacché, quando un'autorizzazione presuppone che una sostanza non presenti rischi, il giudice chiamato a proteggere la salute deve poter verificare se quella conclusione poggi su accertamenti

effettivi e coerenti; altrimenti il richiamo alla discrezionalità tecnica renderebbe sottratta alla verifica proprio la premessa dalla quale dipende la possibilità di esercitare il diritto. La complessità dell'istruttoria aumenta l'esigenza di ricostruirne il percorso, senza trasformarla in una presunzione assoluta di correttezza.

La distinzione non risolve, peraltro, ogni problema di confine, dal momento che l'ordine di rimuovere integralmente l'amianto restringe in modo incisivo le condizioni della futura ripresa, pur lasciando all'amministrazione la scelta delle modalità tecniche e l'esercizio dei poteri autorizzativi. La compatibilità di tale ordine con la separazione delle funzioni dipende, nel ragionamento della Corte, dal fatto che esso attui un obbligo già individuato e risponda a un rischio concretamente accertato. In questa prospettiva, la precedente prescrizione del 2017 assume una funzione di raccordo fra il controllo di legittimità e il contenuto del comando rivolto alle società.

Su un diverso piano, la sentenza riconosce – né sarebbe potuto essere altrimenti – che la sospensione produce conseguenze sui lavoratori, sui fornitori e sugli altri soggetti interessati all'attività, qualificandole come effetti riflessi del provvedimento.

La distinzione fra effetti giuridici diretti e ricadute economiche è necessaria per comprendere il meccanismo della disapplicazione: essa non rende irrilevanti le conseguenze sociali, che tuttavia devono essere considerate sul diverso piano della proporzionalità della tutela e delle misure pubbliche di accompagnamento. Il punto è quindi che L'AIA permane formalmente nell'ordinamento, e la sua operatività viene impedita nel caso concreto[18].

8. La prescrizione di rimozione e il suo differimento

Il raccordo fra il controllo sull'autorizzazione e il contenuto dell'inibitoria emerge anzitutto dall'interpretazione dell'art. 13,

[18] Sentenza, p. 51, § VIII.b.2.

comma 2, del d.P.C.m. 29 settembre 2017, con la quale si apre la ragione decisiva relativa all'amianto: come riportato dalla Corte, la disposizione richiedeva un programma organico di rimozione dell'amianto, denominato PORA, e stabiliva che il cronoprogramma e gli aggiornamenti dovessero «comunque mantenere la coerenza con il termine ultimo per la realizzazione degli stessi», fissato al 23 agosto 2023[19]. La controversia verte precisamente sul contenuto dell'obbligo, giacché, secondo le società, la prescrizione imponeva la presentazione e l'attuazione progressiva del programma, mentre, secondo i giudici, la scadenza riguardava la realizzazione degli interventi.

Le Sezioni Unite condividono la seconda lettura, rilevando che l'AIA 2017 imponeva, in aggiunta agli obblighi previsti dalla disciplina generale, la rimozione dell'amianto secondo un programma fondato sulla mappatura degli impianti, da eseguire nel termine di sei anni. A sostegno di tale lettura viene coerentemente valorizzata anche la richiesta del gestore di rimodulare il cronoprogramma nel 2023, comportamento che la Corte considera coerente con la vincolatività della scadenza; la bonifica di alcuni impianti viene poi differita sino al termine della loro vita tecnica, mentre il sistema autorizzativo si concentra sul monitoraggio della situazione residua[20].

Alla ricostruzione dell'obbligo si collega l'esame della documentazione utilizzata per sostenere l'assenza di rischio, nella quale la motivazione individua un elemento determinante: nel parere istruttorio conclusivo (PIC) dell'AIA 2025, la precedente prescrizione viene considerata attuata attraverso il decreto ministeriale del 2023, richiamando la non pericolosità dell'amianto ancora contenuto nelle strutture.

La Corte d'Appello aveva però rilevato che il rapporto dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, ISPRA, riportava la valutazione del gestore senza attestarla

[19] Sentenza, pp. 54–55, § VIII.c.3, che riproduce e interpreta l'art. 13, comma 2, del D.P.C.M. 29 settembre 2017.

[20] Sentenza, pp. 55–56, § VIII.c.3, anche per il decreto MASE n. 278/2023 e i cronoprogrammi relativi agli impianti.

autonomamente; secondo la formula riprodotta dalla Cassazione, non risultava prodotta la «documentazione delle rilevazioni compiute», e quest'affermazione non era stata specificamente censurata.

Il rilievo investe la consistenza probatoria della giustificazione amministrativa, poiché una dichiarazione del soggetto obbligato, ancorché recepita nella documentazione amministrativa, non acquista per ciò solo la consistenza di un accertamento indipendente. La sentenza considera necessario risalire alla fonte e alla verificabilità dei dati, tanto più quando essi siano utilizzati per giustificare il superamento di un obbligo già imposto; la mancata censura della specifica lacuna documentale rafforza poi, nel giudizio di legittimità, la tenuta della valutazione compiuta dalla Corte territoriale.

Su questa base le Sezioni Unite concludono che l'AIA 2025, non prescrivendo ulteriormente la bonifica, ha «di fatto avallato una proroga del termine per la rimozione integrale dal 2023 al 2037», in contrasto con l'interpretazione della disciplina europea fornita dalla Corte di giustizia. La qualificazione del 2037 come termine del differimento discende dalla ricostruzione giudiziale dell'effetto complessivo della nuova autorizzazione: non va presentata come la riproduzione di una singola clausola che conceda espressamente quella proroga.

La preesistenza di una specifica prescrizione di rimozione circoscrive, dunque, la portata della decisione, nella quale la Corte, senza desumere dalla sola nocività dell'amianto una regola universale di immediata eliminazione di ogni manufatto che lo contenga, valuta l'inattuazione di un obbligo concreto, il successivo differimento e l'insufficienza della giustificazione offerta nel contesto, estremamente critico, di impianti le cui condizioni sono esaminate separatamente. È dunque questa sequenza – come si vede – a collegare il vizio dell'autorizzazione al contenuto della tutela inibitoria.

9. Amianto ed emissioni nocive nella concreta struttura degli impianti

Sul presupposto dell'obbligo di rimozione così ricostruito, la Corte affronta altresì l'obiezione secondo cui l'amianto presente nelle strutture sarebbe estraneo all'ambito applicativo della direttiva sulle emissioni industriali, non costituendo un prodotto del ciclo siderurgico. La risposta muove dalle definizioni di sostanza, inquinamento, installazione ed emissione, per collegarle all'interpretazione resa dalla Corte di giustizia nel medesimo processo: ciò che rileva, secondo le Sezioni Unite, è che una sostanza scientificamente nota come nociva possa essere emessa dall'installazione, anche quando la sua presenza sia connessa ai materiali di cui gli impianti sono composti e non all'ordinario svolgimento del ciclo produttivo.

La decisione considera pertanto anche la «sostanza comunque presente nello stabilimento e soggetta a possibile dispersione nell'ambiente», poiché l'esigenza di una valutazione sanitaria completa non consente di trascurare una fonte di rischio per il solo fatto che essa sia incorporata nella struttura tecnica dell'installazione. Pur assumendo una portata più ampia della specifica controversia, la proposizione rimane subordinata alla possibilità di dispersione, sicché l'obbligo di considerazione della sostanza nell'istruttoria non può essere trasformato in un'automatica equiparazione fra qualsiasi presenza materiale e un'emissione nociva già in atto.

È a questa condizione che si collega la descrizione degli impianti, nella quale la Corte dà atto della permanenza di ben 2.140 tonnellate di amianto nei *cowpers*, impianti ausiliari degli altiforni nei quali viene riscaldata l'aria destinata al processo produttivo: materiale, questo, utilizzato come isolante termico, che si trova nell'intercapedine fra la corazza esterna e il refrattario[21].

[21] La precisazione delle quantità è accompagnata dalla correzione dell'unità di misura erroneamente impiegata nel passaggio del decreto territoriale riportato in sentenza, dove al riferimento ai chilogrammi deve sostituirsi quello alle tonnellate.

La descrizione della collocazione non esaurisce, tuttavia, il ragionamento sul rischio, che viene sviluppato attraverso il riferimento all'usura delle strutture, alle variazioni termiche, alle vibrazioni e ai fenomeni di deterioramento. Le Sezioni Unite richiamano anche la consulenza delle società, nella quale si legge che i materiali sono «fortemente sollecitati da processi fisico-chimici che determinano l'invecchiamento dei materiali e continui stress termo meccanici», oltre al rilievo secondo cui i refrattari possono presentare fessurazioni, distacchi, erosioni e rotture. Il contenimento dell'amianto viene così valutato nella sua capacità di permanere efficace durante l'esercizio di impianti soggetti a quelle sollecitazioni, anziché essere assunto come una condizione immutabile.

La sequenza motivazionale consente pertanto di distinguere due questioni, delle quali occorre preservare la reciproca autonomia: l'obbligo di includere l'amianto nella valutazione autorizzativa e l'accertamento di una pericolosità tale da giustificare la sospensione. La prima questione è risolta alla luce della nocività e della possibile dispersione; la seconda richiede la considerazione delle condizioni degli impianti e delle altre risultanze istruttorie. Se si eliminasse questa distinzione, il ragionamento rischierebbe di apparire circolare, poiché la sola necessità di valutare una sostanza verrebbe utilizzata come prova della necessità di arrestare l'attività, laddove la decisione dedica all'accertamento concreto un autonomo sviluppo argomentativo.

La medesima esigenza di distinguere opportunamente i piani dell'accertamento riguarda gli incidenti richiamati, che presentano una diversa collocazione temporale: quello del 7 maggio 2025 precede il rilascio dell'AIA, mentre quello dell'8 settembre dello stesso anno è successivo. Il secondo può concorrere alla valutazione giudiziale dell'attualità del pericolo, pur non potendo essere considerato alla stregua di un'informazione già disponibile al momento dell'adozione dell'autorizzazione. La sentenza li considera di conseguenza entrambi nella ricostruzione delle condizioni di rischio,

ancorché occorra ribadire la diversa collocazione temporale, evitando così che l'accertamento successivo venga sovrapposto alla valutazione delle informazioni originariamente conoscibili.

10. Precauzione, prova del pericolo e limiti del sindacato di legittimità

Dalla verifica delle condizioni degli impianti il ragionamento si estende al *principio di precauzione*, che acquista rilievo quando la tutela debba essere assicurata prima che l'incertezza scientifica sia completamente superata, purché il pericolo disponga di una base conoscitiva tale da consentirne una valutazione ragionevole. Nel ricostruirne il contenuto, la sentenza richiama l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e l'art. 301 del testo unico ambientale, oltre alla comunicazione della Commissione del 2000, della quale riprende l'esigenza di una «valutazione scientifica e obiettiva», pur ammettendo che le informazioni possano essere insufficienti, non conclusive o incerte.

Entro questi limiti la precauzione opera nella relazione fra conoscenza disponibile e necessità di protezione, senza poter essere convertita in un'autonoma dimostrazione di qualsiasi rischio allegato. Benché alcune formule generali utilizzate dalla Corte possano risultare, all'apparenza, eccessivamente ampie, la loro applicazione alla controversia poggia in realtà su una pluralità di elementi che la motivazione espone in modo puntuale: le condizioni degli impianti, la possibile dispersione delle fibre, gli incidenti, l'obbligo pregresso di rimozione e la debolezza del supporto documentale invocato per escludere il pericolo. Ne deriva che il fondamento del comando va ricercato nella convergenza di tali elementi, non nell'isolata evocazione del principio.

Alla delimitazione dell'oggetto della prova concorre, a sua volta, la natura dell'inibitoria, poiché, con riferimento all'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c., le Sezioni Unite precisano che esso «non è finalizzato ad accertare responsabilità e risarcire danni», ma a impedire condotte che possano pregiudicare una pluralità di

persone. Il quinto comma della disposizione consente il ricorso a dati statistici e presunzioni semplici, e la Corte segnala che non era stata dedotta una specifica violazione dell'art. 2729 c.c. Il riferimento alla mancanza della censura è rilevante perché delimita il sindacato esercitabile nel concreto giudizio, senza trasformarsi in una valutazione astratta di ogni possibile inferenza presuntiva.

Quando poi la pronuncia in esame parla di un giudizio di pericolosità informato anche alla «causalità attenuata», essa descrive il rapporto fra accertamento del rischio e funzione preventiva del rimedio; non formula, invece, una regola generale che renda superfluo il collegamento fra attività e pericolo o che stabilisca una determinata soglia probabilistica. La distinzione conserva rilievo anche rispetto alle domande risarcitorie, nelle quali potrebbero venire in considerazione questioni individuali che questo processo, per espressa delimitazione del suo oggetto, non decide, sicché non risulta giustificata l'attribuzione alla sentenza di un accertamento indiscriminato delle responsabilità per tutte le patologie della popolazione esposta.

Questa delimitazione dell'accertamento si riflette parimenti sul piano della prova tecnica, su cui la Corte ritiene che le risultanze acquisite consentissero di decidere senza una consulenza d'ufficio, mentre considera inammissibili le censure che, sotto la veste della violazione di legge o del vizio motivazionale, sollecitavano una rinnovata valutazione delle prove. Il punto non implica la marginalità dell'accertamento tecnico, indicando piuttosto che la sua adeguatezza va valutata in relazione agli elementi già disponibili e che il giudizio di legittimità non costituisce la sede per sostituire una diversa lettura del materiale istruttorio a quella congruamente motivata dal giudice di merito.

Rimane essenziale, anche nella prospettiva della generalizzazione del precedente, che l'incertezza non venga confusa con l'assenza di prova e che la prevenzione non si trasformi nella pretesa di una garanzia assoluta contro ogni possibilità di danno. In tale prospettiva, la decisione, senza

enunciare una generale inversione dell'onere probatorio, valorizza l'inconsistenza della specifica giustificazione amministrativa e la presenza di risultanze positive sul rischio.

La forza persuasiva della motivazione risiede precisamente in questa struttura, la quale permette di intervenire *prima del danno* senza rinunciare alla controllabilità del percorso che conduce dal fatto accertato alla misura disposta.

11. Proporzionalità della sospensione e protezione del lavoro

Una volta ricostruiti i presupposti dell'accertamento precauzionale, la proporzionalità della misura va esaminata alla luce della premessa costituzionale con la quale la sentenza orienta la lettura della vicenda, affermando che «il diritto al lavoro che lo Stato deve promuovere è un diritto al lavoro salubre e sicuro», mentre l'attività imprenditoriale deve svolgersi entro i limiti posti dalla protezione della salute, dell'ambiente e della dignità umana.

La contrapposizione fra tutela sanitaria e occupazione viene così ricondotta alle condizioni nelle quali il lavoro è prestato e alle responsabilità pubbliche nella salvaguardia delle persone coinvolte.

L'argomento consente di ricostruire il *bilanciamento* attraverso una rappresentazione più completa dei diritti coinvolti: il lavoratore è titolare del diritto all'occupazione e, al tempo stesso, del diritto a non subire condizioni dannose; la popolazione residente non è necessariamente estranea alla comunità lavorativa; gli effetti sociali dell'arresto dell'attività richiedono misure di sostegno, ma non rendono irrilevante il rischio derivante dalla sua prosecuzione. Si tratta di conseguenze interpretative che discendono linearmente dalla premessa adottata dalla Corte, le quali consentono di comprendere perché la tutela dell'occupazione non si esaurisca nella conservazione dell'assetto produttivo esistente.

È lungo questa linea che la pronuncia richiama la Corte costituzionale n. 85/2013 nella ricostruzione del bilanciamento

originariamente ritenuto ammissibile e affiancandone invece il contenuto alle successive pronunce n. 58/2018 e n. 105/2024. Di quest'ultima valorizza l'affermazione secondo cui le misure di prosecuzione devono tendere a «un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute», senza consentire indefinitamente l'attività attraverso una riduzione del livello di tutela. Il *tempo* torna, pertanto, a essere una componente della proporzionalità: ciò che può giustificarsi come transizione limitata richiede una nuova valutazione quando si prolunghi senza conseguire il risultato cui era funzionale.

Quando il ragionamento viene applicato all'amianto, il giudizio sulla necessità della rimozione risulta sorretto anche dall'osservazione che la stessa amministrazione aveva già scelto quella misura e che le strutture industriali esaminate presentavano caratteristiche diverse da quelle di semplici edifici. La Corte considera perciò riduttivo il richiamo alla possibilità, contemplata dalla disciplina generale e richiamata dalle difese, di ricorrere a forme di contenimento o manutenzione alternative alla bonifica. Il passaggio consente di comprendere la risposta alle società senza attribuire alla sentenza un giudizio di inadeguatezza di tutte le soluzioni conservative in qualsiasi contesto.

Sulla base di tali elementi, la motivazione conclude che l'accertamento dei pericoli gravi e rilevanti è congruamente fondato sulle risultanze istruttorie e che la sospensione non viola il principio di proporzionalità, avuto riguardo anche all'annoso protrarsi della vicenda. E nel riportare una valutazione del pubblico ministero, la Corte osserva che «l'intensità del rimedio inibitorio apprestato corrisponde» alla natura primaria del diritto protetto e alle esigenze di effettività della tutela europea.

Ferma la riconoscibilità di questo percorso, il confronto fra la sospensione e ogni possibile soluzione meno incisiva non riceve uno sviluppo tecnico altrettanto ampio di quello dedicato all'accertamento del rischio. La considerazione critica non consente, sulla base della sola sentenza, di affermare che

esistesse una misura alternativa concretamente equivalente; segnala, tuttavia, il punto nel quale la motivazione deve essere letta con maggiore attenzione.

La gravità degli effetti economici e sociali, quindi, non impedisce l'inibitoria, ma rende necessario che il collegamento fra rischio, inefficacia dei differimenti e contenuto dell'ordine resti verificabile, soprattutto quando il precedente venga invocato in situazioni prive della medesima "storia autorizzativa".

12. Amministrazione straordinaria e utilità estranee al concorso

L'autonomia della tutela e l'incidenza dell'ordine sulle condizioni di esercizio dell'impresa di cui si diceva assumono ulteriore rilievo rispetto alla procedura di amministrazione straordinaria, ponendo un problema distinto da quello della giurisdizione: se cioè la protezione concorsuale possa ostacolare l'azione con la quale i cittadini domandano la cessazione dell'attività pregiudizievole. Questione che le Sezioni Unite affrontano *motu proprio*, osservando giustamente che, benché essa non formi oggetto di specifici motivi di ricorso, un'eventuale improponibilità della domanda sarebbe rilevabile in via autonoma.

Nel richiamare l'art. 48 del d.lgs. n. 270/1999, la Corte prende in considerazione il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali sui beni dei soggetti ammessi alla procedura e analizza, sul piano sistematico, la sua relazione con la tutela cautelare.

La soluzione della controversia non richiede, peraltro, di esaurire tale questione, poiché l'inibitoria in esame manca tanto della natura individuale quanto di quella esecutiva o cautelare. Il punto più significativo è comunque chiarito nel passaggio secondo cui l'ordine «non determina di per sé alcun effetto segregativo sui beni dell'impresa, incidendo solo sulle modalità di esercizio dell'attività produttiva».

Tale distinzione riconduce correttamente il divieto concorsuale alla sua funzione, impedendo che esso si trasformi in una generale immunità dell'impresa rispetto alle regole che ne disciplinano l'attività, giacché i ricorrenti non perseguono una soddisfazione separata sul patrimonio, né un'utilità da distribuire secondo il concorso; chiedono "semplicemente" che cessi una condotta lesiva di diritti fondamentali. La sentenza si pone, sotto questo profilo, in continuità con Cass., Sez. Un., n. 6481/2026, richiamata per la procedibilità delle azioni dirette a conseguire «utilità estranee alla partecipazione al concorso».

Poiché l'incidenza della sospensione sul valore del complesso aziendale, pur riconosciuta, non è ritenuta sufficiente a mutare la natura della domanda, da questa impostazione può ricavarsi che il patrimonio organizzato conserva rilievo per il soddisfacimento dei creditori e per gli obiettivi della procedura, mentre il suo impiego rimane soggetto ai limiti che derivano dalla tutela della salute e dell'ambiente. La continuità dell'attività, anche quando risponda a un interesse collettivo alla conservazione dell'impresa, dev'essere valutata entro tali limiti, dal momento che la sua utilità concorsuale non rende lecita – manco a dirlo – una modalità di esercizio accertata come pregiudizievole.

La portata dell'affermazione richiede, tuttavia, di mantenere uniti i diversi elementi utilizzati dalla Corte, giacché non sarebbe sufficiente qualificare un'azione come collettiva per sottrarla alle regole della procedura: tanto è vero che nell'economia della decisione rilevano anche l'oggetto della pretesa, l'assenza di un effetto segregativo e l'estraneità dell'utilità richiesta al concorso. E neppure può dirsi che la sentenza in commento definisca il regime di ogni possibile misura esecutiva o coercitiva che dovesse successivamente accompagnare l'inibitoria, trattandosi di questioni ulteriori rispetto alla proponibilità dell'azione così come esaminata.

Ne risulta una *delimitazione funzionale* della protezione concorsuale, nella quale si coglie il contributo della sentenza al diritto della crisi: la concentrazione delle pretese patrimoniali

non impedisce, per ciò solo, una decisione sui limiti dell'attività che alimenta o conserva il patrimonio. E la distinzione appare particolarmente rilevante tutte le volte in cui la prosecuzione dell'impresa strategica venga assunta come obiettivo della gestione, poiché impedisce che il perseguimento di tale obiettivo assorba la verifica delle condizioni giuridiche nelle quali esso può essere realizzato.

13. Autonomia delle ragioni decisorie e questioni sulle polveri sottili

Definiti nei termini anzidetti i presupposti della tutela anche nei confronti delle imprese in amministrazione straordinaria, occorre a questo punto tornare al rapporto fra le due ragioni poste a fondamento del decreto territoriale, dal quale discende il limite più rilevante dell'esame delle censure in sede di legittimità. Le Sezioni Unite ricordano infatti che le motivazioni relative all'amianto e alle polveri sottili erano state dichiarate autonome e come tali sufficienti a sostenere individualmente l'inibitoria, precisando che tale autonomia non era stata impugnata; ne consegue che il mancato accoglimento delle censure sulla prima ragione rende privo di utilità l'esame delle doglianze concernenti la seconda, perché l'eventuale loro fondatezza non potrebbe condurre alla cassazione del provvedimento.

Tale conseguenza processuale investe i motivi con i quali le società contestavano l'omessa valutazione delle risultanze della Valutazione di impatto sanitario, denominata VIS, e del parere favorevole dell'Istituto superiore di sanità, ISS; lamentavano la mancata indicazione degli ulteriori limiti di sicurezza richiesti per le polveri; censuravano, infine, il riferimento alla capacità produttiva autorizzata di sei milioni di tonnellate annue anziché alla produzione effettiva inferiore. La Corte sintetizza questi temi e dichiara che «Tutti questi motivi risultano inammissibili per difetto di interesse».

Pur mantenendo ferme le prescrizioni del decreto, il rigetto complessivo dei ricorsi non consente quindi di attribuire alle

Sezioni Unite una soluzione positiva di ciascuna delle questioni appena indicate. La stabilità del decreto produce i propri effetti sulle parti, ma la motivazione della Cassazione non contiene un esame di merito capace di giustificare, come principio autonomamente affermato in questa sede, la prevalenza di determinati valori sulle soglie invocate dalle società o l'irrilevanza della produzione effettiva. La distinzione è necessaria sia nella ricostruzione scientifica del precedente sia nel suo impiego in giudizio.

Entro la stessa delimitazione deve essere letto il richiamo alla direttiva UE 2024/2881 sulla qualità dell'aria, che, collocato dopo la declaratoria d'inammissibilità, ha carattere aggiuntivo: la Corte ne segnala i parametri più rigorosi e il riferimento alle indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità, ma introduce l'osservazione con la formula «Mette solo conto di aggiungere», quando la questione processuale è già stata risolta. Non si tratta, pertanto, della ragione che sorregge l'inibitoria in sede di legittimità, né di un autonomo accertamento sull'applicabilità dei nuovi limiti al concreto assetto produttivo.

La decisione chiarisce, sotto questo profilo, anche il rapporto fra ampiezza espositiva e funzione dei singoli passaggi motivazionali, poiché un riferimento normativo può essere significativo per comprendere l'orientamento della Corte e il contesto del problema, senza essere necessario all'esito; per converso, una proposizione relativamente breve sull'autonomia delle ragioni decisorie può governare l'intero spazio del sindacato.

La corretta lettura del precedente richiede quindi di ricostruire la dipendenza logica fra le questioni, evitando che la maggiore risonanza pubblica di un tema ne faccia presumere l'effettiva decisione.

14. Effetti della pronuncia e condizioni della ripresa

Alla delimitazione delle questioni effettivamente risolte si affianca infine la ricostruzione degli effetti del dispositivo, che rigetta il ricorso principale di Ilva e quello incidentale delle

società Acciaierie d'Italia e compensa integralmente le spese del giudizio di legittimità e dei procedimenti di sospensione[22].

Quanto alle condizioni della ripresa, il decreto territoriale, come riportato nella sentenza, rimette l'iniziativa all'autonomia dei gestori e della proprietaria quando siano stati integralmente rimossi i materiali contenenti amianto indicati nella decisione e adottate le misure necessarie per ricondurre le polveri sottili entro limiti di sicurezza, nell'ambito della cornice procedimentale amministrativa. La formula testuale richiede che essi abbiano «rimosso integralmente l'amianto ancora presente negli impianti» e che siano rispettate le ulteriori condizioni relative alle emissioni.

Sebbene la sospensione rimanga collegata alla rimozione delle condizioni di pericolo e il comando giudiziale non configuri una definitiva interdizione di ogni futura attività industriale, da ciò non deriva che la ripresa sia rimessa a una mera dichiarazione unilaterale di adempimento, atteso che il richiamo alla disciplina amministrativa e l'esigenza di stabilità del provvedimento rendono necessario distinguere gli interventi materiali, la loro verifica e il titolo che consente di operare[23].

La stessa attenzione ai limiti delle questioni effettivamente affrontate deve accompagnare l'esame del mantenimento degli impianti in preriscaldo, del quale la Corte si occupa nel respingere l'eccezione di sopravvenuta carenza d'interesse, dando atto che gli impianti non erano stati definitivamente dismessi e che la conservazione del loro stato termico manteneva una concreta utilità dell'impugnazione. La sentenza richiama inoltre l'art. 4 del d.l. n. 185/2026, che autorizzava il

[22] La compensazione è motivata con la novità di gran parte delle questioni trattate. L'esito conserva il comando contenuto nel decreto della Corte d'Appello, del quale la Cassazione precisa il carattere sostitutivo rispetto alla decisione del Tribunale, così escludendo che le diverse condizioni prospettate in primo grado possano continuare a operare come una disciplina alternativa.

[23] Peraltro, la sentenza non sviluppa in modo completo le forme processuali di un eventuale successivo accertamento dell'adempimento, sicché non sarebbe corretto ricavare dal solo testo una procedura di riavvio già definita in ogni suo passaggio.

riscaldo fino alla pubblicazione della motivazione e comunque non oltre il 15 dicembre 2026. La seconda data rappresenta pertanto, nel testo riportato, un limite massimo e non un'autorizzazione incondizionata a proseguire sino a quel momento.

La distinzione fra sospensione della produzione, preservazione tecnica degli impianti e ripresa autorizzata governa dunque anche la descrizione degli effetti della pronuncia, poiché l'esito del ricorso non consente di affermare, senza ulteriori elementi, che la Corte abbia impartito un autonomo ordine tecnico di spegnimento a freddo, così come non autorizza a considerare irrilevante la cessazione della produzione. Il comando rimasto fermo è quello del decreto impugnato, mentre le modalità della sua attuazione vanno ricostruite nei termini consentiti dagli atti e dalla disciplina applicabile, sui quali peraltro la sentenza offre indicazioni circoscritte.

15. Rilievi conclusivi: effettività della tutela e limiti a improprie generalizzazioni

Considerata nell'insieme dei suoi presupposti e dei suoi effetti, la decisione afferma l'effettività della tutela civile rispetto a una situazione nella quale autorizzazioni, programmi di adeguamento e misure di continuità si erano succeduti senza esaurire il problema della protezione sanitaria, individuando il passaggio decisivo nella possibilità di tradurre il valore della salute in un comando rivolto alle imprese; e ciò attraverso un giudizio autonomo che consenta di verificare incidentalmente la legittimità dell'autorizzazione e di intervenire sul rischio prima della sua trasformazione in danni individualmente risarcibili.

L'effettività così riconosciuta trova consistenza, nella vicenda esaminata, nella ricostruzione degli obblighi e delle informazioni rilevanti: una prescrizione di rimozione con termine determinato, il mancato completamento degli interventi, il differimento della bonifica, l'insufficiente documentazione dell'assenza di rischio e le condizioni attuali degli impianti. La

sequenza conferisce consistenza alla valutazione precauzionale e spiega perché l'ordine giudiziale non possa essere descritto come la semplice preferenza di una diversa soluzione tecnica rispetto a quella amministrativa. In tal modo, la Corte controlla il rapporto fra i presupposti della prosecuzione e la protezione dei diritti, giungendo alla conclusione che esso non sia stato adeguatamente giustificato.

Entro questa ricostruzione si colloca – come si diceva – la *centralità del tempo*, giacché la continuità provvisoria può essere funzionale al risanamento soltanto se conservi un rapporto verificabile con la realizzazione degli interventi; ove invece tale rapporto si affievolisca attraverso differimenti reiterati o scadenze legate alla fine della vita tecnica degli impianti, il carattere temporaneo della tolleranza richiede una dimostrazione che la sola previsione di monitoraggi non assicura. Si tratta – ripetiamo – di una lettura ricavata dalla concreta motivazione, la cui applicazione ad altre fattispecie richiederebbe di accertare un'analoga relazione fra obblighi, tempi e risultati.

La medesima esigenza di verificabilità si riflette, a sua volta, sul rapporto fra l'inibitoria e la procedura concorsuale, le cui funzioni convergono nella necessità di distinguere l'interesse alla conservazione dell'impresa dalle condizioni alle quali essa può esercitare la propria attività. Il carattere strategico del complesso e l'incidenza della sospensione sui creditori e sui lavoratori rendono più impegnativa la valutazione delle conseguenze, ma non sottraggono alla giurisdizione la domanda diretta a conseguire un'utilità estranea al concorso. Ed infatti la protezione patrimoniale organizzata dalla procedura e la tutela della salute riguardano oggetti differenti, che la sentenza mantiene distinti pur nella dichiarata consapevolezza della loro interdipendenza economica.

La ricostruzione conserva, peraltro, alcuni interrogativi ai quali la motivazione non offre una risposta conclusiva: l'estensione della ricorribilità oltre la fattispecie degli effetti irreversibili, la puntuale comparazione tecnica con tutte le

misure alternative, le forme dell'adeguamento successivo del comando e le questioni sulle polveri sottili non esaminate nel merito. La loro individuazione non riduce la portata della pronuncia, ma ne rende controllabile l'impiego, preservando la differenza fra il principio effettivamente applicato e le ulteriori costruzioni che da esso possono essere proposte.

In definitiva, l'importante contributo offerto dalle Sezioni Unite emerge dall'avere ricondotto la prosecuzione dell'attività alla verificabilità delle condizioni che la rendono compatibile con i diritti costituzionalmente protetti. Là dove quelle condizioni siano state affidate a prescrizioni rimaste inattuate e a valutazioni di sicurezza prive dell'ineludibile supporto documentale, l'autorizzazione non impedisce l'intervento del giudice; tuttavia, affinché tale intervento conservi la propria giustificazione, occorre che il pericolo, la misura prescelta e la delimitazione dei suoi effetti rimangano saldamente collegati alle risultanze concrete, con la conseguente necessità di non inferirne alcuna impropria generalizzazione.

Appendice bibliografica

S. AMBROSINI, *L'impresa nella Costituzione*, Bologna, 2024.

M. R. ANGLANI, *La CGUE sancisce il tramonto del c.d. uso predatorio del bilanciamento costituzionale nel caso Ilva e apre alla presa in considerazione delle sostanze climalteranti*, in *DPCE online*, 2024, n. 4, pp. 2863–2868.

R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013.

E. BONANNI, *Amianto e tutela della salute nei luoghi di lavoro: l'opzione della prevenzione primaria*, in *Igiene & Sicurezza del Lavoro*, 2025, n. 11, pp. 559–568.

S. BUCCINO, *"Lo scopriremo vivendo": danni avvenuti e danni a venire tra tutela costituzionale dell'ambiente e diritto al clima*, in *Costituzionalismo.it*, 2025, n. 2, parte III, pp. 67–95.

V. CAVANNA, *VIS e VDS alla luce del caso ex Ilva: alcune precisazioni per la tutela della salute*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2025, n. 6, pp. 437–442.

L. P. COMOGLIO, *Ragionevolezza e proporzionalità: nel più sta forse il meno?*, in *Rivista di diritto processuale*, 2026, n. 2, pp. 459–467.

F. DI CIOMMO, *Responsabilità civile e principio di precauzione nei rapporti tra privati. A proposito di Cass. n. 24015/2026*, in *Danno e responsabilità*, 2026, n. 5, pp. 533–541.

FRANCESCO FIMMANÒ, *Art. 41 della Costituzione e valori ESG: esiste davvero una responsabilità sociale dell'impresa?*, in *Giurisprudenza Commerciale*, fasc. 5/2023.

L. GENINATTI SATÈ, *"Caso Ilva": la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 maggio 2013.

A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 12, pp. 1–28.

A. MADEO, *Cambiamenti climatici, disastri ambientali e responsabilità penale*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 2026, nn. 1–2, pp. 1–21.

M. MASSA, *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 giugno 2013.

D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi ILVA e TEXACO-CHEVRON*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 2, parte III, pp. 1–19.

M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale "bilanciamento"?*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, n. 4, pp. 1–34.

D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull'Ilva di Taranto*, in *Corti supreme e salute*, 2018, n. 2, pp. 193–208.

S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2019, n. 3, pp. 135–162.

Riproduzione riservata