



**TRIBUNALE di MILANO**  
**SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA**

Il Tribunale in composizione collegiale nelle persone dei seguenti magistrati:

Angelo Mambriani	Presidente Relatore
Maria Antonietta Ricci	Giudice
Alima Zana	Giudice

all'esito della discussione in camera di consiglio nel procedimento per inibitoria ex art. 840 sexiesdecies c.p.c. iscritto al n. R.G. V.G **10166/2021** promosso da:

**CINZIA ZANINELLI, MASSIMO CASTELLANA, SIMONA PELUSO, AURELIO REBUZZI, MAGNOTTA SALVATORE, EMILIA ALBANO, GIUSEPPE D'ALOIA, ANTONELLA CORONESE, SERENA BATTISTA, GIUSEPPE ROBERTO, ANDREA SIMON**, rappresentati e difesi dagli Avv.ti Ascanio Amenduni e Maurizio Rizzo Striano

**RICORRENTI**

**CONTRO**

**ILVA S.P.A. in A.S.** rappresentata e difesa dagli Avv.ti Giuseppe Lombardi, Marco Annoni, Raffaele Angelo Cassano, Manuela Soligo e Tassinari Vittone David

**ACCIAIERIE D'ITALIA HOLDING S.P.A. e ACCIAIERIE D'ITALIA S.P.A.** rappresentate e difese dagli Avv.ti Luisa Torchia, Stefano Grassi, Claudio Tatozzi e Riccardo Perini.

ha emesso, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 17 marzo 2022, la seguente

**ORDINANZA**

**I. Sintesi dello svolgimento del procedimento.**

I ricorrenti agiscono ex art. 840 sexiesdecies c.p.c. per la protezione, in via di inibitoria collettiva, di diritti omogenei dei residenti in Taranto e comuni limitrofi, in tesi gravemente lesi dall'attività produttiva dell'acciaieria la cui proprietà è di ILVA S.p.A. in a.s. (di seguito: ILVA) e gestita da Acciaierie d'Italia S.p.A. controllata da Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.

In particolare essi chiedono la tutela: (i) del loro diritto alla salute; (ii) del loro diritto alla serenità e tranquillità nello svolgimento della loro vita; (iii) del loro diritto al clima.

I ricorrenti sostengono che tali diritti sono lesi anche attualmente ed in via permanente a causa di comportamenti dolosi tuttora in atto che provocano un inaccettabile inquinamento causato dalle emissioni provenienti dagli impianti dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto (di seguito: lo Stabilimento) le quali espongono i cittadini residenti ad eventi di morte e malattie aggiuntive, non ulteriormente tollerabili.

I ricorrenti – nonostante alcuni di essi abbiano dedotto di essere o essere stati affetti da patologie oncologiche o malattie e che lo sono o lo sono stati loro familiari - precisano di non agire per l'accertamento del nesso causale tra tali specifiche patologie e le emissioni inquinanti dello Stabilimento ILVA né per il risarcimento del danno – azione che si riservano di proporre in seguito -, ma perché sia eliminata l'attuale "ingiusta esposizione al rischio" del primario e fondamentale bene della salute (oltre che degli altri diritti indicati in ricorso).

I ricorrenti fanno derivare la loro legittimazione ad agire dall'essere "tutti residenti a Taranto", elemento questo da considerare in relazione a quanto affermato dalla sentenza CEDU del 24 gennaio 2019 (Causa Cordella c. Italia) <sup>(1)</sup> (di seguito: sentenza CEDU Cordella).

I ricorrenti inoltre agiscono in giudizio per fare valere diritti omogenei, comuni a circa 300.000 residenti in Taranto e comuni limitrofi, territorio qualificato come SIN (sito di interesse nazionale) per la necessità della sua bonifica a causa del grave inquinamento delle matrici ambientali: acque, aria e suolo.

A sostegno di tali allegazioni i ricorrenti citano, tra l'altro:

---

<sup>1)</sup> "101. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'elemento cruciale che permette di determinare se, nelle circostanze di una causa, il danno ambientale abbia comportato violazione di uno dei diritti garantiti dal paragrafo 1 dell'articolo 8 è l'esistenza di un effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di una persona, e non semplicemente il degrado generale dell'ambiente (Fadeieva c. Russia, n. 55723/00, § 88, CEDU 2005-IV).

102. Nella presente causa, la Corte rileva che i ricorrenti denunciano il danno derivante dalle emissioni nocive dello stabilimento Ilva di Taranto. I comuni interessati da queste emissioni sono stati individuati con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 1990: si tratta delle città di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte, che sono stati classificati «ad alto rischio ambientale». Inoltre, i comuni di Taranto e Statte sono stati inclusi nel SIN con decreto del Ministero dell'Ambiente del 10 gennaio 2000 (paragrafo 34 supra).

103. Poiché l'area direttamente interessata dagli effetti nocivi dell'Ilva è stata quindi definita da misure interne, la Corte constata che diciannove ricorrenti risiedono in comuni diversi da Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte e che questi ricorrenti non hanno presentato prove tali da rimettere in discussione l'estensione di tale area.

104. Per quanto riguarda gli altri ricorrenti, la Corte rammenta che l'inquinamento in un determinato settore diventa potenzialmente pericoloso per la salute e il benessere di coloro che vi sono esposti. In ogni caso, si tratta di una presunzione che può non verificarsi in un caso determinato.

105. Rimane comunque il fatto che, nel caso di specie, dagli elementi di prova di cui dispone la Corte emerge che l'inquinamento ha inevitabilmente reso le persone che vi erano sottoposte più vulnerabili a varie malattie.

106. I numerosi rapporti e studi scientifici a disposizione della Corte (si veda in particolare il rapporto SENTIERI, paragrafi 20 e seguenti supra) attestano in effetti l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività produttiva della società Ilva di Taranto e la situazione sanitaria compromessa, in particolare nei comuni sopra menzionati. Per lo studio più recente in questa materia, la Corte fa riferimento anche al rapporto dell'ARPA del 2017, che ribadisce il nesso di causalità sopra menzionato e attesta la permanenza di uno stato di criticità sanitaria nella zona «ad alto rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricovero ospedaliero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale (paragrafo 29 supra).

107. L'inquinamento ha avuto senza dubbio conseguenze nefaste sul benessere dei ricorrenti interessati (si veda, a contrario, Kyrtatos, sopra citata, § 53, e, mutatis mutandis, Fadeieva, sopra citata, §§ 87 88 e Di Sarno, sopra citata, § 81)”:

(i) le valutazioni di danno sanitario (VDS) redatte negli anni 2017, 2018, 2021, le quali tutte riscontrano una relazione causale tra l'alterato stato di salute dei residenti nell'area di Taranto e le emissioni di ILVA, specie con riferimento a PM10 ed SO2 di origine industriale.

(ii) il *“Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment”* del Human Rights Council dell'Assemblea Generale dell' ONU del 12 gennaio 2022 in cui Taranto è inserita tra le “zone di sacrificio” <sup>(2)</sup>.

A seguito di una dettagliata disamina delle fonti normative primarie e secondarie (tra cui, in particolare, AIA del 2012, Piani Ambientali del 2014 e del 2017) che regolano in modo speciale l'attività dell' ILVA – cioè essenzialmente del relativo Stabilimento – nonché considerando – in tesi – in frode alla legge i contratti di affitto d'azienda stipulati tra le società resistenti negli anni 2017 e 2020, anche a fronte di comportamenti ritenuti inadempienti delle resistenti (sebbene non si tratti di comportamenti “nuovi” o “diversi” da quelli riscontrati dalle autorità competenti), i ricorrenti ne hanno illustrato la ritenuta assoluta inadeguatezza a tutelare il diritto alla salute, siccome esposto al rischio sopra indicato, il diritto alla tranquillità ed il diritto al clima riconducibile in capo a loro medesimi ed ai residenti di Taranto e dei comuni limitrofi.

I ricorrenti hanno altresì denunciato l'illegittima e dannosa proroga del termine di 36 mesi previsto dal 3 comma 2 d.l. n. 207 del 2012, convertito con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012 per l'attuazione dell'AIA 2012 – cioè il 31 dicembre 2015 -, ad opera di varie norme e da ultimo dell'art. 6 comma 10 bis lett a) d.l. n. 244 del 2016, convertito, con modificazioni dalla l.n. 19 del 2017, in quanto termine lesivo, in danno della salute pubblica, del bilanciamento tra diritto alla salute, diritto all'esercizio dell'attività economica e diritto all'occupazione sancito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 85 del 2013.

In forza di tali deduzioni essi hanno individuato, quale strumento giuridico necessario rispetto alla tutela dei diritti fatti valere, l'inibitoria, variamente graduata, dell'attività produttiva svolta nello Stabilimento.

In particolare essi hanno evocato in giudizio ILVA, Acciaierie d'Italia Holding S.p.a. (di seguito anche “ADIH) e Acciaierie d'Italia S.p.a. (di seguito anche “ADI”) chiedendo:

*“1) Ordinare ad Ilva S.p.A, in a.s., nonché ad Acciaierie d'Italia Holding S.p.A e alla sua controllata Acciaierie d'Italia S.p.A., la chiusura dell'area a caldo degli Impianti ILVA di Taranto, ovvero la cessazione delle relative attività, assegnando un termine massimo di 60 giorni, idoneo allo svolgimento dei lavori in sicurezza;*

*2) In via subordinata, ordinare alle suddette società la chiusura delle cokerie, ovvero la cessazione delle relative attività, entro lo stesso termine;*

---

<sup>2)</sup> Le “zone di sacrificio” sono definite “extremely contaminated areas where vulnerable and marginalized groups bear a disproportionate burden of the health, human rights and environmental consequences of exposure to pollution and hazardous substances”; “Today, a sacrifice zone can be understood to be a place where residents suffer devastating physical and mental health consequences and human rights violations as a result of living in pollution hotspots and heavily contaminated areas”. Su Taranto, inserita tra le “zone di sacrificio”, si dice: “45. The Ilva steel plant in Taranto, Italy, has compromised people’s health and violated human rights for decades by discharging vast volumes of toxic air pollution. 68 Nearby residents suffer from elevated levels of respiratory illnesses, heart disease, cancer, debilitating neurological ailments and premature mortality. Clean-up and remediation activities that were supposed to commence in 2012 have been delayed to 2023, with the Government introducing special legislative decrees allowing the plant to continue operating. In 2019, the European Court of Human Rights concluded that environmental pollution was continuing, endangering the health of the applicants and, more generally, that of the entire population living in the areas at risk”.

3) *In via ulteriormente gradata, ordinare ai resistenti di fermare l'attività produttiva dell'area a caldo fino alla completa attuazione delle prescrizioni AIA recepite dal piano ambientale di cui al DPCM 2017, e di ogni altra che successivamente dovesse essere prescritta;*

4) *In ogni caso, ordinare ai resistenti di predisporre immediatamente un piano industriale che preveda l'abbattimento di non meno del 50% delle emissioni di gas ad affetto serra rispetto alle emissioni conseguenti ad una produzione di sei milioni di tonnellate annue di acciaio entro il 2026, ovvero ordinare che le parti resistenti adottino le misure idonee ad eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate. Ritenere assorbita la domanda in caso di accoglimento di una delle domande sub 1 e 2;*

5) *Condannare i resistenti a dare diffusione dei provvedimenti invocati ed emessi nelle modalità e con l'utilizzo dei mezzi di comunicazione, da stabilirsi nel provvedimento medesimo;*

6) *Ai sensi dell'art. 614 bis, richiamato dal comma dell'art. 840 s.decies si chiede la condanna dei resistenti, in via solidale, a pagare a ciascuno dei ricorrenti la somma di denaro che si riterrà di giustizia quale misura di coercizione indiretta in caso di ritardo nell'esecuzione delle misure inibitorie accordate".*

\* Il 18 novembre 2021 si è costituita in giudizio ILVA contestando in fatto ed in diritto ogni avversaria deduzione e domanda e chiedendo il rigetto del ricorso.

In particolare ILVA, in fatto, ha svolto approfondite deduzioni in ordine a: (i) disciplina autorizzativa che governa l'attività dello Stabilimento; (ii) normativa di riferimento; (iii) l' AIA dello Stabilimento e il procedimento di riesame in corso; (iv) i controlli e gli interventi da parte di ISPRA e ARPA; (v) l'iniziativa assunta dal Sindaco di Taranto per ottenere lo spegnimento degli impianti e sul relativo esito: la sentenza del Consiglio di Stato del 23 giugno 2021, n. 4802; (vi) il Contratto di Affitto e le sue modifiche.

In diritto ha poi svolto eccezioni processuali e, segnatamente: (i) il difetto di giurisdizione del Tribunale; (ii) l'inammissibilità del Ricorso ex art. 7 Legge n. 31/2019, per essere lo stesso diretto a inibire condotte antecedenti al 19 maggio 2021, data di entrata in vigore della predetta legge; (iii) il difetto di legittimazione passiva di Ilva, per essere lo Stabilimento gestito dalla coevocata Acciaierie d'Italia S.p.A.

Nel merito ha svolto ampie deduzioni su: (i) infondatezza dell'addebito secondo cui i Commissari Straordinari avrebbero frodato la legge mediante il Contratto di Affitto e le sue modifiche; (ii) rispetto da parte dei Commissari Straordinari della normativa in materia di AIA; (iii) insussistente violazione del diritto alla salute; (iv) infondatezza della richiesta di inibitoria con riguardo alla presunta violazione del diritto alla tranquillità; (v) infondatezza della richiesta di inibitoria con riguardo alla presunta violazione del diritto al clima; (vi) inammissibilità e/o irrilevanza delle istanze istruttorie avversarie.

\* Il 19 novembre 2022 si sono costituite in giudizio Acciaierie d'Italia S.p.A. e Acciaierie d'Italia Holding S.p.A. (di seguito anche, rispettivamente "ADI" e "ADIH") contestando in fatto ed in diritto ogni avversaria deduzione e domanda e chiedendo il rigetto del ricorso.

In particolare ADI e ADIH hanno svolto premesse in fatto in ordine a:

- (i) quadro normativo e autorizzatorio e provvedimenti autorizzatori vigenti;
- (ii) sistema dei controlli e delle sanzioni applicabili allo Stabilimento (controlli previsti dalla disciplina speciale sullo Stabilimento; controlli generali previsti dal Codice dell'ambiente; sistema sanzionatorio previsto dal Codice dell'ambiente);
- (iii) legittimità e adeguatezza del quadro regolatorio applicabile allo Stabilimento;
- (iv) Valutazione del Danno Sanitario (VDS);
- (v) norme pattizie del 2017 e del 2020 ed insussistenza di alcuna violazione o frode alla legge;
- (vi) gestione dell'impianto da parte di ADI, pieno rispetto delle prescrizioni e delle tempistiche dell'AIA e del DPCM del 2017 ed insussistenza di alcuna condotta dolosa, illegittima o illecita;

- (vii) sulle diffide formulate ad ADI dalle autorità competenti;
- (viii) procedimenti avviati dai Commissari di Ilva in a.s. relativi alle richieste di proroga dei termini per ritardi non dipendenti dalla volontà del Gestore, di cui all'art. 5 del DPCM 2017;
- (ix) sul procedimento di riesame dell'AIA in corso, che non ha al momento portato ad alcuna individuazione di criticità;
- (x) VDS relative allo Stabilimento, ivi incluse quelle del 2017, 2018 e 2021, depositate dai ricorrenti in giudizio a presunta dimostrazione di un qualche imminente pericolo sanitario;
- (xi) ultimi provvedimenti adottati dal giudice penale.

Le parti resistenti – premesse osservazioni generali, rilevanti in causa, in ordine allo strumento processuale azionato dai ricorrenti (in particolare: necessaria sussistenza, in capo a chi agisce ex art. 840 sexiesdecies c.p.c., di un diritto soggettivo pregiudicato da atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle attività dell'impresa o dell'ente convenuto; applicabilità, anche all'azione inibitoria collettiva, della condizione di ammissibilità di cui all'art. 840 ter, comma 4, lett. d), c.p.c.; necessaria illiceità delle condotte rilevanti ai sensi dell'art. 840 sexiesdecies c.p.c.; limiti di applicabilità temporali dell'art. 840-sexiesdecies c.p.c.; contenuto delle eventuali misure inibitorie) - hanno poi svolto le seguenti eccezioni processuali:

- (i) carenza della legittimazione dei ricorrenti ad esperire l'azione collettiva;
- (ii) inammissibilità dell'azione per carenza del requisito di cui alla lettera d) del comma quarto dell'art. 840 ter c.p.c.;
- (iii) difetto di legittimazione passiva di ADIH;
- (iv) indeterminatezza delle pretese condotte denunciate *ex adverso* e carenza del requisito dell'antigiuridicità;
- (v) insussistenza di condotte rilevanti poste in essere successivamente al 18 maggio 2021;
- (vi) inammissibilità delle specifiche misure inibitorie richieste da controparte.

Infine, nel merito, parti resistenti hanno dedotto:

- (i) rilevanza delle statuizioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4802/2021, con cui è stata già accertata l'insussistenza di violazioni dell'AIA e di una situazione di pericolo imminente;
- (ii) confusione operata dai ricorrenti fra potere legislativo, potere esecutivo e potere giurisdizionale;
- (iii) insussistenza di alcuna frode alla legge in riferimento alle pattuizioni negoziali relative all'affitto con obbligo di acquisto del ramo di azienda;
- (iv) insussistenza del danno alla salute;
- (v) insussistenza della violazione del diritto alla tranquillità/danno esistenziale;
- (vi) insussistenza della violazione del diritto al clima;
- (vii) inammissibilità delle domande e sulle conseguenze irrimediabili del loro eventuale accoglimento.

\* L'udienza di discussione del ricorso fissata con decreto emesso ex artt. 840 sexiesdecies e 737 c.p.c. al 2 dicembre 2021 è stata rinviata - su istanza dei ricorrenti fondata su esigenze di difesa e

contraddittorio a fonte delle voluminose difese di parti resistenti ed a novità normative sopravvenute - al 17 marzo 2022, con assegnazione di termini per il deposito di memorie e documenti in replica e controreplica. Tali memorie, con le quali i ricorrenti e le resistenti hanno ribadito, approfondito e, per certi versi, ampliato le deduzioni precedenti, sono state tempestivamente depositate.

## **II. Eccezioni processuali preliminari.**

Parti resistenti hanno proposto alcune *eccezioni processuali preliminari*.

### II.1) Eccezione di carenza di giurisdizione del Tribunale.

\* ILVA ha formulato un'eccezione di carenza di giurisdizione del Giudice Ordinario, ed in specie di questo Tribunale, deducendo:

1. che l'azione dei ricorrenti muoverebbe "dall'assunto che la legge (segnatamente l'art. 1 del D.L. n. 191 del 2015) e il D.P.C.M. 29 settembre 2017 avrebbe trasferito ai Commissari Straordinari di Ilva i poteri pubblici di vigilanza e controllo sull'adempimento delle prescrizioni AIA da parte del Gestore dello stabilimento industriale di Taranto e che gli stessi Commissari Straordinari avrebbero abusivamente regolamentato nel Contratto di Affitto tale potere, rendendolo di fatto non esercitabile. Per tale ragione il Gestore sarebbe rimasto inottemperante alle prescrizioni dell'AIA senza subire alcuna sanzione, creando pregiudizi alla salute dei Ricorrenti e di tutti gli abitanti tarantini";
2. che le misure inibitorie richieste dai ricorrenti *sub 1)*, *2)* e *3)* sono sostanzialmente coincidenti con quelle che l'art. 29-*decies* del Codice dell'Ambiente riserva al Ministro in caso di mancata ottemperanza alle diffide formulate dallo stesso Ministro sulla base delle comunicazioni di ISPRA che evidenziano il mancato adempimento delle prescrizioni dell'AIA. La richiesta formulata dai ricorrenti *sub 4)*, attiene direttamente all'AIA vigente, posto che comporta una modifica della stessa finalizzata al conseguimento dell'obiettivo indicato, cui dovrebbe conformarsi l'attività dello stabilimento industriale di Taranto.
3. Tanto premesso ILVA, con riferimento al primo gruppo di misure, assume che: (i) i ricorrenti lamentano il mancato esercizio di un potere pubblico (di vigilanza e controllo sul rispetto delle prescrizioni dell'AIA) che viene imputato ai Commissari, "Ma l'art. 7 del codice del processo amministrativo devolve in via generale alla giurisdizione amministrativa le controversie che concernono l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo ove si faccia questione di interessi legittimi e, in particolari materie, di diritti soggettivi, approntando anche appositi rimedi per indurre il titolare del potere all'esercizio dello stesso in conformità agli obblighi di legge"; (ii) ne sarebbe impedita all'Autorità Giudiziaria l'adozione trattandosi di misure riservate dalla legge in via esclusiva all'Autorità amministrativa (il Ministro), come affermato anche dal Consiglio di Stato (sent. n. 4802/2021, par. XII.4.2.; doc. 8) ed dalla Corte costituzionale (sent. n. 85 del 2013, par. 10.3).

4. Sulla base degli stessi principi il Tribunale difetterebbe di potere con riferimento alla richiesta sub 4), che implica una valutazione di adeguatezza dell'AIA, e, per il caso di un giudizio negativo in proposito, l'adozione di un provvedimento di modifica dell'AIA stessa.
5. Ove i ricorrenti avessero inteso contestare i contenuti del DPCM 29 settembre 2017 ed in relazione ad essi fossero state richieste le misure inibitorie di cui si discute, il difetto di giurisdizione di questo Giudice in favore di quello amministrativo sarebbe incontestabile, considerata la riserva di giurisdizione in favore del primo.

\* ADI e ADIH hanno eccepito che le pretese dei ricorrenti comporterebbero un “radicale travalicamento dei confini della giurisdizione, con sostituzione del giudice al legislatore, alle autorità amministrative, alle Corti che, sulla base delle proprie competenze e nell’ambito della propria giurisdizione, si sono occupati delle vicende dello Stabilimento”.

Più in particolare, l'AIA ed i Piani Ambientali sarebbero “vincolanti a tutti gli effetti per i destinatari, per le amministrazioni interessate e – naturalmente – anche per il giudice” e dunque non superabili ed annullabili dal Giudice (Corte cost., sent. n. 85 del 2013, 10.3). Anzi, l'art. 3 del d.l. n. 207/2012, convertito dalla l. n. 231/2012, ha qualificato l'impianto siderurgico “*di interesse strategico nazionale*” consentendo la prosecuzione della relativa attività produttiva anche al ricorrere di eventuali provvedimenti di sequestro adottati dal giudice penale. La legittimità del DPCM 2017 è già stata scrutinata positivamente del Consiglio di Stato (parere n. 1898 del 27.06.2019) che ha anche dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, d.l. n. 191/2015 prospettate con riguardo al differimento al 23 agosto 2023 del termine per l'attuazione degli interventi di risanamento ambientale.

Le resistenti hanno altresì rappresentato che è in corso un procedimento finalizzato all'eventuale riesame dell'AIA, che i ricorrenti chiedono di ignorare, sostituendo ad esso – per di più in assenza di istruttoria e valutazione tecnica – l'attuazione per via giudiziaria dei loro *desiderata*.

\* I ricorrenti, nella Memoria difensiva autorizzata depositata il 21 gennaio 2022, hanno replicato:

1. che la giurisdizione va determinata in relazione al “petitum sostanziale”;
2. che i ricorrenti chiedono tutela di diritti soggettivi omogenei fondamentali non degradabili ad interessi legittimi;
3. le contestazioni rivolte dai ricorrenti al DPCM 2017 riguardano: (i) la proroga dei termini di adempimento delle prescrizioni AIA al 23 agosto 2023 (art. 2, comma 2); (ii) attribuzione ai commissari ILVA di poteri in materia di controlli (art. 5, comma 2);
4. le contestazioni al DPCM 2017 non fanno venire meno la giurisdizione del GO perché (i) i ricorrenti non chiedono l'annullamento di un provvedimento amministrativo; (ii) i ricorrenti non chiedono di sindacare la discrezionalità amministrativa, essendo applicabili le disposizioni di cui agli artt. 4 e 5 l. 20 marzo 1865, allegato E in materia di disapplicazione dell'atto amministrativo; (iii) il potere di disapplicazione riguarda anche la norma di legge su cui il DPCM 2017 fonda la proroga dei termini al 23 agosto 2023; (iv) la disapplicazione di norme di legge e provvedimenti amministrativi è consentita dalla giurisprudenza della CGEU (sent. 5 ottobre 2010 – 173/09; sent. 18 luglio 2013 c 136/12) in presenza di gravi violazioni del diritto europeo non derogabile, segnatamente di direttive, e qui, in particolare, della Direttiva IPPC (Direttiva 15 gennaio 2008/1/CE; Direttiva 2010/75/UE) nella parte in cui prevedeva il termine massimo del 31 ottobre 2007 per l'adeguamento degli impianti alle MTD, disapplicazione rafforzata dalla sentenza Corte cost. n. 85 del 2013 nella parte in cui pone un termine massimo di 36 mesi scaduto nel 2015.

\* Nella Memoria difensiva autorizzata depositata il 28 febbraio 2022 ILVA ha replicato: - che la

valutazione dell'illiceità di condotte delle resistenti asseritamente poste in essere in violazione di provvedimenti amministrativi spetterebbe non al giudice civile ma al giudice penale, all'autorità amministrativa o al giudice amministrativo; - al giudice amministrativo spetta "decidere dei pregiudizi arrecati da comportamenti omissivi in materia ambientale (art. 133, let. 1, c.p.a.) e – quindi – anche dell'omesso accertamento e sanzionamento di comportamenti in contrasto con i provvedimenti autorizzativi ambientali"; - i ricorrenti richiedono misure che coincidono con quelle previste dal TUA come di competenza del Ministro in presenza di violazione dell'AIA, accertata dall'ISPRA, oppure attengono direttamente alla revisione dell'AIA; - è dunque chiesto al GO di sostituirsi alle autorità pubbliche competenti per l'accertamento delle violazioni dell'AIA effettuando tale accertamento e poi sostituirsi alle medesime nell'applicazione delle sanzioni in tesi colpevolmente omesse; - tali compiti rientrano nella giurisdizione esclusiva del GA, che ha giurisdizione esclusiva in sede di merito anche sulla lesione dei diritti talché gli spetta anche l'inerente tutela cautelare; - in ogni caso il GO non potrebbe disapplicare il DPCM 2017 (cioè l'AIA vigente) in quanto già riconosciuto legittimo dal GA (C.S. pareri n. 1897 e 1898 del 2019); - non è consentita la disapplicazione dell'art. 1, comma 8, d.l. n. 191/2015 e successive modificazioni, per contrasto con la normativa comunitaria poiché non esiste la norma comunitaria che sarebbe violata da tale disposizione, poiché le Direttive Comunitarie non fissano tempi di attuazione successivi ma lasciano agli Stati autonoma iniziativa in rapporto alle singole situazioni; - anche la tematica sollevata dai ricorrenti in ordine al Contratto di Affitto (stipulato tra Ilva e ADIH il 28 giugno 2017) ed al conseguente, in tesi ritenuto, sconvolgimento del sistema dei controlli sull'attuazione dell'AIA tanto che i Commissari Straordinari si sarebbero appropriati di potestà pubbliche di fatto poi non esercitate o esercitate in modo da annichilire di fatto i controlli doverosi, spetterebbe al GA in quanto risolvendosi in questione relativa all'omesso esercizio del potere di controllo da parte delle autorità competenti in ordine alle presunte violazioni dell'AIA.

\* Nella Memoria difensiva autorizzata depositata il 28 febbraio 2022 ADI e ADIH hanno replicato ribadendo la legittimità costituzionale della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; contestando la generica tesi avversaria in ordine alla possibilità che il DPCM 2017 possa essere disapplicato per contrasto con non indicate norme di legge o con la Direttiva IPPC; assumendo che la pretesa avversaria comporterebbe un radicale travalicamento dei confini della giurisdizione.

\* Il Tribunale osserva, in primo luogo, essere del tutto pacifico, nel nostro sistema, che il giudice ordinario conosca della lesione dei diritti soggettivi oggetto del giudizio <sup>(3)</sup>, in particolare in relazione agli effetti dell'atto amministrativo <sup>(4)</sup>, escluso il potere di revocare o annullare l'atto stesso <sup>(5)</sup>, incluso invece quello di valutare la conformità dell'atto alla legge e di disapplicarlo in caso di difformità <sup>(6)</sup>.

Questi principi sono stati specificati dalle disposizioni di cui all'art. 7 c.g.a., nella parte in cui, per quel che ci riguarda, devolve alla giurisdizione amministrativa – sia generale che esclusiva – le controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti, posti in essere da pubbliche amministrazioni, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere

---

<sup>3)</sup> "1. Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa": art. 2 l.n. 2248 del 1865, All. E.

<sup>4)</sup> "1. Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio": art. 24, comma 1, l.n. 2248 del 1865, All. E.

<sup>5)</sup> Art. 4, comma 2, l.n. 2248 del 1865, All. E.

<sup>6)</sup> "1. In questo, come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi": Art. 5, l.n. 2248 del 1865, All. E.



amministrativo, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nei casi previsti, di diritti soggettivi.

Con riferimento ai temi processuali oggetto del presente procedimento rileva in particolare – rispetto alla giurisdizione esclusiva del GA – l’art. 133, lett. r) e s) c.g.a.

La lettura di tali norme deve essere effettuata secondo le disposizioni della norma-quadro di cui all’art. 7 cit., rispetto alla quale, peraltro, il testo di esse norme non si pone affatto in contrasto ed invece in immediata continuità, trovandosi così definitiva conferma che anche la giurisdizione esclusiva in materia di disciplina o divieto di esercizio di industrie insalubri o pericolose o violazione di disposizioni in materia di danno all’ambiente o silenzio inadempimento del Ministero dell’ambiente riguarda controversie aventi ad oggetto atti, provvedimenti – tra cui ordinanze ministeriali -, comportamenti della PA.

Da ciò deriva che i comportamenti del privato sono suscettibili di essere valutati dal Giudice Ordinario nella prospettiva dei loro effetti lesivi di diritti soggettivi di terzi (inclusa la sottoposizione al rischio come lesione potenziale), sotto un duplice profilo: - violazione di atti e provvedimenti amministrativi legittimi; - conformità ad atti e provvedimenti illegittimi (v. *postea*). E’ dunque pacifico – diversamente da quello che sostengono i resistenti – che il Giudice Ordinario – e non certo solo la PA e poi il GO - ben possa conoscere:

- a) della legittimità del comportamento del privato in tesi violativo del provvedimento della PA nella prospettiva della lesione dei diritti soggettivi di terzi e delle conseguenze (risarcitorie o inibitorie) di tale lesione;
- b) della legittimità del comportamento del privato in tesi conforme ad un provvedimento della PA che si assume illegittimo e quindi suscettibile di disapplicazione, sempre nella prospettiva della lesione dei diritti soggettivi di terzi e delle conseguenze (risarcitorie o inibitorie) di tale lesione.

E’ poi naturale che, essendovi in tali casi una concorrenza delle due giurisdizioni (una sul comportamento del privato, l’altra sul provvedimento o comportamento della PA):

- a) ognuna delle due, nella sua autonomia, valuta la legittimità del provvedimento (sottostante il comportamento), senza vincolo di giudicato sebbene la valutazione dell’una giurisdizione debba essere tenuta nella massima considerazione dall’altra;
- b) quando le conseguenze giuridiche previste dalla legge siano simili quali risultato dell’esercizio di due giurisdizioni, ciò non significa affatto che una escluda l’altra, ed invece che le due giurisdizioni possono operare alternativamente o cumulativamente, salvo il divieto di duplicazione di effetti sanzionatori.

Sul piano più propriamente processuale è poi altrettanto pacifico che la titolarità della giurisdizione in capo al giudice adito va stabilita in relazione alla domanda proposta da chi agisce in giudizio, domanda da valutarsi individuando il c.d. *petitum* sostanziale o mediato - che attiene al diritto fatto valere in giudizio individuato quale *causa petendi* ed alla cosa oggetto della domanda, ovvero al bene della vita che l’attore vuole ottenere dal convenuto - in contrapposto al *petitum* formale o processuale o immediato, cioè il provvedimento richiesto al Giudice <sup>(7)</sup>.

Le superiori considerazioni sono alla base di pronunciamenti delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che questo Tribunale condivide pienamente, secondo cui:

*“La pubblica amministrazione non ha un rapporto di supremazia nei confronti dei soggetti terzi rispetto all’attività soggetta alla sua autorizzazione e controllo e non può pertanto ledere né affievolire con i suoi provvedimenti diritti soggettivi fondamentali come il diritto alla salute o*

---

<sup>7)</sup> Cfr. Cass., sez. un., n. 2926 del 2012; Cons. Stato sez. III, sent. n. 1198 del 20.02.2019.

*diritti reali come quello di proprietà, la cui tutela dalle immissioni è già bilanciata rispetto al diritto di utilizzazione delle proprietà confinanti sulla base del parametro della tollerabilità. Pertanto è erroneo distinguere, ai fini del riparto di giurisdizione, l'ipotesi in cui la nocività o intollerabilità derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi, che rendono possibile l'esercizio dell'attività, dalla ipotesi in cui al contrario, l'esercizio dell'attività sia in concreto conforme ai provvedimenti amministrativi che legittimano e la regolano. Nel primo caso il giudice ordinario sarà tenuto a sanzionare, inibendola o riportandola a conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, nel secondo caso dovrà disapplicare quest'ultima e imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminare le conseguenze nocive o intollerabili in danno dei terzi. Ricordando che l'art. 310 del D.Lgs. n. 152/2006 nel prevedere la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in materia di danno ambientale, si riferisce alla sola ipotesi in cui gli obblighi amministrativi adottati dal Ministero dell'Ambiente per la precauzione, la prevenzione ed il ripristino ambientale sono contestati dai soggetti portatori di un interesse alla tutela ambientale indicato dal precedente art. 309" (8).*

Nel caso di specie i ricorrenti chiedono tutela di diritti soggettivi – diritto alla salute, al sereno e tranquillo svolgimento della vita, al clima – rispetto a comportamenti – lo svolgimento di attività d'impresa e, in particolare, la conduzione dello Stabilimento – che sono obiettivamente tenuti e comunque imputati a soggetti privati – cioè le società resistenti - e non alla P.A., la quale – nelle sue varie articolazioni qui rilevanti (MATTM, oggi MiTE; ISPRA; ARPA) – è semmai solo e soltanto indicata quale corresponsabile indiretto dell'esercizio illegittimo delle suddetta attività in quanto titolare, rispetto ad esse attività, di penetranti poteri di autorizzazione, controllo e conformazione in tesi esercitati in modo illegittimo. Tale illegittimità, secondo i ricorrenti consiste nella violazione di norme ordinarie, costituzionali e comunitarie.

Né, a tutela di tali diritti soggettivi, i ricorrenti invocano l'annullamento o la revoca di provvedimenti amministrativi, ed invece, nei confronti delle società resistenti, l'adozione di un ordine di cessazione/modificazione dei comportamenti che assumono porre a rischio di lesione i diritti menzionati, previa, se del caso, disapplicazione di atti e provvedimenti che assumono illegittimi per violazione, come si diceva, di norme ordinarie, costituzionali, comunitarie.

Peraltro, i provvedimenti domandati dai ricorrenti sono previsti dalla legge – segnatamente dall'art. 840 sexiesdecies c.p.c. -, sebbene si discuta in ordine alla loro estensione.

Né, in questo quadro, rileva che altre norme – segnatamente l'art. 29 decies TUA - conferiscano all'autorità amministrativa poteri analoghi a quelli previsti dall'art. 840 sexiesdecies c.p.c., sia perché l'argomento prova troppo – se ciò fosse vero la norma privatistica dovrebbe essere sempre disapplicata a fronte della concessione di poteri analoghi all'autorità amministrativa, realizzandosi così un rapporto tra potere della P.A., giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa esattamente opposto a quanto stabilito nel nostro sistema (v. *supra*) -, sia soprattutto perché non si valuta qui la validità degli atti con i quali la PA ha conformato la suddetta attività imprenditoriale, ed invece solo appunto l'effetto lesivo di tale attività, quale conformata da atti e provvedimenti amministrativi, la cui legittimità, tuttavia, il Giudice Ordinario, in quanto titolare del potere/dovere di disapplicazione, è chiamato a valutare incidentalmente su un triplice piano: - la conformità di quegli atti e provvedimenti amministrativi alla legge; - la conformità delle leggi su cui essi atti e provvedimenti si fondano al dettato costituzionale, con facoltà, sussistendone i presupposti, di rimessione della relativa questione alla Corte costituzionale; - la conformità di essi atti e provvedimenti e delle leggi su cui essi si fondano a fonti inderogabili di diritto comunitario, con facoltà, sussistendone i presupposti, di disapplicazione o di rimessione della relativa questione alla Corte Europea di Giustizia.

---

<sup>8)</sup> Cass., sez. un., ord. n. 8092 del 2020; Cass., sez. un., n. 11142 del 2017.

Si tratta, anche questo è del tutto pacifico, di valutazioni giurisdizionali limitate al profilo della legittimità – come specificamente declinata a seconda delle fonti rilevanti – dei comportamenti, degli atti e provvedimenti della PA e delle relative norme e che non possono trasmodare in valutazioni di opportunità inerenti il merito delle decisioni assunte nelle sedi proprie, salvo il controllo – essenziale in questa materia – della correttezza del bilanciamento dei diversi e contrapposti diritti in gioco come invero in comportamenti, atti, provvedimenti e norme, controllo a sua volta da effettuare applicando rigorosamente le disposizioni previste dalle varie fonti rilevanti ed in relazione alle competenze degli organi amministrativi e giurisdizionali volta per volta chiamati ad esprimersi in proposito.

In questo quadro è esclusa qualsiasi “confusione” dell’esercizio del potere giurisdizionale del Giudice Ordinario con il potere legislativo, della PA, o del GA e, tantomeno, una “sostituzione” a tali poteri, ed invece si rinviene, nel che come noto consiste il *proprium* della giurisdizione civile, un conseguimento, da parte dell’attore vittorioso, dell’interesse fatto valere mediante sostituzione coattiva del comportamento illegittimo del convenuto soccombente con l’ esecuzione del provvedimento giurisdizionale.

E nel quadro appena sommariamente tratteggiato rientra perfettamente anche la disciplina emergenziale speciale dettata per lo Stabilitimento quale “stabilimento di interesse strategico nazionale” secondo le disposizioni degli artt. 1 e ss. d.l. n. 207 del 2012, convertito, con modificazioni dalla l.n. 231 del 2012.

Invero, per un verso, discende immediatamente dalla stessa lettura delle norme suddette – in particolare gli artt. 1 comma 4 e 2 comma 3 d.l. n. 207 del 2012, cit. – che la sterilizzazione degli effetti del provvedimento sequestro – qui un provvedimento ex art. 321 c.p.p., che rimane valido <sup>(9)</sup> – suppone l’adozione di tale provvedimento e dunque l’esercizio della giurisdizione.

Ma soprattutto, la stessa Corte costituzionale, sottoponendo quelle norme ad ampio ed approfondito scrutinio, ha affermato a chiare lettere:

*“Come si è rilevato nei paragrafi precedenti, l’autorizzazione al proseguimento dell’attività produttiva è subordinata, dall’art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012, all’osservanza delle prescrizioni dell’AIA riesaminata. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso 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),

e ancora:

*“L’individuazione del bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è, come si è visto, il risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi di legittimità dell’atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi”* (par. 10.3),

e ancora:

*“In quanto presupposto, essa [l’ AIA] rimane esterna all’atto legislativo, con tutte le conseguenze, in termini di controllo di legalità, da ciò derivanti”* (par. 12.2).

La Corte ha invece solo escluso, così riaffermando il sistema sopra delineato ed in piena sintonia con esso, che il giudice – sia esso ordinario o amministrativo – possa effettuare un vaglio di merito in ordine all’opportunità delle misure previste nell’AIA: *“Lo stesso atto, peraltro, non può essere contestato nel merito delle scelte compiute dalle amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l’ambiente ed a prevenire futuri inquinamenti,*

---

<sup>9)</sup> Corte cost., sent. n. 85 del 2013, 8.1, in fine.

*quando l'esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti. Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista. È appena il caso di aggiungere che non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di “riesame del riesame” circa il merito dell'AIA” (par. 10.3).*

Così, per esemplificare, una determinata AIA – quale provvedimento amministrativo “dinamico”, rilasciato sulla base delle MTD e volto alla loro migliore implementazione nel caso singolo, realizzante un bilanciamento in linea di principio ragionevole tra i diversi diritti in gioco (salute, ambiente, esercizio di attività produttiva) ma sottoposto al controllo di legalità e non di merito dell'autorità giudiziaria ordinaria ed amministrativa – non potrebbe essere disapplicata se non si condividessero le disposizioni e misure in concreto adottate per conformare l'attività privata sottoposta ad autorizzazione, ma potrebbe essere certamente disapplicata dal GO se rilasciata in violazione dell'art. 29 bis e 29 sexies commi 5 e ss. TUA o senza includere valori limite di emissione di sostanze inquinanti e nocive in violazione dell'art. 29 sexies, commi 3 e ss., TUA <sup>(10)</sup>.

Risultano dunque infondate le eccezioni di parti resistenti laddove invocano, a sostegno dell'eccezione di carenza di giurisdizione dell'AGO, un passo della sentenza della Corte costituzionale volto soltanto – in piena conformità ai principi sopra indicati – a precludere la valutazione dell'AIA nel merito.

Men che meno rilevante, contrariamente a quanto sostenuto dalle resistenti, la sent. Cons. Stato n. 4802 del 2021, con cui, rigettati i motivi d'appello relativi a difetto di attribuzione ed incompetenza, è stata annullata per motivi di merito – difetto dei presupposti di residualità, contingibilità ed urgenza, erronea interpretazione delle risultanze dell'istruttoria, difetto di istruttoria, contraddittorietà e difetto di motivazione - l'ordinanza n. 15 del Sindaco di Taranto emessa il 27 febbraio 2020.

Lo stesso disposto dell'art. 840 sexiesdecies c.p.c., laddove espressamente consente al giudice civile di ordinare ad imprese o enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità la cessazione o il divieto di reiterazione della condotta commissiva od omissiva lesiva di diritti di una pluralità di individui o enti, si iscrive perfettamente nel quadro sopra delineato, confermandolo pienamente.

E' appena il caso di soggiungere che l'ordine di cessazione della condotta commissiva od omissiva, il suo grado di identificazione con l'attività complessiva svolta dall'impresa o dall'ente e dunque la sua effettiva portata rispetto a tale attività, la sua declinazione in termini di misure idonee ad eliminare o ridurre gli effetti delle violazioni accertate, costituiscono questioni relative al merito della decisione, non all'ampiezza della giurisdizione del giudice. Sarebbe in ogni caso paradossale ritenere rispetto alla stessa lettera della norma – in particolare al disposto del comma 7, in cui si ravvisa l'ordine di adozione di misure riparative sugli effetti delle violazioni in contrapposto alla “condanna alla cessazione della condotta” – ed alla sua *ratio*, che, proprio nei casi più gravi – quando cioè l'attività dell'impresa o dell'ente causativa di plurime lesioni di

---

<sup>10)</sup> Cioè senza tenere conto “... di quanto indicato all'Allegato XI alla Parte Seconda e le relative condizioni sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT, salvo quanto previsto all'articolo 29-sexies, comma 9-bis, e all'articolo 29-octies”, oppure “Nelle more della emanazione delle conclusioni sulle BAT” senza utilizzare “quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE o dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/01/CE”.

diritti soggettivi sia connotata da essenziali, qualificanti ed inemendabili violazioni di norme - non sarebbe adottabile un ordine di cessazione delle condotte imprenditoriali lesive in quanto risolvendosi di fatto, in misura più o meno ampia, in ordine di cessazione della stessa attività imprenditoriale illecitamente esercitata dall'ente titolare e responsabile. E' del resto sufficiente, in proposito, richiamare l'istituzionale distinzione tra azienda gestita (la cui attività può essere colpita da eventuale inibitoria giudiziale) ed ente gestore – destinatario dell'ordine ma al quale il giudice civile non può inibire in generale l'esercizio dell'attività che ne costituisce l'oggetto – per cogliere l'infondatezza dell'eccezione. Plastico esempio di questo è la chiusura dell'area a caldo dello stabilimento siderurgico ILVA di Corigliano, che ha riguardato appunto tale stabilimento, ma non ha coinvolto l'attività di ILVA (Cfr. TAR Liguria).

## II.2) Eccezione di carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti.

\* ADI ed ADIH hanno eccepito la carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti deducendo, dopo ampia disamina della normativa in materia di azione di classe: (i) che il ricorrente per inibitoria ex art. 840 sexiesdecies c.p.c. deve essere titolare di un diritto soggettivo concretamente pregiudicato dalle condotte (necessariamente antiggiuridiche) che si assumono a loro volta lesive di omogenei diritti di cui siano titolari individui appartenenti alla stessa "classe"; (ii) che si deve ritenere applicabile anche all'inibitoria di cui si discute la condizione di ammissibilità di cui all'art. 840 ter, comma 4, let. d) c.p.c., cioè che il ricorrente appaia in grado di curare adeguatamente i diritti individuali fatti valere in giudizio, da intendersi qui non quale requisito di ammissibilità del procedimento alla fase di merito ma quale condizione per la pronuncia nel merito, ciò perché, anche in questo caso, i ricorrenti devono risultare idonei a "rappresentare" *lato sensu* gli interessi di una moltitudine di individui pregiudicati dalla medesima condotta ed il cui operato processuale è, dunque, in grado di incidere sulla posizione di tutti gli appartenenti alla classe. Entrambi i suddetti requisiti difetterebbero nel caso di specie. Inoltre sarebbero irrilevanti, in punto di legittimazione dei ricorrenti, la sentenza CEDU Cordella e la sentenza TAR Liguria 29 gennaio 2001 (di seguito sentenza TAR Liguria) in quanto "nessuna delle predette pronunce può avere in alcun modo delibato sulla legittimazione dei residenti a Taranto ad esperire azione ex art. 840 sexiesdecies c.p.c.", unica norma qui rilevante.

\* I ricorrenti, nella memoria autorizzata depositata il 21 gennaio 2022, hanno replicato che:

- ciascuno dei ricorrenti non agisce per ottenere un risarcimento specifico dei danni patiti, ma per non essere ulteriormente sottoposto al rischio di danni alla propria salute "al pari di quella di tutti i residenti in Taranto e comuni limitrofi, gravemente compromessa, in passato come attualmente, dall'esercizio dell'impresa", tanto che "la legittimazione ad agire esisterebbe anche se i ricorrenti fossero tutti persone in ottimo stato di salute e mai colpite da lutti in famiglia";
- l'azione è finalizzata a far cessare l'esposizione al rischio causata da condotte illecite e comportamenti nocivi in violazione del *neminem laedere* di cui all'art. 2043 c.c.;
- che le situazioni di salute ed esistenziali in cui versano alcuni dei ricorrenti sono state esposte al fine di far apprezzare il particolare rischio cui sono sottoposti gli abitanti di Taranto – tra gli altri i bambini, tra i quali il piccolo Andrea Simon - in eccesso rispetto alle normali attese (+ 45 % per i bambini);
- va ricordato in proposito il principio di precauzione di cui all'art. 301 TUA e 174, par. 2, Trattato CE;
- la legittimazione attiva rispetto al diritto di svolgere in tranquillità la propria vita, di cui è componente fondamentale il diritto alla salute, è stata riconosciuta dalla CEDU ai residenti nel SIN di Taranto contro la condotta omissiva dello Stato Italiano, sicché essa deve a maggior ragione essere riconosciuta a chi agisce per far cessare condotte commissive da parte degli autori dell'inquinamento;

- il requisito previsto dall'art. 840 ter, comma 4, let. d) c.p.c. non è previsto dall'art. 840 sexiesdecies c.p.c. e deve comunque essere interpretato nel senso che la capacità di curare gli interessi omogenei non può essere equiparata ad esperienza professionale o esperienza specifica ma solo ad una idoneità "*prima facie*" – al contrario risultando la norma ingiustamente discriminatoria ed ostacolante il diritto di accesso alla giustizia -, requisito sicuramente esistente in capo ai ricorrenti in quanto, tra l'altro, tutti appartenenti all'associazione apartitica "Genitori Tarantini" (alcuni in posizione direttiva) presente anche su Facebook con 25.000 followers.

\* Nella Memoria difensiva autorizzata depositata il 28 febbraio 2022 ADI e ADIH hanno replicato ribadendo che i ricorrenti non hanno prospettato l'effettiva lesione di un loro diritto soggettivo e che, quand'anche si volesse arretrare l'attivazione della tutela al generico rischio di pregiudizio, essi dovrebbero allegare concreti elementi riferiti alla loro sfera soggettiva che ne circostanzino l'esposizione al rischio da inibire, dovendo comunque allegare le ragioni per le quali le condotte che si assumono illecite incidono sulla loro personale sfera di salute psicofisica o sulla loro personale vita quotidiana. Hanno altresì eccepito l'irrelevanza del riferimento all'art. 301 TUA.

\* Il Tribunale sinteticamente ricorda, in premessa, che in questa sede è in discussione la legittimazione in senso proprio e processuale (*legitimatō ad causam*) dei ricorrenti, cioè l'esistenza in atti della prospettazione, da parte dei medesimi, della titolarità della posizione giuridica soggettiva in ordine alla quale chiedono tutela, indipendentemente dalla circostanza che essi ne risultino effettivamente titolari, circostanza che costituisce tema di merito. La legittimazione poi, come noto, è valutata in base alla domanda.

Rispetto alla nuova azione inibitoria prevista dall'art. 840 sexiesdecies c.p.c. si pone dunque anzitutto il problema di identificare la posizione giuridica che, se vantata dai ricorrenti, consenta loro di chiedere tutela nei termini in cui l'hanno chiesta, per poter poi accedere alla valutazione sul merito delle loro domande.

ADI e ADIH sostengono che tale posizione consisterebbe soltanto nella prospettazione di una concreta ed effettiva lesione di un diritto soggettivo di cui i ricorrenti si vantano titolari.

Tale opinione non può essere condivisa.

In tal senso, invero, non si pone la lettera della norma, il cui *incipit* recita "*Chiunque abbia interesse alla pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti ...*".

Orbene – a prescindere dalla considerazione che, se fosse vera la tesi delle resistenti, assai ardua ne risulterebbe la compatibilità con la legittimazione accordata alle associazioni/organizzazioni a tutela di interessi superindividuali/collettivi/diffusi (artt. 840 sexiesdecies, comma 1, 840 bis comma 2 c.p.c.) – non è dubbio che la nozione di "interesse alla pronuncia" è ben più ampia di quella di "diritto soggettivo concretamente leso".

Tale nozione è da puntualizzare rispetto alla questione, qui rilevante, della legittimazione di persone fisiche a proporre l'azione di cui si discute.

Orbene, essa nozione si ricava anzitutto dal riferimento ermeneutico obbligato al disposto dell'art. 840 bis comma 1 c.p.c. quale premessa sistematica generale alle norme del Titolo VIII-bis del codice di procedura civile e, in secondo luogo, dalla correlazione normativamente stabilita di tale interesse con il pregiudizio che i comportamenti ed atti di cui si chiede l'inibizione abbiano causato "ad una pluralità di individui od enti".

La norma infatti suppone evidentemente che il ricorrente vanti una posizione giuridica dello stesso tipo di quelle delle quali sono titolari altri individui e che di tutte queste – compresa dunque la sua – si prospetti un pregiudizio causato da determinati atti e comportamenti illegittimi

posti in essere da una determinata impresa nell'esercizio della sua attività.

Il *proprium* della legittimazione processuale rilevante ex art. 840 sexiesdecies c.p.c. è dunque la vantata titolarità, in capo al ricorrente, di una posizione giuridica dello stesso tipo di quella di cui anche altri soggetti giuridici sono titolari ed identicamente oggetto di prospettato pregiudizio causato da atti e comportamenti imprenditoriali determinati. Tali due prospettate identità - tipologica di posizione giuridica e concreta di pregiudizio - identificano, appunto, la "classe" per la cui tutela il ricorrente è legittimato ad agire, in quanto si dica ad essa appartenente. E' tuttavia subito da aggiungere che di "classe", con riferimento all'azione inibitoria, si parla su un piano meramente descrittivo, non essendo previsti meccanismi procedurali di adesione e di assegnazione dei risarcimenti individuali (v. *postea*).

Quanto al tipo di posizione giuridica suscettibile di essere prospettata come lesa dal ricorrente, deve trattarsi di una posizione giuridica soggettiva attiva individuale – anzitutto un diritto soggettivo - certamente diversa dall'interesse legittimo, in questo caso essendo apprestati dall'ordinamento diversi strumenti di tutela (v. *supra*).

Quanto al tipo di lesione che deve essere prospettata vale considerare anzitutto che la norma non parla di "danno" ma utilizza il termine "pregiudizio" e, soprattutto, che quest'ultimo termine è usato: - rispetto ad un insieme di individui i quali non sono tutti parte del giudizio; - rispetto e nell'ambito di un'azione inibitoria, cioè istituzionalmente preordinata non già al risarcimento di un danno attuale e compiuto ed invece ad evitare un pregiudizio futuro, il quale, tradotto al presente, identifica appunto il concetto di rischio.

Ne deriva che, per essere legittimato all'azione, è sufficiente che il ricorrente prospetti un rischio attuale – cioè il pericolo di danno futuro – che investe una sua posizione giuridica soggettiva attiva e, come la sua, così anche quella di una pluralità di altri soggetti giuridici appartenenti alla stessa "classe" nel senso sopra indicato.

Ulteriore indice ermeneutico che depone in questo senso è dato dalla previsione che consente al Giudice di avvalersi di dati statistici e presunzioni semplici (comma 5), cioè di criteri meno rigidi rispetto a quello usualmente adottato per valutare la sussistenza del nesso causale tra condotta (illecita/inadempiente) e danno, proprio al fine di consentire la tutela rispetto a danni futuri, rispetto ai quali, in quanto non (ancora) verificatisi, l'esistenza di un nesso causale propriamente detto non è prefigurabile.

Ne risulta in conclusione che, secondo la legge, la sottoposizione coatta dell'individuo ad un rischio rilevante costituisce un pregiudizio indipendentemente dalla circostanza che esso si trasformi in lesione effettiva.

Rimane invece questione di merito e non di legittimazione l'identificazione dei connotati del rischio rilevante, cioè l'identificazione del livello di rischio (= probabilità di pregiudizio) che possa ritenersi rilevante ai fini dell'adozione della misura inibitoria richiesta (<sup>11</sup>).

Tanto premesso, risulta la legittimazione attiva dei ricorrenti, laddove i medesimi hanno affermato di versare – per effetto delle emissioni inquinanti dello Stabilimento ILVA – in una situazione di rischio rilevante per la propria salute, per la tranquillità della propria vita, per proprio diritto al clima, situazione comune a tutte le persone residenti come loro nel comune di Taranto.

In questo è del tutto pertinente – contrariamente a quanto affermato dalla difesa ADI e ADIH – il richiamo, in diritto, della sentenza TAR Liguria e, in fatto, della sentenza CEDU Cordella.

Il primo, a seguito di un ricorso presentato da persone fisiche volto a ottenere la chiusura di tutte

---

<sup>11</sup>) In proposito assai utile il riferimento a CEDU Fadeieva c. Russia, n. 55723/00, §§ 68 e 69; Dubetska e altri c. Ucraina, n. 30499/03, § 105, 10 febbraio 2011; Grimkovskaya c. Ucraina, n. 38182/03, § 58, 21 luglio 2011.

le lavorazioni a caldo – ciclo integrale e non – dello stabilimento ILVA di Corigliano (*petitum* sostanziale), ha affermato:

*"In realtà non pare a questo Giudice che la legittimazione ad agire in giudizio degli abitanti nelle zone circostanti ad opifici industriali, in presenza di lavorazioni ritenute lesive della propria salute, passi attraverso la dimostrazione pignola della nocività e della pericolosità delle emissioni e dei residui di lavorazione della fabbrica.*

*Vero è che ormai costituisce fatto notorio il pericolo incombente per la salute dei cittadini causato dalla vicinanza di stabilimenti siderurgici, soprattutto quando negli stessi si trattano cicli di lavorazioni a caldo.*

*Nella fattispecie comunque i ricorrenti traggono la loro legittimazione ad impugnare l'accordo di programma ed il decreto regionale che Io ha approvato dall'interesse - differenziato rispetto alla posizione di tutti gli altri cittadini- alla corretta applicazione dell'art.4, commi 8, 9 e 10, della legge 9.12.1998, n.426, con il quale si dispone la chiusura delle lavorazioni siderurgiche a caldo nelle ex acciaierie di Cornigliano, chiusura, la cui attuazione, intesa dai ricorrenti come dismissione del "ciclo a caldo" e non, come previsto nell'accordo di programma, come dismissione del "ciclo integrale", ridurrebbe quasi totalmente l'inquinamento delle aree limitrofe alla fabbrica.*

*Non v'ha dubbio quindi che nel caso di specie in capo ai ricorrenti, nella loro qualità di proprietari, abitanti ed esercenti attività lavorativa nei pressi dell'impianto industriale, debba essere riconosciuto un interesse personale e diretto ad agire".*

La Corte EDU - nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto ricorsi proposti ex art. 34 CEDU con cui numerosi cittadini di Taranto e comuni limitrofi lamentavano la violazione dei loro diritti alla vita, al rispetto della vita privata, alla salute e ad un ricorso effettivo per effetto delle emissioni dello Stabilimento, ricorso poi accolto - ha escluso trattarsi di "*actio popularis*" e, sulla base delle ampie fonti a disposizione – tra cui rapporti SENTIERI 2014 e ARPA 2017 -, ha riconosciuto la loro legittimazione affermando che tali emissioni inquinanti avevano "*inevitabilmente reso le persone che vi erano sottoposte più vulnerabili a varie malattie*" ed avevano senza dubbio avuto "*conseguenze nefaste sul benessere dei ricorrenti interessati*" (CEDU Cordella §§ 105, 107; si vedano, altresì, i passi citati alla nota 1, qui da intendersi richiamati).

Infine, se ve ne fosse bisogno, va menzionata la sentenza Cons. Stato n. 4802/2021 cit., laddove (par. XIII.7.1), ampiamente citando la sentenza CEDU Cordella, afferma "*che nella città di Taranto vi sia una problematica di carattere sanitario e ambientale, correlata all'attività industriale (anche) dello stabilimento dell' ex ILVA di Taranto, è oramai un fatto che può reputarsi "pacifico", ai fini processuali*".

\* Deve essere infine considerata l'eccezione di carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti proposta *sub specie* di inidoneità degli stessi a curare gli interessi dei componenti la classe, sul presupposto dell'applicabilità all'azione inibitoria ex art. 840 sexiesdecies c.p.c. del requisito di ammissibilità di cui all'art. 840 ter, comma 4, let. d) c.p.c.

Anche per questo aspetto l'eccezione è infondata, non potendosi affermare che quella condizione di ammissibilità, prevista nell'ambito della disciplina dell'azione di classe sia trasponibile all'interno dell'azione inibitoria collettiva di cui qui si tratta.

Occorre prendere le mosse dal fatto che quella condizione di ammissibilità non è prevista né richiamata dal disposto dell'art. 840 sexiesdecies c.p.c. E' significativo, del resto, che per l'azione inibitoria non sia prevista la fase di ammissione della domanda di cui all'art. 840 ter c.p.c. e siano invece richiamate, in quanto compatibili, solo le disposizioni dell'art. 840 quinquies c.p.c., relative al procedimento. E tra le incompatibili vi sono certamente quelle (art. 840 quinquies,



comma 1, c.p.c.) relative alla fase di adesione dei soggetti portatori di diritti individuali omogenei, perché quella fase si apre con la pubblicazione dell'ordinanza di ammissione dell'azione di classe, ordinanza qui, come detto, non prevista.

A fronte di tale stato della normativa rilevante, le resistenti avrebbero dovuto dimostrare – per accedere al procedimento ermeneutico di analogia legis di cui paiono volersi avvalere – una lacuna normativa, cioè una carenza di disciplina che, se non colmata, comporta evidenti carenze di tutela, disuguaglianze di trattamento, contraddizioni ordinamentali.

Le ricorrenti non hanno nemmeno allegato la presenza di siffatta lacuna, essendosi limitate, in sostanza, a sostenere che, a loro avviso, sarebbe più opportuno inserire, nel tessuto normativo, una regola la cui natura, in aggiunta, dovrebbe essere trasformata in via interpretativa da condizione di ammissibilità dell'azione a condizione, in sede di decisione, per l'accoglimento della domanda.

Orbene – a prescindere da ogni considerazione di opportunità, qui non consentita –, lo stato della normativa, sembra semmai segnalare l'opposta volontà del legislatore, di escludere, per l'azione inibitoria collettiva, le fasi di ammissione e adesione, così precludendo in radice la possibilità, al riguardo, di procedere ad interpretazioni analogiche.

A ciò si deve aggiungere che tali interpretazioni non sono supportate (al di là di valutazioni di preferibilità qui irrilevanti) da cogenti esigenze di razionalità ordinamentale.

L'esercizio dell'azione inibitoria, infatti, non determina, rispetto agli altri componenti della “classe” l'effetto preclusivo di cui all'art. 840 quater, comma 1, c.p.c.; il giudicato sfavorevole non pare opponibile agli altri componenti della “classe”, stante il principio generale di relatività del giudicato (art. 2909 c.c.); il giudicato favorevole giova agli altri componenti della “classe”.

Ne deriva che, non risultando, per gli altri componenti della “classe” effetti di compressione dei loro diritti di azione, può essere tollerato – da questo punto di vista – che quell'esercizio avvenga senza previo esame dell'idoneità dei ricorrenti a tutelare anche le loro posizioni giuridiche.

### II.3) Eccezione di carenza di legittimazione passiva dei resistenti.

\* ILVA, nella memoria di costituzione e nella memoria di replica, richiamate le domande proposte dai ricorrenti, sub specie sia di *petitum* che di causa petendi, ha eccepito che, sebbene proprietaria del ramo d'azienda in cui è compreso lo Stabilimento: - è estranea alla sua gestione sin dal 1.11.2018, data di stipula del Contratto di Affitto; - la gestione dello Stabilimento spetta esclusivamente all'affittuario, conduttore e Gestore ADI, che si è assunta l'obbligo di adempiere agli impegni di carattere ambientale indicati in sede di offerta di gara e di Contratto di Affitto; - di non avere alcun potere di intervento diretto sulla gestione degli impianti né, in ipotesi, di eseguire l'ordine di fermata degli impianti; - ai Commissari Straordinari compete soltanto un'attività di controllo, di carattere privatistico, dell'adempimento degli obblighi del Gestore, senza potere di intervenire sulla gestione degli impianti; - sono irrilevanti gli effetti che un eventuale accoglimento delle domande dei ricorrenti potrebbero produrre sul Contratto di Affitto, in ipotesi anche la sua risoluzione, considerando che, in base a tale contratto, la posizione di ILVA è sostanzialmente quella di un terzo rispetto ad ADI, alla stessa stregua dei dipendenti.

In proposito i ricorrenti hanno replicato che: - ILVA è proprietaria degli impianti; - l'accoglimento delle loro domande inciderebbe sul Contratto di Affitto con opzione di acquisto; - ILVA sarebbe comunque partecipe della gestione dipendendo da sue iniziative il fermo o no di sezioni di impianto; - ILVA è comunque titolare di poteri di vigilanza (TAR Lecce sent. n. 249/2021 del 27.01.2021; doc. 14; di seguito: TAR Lecce); - è altresì legittimata passiva rispetto alla domanda di accertamento di frode alla legge mediante stipula del Contratto di Affitto in

concorso con ADI.

\* Va premesso che legittimati passivi nell'azione inibitoria di cui all'art. 840 sexies c.p.c. sono sia, *in primis*, l'impresa (o l'ente) che – nella prospettazione del ricorrente - pone in essere, nell'esercizio della sua attività, gli atti ed i comportamenti attivi od omissivi illegittimi e pregiudizievoli e che, in quanto tale, è destinataria del provvedimento inibitorio richiesto, sia tutti i soggetti che attualmente concorrono (arg. ex art. 2055 c.c.) con l'impresa con atti e comportamenti attivi od omissivi dei quali i ricorrenti parimenti assumono l'illegittimità e dei quali parimenti chiedano la cessazione.

Ilva non solo è pacificamente proprietaria dello Stabilimento, ma, secondo le prospettazioni dei ricorrenti, avrebbe contribuito e contribuirebbe – soprattutto attraverso omissione o negligente esecuzione di controlli, frutto di fraudolenta collusione con il Gestore manifestatasi anzitutto con la stipula di alcune clausole del Contratto di Affitto (artt. 9.3, 16.6, 16.7) – a che lo Stabilimento provochi emissioni inquinanti e nocive.

E' in questo senso rilevante il disposto dell'art. 5, comma 2, DPCM 2017, dove stabilisce: *“I commissari straordinari, i quali svolgono ai sensi dell'art. 1, comma 1 lettera b) del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243 le attività esecutive e di vigilanza funzionali all'attuazione del piano ambientale, in presenza di ritardi dovuti a cause non dipendenti dalla volontà del Gestore o di eventuali modifiche progettuali richieste da quest'ultimo, con invarianza del termine ultimo per la realizzazione degli interventi, possono richiedere all'Autorità competente di convocare apposita Conferenza di servizi [...]”*.

Lo stesso Contratto di Affitto, inoltre, prevede che alcune spese relative all'esecuzione del Piano Ambientale rimangano in capo alla concedente ILVA (es.: art. 20: Rimborsi Decontaminazioni).

Nella fluviale legislazione emergenziale che ha connotato la disciplina dell'attività imprenditoriale svolta da ILVA nello Stabilimento, pare dunque significativo che al proprietario siano stati ex lege riservati significativi poteri di controllo anche in presenza di un gestore ed innegabile che dall'intera vicenda economico-ordinamentale che ha visto coinvolto lo Stabilimento si desume senz'altro un perdurante interesse di ILVA, giuridicamente rilevante, alla disciplina e conduzione *secundum legem* dello Stabilimento e dei relativi impianti ed al loro destino, senza che, a questo riguardo, il Contratto di Affitto possa costituire elemento capace di eliderlo. Nello stesso senso si è espresso TAR Lecce.

\* AIDH ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva assumendo che gli “atti e comportamenti” di cui controparte chiede la cessazione non sono compresi nella sua sfera giuridica, essendo la gestione degli impianti affidata ad ADI ed altre società.

I ricorrenti hanno replicato, richiamandosi al ricorso, che: (i) il Contratto di Affitto con obbligo di acquisto è stato stipulato da ILVA (ed altre) con AM InvestCo Italy; (ii) AM InvestCo Italy è stata ridenominata – come da comunicazione societaria del 23 aprile 2021 - in Acciaierie d'Italia Holding s.p.a.; (iii) ergo ADIH è stata correttamente individuata quale contraddittore, non essendo noti né rilevanti i suoi rapporti interni con ADI.

ADIH ha replicato, in memoria depositata il 28 febbraio 2022, negando di essere obbligata all'acquisto futuro dello Stabilimento, indicando ADI come obbligata e negando che appartengano alla propria sfera giuridica sia le condotte in tesi illegittime sia i poteri necessari ad adempiere ad un eventuale provvedimento inibitorio.

Osserva il Collegio, in proposito che – allo stato – ADIH ha ammesso di essere successore di AM InvestCo Italy (Comparsa di costituzione, p. 4) e non è dubbio che quest'ultima società sia parte del Contratto di Affitto (doc. 3 ric.), con le relative conseguenze in punto di poteri e doveri di attuazione dei provvedimenti autorizzatori vigenti in materia di esercizio dell'attività e rispetto

della normativa ambientale. Inoltre, pur a fronte della precisa deduzione di parti ricorrenti, ADIH non ha spiegato il passaggio relativo alla gestione dello Stabilimento in capo a ADI.

Ne risulta, almeno allo stato e sul piano meramente processuale, la legittimazione passiva anche di ADIH.

II.4) Eccezione di inammissibilità del ricorso ex art. 7 Legge n. 31/2019, per essere lo stesso diretto a inibire condotte antecedenti alla data di entrata in vigore della legge.

Tutte le resistenti eccepiscono che il ricorso sarebbe inammissibile perché, in violazione del disposto dell'art. 7 l.n. 31/2019, avrebbe ad oggetto condotte antecedenti all'entrata in vigore della stessa legge, infine indicata nel 19 maggio 2021. Menzionano le parti dell'atto introduttivo in cui i ricorrenti si riferiscono ad eventi antecedenti quella data, tra cui le disposizioni del d.l. n. 207/2012, convertito, con modificazioni, dalla l.n. 231/2012, il DPCM 30 settembre 2017, il contratto di affitto del 28 giugno 2017 modificato il 4 marzo 2020. Assumono quale elemento rilevante ai fini dell'applicabilità della nuova normativa il momento dell'avvio dell'attività materiale in tesi illecita che si intende inibire, dunque la condotta e non l'evento in ipotesi dannoso. Richiamano la categoria degli istantanei con effetti permanenti.

I ricorrenti hanno replicato a tale eccezione chiedendone il rigetto.

\* Occorre premettere che l'eccezione è proposta *sub specie* di eccezione preliminare processuale di inammissibilità del ricorso. Ciò comporta che essa deve essere valutata in relazione alle allegazioni e deduzioni prefigurate nella domanda, non già in relazione alla loro fondatezza nel merito.

L'art. 7 l.n. 31/2019 prevede: *“Le disposizioni della presente legge si applicano alle condotte illecite poste in essere successivamente alla data della sua entrata in vigore. Alle condotte illecite poste in essere precedentemente continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti prima della medesima data di entrata in vigore”*.

Osserva il Tribunale che, come in relazione ad ogni normativa intertemporale che ricollegli determinati effetti giuridici (siano l'applicabilità di una disciplina o la decorrenza di un termine, materie simili, ai nostri fini, sul piano giuridico-formale) al compimento di una determinata “condotta” prima o dopo una certa data, si pone il problema ermeneutico, ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile, di distinguere tra i tipi di condotta che la teoria generale del diritto ha individuato da molto tempo: condotte istantanee, istantanee con effetti permanenti, permanenti. Si dà qui per acquisita tale distinzione <sup>(12)</sup>.

E' altresì pacificamente acquisito che, qualora la condotta illecita sia da qualificare come permanente ed essa si protragga oltre la data normativamente rilevante, la condotta nella sua interezza – non essendo frazionabile proprio in quanto permanente – è sottoposta alla normativa sopravvenuta.

Orbene, nel caso di specie, le prospettazioni di parti ricorrenti assumono come illecita la stessa attività dello Stabilimento, in quanto o esercitata in assenza dei controlli dovuti per legge asseritamente disinnescati o fortemente depotenziati per mezzo di una ipotizzata “frode contrattuale”, o comunque esercitata in violazione di quei controlli, o esercitata in assenza di una base giuridica valida, essendo gli atti autorizzativi – siano essi di natura normativa od amministrativa - a loro volta illegittimi per contrasto con norme costituzionali o comunitarie e

---

<sup>12)</sup> Cfr, ad es.: artt. 2 e 158 c.p.; Cass. n. 11097 del 2020; Cass., n. 13201 del 2013.

dunque oggetto di doverosa disapplicazione.

In questa prospettiva non v'è dubbio che la condotta illecita dedotta dai ricorrenti come oggetto di inibizione – coincidendo con l'esercizio dell'attività produttiva dello Stabilimento o di sue parti rilevanti – sia di natura permanente e non istantanea con effetti permanenti.

In tal senso, del resto, si sono espressi sia il TAR Lecce (<sup>13</sup>) – poi annullato da Consiglio di Stato n. 4802 del 2021, per motivi che non riguardano il tema di cui si tratta (v. *supra*) – sia la sentenza CEDU Cordella (<sup>14</sup>). Vero è che si tratta di arresti giurisprudenziali antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 31/2019, ma si tratta di affermazioni aventi natura di accertamento sul tipo di attività svolta e sui suoi effetti che hanno perdurante validità, considerando che nemmeno le resistenti assumono che il quadro fattuale e normativo sia, a questi effetti, sostanzialmente mutato da allora.

I ricorrenti, inoltre, hanno rappresentato condotte, a loro avviso illecite, che sarebbero state poste in essere successivamente all'entrata in vigore della legge, ed esemplificative della perdurante illiceità dell'attività svolta e dei suoi effetti pregiudizievoli. Così, secondo la prospettazione dei ricorrenti: - scadenza, al 30 giugno 2021, del termine per l'adeguamento della batteria 12, rimasto inevaso; - fermata di AFO4; - incendio nastro trasportatore sviluppatosi nonostante il suo adeguamento alle MTD; - fenomeni di “sloping” e “wind days” (Rel. Moschetti, doc. 35).

In conclusione, avendo i ricorrenti prospettato le condotte illecite di cui chiedono l'inibizione come permanenti e la loro permanenza come protrattasi oltre la data di entrata in vigore della l.n. 31/2019 (19 maggio 2021), l'eccezione di inammissibilità del ricorso, come proposta, non appare fondata.

### **III. Sospensione del procedimento per rinvio pregiudiziale con separata ordinanza alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.**

Ritiene il Collegio che la decisione di merito sulle domande proposte dai ricorrenti e riportate al par. I, richiedono chiarimenti interpretativi da rimettere alla CGUE in via pregiudiziale, essendo essi necessari per stabilire la legittimità, rispetto alla normativa europea applicabile e rilevante, delle norme che hanno regolato il regime speciale di autorizzazione integrata ambientale (da ultimo, DPCM 2017) che costituisce la base legale dell'attività industriale e produttiva svolta nello Stabilimento.

Il Tribunale ritiene che le questioni oggetto del rinvio pregiudiziale hanno costituito oggetto di contraddittorio, in particolare considerando:

---

<sup>13</sup>) “Come sopra già evidenziato, lo stato di grave pericolo in un contesto abitativo come quello della città di Taranto, aggravato proprio dal sempre più frequente ripetersi di emissioni nocive ricollegabili direttamente all'attività del siderurgico, deve ritenersi permanente e immanente”; “permanendo comunque – quand'anche per mera ipotesi volesse prescindere da ogni altra valutazione – il grave pericolo per la salute umana connesso all'immissione in atmosfera delle polveri sottili, particolato PM10 e PM2,5 particolarmente dannose in sé, nonché in quanto veicolatori di cancerogeni di ctg. I come il naftalene e il benzo-(A)-pirene “ (Pag. 61) e che “ Deve pertanto ritenersi pienamente sussistente la situazione di grave pericolo per la salute dei cittadini, connessa al probabile rischio di ripetizione di fenomeni emissivi in qualche modo fuori controllo e sempre più frequenti, forse anche in ragione della vetustà degli impianti tecnologici di produzione (pag. 64). “*Dalle stesse relazioni semestrali trasmesse dal Gestore al MATTM e acquisite agli atti a seguito dell'istruttoria disposta dal Collegio ... si evince infatti che nell'arco di tempo dall'11.1.2019 al 29.11.2019 sono state effettuate ben n. 65 segnalazioni, molte delle quali relative a casi di anomalie di funzionamento e/o di valori emissivi anomali*”.

<sup>14</sup>) “172. La Corte non può che prendere atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio, la quale rimane, allo stato attuale, priva di informazioni sull'attuazione del risanamento del territorio interessato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nell'esecuzione dei relativi lavori”.

- il ripetuto riferimento, da parte dei ricorrenti, alla sentenza CEDU Cordella, alla sentenza CGUE 31 marzo 2011 (causa C-50/10), alla procedura d'infrazione n. 2177/2013 promossa dalla Commissione Europea, alla direttiva IPPC, ritenuta applicabile (Direttiva 2008/1/UE e poi Direttiva 2010/75/UE), alle proroghe concesse per l'attuazione delle misure di tutela e prevenzione, anche mediante modifica degli impianti, di cui all'AIA 2012, al DPCM 2014, al DPCM 2017 (cfr., ad es.: p. 7 ss., 11 ss. ricorso; p. 5 ss., 15 ss. memoria difensiva autorizzata);
- il riferimento, diretto ed indiretto, da parte dei resistenti, alle direttive IPPC, alla procedura d'infrazione pendente contro l'Italia (Memoria di costituzione ILVA, p. 29; Comparsa di costituzione ADI e ADIH p. 5, 8, 15, 39, 61; Memoria di replica ADI e ADIH p. 5 ss., 10, 22, 33 e ss., 37);
- la discussione avvenuta all'udienza del 17 marzo 2022.

Si provvederà con separata ordinanza ad articolare le questioni pregiudiziali rimesse alla CGUE, sia perché la presente ordinanza e quella di rimessione hanno oggetto diverso, sia perché la redazione di un'unica ordinanza renderebbe irragionevolmente ancor più complesso il provvedimento di rimessione, comprendendo la trattazione di questioni evidentemente estranee alla cognizione della CGUE.

Nondimeno, considerata l'ordinanza di rimessione separata e contestualmente depositata, il procedimento deve essere sospeso.

In ragione della disposta sospensione del procedimento per il motivo suindicato, la presente ordinanza ha natura interinale e non definitiva del procedimento stesso.

**P.Q.M.**

**SOSPENDE**

il procedimento disponendo il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con separata ordinanza contestualmente depositata.

Milano, 16 settembre 2022

Il Presidente est.  
- *Angelo Mambriani* -