

**TRIBUNALE ORDINARIO DI MILANO**  
**SEZIONE XV CIVILE SPECIALIZZATA**  
**IN MATERIA DI IMPRESA**  
**UDIENZA IN CAMERA DI CONSIGLIO DEL 17.3.2022**

Nella causa iscritta al n. 10166/2021 R.G.;  
Giudice relatore il Presidente Dr. Angelo Mambriani

**MEMORIA DIFENSIVA AUTORIZZATA**

Per: CINZIA ZANINELLI, MASSIMO CASTELLANA, SIMONA PELUSO, ANDREA SIMON, AURELIO REBUZZI, SALVATORE MAGNOTTA, EMILIA ALBANO, GIUSEPPE D'ALOIA, ANTONELLA CORONESE, SERENA BATTISTA, GIUSEPPE ROBERTO, rappresentati e difesi, in forma anche disgiunta, dagli avvocati Maurizio Rizzo Striano e Ascanio Amenduni, nonché elettivamente domiciliati presso lo Studio di quest'ultimo in Bari, alla Via Sparano n. 35, indirizzo pec: studioamenduni@pec.giuffre.it, e-mail: info@studiolegaleamenduni.it, tel. 080-5244840, cell. 335-6275588

***Ricorrenti***

**CONTRO**

**Acciaierie d'Italia Holding S.p.A., Acciaierie d'Italia S.p.A.**, correnti in Milano e in persona dei loro rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*.

**ILVA S.p.A.** in amministrazione straordinaria, corrente in Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

***Resistenti***

## INDICE

1. Sull'infondata eccezione di inammissibilità per genericità del ricorso	Pag. 2
2. Sull'esatta ricostruzione dei fatti	Pag. 4
3. Sull'inesistente difetto di giurisdizione. Sul potere di disapplicazione	Pag. 12
4. Sull'infondata eccezione di difetto di legittimazione attiva	Pag. 16
5. Sull'infondata eccezione di difetto di legittimazione passiva	Pag. 19
6. Sulla permanenza delle condotte e sulla loro illiceità	Pag. 21
7. Sulla frode alla legge	Pag. 26
8. Sulle decisioni della Consulta e del Consiglio di Stato	Pag. 34
9. Sulla domanda subordinata di fermo degli impianti	Pag. 39
10. Sulle valutazioni del danno sanitario	Pag. 41
11. Ius superveniens	Pag. 50
12. Rinuncia (eventuale) alle richieste istruttorie	Pag. 57
13. Sul diritto al clima	Pag. 60
14. Conclusioni	Pag. 83
15. Note	Pag. 84
16. Documenti allegati	Pag. 89

### **1. SULL'INFONDATA ECCEZIONE DI INAMMISSIBILITÀ PER GENERICITÀ DEL RICORSO**

**1.1** Al fine di evitare di essere ripetitivi, poiché sia ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria (di seguito ILVA), sia Acciaierie d'Italia Holding S.p.A. e Acciaierie d'Italia S.p.A. (di seguito ADI) hanno più volte eccepito, nelle loro comparse di costituzione, per quanto infondatamente, l'eccessiva genericità del ricorso introduttivo, invocandone la declaratoria di inammissibilità, è utile svolgere, a titolo di prima confutazione, alcune considerazioni di ordine generale.

**1.2** L'art. 840 *sexiesdecies*, comma quinto, c.p.c. stabilisce che *“Il tribunale può avvalersi di dati statistici e di presunzioni semplici”*; l'art. 840 *quinquies*, comma terzo, richiamato dal comma quarto dell'art. 840 *sexiesdecies*, recita: *“Il tribunale, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del giudizio.”*

In una materia complessa, che peraltro richiede numerosi approfondimenti di natura scientifica e di processi tecnologici, il ricorso introduttivo non può trasformarsi in una sorta di trattato di siderurgia e climatologia. Né può riportare analiticamente le motivazioni delle numerose decisioni di giudici di ogni rango, nazionali e sovranazionali, che si sono occupate del caso ILVA. Ai ricorrenti incombe l'onere di indicare le principali ragioni su cui fondano le loro domande e quali siano le fonti da cui trarre gli elementi utili ai fini del giudizio: orbene i ricorrenti hanno adempiuto a tale onere. Sarà l'On. Tribunale a stabilire, nello sviluppo del contraddittorio, se e quali approfondimenti siano necessari. Anche questa memoria seguirà questa impostazione e si soffermerà in modo più approfondito sulla disamina critica dei soli precedenti giurisprudenziali invocati dalle parti resistenti a sostegno delle loro difese.

**1.2** Il richiamo operato dall'art. 840 *sexiesdecies*, comma terzo, alle forme del procedimento camerale, rende applicabile il comma terzo dell'art. 738 secondo il quale *“Il giudice può assumere informazioni”*, inoltre fa sì che la decisione sia resa nelle forme del decreto motivato, quindi con un provvedimento revocabile e modificabile ai sensi dell'art. 742 c.p.c.

Dall'insieme di queste norme si deve trarre la conseguenza che il legislatore abbia voluto rendere il più snello possibile il procedimento per garantire che le inibitorie possano essere rese nel più celere tempo compatibile, salvaguardando nel contempo i diritti delle imprese, sia non attribuendo efficacia esecutiva al decreto dei giudici di prime cure, sia rendendo i provvedimenti revocabili e modificabili.

È pur vero che nel qualificare un provvedimento deve prevalere la sostanza sulla forma, ma è altrettanto vero che ciò non possa stabilirsi *a priori*, bensì con riferimento alla peculiarità del caso concreto e delle decisioni assunte, la cui esecutività è “*temperata*”.

Si pensi, a esempio, anche alla più drastica delle inibitorie richieste e cioè alla chiusura dell’area a caldo. Anche in questo caso essa sarà relativa alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della decisione, ben potendo essere revocata o modificata per sopravvenute rilevanti evenienze. In altre parole, la decisione non sarà opponibile alle parti e loro aventi causa alla pari di una sentenza passata in giudicato. In seguito alla scoperta di una nuova tecnologia, che renda possibili e sostenibili economicamente, gli impianti nelle vicinanze della città, non potrà opporsi la *res iudicata* contro chi quella tecnologia volesse mettere in atto costruendo nuovi impianti.

Tanto i poteri istruttori esercitabili *ex officio*, quanto la natura della decisione, implicano una cognizione svincolata da ogni formalità che non sia dipendente dalla stretta osservanza del contraddittorio fra le parti.

L’eccezione di inammissibilità per genericità del ricorso, non valendo l’opposto principio della sua autosufficienza, è, pertanto, del tutto infondata, così come lo sono le contestazioni, formulate secondo il medesimo assunto, su altri specifici punti.

## **2. SULL’ESATTA RICOSTRUZIONE DEI FATTI**

**2.1** Nel ricorso introduttivo si è evidenziato come la legislazione nazionale “*ad aziendam*”, comunemente denominata “salva ILVA”, violi le norme del diritto comunitario e del trattato EDU. Si sono richiamate, al riguardo, le sentenze di condanna delle Corti Europee. Le parti resistenti negano questa evidenza e comunque sostengono che la legislazione vigente, anche quella nazionale, sia stata rispettata a far data dal primo provvedimento di AIA del 2011. Ciò non è vero, perché anche la legislazione nazionale è stata, ed è, ripetutamente violata. Pure per quanto concerne il passato diviene, allora, rilevante ristabilire la verità, perché

non possono restare senza replica le affermazioni distorsive del quadro storico della vicenda ILVA.

**2.2** Le parti resistenti ricostruiscono il quadro normativo complessivo partendo dalla prima AIA rilasciata nel 2011. In diverse sentenze i giudici hanno ricostruito la decretazione di urgenza e i principali provvedimenti amministrativi. La più autorevole ricostruzione è quella resa dalla CEDU (doc. n. 1 allegato al ricorso, § 5). Essa riguarda i decreti legge aventi a oggetto esclusivamente ILVA. Tuttavia, vi sono diverse norme inserite in decreti legge aventi diverso oggetto e titolo, che possono qualificarsi come “salva Ilva”. Le ultime sono entrate in vigore in pendenza di questo giudizio e se ne parlerà in seguito. Le prime sono quelle antecedenti all’AIA del 2011 e risalgono al 2007, allorché, sebbene con riguardo a tutti gli impianti di competenza statale e non solo con riguardo a quelli ILVA, si ebbe la prima proroga del termine di scadenza previsto dalla direttiva IPPC del 1996. Proroga che mise in moto la procedura di infrazione che, come ricostruito in ricorso, condusse nel 2011 alla condanna della Repubblica Italiana da Parte della Corte di Giustizia UE. Evidentemente quello che successe prima del 2011, per ILVA, è meglio non ricostruirlo con esattezza ... Sennonché, anche il primo evento da cui prende le mosse ILVA (punto 16 mem.) viene riportato erroneamente, perché l’AIA non è stata recepita nell’ordinamento italiano con il D. Lgs. del 2010 di modifica del codice dell’ambiente, bensì, undici anni prima, dal decreto legislativo del 4 agosto 1999, rimasto lettera morta, e dal successivo D. Lgs. del 18 febbraio 2005 n. 59. Quello che invece andrebbe ricordato, con riguardo a ILVA, è che anche la richiamata riforma del codice dell’ambiente conteneva una norma salva ILVA, precisamente la disposizione transitoria di cui all’art. 4, comma 5, del D. Lgs. 126/2010 secondo la quale:” *Le procedure di VAS, VIA e AIA, avviate precedentemente all’entrata in vigore del presente decreto, sono concluse ai sensi delle norme esistenti al momento di avvio del procedimento.*” In base a questa norma fu messo nel nulla l’accordo di programma del polo industriale di Taranto (vedi doc. n. 1), nel quale erano stati acquisiti i primi pareri della Commissione IPPC-AIA

estremamente negativi per ILVA (vedi doc. n. 2 e 3), in quanto l'accordo di programma fu approvato, avvalendosi della disposizione di cui all'art. 5, comma venti del D. Lgs. 59/2005, successivamente alla domanda di rilascio dell'AIA da parte dell'ILVA, momento determinante l'avvio del procedimento e di due anni precedente l'adozione dell'accordo di programma. Il procedimento ritornò quindi a seguire il normale iter: parere istruttorio commissione-conferenza dei servizi-decisione del ministro e l'accordo di programma, e tutti i documenti acquisiti "sparirono", con l'ulteriore effetto che si rinviò di due anni il rilascio dell'AIA che avvenne solo quando lo Stato fu condannato dalla Corte di Giustizia per i ritardi più volte contestati dalla Commissione Europea.

Chi si avvantaggiò della norma transitoria furono solo le imprese del polo industriale di Taranto, perché tutti gli altri procedimenti di rilascio dell'AIA seguivano l'ordinario procedimento. Chi aveva interesse a mettere nel nulla l'ADP era però esclusivamente ILVA perché doveva rendere inutilizzabili gli accertamenti già svolti che avrebbero condotto alle doverose prescrizioni AIA che invece non furono poi impartite nella prima AIA del 2011. Per comprendere l'interesse di ILVA basti leggere la lettera redatta dal gruppo istruttore della Commissione IPPC-AIA nel trasmettere il parere sulle cokerie, nella quale si evidenzia quale fosse la reale situazione degli impianti (doc. n. 2, pagg.1-2).

**2.3** Ilva afferma (punto 17 mem.), al pari di ADI, che le prescrizioni dell'AIA riesaminata del 2012, che poi sono quelle attuali, recepite nel piano ambientale del 2017, furono dettate in conseguenza dell'adozione a livello comunitario di nuove MTD. Anche questo non risponde al vero perché le prescrizioni più rilevanti dell'AIA riesaminata nel 2012, dopo il sequestro degli impianti, erano già state impartite nel primo parere sulle cokerie reso dalla Commissione IPPC-AIA nel 2008, in sede di accordo di programma e nulla avevano a che fare con le MTD ma con la necessità di interrompere condotte permanenti costituenti reato e precisamente: utilizzo del petcoke, copertura dei parchi minerari, esercizio abusivo di discariche di rifiuti tossici. Il riesame dell'AIA venne svolto di urgenza senza seguire il procedimento ordinario che si apre nel caso di nuove

MTD ed era rivolto a evitare il fermo degli impianti disposto dall'autorità giudiziaria in seguito al sequestro. Il riesame fu quindi determinato esclusivamente dal ripristino di un minimo di legalità, calpestata con la prima AIA del 2011 che fu, secondo quanto emerso nel corso del processo "ambiente svenduto", pilotata da parte di una potente associazione per delinquere cretasi fra i gestori dell'azienda al fine di condizionare le decisioni giudiziarie e della p.a. (1).

Come l'AIA del 2011 sia stato lo strumento per aggravare l'inquinamento, anziché prevenirlo e ridurlo, risulta confrontando la medesima con i pareri acquisiti nell'accordo di programma. I punti maggiormente rilevanti sono: a) il diniego di utilizzo del petcoke in quanto ritenuto modifica sostanziale agli impianti peggiorativa dell'inquinamento, come si evince dal parere definitivo reso (doc. n. 2) che rilevava che si sarebbe aggiunta una emissione massiccia di benzo(a)pirene (v. tabella in doc. n. 2), mentre l'AIA del 2011 qualificava come non sostanziale la modifica e quindi ne autorizzava l'uso, nemmeno citando l'incremento enorme delle emissioni della sostanza più tossica emessa dalle cokerie (v. AIA 2011, prodotta da ILVA, doc. n. 1, pag. 968). B) La realizzazione abusiva della discarica di rifiuti tossici/nocivi "*Mater Gratiae*" non autorizzata, mentre risultavano le autorizzazioni all'esercizio. Tutto ciò scompare nell'AIA del 2011; C) la copertura dei parchi minerari (v. pag. 52 doc. n. 3) non disposta nell'AIA del 2011. (2) È probabilmente questo il capitolo più triste della storia di ILVA perché ISPRA (all'epoca APAT), aveva fornito il supporto tecnico scientifico per la redazione del parere istruttorio posto poi a base dell'AIA del 2011. Noi tutti, anche oggi, vediamo e sentiamo attraverso ISPRA e la rete di protezione ambientale e ci fidiamo di chi è chiamato a svolgere funzioni essenziali per la protezione di ambiente e salute. Ebbene, negli anni 2009-2011, l'ente di protezione nazionale abdicò alla sua funzione di controllo consentendo la reiterazione di reati che, proprio con riguardo ai punti sopra elencati, costituirono le principali motivazioni del sequestro preventivo degli impianti, e che erano state puntualmente rilevate sin dal 2008 proprio da ISPRA e ARPA Puglia.

Da questi inconfutabili accadimenti risulta come l'affermazione di ILVA (punto 4 mem.) secondo la quale *“Il governo italiano, invero si è da tempo fatto carico dell'esigenza di contemperare le ragioni dell'attività produttiva (e quindi della tutela dell'occupazione), con la doverosa tutela dell'ambiente e della salute della popolazione residente. Il necessario equilibrio fra tali contrapposte istanze è stato raggiunto sin dal 4 agosto 2011 con l'AIA”*, venga documentalmente smentita, essendo provato il contrario, e cioè che con quella prima AIA i diritti dei residenti furono del tutto trascurati, autorizzando una attività costituente reato. Ma è anche smentita l'affermazione di ILVA secondo la quale, successivamente al riesame dell'AIA il governo avrebbe perseguito gli obiettivi di tutela della salute *“con grande determinazione”*. Per comprendere quale sia stata questa grande determinazione, sia consentito rinviare alla lettura della relazione del garante dell'attuazione dell'AIA, ex Procuratore Generale della Corte di Cassazione, già prodotta (doc. n 8 allegato al ricorso).

**2.4** Un punto rilevante, non solo per ristabilire la verità, ma anche al fine di ricostruire il contesto entro il quale si è consumata la denunciata frode alla legge, è quello relativo al comportamento tenuto dai commissari straordinari di ILVA dopo la gara di aggiudicazione. Esso non è stato, infatti, improntato a correttezza e diligenza, al contrario di quanto sostenuto dalle parti resistenti.

Nel momento in cui il sig. Luigi di Maio si insediò quale Ministro del MISE, il 2 giugno 2018, era in corso il trasferimento della detenzione degli impianti ILVA alla società Aminvestco, controllata da ArcelorMittal, aggiudicataria della gara, in base al contratto di affitto con opzione di acquisto stipulato in data 28 giugno 2017, con atto rogato in Milano dal notaio Marchetti (doc. n. 3, allegato al ricorso). Infatti, dopo l'approvazione del piano ambientale, avvenuta con DPCM del 29 settembre 2017, pubblicato in G.U. del 30 settembre 2017 (di seguito DPCM 2017), per procedere all'esecuzione del contratto, occorreva solo l'approvazione del piano industriale del nuovo gestore da parte dei sindacati dei lavoratori.



Il Ministro Di Maio, però, ritenne sussistere le condizioni per avviare, pregiudizialmente, un procedimento di revoca dell'aggiudicazione e del conseguente contratto, in via di autotutela.

Con provvedimento del 7 settembre 2018, n. 0018559 (doc. n. 4), il Ministro, a conclusione del suddetto procedimento, dispose di non procedere all'annullamento del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda del 5 giugno 2017, di autorizzazione alla aggiudicazione e alla procedura di trasferimento della detenzione dei complessi aziendali facenti capo a ILVA, e degli atti consequenziali.

In detto atto conclusivo del procedimento in autotutela, l'accertamento principale, assunto nel provvedimento a fondamento della decisione, è basato sull'attestazione di un fatto inesistente e cioè che *“pur sussistendo i sopra evidenziati profili di illegittimità, non residuano più interessi concreti e attuali all'annullamento degli atti che, in autotutela, non può fondarsi sul mero riscontro di una pregressa illegittimità ai sensi dell'art. 21-nonies, della legge n. 241/1990”*.

Il Ministro affermò tanto richiamando un parere reso dall'Avvocatura dello Stato in data 7 agosto 2018 (vedi doc. n. 5).

Orbene, leggendo il parere dell'Avvocatura risulta chiaro che in esso si sostiene esattamente l'opposto. Inoltre il parere dell'Avvocatura, sul punto, condivise totalmente il parere espresso dall'ANAC in data 19 luglio 2018, vedi doc. n.6).

In particolare, nei richiamati pareri, tanto l'Avvocatura che l'ANAC hanno evidenziato che: *“Il più ampio arco temporale di realizzazione del piano ambientale ha senza dubbio modificato in modo rilevante il quadro economico e fattuale tenuto in considerazione dalle imprese che hanno partecipato alla prima fase della procedura. Il periodo più lungo di addirittura sei anni avrebbe potuto spingere più imprese a partecipare alla competizione, aumentando il livello di concorrenza e la stessa qualità delle offerte”* (v. pag. 5 doc. n. 6).

Il vizio che aveva inficiato l'aggiudicazione non riguardava, pertanto, l'unica impresa rimasta concorrente di AM e che aveva presentato offerte vincolanti, avendo recato pregiudizio all'interesse generale che era quello

di ottenere le migliori offerte dal punto di vista ambientale, come specificato dalla legge, da parte di più concorrenti.

Gli ulteriori sei anni concessi per l'adeguamento ambientale hanno stravolto la gara. Basti considerare che, senza quella proroga, chi sarebbe subentrato nella gestione degli impianti avrebbe dovuto arrestare la produzione. E questo spiega perché le originarie 29 imprese che avevano inizialmente manifestato interesse alla gara, poi si dileguarono.

Con riguardo alla possibilità di annullamento del procedimento, ANAC concluse che *“l'individuazione delle irregolarità non potrebbe portare di per sé al detto annullamento, salvo l'accertamento della esistenza di un interesse pubblico specifico ulteriore rispetto a quello del ripristino della legalità”*.

Sia ANAC che l'Avvocatura hanno enunciato un principio ormai consolidato secondo il quale i soli vizi del procedimento non bastano per annullarlo in autotutela, occorrendo la prova dell'esistenza di un perdurante interesse pubblico da tutelare.

Nel caso ILVA, questo interesse pubblico era (e tuttora è) quello fondamentale della tutela della salute che, al momento della decisione del Ministro, avrebbe già dovuto essere protetto mediante la completa attuazione delle prescrizioni AIA, non più procrastinabili nel tempo, essendo abbondantemente trascorso il limite temporale massimo ritenuto ragionevole dalla Consulta nel 2013 con la sentenza n. 85.

In proposito l'Avvocatura Erariale ha scritto che: *“A tal fine, a titolo meramente indicativo, utili riferimenti potranno trarsi proprio dai molteplici interventi della Corte Costituzionale, la quale ha precisamente evidenziato gli interessi costituzionalmente protetti che vengono in evidenza nella questione ILVA la cui gradazione evidentemente compete alla discrezionalità politica”* (pag. 34, doc. n. 5).

Nel parere, l'Avvocatura si preoccupò unicamente di indicare come l'esistenza dell'interesse pubblico dovesse essere *“particolarmente corroborata”*, non essendovi prova della mala fede da parte di Aminvestco.

Il parere dell'Avvocatura si concludeva, sul punto, con la seguente e coerente affermazione: *“Sulla scorta di tali considerazioni e tenuto conto del necessario bilanciamento tra esigenze costituzionalmente tutelabili, potrà valutarsi e individuarsi l'interesse pubblico preminente da porre a fondamento dell'azione amministrativa”*.

Ampiamente trascorso il termine dei 36 mesi non rimanevano margini per ulteriori bilanciamenti. Appalesandosi l'illegittimità della procedura di aggiudicazione, l'annullamento in autotutela era doveroso, più che discrezionale. Il procedimento, una volta iniziato, appurata l'esistenza delle violazioni di legge, non poteva concludersi ritenendo insussistente un interesse pubblico da tutelare, e cioè la tutela della salute e dell'ambiente, viceversa gravemente compromessa.

A giustificazione del provvedimento di non procedere all'annullamento, il Ministro richiamò anche una serie di migliorie, sia dal punto di vista dell'occupazione, sia dal punto di vista ambientale, accettate da parte dell'aggiudicataria e che avrebbero formato oggetto di modifica del contratto del 2017. In realtà, quello che seguì fu un disastro per le casse dell'erario, per l'ambiente, ma anche, successivamente, per l'occupazione.

Inizialmente, in effetti il gestore si fece carico della maggior tutela dell'occupazione, modificando il piano industriale che venne così approvato con referendum da parte dei lavoratori. Tuttavia i miglioramenti ambientali scomparvero del tutto.

Innanzitutto tali sedicenti migliorie non furono mai inserite come prescrizioni aggiuntive nel piano ambientale del 2017, che rimase esattamente lo stesso. Ma non furono nemmeno oggetto della modifica del precedente contratto annunciata dal Ministro con grande enfasi. Infatti, l'accordo verrà poi formalizzato con un atto rogato in Roma, in data 18 settembre 2018 (prodotto da ILVA, doc. n. 33). Confrontando l'originario contratto e quello modificato, nulla di rilevante risulta mutato in tema di assunzione di nuove obbligazioni oltre a quelle previste nel piano ambientale, se non per il recesso a titolo gratuito accordato al gestore mediante l'inserimento della clausola 27.5 e della modifica della

clausola compromissoria (sulla quale vedi *infra*, in tema di frode alla legge).

L'effetto devastante dell'accordato recesso emerse allorché il gestore lo esercitò, chiedendone la convalida a codesto On. Tribunale.

Il motivo del recesso fu l'abrogazione della c.d. immunità penale. Senza il recesso detta abrogazione avrebbe potuto essere oggetto di una domanda di risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta della prestazione, che avrebbe condotto a un contenzioso lungo e complicato, dagli esiti estremamente incerti anche in considerazione della prevedibilità del verificarsi dell'evento e dell'accettazione del rischio da parte del gestore. (3)

L'esito dell'esercitato recesso e della richiesta di convalida fu una transazione di cui si è ampiamente riferito nel ricorso, in quanto si è contestato come con essa si consumò un'ulteriore elusione di norme imperative (v. ricorso par. 4.8, pag. 20 e segg.).

Sotto il profilo economico, la transazione ha fatto sì che le obbligazioni assunte dal gestore nell'originario contratto fossero più che dimezzate, assumendosi la parte pubblica l'obbligazione di partecipare al capitale sociale di una nuova società fino alla concorrenza di 1.755 milioni di euro, di cui, a oggi, ne sono stati già versati 1.100.

Infine, anche l'occupazione non è stata tutelata, poiché si è previsto un esubero di oltre 3.000 dipendenti.

Come sia stato possibile, e per quali ragioni, passare da un procedimento di annullamento della gara a un accordo che mise la parte pubblica in ginocchio, resta un mistero! Come resta un mistero se i commissari di ILVA fossero autorizzati a inserire la clausola del recesso gratuito o agirono di propria iniziativa.

### **3. SULL'INESISTENTE DIFETTO DI GIURISDIZIONE. SUL POTERE DI DISAPPLICAZIONE**

**3.1.** È un principio pacifico, ribadito anche di recente dalla Corte Regolatrice (Cassazione Sez. Un. 18.2.2021 n. 4365), che la giurisdizione

va determinata sulla base della domanda, e, ai fini del relativo riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo, rileva non già la prospettazione compiuta dalle parti, bensì il *petitum* sostanziale. Esso va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta pronunzia che si chiede al giudice, bensì in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio e individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati. In altri termini, il *petitum* sostanziale va identificato non solo in base al provvedimento che si chiede al giudice, ma anche attraverso la *causa petendi*, dovendo il giudice indagare sulla effettiva natura della controversia in relazione alle caratteristiche del particolare rapporto fatto valere in giudizio e alla consistenza delle situazioni giuridiche soggettive in cui esso si articola e si svolge. (4)

Nel nostro caso, i ricorrenti fanno valere loro diritti soggettivi omogenei, riconosciuti fondamentali sia dalla Costituzione che da trattati internazionali, e che non possono in alcun modo essere degradati a interessi legittimi. Né esistono disposizioni di legge che attribuiscono, *ratione materiae*, la giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo.

Al riguardo è significativo che anche nel caso in cui tali disposizioni di legge esistano, come quelle di cui all'art. 133, lettera p, del c.p.a., si dubita della loro legittimità costituzionale, tanto che la questione si trova al vaglio della Consulta che ne è stata investita dal Tribunale di Reggio Calabria con ordinanza del 30 gennaio 2021, n. 188 (5).

Nella fattispecie vale quindi il principio ribadito di recente dalle SS.UU. della Corte Suprema (Cass., 23.4.2020, ord. n. 8092, relatore il Presidente Giacinto Bisogni) secondo la quale, punto 9 “Appartiene, pertanto, alla giurisdizione ordinaria la domanda del privato che si dolga delle concrete modalità di esercizio del ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e chiedendo l'adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili (Idem: Cass. civ. S.U. n. 11142 dell'8.5.2017).”

**3.2** ADI nella sua memoria (v. pag. 50) ha sostenuto che “*I ricorrenti chiedono a questo Tribunale di sostituirsi, in un colpo solo, al legislatore*

*alle amministrazioni competenti e ai giudici cui spetta la giurisdizione sulle norme di legge e sui provvedimenti amministrativi”.*

Sembrerebbe che ADI ipotizzi un difetto assoluto di giurisdizione a effetti speciali, cioè valevole solo per lei. La singolarità dell'eccezione è evidente, posto che il giudice amministrativo esercita una giurisdizione di legittimità e non può impartire ordini alla p.a., lesivi della sua discrezionalità, ovvero a soggetti privati, in carenza del riconoscimento espresso della sua giurisdizione esclusiva. Ove le domande proposte in questa sede fossero state rivolte al giudice amministrativo, solo allora poteva profilarsi un difetto di giurisdizione esclusiva.

L'infondata tesi introduce, tuttavia, una questione rilevante che merita alcune sintetiche osservazioni.

**3.3** Sia ILVA che ADI hanno evidenziato che le tesi dei ricorrenti confliggono con quanto previsto dal DPCM del 2017 (pubblicato in G.U. del 30 settembre 2017) e sono rivolte a metterlo nel nulla, cosa che, a loro giudizio, non rientra nelle attribuzioni dell'AGO.

In effetti i ricorrenti hanno contestato il DPCM principalmente su due aspetti, e cioè: a) sulla proroga dei termini di adempimento delle prescrizioni AIA di cui al comma secondo dell'art. 2 del DPCM del 19 settembre 2017, il quale recita: *“Il termine ultimo per la realizzazione degli interventi è stato fissato dall'art. 6 del d.l. 30.12.2016, n .44 ... al 23 agosto 2023 ...”*, nonché b) sull'attribuzione ai commissari di ILVA di alcuni poteri in materia di controlli, quali quelli previsti dal comma secondo dell'art. 5 del DPCM.

Ciò, tuttavia, non fa venire meno la giurisdizione ordinaria, poiché i ricorrenti censurano le condotte poste in essere dalle resistenti, e non chiedono l'annullamento di un provvedimento amministrativo, né chiedono al giudice di sindacare l'uso della discrezionalità amministrativa perché sono applicabili alla fattispecie le disposizioni di cui agli art. 4 e 5 della legge 20 marzo 1865, allegato E, che contemplano il potere di disapplicazione dell'atto amministrativo nel caso concreto, e in base al quale il giudice ordinario, accertata l'illegittimità dell'atto amministrativo decide la controversia considerandolo *“tamquam non esset”*.

Il potere di disapplicazione riguarda anche la norma di legge su cui il DPCM del 2017 fonda la proroga dei termini al 2023.

Essa, ove sia ritenuta rilevante e ostativa all'accoglimento delle domande, può essere disapplicata in base al principio di effettività del diritto comunitario, che ha valore cogente e non programmatico o di mero orientamento per l'interpretazione delle norme. In presenza di gravi violazioni del diritto comunitario la Corte di Giustizia Europea ha affermato che il giudice nazionale può disapplicare sinanche norme di rango costituzionale quando questo sia necessario per l'attuazione dell'ordinamento comunitario. Per la Corte Giustizia EU, 8 settembre 2010 c. 409/06 *“è inammissibile che norme di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, possano menomare l'unità e l'efficacia del diritto dell'unione* (sostanzialmente conformi anche C. G. EU 5 ottobre 2010 - 173/09 e 18 luglio 2013 c 136/12).

Circa la collocazione nella scala gerarchica delle fonti, le direttive hanno natura di legge ordinaria rafforzata atteso che esse non possono essere derogate da una legge nazionale. Dunque tali direttive, trovano immediata applicazione, con la conseguenza che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la normativa interna con essa confliggente (Corte di Giustizia, sentenza del 25 maggio 1993, causa C- 193/1991).

La Corte di Giustizia ha evidenziato anche che *“tra le disposizioni di diritto interno in contrasto con la disposizione comunitaria possono figurare disposizioni vuoi legislative, vuoi amministrative”* (Corte di Giustizia, 29 aprile 1999, in causa 224/97). La disapplicazione nella fattispecie è conseguente anche al fatto che le disposizioni della fonte sovraordinata (la direttiva IPPC), che stabilivano un termine massimo per l'adeguamento degli impianti alle MTD (31 ottobre 2007), non furono rispettate dallo Stato. E proprio per questo motivo venne condannato! Al riguardo si rinvia a quanto dedotto in ricorso, e alla sentenza della Corte di Giustizia (allegata al ricorso, doc. n. 5)! La disapplicazione è rafforzata, poi, dalla pronuncia della Consulta del 2013, in base alla quale fu ritenuta ragionevole una proroga non eccedente i 36 mesi, scaduti nel 2015. Non si solleva al riguardo alcuna eccezione di incostituzionalità,

perché il potere di disapplicazione fa venire meno la rilevanza, né questione di pregiudizialità comunitaria, essendosi la Corte di Giustizia EU già espressa al riguardo.

#### **4. SULL'INFONDATA ECCEZIONE DI DIFETTO DELLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA**

**4.1** La difesa di ADI sostiene che quanto dedotto in ricorso non offra alcuna indicazione circa il nesso eziologico fra le patologie di cui sono affetti alcuni dei ricorrenti e gli atti e comportamenti posti in essere dai resistenti.

Siffatta interpretazione delle domande è fuorviante. Si è precisato infatti che nessuno dei ricorrenti, sebbene affetto da patologie o vittima di gravi lutti in famiglia, agisce per ottenere un risarcimento specifico dei danni patiti, il quale non potrebbe che essere conseguente ad altro tipo di azione, bensì agisce per non essere ulteriormente danneggiato a cause dell'esposizione a rischio della 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. È chiaro, poi, che l'esposizione a rischio del bene protetto abbia conseguenze maggiormente dannose su chi è già affetto da patologie pregresse o in atto, siano esse derivanti o meno dall'inquinamento industriale; tuttavia, la legittimazione ad agire esisterebbe anche se i ricorrenti fossero tutti persone in ottimo stato di salute e mai colpite da lutti in famiglia. Deve pertanto ribadirsi che in tema di diritto alla salute la domanda intende far cessare la corrispondente esposizione a rischio, causata da condotte illecite e comportamenti nocivi in violazione del *neminem laedere*, di cui all'art. 2043 c.c. delle parti resistenti.

La costituzione in giudizio del piccolo Andrea è stata sollecitata dalla madre non per provare il nesso eziologico fra la rarissima malattia genetica di cui è affetto e l'inquinamento prodotto dagli impianti, sebbene vi sia il sospetto che essa possa derivare dall'esposizione a benzo(a)pirene, sostanza sicuramente genotossica. La suddetta costituzione, invero, è dovuta pure al fatto che Andrea è diventato un



simbolo di tutti i bimbi tarantini, il cui rischio di ammalarsi di più è, già nel primo anno di vita, in eccesso del 45% rispetto all'atteso (v. ISS, doc. n. 7, pag. 167).

In ultima analisi, si può affermare che la difesa di ADI confonda il giudizio sulla sussistenza della legittimazione attiva che deve essere effettuato dal giudice *ex ante*, unicamente alla stregua della fattispecie giuridica prospettata dall'azione sulla base della domanda e dei suoi contenuti, con le questione di merito che nella fattispecie, con riguardo al diritto alla salute, è soltanto una, e cioè l'esistenza di un rischio permanente e perdurante per la salute dei residenti tarantini, causato dall'inquinamento industriale. La soluzione di tale questione è rimessa alla valutazione che il giudice compie *ex post*, al momento della decisione finale, dopo avere valutato il quadro probatorio complessivo. Questo errore in cui cade la difesa avversa, è evidente laddove afferma (pag. 35 memoria ADI) che: *“I ricorrenti non hanno né allegato specificamente, né, tantomeno, provato, che il proprio personale stato di salute psicofisico starebbe subendo un pregiudizio (anche solo in termini di rischio) derivanti da atti e comportamenti delle parti resistenti, di talché la loro legittimazione all'azione di classe è mancante”*. Basterebbe ricordare, a tal proposito, anche il principio di precauzione fissato dall'art. 301 C.A., e l'inversione della prova a carico dell'utilizzatore, che esso comporta:

“1. In applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del Trattato CE, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione.

2. L'applicazione del principio di cui al comma 1 concerne il rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva.

3. L'operatore interessato, quando emerga il rischio suddetto, deve informarne senza indugio, indicando tutti gli aspetti pertinenti alla situazione, il comune, la provincia, la regione o la provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché il Prefetto della

provincia che, nelle ventiquattro ore successive, informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

4. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione, ai sensi dell'articolo 304, che risultino:

- a) proporzionali rispetto al livello di protezione che s'intende raggiungere;
- b) non discriminatorie nella loro applicazione e coerenti con misure analoghe già adottate;
- c) basate sull'esame dei potenziali vantaggi e oneri;
- d) aggiornabili alla luce di nuovi dati scientifici. **SE VALE PER L'AMBIENTE NON PUO' NON VALERE PER IL CLIMA!**

5. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio promuove l'informazione del pubblico quanto agli effetti negativi di un prodotto o di un processo e, tenuto conto delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente, può finanziare programmi di ricerca, disporre il ricorso a sistemi di certificazione ambientale e assumere ogni altra iniziativa volta a ridurre i rischi di danno ambientale”.

**4.2** La legittimazione attiva rispetto al diritto di svolgere in tranquillità la propria vita, di cui è componente fondamentale la propria salute, è stata riconosciuta dalla CEDU ai residenti nel SIN di Taranto contro la condotta omissiva dello Stato Italiano. A maggior ragione deve essere riconosciuta a chi agisce per fare cessare condotte commissive da parte degli autori dell'inquinamento, utilizzatori degli impianti.

**4.3** Traendo spunto dal dubbio manifestato nel ricorso introduttivo circa la rilevanza anche in sede di inibitoria collettiva della norma di cui alla lettera d, comma quarto, art. 840 *ter* c.p.c., ADI ritiene che incomba sui ricorrenti fornire la prova di apparire in grado di curare adeguatamente i diritti individuali omogenei. Secondo i resistenti non si è di fronte a un dubbio ma piuttosto a una certezza della suddetta rilevanza. Nonostante le loro argomentazioni il dubbio invece rimane perché vi sono elementi a favore e contro. A favore della non rilevanza milita la lettera della legge che non ha richiamato il suddetto requisito, contro le argomentazioni svolte dai resistenti. Al riguardo ci si rimette alle determinazioni dell'On.

Collegio. In ogni caso, come si è rilevato in ricorso, si è già argomentato esponendo i motivi per cui sussiste il requisito richiesto.

Per maggiore completezza si produce il verbale dell'assemblea dell'associazione Genitori Tarantini dal quale si evince come sei fra i ricorrenti siano componenti dell'organo direttivo dell'associazione (gli altri sono tutti soci sostenitori) (v. doc. n. 8).

L'attivismo dei ricorrenti, svolto anche partecipando a una associazione del tutto apartitica, sorta spontaneamente oltre sei anni fa (6), a opera di alcuni genitori colpiti nel loro affetto più grande, è sufficiente a fornire almeno "l'apparenza" richiesta dalla legge.

Del resto, proprio la norma usa la parola "apparire", con ciò rendendo evidente il suo scopo, che è quello di evitare che possano improvvisarsi quali attori persone che non siano nemmeno a conoscenza della materia del contendere o non siano consapevoli della rilevanza della loro azione. La norma quindi non può essere interpretata nel senso che si richieda una specifica competenza professionale o qualsiasi altra esperienza specifica, perché sarebbe eccessivamente discriminatoria e limiterebbe notevolmente l'accesso alla giustizia. Una tale interpretazione, inoltre, poiché si verte in tema di diritto alla salute e tutela climatico-ambientale, sarebbe lesiva dei principi posti dalla convenzione di Aarhus sull'accesso alla giustizia.

In conclusione sul punto, ove l'On. Collegio ritenesse opportuno approfondire la questione, potrebbe facilmente assumere informazioni. Fra l'altro, basterebbe consultare la pagina dell'associazione su Facebook a cui risultano iscritti 25.000 utenti e 26.000 sono i *followers*, e sulla quale, fra l'altro, vengono costantemente caricate le foto di quello che è visivamente, l'inquinamento, sprigionato e prodotto dagli impianti, ovvero dal loro uso nelle condizioni attuali.

## **5. SULL'INFONDATA ECCEZIONE DI DIFETTO DI LEGITTIMAZIONE PASSIVA**

**5.1** ILVA eccepisce il suo difetto di legittimazione passiva (pag. 47 comp.) *“per essere l'impianto siderurgico tarantino per cui è causa attualmente gestito da ADI in qualità di affittuaria”*. L'eccezione non è fondata. ILVA ammette di essere tuttora proprietaria degli impianti ma soggiunge essere estranea alla loro gestione. Tanto basta a confermare la sua legittimazione passiva, perché l'accoglimento di una qualsiasi domanda proposta con l'azione inhibitoria collettiva andrebbe a incidere sul contratto di affitto con opzione di acquisto alla cui conclusione è interessata, potendone provocare, in ipotesi, anche la risoluzione.

Inoltre ILVA, quale proprietaria degli impianti sottoposti a sequestro è partecipe alla gestione degli stessi, dipendendo da sue iniziative il fermo o meno di sezioni di impianto.

In ogni caso ILVA è litisconsorte necessaria nella presente causa unitamente agli affittuari, in virtù della domanda di accertamento della frode alla legge commessa in concorso con loro.

ILVA propose la stessa eccezione dinanzi al TAR di Lecce che la respinse poiché: *“è anche il soggetto responsabile, titolare dei poteri di vigilanza, anche con specifico riferimento all'attuazione delle misure precauzionali e ambientali.”* (punto 2 *sub* questioni preliminari della sentenza: doc. n. 14 allegato al ricorso e doc. n. 26 prodotto da ILVA).

**5.2** Anche ADI Holding S.p.A. ha eccepito il difetto di legittimazione passiva, assumendo che *“le attività di gestione degli impianti affittati sono eserciti da società operative fra cui ADI”* (pag. 38 mem. ADI).

Come esposto in ricorso, è con la comunicazione societaria del 23 aprile 2021 che i ricorrenti hanno appreso che *“L'assemblea straordinaria che ha deliberato l'aumento di capitale riservato a Invitalia ha anche deliberato la modifica della ragione sociale della Società AM InvestCo Italy S.p.A. in Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.”* La persona giuridica che dovrebbe acquistare la proprietà degli impianti è quindi l'Holding e non ADI “società operativa”. Tanto basta a fare diventare ADI Holding legittimata passiva perché è indubbio che ogni domanda formulata è potenzialmente idonea a incidere sul valore dei beni e sulla loro destinazione. Non si esclude che possano esistere accordi fra le due ADI

che dicano diversamente, ma incombeva sulle resistenti l'onere della prova a cui non hanno adempiuto, non producendo i contratti fra di loro intercorsi.

Inoltre, valga quanto detto per ILVA. Anche ADI Holding S.p.A., quale avente causa Aminvestco Italy S.p.A. è litisconsorte necessaria con riferimento alla domanda di accertamento incidentale della frode alla legge commessa con i contratti stipulati con la sua dante causa Aminvestco S.p.A.

## **6. SULLA PERMANENZA DELLE CONDOTTE E SULLA LORO ILLICITÀ**

**6.1** ILVA e ADI sostengono l'inammissibilità del ricorso in quanto diretto a inibire condotte antecedenti il 19 maggio 2021, data di entrata in vigore della legge (V. punto III.A.2 memoria di cost. ILVA, nonché par. 1.4 e 1.6 mem. Cost. ADI).

La pronuncia che l'On. Tribunale su questo punto è sollecitato a rendere, è di estrema rilevanza, perché costituirà un precedente che riguarda tutte le industrie maggiormente inquinanti in Italia. Esse sono quelle soggette ad AIA di competenza statale e sono censite nel numero di 192, già esistenti al momento dell'entrata in vigore della prima direttiva IPPC. L'elenco completo si trova, con le relative AIA, sul sito del MITE. Gli impianti di competenza regionale sono circa 8.000, ma, sebbene possano dare luogo a eventi emissivi importanti, che riguardano una comunità locale, difficilmente saranno oggetto di inibitorie collettive e *class action*. Gli inquinamenti delle matrici ambientali derivano pressoché esclusivamente dagli impianti costruiti in epoca in cui le autorizzazioni erano rilasciate senza lo svolgimento delle procedure di VIA e di AIA.

Accogliere la tesi avanzata dalle resistenti significa affermare che tanto l'inibitoria collettiva quanto le *class action* non possono avere a oggetto fenomeni di inquinamento, anche nei casi in cui le zone sono censite come SIN per la compromissione delle matrici ambientali.

Francamente siffatta conclusione appare altamente illogica, e discriminatoria e antigiuridica, quindi, come tale, deve essere respinta. Già la riforma ha escluso la possibilità delle azioni collettive nei confronti della p.a., ove si aggiungesse l'impossibilità di agire nei confronti delle imprese inquinanti si avrebbe una situazione "gattopardesca": si è cambiato tutto ma nella sostanza ci si troverebbe nella stessa situazione del vigore della disciplina consumeristica.

Proprio con riguardo a quest'ultima sorse il medesimo dubbio poiché anche l'art. 49, secondo comma, l. 23 luglio 2009, n. 99, era dell'identico tenore: *"Le disposizioni dell'articolo 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, si applicano agli illeciti compiuti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

In dottrina si dubitò della costituzionalità di questi limiti di ordine temporali (7).

Tuttavia il dubbio sorse con riguardo alle sole condotte illecite istantanee poste in essere prima dell'entrata in vigore della legge, ma che avevano effetti anche successivamente (a esempio con riguardo a una clausola illecita regolante il rapporto di conto corrente bancario pattuita prima della entrata in vigore, ma avente effetti successivamente mediante gli addebiti nei conti correnti).

Con riguardo alle condotte illecite di natura permanente, la questione non è mai stata sollevata in quanto è stato ritenuto pacifico che la limitazione non potesse riguardarle.

La distinzione fra le due ipotesi è chiaramente delineata dalla decisione della Corte di Appello di Torino (ordinanza del 23 settembre 2011, v. doc. n. 9, pag. 22 e segg.).

secondo la quale: *"Nel fatto illecito istantaneo il comportamento è mero evento genetico dell'evento dannoso e si esaurisce con il verificarsi di esso, pur se l'esistenza di questo si protragga poi autonomamente (fatto illecito istantaneo con effetti permanenti); nel fatto illecito permanente, il comportamento antidoveroso, oltre a produrre l'evento dannoso,*

*continua ad alimentarlo per tutto il tempo della sua durata, con coesistenza dell'uno e dell'altro".*

La differenza è peraltro oggetto di specifica norma di legge. Infatti l'art. 158 del cod. pen. tratta distintamente le due ipotesi, ponendo il principio, valido anche in sede civile, secondo il quale la prescrizione decorre dal momento di cessazione della permanenza.

Orbene, così posto, il problema non riguarda l'inibitoria collettiva ma la *class action* in cui diventa rilevante al fine della liquidazione del danno che si potrebbe limitare solo in relazione agli eventi successivi all'entrata in vigore. La norma quindi potrebbe intendersi, al limite, limitatrice del quantum, ma non escludente l'*an debeatur*, né, quindi, le misure per la frazione di condotta inibitoria permanente successiva all'entrata in vigore della disposizione.

Nella fattispecie è, quindi, rilevante accertare esclusivamente la permanenza delle condotte e la loro illiceità, che costituiscono questioni di merito, e non di ammissibilità della domanda.

**6.2** La permanenza delle condotte è attestata da diverse sentenze, anche recenti, nelle quali si pone in rilievo come, in definitiva, il verificarsi di eventi di danno sia sempre collegabile a un unico comportamento che è quello dell'esercizio di impianti obsoleti e tuttora non adeguati alle prescrizioni del piano ambientale. Una volta accertato che la proroga dei termini di attuazione del piano è illecita, non vi è bisogno di alcun altro riscontro, sebbene ve ne siano diversi.

A tal proposito le ultime decisioni sono illuminanti. Basti leggere le motivazioni del TAR di Lecce il quale, esaminando il continuo susseguirsi di incidenti e malfunzionamenti ha concluso che: *“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* (pag. 60, doc. n. 14 al ricorso); *“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. 1 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”.***

Come si è detto in ricorso (pag. 38 e segg.) la successiva sentenza di annullamento da parte del Consiglio di Stato non ha smentito tali accertamenti di fatto.

Anche la confisca degli impianti, disposta, come è noto, dalla Corte di Assise di Taranto, depone nel senso che l’esercizio degli impianti è stato ritenuto, attualmente, pericoloso per ambiente e salute, oltre che per il clima.

Gli eventi sono proseguiti anche dopo l’entrata in vigore della legge. Il più grave si è consumato in data 30 giugno 2021, data di scadenza del termine previsto per l’adeguamento della batteria 12, rimasto inevaso (8). Una batteria delle cokerie non adeguata significa che sono fuori controllo le emissioni fuggitive di diverse sostanze tossiche, tra cui il benzo(a)pirene.

La verità è che gli incidenti e i malfunzionamenti che provocano emissioni fuggitive non cesseranno mai. Basti pensare a quelli verificatisi dopo la presentazione del ricorso (9), mentre il fenomeno degli *sloppings* è ineliminabile, come si è dimostrato ineliminabile il fenomeno dei Wind Days (v. relazione dott.ssa Moschetti, pag. 1, doc. 35).

**6.3** Le resistenti, in più punti delle loro difese, contestano ai ricorrenti di non avere fornito alcuna argomentazione circa la violazione delle norme



di qualità ambientale e nessuna spiegazione circa l'antigiuridicità delle condotte.

Secondo questa tesi si dovrebbe applicare alla fattispecie l'equazione per cui il rispetto delle norme di qualità ambientale è uguale alla liceità delle condotte e non risarcibilità dei danni. Il ragionamento è assurdo. Basti pensare che in base a esso sarebbe irrilevante se muoiano o si ammalino migliaia di persone purché le autorizzazioni e le norme siano rispettate.

Questa abusiva ricostruzione delle domande fraintende del tutto la *causa petendi* che non è affatto basata sull'attuale ricorrenza di reati, in ciò traducendosi per lo più la violazione di norme di qualità ambientale, ma sulla responsabilità aquiliana prevista dagli artt. 2043 e segg. c.c., e sul principio del *neminem laedere* nella sua versione più grave, perché si è contestato sinanche il dolo delle condotte che lede diritti fondamentali dell'uomo la salute e il diritto al normale svolgimento della vita privata e familiare, di cui sono componenti ambiente e clima).

L'esposizione a rischio della salute è incontrovertibile in base alle evidenze epidemiologiche e ai risultati della valutazione del danno sanitario, alle quali si rimanda. Non è rilevante se siano stati commessi reati o violate norme di qualità ambientale ma se esista una intollerabile esposizione a rischio della salute. Lo stesso vale per la lesione del diritto alla "tranquillità", ovvero alla "normalità".

*"La premessa in iure da cui muovono le censure dei ricorrenti - cioè che in assenza di prova della lesione del diritto alla salute, le immissioni intollerabili non giustifichino l'accoglimento della richiesta risarcitoria di chi si affermi danneggiato - è stata superata dalla giurisprudenza di questa Corte, che, dapprima, con la pronunce n. 26899 del 19/12/2014 e n. 20927 del 16/10/2015, poi, con la decisione a sezioni unite n. 2611 dell'1/02/2017, ha ammesso il risarcimento del danno non biologico, qualora sia riscontrabile una **lesione del diritto al normale svolgimento della vita familiare all'interno della propria abitazione, e del diritto alla libera e piena esplicazione delle proprie abitudini di vita quotidiane**, trattandosi di diritti costituzionalmente garantiti, la cui tutela è ulteriormente rafforzata dall'art. 8 della Convenzione Europea dei diritti*

*dell'uomo: norma alla quale il giudice interno è tenuto a uniformarsi, a seguito della cd. "comunitarizzazione" della Cedu" (così Cass. 07/05/2018, n. 10861).*

## **7. SULLA FRODE ALLA LEGGE**

**7.1** Nella comparsa di ILVA, punto 189, si sostiene addirittura che quanto dedotto in tema di frode alla legge sia una *“infamante accusa dei ricorrenti”* nonché, punto 225, che *“appare evidente come controparte abbia speso oltre 13 pagine del proprio ricorso con l’unico intento di infangare l’onorabilità dei commissari”*.

Al momento di presentazione del ricorso si aveva notizia delle delicate e complesse indagini che stava svolgendo la Procura della Repubblica di Potenza sull’attività svolta dal Procuratore Capo di Taranto. Adesso quelle indagini si sono concluse e uno dei commissari, ritenuto dalla Magistratura come un presidente di fatto dell’organo di amministrazione straordinaria di ILVA, firmatario dei primi due contratti, risulta ora accusato di corruzione in atti giudiziari e concussione, non per avere firmato quei contratti, ma per fatti ben più gravi, la sussistenza o meno dei quali non ha un diretto rilievo in questo giudizio, ma è indice di una gestione a dir poco disinvoltata di ILVA in a.s.

I fatti ricostruiti minuziosamente dalla Procura e dal GIP di Potenza sono rilevanti in questa sede perché la ricorrenza di una ipotesi di frode alla legge può essere affermata anche in base ai fatti precedenti, concomitanti e successivi al suo momento consumativo. L’ordinanza del GIP merita di essere letta integralmente perché da essa si evince come l’organo di amministrazione straordinaria abbia posto in essere reiterate condotte rivolte al fine di mascherare e dissimulare la portata di eventi dannosi causati dall’esercizio degli impianti, uno dei quali causò la morte di un operaio.

Scrivono il GIP: *“la causale della condotta del Laghi è logicamente e razionalmente identificabile nel suo interesse, quale più influente commissario straordinario di ILVA in a.s., a ottenere una interlocuzione*

*privilegiata con la Procura di Taranto, finalizzata a trattamenti benevoli nella risoluzione delle controversie giudiziarie penali nei confronti di ILVA e dei suoi dirigenti. Risoluzione, specie di rilievo ambientale, che avrebbe messo ulteriormente in buona luce la figura del Laghi nei confronti del Governo, quale Commissario in grado di portare a termine i suoi rilevanti incarichi di nomina pubblica, consolidandone l'ascesa professionale nel settore. Fine che, di per sè, è certamente lecito, ma non giustifica i mezzi utilizzati, ossia i fatti di rilievo penale ...” (V. doc. n. 11, pagg. 88-89).*

I fatti di rilievo penale, diversamente qualificati dal Tribunale della Libertà di Potenza (che per questo motivo ha annullato l'ordinanza del GIP, mentre non si è occupato dell'accusa di concussione formulata dopo la sua decisione in seguito alla chiusura delle indagini), dimostrano, anche ove nel prosieguo fossero ritenuti irrilevanti ai fini della condanna in sede penale, una condotta perfettamente aderente a quella che nel ricorso è stata qualificata come frode alla legge. Precisamente i fatti dimostrano proprio quello che, per altra via, si è ritenuto di qualificare nel ricorso come comportamento doloso finalizzato a eludere le norme di protezione di ambiente e salute, in concorso con i gestori.

**7.2** Al punto 140 della memoria ILVA si sostiene che la modifica della clausola compromissoria, ovvero la sostituzione dell'arbitro unico con due arbitri, fu dovuta all'esigenza di *“offrire maggiori garanzie di bilanciamento dei contrapposti interessi nella risoluzione delle eventuali controversie contrattuali in merito all'esecuzione del piano ambientale”*. Questa affermazione non risponde al vero perché la sostituzione dell'arbitro unico fu dovuta a tutt'altri motivi e, precisamente, perché emerse che l'arbitro unico era stato in precedenza consulente di parte di ILVA in a.s. in occasione di un evento di enorme superamento dei limiti di emissione di diossine rilevato nel quartiere Tamburi e in tale veste aveva affermato nella sua relazione di perizia che le diossine non provenivano dagli stabilimenti del siderurgico. Tesi che ovviamente naufragò completamente, come ricorda il GIP di Taranto (V. doc. n. 12, pag. 1) che non accolse le richieste di archiviazione formulate dai P.M.

(dal Procuratore Capristo) e sollevò questione di legittimità costituzionale della c.d. immunità penale, abrogata la quale la Consulta gli restituì gli atti, quindi il procedimento dovrebbe tuttora essere in corso.

Quando si diffuse la notizia della designazione del prof. Onofrio quale arbitro si sollevò un polverone mediatico (v. rassegna stampa, doc. n. 13), che ebbe risvolti anche in Parlamento e che fu il vero motivo della modifica della clausola compromissoria con la sostituzione dell'arbitro.

Tutt'altro che “*offrire maggiori garanzie di bilanciamento*”! È stato come affidarsi a un giudice convinto che la giustizia non esiste. Dopo di che, rimosso questo non sostenibile arbitro, avrebbero dovuto sostituirlo con qualcuno almeno in apparenza imparziale. Rischio troppo grande: meglio metterne due, male che vada non riusciranno mai a prendere una decisione.

7.3 Secondo ADI (pag. 51 comp.) il tema della frode alla legge sarebbe inconferente rispetto al *thema decidendum* dell'inibitoria.

Controparte non si avvede che l'accertamento richiesto all'On. Tribunale non è rivolto al fine di ottenere la declaratoria di nullità dei contratti o di alcuna loro clausola, bensì al fine di rendere applicabile alla fattispecie, che si basa su ipotesi di responsabilità extracontrattuale, anche le disposizioni di cui all'art. 1225 cod. civ. previste in tema di responsabilità contrattuale e, soprattutto, al fine di ottenere l'adozione delle misure più gravi e stringenti fra quelle richieste. L'esistenza del dolo per conseguire fini illeciti, incide, infatti, sulla proporzionalità e adeguatezza delle misure inibitorie adottande.

Sotto questo profilo è prevedibile che il tema della frode alla legge avrà notevoli sviluppi e sarà spesso ricorrente proprio con riferimento all'istituto dell'inibitoria collettiva, quale specificazione, con portata evolutiva, del principio “*fraus omnia corrumpit*”, in francese “*la fraude fait exception à toutes les règles*”.

Del resto, in materia di tutela della concorrenza e del mercato, l'art. 33. Legge 287 del 1990, come modificato dal D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, prevede, al comma secondo una medesima competenza per alcune particolari ipotesi di frode alla legge :

“Le azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché i ricorsi intesi a ottenere provvedimenti di urgenza in relazione alla violazione delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV sono promossi davanti *al tribunale competente per territorio presso cui è istituita la sezione specializzata di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 26 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni*”.

La frode consumata ai danni di terzi giustifica, nello stesso tempo, sia la tutela extracontrattuale che quella contrattuale per contrastare quella particolare forma di illiceità da disvalore, ricorrente in tutte le ipotesi di atti posti in essere dalle parti contro gli interessi preminenti della collettività e quindi confliggente con norme di ordine pubblico, in quanto tali imperative (10).

Lette secondo questa prospettiva, le massime e la dottrina riportate da ADI (pag. 52 comp.) non sono affatto in contrasto con quanto qui sostenuto.

**7.4** Entrambe le resistenti asseriscono che il sistema dei controlli non è stato affatto aggirato, anzi è stato rafforzato nei contratti, e, quindi, verrebbe meno il presupposto della frode. Secondo questa lettura il sistema dei controlli previsto dal codice dell’ambiente è pienamente efficace, valido e operativo e il controllo attribuito ai commissari si esaurisce sul piano negoziale, aggiungendosi a quello dell’autorità pubblica competente e cioè ISPRA.

Questa tesi non spiega quale sarebbe l’utilità di questo ulteriore intervento dei commissari che si esaurisce nell’ambito dei rapporti di natura contrattuale, poiché i rimedi contro l’inadempienza da parte del gestore al piano ambientale erano già stati disciplinati con il DPCM del 2017, mentre le funzioni di vigilanza erano già state attribuite dalla legge ai commissari. Inoltre non spiega cosa succederebbe in caso di conflitto fra gli accertamenti svolti dai commissari e quelli svolti da ISPRA e quale sarebbe la composizione degli stessi.

In realtà l’insorgere dei conflitti è stato evitato proprio perché a ISPRA, purtroppo con la sua acquiescenza, si sono sottratte le competenze in materia sanzionatoria e di avvio del relativo procedimento. Al riguardo si

richiama quanto dedotto in ricorso, aggiungendo, come prova della infondatezza della tesi avversa, che ISPRA si è limitata a svolgere gli accertamenti e a farne relazione all'osservatorio istituito presso il Ministero (11), ma non ha mai proceduto ad attivare il procedimento previsto dall'art. 29 *decies* del c.a.

Questo si rileva dall'ultima relazione di ISPRA, che dopo avere scritto nella premessa che lo stabilimento siderurgico di Taranto rappresenta lo scenario più critico fra quelli presenti in Italia (pag. 5, doc. n. 14) svolge la relazione sui controlli e sui provvedimenti adottati da cui si evince che nessuna sanzione è mai stata inflitta ai gestori.

La contraddizione è evidente, visto che proprio nello scenario più critico d'Italia non vi sono diffide e sanzioni, ma è suscettibile di essere spiegata con il fatto che vengano bloccate sul nascere, proprio grazie ai commissari di ILVA. Tanto è reso possibile proprio per la consumazione della frode alla legge.

Né valgono, a contrario, gli argomenti di ILVA, che indica atti adottati da ISPRA in autonomia, perché tali atti sono conseguenti a ipotesi di reato rilevate da ISPRA, i cui funzionari, doverosamente, ne hanno fatto rapporto all'autorità giudiziaria.

Lo stesso deve dirsi per quanto riguardo il caso della diffida adottata da ISPRA e menzionata da ILVA al punto 209 della comparsa, che riguarda il piano di monitoraggio e controllo sul funzionamento degli impianti, non il piano ambientale (12).

Analizzando il rapporto ISPRA nei dettagli, ed escludendo le ipotesi di reato e le inadempienze al PMC, si scopre che le diffide formulate da ISPRA in materia di piano ambientale sono inesistenti. Tanto risulta *per tabulas* dallo specchietto riepilogativo delle diffide da quando si è sottoscritto il contratto del 2017 a luglio 2021 (vedi, pag. 68 doc. n. 14). Esse sono in tutto 4, di cui 2 per l'inadempimento al PMC e una per fatto costituente reato, come si è sopra rilevato con riguardo a quella richiamata da ILVA.

Rimane un'unica diffida che è così specificata (pag. 39, doc. 14): *“superamento della diffida relativa all'ispezione di luglio 2020*

*(effettuazione delle attività di pulizia straordinaria delle aree di bagnatura e filmatura del cumulo in ripresa nonché della formazione della crosta)”. Solo su questa diffida si possono avere dei dubbi e cioè che si riferisca a una inosservanza a prescrizioni AIA del piano ambientale. Tuttavia anche se così fosse, vista la scarsa rilevanza, non cambierebbe granché.*

Cosa invece hanno fatto i commissari?

Non risulta che si siano mai avvalsi della clausola compromissoria essendosi sempre fermati prima, allorquando emergevano inadempimenti al piano ambientale, avvalendosi della disposizione di cui al comma secondo dell’art. 5 del DPCM del 2017.

Essi, a tutti gli effetti, si sono comportati quale autorità di controllo sul rispetto del piano ambientale. Del resto , significativamente, a differenza di quanto previsto dall’art. 29 *decies* del codice dell’ambiente che espressamente, per gli impianti di competenza statale, ne attribuisce la competenza esclusiva a ISPRA, il DPCM del 2017 all’art. 5, in tema di monitoraggio del piano ambientale, parla genericamente di “autorità di controllo” e attribuisce ai commissari straordinari, richiamando la legge che ha affidato a loro le attività esecutive e di vigilanza funzionali all’attuazione del piano ambientale, la facoltà, in presenza di ritardi dovuti a cause non dipendenti dalla volontà del gestore, di richiedere al Ministro del MITE la convocazione di apposita conferenza dei servizi per impartire le misure del caso.

Orbene è chiaro che una volta che i commissari esercitino la facoltà, ISPRA è paralizzata, non essendo concepibile che si svolgano parallelamente due procedimenti con esiti diversi per lo stesso fatto. E in effetti questo non è mai avvenuto. Lo attestano tutti gli episodi di rilevanti inadempimenti. Si è già citato l’ultimo, relativo al fermo della batteria 12 delle cokerie per le quali non si è avuto alcun intervento sanzionatorio di ISPRA proprio perché il Ministro aveva accolto l’istanza dei commissari che avevano giudicato non dipendente dalla volontà del gestore il ritardo e aveva convocato la conferenza dei servizi. La vicenda è riassunta dall’ordinanza del Tar del Lazio, definitiva, che fra l’altro, nel

respingere l'istanza cautelare dei gestori, smentisce i commissari in quanto afferma che: *“non risultano allegati in atti elementi di fatto (organizzativi, produttivi, logistici o comunque) di forza maggiore, diversi e ulteriori dalla generica invocazione delle restrizioni derivanti dalle misure anti – COVID”* (v. doc. n.10, pag. 8).

Con il ricorso sono stati prodotti due D.M (docc. n. 10 e 11) attestanti quanto appena dedotto. Ora se ne produce un altro (v. doc. n. 27) del medesimo tenore in cui, vista l'istanza dei commissari che rilevano come l'inadempienza non sia imputabile ai gestori, si convoca una conferenza dei servizi in esito alla quale si adotta un nuovo cronoprogramma degli interventi. Anche in questo caso il motivo per cui i gestori sono stati “graziati”, sempre dai commissari e non da ISPRA, attualmente *“macchina senza benzina”*, è l'emergenza Covid. Motivo ritenuto infondato dal TAR del Lazio, alle cui argomentazioni può aggiungersi che la pandemia ha provocato un drastico calo della domanda di acciaio, ma non la mancanza di mano d'opera per provvedere agli adeguamenti. A tal fine essa è stata una occasione propizia per eseguire le opere potendosi programmare il fermo a turno di sezioni di impianto senza diminuire la produzione, ai minimi storici. Al contrario, è divenuta la “scusa” per procrastinare l'attuazione del piano, di cui sin d'ora il gestore vorrebbe un'ulteriore proroga al 2025.

Se ISPRA avesse conservato ogni sua prerogativa, come dicono le resistenti, le procedure in tutti questi casi avrebbero seguito le norme del codice dell'ambiente in presenza di inadempimenti alle prescrizioni AIA. Di certo ISPRA non avrebbe potuto “assolvere” *ex ante* i gestori. Sarebbero stati loro ad avere l'onere della prova della causa di forza maggiore nel procedimento sanzionatorio.

Ci si chiede, a questo punto, a cosa serva la clausola compromissoria. Essa se serve, è sempre nell'ottica della frode alla legge, perché il gestore, fino a quando i commissari giudicano i ritardi involontari, dormono “sonni tranquilli”, ma ove capitasse che i ritardi siano ritenuti a loro imputabili, ovvero che ISPRA si svegliasse dalla situazione di



apparente “letargo”, attiverebbero subito l’arbitraggio, escludendo anche in questo caso ISPRA.

In conclusione, non servono disquisizioni astratte sulle funzioni e competenze di commissari e ISPRA, perché le relative norme sono state aggirate nei fatti con la condotta tenuta dai commissari, sicuramente dolosa, durante tutta la loro amministrazione seguita alla aggiudicazione della gara.

**7.5** Circa l’ulteriore frode alla legge denunciata, e messa in atto con il nuovo contratto del 2020, ILVA sostiene che con l’art. 26 le parti hanno solo previsto una nuova modifica del piano ambientale e che *“Non si vede davvero come la clausola citata possa comportare una disapplicazione dell’apparato normativo e dei controlli pubblici”* (punto 224). Infatti, non si vede, ma l’hanno fatto!

Innanzitutto occorre precisare che l’ulteriore elusione di norme imperative in questo caso non ha nulla a che fare con i controlli, muovendosi su un differente piano, che è quello di preconstituire un percorso per eludere ogni tipo di decarbonizzazione degli impianti. Siccome questo argomento è strettamente connesso con lo *ius superveniens* si rimanda al relativo capitolo.

Qui basti ribadire che la pretesa di ottenere, prima della data di scadenza dell’opzione di acquisto, una valutazione del danno sanitario positiva, si scontra con le VDS negative esistenti e significa che le parti cercano di condizionarne la revisione in senso a loro favorevole, rinunciando altrimenti a proseguire l’esercizio dell’impresa.

**7.6** Secondo la resistente ILVA (pag. 6, nota 5) *“Allo stato Invitalia detiene il 50% dei diritti di voto nell’assemblea di ADIH e ne esprime il Presidente. Peraltro, a dispetto di quanto si legge a pag. 2 nel ricorso, Invitalia non è controllata dal MISE, bensì dal MEF”*.

Non è così, il MEF è proprietario dell’intero capitale sociale di Invitalia, ma chi esercita il controllo è il MISE, ai sensi dell’art. 1, comma 460, legge 27.12.2006 n. 296.

Quindi attualmente il Ministro dello sviluppo economico da una parte controlla e nomina i commissari di ILVA in a.s., dall'altra controlla Invitalia che ha sua volta controlla ADI.

Questo assetto ha conseguenze nel già devastato sistema dei controlli e dei “controlimiti” perché controllore e controllato, in definitiva, dipendono dallo stesso Ministro.

## **8. SULLE DECISIONI DELLA CONSULTA E DEL CONSIGLIO DI STATO**

**8.1** Buona parte delle difese avversarie si fondano sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 85 del 2013 e su tre recenti decisioni del Consiglio di Stato. Nel richiamare quanto già esposto nel ricorso, occorre replicare i corollari che da dette pronunce le parti resistenti vorrebbero trarre. La nota decisione della Consulta viene richiamata solo nella parte in cui sembra essere favorevole alle resistenti e cioè quella relativa al necessario bilanciamento di diritti egualmente protetti dalla Costituzione. Si riportano, in senso opposto, due precedenti, uno antecedente e uno successivo alla decisione della Corte Costituzionale.

Quello antecedente: *(sentenza cosiddetta Corasaniti SS.UU, n. 5172 del 6 ottobre 1979, V. Doc n. 36, pag. 5).*

*“Ora che il bene della salute, inteso nei sensi sopra indicati, sia assicurato all'uomo in forma garantistica, e (almeno esso) incondizionatamente - come uno e anzi come il primo dei diritti fondamentali - anche nei confronti dell'autorità pubblica, cui è negato in tal modo il potere di disporre di esso, è cosa che non può sorprendere, ove si consideri: a) che i diritti fondamentali sono per tradizione del diritto costituzionale garantiti in primo luogo contro l'autorità pubblica; b) che in ogni ordinamento taluni valori sono preminenti; c) che di tutto ciò non si è mai dubitato per il diritto alla vita. Nessun organo di collettività, neppure di quella generale e del resto, neppure l'intera collettività generale con unanimità*

di voti potrebbe validamente disporre per qualsiasi motivo di pubblico interesse della vita o della salute di un uomo o di un gruppo minore.”

Quello successivo: *“il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l’interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all’ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall’altra, l’interesse della società nel suo insieme, non è stato rispettato. Pertanto, vi è stata violazione dell’articolo 8 della Convenzione nel caso di specie”* (CEDU, Cordella vs Italia, punto 174).

Al momento della pronuncia la Corte Costituzionale aveva su un piatto della bilancia, secondo le risultanze della perizia epidemiologica “Forasterie”, 83 morti aggiuntivi, per ogni anno, sull’atteso, mentre sull’altro piatto 12.000 dipendenti più presumibili altri 3000 dell’indotto. Chi giudica oggi, in base all’ultima ricerca epidemiologica (v. doc. 15) ha su un piatto della bilancia 112 morti aggiuntivi per anno (la differenza si spiega perché nella perizia Forastiere si era precisato che le stime erano prudenziali al ribasso) e sull’altro 8500 più 2000 dell’indotto (salvo ulteriori esuberi già annunciati).

Né la Consulta né il Consiglio di Stato hanno ritenuto di scrivere, però, questi numeri nelle loro decisioni. Inoltre andrebbero indicati anche il numero dei bambini malati di cancro o di malattie genetiche la cui enorme incidenza solo di recente è stata attestata. Così come di recente è stata pubblicata un’indagine su una prestigiosa rivista scientifica relativa all’effetto neurotossico sui bambini di Taranto del piombo e di altre sostanze emesse dal siderurgico (doc. n. 18 allegato al ricorso).

Taranto, con ILVA, è la provincia pugliese più povera e con maggiore disoccupazione (dati ISTAT). Senza ILVA potrebbe rinascere. Sinora questo aspetto non è stato considerato, eppure è essenziale perché l’affermazione della tutela dell’occupazione dovrebbe essere provata da chi la eccepisce e non affermata in modo generico come fanno le resistenti. La bonifica del territorio è un obbligo di legge e a Taranto migliaia di lavoratori dovranno lavorare per diversi anni per portarla a compimento. Su questo aspetto la CEDU è stata chiara: *“la Corte rammenta che spetta allo Stato giustificare con elementi precisi e*

*circostanziati le situazioni in cui alcuni individui si trovano a dover sostenere pesanti oneri in nome dell'interesse della società” (cit., punto 161).*

Per l'art. 6 del TFEU *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”*. Il carattere programmatico della norma aggiunge un altro elemento che si deve considerare in tema di bilanciamento dei diritti e cioè che giammai può ritenersi sostenibile consentire di bruciare milioni di tonnellate di carbone a 50 metri di distanza dall'abitato!

**8.2** La decisione della Corte Costituzionale fu estremamente chiara e spese diverse pagine di motivazione per affermare *come la “strage” non potesse essere infinita e potesse ritenersi ragionevole solo entro 36 mesi, TEMPO!!!* termine ultimo per rispettare le prescrizioni AIA che, una volta attuate, avrebbero consentito di raggiungere il punto di equilibrio fra gli opposti interessi.

Il TAR di Lecce, cit. pag. 165, seguendo la motivazione della Consulta, ha scritto: *“Con riferimento al rapporto tra attività produttiva e tutela della salute si è già evidenziato che i limiti di compatibilità che devono regolare il bilanciamento degli interessi antagonisti, così come delineati dal Giudice delle leggi nella Sent. C. Cost.85/2013, risulta macroscopicamente violato in danno della salute dei cittadini, atteso che la compressione della tutela dei diritti fondamentali come il diritto alla salute in favore di un rilevante interesse economico come quello connesso allo stabilimento siderurgico di Taranto deve essere tuttavia contenuto entro limiti ragionevoli e invalicabili ai fini di una compatibilità con i principi costituzionali. Richiamando quanto già sopra evidenziato con riferimento al quadro sanitario ed epidemiologico (paragrafo X), rileva il Collegio che non ricorre nel provvedimento impugnato alcuna violazione del principio di proporzionalità, che in concreto risulta viceversa violato in danno della salute e del diritto alla vita dei cittadini di Taranto, che hanno pagato in termini di salute e di vite umane un contributo che va di certo ben oltre quei “ragionevoli*

*limiti”, il cui rispetto solo può consentire, secondo la nostra costituzione, la prosecuzione di siffatta attività industriale.”*

Il Consiglio di Stato tuttavia non ha ritenuto di seguire le motivazioni della Consulta, come se il trascorrere del tempo non avesse influenza.

Rispetto ai due pareri resi in sede consultiva n. 1897 e 1898 del 2019, richiamati dalle resistenti, meglio stendere un velo pietoso. Si è giunti sinanche ad affermare che la sentenza della CEDU del 2019, di condanna dello Stato, non avesse alcuna rilevanza perché si era riferita a fatti troppo lontani nel tempo, cioè nemmeno un anno prima, visto che dinanzi alla CEDU le parti possono produrre liberamente documentazione fino al momento dello scambio delle memorie di repliche. E da questo fatto ha tratto la conseguenza che siccome il piano ambientale prevedeva miglioramenti per l'ambiente era lecita la proroga al 2023 (punto 9 del parere n. 1897, prodotto da ADI).

8.3 Le decisioni del Consiglio di Stato non sono in alcun modo vincolanti in questa sede. Tuttavia, ove per denegata ipotesi fossero ritenute tali, sorgerebbe una questione di pregiudizialità per la violazione dell'art. 47 TFEU perché, con riguardo a ILVA, è difficile qualificare il Consiglio di Stato organo giurisdizionale imparziale e indipendente. Esistono, altre pronunce, oltre a quelle richiamate, che denotano un totale e costante “appiattimento” sulle posizioni del Governo, sia nel bene che nel male. Infatti quando il governo decise di chiudere l'area a caldo dell'acciaieria ILVA di Genova, il Consiglio di Stato rigettò i ricorsi di ILVA (v. doc. n. 12 allegato al ricorso).

Il problema dell'imparzialità non è legato alla struttura dell'organo e alla incompatibilità fra le funzioni consultive e quelle giurisdizionali, che è un aspetto generale, pur ampiamente dibattuto, bensì al caso concreto.

Ora con riguardo a ILVA è un dato di fatto che nelle more del tormentato procedimento di rilascio dell'AIA e della vasta decretazione d'urgenza “salva Ilva” abbiano dato un contributo rilevante ben 5 presidenti di sezione del Consiglio di Stato, in virtù di incarichi apicali nei Ministeri competenti su ILVA (13). Un giudice deve anche apparire imparziale e di sicuro questa apparenza, sul caso ILVA, non appare sussistere!

**8.3** La sentenza del TAR di Lecce giunse inaspettata perché l'ordinanza del Sindaco di Taranto, nel disporre il fermo degli impianti, richiamando solo alcuni episodi determinanti un rischio per la salute, peraltro nemmeno i più gravi, apparve come un atto suicida. Nessuno si sarebbe aspettato che il TAR la integrasse *ex officio* richiamando altre centinaia di episodi e valutando la situazione del siderurgico nel suo complesso.

Secondo il Consiglio di Stato non poteva farlo.

Orbene, la sentenza del TAR va letta con attenzione perché, quanto ai dati di fatto, ricostruisce in modo ineccepibile la situazione in cui versano gli impianti.

Il Consiglio di Stato, pur ritenendo di limitare il suo giudizio ai fatti di cui all'ordinanza del Sindaco e non a tutti gli altri accertati dal TAR, non ha potuto fare a meno di scrivere che: *“Non si giudica del complessivo impatto ambientale e sanitario determinato dalla presenza sul territorio dello stabilimento siderurgico tarantino ...”* (pag. 33 sentenza, prodotta da ILVA) e che *“In primo luogo, 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”, a fini processuali. Tale dato, infatti, emerge inequivocabilmente dalla messe di decreti legge (emanati anche sotto la spinta di sviluppi investigativi di rilevanza penale, e al fine di assicurare la continuità aziendale pur in pendenza di tali vicende)”* (par. XIII,7,1 sentenza). Nonostante ciò, nello stesso paragrafo, il Collegio conclude il suo ragionamento affermando che: *“Con riferimento alla situazione attuale, le misure previste dal Piano risultano in corso di realizzazione e non emergono, dagli atti endoprocedimentali o dal provvedimento gravato, particolari ritardi o inadempimenti rispetto alla loro attuazione.”*

Tanto secondo il Collegio attesterebbe che la situazione di fatto esistente sia alquanto diversa da quella esaminata dalla CEDU nel caso Cordella. Ma come si è visto, questa affermazione è smentita proprio dagli ulteriori inadempimenti alle tempistiche previste dal piano ambientale e,

attualmente, è in contrasto con lo *jus superveniens*, di cui si parlerà diffusamente in seguito.

Tuttavia, a ben considerare, la decisione è favorevole in questa sede ai ricorrenti, perché se le motivazioni rese dal TAR non sono state ritenute sufficienti a dichiarare legittima l'ordinanza sindacale, lo sono per dichiarare fondate le domande proposte nel presente giudizio visto che gli accertamenti in punto di fatto non sono stati revocati in dubbio.

## **9. SULLA DOMANDA SUBORDINATA DI FERMO DEGLI IMPIANTI**

**9.1** Si è tentato di spiegare perché un impianto di combustione che brucia milioni di tonnellate di carbone non è compatibile con la vicinanza alla città, siano o meno adoperate le MTD e anche se il gestore sia un imprenditore scrupoloso in tema di manutenzione ordinaria.

Per questo motivo la domanda di fermo degli impianti fino a completa attuazione del piano ambientale è stata proposta in via subordinata.

Le parti resistenti la ritengono esorbitante rispetto al potere dell'AGO. Questa tesi è stata già confutata in generale, ben potendo il giudice, eventualmente disapplicando ogni norma nazionale, adottare tutte le inibitorie che consentano la tutela di diritti soggettivi fondamentali messi a repentaglio, di cui viene chiesta protezione.

Con riguardo al fermo degli impianti esiste una disposizione specifica nel diritto comunitario che lo impone. Infatti secondo l'art. 8 della direttiva IED: *“Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le condizioni di autorizzazione siano rispettate ... “Laddove la violazione delle condizioni di autorizzazione presenti un pericolo immediato per la salute umana o minacci di provocare ripercussioni serie e immediate sull'ambiente e sino a che la conformità non venga ripristinata... è sospeso l'esercizio dell'installazione, dell'impianto di combustione ...”*”.

L'attuale situazione dell'esistenza di prescrizioni AIA sospese a tempo indefinito, perché si è alla terza illecita proroga e già se ne prevede un'altra, deve avere fine. È incontestabile che lo Stato italiano non abbia

adottato le misure imposte dalla direttiva e a nulla servono disquisizioni circa la bontà o meno degli interventi in corso. Sperando che lo siano, se ne riparlerà a prescrizioni adempiute.

Per disporre il fermo, inoltre, non occorre neanche disporre della prova sul reale rischio per la salute, perché esso è presunto una volta stabilito che la proroga è illecita.

Il fermo degli impianti potrebbe anche servire, finalmente, a indurre i gestori a un comportamento più trasparente e improntato alla buona fede, in modo da predisporre un piano industriale coerente in previsione della ripresa dell'attività e che dimostri come sia possibile aumentare la produzione senza aumentare l'inquinamento una volta realizzato il piano ambientale, nonché quale sia la tecnologia scelta per abbattere le emissioni di CO<sub>2</sub> e quali i tempi per realizzarla.

**9.2** Le parti resistenti hanno svolto ampie critiche, in generale e quindi anche avverso la domanda di fermo temporaneo degli impianti, sia sulla fondatezza delle valutazioni del danno sanitario sia sull'esistenza di un rischio per la salute in virtù di un miglioramento della qualità dell'aria.

Queste critiche non sono in alcun modo rilevanti rispetto alla domanda di fermo perché esso deve essere disposto, a prescindere da ogni altra considerazione, su un unico dato, di fatto e cioè che l'esercizio degli impianti è da anni una condotta lecita solo in virtù della decretazione di urgenza che si pone in netto contrasto, come evidenziato, sia con le direttive europee, sia con la sentenza della Corte Costituzionale del 2013. L'esercizio "in proroga" deve cessare fino all'accertamento dell'adempimento alle prescrizioni AIA e a ogni altra prescrizione che venisse data in seguito allo svolgimento del riesame dell'AIA.

Né vale obiettare che con il fermo gli impianti subirebbero danni irreversibili. Questo non è vero, è solo un problema di costi. L'assunto è del resto platealmente smentito dal fatto che per l'adeguamento si sono fermati a turno gli altiforni. Così il più grande, AFO5, è attualmente fermo in vista del suo revamping, AFO2 e AFO4 sono stati fermati a causa di incidenti, così è ferma acciaieria 2 e così, a turno, si sono fermate le batterie delle cokerie.



## 10. SULLE VALUTAZIONI DEL DANNO SANITARIO

**10.1** Le parti resistenti hanno prodotto due relazioni peritali che sono in gran parte inconferenti con l'oggetto del giudizio e nella rimanente parte infondate. Circa l'ultimo profilo si rimanda alle osservazioni svolte nella relazione della dott.ssa Moschetti.

Circa il primo profilo occorre sgomberare il campo da alcuni equivoci ricorrenti.

Il *petitum* sostanziale, nella fattispecie, non coinvolge in nessun modo l'accertamento di reati, di superamento dei limiti emissivi o della qualità dell'aria, bensì si basa sulle evidenze scientifiche che attestano una ingiusta e intollerabile esposizione a rischio della salute, della tranquillità e del clima della popolazione residente.

Sulla qualità dell'aria, comunque, si richiama l'ordinanza del GIP di Taranto dell'otto febbraio 2019 che affronta analiticamente il problema giungendo a conclusioni opposte a quelle sostenute dai resistenti (v. doc. n. 12, pag. 6 e segg.).

Inoltre, il problema sui controlli delle emissioni da inquinamento industriale è del tutto diverso da quello sul controllo della qualità dell'aria.

Il primo produce emissioni di una infinità di sostanze tossiche che non sono rilevate, a eccezione di poche, in sede di controlli predisposti ai fini del raggiungimento degli obiettivi dei piani di cui alle direttive europee sulla qualità dell'aria.

Il problema della rete di rilevamento della qualità dell'aria a Taranto ha dato, e dà luogo, a infinite diatribe. L'efficienza del sistema e delle centraline di controllo viene contestato da tutte le parti, inquinatori e inquinati. In effetti c'è davvero da chiedersi quale sia il grado di attendibilità dei rilevamenti. Sul sito Arpa Puglia sono pubblicati tutti i dati ([https://www.arpa.puglia.it/pagina3086\\_relazioni-annuali-sui-dati-della-qualitdellaria-di-taranto.html](https://www.arpa.puglia.it/pagina3086_relazioni-annuali-sui-dati-della-qualitdellaria-di-taranto.html)). Orbene la lettura dei dati e dei rilievi svolti da ARPA durante il periodo di lockdown, fa davvero pensare che

siano numeri alquanto ballerini. L'attesa logica era quella di trovare che le concentrazioni di tutti le sostanze rilevate (pochissime, come si è detto) fossero in netto calo, essendo pressoché nullo il traffico e mai così bassa la produzione di acciaio. Al contrario, invece, si è riscontrato, specie nel quartiere Tamburi, un significativo e costante aumento del benzene. Fatto che ARPA non riesce a spiegare (e chi ci riuscirebbe?). L'unica ipotesi plausibile è che nelle cokerie sia successo qualcosa che non sarebbe dovuto accadere, e che nessuno l'abbia denunciato. Ma, lasciando da parte le congetture, il dato certo è che non è possibile formulare un'equazione fra qualità dell'aria rilevata ed esposizione a rischio della salute, né in un senso, né nell'altro.

Quelle che contano, nell'ambito dell'inquinamento industriale, sono solo le VDS e le indagini epidemiologiche. La rete di rilevamento può registrare picchi inaspettati e far scattare l'allarme, come avvenne, ripetutamente, negli anni 2008-2011. Significativo è il fatto che anche allora i limiti di legge non vennero superati perché fissati su base annuale. Ma è facile comprendere che la salute è messa a rischio anche da una sola emissione fuggitiva di sostanze tossiche come il benzo(a)pirene.

È per questo che le direttive europee in tema di inquinamento industriale e quelle sulla salubrità dell'aria, se hanno in comune il fine di tutelare la salute, lo fanno con mezzi e per vie diverse.

Le emissioni industriali pericolose, massimamente nel caso ILVA, sono quelle fuggitive dovute a varie cause: la mancanza di costante manutenzione degli impianti, i malfunzionamenti, gli incidenti.

La complessità degli impianti ILVA fa sì che spesso nemmeno si riesca a capire da dove provengano le emissioni anomale. Significativo al riguardo è che lo stesso gestore, in seguito all'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco di porre rimedio ad alcune emissioni odorigene impiegò mesi per identificarne le cause.

Nel ricorso introduttivo si è richiamata la sentenza del Tribunale di Taranto del 2005, divenuta definitiva, nella quale, con una lunga motivazione, ritenuta scevra da errori, si spiega chiaramente come le

emissioni fuggitive delle cokerie siano ineliminabili e solo in piccola misura abbattibili.

Gli accertamenti svolti nel corso del processo “*ambiente svenduto*” non hanno fatto altro che confermare quanto il Tribunale di Taranto scrisse già nel 2005. L’unica differenza fra i due processi, in materia di violazione di norme di qualità ambientali, risiede nella gravità dei reati ascritti, essendo la situazione materiali degli impianti e delle sue emissioni rimasta immutata.

Il miglioramento della situazione è attualmente dovuto più che altro alla fissazione di un limite alla produzione per cui è innegabile che sia di conseguenza migliorata la qualità dell’aria e che, una volta adempiute le prescrizioni AIA, il miglioramento sarà ancora più sensibile.

Da questo non è consentito dedurre che sia cessato o grandemente scemato il rischio per la salute. Esso, infatti, come sempre messo in rilievo dalle valutazioni sanitarie ed epidemiologiche, dipende dalla complessiva compromissione di tutte le matrici ambientali, non solo l’aria, ma anche acqua e suolo. Da questo punto di vista sono essenziali anche le bonifiche, che invece sono ferme all’anno zero.

Nella relazione del 2014, di aggiornamento dello studio SENTIERI, l’Istituto Superiore di Sanità ha scritto, al riguardo: “*Taranto e Statte costituiscono un Sito di Interesse Nazionale per le bonifiche, quindi il risanamento ambientale è previsto per legge e in parte avviato, e altri interventi a carattere preventivo sono prescritti nell’ambito dell’Autorizzazione Integrata Ambientale. I dati qui presentati corroborano l’istanza del risanamento ambientale, con particolare riguardo all’urgenza indifferibile di perseguire la prevenzione primaria delle patologie correlate all’ambiente, in particolare i tumori e le altre patologie dell’apparato respiratorio e le cardiopatie ischemiche. L’osservazione di un eccesso di incidenza dei tumori e delle malattie respiratorie fra i bambini e gli adolescenti contribuisce a motivare l’urgenza degli interventi tesi a ripristinare la qualità dell’ambiente* (v. doc. n. 7, pag. 161).

Le bonifiche stanno per ricevere, invece, un colpo mortale, se dovesse essere convertita in legge una norma contenuta nel decreto milleproroghe 2022 (in merito alla quale si dira nel prossimo capitolo).

Il rischio per la salute è determinato anche dalla compromissione delle altre matrici ambientali. Si prendano a esempio le falde acquifere. Secondo i dati tramessi da ILVA , ai sensi delle normative sul controllo degli incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose, si evidenzia la seguente situazione : “ I superamenti delle “concentrazioni soglia di contaminazione” sono riconducibili alla presenza di: • Piombo (42 campioni); • Ferro (34 campioni); • Manganese (33 campioni); • Triclorometano, Alluminio (17 campioni); • Tetracloroetilene (14 campioni); • Cromo totale e Nichel (4 campioni); • Arsenico, Benzo(a)Antracene, Benzo(a)Pirene (3 campioni); • Benzo(k)Fluorantene, 1,2-Dicloropropano (2 campioni); • Indenopirene, 1,1-Dicloroetilene (1 campione) (vedi doc. n. 15, Pag. 62 e pag. 66).

Le enormi quantità di acqua dolce necessarie allo spegnimento del coke rappresentano un altro grave problema. Quel che è certo, ripetesi, è che tutte le VDS attestano che la compromissione della salute deriva dalla complessiva situazione determinata dall'inquinamento provocato dal siderurgico e non da una sola matrice.

**10.2** Circa le valutazioni del danno sanitario in relazione anche all'evolversi della situazione, si trascrivono alcune pagine della sentenza del TAR di Lecce che, sebbene richiamata nel ricorso, è stata del tutto trascurata dai resistenti e dai loro consulenti: *“Appare opportuno premettere alcune considerazioni in ordine alle criticità ambientali e al conseguente danno sanitario connessi all'attività produttiva e industriale in questione e i suoi effetti sulla popolazione residente.*

*Come già evidenziato, l'immissione in atmosfera di inquinanti ulteriori e diversi rispetto a quelli previsti in AIA, quali i particolati PM10 e PM2,5 (polveri sottili), nonché il naftalene e altri (come rame e mercurio); risulta già da tempo segnalata, sulla base delle rilevazioni e dei monitoraggi sulla qualità dell'aria, non solo e non tanto nella rete AMI, quanto soprattutto nella più adeguata rete RRQA, atteso che le predette*

sostanze sono tutte attive su entrambe le predette reti di rilevamento sopra citate (con esclusione del solo mercurio).

Secondo la letteratura scientifica, la correlazione causale tra tali sostanze, (tra cui in particolare il PM<sub>2,5</sub>) e specifiche patologie, in particolare quelle oncologiche, per le quali nell'area interessata – e soprattutto nel rione Tamburi e Borgo – Città Vecchia (maggiormente esposti agli inquinanti dell'acciaieria) è stata accertata una incidenza percentuale in eccesso in danno della popolazione residente, con una elevatissima percentuale di casi oncologici in soggetti in età pediatrica e infantile.

Nei rapporti VDS elaborati da Arpa, ASL Taranto e AReSS è stata accertata l'emissione in atmosfera da parte del siderurgico delle polveri sottili PM<sub>10</sub> e PM<sub>2,5</sub>, polveri che veicolano in atmosfera composti organici volatili derivanti, tra l'altro anche e in particolare nei processi di combustione incompleta connessi all'utilizzo del carbone; tra tali sostanze risultano particolarmente significativi gli Idrocarburi Policlinici Aromatici (IPA), individuati in più di 100 specie tra cui il naftalene, il benzo(a)pirene (cancerogeni), nonché anidride carbonica (CO<sub>2</sub>), derivante dalla combustione di carbone, ozono (inquinante secondario).

Come è noto le polveri sottili per le loro dimensioni, una volta diffuse in atmosfera, vengono inalate e si accumulano nel sistema respiratorio; dopo l'individuazione delle PM<sub>10</sub> sono state individuate polveri sottili di diametro inferiori a 10 micron come le PM<sub>2,5</sub> (2,5 micron), ancor più insidiose perché vengono assunte con la respirazione, penetrando nei polmoni e nel sistema cardiocircolatorio diffondendosi nell'organismo umano. Pertanto, i danni derivanti dalla diffusione delle polveri sottili PM<sub>10</sub> sono circoscritti al sistema respiratorio, mentre quelli derivanti dalle polveri sottili PM<sub>2,5</sub> si estendono facilmente anche ad altri apparati dell'organismo. Le polveri sottili sono volatili e si depositano ovunque e tale fenomeno risulta particolarmente insidioso in un sistema geomorfologico e meteorologico come quello della città di Taranto, per effetto dei venti legati alle correnti marine e alla peculiare morfologia. Mentre il particolato con diametro superiore a 10 micron, pur essendo

*nocivo, non comporta un elevato rischio sanitario in quanto la relativa inalazione comporta una assimilazione nel sistema respiratorio solo in minima parte, le particelle di polveri sottili PM10 e PM2,5, nonché le c.d nano polveri (PM1 – PM0,1 – PM 0,001) risultano inquinanti particolarmente insidiosi non solo in sé considerati ma anche in quanto veicolatori di cancerogeni di categoria 1 come il naftalene e il benzo(a)pirene.*

*Il naftalene, così come benzo(a)pirene, risulta classificato come cancerogeno di gruppo uno indipendentemente dalla soglia di assunzione, in quanto idoneo a determinare sul piano causale patologie come la leucemia mieloide acuta, la leucemia acuta non linfocitica, il mieloma multiplo e il linfoma non Hodgking.*

*Sempre con riferimento al quadro sanitario ed epidemiologico, la relazione dell'AReSS del 4 gennaio 2021, ha evidenziato che proprio gli inquinanti del cd. set integrativo presentano una diretta efficienza causale sull'elevato tasso di mortalità e di ospedalizzazione nell'area interessata rispetto alla media regionale.*

*Peraltro, nella stessa perizia di parte del 4.12.2020 depositata dalla ricorrente ILVA in a.s., si legge “l'analisi complessiva delle misure consiglia di considerare come indicatori più importanti dell'esposizione complessiva da porre in relazione con i danni alla salute umana il PM10 e il PM2,5”.*

*Emerge dunque una unanime negativa valutazione relativa alla diffusione in atmosfera di polveri sottili PM 10, PM 2.5, anche in associazione con SO2, in relazione alla specifica incidenza sul piano causale rispetto alle patologie soprattutto oncologiche, ma anche – per quanto sopra evidenziato al PM 2,5 – alle malattie dell'apparato cardio vascolare, renale e neurologico, dell'apparato digerente.*

*Sotto tale profilo appare condivisibile quanto rappresentato dalla relazione prodotta da ARPA Puglia, nonché da AReSS nella relazione a firma della Dott.ssa Lucia Bisceglia in sede di replica alla consulenza tecnica prodotta dalla ricorrente, della quale si contestano le conclusioni “sia dal punto di vista del metodo che dal punto del merito”.*

*Si evidenzia in particolare la che la perizia di parte ricorrente avrebbe del tutto ignorato lo specifico contributo con riferimento alle emissioni del siderurgico e alla qualità dell'aria di Taranto rinveniente dai numerosi rapporti predisposti da Arpa Puglia a partire dall'anno 2008 “preferendo citare studi del CNR del 2001, di altri ricercatori del 2004, o studi internazionali, pur avendo a disposizione i dati locali specifici dell'area interessata, aggiornati periodicamente ed elaborati da una agenzia pubblica che opera nell'alveo e con le regole del sistema Nazione di Protezione Ambientale”.*

*Così, a esempio – come scaturisce in atti dalla relazione di ARPA Puglia risalente all'anno 2014 – il frequente verificarsi di fenomeni odorigeni molesti riferiti a emissioni in atmosfera connesse alla produzione ILVA risulta documentato da tempo e oggetto di specifico studio e monitoraggio su scala biennale fin dal biennio 2013-2015.*

*Osserva il Collegio che la diffusione in atmosfera di significativi eventi odorigeni molesti costituisce anzitutto indice sintomatico di una complessiva insalubrità ambientale e determina notevole allarme nella popolazione residente, come si evince dalle continue segnalazioni in tal senso da parte dei cittadini di Taranto.*

*Da uno studio condotto da ISPRA insieme con ARPA Puglia e supportato dai dati acquisiti attraverso la rete regionale per il monitoraggio per la qualità dell'aria (doc. 30 della produzione di ARPA), si evince a esempio, anche per gli anni 2017 – 2018, il frequente superamento delle soglie di sicurezza su base mensile degli inquinanti di PM10 e derivati, con maggiore evidenza rilevato nelle centraline di via Archimede (rione Tamburi), pur non risultando superata la media annuale stabilita in AIA/DPCM.*

*L'attività di ricerca relativa al rapporto di valutazione del danno sanitario relativo allo stabilimento ILVA di Taranto ai sensi del decreto ministeriale 24/2013, condotta congiuntamente da ARPA Puglia AReSS e ASL Taranto nell'anno 2018 (anche sulla base dell'aggiornamento dello Studio Sentieri coordinato dall'ISS nell'ambito del progetto CCM 2015), ha evidenziato l'elevata incidenza percentuale nella città di Taranto di*

*una serie di patologie sia di natura oncologica, sia inerente a malformazioni congenite nell'arco di tempo considerato, con un eccesso dell'indice di mortalità generale nella popolazione residente e un aumento significativo dei casi "di decesso a causa di patologie associate all'esposizione industriale specifica del sito in particolare per il tumore del polmone, mesotelioma della pleura e per le malattie dell'apparato respiratorio, in particolare per le malattie respiratorie acute tra gli uomini e quelle croniche tra le donne", evidenziandosi altresì un eccesso rispetto alla incidenza media delle patologie oncologiche su base regionale.*

*In particolare si evidenzia "in questo sito sono stati registrati 173 casi di tumori maligni nel complesso delle età considerate (0-23 anni), dei quali 39 in età pediatrica e 5 nel primo anno di vita. In età pediatrica si osserva un numero di casi di tumori del sistema linfoemopoietico totale in eccesso rispetto all'atteso, al quale contribuisce sostanzialmente un eccesso del 90% nel rischio di linfomi, e in particolare linfomi NonHodgkin; si sottolinea inoltre che dei 22 casi di tumori del linfoemopoietico totale in età pediatrica 11 sono stati diagnosticati in età 5-9 anni"; "in età giovanile (20-29 anni) si evidenzia un eccesso del 70% di incidenza dei tumori della tiroide"; e ancora "i nati da madri residenti nel periodo 2002-2015 sono stati 25.853; nello stesso periodo sono stati osservati 600 casi di Malformazione Congenita, con una prevalenza superiore all'atteso calcolato su base regionale".*

*Il predetto studio (IESIT) è stato successivamente implementato e aggiornato dalla ASL di Taranto in collaborazione con l'Università di Bari Cattedra di Statistica Medica dell'Osservatorio Epidemiologico Regionale e con AReSS Puglia, sempre con riferimento al periodo compreso dal 2006 al 2015 per la mortalità e dal 2006 al 2017 per la ospedalizzazione.*

*Conclusivamente, e demandando alla lettura delle allegate relazioni per le informazioni di dettaglio, è stato accertato un significativo eccesso del tasso di mortalità per la popolazione residente per patologie associate all'esposizione industriale specifica del sito e, in particolare, per*



*patologie oncologiche dell'apparato respiratorio, con tassi SIN in incremento decisamente superiori al dato medio regionale, evidenziandosi conclusivamente "un rischio non accettabile in termini di mortalità naturale per esposizione per PM2,5 (derivante da riconversione del PM10) in particolare a carico dei residenti del quartiere Tamburi" con una negativa prognosi di ulteriore impatto per il caso di implementazione del limite di produzione di sei milioni di tonnellate annue ex art. 2 del DPCM 2017."*

Dopo la pubblicazione della decisione del TAR è stata pubblicata un'altra indagine epidemiologica sui decessi negli anni 2011-2019 (V. doc. 31).

**10.3** *"ArcelorMittal si impegna a adottare politiche di fabbrica aperta, volta a promuovere la trasparenza nella gestione, anche mediante ... pieno sostegno alle autorità sanitarie ai fini della procedura di valutazione del danno sanitario" (pag. 28 doc. n.16).*

Questi lodevoli intenti della *new entry* sembrano essere svaniti visto che il primo atto del gestore è stato quello di impugnare il riesame rivolto all'acquisizione della VDS e ora è quello di contestarne gli esiti.

Per i ricorrenti le VDS sono di vitale importanza ai fini dell'accoglimento del ricorso. È dubitabile che anche in un processo a cognizione piena il giudice possa disporre una CTU rivolta a verificarne la fondatezza o meno perché ogni VDS è legata a quelle precedenti e la mole dei dati è impressionante. Vi sono gruppi di lavoro all'interno della p.a. che si dedicano esclusivamente al loro svolgimento. I rimedi contro eventuali errori devono essere proposti all'interno del procedimento di riesame e tanto risulta che i gestori stiano già facendo, come da loro stessi ammesso. Ricorrendone i presupposti potranno impugnare il provvedimento finale del procedimento.

In questa sede bisogna considerare le VDS rese dalla p.a. come qualificate CTU. Ove esse dovessero subire mutamenti significativi o essere annullate le parti potranno chiedere la revoca o modifica del decreto conclusivo dell'inibitoria collettiva.

Lo stesso vale per i ricorrenti. Le ultime VDS considerano uno scenario in cui l'attuale limite di produzione, fissato a sei milioni di tonnellate, non

venga superato. L'intenzione delle resistenti, con il consenso del governo e come pattuito nel contratto del 2020 e ribadito di recente, (lo si dirà nel capitolo successivo), di elevare il limite a 8 milioni di t/a, renderebbe legittima la richiesta di revoca o modifica del decreto.

Per i giuristi, addentrarsi nei dati relativi a un centinaio di sostanze tossiche e a complesse statistiche è un compito arduo, in compenso tutti possono capire cosa accade a Taranto guardano due minuti di video in cui si vedono anche i capannoni già ultimati (14).

**10.4** Nella relazione tecnica della prof. Zanetti, si svolgono considerazioni di carattere giuridico che non sono pertinenti in questa sede, dove non è rilevante se la VDS risponda o meno ai requisiti richiesti in sede di riesame, bensì contano le conclusioni cui perviene e l'autorevolezza di chi l'ha redatta. Queste conclusioni sono estremamente negative per i gestori (15).

Contestarle è lecito, ma deve essere lecito anche il modo in cui vengono svolte le contestazioni. Devono esistere dei limiti, anche di natura morale, oltre il quale non dovrebbe andarsi. La prof. Zanetti sembra non rendersi conto di questo. Scrive il GIP di Potenza " ... risulta falsa *per tabulas* l'affermazione della Zanetti laddove riferisce ai PPM in data 8.7.21 ...". Il GIP prosegue spiegando quale sia stato il comportamento tenuto dalla Zanetti (doc. n. 11, pag. 70). Occorreva insabbiare le indagini sulla morte di un operaio e ottenere il dissequestro dell'altoforno dove si verificò l'incidente, altrimenti si sarebbero allarmati gli acquirenti degli impianti. Per giungere allo scopo serviva un CTU "adatto" e la Zanetti suggerì il nome di un suo collega ~~che~~ è attualmente indagato per corruzione in atti giudiziari. Questo emerge dall'ordinanza del G.I.P.

## **11. IUS SUPERVENIENS**

**11.1** In sede di conversione del decreto legge 20 luglio 2021, n. 103, sono state introdotte, con riguardo a ILVA, le seguenti norme: "4-bis. *All'articolo 1 del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142, convertito, con*

modificazioni, dalla legge 7 febbraio 2020, n. 5, dopo il comma 1-bis sono inseriti i seguenti:

*“1-ter. L'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia è autorizzata a sottoscrivere ulteriori apporti di capitale e a erogare finanziamenti in conto soci, nel limite massimo di 705.000.000 di euro, per assicurare la continuità del funzionamento produttivo dell'impianto siderurgico di Taranto della Società ILVA S.p.A., qualificato stabilimento di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Gli accordi sottoscritti dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia ai sensi del periodo precedente rientrano tra le operazioni finanziarie, inclusa la partecipazione diretta o indiretta al capitale, a sostegno delle imprese e dell'occupazione, anche nel Mezzogiorno, di cui al comma 1 del presente articolo...”*

*1-quater. L'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. – Invitalia è autorizzata alla costituzione di una società, allo scopo della conduzione delle analisi di fattibilità, sotto il profilo industriale, ambientale, economico e finanziario, finalizzate alla realizzazione e alla gestione di un impianto per la produzione del preridotto – direct reduced iron. Alla società di cui al primo periodo non si applicano le disposizioni del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Il capitale sociale della società di cui al primo periodo è determinato entro il limite massimo di 70.000.000 di euro, interamente sottoscritto e versato dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia, anche in più soluzioni, in relazione all'evoluzione dello stato di avanzamento delle analisi di fattibilità funzionali alla realizzazione e alla gestione di un impianto per la produzione del preridotto – direct reduced iron...”*

**11.2** La disposizione di cui al comma 1-ter è l'ennesima norma “*ad aziendam*” e deve essere esaminata unitamente ad altre norme introdotte

con l'art. 21 del nuovo decreto legge "milleproroghe" D. Lgs. 30 dicembre 2021 n. 228) attualmente in fase di conversione e notificato alla Commissione Europea ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 108 TFUE, la cui rubrica è "Imprese di interesse strategico nazionale", ma che, come sempre, riguarda solo ILVA.

Il riferimento, in entrambi gli articoli, agli stabilimenti ovvero imprese di *"interesse strategico nazionale"*, sembra richiamare una categoria apparentemente generale e astratta, in realtà lo stabilimento ILVA è l'unico.

Con riferimento al settore produttivo dell'acciaio, la definizione è contraddittoria, sia perché dovrebbe semmai parlarsi di interesse strategico europeo, visto che l'UE è sorta proprio con il trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, risalente al 1951, sia perché la produzione di acciaio dell'ILVA in ambito nazionale è scesa dal 40% degli anni novanta, allorquando era in produzione anche il ciclo integrale di Genova-Conegliano, all'attuale 14,6%, essendo il resto prodotto con la elettrosiderurgia ( doc. n. 18, pag. 6, nonché doc. n. 22).

In realtà di strategico non vi è altro che il tentativo dei Governi di indurre gli organi di controllo dell'UE a interpretare le norme sulla concorrenza in modo elastico con riferimento all'ILVA.

Con riguardo a questo aspetto l'art. 21 del nuovo decreto legge "milleproroghe" ha apportato delle modifiche all'art. 3, comma 1, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, il quale conteneva una serie di disposizioni di carattere finanziario aventi lo scopo di consentire all'amministrazione straordinaria di ILVA di utilizzare le somme sequestrate dall'autorità giudiziaria per emettere obbligazioni (somme confluite nel Fondo Unico per la Giustizia che sottoscrisse il prestito obbligazionario).

Con le modifiche a detto articolo queste somme vengono ora vincolate, in modo espresso, fino alla concorrenza di 450 milioni di euro *"all'attuazione e alla realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 settembre 2017"*, nonché, per la parte eccedente *"fino a esaurimento delle risorse disponibili e nel rispetto delle*

*norme dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato, a progetti di decarbonizzazione del ciclo produttivo dell'acciaio presso lo stabilimento siderurgico di Taranto proposti e attuati del gestore dello stabilimento stesso”*

Queste norme lasciano sorpresi, perché le risorse rinvenienti dal prestito obbligazionario garantito dal FUG erano destinate a realizzare, mediante l'intervento diretto dei commissari di ILVA in a.s., le più urgenti – e non esaustive – opere di bonifiche, quali quelle relative alle collinette ecologiche poste al confine fra gli impianti e il quartiere Tamburi, sequestrate perché realizzate con rifiuti tossici, la messa in sicurezza di discariche abusive al di fuori del perimetro della proprietà oggetto del contratto di affitto con opzione di acquisto, le c.d. “aree escluse”, quali quelle della gravina Leucaspide, sottoposta a sequestro preventivo, per una superficie di 530.000 mq., con provvedimento del GIP di Taranto in data 30 ottobre 2018 (procedimento penale in corso dinanzi al Tribunale di Taranto per i reati di disastro ambientale, esercizio di discarica abusiva, omessa bonifica e altri), ovvero quelle aree contigue allo stabilimento, oggetto di ordinanze sindacali di divieto di pascolo e coltivazioni, in quanto gravemente contaminate dalle diossine e dai furani (16).

La norma contenuta nel citato art. 21 che desta maggiore sconcerto è tuttavia quella del seguente periodo: *“Quanto alle disponibilità eccedenti le predette somme, il suddetto patrimonio è destinato a interventi volti alla tutela della sicurezza e della salute, nonché di ripristino e di bonifica ambientale del sito siderurgico di Taranto e della connessa centrale termoelettrica previsti dalle intese sottoscritte dall'organo commissariale di ILVA S.p.A. e dal gestore dello stabilimento in coerenza con il provvedimento del Ministero dello Sviluppo Economico prot. 18559 del 7 settembre 2018 per un ammontare complessivo non eccedente euro 190 milioni ...”*.

Questa norma rimanda al provvedimento con il quale il ministro Di Maio concluse il procedimento di autotutela (di cui si è riferito al par. 2.3) e che richiama le misure a sostegno dell'occupazione e il c.d. *addendum* con

le migliorie ambientali, che però non vennero specificate e che poi non furono mai inserite in alcun contratto, poiché quello originario fu modificato solo con l'inserimento del recesso senza penale e con la modifica della clausola compromissoria. Ne deriva la conseguenza che, in coerenza con detto provvedimento, l'amministrazione straordinaria dell'ILVA potrà spendere 190 milioni di Euro solo con riguardo a misure di salvaguardia dell'occupazione e nulla in tema di bonifiche.

Queste norme violano il diritto comunitario in tema di bonifiche. Della somma sequestrata dall'autorità giudiziaria si occupò la Commissione Europea e non la ritenne un aiuto di stato illecito solo se e in quanto finalizzata alle bonifiche e alla tutela della salute dei cittadini di Taranto (17). C'è da augurarsi che in sede di conversione l'art. 21 venga soppresso.

**11.3** Ancora più rilevante è la norma di cui al comma 1-*quater*.

Con essa, infatti, si attesta per legge, sia pure indirettamente, che il piano industriale richiamato nel contratto modificato del 2020 è stato abbandonato. Dello stesso era dato conoscere i punti essenziali, elencati nel contratto *sub* art. 26. Orbene, uno di questi è venuto meno perché il forno elettrico che utilizza la tecnologia DRI è un impianto completamente nuovo e diverso dal forno elettrico alimentato con rottami, previsto in contratto. Basti pensare che la tipologia del forno elettrico DRI presuppone l'utilizzo di un materiale che è un prodotto intermedio del ciclo produttivo per ottenere il quale è necessario costruire appositi impianti nuovi (fra l'altro, dove?). In merito a questa tecnologia, richiamata anche come mezzo per abbattere le emissioni di CO<sub>2</sub>, può farsi riferimento all'accordo MISE – ENEA (V. doc. n. 28, pag. 17-19).

La previsione della costituzione di una nuova società, finanziata esclusivamente da INVITALIA al fine dello svolgimento delle valutazioni ambientali, è di difficile comprensione per tre motivi: a) Non si capisce perché il progetto e la sua fattibilità non siano a carico di ADI che è il soggetto che dovrà presentare e svolgere sia la VIA che l'AIA relativa ai nuovi impianti; b) non si capisce chi sarà il proprietario e il gestore di questi nuovi impianti. La disposizione di legge è forse

anticipatrice di nuovi accordi tenuti riservati? C) La VIA positiva e il procedimento di AIA dei nuovi impianti, secondo i tempi medi di definizione dei relativi procedimenti, richiede non meno di quattro anni a decorrere dal momento di presentazione della domanda. Ma la stessa legge attesta che un progetto ancora non esiste e che deve ancora capirsi se sia fattibile e come. Attesta cioè che attualmente non si è nemmeno in grado di iniziare la fase preliminare di scoping; d) la domanda di costruzione di nuovi impianti in un sito SIN ben difficilmente potrà avere esito positivo poiché è necessario dimostrare che non si aggiunge alcun impatto ambientale, mentre anche la elettrosiderurgia ha impatti notevoli. Il tutto senza considerare il contenzioso che immancabilmente si innescherà.

Si è appreso da comunicati delle parti pubbliche e private, dopo l'ultimo Tavolo tenutosi al MISE in data 13 dicembre, che per la decarbonizzazione del processo produttivo serviranno dieci anni.

Ancora una volta non si dice il vero. Perché i dieci anni serviranno da quando si prenderà finalmente la decisione di realizzarla (tempo di svolgere le indagini per la fattibilità, tempo di elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, procedura di VIA statale e di AIA statale, costruzione degli impianti).

Ma di questa decisione ancora non vi è traccia, perché quello che risulta, e oggi lo attesta anche la legge, è che resta fermo quanto fu previsto nel 2018, produzione di sei milioni di t/a con il ciclo integrale fino alla realizzazione del piano ambientale e poi aumento fino a otto t/a, sempre con il ciclo integrale. È questa l'unica conclusione plausibile volendo dare un significato alla legge. Ma a questa conclusione si giunge anche per altre vie. Basti leggere la domanda e l'allegato inoltrate da ADI al MITE. Si riporta esclusivamente il programma di aumentare la produzione a otto milioni di tonnellate con l'attuale ciclo integrale (V. doc. n. 29 e 30).

**11.4** Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio EU, che ha recepito

la proposta della Commissione europea recante alcune modifiche a quello presentato dal Governo Italiano.

Nell'allegato che riguarda l'Italia, rilevante ai fini degli investimenti previsti per la decarbonizzazione degli impianti Ilva, è quanto previsto a pag. 288 *sub par. 3.2 (Utilizzo dell'idrogeno in settori hard to abate)*: *"L'investimento è teso a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione nel campo dei processi industriali al fine di mettere a punto iniziative per l'impiego di idrogeno nei settori industriali che utilizzano il metano come fonte di energia termica (cemento, cartiere, ceramica, industrie del vetro, ecc.). Nel quadro dell'investimento dovrà essere avviata una gara d'appalto specifica per sostenere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione del processo di produzione dell'acciaio attraverso un aumento dell'uso di idrogeno. Il gas naturale non riceverà alcun finanziamento nell'ambito di questo progetto. Questa misura deve sostenere la produzione di idrogeno elettrolitico a partire da fonti di energia rinnovabile ai sensi della direttiva (UE) 2018/2001 o dall'energia elettrica di rete."*

Inoltre nella tabella riassuntiva degli investimenti (pag. 293), con riferimento all'investimento 3.2 si specifica: *"Introduzione dell'idrogeno in almeno uno stabilimento industriale per decarbonizzare settori hard to abate. Questa misura deve sostenere la produzione di idrogeno elettrolitico a partire da fonti di energia rinnovabile ai sensi della direttiva UE". Viene escluso quindi anche la possibilità di ricorrere all'energia di rete che rimane possibile per altri settori hard to abate".* (18)

Nel PNRR che aveva approvato il Parlamento italiano (19) si legge a pag. 133, *sub investimento 3.2 - utilizzo dell'idrogeno in settori hard to abate*: *"In particolare l'acciaio è uno dei settori hard to abate dove l'idrogeno può assumere un ruolo rilevante in prospettiva di progressiva decarbonizzazione. Un ciclo dell'acciaio basato sulla produzione di DRI con metano e fusione in un forno elettrico genera circa il 30% in meno di emissioni di CO2 rispetto al ciclo integrale, e il successivo sviluppo con idrogeno verde aumenta l'abbattimento delle emissioni di circa il 90%.*



*Essendo l'Italia uno dei più grandi produttori di acciaio, secondo solo alla Germania in Europa, questo intervento mira quindi anche alla progressiva decarbonizzazione del processo produttivo dell'acciaio attraverso il crescente utilizzo dell'idrogeno, tenendo conto delle specificità dell'industria siderurgica italiana. La transizione verso l'idrogeno sarà graduale e distribuita nel tempo con l'obiettivo di sviluppare competenze e nuove tecnologie in modo competitivo”.*

Nelle tabelle in cui si quantificano gli investimenti al settore della siderurgia vengono destinati 2 miliardi di euro. Ovviamente, anche se non è esplicitato, essi riguardano gli impianti ILVA che sono gli unici in Italia che adottano il ciclo integrale con l'utilizzo del coke metallurgico quale ossidante dei minerali di ferro.

La conseguenza della bocciatura della proposta contenuta nel PNRR ha determinato due conseguenze: a) l'impossibilità di ricorrere alla corsia privilegiata di esame e approvazione dei progetti inclusi nel PNRR; il venir meno di un finanziamento di almeno 1.600 milioni di euro per la sua realizzazione.

Il motivo per cui il progetto è stato escluso è che gli impianti DRI sono altamente energivori. È vero che abbattano l'emissione di CO<sub>2</sub>, ma se l'energia che serve ad alimentarli è prodotta non con l'idrogeno verde, utilizzando fonti rinnovabili ed elettrolisi, bensì con fossili, succede che il saldo di CO<sub>2</sub> alla fine rimane immutato. Nel PNRR italiano il progetto era tutto incentrato sull'utilizzo del metano. Da qui la sua bocciatura.

## **12. RINUNCIA (EVENTUALE) ALLE RICHIESTE ISTRUTTORIE**

**12.1** Nel ricorso introduttivo si era chiesto all'On. Tribunale di ordinare alle parti resistenti l'esibizione della seguente documentazione: 1) ogni accordo fra di loro stipulato in data successiva al 4 marzo 2020; 2) l'ultimo piano industriale adottato; 3) la conseguente domanda di modifica al piano ambientale.

Tale documentazione, richiesta inutilmente al MISE e a Invitalia, come dimostrato nel ricorso, era finalizzata a comprendere in cosa consistesse la tanto decantata decarbonizzazione, rilevante specialmente sulla domanda relativa al diritto al clima, poiché ove fosse esistito un concreto e fattibile piano di abbattimento della CO<sub>2</sub>, i ricorrenti non avrebbero avuto minore interesse ad agire.

ILVA ha affermato (punto 175 comp.) che *“il nuovo piano industriale è stato adottato con l'accordo del 4 marzo 2020”* ma che la conseguente domanda di modifica del piano ambientale, pur essendo scaduti i termini previsti in contratto, non era stata formulata a causa di ritardi conseguenti all'emergenza covid (punto 301 comp. ILVA).

Questa affermazione non risponde al vero. A prescindere dall'ininfluenza del Covid su elaborati cartacei, il piano concordato, se mai realmente esistito, è saltato per i motivi che sono stati spiegati innanzi. Questo è un dato provato in modo incontrovertibile.

Si trascrive l'intervento del Ministro dello Sviluppo Economico svolto durante la seduta della Commissione Attività produttive del 19 ottobre 2021 (20).

*“Nel piano industriale che a breve, posso dire, verrà presentato credo che ci sia questo tipo di sforzo, chiamiamolo collettivo, per riuscire in qualche modo ad andare avanti nel processo di decarbonizzazione rispettando nel modo migliore possibile ovviamente quelli che sono gli standard ambientali. Io non ho elementi per dire per richiamare le sollecitazioni che sono state fatte però è chiaro che c'è un'attenzione da parte dell'autorità sanitaria c'è una attenzione anche da parte dell'autorità giudiziaria che sono così gli elementi esterni al processo puro dello Stato per cui se noi riusciamo a portare avanti un piano industriale che soddisfa quei requisiti ambientali molto probabilmente la spada di Damocle rispetto agli interventi di sequestro o non sequestro possono essere risolti altrimenti è chiaro che se interviene il sequestro tutte le operazioni in qualche modo in quanto tale per come è stata progettata viene a cadere. Questo atteggiamento e diciamo così la nuova linea manageriale adottata su Acciaierie d'Italia dovrebbe permettere a*

di venire incontro in modo diciamo così alle aspettative dell'indotto a un atteggiamento inevitabilmente un po' diverso nei confronti delle rappresentanze sindacali e in questo modo il tutto sarà oggetto di un confronto non soltanto con le rappresentanze sindacali ma anche con le rappresentanze territoriali. È chiaro che questo grande progetto coinvolge così tanta risorsa pubblica deve trovare l'accordo anche di Sindaco e Regione Puglia. Questo è l'obiettivo perché o tutti quanti in qualche modo siamo d'accordo a fare questo grande progetto che è un progetto anche di grande tecnologia di decarbonizzazione di Taranto oppure non ce la facciamo questo è chiaro. In punto di domanda è stato giustamente rilevato che se noi facciamo il forno elettrico dri con il costo del gas attuale, questo impianto non sarà mai economicamente conveniente. Questo è un tema che si è posto fin dall'inizio. È chiaro che questi due aspetti provano che tutto questo è comunque una transizione verso l'idrogeno che è il punto finale della produzione di acciaio anche a Taranto rappresenta comunque l'idrogeno che è l'unica possibilità di raggiungere un impatto zero o prossimo allo zero in termini ambientali. Il gas rappresenta una risorsa di transizione, l'unica che esiste nella realtà, diciamolo chiaramente, con un impatto molto ridotto ma comunque con qualche impatto ambientale. È chiaro che lì bisognerà mettere in piedi o immaginare un sistema di sussidi ma tutto in questo momento vorrei dire è quasi prematuro. Io sei mesi fa avrei detto che servivano sussidi di un tipo oggi ne direi altri fra un anno quando mi diranno che in tutto il mondo è vietato il carbone e tutti vanno a gas potrei dire delle cose di una durata sostanzialmente di una stagione. Vado a chiudere credo di avere risposto più o meno a tutti quanti dicendo che la vicenda straba che poi sarà anche oggetto di approfondimento anche in questo caso siamo stati in qualche modo influenzati dalle vicende di Arcelormittal e di Acciaierie d'Italia. Come voi sapete fu deciso di procedere a gara separata all'epoca da parte dei commissari e questa gara fu coronata all'epoca dal successo e poi per due anni Arcelormittal non ha in qualche modo fatto non ha ottemperato a quelle che erano le prescrizioni di gara quindi sostanzialmente la gara è stata

*indirizzata su un binario morto dove adesso i commissari mi risulta stanno cercando faticosamente di recuperare quanto meno la cauzione la garanzia presentata e credo che acciaierie per l'Italia a questo punto sia disponibile a partecipare a una nuova gara che i commissari stanno predisponendo“.*

**12.2** Per i sindacati Fim, Fiom e Uilm, ancora oggi “*l’unico piano industriale discusso e condiviso resta quello sottoscritto presso il ministero dello Sviluppo economico il 6 settembre 2018 con il quale venivano salvaguardati tutti i livelli occupazionali, comprensivi della garanzia occupazionale per i lavoratori in Ilva in A.S. con la risalita produttiva a 8 milioni di tonnellate prevista al 2024*” (21).

**12.3** In siffatto caos l’unica cosa certa è che la decarbonizzazione è sparita, *rectius*, emerge la solita trovata “greenwashing” perché l’unica decarbonizzazione proposta pubblicamente a oggi è quella di ArcelorMittal (vedi doc n. 16, pagg. 16 e segg.) Essa richiama tecnologie sperimentali inapplicabili alle attuali cokerie, che infatti continuano a essere adeguate in base alle vecchie prescrizioni AIA impartite nel 2012, ed è comunque del tutto inadeguata al suo obiettivo di abbattere le emissioni di CO<sub>2</sub> del solo 15%.

Tutte le dichiarazioni dei soggetti pubblici e privati sono un mero *flatus vocis*, non supportate, allo stato, da alcun serio piano realizzabile.

**12.4** In conclusione, l’affermazione dei sindacati è l’unica coerente con la realtà e non con le fantasie. Al momento esiste un solo piano industriale ed è quello su cui si sono espressi i lavoratori con referendum nel 2018.

È questo piano che dovrà essere posto a fondamento della decisione, non esistendone altri. Quando, e se, ne verrà adottato un altro, potrà essere oggetto di valutazione, eventualmente, in sede di richiesta di modifiche al decreto adottando da parte dell’On. Collegio.

Si dichiara, pertanto, di rinunciare alle richieste istruttorie formulate nel ricorso, ove venga condiviso quanto sopra. In caso contrario, si insiste nelle richieste medesime.

## **13. SUL DIRITTO AL CLIMA**

**13.1** La domanda relativa alla tutela del diritto al clima è stata proposta dagli odierni ricorrenti nel medesimo procedimento sia per ragioni di economia processuale sia perché strettamente connessa con le domande proposte in via principale. È evidente infatti che ricorra una connessione propria per pregiudizialità, continenza e dipendenza fra essa e le domande principali, il cui accoglimento assorbirebbe l'interesse ad agire nella domanda subordinata, soddisfacendolo. Infatti, nel caso di chiusura dell'area a caldo, l'abbattimento delle emissioni di CO<sub>2</sub> sarebbe totale e, nel caso di chiusura delle cokerie, si avrebbe un abbattimento dell'emissione di CO<sub>2</sub> di circa il 50%, venendo meno sia quella che si sprigiona nella fase di spegnimento del coke metallurgico, sia quella che si libera dalla combustione dei gas di cokeria che vengono convogliati alle due centrali elettriche (il rimanente 50% si produce durante il processo di ossidazione dei minerali di ferro negli altiforni e in acciaieria).

Nel caso di mancato accoglimento delle domande di chiusura, totale o parziale, dell'area a caldo, la domanda di protezione del diritto al clima riacquisterebbe la sua completa indipendenza.

In ricorso (par.7.4) si è ricordato come l'area a caldo dell'acciaieria ILVA di Genova fu chiusa anche per ragioni "climatiche" ai sensi dell'art. 1 e 4 della legge n. 426 del 1998 (nuovi interventi in campo ambientale) L'art. 1 esplicita gli obiettivi: a) le bonifiche e il ripristino dei siti inquinati; b) gli impegni attuativi del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici.

Nel confermare che la domanda è subordinata e che quindi la richiesta di chiusura totale o parziale dell'area a caldo può essere disposta anche per la protezione del diritto al clima, viene da pensare che in base al progresso delle conoscenze scientifiche, presto si potrà chiedere la chiusura di tutti gli impianti di combustione a carbone solo per le loro emissioni climalteranti. È lecito dedurre ciò pure in base dall'ultimo report di IPCC, pubblicato dopo la presentazione del ricorso e sul quale occorre soffermarsi.

**13.2** IPCC ha pubblicato, in data 9 agosto 2021 il primo volume del sesto rapporto (d'ora in poi AR6), contenente la relazione di sintesi destinata, *in primis*, ai governi committenti (V. doc. n. 18). Non c'è dubbio che in base a questo rapporto la giustizia climatica riceverà un ulteriore notevole impulso, ben maggiore di quello derivante dalla sentenza di condanna pronunciata in Olanda contro la Royal Dutch Shell (d'ora in poi RDS), di cui, nelle more del giudizio, è stata pubblicata la motivazione che si produce (v. doc. n 19).

Occorre ricordare che IPCC è finanziata dai Governi delle nazioni a esso aderenti, fra i quali proprio di quelle più climalteranti e cioè Cina e USA, che ne nominano anche i componenti. I reports IPCC, prima di venire pubblicati, sono soggetti alla revisione e approvazione da parte di un comitato di nomina intergovernativa. Inoltre gli scienziati che lo redigono non sono i “ricercatori sul campo”, bensì sono i revisori dei rapporti che costoro trasmettono, escludendo quelli ritenuti catastrofici, che pure esistono in abbondanza. Pertanto, se proprio una critica dovesse muoversi a questa istituzione è quella di non essere del tutto indipendente. Questa criticità si è evidenziata poiché in ogni rapporto successivo si dava atto che si era verificato lo scenario peggiore fra quelli ipotizzati nel rapporto precedente. Tanto vale anche per questo ultimo rapporto in relazione alle previsioni formulate in quello precedente (AR5 del 2014).

Mentre nel ricorso si era fatto rinvio a questo precedente rapporto, oggetto di ampia bibliografia, è necessario porre qui in rilievo le più importanti conclusioni cui è pervenuta IPCC in **AR6**, rinviando per gli approfondimenti alla sintesi prodotta e al sito ufficiale di IPCC Italia (22). **La differenza principale con il precedente rapporto è la scomparsa di molti condizionali. Oggi infatti si attesta, con parole inusuali per la scienza, metodologicamente incline a non escludere il dubbio, che è l'attività umana la causa “inequivocabile” del *global warming*, che molti cambiamenti sono già ora “irreversibili” , che la loro velocità non ha precedenti con quelli ricostruibili nel passato,** che la concentrazione di CO<sub>2</sub> è la più alta mai verificatasi nel corso di due milioni di anni, che il

superamento di ulteriori *tipping points* (punti di non ritorno) innescherà una reazione dagli effetti catastrofici (*feedbacks*), che a ogni ulteriore aumento di 0,5 gradi della temperatura media globale, corrisponderà il raddoppio, in numero e intensità, degli eventi estremi.

In AR6 il superamento della soglia dei 2 gradi di aumento è previsto, anche in uno scenario intermedio, nel corso di questo secolo ed è certo che avvenga ben prima nell'ipotesi che si continui a fare poco o nulla come ora. Al contrario, in caso di “***forte, immediata e continuativa riduzione***” dell'emissione di CO<sub>2</sub> e degli altri gas a effetto serra, potrebbe ancora contenersi l'aumento a 1,5 gradi. AR6 conferma che in ogni caso, anche se si arrivasse alle emissioni nette zero e anche se si attivassero sistemi di cattura della CO<sub>2</sub>, la temperatura si abbasserebbe gradualmente, ma molti processi innescati e cambiamenti avvenuti rimarrebbero irreversibili, come l'innalzamento del livello dei mari e lo scioglimento dei ghiacciai.

Nell'ultimo capitolo della sintesi di AR6 si valutano gli effetti della riduzione di emissione di CO<sub>2</sub> a causa della pandemia, che è stata pari al 7%. Nonostante ciò IPCC non ha rilevato una diminuzione della concentrazione di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera. Questo dato è allarmante perché si è compreso di quanto debba essere incisiva la riduzione delle emissioni e quanto debba essere accompagnata anche dalla cattura della CO<sub>2</sub>. L'alternativa e la tecnologia per attuarla esistono. *Nihil difficile volenti*, se tutti cooperassero.

Un'ampia disamina degli effetti della pandemia sulle emissioni, che tiene conto delle decisioni assunte dal recente G20, nonché dell'ultimo report IPCC, è contenuta nel **Gap Report Emission** pubblicato da UNEP (United Nation Environment Programme) organo che collabora con IPCC. (23)

Il rapporto è stato presentato con questa premessa: “*L'Emissions Gap Report 2021 mostra che i nuovi impegni nazionali sul clima, combinati con altre misure di mitigazione, pongono il mondo sulla strada per un aumento della temperatura globale di 2,7°C entro la fine del secolo. Ciò è ben al di sopra degli obiettivi dell'accordo di Parigi sul clima e porterebbe a cambiamenti catastrofici nel clima terrestre. Per mantenere*



*il riscaldamento globale al di sotto di 1,5°C in questo secolo, l'obiettivo dell'accordo di Parigi, il mondo ha bisogno di dimezzare le emissioni annuali di gas serra nei prossimi otto anni.”*

La prova di come le conclusioni della scienza siano esatte, si ha, purtroppo, quasi quotidianamente, per il continuo susseguirsi di eventi climatici estremi in tutto il pianeta. Tanto per rimanere in Italia è giusto il caso di richiamare quello che ha colpito la Sicilia nel mese di ottobre, denominato uragano Apollo, che è il secondo “Medicane” cioè “Mediterranean Hurricane”, termine nuovo, perché tali fenomeni erano impensabili nella nostra zona climatica (il primo, Medicane Ianos colpì la Grecia nel 2020”).

**13.3** Oltre ai rapporti IPCC esistono diverse istituzioni, specialmente gli enti di protezione nazionali dell’ambiente, e ONG che si occupano dei cambiamenti climatici, esistono una infinità di studi in materia e sinanche appelli, uno dei quali, del 2019, ha ricevuto l’adesione di 11.000 scienziati di tutto il mondo, compresi numerosi premi Nobel che ne hanno sottoscritto un altro nel 2021 che ha ricevuto l’adesione di 15.000 scienziati (24). Navigando fra gli stessi si ha la percezione che i reports IPCC non dicano tutta la verità. Nonostante ciò è doveroso attenersi alle loro conclusioni che, a tutti gli effetti, sono frutto della più vasta consulenza tecnico-scientifica mai svolta, che valuta le analisi e il pensiero di tutte le parti coinvolte e che non ha precedenti nella storia dell’umanità.

In questo senso un giudice che motivi le ragioni del proprio libero convincimento in senso contrario ai postulati IPCC, condivisi dalla comunità scientifica e che, ripetesi, sono formulati escludendo apriori ogni ipotesi catastrofista o negazionista, incorrerebbe nel vizio della manifesta illogicità della decisione (25).

**13.4** Alla luce di queste premesse si risponde alle obiezioni svolte dalle parti resistenti. Un primo insieme di eccezioni è rivolto a sostenere quelle avanzate “in rito” avverso tutte le domande proposte. Tuttavia le questioni giuridiche presentano degli aspetti peculiari in tema di giustizia



climatica, specialmente in tema di legittimazione attiva e omogeneità del diritto fatto valere.

Per quanto riguarda il difetto di giurisdizione dell'AGO vi è poco da aggiungere a quanto già dedotto. Deve soltanto sottolinearsi che, in mancanza di una norma attributiva della giurisdizione, è indubitabile che essa appartenga all'AGO essendo il diritto al clima un diritto soggettivo rientrante fra i diritti umani fondamentali in quanto rivolto alla tutela della vita, ovvero della sua qualità, e alla conservazione del principale bene comune che è una biosfera adatta alla vita stessa.

Inoltre, a differenza di quanto avviene nelle cause contro gli Stati, non si chiede la modifica di alcun piano predisposto dalla pubblica autorità, ma di adottare un piano industriale rivolto ad abbattere le emissioni dei gas serra, in coerenza, e non in contraddizione, con i piani nazionali e sovranazionali.

Nel caso della *class action* contro la RDS, la Corte dell'Aia (cit. par. 4.2.3) ha ritenuto che il requisito dell'omogeneità degli interessi, "*similar interest*" nella traduzione in inglese, non esista con riguardo all'intera popolazione mondiale ma esista in ambito più ristretto e cioè limitato ai Paesi Bassi e alla regione del Wedden, dove erano residenti i promotori. Ha quindi concluso per l'ammissibilità dell'azione collettiva entro questi limiti soggettivi.

La questione dei limiti soggettivi delle azioni collettive formerà oggetto di ampi dibattiti. In tutto il mondo nel contenzioso climatico lo strumento di cui ci si avvale nei confronti delle imprese climalteranti è quello della *class action* che ha un contenuto previsionale sia inibitorio, sia risarcitorio contro chi viola il principio del *neminem laedere*. Nella maggior parte del contenzioso in atto il risarcimento del danno ha una natura simbolica. Tuttavia in seguito ai successi che si stanno ottenendo la strategia delle associazioni dei giuristi per il clima è mutata, puntando su richieste di risarcimenti maggiori che dovrebbero funzionare da ulteriori deterrenti per le imprese climalteranti, senza pregiudicare il diritto a preferire la prevenzione specifica del danno con l'azione inibitoria.

Le dispute giuridiche sono diverse ed è difficile prevedere come si consoliderà la giurisprudenza. Qui si accenna alla principale che, peraltro, rientra negli accertamenti propri in tema di *class action*.

Se il diritto fatto valere appartiene a tutti significa che, oltre alla possibilità di azione individuale, tutta la popolazione mondiale, in teoria, potrebbe aderire a ciascuna *class action*. D'altra parte, essendo tutte le imprese che emettono gas serra soggette all'obbligazione climatica, ci si troverebbe di fronte alla possibilità che anche una PMI sia esposta ad azioni collettive cui potrebbero aderire milioni di persone.

Nell'accogliere la *class action* il giudice olandese ha determinato alcuni requisiti di ammissibilità per limitarne la portata. Altri potrebbero esserne individuati nel futuro. Sia con riguardo ai soggetti legittimati attivamente, sia con una interpretazione del criterio della omogeneità riduttiva, sia con riguardo alla rilevanza delle emissioni di ciascuna impresa.

Nella fattispecie, anche a fronte di interpretazioni restrittive su ciascuno di tali aspetti, la legittimazione attiva e l'omogeneità non si possono mettere in dubbio. Infatti: a) i ricorrenti hanno dichiarato di agire quali esponenti di una classe determinata e cioè quali residenti nei comuni ricompresi nel SIN di Taranto; b) l'omogeneità deriva dalla grave compromissione di tutte le matrici ambientali, risultando per la classe ulteriormente intollerabile anche l'emissione aggiuntiva di CO<sub>2</sub>, gas che non è micidiale come altre sostanze ma nemmeno innocuo e che, pertanto, qualifica e caratterizza i residenti nel SIN di Taranto come portatori di un interesse particolarmente qualificato; c) Ilva è la principale industria climalterante in Italia.

Il SIN di Taranto rappresenta tuttora la prima emergenza ambientale in Europa. In Italia si è registrato nel 2020 un aumento della temperatura media di 1,54 gradi (26).

Taranto inoltre è stata colpita da un evento estremo, qualificato come tornado di classe F2-F3, che ha causato anche la morte di un dipendente ILVA e numerosi feriti (27).

Le emissioni degli impianti hanno anche effetto sul microclima di Taranto. Questo fenomeno è noto e studiato. Se una qualsiasi emissione

locale ha impatto sul complessivo sistema climatico planetario, è anche provato che si innesca una reazione locale-planetaria-locale che ha effetti di patogenesi in ambiti circoscritti, che, sebbene difficilmente identificabili *a priori*, colpiscono le zone più compromesse da altre cause di inquinamento. A tale proposito si è coniato il termine di “sindemia”, proprio per indicare l’interazione esistente fra i cambiamenti climatici e le condizioni locali che secondo l’OMS causano l’insorgere di diverse malattie (28).

**13.5** Fra le eccezioni di merito sollevate dalle parti resistenti una è comune a entrambe. Sostengono, infatti, che non risulta in alcun modo documentato che gli impianti siano la maggiore fonte di gas serra in Italia, né quale sia la quantità di emissione di CO<sub>2</sub>.

Alle controparti è evidentemente sfuggito che i ricorrenti hanno prodotto la deliberazione del comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/ 87 (ETS) e sarebbe bastato scorrere l’indice. Ilva è censita al n. 762, pag. 20, per un totale di quote assegnate per gli anni 2013-2020 pari a 110. 019.287 -. Ora, poiché una quota corrisponde a una tonnellata di CO<sub>2</sub>, si ha che le emissioni medie annuali previste sono pari a 13.752.410 di tonnellate/anno. In questi anni le emissioni reali sono state inferiori, per i ripetuti fermi di sezione di impianti e a causa della contrazione della domanda determinata dalla pandemia. In conseguenza i gestori non hanno utilizzato tutte le quote assegnate –gratuitamente- e le hanno vendute sul mercato, realizzando notevoli introiti. La gratuità delle quote deriva dalla qualificazione di ILVA come stabilimento industriale a rischio di delocalizzazione. Per questo si sostiene, a ragione, che il sistema ETS abbia finito col diventare un sistema di sussidi alle fonti fossili.

Per conoscere quale sia la produzione reale, che comunque risulta *per tabulas*, il sistema più semplice usato è moltiplicare la quantità di acciaio prodotto per un coefficiente noto in relazione alla tipologia di impianto. Per l’impianto a ciclo integrale come ILVA il coefficiente è di 2,5. Questo vuol dire che producendo acciaio per 6 milioni di tonnellate, limite autorizzato, saranno immessi in atmosfera 15.000.000 di tonnellate di CO<sub>2</sub>. Lo stesso risultato si ottiene conoscendo la quantità di carbone

impiegato nelle cokerie, perché la molecola CO<sub>2</sub> è composta, ovviamente, da un atomo di carbonio dal peso atomico di 12,0107 e da due di ossigeno il cui peso atomico è di 15,9994.

Nel ricorso si è indicata la cifra di 10.000.000 di tonnellate di CO<sub>2</sub> perché Ilva ha prodotto 4.207 milioni di tonnellate di acciaio nel 2019. In tale anno la produzione di acciaio nel mondo è stata di 1.875 milioni di tonnellate. In Italia la produzione di acciaio nel 2019 è stata pari a 23,237 milioni di tonnellate. Poiché ILVA è l'unica acciaieria a ciclo integrale (sigla OBC o anche BOF cioè che usa l'ossidazione dei minerali di ferro tramite il carbonio) significa che l'elettrosiderurgia (forni elettrici, sigla EF) ha prodotto il rimanente.

Sono stati riportati i dati del 2019 poiché quelli del 2020 sono alterati dall'emergenza Covid. Nel 2020 la produzione è infatti scesa al minimo storico di 3,3 milioni di tonnellate (v. doc. 14, pag. 8). Anche i dati sulle emissioni di CO<sub>2</sub> a livello planetario e in Italia per questo anno sono in forte calo. Le emissioni di CO<sub>2</sub> in Italia sono state nel 2020 pari a 297.350 milioni di tonnellate. Esse rappresentano lo 0,83 per cento delle emissioni totali a livello mondiale (35,962 miliardi di tonnellate) (29).

Le statistiche su produzione e variazioni relative al 2020 sono tratte dal report di World Steel Association e dal Steel Statistic Yerbokk (v. docc. nn. 22 e 32). I dati consolidati relativi al 2021 non sono ancora stati pubblicati ma si è anticipato che le emissioni stanno ritornando a quelle pre-pandemia e, in Cina, siano addirittura superiori.

Da questo insieme di dati emerge che le emissioni del siderurgico di Taranto, a seconda dell'andamento del mercato, incidono fra il 2,9 e il 3,5% delle emissioni totali nazionali. Ridurle il prima possibile e abbatterle entro il 2030 sarebbe un risultato estremamente rilevante.

**13.6 Sostengono le resistenti che l'accordo di Parigi e, in generale, i trattati internazionali fra Stati, non sanciscano obblighi per le imprese. Siffatta interpretazione è da respingere.**

Si legge nel sito ufficiale della Comunità Europea che "L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici è il primo accordo universale,

giuridicamente vincolante sul clima a livello mondiale. È stato firmato il 22 aprile 2016 e ratificato dall'Unione europea il 5 ottobre 2016” (30).

La natura vincolante dell'accordo è stata di recente ribadita dalla Corte di Cassazione (sez. Sesta, ord. n. 15870/2021, pag. 14; idem, ord. n. 7343/2021, idem, ord. 5468/2021, idem, ord. 2572/2021). Esiste, inoltre, giurisprudenza costante della Corte di Giustizia Europea (da ultimo causa c-66/18) secondo la quale la partecipazione e l'approvazione di accordi internazionali da parte della UE rendono gli stessi parte del diritto eurocomunitario e, in quanto tali, direttamente applicabili negli Stati membri.

Nel preambolo della decisione di ratifica al punto 12 è scritto: *“L'accordo di Parigi è conforme agli obiettivi ambientali dell'Unione di cui all'articolo 191 del Trattato, vale a dire la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; e la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. L'art. 191 TFEU al comma secondo 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga”.*

L'accordo di Parigi è, a tutti gli effetti, una fonte del diritto nel nostro ordinamento giuridico e il richiamo all'art. 191 TFEU esplicita come esso si rivolga anche alle imprese applicando ai cambiamenti climatici il principio “chi inquina paga”, principio recepito nel codice dell'ambiente.

Inoltre, l'accordo di Parigi è stato adottato quale strumento giuridico della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992 (UNFCCC) che, a sua volta, è un trattato internazionale, anch'esso recepito dalla EU, con decisione del Consiglio del 15.12.1993, n. 84/69 - e reso esecutivo in Italia con la legge n. 65/1994 – e il cui art. 2 specifica che *“L'obiettivo ultimo della presente Convenzione e di tutti i*

*relativi strumenti giuridici che la Conferenza delle Parti può adottare è di stabilizzare, in conformità delle pertinenti disposizioni della Convenzione, le concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello tale che sia esclusa qualsiasi pericolosa interferenza delle attività umane sul sistema climatico.* “L’obiettivo, pertanto, non è un obbligo imposto soltanto agli Stati contraenti, come invece lo sono gli obblighi relativi alle loro azioni da intraprendere, minuziosamente disciplinati all’art. 4, ma esplicita un principio valido *erga omnes*.”

Questo è chiaramente scritto nell’accordo di Parigi nel quale si riconosce che l’adattamento è una sfida mondiale che **riguarda tutti** (comma secondo, art. 7).

Nella Conferenza delle parti COP21, la decisione di adottare l’accordo di Parigi risulta fondata, per quanto riguarda i soggetti diversi dagli Stati, sui presupposti di cui al capitolo V “*Non party stakeholders*” i cui paragrafi 133 e 134 recitano: “133. *Welcomes the efforts of all non-Party stakeholders to address and respond to climate change, including those of civil society, the private sector, financial institutions, cities and other subnational authorities; 134. Invites the non-Party stakeholders referred to in paragraph 133 above to scale up their efforts and support actions to reduce emissions and/or to build resilience and decrease vulnerability to the adverse effects of climate change and demonstrate these efforts via the NonState Actor Zone for Climate Action platform<sup>4</sup> referred to in paragraph 117 above;*” (v.doc. n. 23, punti 133 e 134).

Nella causa contro RDS la Corte Olandese ha risposto positivamente a due quesiti: l’esistenza di una obbligazione *ex lege* gravante su RDS e l’esistenza di diritti umani esposti a rischio dall’azienda che è tenuta a rispettarli.

Si riporta, fra le diverse motivazioni addotte dalla Corte a sostegno della decisione, la seguente: “*La responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani si applica a tutte le imprese indipendentemente dalle loro dimensioni, settore, contesto operativo, proprietà e struttura. Tuttavia, la portata e la complessità dei mezzi attraverso i quali le imprese adempiono a tale responsabilità possono variare in base a questi fattori e*

*con la gravità degli impatti negativi dell'impresa sui diritti umani.<sup>57</sup> I mezzi attraverso i quali un'impresa si assume la propria responsabilità di rispettare i diritti umani saranno proporzionali, tra l'altro, alla sua dimensione. La gravità degli impatti sarà giudicata dalla loro portata e carattere irrimediabile. I mezzi attraverso i quali un'impresa commerciale assume la propria responsabilità di rispettare i diritti umani possono anche variare a seconda che, e in che misura, svolga attività attraverso un gruppo aziendale o individualmente (libera traduzione, v. Doc. n. 19, punto 4.4.16).*

Infine va ricordato che anche la CEDU, in tema di rispetto del diritto alla vita, non pone alcuna distinzione poiché la sua protezione “*si applica nel contesto di qualsiasi attività, pubblica o privata, in cui il diritto alla vita possa essere in gioco*” (CEDU, sentenza Oneryildiz c. Turchia del 30 novembre 2004, par. 71).

**13.7** Un’obiezione comune delle parti resistenti è che gli impianti sono autorizzati alle emissioni di CO<sub>2</sub>, non violano alcuna normativa e rispettano il limite di emissione ritenuto congruo nel sistema ETS; inoltre, secondo ADI, il giudice non può colmare le ipotetiche lacune del PNIEC adottato dall’Italia.

Siffatta tesi andrebbe conservata per i posteri, allorquando, fra milioni di anni, questo nostro meraviglioso pianeta ripristinerà ancora una volta una biosfera adatta alla vita e magari nascerà una specie, **per dirla con Einstein, meno stupida dell’uomo**, la quale scoprirà che nell’antropocene, come viene ormai chiamata l’era geologica in cui viviamo, la nostra fu **una autoestinzione legalmente autorizzata!**

Dovremmo evitare almeno le ultime due parole e tanto è doveroso farlo in applicazione di norme già esistenti nel nostro ordinamento giuridico.

La direttiva ETS è ormai ritenuta da tutti ampiamente inefficace (lo dimostrano i risultati) e sta in vita piuttosto per dare sussidi alle imprese che utilizzano fonti fossili per evitare la delocalizzazione. Questo è attestato anche dalla risoluzione del Parlamento Europeo del 15 gennaio 2020 , punto 17: per la quale “*ritiene che nuovi obiettivi di maggiore portata in materia di GES presuppongano che il sistema di scambio delle*



quote di emissione dell'UE (ETS) *sia adeguato allo scopo*; invita la Commissione a riesaminare rapidamente la direttiva ETS, anche affrontando il fattore di riduzione lineare, le norme per l'assegnazione di quote gratuite e l'eventuale necessità di fissare un prezzo minimo per il carbonio” (32).

In ogni caso il sistema ETS doveva essere solo uno dei mezzi messi in campo per abbattere le emissioni, non certo l'unico.

Nel caso RDS, punto 4.4.45, si legge “L'UE considera il sistema ETS come la pietra angolare della sua politica climatica e come uno strumento importante per limitare in modo efficiente in termini di costi le emissioni di CO<sub>2</sub>. Gli obiettivi di riduzione delle emissioni più recenti nel sistema ETS non sono ancora sufficienti per raggiungere gli obiettivi concordati nell'ambito dell'accordo di Parigi. Il sistema attualmente prevede una riduzione delle emissioni del 43% entro il 2030 rispetto al 2005. Si discute di un nuovo obiettivo di riduzione dell'UE di almeno il 55% entro il 2030 rispetto al 1990 l'obiettivo di riduzione del sistema ETS non è identico all'obbligo di riduzione di RDS. Nella misura in cui l'obbligo di riduzione di RDS si estende oltre l'obiettivo di riduzione del sistema ETS, RDS dovrà adempiere al proprio obbligo individuale. RDS non può fare affidamento sull'effetto indennizzante del sistema ETS in quanto tale sistema comporta un obiettivo di riduzione di minore portata rispetto a una riduzione netta delle emissioni di CO<sub>2</sub>. “

Per quanto riguarda il PNIEC italiano, il cui scopo è anche quello di tutela dei diritti umani, stabilito dal considerando n. 45 del regolamento UE n. 2018 del 1999, esso è stato ritenuto in sede Europea uno dei peggiori fra quelli presentati dagli stati membri. Di tanto ha preso atto il Senato della Repubblica approvando una risoluzione, in data 13 gennaio 2021, nella quale è scritto:” *per far fronte ai nuovi obiettivi per il clima, il governo è chiamato a adeguare in tempi brevi il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), alzando in maniera coerente con l'UE gli obiettivi di abbattimento previsti, portandoli dall'attuale 38 per cento ad almeno il 55 per cento e valutando periodicamente i progressi e l'adeguatezza delle pertinenti*



*misure nazionali adottate, in particolare sulla quantità e sulla qualità del lavoro connesso alla transizione energetica;”* (vedi doc. n. 25).

Orbene, in questa sede non è rilevante contestare il PNIEC perché quello che si è chiesto è in coerenza con il *phase out* della combustione di carbone prevista nel PNIEC, nel quale, però, nulla si dice riguardo alla combustione di carbone nelle cokerie. Questa grave mancanza, che non è “ipotetica”, come sostiene ADI, ma è un dato di fatto emergente dalla lettura del PNIEC, può e deve essere colmata e non è dato comprendere il motivo in base al quale l’AGO non possa farlo.

La lacuna del PNIEC è stata richiamata non perché si chiede all’AGO di integrarne il contenuto, ma perché si è voluto evidenziare che deve valere il principio secondo il quale *ubi eadem legis ratio ibi eadem legis dispositio*, che nella fattispecie non si trasforma nell’adozione di una decisione generale e astratta, ma nell’applicazione di una misura concreta nei confronti di una impresa. Se le centrali elettriche a carbone devono essere chiuse, secondo il PNIEC, entro il 2025, non si capisce la ragione per cui l’AGO non possa ordinare quantomeno di abbattere entro quella stessa data, del 50% le emissioni di CO<sub>2</sub> di un impianto a combustione di carbone quali le cokerie che non ricevono alcun trattamento privilegiato dalla direttiva IED. Anzi, espressamente quest’ultima le elenca fra gli impianti ai quali si può prescrivere l’abbattimento delle emissioni climalteranti anche in sede di AIA e cioè di uno strumento che ha altre finalità. L’art. 9 della direttiva IED specifica che in detta sede le prescrizioni possono essere date *“solo quando ciò risulti indispensabile per evitare un rilevante inquinamento locale”*.

A Taranto, quindi, avrebbero potuto darsi queste prescrizioni anche in sede di AIA, ma se ciò non è stato fatto non significa che l’AGO non possa farlo a tutela dei diritti soggettivi posti a base del ricorso. Anzi significa che potrebbero essere date anche in assenza di rilevanti inquinamenti locali.

L’AIA è finalizzata a prevenire e ridurre l’inquinamento industriale, non a diminuire le emissioni climalteranti.

**13.8** Si sostiene che le decisioni assunte dai giudici di altri Stati siano inconferenti, perché riguardano diversi assetti normativi e istituzionali, in particolare quello olandese è autorizzato a decidere secondo il *softlaw* a differenza di quello italiano. In altre parole in Italia non sussisterebbe una fonte legale che legittimerebbe la interposizione del *soft law* nella qualificazione della illiceità della condotta.

L'assunto è smentito da costante giurisprudenza della Cassazione. In una recente pronuncia la Corte (Sez. Seconda, ord. n. 5022/2021) proprio in applicazione del *soft law*, e cioè di una decisione di un Comitato ONU, ha posto il seguente principio di diritto: *"Ai fini del riconoscimento, o del diniego, della protezione umanitaria prevista dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del D. Lgs. n. 286 del 1998, il concetto di "nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale " ... costituisce il limite minimo essenziale al di sotto del quale non è rispettato il diritto individuale alla vita e all'esistenza dignitosa. Detto limite va apprezzato dal giudice di merito non soltanto con specifico riferimento all'esistenza di una situazione di conflitto armato, ma con riguardo a qualsiasi contesto che sia, in concreto, idoneo a esporre i diritti fondamentali alla vita, alla libertà e all'autodeterminazione dell'individuo al rischio di azzeramento o di riduzione al di sotto della predetta soglia minima, ivi espressamente inclusi -qualora se ne ravvisi in concreto l'esistenza in una determinata area geografica- i casi del disastro ambientale, definito dall'art. 452-quater c.p., del cambiamento climatico e dell'insostenibile sfruttamento delle risorse naturali".* **NICCHIE E SOGLIA MINIMA!!!!**

Il principio di diritto è perfettamente in linea con quanto si afferma nella decisione RDS in cui al punto 4.4.14. è scritto: *"It can be deduced from the UNGP and other soft law instruments that it is universally endorsed that companies must respect human rights. This includes the human rights enshrined in the ICCPR as well as other 'internationally recognized human rights' including the ECHR"*.

L'assunto avversario ora è smentito legalmente dal Regolamento UE n. 2020/852-. Nel Considerando n. 35 è scritto *"Ricordando l'impegno congiunto del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione a*

*perseguire i principi sanciti nel pilastro europeo dei diritti sociali a favore della crescita sostenibile e inclusiva e riconoscendo l'importanza dei diritti e delle norme internazionali minimi in materia di diritti umani e lavoro, il rispetto delle garanzie minime di salvaguardia dovrebbe essere una condizione per considerare un'attività economica come ecosostenibile. Per tale ragione le attività economiche dovrebbero essere considerate ecosostenibili solo nel caso in cui siano svolte in linea con le linee guida OCSE destinate alle imprese multinazionali e i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, compresi la dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro, le otto convenzioni fondamentali dell'ILO e la Carta internazionale dei diritti dell'uomo. Le convenzioni fondamentali dell'ILO definiscono i diritti umani e del lavoro che le imprese dovrebbero rispettare. Diverse di tali norme internazionali sono sancite nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la proibizione della schiavitù e del lavoro forzato e il principio di non discriminazione. Tali garanzie minime di salvaguardia non pregiudicano l'applicazione, se del caso, di requisiti più severi in materia di ambiente, salute, sicurezza e sostenibilità sociale stabiliti nel diritto dell'Unione. Nell'adeguarsi a tali garanzie minime di salvaguardia, le imprese dovrebbero rispettare il principio «non arrecare un danno significativo» di cui al regolamento (UE) 2019/2088 e tenere conto delle norme tecniche di regolamentazione adottate a norma di tale regolamento che specificano ulteriormente tale principio».*

L'enunciazione contenuta nel considerando viene poi tradotta in precise disposizioni che individuano le condizioni di “eco-sostenibilità” delle attività economiche meritevoli di finanziamento, pubblico o privato e strutturano la “eco-sostenibilità” su tre elementi di adeguatezza:

a) “contribuire in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali di cui all'articolo 9” ; b) senza “arrecare un danno significativo a nessuno degli altri” - definiti a contrario dall'art. 17 ; c) “nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia previste all'articolo 18” ; nonché su tre elementi minimi di conformità: a) secondo i criteri di

vaglio tecnico fissati dalla Commissione; b) nel rispetto del Considerando n. 35; c) nel rispetto dell'art. 18 (c.d. garanzie minime di salvaguardia) e delle linee guida OCSE e ONU su imprese e diritti umani e “*Due Diligence*” privata nell'analisi del rischio.

In base a questi criteri, che richiamano, recependo, come "garanzia minima di salvaguardia", anche la "soft law" di OCSE e ONU è pienamente applicabile anche alla fattispecie in esame, la decisione resa dal giudice olandese (punto 4.4.11) secondo la quale “*In its interpretation of the unwritten standard of care, the court follows the UN Guiding Principles (UNGP). The UNGP constitute an authoritative and internationally endorsed ‘soft law’ instrument, which set out the responsibilities of states and businesses in relation to human rights*”.

**13.9** Secondo Ilva (punto 282 comp.) una qualsiasi inibitoria avrebbe un effetto distorsivo della concorrenza. Inoltre (punto 283) non si potrebbe fare a meno delle fonti fossili allo stato attuale della tecnologia.

L'ultimo assunto è fallace ed è smentito dal fatto che quattro Stati hanno già raggiunto l'obiettivo delle emissioni nette zero (Costa Rica, Islanda, Norvegia e Paraguay) e altri sei lo raggiungeranno entro il 2025, fra cui la Nuova Zelanda. La tecnologia già da ora è in grado di assicurare l'intero fabbisogno di energia dalle fonti rinnovabili superando il problema della discontinuità con l'impiego dell'idrogeno green (cioè ricavato dall'elettrolisi che impiega l'energia prodotta da FER). L'acciaio può essere prodotto soltanto con l'elettrosiderurgia, in attesa degli impianti a idrogeno, in fase sperimentale. Gli ostacoli sono esclusivamente di natura politica e di dipendenza dagli enormi interessi del settore dei fossili.

L'effetto distorsivo della concorrenza è stata una delle eccezioni formulate da RDS e, nel respingerla, la Corte dell'Aja (cit., punto 4.4.49) ha fornito una convincente motivazione: “*RDS sostiene che l'obbligo di riduzione non avrà alcun effetto, o addirittura sarà controproducente, poiché il posto del gruppo Shell sarà preso dai concorrenti... Questa argomentazione non può giustificare la supposizione in anticipo che non sia necessario che RDS non adempia a tale obbligo. Anche in questo caso non viene meno l'importanza che ogni riduzione delle emissioni di gas*

*avrà un effetto positivo sulla lotta ai pericolosi cambiamenti climatici... La Corte riconosce che la RDS non può risolvere da sola questo problema globale. Tuttavia, ciò non esonera RDS dalla sua parziale responsabilità individuale di fare la sua parte in merito alle emissioni del gruppo Shell, che può controllare e influenzare”.*

Se tanto vale per una multinazionale che controlla centinaia di imprese, a maggior ragione deve valere nei confronti di una singola impresa. Infatti non è per nulla certo che adottando un piano di abbattimento delle emissioni cogente e fattibile, l'impresa si ponga fuori mercato. Si tratta di investimenti e di strategia. Attualmente la produzione su larga scala di acciaio che utilizza l'idrogeno nel processo produttivo al posto del carbone non è ancora iniziata. Il primo impianto dovrebbe iniziare tale produzione nel 2030, in Messico, seguito da un altro in Svezia. Con i costi di oggi questi impianti sarebbero del tutto fuori mercato, eppure investimenti miliardari si stanno facendo egualmente, proprio nella previsione che in tutto il mondo la produzione di acciaio con il carbone sarà bandita, Cina compresa.

È certo che i tempi e i condizionamenti della politica sono in totale contraddizione con quello che la scienza dice. Il che significa che si sta correndo verso un futuro dove ci saranno ben altri problemi da affrontare rispetto alla chiusura di qualche stabilimento.

**13.10** Infine, le resistenti affermano che non è stato dimostrato il nesso eziologico fra le emissioni dell'impresa e i danni ai ricorrenti.

Secondo ILVA l'ordine di ridurre le emissioni di gas serra sarebbe sostanzialmente inutile (punto 278) e si tradurrebbe in un ordine “*di svuotare l'oceano adoperando un secchio*” (punto 281).

Facendo le debite proporzioni, in virtù delle quali si tratterebbe di svuotare il lago di Nemi adoperando un secchio, l'obiettivo della giustizia climatica è proprio questo e, precisamente, cercare di moltiplicare il secchio.

Tuttavia è vero che la questione del nesso eziologico è stata ed è tuttora una di quelle più dibattute nel contenzioso climatico, risultata vincente per le imprese agli albori della sua nascita. Basti ricordare il c.d. caso

Kivalina c. Exxon, nello Stato della California, che è ricordato dagli studiosi come il primo caso di giustizia climatica “pura”. (31)

Nel 2008 alcuni Inuit, abitanti nel villaggio di Kivalina, in Alaska, eretto su costruzioni aventi le fondamenta nel permafrost, convennero in giudizio la principale multinazionale fossilista, la Exxon, con sede legale in California, chiedendo il risarcimento dei danni a loro causati in quanto avevano dovuto abbandonare il villaggio per lo scioglimento del permafrost e l’innalzamento del livello del mare. A tal fine sostennero che la Exxon era la principale impresa responsabile dei cambiamenti climatici che avevano determinato lo sconvolgimento delle loro vite. Le loro domande furono rigettate, anche in appello. La motivazione delle Corti fu proprio quella dell’impossibilità di stabilire un collegamento causale fra le emissioni prodotte dalla Exxon e gli eventi di danno prodotti dai cambiamenti climatici. Il rigetto fu quindi determinato non dal fatto che la multinazionale fosse solo una delle tante imprese climalteranti (fatto, questo, irrilevante, in California come in Italia, esistendo norme come quelle di cui all’art. 2055 del c.c.) ma dalla negazione che un evento di danno specifico possa essere ricondotto al cambiamento climatico.

Dal caso Kivalina a oggi la giustizia climatica ha fatto passi da gigante, tanto che oggi nelle Corti di tutto il mondo sono pendenti cause in cui non si chiede il risarcimento del danno per un evento dannoso specifico subito, ma quale conseguenza della violazione di un diritto umano assoluto quale è il diritto al clima. (32)

Posto che il nesso fra alterazione climatica e lesione di diritti fondamentali è scientificamente “inequivocabile”, le questioni che si pongono sono quelle dell’individuazione delle norme applicabili per affermare l’esistenza dell’obbligazione.

A tal proposito è fondato affermare che le fonti siano da individuare sia nella responsabilità extracontrattuale che in quella *ex lege*, discendendo quest’ultima dalla diretta applicabilità dell’Accordo di Parigi che integra il diritto civile interno e fa sì, ai sensi dell’art. 1173 c.c., che le

obbligazioni climatiche siano qualificate come anche obbligazioni *ex lege*.

La Corte Costituzionale, in tema di tutela dell'ambiente determinante la qualità della vita ha scritto che: *“La responsabilità che si contrae è correttamente inserita nell'ambito e nello schema della tutela aquiliana (art. 2043 cod. civ.). Questa Corte (sent. n. 247/74 e n. 184/86) ha già ritenuto possibile il ricorso all'art. 2043 cod. civ. in tema di lesione della salute umana, dell'integrità dell'ambiente naturale e di danno biologico.*

*Si è così in grado di provvedere non solo alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato ma anche a prevenire e a sanzionare l'illecito. Il tipo di responsabilità civile ben può assumere, nel contempo, compiti preventivi e sanzionatori. Questa Corte ha messo in rilievo la nuova valenza del citato art. 2043 cod. civ., a seguito e per effetto dell'entrata in vigore della Costituzione, come strumento per la protezione dei valori che essa prevede e assicura, tra cui ha rilievo precipuo il principio della solidarietà, nonché la stretta relazione che ne deriva tra la detta norma e i precetti costituzionali, al fine della determinazione dell'illecito e della riparazione che consegue alla violazione del precetto. Lo stesso principio del neminem laedere, che era il supporto della responsabilità aquiliana, assume una nuova e diversa rilevanza e soprattutto un contenuto diverso, siccome comprensivo anche della riparazione alle menomazioni di beni di valore assoluto e primario.”* (Corte Cost., sentenza n. 641/1987, punto 2.2 “in diritto”).

Anche la Corte di Cassazione (Sez. Unite, sentenza n. 12133 / 1990) inquadra nella responsabilità ex art 2043 la lesione del diritto alla salute e all'ambiente che può qualificarsi come fatto illecito anche nel caso di esposizione a rischio del diritto soggettivo. Sempre le SS.UU. (ord. 8092/2020) hanno ripetuto che: *“9. Come ha chiarito in altre decisioni la giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. Civ. S.U. n. 2338 del 31.1.2018; n. 20571 del 6 settembre 2013 e n. 10186 del 15 ottobre 1998) va ricondotta allo stesso criterio la tutela inibitoria e quella risarcitoria del danno in forma specifica che anzi assume, come dimostra del resto il*

*caso in esame, un carattere prioritario e proprio rispetto all'azione generale risarcitoria ex art. 2043 del codice civile” ...*

Ne discende la necessità di sanzionare i comportamenti illeciti al fine di farne cessare l'antigiuridicità e limitare gli effetti lesivi, riparabili o meno che siano, con misure ragionevoli e proporzionate, ovviamente anche di prevenzione.

A tal proposito occorre smentire quanto affermato da ADI (pag. 69 comp.) che evidenzia come nel caso RDS il giudice non abbia limitato la discrezionalità nel modificare la strategia industriale per raggiungere gli obiettivi di abbattimento delle emissioni dei gas serra e non abbia inibito l'attività, *“mentre i ricorrenti pretenderebbero di ottenerlo in 60 giorni.”* Nel ricorso non si è mai invocata una misura di questo tipo. Del resto in sede di inibitoria il giudice ha ampia discrezionalità regolamentare nell'individuare e determinare le misure adeguate al caso concreto. Quelle che si sono indicate sono in coerenza con quanto previsto nel PNIEC per gli altri impianti di combustione del carbone.

**13.11** Anche per quanto riguarda il diritto al clima, la condotta delle resistenti è tutt'altro che trasparente, e non è affatto improntata ai principi della correttezza e del comportamento di buona fede di cui all'art. 1175 c.c.

Nella fattispecie, la responsabilità extracontrattuale delle resistenti ex art. 2043 si fonda su di un particolare comportamento omissivo, posto in essere con modalità di *“greenwashing”*.

Tale condotta espone le resistenti anche alla responsabilità da contatto sociale qualificato perché la loro insistente pubblicizzazione di piani di decarbonizzazione in realtà inesistenti (v. par precedente) ha ingenerato nell'opinione pubblica la convinzione della serietà di queste promesse, col relativo, mal riposto, affidamento. Esse, infatti, da un lato si inquadrano negli obiettivi più volte dichiarati dalla Comunità europea nel New Green Deal (risoluzione del Parlamento Europeo del 15 gennaio 2020 con riguardo alle imprese), ma, nella realtà, vanno in direzione opposta, prevedendo l'aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub>. Nei documenti ufficiali l'aumento della produzione a otto milioni di t/a con il ciclo



integrale non viene mai messa in discussione (v. anche doc. n. 16, pag. 17), ma la comunicazione sui mass media è di tutt'altro tenore.

Questo motivo, fra l'altro, spiega la mancanza di una difesa di ILVA e ADI simile a quella di RDS che, nel caso olandese, aveva presentato il suo piano di abbattimento delle emissioni. La Corte olandese, esaminandolo (punti 4.5.1 e 4.5.2. della sentenza) e, pur dando atto che il gruppo Shell collabora con i governi nazionali e le organizzazioni internazionali in tema di cambiamenti climatici, che aderisce agli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi e che ha espresso sostegno al Green Deal, ha ritenuto gli obiettivi medesimi insufficienti, indefiniti e non vincolanti a breve e a lungo termine.

In questa sede, non avendo le resistenti presentato alcun piano, nemmeno si può discutere circa la serietà degli intenti!

**13.12** Le osservazioni svolte in tema di diritto al clima costituiscono una sintesi di una materia in continua evoluzione, per cui quello che si scrive oggi diventa superato domani. Quella che invece non cambia è la situazione sanitaria. Queste sono le dichiarazioni pronunziate il 13 dicembre 2021 dal relatore speciale dell'ONU per i diritti umani, Marcos A. Orellana a conclusione della sua visita in Italia (v. doc. 34):

*... I rapporti medici affermano che l'inquinamento ha causato un'incidenza di cancro, malattie respiratorie, così come malattie cardiovascolari e neurologiche nei lavoratori dell'azienda e nei residenti della città di Taranto.*

*--I quartieri di Tamburi e Borgo sono i più vicini all'acciaieria e sono stati particolarmente colpiti. In questi due quartieri, le scuole chiudono nei giorni quando la qualità dell'aria è scarsa. Studi dell'Istituto Superiore di Sanità hanno documentato una riduzione del quoziente intellettivo nei bambini. Altri studi hanno documentato casi di autismo e il deterioramento dello sviluppo neuronale.*

*-- Destano preoccupazione i livelli allarmanti di emissioni di Co2 dell'impianto Ilva che è classificato come il primo emettitore di Co2 in Italia*

-- Secondo le informazioni ricevute, l'impianto e il suo processo produttivo sono obsoleti.

Nel ricorso introduttivo si sono evidenziate, quali norme da porre a fondamento della domanda, quelle contenute negli art. 2 e 8 della CEDU, quelle contenute nell'Accordo di Parigi, nonché, per quanto riguarda la situazione specifica di Taranto la norma di cui all'art. 9 della direttiva IED. Le richiamate decisioni di diversi giudici si fondano anche su diversi trattati e accordi, in particolare, nella sentenza RDS, vi è un lungo elenco di tali fonti.

C'è da chiedersi se questa ricerca meticolosa di riferimenti normativi sia poi così indispensabile e non sia invece sufficiente interpretare in senso evolutivo una sola norma e cioè quella posta dall'art. 2 della CEDU secondo cui *“Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge”*.

I cambiamenti climatici impongono questa protezione senza la quale è dato certo che la biosfera subirà modifiche tali da rendere il pianeta inadatto alla vita. Ciò sta già accadendo, in particolare, per la città di Taranto e per le zone limitrofe!

Sovviene l'insegnamento di Amedeo Postiglione, vice presidente del Forum Europeo dei Giudici per l'Ambiente, presidente onorario aggiunto della Corte Suprema di Cassazione, autentico *“veggente”* in materia, che anni orsono scrisse: *“Vi è, dunque, una divaricazione fra aspirazioni ideali e concretezza giuridica, fra dichiarazioni di intenti pur autorevoli e prassi, che non può essere superata senza un profondo mutamento ulteriore del diritto internazionale e del modello esistente delle Nazioni Unite. Pace, sviluppo e ambiente sono proprio i valori umani che oggi premono per l'ulteriore umanizzazione del diritto internazionale e un rafforzamento del ruolo di due nuove soggetti del diritto internazionale: la persona umana e la comunità internazionale come tale”* (33).

Nell'attuale contesto storico la protezione della persona umana si può raggiungere solo facendo valere il diritto soggettivo al clima nei confronti delle imprese in modo da incidere direttamente sulla produzione. La giustizia climatica si propone di raggiungere questo obiettivo, scavalcando le pianificazioni internazionali e nazionali che si sono

dimostrate totalmente inadeguate, come da ultimo ha dimostrato la COP26 di Glasgow (V. doc. n. 24) che ha segnato un passo indietro rispetto agli accordi di Parigi.

Condannare uno o più Stati a rivedere i propri piani non serve a nulla se poi questi piani non vengono imposti alle imprese. Si tratta di capovolgere il sistema attuale, nella convinzione che una giustizia climatica diffusa che parta dal basso sia la sola che consenta di innescare un meccanismo virtuoso che coinvolga tanto gli attori pubblici che quelli privati. In altre parole ogni impresa condannata si trasformerà, *obtorto collo*, da nemica ad alleata, chiedendo il rispetto delle parità di condizioni alle sue concorrenti. Non esiste altro modo per modificare un modello economico e un assetto finanziario globalizzato che tende a perpetuare sé stesso in modo automatico e meccanico, rispetto al quale le singole sovranità nazionali si dimostrano soccombenti o alleate.

Se questa finalità della giustizia climatica non dovesse essere raggiunta, il futuro che ci attende, tutt'altro che remoto, lo ha già descritto la scienza.

Alla giustizia non si chiede altro che rendere effettivi i proclami, quali, in tema di acciaio, il seguente della Commissione Europea *“Le industrie ad alta intensità energetica, come quelle dell'acciaio, dei prodotti chimici e del cemento, sono indispensabili per l'economia europea, in quanto alimentano diverse catene del valore. Ma la loro decarbonizzazione e modernizzazione sono essenziali. Le raccomandazioni pubblicate dal gruppo ad alto livello sulle industrie ad alta intensità energetica hanno evidenziato l'impegno dell'industria per conseguire questi obiettivi”* (v. doc. 34, pag.8).

#### **14. CONCLUSIONI**

Tutto ciò premesso, la deducente difesa si riporta al ricorso chiedendo l'accoglimento delle conclusioni ivi gradatamente formulate, sulla scorta della documentazione e delle argomentazioni fornite, anche in seno e a corredo della presente memoria, nonché di ogni eventuale istruttoria, come richiesta in ricorso, o a disporsi d'ufficio, dall'Ecc.mo Collegio, con rigetto di ogni avversa eccezione, deduzione e conclusione, nonché

con vittoria di spese, a distrarsi in favore dei sottoscritti procuratori che si dichiarano antistatari.

Bari-Milano, 21 gennaio 2022

**Avv. Maurizio Rizzo Striano**

**Avv. Ascanio Amenduni**

---

## 15. NOTE

(1) Nella sentenza della Cassazione, sez. Prima penale, n. 15667 del 2013, pag. 12 si attesta come *“sono emerse univocamente condotte poste in essere dai vertici aziendali finalizzate a incidere sui procedimenti amministrativi e giudiziari in corso che interessano ILVA”*.

(2) Nello specchietto di pag. 14 del doc. n. 3, si evidenzia addirittura la mancanza di autorizzazione alla realizzazione della discarica, mentre risultavano presenti le autorizzazioni all’esercizio della stessa. Sistema escogitato per aggirare tutte le valutazioni preventive di impatto ambientale.

(3) Nella causa per la convalida del recesso il gestore propose come domanda subordinata la risoluzione per impossibilità sopravvenuta alla quale ILVA si oppose con argomentazioni dalle quali si evince come tale domanda fosse di difficile, se non impossibile, accoglimento. Si vedano al riguardo le deduzioni svolte al punto 77 del ricorso ex art. 700 cpc. (doc. n. 26 allegato al ricorso).

(4) Giurisprudenza costante: v. Cass. Sez. Un. 23.11.2021, n. 38738; Cass., Sez. Un., 20.10.2020 n. 23908, idem, 23/9/2019, n. 23551; Cass., Sez. Un., 14/7/2017, n. 17547; Cass., Sez. Un., 25/2/2016, n. 3732; Cass., Sez. Un., 7/4/2015, n. 6916; Cass., Sez. Un., 5/7/2013, n. 16883; Cass., Sez. Un., 11/10/2011, n. 20902; Cass., Sez. Un., 25/6/2010 n. 15323.

(5) Il testo integrale è pubblicato in G.U. Al seguente link.  
[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte\\_costituzionale/caricaDettaglio](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglio)

[Atto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2021-12-01&atto.codiceRedazionale=21C00272](#) )

(6) Nel video, da minuto 2, è registrata una trasmissione andata in onda su rete nazionale nel 2016 con la presenza in uno studio di uno dei ricorrenti. <https://www.youtube.com/watch?v=TZ1Hhq1mOCU>

(7) Edoardo Ferrante, L'azione di classe nel diritto italiano, in diritto e impresa, serie diretta da Francesco Galgano, Cedam 2012, pagg. 183 e segg.

(8) La vicenda è riassunta nell'ordinanza del TAR del Lazio, definitiva, v. doc n. 10.

(9) Vedi la fermata di afo 4 [https://www.ansa.it/puglia/notizie/2021/10/20/ex-ilva-usb-si-ripresenta-lesione-a-crogiolo-afo4\\_ec463920-27ff-48c7-a6e7-8d67bea27b18.html](https://www.ansa.it/puglia/notizie/2021/10/20/ex-ilva-usb-si-ripresenta-lesione-a-crogiolo-afo4_ec463920-27ff-48c7-a6e7-8d67bea27b18.html); l'incendio di un nastro trasportatore, sviluppatosi nonostante il suo adeguamento alle MTD, [https://bari.repubblica.it/cronaca/2022/01/06/news/ex\\_ilva\\_incendio\\_nastro\\_trasportatori-332910002/](https://bari.repubblica.it/cronaca/2022/01/06/news/ex_ilva_incendio_nastro_trasportatori-332910002/).

(10) Per E. Betti, Teoria generale del negozio giuridico, Napoli 1960, pag. 114, «Si qualifica propriamente illecito il negozio riprovato dal diritto, allorché questo strumento dell'autonomia privata viene adoperato a fini antisociali, per attuare un torto, ossia per ledere interessi che l'ordine giuridico di una società storicamente condizionata favorisce e protegge con le sue norme».

(11) L'osservatorio, struttura interna al MITE, avente solo finalità propositive e di consulenza per gli organi politici, è stato istituito in seguito all'abolizione della figura del garante, organo esterno e indipendente dal ministero che, come ricorda ILVA nella sua memoria al punto 195 venne soppresso con il D.L. n. 61/2013 (cioè dopo che il

Garante aveva denunciato che non si stava facendo nulla per adempiere al piano).

(12) Dalla lettura delle diffide cui ai documenti n. 28 e 31 prodotti da ILVA, risulta chiaro come esse si riferiscano al piano di monitoraggio e controllo che riguarda il monitoraggio dei risultati e delle conseguenze dell'esercizio degli impianti (analisi dati trasmetti dal gestore, rilievo emissioni, rilievo quantità prodotte, analisi sloppings e malfunzionamenti, ecc.) e non il controllo e monitoraggio del piano ambientale che riguarda la realizzazione delle opere e le tempistiche di cui alle prescrizioni AIA.

(13) In ordine temporale: Giancarlo Montedoro, capo di gabinetto al MATTM anni 2008-2009; Michele Corradino, capo di gabinetto al MATTM anni 2009-2011; Rosanna De Nictolis, capo di gabinetto al MATTM anni 2012- 2014; Goffredo Zaccardi, capo di gabinetto al MISE anni 2013-2014, Roberto Garofoli capo di gabinetto al MEF anni 2014-2018, attuale sottosegretario alla Presidenza del Consiglio.

(14) [https://www.youtube.com/watch?v=s\\_iU4LeGh-Y](https://www.youtube.com/watch?v=s_iU4LeGh-Y)  
<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/07/04/una-tromba-daria-alza-le-polveri-delle-ilva-tempesta-di-carbone-sul-quartiere-tamburi-di-taranto-le-immagini-riprese-da-unauto/5857540/>

(15) Si deve rettificare un errore contenuto nel ricorso: a pag. 28 si è richiamata la VDS indicando la pagina 92, ma in realtà è la pagina 82.

(16) Ricostruire il quadro dei procedimenti penali tuttora pendenti è impossibile, anche perché ve ne sono, di sicuro, diversi in fase di indagini preliminari. Alcuni dovrebbero essere stati riuniti, ma il condizionale è d'obbligo.

(17) Punto 2.3.4 della decisione n. 1498 del 2018 della Commissione Europea: *“Per quanto riguarda i futuri costi di bonifica, la Commissione osserva che i fondi per 1,1 miliardi di euro trasferiti*

*dagli attuali azionisti dell'Ilva sono destinati ex lege alla realizzazione del piano ambientale (considerando 21), che si **aggiungeranno** agli eventuali ulteriori investimenti per migliorare le prestazioni ambientali dello stabilimento di Taranto che l'eventuale futuro proprietario e gestore vorrà realizzare “ (v. doc. n. 17).*

(18) La decisione del consiglio è scaricabile al seguente link <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c5989846-e08b-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-it>

(19) Il testo è scaricabile al link <https://temi.camera.it/leg18/temi/piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza.html>

(20) Il video integrale è scaricabile al link <https://webtv.camera.it/evento/19177>

L'intervento in replica del Ministro si svolge dal minuto 55 e 45 secondi.  
Da min. 55.45

(21) <https://www.siderweb.com/articoli/top/711511-acciaierie-d-italia-sindacati-presidio-al-mise>  
<https://www.uilAlessandria.org/comunicati-stampa-uil-scuola/itemlist/tag/ilva.html>

(22) <https://ipccitalia.cmcc.it/climate-change-2021-le-basi-fisico-scientifiche/> per ogni ulteriore approfondimento

(23) <http://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2021>

(24) Il testo dell'appello è stato pubblicato sulla rivista BioScience <https://academic.oup.com/bioscience/article/70/1/8/5610806>

V. anche <https://www.nationalacademies.org/news/2021/04/nobel-prize-laureates-and-other-experts-issue-urgent-call-for-action-after-our-planet-our-future-summit>

(25) Le decisioni “negazioniste” sono ormai un ricordo del passato. Secondo recenti studi statistici dal 2015 a maggio 2021 si sono registrati 1000 nuovi casi di Climate litigation, la maggior parte dei quali in USA. La percentuale di successo si sta via via incrementando, sia nei casi contro i Governi che in quelli contro le imprese, invertendo il trend negativo dei primi anni e sorpassando la percentuale del 50% di esiti positivi. Riportano interessanti statistiche il sito:

<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-litigation-2021-snapshot/>; una dettagliata situazione per ogni nazione è riportata sul sito <https://climate-laws.org/>. In Italia è censito un solo caso e riguarda la causa a cognizione ordinaria pendente presso il Tribunale di Roma contro lo Stato i cui atti sono pubblicati dagli attori sul sito <https://giudiziouniversale.eu/la-causa-legale/> .

(26) Dati ISPRA, di cui una efficace sintesi è stata pubblicata da ARPA Emilia Romagna <https://www.arpae.it/it/notizie/il-clima-in-italia-nel-2020-e-trend-1961-2020>

(27) <https://www.youtube.com/watch?v=NcL3LuAT1xE>  
<https://news.meteogiornale.it/news-meteo-italia/taranto-f2-forse-f3-video-tornado-dispersi-clima-cambia/>

(28) <https://www.epicentro.iss.it/ambiente/oms>

(29) [https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report\\_2021](https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2021) .

(30) Il testo dell'accordo e della ratifica è riportato sul sito ufficiale UE <https://eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html?locale=it>

(31) C. Shearer. Kivalina, a climate change story, Chicago, 2011.



32) [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0005_IT.html)

33) V. punto 5, documento scaricabile al link  
[Prof. Amedeo \*Postiglione\*://contrattoacqua.it > upload > tab elms docs](http://Prof.Amedeo%20Postiglione://contrattoacqua.it%20upload%20tab_elms_docs)

## **16. DOCUMENTI ALLEGATI**

Si producono, in allegato, i seguenti documenti:

- 1) Accordo di programma Taranto dell'11 aprile 2008.
- 2) Parere definitivo sulla domanda di utilizzo del petcoke negli impianti ILVA.
- 3) Commissione IPPC parere cokeria del 14 luglio 2008.
- 4) Provvedimento MISE n. 18559 del 7 settembre 2018 di conclusione del procedimento in autotutela.
- 5) Parere Avvocatura dello Stato su annullamento gara.
- 6) Parere ANAC su aggiudicazione.
- 7) ISS SIN Taranto 2014 aggiornamento studio SENTIERI.
- 8) Direttivo associazione Genitori Tarantini.
- 9) Corte di Appello di Torino ord. n. 230011.
- 10) Ordinanza TAR Lazio 21 .7.2021 su fermo batteria 12.
- 11) Ordinanza GIP Potenza 23.9.2021.
- 12) GIP Taranto ord. 8.2.2019.
- 13) Rassegna stampa sulla vicenda Onofrio.
- 14) Ultima relazione ISPRA sui controlli, I semestre 2021.
- 15) Rapporto di sicurezza ILVA.
- 16) ArcelorMittal presentazione migliorie ambientali 2018

- 17) Dec. CE n. 1498 del 2018-
  - 18) IPCC AR6 sintesi report 2021.
  - 19) Sentenza caso RDS Corte Aja 2021
  - 20) Camera dei deputati trascrizione audizione 19 10 21 Giorgetti.
  - 21) Sintesi su tecnologia DRI e abbattimento CO2.1
  - 22) World steel 2021 in figures. Cass
  - 23) COP21 decisione adozione accordi di Parigi.
  - 24) Decisioni finali COP26.
  - 25) Senato risoluzione n. 21 del 13.1.2021.
  - 26) Cass. SS UU n. 5172 / 1979
  - 27) D.M del 27 maggio 2021 n. 213.
  - 28) MISE-ENEA report su abbattimento CO2.
  - 29) Domanda di riesame per produzione coke del 12.11.201.
  - 30) Produzione coke allegato 2 alla domanda di riesame.
  - 31) Statistiche mortalità Taranto dal 2011 al 2019.
  - 32) Steel statistic Yearbokk 2020.
  - 33) Commissione UE Green Deal.
  - 34) ONU dichiarazioni del relatore 13 dicembre 2021.
  - 35) Relazione dott.ssa Moschetti.
- Bari-Milano, 21 gennaio 2022

***Avv. Maurizio Rizzo Striano***

***Avv. Ascanio Amenduni***