CONTRIBUTO DIVULGATIVO

Ex Ilva, le Sezioni unite confermano lo stop all'area a caldo e aprono il ricorso straordinario contro l'inibitoria collettiva

Former Ilva, the Joint Sections uphold the shutdown of the hot area and open extraordinary appeal against collective injunctions

Alessandro Fedele

Giornalista · Università degli Studi di Roma La Sapienza

IDENTIFICATIVO
Contributo n. 12184
ISSN 2421-7123

LICENZA
CC BY-NC-ND 4.0

STORIA EDITORIALE
Pubblicato il 16 novembre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE
ALESSANDRO FEDELE, *Ex Ilva, le Sezioni unite confermano lo stop all'area a caldo e aprono il ricorso straordinario contro l'inibitoria collettiva*, in Riv. Cammino Diritto, ISSN 2421-7123.

ABSTRACT

Con la sentenza n. 28087 del 2026, le Sezioni unite civili della Corte di cassazione confermano la sospensione dell'area a caldo dell'ex Ilva di Taranto. La pronuncia, in particolare, chiarisce che il decreto di accoglimento dell'inibitoria collettiva prevista dall'art. 840-sexiesdecies c.p.c. è impugnabile con ricorso straordinario per cassazione, conferma il potere del giudice ordinario di disapplicare in via incidentale l'autorizzazione ambientale contrastante con il diritto dell'Unione, qualifica l'amianto ancora presente negli impianti come sostanza da considerare ai fini dell'autorizzazione secondo la direttiva sulle emissioni industriali, come interpretata dalla Corte di giustizia nel 2024, e valorizza il principio di precauzione.

SOMMARIO

1. L'esito 3
2. La vicenda processuale 3
3. L'inibitoria collettiva non è un rimedio cautelare 4
4. Amministrazione straordinaria e interesse a ricorrere 4
5. Giurisdizione del giudice ordinario e disapplicazione dell'AIA 5
6. L'amianto, la direttiva sulle emissioni industriali e il principio di precauzione 5
7. Le polveri sottili e la doppia ratio decidendi 6
8. Conclusioni 7

1. L'esito

Le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, con la sentenza n. 28087 depositata il 29 ottobre 2026, hanno rigettato sia il ricorso principale di Ilva S.p.A. in amministrazione straordinaria sia il ricorso incidentale di Acciaierie d'Italia Holding S.p.A. e Acciaierie d'Italia S.p.A., anch'esse in amministrazione straordinaria[1]. Resta così fermo il decreto con cui la Corte d'appello di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, aveva ordinato la sospensione dell'attività produttiva dell'area a caldo dello stabilimento di Taranto.

Le spese sono state integralmente compensate, anche per i procedimenti di sospensione svolti davanti alla Corte d'appello, in ragione della novità di gran parte delle questioni. Invero, al di là dell'impatto economico e sociale della decisione, ampiamente raccontato dalla stampa, la sentenza fissa alcuni punti fermi su uno strumento ancora poco esplorato dalla giurisprudenza di legittimità: l'azione inibitoria collettiva introdotta nel codice di rito dalla legge 12 aprile 2019, n. 31.

2. La vicenda processuale

Il giudizio era iniziato il 16 luglio 2021, quando un gruppo di residenti di Taranto aveva proposto davanti al Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa, una domanda di inibitoria collettiva a tutela dei diritti di circa trecentomila cittadini dell'area, esposti alle emissioni dello stabilimento. Nel corso del processo erano intervenuti a sostegno dei ricorrenti la Regione Puglia, il Codacons e il Gruppo di Intervento Giuridico.

Nel 2022 il Tribunale aveva sospeso il giudizio e rimesso tre questioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea sull'interpretazione della direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali. La Grande Sezione, con la sentenza del 25 giugno 2024, ha risposto affermando che la valutazione degli impatti sulla salute umana deve essere parte integrante dei procedimenti di rilascio e riesame dell'autorizzazione; che l'autorità competente deve considerare tutte le sostanze scientificamente note come nocive che l'installazione può emettere, anche se non valutate nel procedimento iniziale; che la direttiva osta a proroghe ripetute del termine concesso al gestore per conformarsi alle misure di protezione; e che, in presenza di pericoli gravi e rilevanti per l'ambiente e la salute, l'esercizio dell'installazione deve essere sospeso[2].

Ripreso il giudizio, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ha rilasciato, il 25 luglio 2025, una nuova autorizzazione integrata ambientale, secondo la procedura accelerata introdotta dal decreto-legge n. 5 del 2025. Con decreto del 26 febbraio 2026 il Tribunale ha respinto la domanda relativa al diritto al clima, ha accertato l'attuale pericolosità dello stabilimento, ha disapplicato una serie di prescrizioni dell'AIA 2025 e ha ordinato la sospensione dell'area a caldo dal 24 agosto 2026.

La Corte d'appello di Milano, con il decreto del 27 luglio 2026, è andata oltre. Ha accolto il reclamo dei cittadini sull'amianto e sulle polveri sottili, ha disapplicato integralmente l'AIA 2025 e ha ordinato la sospensione dell'attività produttiva dell'area a caldo, assegnando novanta giorni per completarla. La ripresa è stata rimessa all'iniziativa dei gestori, una volta rimosso integralmente l'amianto e ricondotte le emissioni di polveri sottili entro limiti di sicurezza, nella cornice procedimentale del codice dell'ambiente e della direttiva.

1. *Cass., Sez. un., 29 ottobre 2026, n. 28087, Pres. D'Ascola, Rel. Vella.*
2. *Corte giust. UE, Grande Sezione, 25 giugno 2024, C-626/22.*

Avverso tale decreto, Ilva e le società del gruppo Acciaierie d'Italia hanno proposto ricorso straordinario per cassazione, affidato rispettivamente a quattordici e undici motivi. Le istanze di sospensione presentate alla Corte d'appello sono state respinte. In prossimità dell'udienza il Governo ha adottato il decreto-legge 16 ottobre 2026, n. 185, che all'art. 4 autorizza i commissari straordinari a mantenere in condizioni di riscaldo gli impianti dell'area fusoria fino alla pubblicazione della motivazione della Cassazione e comunque non oltre il 15 dicembre 2026[3].

3. L'inibitoria collettiva non è un rimedio cautelare

La prima questione affrontata riguardava l'ammissibilità stessa dei ricorsi. I cittadini sostenevano che il decreto della Corte d'appello avesse natura cautelare e provvisoria, perché modificabile e revocabile ai sensi dell'art. 742 c.p.c., e che dunque non fosse impugnabile con il ricorso straordinario previsto dall'art. 111, settimo comma, Cost.

Le Sezioni unite hanno respinto l'eccezione con una ricostruzione dell'istituto che è forse il passaggio più utile della sentenza per gli operatori del diritto. L'azione dell'art. 840-sexiesdecies c.p.c., che chiunque abbia interesse può promuovere contro imprese o enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità per atti e comportamenti lesivi di una pluralità di individui, appartiene al genere della tutela preventiva e immediata. Strutturalmente, però, non è cautelare: manca qualsiasi richiamo al rito cautelare uniforme e non è prevista alcuna causa di merito successiva. Si tratta di un giudizio a cognizione sommaria, di tipo camerale, affidato in via esclusiva alle sezioni specializzate in materia di impresa, che offre una tutela diretta e non meramente conservativa dei diritti lesi.

Su queste basi la Corte ha ritenuto il decreto della Corte d'appello decisorio e definitivo. Decisorio perché incide su diritti soggettivi di rango primario, come la salute, con efficacia di giudicato, sia pure *rebus sic stantibus*. Definitivo perché non soggetto ad altra impugnazione né destinato a essere assorbito in un provvedimento successivo. Le Sezioni unite hanno valorizzato l'evoluzione della nozione di decisorietà già maturata in materia di famiglia e minori, che guarda all'idoneità del provvedimento a produrre effetti difficilmente reversibili su diritti personalissimi[4]. Il precedente che negava il ricorso straordinario contro l'ordinanza di inammissibilità dell'azione di classe è stato ritenuto non trasponibile, perché riguardava una pronuncia di mero rito e un diritto tutelabile anche in via individuale[5].

Ne è seguito il principio di diritto: «*Il decreto con cui la Corte d'Appello, in sede di reclamo, accoglie con effetti irreversibili una domanda di inibitoria collettiva proposta ai sensi dell'art. 840-sexiesdecies c.p.c. è impugnabile con ricorso straordinario per cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 7, Cost., in quanto provvedimento decisorio su diritti, non soggetto a reclamo e modificabile o revocabile soltanto per fatti sopravvenuti*».

4. Amministrazione straordinaria e interesse a ricorrere

La natura non cautelare dell'azione ha consentito alla Corte di chiudere anche una questione rilevabile d'ufficio: la proponibilità della domanda nei confronti di imprese ammesse all'amministrazione straordinaria. L'art. 48 del d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 vieta di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali sui beni dell'impresa, e la sentenza ammette che il divieto va probabilmente esteso, per

3. *D.l. 16 ottobre 2026, n. 185, art. 4.*
4. *Cass., Sez. un., n. 22423 del 2023; Cass., Sez. I, n. 4420 del 2026.*
5. *Cass., Sez. un., n. 2610 del 2017.*

coerenza di sistema, alle azioni cautelari. L'inibitoria collettiva, tuttavia, non è individuale, non è esecutiva e non è cautelare. L'ordine del giudice non produce alcun effetto segregativo sui beni, ma incide soltanto sulle modalità di esercizio dell'attività produttiva. La soluzione si allinea a un recente arresto delle stesse Sezioni unite sulla procedibilità, in sede di cognizione ordinaria, delle azioni dirette a utilità estranee al concorso[6].

I cittadini e il Codacons avevano poi eccepito il sopravvenuto difetto di interesse delle ricorrenti, sostenendo che il gestore avesse scelto di dismettere definitivamente gli impianti con uno spegnimento a freddo. La Corte ha osservato che l'ordine è stato, invece, eseguito mantenendo gli altiforni in preriscaldo, in attesa della decisione di legittimità, come consentito dal decreto-legge n. 185 del 2026. Tanto è bastato per ritenere persistente l'interesse a ricorrere.

5. Giurisdizione del giudice ordinario e disapplicazione dell'AIA

Il cuore delle difese delle società era il difetto di giurisdizione. Secondo le ricorrenti, il giudice ordinario avrebbe giudicato dell'AIA 2025, sostituendosi al giudice amministrativo e, ancor prima, alle amministrazioni competenti per il riesame dell'autorizzazione.

Le Sezioni unite hanno risposto applicando il criterio del *petitum* sostanziale. La controversia si svolge tra privati, l'amministrazione vi è rimasta estranea e l'oggetto della domanda non è l'annullamento dell'autorizzazione, ma l'inibitoria di una condotta lesiva della salute di una collettività. La situazione giuridica fatta valere è un diritto soggettivo costituzionalmente tutelato, pregiudicato da un comportamento del privato e non dall'esercizio di un potere pubblico. La Corte ha richiamato il proprio precedente secondo cui resta ferma la giurisdizione ordinaria sulle azioni inibitorie e risarcitorie proposte da chi abbia subito un pregiudizio alla salute o alla proprietà in ragione di un fatto produttivo di danno ambientale, e la sentenza della Corte costituzionale che riconosce contro l'AIA tutti i rimedi previsti per la tutela di diritti e interessi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa[7].

Viene escluso anche il difetto assoluto di giurisdizione. La Corte d'appello non ha annullato l'autorizzazione con efficacia *erga omnes* né ha impartito ordini all'amministrazione. Ha disapplicato l'AIA in via incidentale, ai sensi dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, con effetti limitati alle parti, e si è limitata a indicare l'obiettivo da raggiungere per far cessare il pregiudizio, facendo salva la discrezionalità tecnica delle amministrazioni nel procedimento di riesame.
Sul potere di disapplicazione la sentenza ribadisce un insegnamento consolidato. Il giudice ordinario non può annullare l'atto illegittimo, ma ha il potere-dovere di accertarne in via incidentale la non vincolatività quando la sua legittimità costituisca un antecedente logico della controversia sui diritti, anche per contrasto con il diritto dell'Unione. Il fatto che l'autorizzazione sia il frutto di un'istruttoria tecnica complessa non la rende insindacabile: il giudice non sostituisce le proprie valutazioni a quelle dell'amministrazione quando verifica che il potere non sia stato esercitato in manifesto contrasto con la disciplina europea, come interpretata, nel caso di specie, dalla stessa Corte di giustizia su rinvio pregiudiziale.

6. L'amianto, la direttiva sulle emissioni industriali e il principio di precauzione

La Corte d'appello aveva fondato l'inibitoria su due *rationes decidendi* autonome, ciascuna sufficiente a sorreggerla: l'amianto e le polveri sottili. Le Sezioni unite hanno esaminato per prima quella sull'amianto

6. *Cass., Sez. un., n. 6481 del 2026.*

7. *Cass., Sez. un., n. 8092 del 2020; Corte cost., n. 85 del 2013, par. 10.1.*

e, avendola ritenuta immune da censure, hanno dichiarato inammissibili per difetto di interesse i motivi relativi all'altra.

Nello stabilimento restano oltre duemila tonnellate di amianto, utilizzato come isolante termico nei *cowpers*, gli impianti ausiliari degli altiforni, nell'intercapedine tra la corazza esterna e i mattoni refrattari. L'AIA del 2017 imponeva un programma organico di rimozione da completare entro il 23 agosto 2023. Le ricorrenti sostenevano che quella prescrizione non imponesse la rimozione integrale. La Corte ha ritenuto il testo sufficientemente chiaro nel senso opposto, osservando che lo stesso gestore aveva chiesto, nel 2023, di rimodulare il cronoprogramma, in parte fino alla fine della vita tecnica degli impianti. L'AIA 2025, che nulla prevede sulla bonifica, avrebbe dunque avallato di fatto una proroga del termine fino al 2037, in contrasto con la sentenza della Corte di giustizia.

Di particolare interesse è la risposta alla tesi secondo cui l'amianto non sarebbe un'emissione ai sensi della direttiva. Le Sezioni unite muovono dalla definizione di emissione come scarico diretto o indiretto di sostanze nell'aria, nell'acqua o nel terreno, e dalla lettura della Corte di giustizia, per la quale l'autorità deve considerare tutte le sostanze scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione o generate dall'attività. È sufficiente, conclude la Corte, che la sostanza sia nota come nociva e possa essere dispersa nell'ambiente: non necessariamente come emissione del processo produttivo, ma anche come materiale presente nello stabilimento e soggetto a dispersione, quali sono le fibre di amianto.

Quanto alla pericolosità in concreto, la sentenza ricorda che l'inibitoria collettiva non serve ad accertare responsabilità né a risarcire danni, ma a prevenire il pregiudizio, e che il quinto comma dell'art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. consente al giudice di avvalersi di dati statistici e presunzioni semplici. Il giudizio di merito è stato ritenuto congruamente fondato sulle risultanze istruttorie: l'obsolescenza degli impianti, la sollecitazione termica e meccanica dei refrattari ammessa dagli stessi consulenti delle società, gli incidenti verificatisi anche in corso di causa, l'incidenza del mesotelioma nella popolazione locale e gli accertamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo[8].

Su tutto domina il principio di precauzione, che la Corte ricostruisce attraverso l'art. 191 TFUE, l'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 301 del codice dell'ambiente: in presenza di pericoli anche solo potenziali per la salute umana deve essere assicurato un alto livello di protezione, senza attendere che la realtà e la gravità dei rischi siano pienamente dimostrate. Il punto di equilibrio tra i diritti in conflitto è individuato nella sentenza n. 105 del 2024 della Corte costituzionale, secondo cui le misure devono tendere a un rapido risanamento e non a consentire indefinitamente la prosecuzione dell'attività attraverso un abbassamento del livello di tutela[9].

7. Le polveri sottili e la doppia *ratio decidendi*

I motivi sulle polveri sottili lamentavano, tra l'altro, l'omesso esame della valutazione di impatto sanitario e del parere favorevole dell'Istituto superiore di sanità, la mancata indicazione dei limiti di sicurezza da rispettare e il riferimento allo scenario produttivo autorizzato di sei milioni di tonnellate annue anziché ai livelli attuali. Le Sezioni unite non li hanno esaminati nel merito, perché il rigetto delle

8. *Corte EDU, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia; Corte EDU, 2025, Laterza e D'Errico c. Italia.*

9. *Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105. Sul principio di precauzione la sentenza richiama anche Corte EDU, 30 gennaio 2025, Cannavacciuolo e altri c. Italia, par. 183, e la Comunicazione della Commissione europea COM(2000) 1 del 2 febbraio 2000.*

censure sull'amianto rendeva comunque definitiva l'inibitoria, in applicazione del principio sulla pluralità di *rationes decidendi* autonome.

La Corte ha però aggiunto un'osservazione destinata a pesare sul futuro riesame dell'autorizzazione: la direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria ambiente, da recepire entro l'11 dicembre 2026, fissa per il particolato parametri più severi, ispirati alle linee guida dell'Organizzazione mondiale della sanità del 2021, cui faceva riferimento il parere negativo dell'Istituto superiore di sanità del 30 luglio 2024.

8. Conclusioni

La sentenza n. 28087 del 2026 chiude, sul piano dei ricorsi esaminati, una vicenda che ha impegnato la Corte costituzionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia dell'Unione europea. Sul piano giuridico lascia almeno tre indicazioni di portata generale. L'inibitoria collettiva è un giudizio ordinario a cognizione sommaria, non cautelare, e il decreto che la accoglie con effetti irreversibili è ricorribile per cassazione. Il giudice ordinario chiamato a tutelare la salute di una collettività può disapplicare in via incidentale l'autorizzazione ambientale contrastante con il diritto dell'Unione, senza invadere la sfera dell'amministrazione. La nozione di sostanza rilevante ai fini dell'autorizzazione comprende ogni sostanza nota come nociva che l'impianto possa disperdere, anche se non prodotta dal ciclo industriale.

Resta, sullo sfondo, il rapporto tra salute e lavoro. Le Sezioni unite lo hanno affrontato in apertura, affermando che diritto alla salute e diritto al lavoro non possono essere contrapposti, perché il lavoro che la Repubblica deve promuovere è un lavoro salubre e sicuro. A essere contrapposto alla salute è semmai il diritto di svolgere attività d'impresa, che l'art. 41 Cost., dopo la riforma del 2022, delimita espressamente vietandone lo svolgimento in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.