

ILVA e non solo: il diritto alla salute e all'ambiente non può essere oggetto di alcun «bilanciamento»

di Gianfranco Amendola

Cambiano i governi ma la musica è sempre la stessa: se si toccano gli interessi economici e produttivi, la tutela dell'ambiente passa in secondo piano anche se oggi formalmente riveste diretto rilievo costituzionale. E ancora una volta la miccia viene innescata dalla vicenda ILVA (e non solo). Ma andiamo con ordine.

1. - *I primi due interventi della Corte costituzionale per l'ILVA del 2013 e del 2018.* La questione si è posta per la prima volta nel 2012 quando, dopo il sequestro dell'ILVA di Taranto disposto dal G.I.P. per violazione di norme penali prescritte a tutela di ambiente e salute, intervenne il decreto legge n. 207 (convertito con l. 24 dicembre 2012, n. 231) recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale. Esso disponeva, in sostanza, che negli stabilimenti (come quello dell'ILVA) dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, per un tempo non superiore a trentasei mesi, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una autorizzazione integrata ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili. Come prevedibile, la legge di conversione di questo decreto veniva portata dal G.I.P. di Taranto all'attenzione della Corte costituzionale per presunta violazione degli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione. Ne scaturiva, quindi, nel 2013, una prima sentenza ove la Corte, respingendo tutte le eccezioni, introduceva la tematica del «bilanciamento», premettendo che «*la ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso*». Di modo che «*tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre "sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona*». Concludendo che «*il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuzione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale*»¹.

¹ Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1424 e ss., con note di ONIDA, PULITANÒ ed a. Occorre, peraltro, secondo la Corte del 2013, garantire «*un continuo e ricendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto*». Per le prime osservazioni in proposito cfr. anche il nostro *ILVA, salute, ambiente e Costituzione*, in www.industriambiente.it, gennaio 2013 nonché A. MORELLI, *Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Dir. pen. contemp.*, 2013, 1, 7 e ss. Per una riflessione più ampia anche in relazione ai rapporti politica-magistratura, cfr. il nostro, *La magistratura e il caso ILVA: prime riflessioni*, in *Questione giustizia*, 2012, 5. In dottrina, per prime osservazioni si rinvia a *ivi*, 2014, 2, ed. Franco Angeli, Milano: *Obiettivo: Il diritto alla salute alla prova del caso ILVA*, con contributi di: B. DEIDDA - A. NATALE, *Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA. Uno sguardo di insieme*, S. PALMISANO, *Del «diritto tiranno». Epitome parziale di un'indagine su cittadini già al*



Tuttavia, come prevedibile, nel giro di poco tempo, il problema si riproponeva. E così nel 2015 la Corte costituzionale veniva chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di un secondo intervento di favore per l'ILVA contenuto nell'art. 3 del d.l. 4 luglio 2015, n. 92 (recante misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale)² il quale, a fronte della promessa di un piano di risanamento entro un mese, consentiva la prosecuzione dell'attività dell'ILVA nonostante il provvedimento di sequestro preventivo emesso dall'autorità giudiziaria nei confronti dell'azienda per reati inerenti la sicurezza dei lavoratori, richiamando le motivazioni della prima sentenza circa la esigenza di «*garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché della finalità di giustizia*».

Questa volta, tuttavia, la Corte concludeva per l'illegittimità costituzionale di questa normativa di favore in quanto, invece di «*bilanciare*», «*il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.)*»³. In sostanza, pertanto, in questa seconda sentenza, la Corte affermava che il legislatore, a differenza del 2013, non aveva rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, in quanto la prosecuzione dell'attività d'impresa veniva subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un «piano» ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati; senza, quindi, che venissero neppure richieste misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori; e senza alcuna possibilità di intervento da parte delle autorità competenti. Si tratta, in realtà, di un ragionamento che, come già all'epoca da noi rilevato, appare un palese ridimensionamento di quel «bilanciamento» impossibile su cui si era basata la prima sentenza. In altri termini, una volta riconosciuta la diversità dei due provvedimenti, non ci sembra che possa essere, comunque, accolto il ragionamento della Corte secondo cui l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva può essere privilegiato sul diritto alla salute purché tale privilegio non sia «eccessivo» e il diritto alla salute non venga «trascurato del tutto». In tal modo, infatti, si afferma esattamente il contrario di quanto dispone con chiarezza l'art. 41 che non contiene e non autorizza alcun compromesso più o meno eccessivo né che il diritto alla salute possa essere trascurato moderatamente. E di questo, in verità, sembra essere ben consapevole anche la Corte quando, in questa seconda sentenza, evidenzia che «*il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve spiegare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona*»; ed aggiunge che «*questa Corte ha del resto già avuto occasione di affermare che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso “limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la ‘sicurezza’ del lavoratore” (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996)*»⁴. E non solo dei

di sopra di ogni sospetto; A. CIERVO, *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso ILVA*; L. MASERA, *Dal caso Eternit al caso ILVA: nuovi scenari in ordine al ruolo dell'evidenza epidemiologica nel diritto penale*; S. BARONE - G. VENTURI, *ILVA Taranto: una sfida da vincere*; G. ASSENNATO, *Il caso «Taranto» e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*; P. BRICCO, *Le logiche della magistratura e del diritto, le ragioni dell'impresa e del lavoro*.

² Articolo abrogato e contestualmente reintrodotta dall'art. 21 *octies* della l. 6 agosto 2015, n. 132.

³ Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58, in *Giur. cost.*, 2018, 2, 592. In dottrina, per approfondimenti e richiami, si rinvia per tutti a R. DE VITO, *La salute, il lavoro, i giudici*, in *Questione giustizia*, 24 marzo 2018 e al nostro *ILVA e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, *ivi*, 10 aprile 2018 nonché *ILVA: diritto alla salute (e all'ambiente) e diritto al lavoro (ed alla produzione)*, in www.lexambiente.it, 10 dicembre 2019.

⁴ In proposito, cfr. R. DE VITO, *op. loc. cit.*, il quale osserva che gli adempimenti del 2013 si presentavano «rigorosi ed idonei»,

lavoratori. Basta ricordare, in proposito, che nel lontano 1990⁵, la Corte, dovendosi occupare della definizione di «migliore tecnologia disponibile» subordinata dalla legge alla condizione che essa non comporti «costi eccessivi», aveva concluso, senza alcuna esitazione, che essa «va interpretata nell'assoluto rispetto del principio fondamentale del diritto alla salute sancito dall'art. 32 della Costituzione. Conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana».

In conclusione, appare, quindi, evidente che, secondo la Corte costituzionale, ancor prima che, come vedremo, fossero modificati gli artt. 9 e 41 della Carta, in caso di contrasto tra attività produttiva e tutela della salute, è questa ultima che deve prevalere, pur se, ovviamente, occorre tutelare, per quanto possibile, anche le esigenze produttive (con tutti i riflessi occupazionali). Ed appare, quindi, altrettanto evidente che, in realtà, non può trattarsi affatto di un «bilanciamento» alla pari, come sembra voler dire la prima sentenza⁶.

2. - La condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo del 2019. Un ulteriore tassello veniva apposto alla vicenda ILVA nel 2019 ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, il 24 gennaio 2019, condannava lo Stato italiano per violazione dell'art. 8 C.E.D.U. (diritto al rispetto della vita privata e familiare), avendo omesso di adottare le misure necessarie per proteggere il diritto degli abitanti circostanti ad un ambiente salubre e per garantire loro il dovuto risarcimento. Tra l'altro, come si rileva dalla motivazione, la Corte europea evidenzia che «le misure raccomandate a partire dal 2012 nell'ambito dell'ALA allo scopo di migliorare l'impatto ambientale dello stabilimento non sono state alla fine realizzate (...). Peraltro, la realizzazione del piano ambientale approvato nel 2014 è stata prorogata al mese di agosto 2023», aggiungendo che «la procedura che permette di raggiungere gli obiettivi di risanamento perseguiti si rivela dunque di un'estrema lentezza (...). Nel frattempo, il Governo è intervenuto più volte con misure urgenti (...) allo scopo di garantire la continuazione dell'attività di produzione dell'acciaieria, e questo nonostante la constatazione da parte delle autorità giudiziarie competenti, fondata su perizie chimiche ed epidemiologiche, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e per l'ambiente (...). Per di più, è stata riconosciuta l'immunità amministrativa e penale alle persone incaricate di garantire il rispetto delle prescrizioni in materia ambientale, ossia l'amministratore straordinario e il futuro acquirente della società». Si noti che, sotto il profilo giuridico, anche questa sentenza parla di «bilanciamento», precisando, in particolare, che l'art. 8 comporta l'obbligo per lo Stato di attuare un bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello individuale, adottando una idonea regolamentazione dell'attività inquinante al fine di assicurare la protezione effettiva dei cittadini. E specifica che allo Stato compete un certo margine di apprezzamento in quanto deve tener conto del «giusto equilibrio tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo complesso»; ma ritiene che, in ogni caso, «spetta allo Stato giustificare, con elementi precisi e circostanziali, le situazioni in cui determinate persone devono sostenere pesanti oneri in nome degli interessi della società»⁷.

3. - Lo studio OMS del 2021 sul danno sanitario provocato da ILVA. Un ulteriore tassello della vicenda ILVA veniva inserito, sotto il profilo sanitario, nel 2021 dall'OMS (Organizzazione mondiale della sanità), la quale, su richiesta della Regione Puglia effettuava una valutazione predittiva del danno sanitario provocato da ILVA evidenziando, tra l'altro, che «gli impatti sulla salute umana sono stati ampiamente studiati nel corso degli anni. La presenza di eccessi di numerose malattie e mortalità è stata più volte documentata, mostrando un profilo sanitario preoccupante della popolazione locale» e che «le emissioni nell'aria dell'impianto ex-ILVA, se tradotte in concentrazioni di PM, sono causa di eccessi di mortalità e altri impatti negativi sulla salute, con relativi costi economici. Tali impatti sono proporzionali al livello delle emissioni nei diversi scenari considerati»; aggiungendo che «prendendo in considerazione

ma solo «sulla carta».

⁵ Corte cost. 16 marzo 1990, n 127, in *Foro it.*, 1991, I, 36, con nota di R. FUZIO.

⁶ In dottrina, per una stimolante analisi complessiva di tutta la vicenda ILVA, si rinvia a G. BATTARINO, *L'emergenza perenne ILVA di nuovo di fronte alla Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 5 marzo 2019.

⁷ *Amplius* cfr. S. CARRER, *Le armi spuntate dell'Italia contro l'inquinamento: la condanna della Corte EDU nel caso ILVA (Cordella ed altri c. Italia)*, in *Giur. pen.*, 2019, 2 e S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso ILVA*, in *DPC*, 2019, 3.



*diversi scenari, dal meno favorevole al più favorevole, tutti comunque con impatti significativi in termini di mortalità e morbilità, evidenzia che “gli impatti prevedibili di mortalità e morbilità stimati, ed i costi associati, sono funzione dei cambiamenti previsti nelle concentrazioni di inquinanti nei diversi scenari; per esempio, ventisette morti all’anno sono stimati nel comune di Taranto nello scenario pre-ALA 2010 (il meno favorevole), sia per gli uomini che per le donne di età superiore a trenta anni. La cifra diminuisce a cinque morti l’anno nello scenario più favorevole”*⁸. In sostanza, cioè, si evidenzia che, se anche si realizzassero le opere di contenimento che già da anni si sarebbero dovute attuare, rimarrebbe, comunque, un rischio inaccettabile di mortalità.

4. - Le modifiche del 2022 agli artt. 9 e 41 della Costituzione. A questo punto è necessario ricordare che le osservazioni sopra riportate a proposito delle due sentenze citate della Corte costituzionale si basano, ovviamente, sul testo della Costituzione (in particolare, artt. 9, 32 e 41) all’epoca vigente ma che recentemente questo dettato è stato modificato in modo rilevante con la legge costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022.

Il che, ovviamente, deve essere considerato prima di esaminare i provvedimenti legislativi successivi a questa modifica.

Rinviando ad altri lavori per un approfondimento⁹, sembra sufficiente in proposito, per brevità, riportare schematicamente le modifiche¹⁰ apportate agli artt. 9 e 41 dalla legge costituzionale n. 1/2022, aggiungendo per completezza l’art. 32 che, se pure non è stato modificato, è certamente di fondamentale importanza per valutare il quadro complessivo oggi vigente in tema di tutela dell’ambiente; tanto è vero che la Corte costituzionale, già da tempo, aveva anticipato questa modifica proprio leggendo insieme l’art. 9 e l’art 32¹¹.

La Costituzione prima	La Costituzione oggi
<p>Art. 9 <i>La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione,</i></p> <p>Art. 32. <i>La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.</i></p>	<p>Art. 9 <i>La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.</i></p> <p>TUTELA L’AMBIENTE, LA BIODIVERSITÀ E GLI ECOSISTEMI, ANCHE NELL’INTERESSE DELLE FUTURE GENERAZIONI.</p> <p>LA LEGGE DELLO STATO DISCIPLINA I MODI E LE FORME DI TUTELA DEGLI ANIMALI.</p>

⁸ Health Impact Assessment of the steel plant activities in Taranto as requested by Apulia Region, in www.peacelink.it, ecologia.

⁹ G. AMENDOLA, *L’inserimento del diritto all’ambiente nella Costituzione all’esame del Senato*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2019, 6 nonché *L’ambiente in Costituzione. Primi appunti*, www.osservatorioagromafie.it, 14 febbraio 2022; *L’inserimento dell’ambiente in Costituzione non è Né inutile né pericoloso*, in *giustiziainsieme*, 25 febbraio 2022, cui si rinvia anche per richiami.

¹⁰ Evidenziate con lettere maiuscole. Lo schema di cui sopra, peraltro, è lo stesso utilizzato anche nelle nostre pubblicazioni già citate nella nota che precede.

¹¹ Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, 694, secondo cui «l’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un *habitat* naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 della Costituzione) per cui essa assurge a valore primario ed assoluto», aggiungendo che l’ambiente è «un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell’insieme, sono riconducibili ad unità».



<p>Art. 41. <i>L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.</i></p>	<p>Art. 41. <i>L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, ALLA SALUTE E ALL'AMBIENTE. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali E AMBIENTALI.</i></p>
--	---

Sotto il profilo letterale, alcune osservazioni appaiono subito di tutta evidenza:

- 1) la tutela dell'ambiente viene equiparata alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della nazione;
- 2) insieme, ed accomunate alla tutela dell'ambiente, compaiono anche la tutela della biodiversità e quella degli ecosistemi;
- 3) il richiamo all'interesse delle future generazioni qualifica queste tre nuove tutele nel senso di un indirizzo verso lo sviluppo sostenibile;
- 4) contestualmente si sancisce anche la tutela degli animali senza, però, attribuirle diretta rilevanza costituzionale ma rinviandone l'attuazione alla legge ordinaria;
- 5) aumentano i limiti alla libertà dell'iniziativa economica privata, che non solo non deve recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, ma (ora) neanche alla salute e all'ambiente;
- 6) in più, per l'attività economica pubblica e privata, si aggiunge il vincolo, riservato alla legge, di indirizzarla e coordinarla a fini non solo sociali ma anche ambientali.

Per quanto interessa in questa sede, quindi, appare di tutta evidenza che, dopo queste modifiche – le quali ricomprendono, tra l'altro, nella tutela ambientale quella relativa alla biodiversità ed agli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni –, deve essere considerata incostituzionale qualsiasi legge che consenta ad una attività produttiva di arrecare un danno alla salute ed all'ambiente, tenendo anche conto dell'interesse delle future generazioni. Il che esclude, con ogni evidenza qualsiasi possibile «bilanciamento», in caso di contrasto, con esigenze diverse di tipo economico, industriale o occupazionale¹². Anzi, molto opportunamente si prescrive che, in questo quadro, sia compito della legge ordinaria determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e di tutela ambientale, escludendo così alla radice ogni possibile conflitto con altre esigenze che devono necessariamente passare in secondo piano.

5. - Il d.l. 5 gennaio 2023, n. 2 con misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale. È in questo quadro complessivo che va letto il d.l. 5 gennaio 2023, n. 2 (*Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*) il quale, «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di adottare misure per fronteggiare le problematiche relative alla gestione dell'ex-ILVA» nonché di «prevedere misure anche di carattere processuale e procedimentale finalizzate ad assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale» detta, nel capo II, disposizioni in materia penale relative agli stabilimenti di interesse strategico nazionale con frequenti riferimenti ad altre leggi e decreti (il che non giova alla comprensione del testo) e possono essere così sintetizzate¹³:

- 1) quando l'attività è svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale¹⁴, se sussistono i presupposti per l'applicazione di una sanzione interdittiva che determina l'interruzione dell'attività dell'ente, il giudice, *in luogo dell'applicazione della sanzione, dispone la prosecuzione dell'attività*

¹² Come recentemente evidenziato in dottrina, «non si tratta di tirannia di un valore, di un principio su un altro, ma dell'effettività della tutela dei diritti dei soggetti coinvolti»: S. LAFORGIA, *Il lavoro sicuro nella cosmogonia istituzionale. Il caso ILVA*, in *Giustizia insieme*, 24 gennaio 2023.

¹³ Per una prima lettura a caldo cfr. il nostro *Il primo decreto legge sull'ambiente del nuovo governo. Al peggio non c'è mai fine*, in *www.lexambiente.it*, 13 gennaio 2023.

¹⁴ In cui sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno



dell'ente da parte di un *commissario* per un periodo pari alla durata della pena interdittiva che sarebbe stata applicata [art. 5, comma 1, lett. a)]. Peraltro, si procede sempre alla *nomina del commissario* con prosecuzione dell'attività quando la misura possa pregiudicare la continuità dell'attività svolta in stabilimenti industriali *anche se vi sono fondati e specifici elementi che fanno ritenere concreto il pericolo che vengano commessi illeciti della stessa indole di quello per cui si procede* [art. 5, comma 1, lett. c)];

2) in ogni caso, si procede con il commissario *se l'ente ha eliminato le carenze organizzative* che hanno determinato il reato mediante *l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi e non possono essere applicate* sanzioni interdittive che possano pregiudicare la continuità dell'attività svolta in stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico. Il modello organizzativo, peraltro, si considera *sempre idoneo* a prevenire reati della specie di quello verificatosi quando, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l'adozione di modelli organizzativi, *il necessario bilanciamento* tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi [art. 5, comma 1, lett. b)];

3) nello stesso modo, con la nomina di un commissario, si procede anche se vi è stato sequestro. In tal caso, il giudice autorizza direttamente la prosecuzione dell'attività qualora, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile *il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici* lesi dagli illeciti commessi, dettando altrimenti lui stesso le prescrizioni necessarie per realizzare tale bilanciamento (art. 6, comma 1);

4) di converso, *non si fa luogo alla prosecuzione dell'attività* tramite commissario quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori *non evitabile con alcuna prescrizione*. Ma, in questo caso, il provvedimento con cui *il giudice abbia escluso o revocato l'autorizzazione alla prosecuzione, o negato* la stessa in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, può essere *oggetto di impugnazione* ai sensi dell'art. 322 bis del codice, anche da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del made in Italy o del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Sull'appello avverso il provvedimento di cui al primo periodo decide, in composizione collegiale, il *Tribunale di Roma* (art. 6, comma 1);

5) in materia di *responsabilità penale*, il decreto, da un lato proroga lo *scudo penale* per gli amministratori ILVA che diano esecuzione alle prescrizioni per il risanamento, anche se è scaduto il termine, previste dal Piano ambientale di cui al d.p.c.m. 14 marzo 2014 (art. 8); e dall'altro stabilisce che *«chiunque agisca al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato di interesse strategico nazionale (...) non è punibile per i fatti che derivano dal rispetto delle prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici, se ha agito in conformità alle medesime prescrizioni»* (art. 7).

6. - Conclusioni. In sostanza, quindi, il decreto legge in esame stabilisce che gli impianti inquinanti dichiarati (come ILVA) di interesse strategico nazionale non possono essere oggetto di sequestro e misure interdittive ma, di regola, devono continuare ad operare sotto la responsabilità di un amministratore anche se vi sono fondati e specifici elementi che fanno ritenere concreto il pericolo che vengano commessi illeciti della stessa indole di quello per cui si procede, a condizione che venga adottato ed attuato un *«modello organizzativo idoneo a bilanciare»* gli interessi economici dell'impresa con i diritti alla salute ed all'ambiente. Ed anche se è intervenuto il sequestro, esso deve essere revocato se sono state adottate misure con le quali si è *ritenuto realizzabile* questo bilanciamento. Insomma, si consente di continuare ad inquinare ed attentare alla salute in cambio di promesse e di previsioni «cartacee» totalmente generiche e non verificabili in tempi brevi, senza alcun riguardo alla effettività della tutela dei diritti costituzionali alla vita ed

all'ambiente, nonostante l'attenzione recentissima ad essi dedicata con la modifica degli artt. 9 e 41. L'unica eccezione che legittima la cessazione dell'attività riguarda l'ipotesi in cui si accerti che nessuna prescrizione potrebbe evitare un *concreto* pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori. Ipotesi, quindi, verificabile solo *ex post* e, questa volta, in concreto, con accertamenti lunghi e complessi, dopo che i danni si siano già evidenziati.

In tal modo, peraltro, si agisce in totale contrasto con il principio di precauzione sancito dall'art. 174, comma 2, del Trattato di Amsterdam, il quale, come evidenziato dalla Corte UE¹⁵ e dal Consiglio di Stato¹⁶, impone che «*quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi*»; e pertanto esso «*impone alle autorità interessate di adottare, nel preciso ambito dell'esercizio delle competenze loro attribuite dalla normativa pertinente, misure appropriate al fine di prevenire taluni rischi potenziali per la salute, la sicurezza e l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tali interessi sugli interessi economici*»¹⁷.

Esattamente l'opposto di quanto oggi stabilisce l'Italia che fa prevalere gli interessi economici anche quando sia chiaro che si stanno verificando danni alla salute e all'ambiente.

E non basta. Perché il decreto legge in esame stabilisce, come abbiamo visto, che l'eventuale provvedimento negativo del giudice «*può essere oggetto di impugnazione ai sensi dell'articolo 322 bis del codice, anche da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del made in Italy o del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica*» e «*sull'appello decide, in composizione collegiale, il Tribunale di Roma*»; demandando così la decisione finale sulla vita, sulla sicurezza e sulla tutela dell'ambiente dei cittadini avvelenati da un impianto «strategico», a Roma, che certamente non è in grado di rendersi conto della gravità della situazione locale; con buona pace di tutte le regole sulla competenza territoriale e sul giudice naturale da cui nessuno può essere «distolto» a norma dell'art. 25 della Costituzione.

E arriva addirittura a sancire l'impunità penale per il delitto di omicidio qualora un cittadino o un lavoratore muoia a causa del protrarsi di una attività produttiva che provoca con ogni evidenza danni enormi alla salute e all'ambiente, purché i responsabili possano provare che hanno rispettato le specifiche prescrizioni dirette (evidentemente senza successo) a tutelare i beni protetti dalle norme incriminatrici. Insomma, il trionfo completo della peggiore burocrazia sui beni preziosi della salute, della vita e dell'ambiente di adesso e delle future generazioni.

Molti anni fa, in una storica sentenza, la Cassazione a Sezioni Unite scrisse che «*il bene della salute (...) è assicurato all'uomo come uno ed anzi il primo dei diritti fondamentali anche nei confronti dell'Autorità pubblica, cui è negato in tal modo il potere di disporre di esso (...) 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 (...)*»¹⁸.

Altro che bilanciamento!

¹⁵ Corte di giustizia 9 settembre 2003, in causa C-236/01, Monsanto, in *Dir. giur. agr. amb*, 2004, 55 e 10 aprile 2014, in causa C-269/13, Acino, in *Foro amm.*, 2014, 4, 1034.

¹⁶ Cons. Stato, Sez. IV 21 agosto 2013, n. 4227, in *Foro amm. - C.D.S.*, 2013, 7-8, 2037 e Cons. Stato, Sez. IV 8 febbraio 2018, n. 826, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

¹⁷ Trib. primo grado UE, Sez. I 16 settembre 2013, in causa T-333/10, Animal Trading Company.

¹⁸ Sentenza c.d. «Corasaniti» n. 5172 del 6 ottobre 1979, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 859.