

IL “CASO EX-ILVA” ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEGLI ARTICOLI 9 E 41 COST. E DELLE PRONUNCE DELLE CORTI DI STRASBURGO E DI GIUSTIZIA UE

Giuseppe Monaco *

Abstract (It): Il presente lavoro torna a riflettere sul caso del polo siderurgico di Taranto, da anni ormai sotto i riflettori della giustizia ordinaria, civile e penale, per i risvolti negativi dell’attività produttiva sull’ambiente e sulla salute di lavoratori e residenti. In considerazione dell’importanza dello stabilimento, per la tipologia di produzione e per il numero elevato di addetti, il Governo è intervenuto più volte, a partire dal decreto “salva Ilva” del 2012, nel tentativo di salvaguardare la continuità dell’attività produttiva e l’occupazione. Ne è seguito il coinvolgimento della Corte costituzionale, chiamata a verificare la legittimità di un difficile bilanciamento tra diversi interessi costituzionali, nonché della Corte europea dei diritti dell’uomo e, da ultimo, della Corte di giustizia. Il presente contributo intende, per un verso, verificare se la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. possa incidere sugli esiti di una nuova ponderazione dei valori costituzionali in gioco e, per altro verso, valutare l’impatto delle recenti pronunce della Corte di Strasburgo e della Corte di giustizia.

Abstract (En): The essay returns to reflect on the case of the Taranto steelmaking hub, which has been under the spotlight of ordinary justice - civil and criminal justice - for years, due to the negative consequences of production activity on the environment and the health of workers and residents. In consideration of the importance of the plant, for the type of production and for the high number of employees, the Government has intervened several times, starting from the “save Ilva” decree of 2012, in an attempt to safeguard the continuity of the production activity and employment. What followed was the involvement of the Constitutional Court, called to verify the legitimacy of a difficult balance between different constitutional interests, as well as the European Court of Human Rights and, lastly, the Court of Justice. This work intends, on the one hand, to verify whether the reform of the articles. 9 and 41 of the Constitution can affect the results of a new balance between constitutional values and, on the other hand, to evaluate the impact of the recent rulings of the Strasbourg Court and the Court of Justice.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La posizione della Consulta: l’assenza di una gerarchia tra principi e valori costituzionali e il difficile bilanciamento. – 3. La riforma degli artt. 9 e 41 Cost. e i possibili risvolti sulle vicende del polo siderurgico di Taranto. – 4. La pronuncia della Corte costituzionale sul “caso Priolo”: un’occasione mancata... con qualche affermazione da cui ripartire. – 5. Le condanne dalla Corte EDU per violazione dell’art. 8 della Convenzione. – 6. Indicazioni chiare dalla sentenza della Corte di giustizia del 25 giugno 2024: le ripetute proroghe del termine per conformarsi alle misure di protezione dell’ambiente e della salute sono in contrasto con la normativa europea. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il polo siderurgico di Taranto continua ad essere al centro di dibattiti politici, nonché di vicende giudiziarie, che hanno visto negli ultimi anni il coinvolgimento delle giurisdizioni ordinarie e amministrative, ma anche della Corte costituzionale, della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo e rappresenta un esempio emblematico della difficoltà di individuare un punto di equilibrio soddisfacente tra esigenze di sviluppo economico e di tutela dell'occupazione, da un lato, e di salvaguardia della salute e dell'ambiente, dall'altro.

La complessità delle vicende si lega alla rilevanza economica dello stabilimento, che ha rappresentato un momento significativo della storia industriale del nostro Paese. Basti pensare che lo stabilimento, all'epoca Italsider, di proprietà pubblica, fu inaugurato nel 1965, andandosi ad affiancare ad altri grandi stabilimenti del gruppo già operativi a Bagnoli, Piombino e Cornigliano e che nel 1980 vi si concentrava quasi l'80% della produzione d'acciaio di tutto il gruppo e vi lavoravano più di 20.000 addetti. La crisi del settore siderurgico degli anni Ottanta portò alla liquidazione di Italsider - che nel 1988 riprese la denominazione di Ilva - e alla privatizzazione o alla chiusura dei diversi stabilimenti. Il polo di Taranto fu acquisito nel 1995 dal Gruppo Riva e, dopo vari passaggi societari, è ancora oggi operativo, con migliaia di addetti¹.

Gli interventi del potere legislativo, esecutivo e giudiziario si sono susseguiti con sempre maggiore frequenza, soprattutto a partire dal 2012, quando un giudice penale² dispose il sequestro preventivo di alcuni impianti e aree dello stabilimento, perché l'imponente dispersione di sostanze nocive nell'ambiente aveva cagionato e continuava a cagionare un grave pericolo per la salute dei lavoratori, come della popolazione residente nella città di Taranto e in particolare nelle aree più vicine allo stabilimento. Il potere giudiziario, a fronte di indagini epidemiologiche, analisi e numerosi studi scientifici, intervenne a tutela della salute e dell'ambiente, con un provvedimento particolarmente incisivo sullo svolgimento dell'attività produttiva di uno degli stabilimenti più grandi del Paese.

A questa iniziativa il Governo replicò con un provvedimento d'urgenza volto a impedire l'interruzione dell'attività produttiva, a salvaguardia dell'occupazione. Si tratta del noto d.l. n. 207/2012 (poi convertito nella l. n. 231/2012), in base al quale, gli stabilimenti riconosciuti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di interesse strategico nazionale e con almeno duecento persone occupate, potevano continuare ad esercitare l'attività di impresa per un tempo non superiore a 36 mesi, se indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, anche nel caso di «sequestro giudiziario degli impianti, 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» (art. 1, co. 1). Nel caso di specie, l'impianto siderurgico Ilva di Taranto veniva riconosciuto come stabilimento di interesse strategico

¹ * Professore associato di Diritto costituzionale, Università Cattolica del Sacro Cuore.

Nel mese di giugno 2024 risultavano circa 8.000 addetti presso lo stabilimento di Taranto.

² Trib. Taranto, Ufficio G.i.p., decreto 25 luglio 2012, nell'ambito del processo cd. "Ambiente svenduto".

nazionale e la società Ilva veniva reimpressa nel possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a sequestro dell'autorità giudiziaria e poteva dunque proseguire l'attività, nel rispetto delle condizioni e prescrizioni stabilite con decreto ministeriale del 26 ottobre 2012, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata alla società il 4 agosto 2011.

Questa situazione ha visto col tempo il coinvolgimento dapprima della Corte costituzionale, nella sua veste sia di giudice dei conflitti tra poteri dello stato³, sia di giudice di legittimità delle leggi e degli atti con forza di legge. Successivamente, la questione ha valicato i confini nazionali ed è stata portata all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché della Corte di giustizia, che si è pronunciata, da ultimo, in via pregiudiziale⁴, su una domanda posta dal Tribunale di Milano, nell'ambito di un *class action* avviata da cittadini residenti nel Comune di Taranto, contro Ilva (in amministrazione straordinaria) e Acciaierie d'Italia, per l'inquinamento causato dallo stabilimento e i danni alla salute che ne sono derivati.

A distanza di anni, le azioni giudiziarie si sono moltiplicate, ma ancora si è lontani da una definizione della vicenda, sia per ragioni di carattere processuale – si pensi al processo penale che dovrà ripartire dall'inizio in altro distretto, per effetto della pronuncia della Corte d'assise d'appello⁵ che ha annullato la sentenza di primo grado⁶ con cui erano stati condannati i vertici della ex-Ilva – sia per vicende societarie – che hanno visto la nomina di diversi Commissari straordinari, il passaggio di proprietà dal gruppo Riva ad Arcelor Mittal, l'ingresso dello Stato nel capitale sociale, la modifica della denominazione della società in Acciaierie d'Italia⁷ e la ricerca di nuovi soci privati – sia, in generale, per le difficoltà legate al temperamento tra i diversi interessi in gioco, nonché ai rapporti tra i diversi poteri dello Stato⁸ coinvolti nella definizione di tale temperamento. Così, mentre il processo penale è ripartito da Potenza e il G.i.p., su richiesta della Procura – in linea con quanto in precedenza

3 Con le sentenze 13 febbraio 2013, nn. 16 e 17 la Corte ha dichiarato inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione proposti dal procuratore presso il Tribunale ordinario di Taranto nei confronti del Governo, in relazione all'emanazione del d.l. n. 207/2012 e alla sua legge di conversione n. 231/2012, perché una legge o un atto con forza di legge possono costituire oggetto di un conflitto tra poteri solo nel caso in cui non sussista la possibilità di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune.

4 Cfr. Corte giust., 25 giugno 2024, nella causa C-626/22.

5 Cfr. Corte ass. app., sez. Taranto, 13 settembre 2024. Secondo la Corte d'assise d'appello, i giudici di primo grado, residenti a Taranto, non avrebbero avuto la serenità necessaria per pronunciarsi e sarebbero stati a loro volta parti offese del procedimento, in quanto danneggiati dal reato di inquinamento e quindi vi sarebbe un'incompatibilità ambientale. Da ciò l'annullamento della sentenza di primo grado e il trasferimento degli atti alla Procura di Potenza.

6 Corte ass. Taranto, sent. 31 maggio 2021.

7 Di recente, in data 4 novembre 2024, è stato altresì dichiarato dal Tribunale di Milano lo stato di insolvenza della capogruppo, Acciaierie d'Italia Holding Spa, già in amministrazione straordinaria.

8 La vicenda è emblematica della tensione tra potere politico-amministrativo e potere giudiziario e della rivendicazione da parte di ciascun potere dell'ultima parola nelle scelte concernenti il bilanciamento in concreto tra i diversi interessi in conflitto. Cfr. V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giur. cost.*, n. 3/2013, pp. 1494 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. cost.*, n. 3/2013, pp. 1505 ss.

deciso dal Tribunale di Taranto – ha disposto nuovamente il sequestro conservativo degli impianti ritenuti più inquinanti, perché hanno compromesso l'ambiente, la salute dei lavoratori e della popolazione residente, lo stabilimento prosegue la propria attività produttiva grazie ai decreti cd. "salva-Ilva".

In questa sede, tra i numerosi profili di interesse, ci si intende soffermare, da un lato, sul bilanciamento dei diversi principi costituzionali che possono entrare in conflitto e sui risvolti che la riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 potrebbe avere rispetto alla vicenda in questione. Dall'altro lato, si ritiene utile un confronto con il differente approccio della Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché della Corte di giustizia e quindi con le differenti tutele che tali Corti sovranazionali sono in grado di fornire.

2. La posizione della Consulta: l'assenza di una gerarchia tra principi e valori costituzionali e il difficile bilanciamento

Proprio in relazione al d.l. n. 207/2012, il primo decreto c.d. "salva Ilva", la Corte costituzionale ha reso una pronuncia di estrema rilevanza in tema di bilanciamento tra diritti costituzionali e alcuni passaggi della stessa sono ormai costantemente richiamati quando si discute appunto del contemperamento tra interessi in concreto confliggenti.

Nella nota sentenza n. 85 del 2013 la Corte ha avuto modo di affermare, in modo perentorio, che non esiste una scala gerarchica tra i diritti fondamentali costituzionalmente tutelati, i quali si trovano piuttosto in rapporto di integrazione reciproca. Con le parole della Consulta, «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»⁹. In ragione di tale principio generale, «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. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione 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».

La Corte ha dunque escluso, in modo perentorio, l'esistenza di una gerarchia tra diversi valori costituzionali, in difformità da precedenti pronunce¹⁰, nelle quali al contrario sembrava

⁹ Cfr. Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85.

¹⁰ Cfr. la sent. 16 marzo 1990, n. 127, in tema di limiti di emissioni e migliore tecnologia disponibile. La Consulta ha chiaramente affermato che «il limite massimo di emissione inquinante, tenuto conto dei criteri sopra accennati, non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama». Il limite del costo eccessivo per l'impresa può rilevare soltanto quando il limite assoluto di emissioni è stato rispettato: a tale condizione, l'autorità non può imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello d'inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene. Nella pronuncia la Corte riconosce, dunque, che l'impresa

aver riconosciuto la preminenza già in astratto di alcuni interessi costituzionali rispetto ad altri.

Nel caso di specie, secondo la Corte, il fatto che l'art. 1, co. 1, d.l. 207/2012 riconduca la prosecuzione dell'attività produttiva all'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, esclude che tale norma comporti l'annientamento del diritto alla salute e all'ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo. L'autorizzazione integrata costituisce, infatti, il provvedimento amministrativo conclusivo di un procedimento attraverso il quale si perviene «all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione». A seguito del controllo effettuato dagli organi deputati e al rilievo della violazione di alcune prescrizioni si procede, come nel caso di specie, al riesame dell'AIA e all'individuazione, quindi, di un nuovo punto di equilibrio, sulla base di apporti tecnici e amministrativi. L'attività produttiva può dunque proseguire nel rispetto di ulteriori condizioni ed essere ritenuta lecita per un periodo di tempo di 36 mesi, durante i quali l'impresa è tenuta a rimuovere le cause dell'inquinamento ambientale e dei conseguenti pericoli per la salute della popolazione. L'AIA riesaminata, che identifica, dunque, il nuovo punto di equilibrio, in quanto atto amministrativo può comunque essere contestata innanzi al giudice competente, dai soggetti chi si ritengono lesi nei loro diritti e interessi legittimi.

In sostanza, la Consulta ha ritenuto ragionevole concedere all'impresa, in considerazione delle dimensioni della stessa e dell'attività produttiva in essa svolta – e quindi dell'interesse strategico riconosciuto – un ulteriore periodo di tre anni per fronteggiare l'emergenza ambientale, adeguandosi alle prescrizioni contenute nel provvedimento di AIA riesaminato. L'idea è che spetti all'autorità amministrativa dettare le condizioni necessarie per garantire la tutela della salute e dell'ambiente, nonché verificare che tali condizioni siano osservate ed emettere, nel caso di violazione, le conseguenti sanzioni previste dalla legge¹¹. La disciplina impugnata viene dunque fatta salva, proprio perché riuscirebbe a realizzare «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

può esercitare la propria attività soltanto se rispetta quei limiti assoluti di emissioni, indispensabili per garantire la salute e l'ambiente, a prescindere dai costi necessari per raggiungere determinati esiti. Di «superiori valori», sempre con riferimento alla salute umana e all'ambiente, rispetto alla tutela dell'affidamento dell'impresa, la Corte aveva parlato nella sent. 24 luglio 2009, n. 250, in tema di adeguamento dell'AIA alle migliori tecnologie disponibili. Anche al di fuori, poi, del rapporto ambiente - salute - iniziativa economica, la Corte ha più volte fatto riferimento alla «gerarchia dei valori comportata dalle norme, di rango costituzionale e ordinario». Così, ad esempio, quando ha affermato, in tema di agevolazioni all'edilizia popolare, che se l'interesse del creditore entra in conflitto con un interesse del debitore tutelato dalla Costituzione «come valore preminente o, comunque, superiore a quello sotteso alla pretesa creditoria, allora l'inadempimento, nella misura e nei limiti in cui sia necessariamente collegato all'interesse di valore preminente, risulta giuridicamente giustificato»; valore che nel caso di specie si riferiva al «superiore dovere di solidarietà sociale, qualificato come "inderogabile" dagli artt. 2 e 29 della Costituzione». In tal senso Corte cost. 3 febbraio 1994, n. 19.

¹¹ Al riguardo la Corte ha tenuto a precisare che la sanzione pecuniaria fino al 10% del fatturato, introdotta dall'art. 1 del d.l. 207/2012, si va ad aggiungere e non a sostituire alle sanzioni amministrative e penali pregresse.

deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso»¹².

La pronuncia è andata incontro a critiche¹³ – come del resto era accaduto ancor prima per il decreto-legge c.d. “salva-Ilva”¹⁴ – sia dal punto di vista delle argomentazioni giuridiche, sia, in generale, per il risultato pratico conseguito, cioè la prosecuzione di un'attività industriale fortemente inquinante e dannosa per la salute di lavoratori e residenti, lasciando la sensazione di una ponderazione in cui salute e ambiente avrebbero forse dovuto ricevere maggiore considerazione. Il risultato è stato, peraltro, conseguito a seguito di un intervento di esecutivo e Parlamento che andava a incidere su un provvedimento giurisdizionale già adottato, il che rappresenta un ulteriore elemento di complessità della vicenda.

La sentenza non ha posto la parola fine al conflitto in essere. A seguito di un incidente mortale sul lavoro avvenuto nello stabilimento di Taranto, la magistratura ha disposto un nuovo sequestro preventivo d'urgenza di un altoforno, senza facoltà d'uso, a fronte del quale il Governo è nuovamente intervenuto con un decreto-legge, il n. d.l. 92/2015,¹⁵ per salvaguardare la continuità produttiva e quindi l'occupazione. L'art. 3 ha disposto la prosecuzione dell'attività di impresa per stabilimenti di interesse strategico nazionale sottoposti a sequestro, quando il provvedimento giudiziario fosse riferito a ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori. In tale circostanza l'attività sarebbe potuta proseguire per 12 mesi e, senza soluzione di continuità, a condizione che l'impresa si fosse dotata, entro 30 giorni dal sequestro, di un piano con misure per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro.

In questa circostanza la Consulta, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del decreto nell'ambito del processo penale, dopo avere confermato la propria posizione sul bilanciamento tra diversi valori costituzionali in gioco – che deve essere ispirato a criteri di ragionevolezza e proporzionalità e non deve mai condurre alla prevalenza assoluta o al

12 Così ancora la sent. n. 85/2013 cit.

13 Cfr. E. VIVALDI, *Il Caso ILVA: la “tensione” tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 15/2013, pp. 1 ss.; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, pp. 4 ss. In senso diverso, cfr. M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2013, pp. 7 ss.

14 Cfr. A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Dir. pen. contemp.*, n. 1/2013, 7 ss., il quale evidenzia in particolare la problematicità del decreto sotto il profilo dell'interferenza del potere legislativo con quello giurisdizionale, con utilizzo definito “abnorme” della funzione normativa. In senso analogo cfr. G. ARCONZO, *Note critiche sul “decreto legge ad Ilvam”, tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, *ivi*, pp. 16 ss., secondo cui l'annullamento degli effetti di un provvedimento giurisdizionale cautelare ad opera di un decreto-legge comporta l'invasione di una sfera di competenza attribuita al potere giudiziario e quindi una violazione dell'art. 102 Cost., il d.l. avrebbe altresì determinato, secondo l'Autore, una violazione del dovere dell'ordinamento di prevenire e reprimere i reati, ricavabile dal combinato disposto degli articoli 25, 27 e 112 Cost.

15 Il Governo, in realtà, era già intervenuto *medio tempore* con ulteriori provvedimenti successivi al primo d.l. “salva-Ilva”, n. 207/2012. In argomento cfr. A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva”*, in *federalismi.it*, n. 12/2019, p. 10.

sacrificio totale di uno di essi – ha accolto la questione¹⁶. Ha, cioè, ritenuto irragionevole il bilanciamento realizzato dal legislatore, perché si era limitato a subordinare la prosecuzione dell'attività d'impresa esclusivamente alla predisposizione di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati e senza neppure che fossero richieste misure immediate e tempestive per rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori. In sostanza, con le parole della Corte, «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 (art. 4 e 35 Cost.)»¹⁷.

L'accoglimento della questione non deve indurre a concludere che la posizione della Corte sia cambiata in modo netto rispetto alla sentenza del 2013¹⁸, che era giunta a esiti opposti. Innanzi tutto, resta ferma l'idea che non sussiste una gerarchia tra valori costituzionali e che, in caso di contrapposizione, occorre procedere ad un bilanciamento ragionevole e proporzionato tra gli stessi, un bilanciamento "dinamico"¹⁹, perché può condurre a risultati diversi in base alle circostanze concrete. Inoltre, a parte la violazione dell'art. 112 Cost. e quindi del principio di obbligatorietà dell'azione penale, in questa occasione il giudice remittente non ha neppure contestato l'ingerenza del potere legislativo rispetto ad un provvedimento giurisdizionale di sequestro già adottato. Non è stato dunque affrontato uno dei temi più delicati, quello dell'individuazione di una linea di confine tra i poteri e in particolare tra il potere legislativo e quello giudiziario. Nel caso specifico, la Corte ha accolto la questione in quanto la norma era palesemente irragionevole, proprio perché consentiva la prosecuzione dell'attività produttiva, nonostante l'incidente mortale, in virtù della semplice predisposizione di un piano ad opera dello stesso soggetto titolare dell'attività. Oltretutto, la vicenda da cui ha tratto origine il giudizio incidentale era comunque circoscritta a un evento preciso, che riguardava la normativa sulla sicurezza sul lavoro, ma non il problema dell'inquinamento e quindi del pericolo per l'ambiente e per la salute anche di tutti i residenti in aree circostanti.

16 Cfr. Corte cost., sent. 23 marzo 2018, n. 58.

17 Così ancora la sent. n. 58/2018 cit.

18 Cfr. anche S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (Osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *Consulta Online*, n. 2/2018, p. 472. Nel senso di una pronuncia di segno opposto rispetto alla sentenza del 2013 si veda S. CAVALIERE, *Il caso Ilva, l'interesse economico nazionale e la sua compatibilità con la dignità dei lavoratori e dei cittadini nella sentenza n. 58/2018 della Corte costituzionale*, in *DPER online*, n. 1/2019, p. 73.

19 Cfr. M. BELLETTI, *Beniamino Caravita e il diritto pubblico dell'ambiente: Riflessioni sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 16. In generale, in sede di bilanciamento la Corte individua una regola del conflitto che dipende dal contesto in cui la decisione deve operare e che pertanto non cristallizza una soluzione valida in ogni situazione. In tal senso si veda A. MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. Dir., Annali*, II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 197.

3. La riforma degli artt. 9 e 41 Cost. e i possibili risvolti sulle vicende del polo siderurgico di Taranto

Rispetto al quadro sopra delineato, può essere utile, innanzi tutto, verificare se e come l'intervenuta riforma degli artt. 9 e 41 Cost. possa incidere sul bilanciamento tra i diversi interessi in gioco. L'inserimento della tutela dell'ambiente nell'art. 9 Cost. e la modifica dell'art. 41 con la previsione esplicita al comma 2 dell'ambiente e della salute come limiti all'iniziativa economica, secondo una parte della dottrina non hanno avuto una portata realmente innovativa. Si è, cioè, ritenuto che quella realizzata costituisse una sorta di "revisione bilancio", destinata a formalizzare una serie di trasformazioni già avvenute in via sostanziale nell'ordinamento²⁰. In particolare, l'inserimento esplicito della tutela dell'ambiente tra i principi costituzionali rappresenterebbe il compimento di un percorso avviato negli anni Ottanta dalla giurisprudenza costituzionale²¹, che aveva già individuato nel testo del previgente art. 9, nonché dell'art. 32 Cost., il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente²².

In realtà, leggere la riforma soltanto in termini di "bilancio" rischia di togliere rilevanza alla stessa scelta di ricorrere al procedimento di cui all'art. 138 Cost.²³: una norma costituzionale per sua natura è portata a incidere sulla realtà²⁴, orientando scelte del legislatore e dell'interprete e ciò a maggior ragione, visto che, per la prima volta nella storia repubblicana, è stata modificata una disposizione dei "Principi fondamentali"²⁵, proprio per far spazio, tra questi, alla tutela dell'ambiente, in linea con quanto si è verificato anche in altri

20 Cfr. R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 7/2022, p. 40; L. CASTELLI, *Regioni e sviluppo sostenibile. Profili e implicazioni della (mancata) costituzionalizzazione del principio in seguito alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2022, p. 862. In senso critico nei confronti della riforma costituzionale, cfr. T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it*, paper - 23 giugno 2021, pp. 2 ss.; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, paper - 1° luglio 2021, pp. 2 ss.; e, con più ampie argomentazioni, C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, pp. 149 ss.

21 Cfr. già Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 617, in cui la Consulta qualifica l'ambiente nei termini di «un bene primario e di un valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività». E ancora, nello stesso anno, la Corte sottolinea che l'ambiente è un bene unitario, protetto «come elemento determinativo della qualità della vita», la cui protezione è imposta da precetti costituzionali quali gli artt. 9 e 32 Cost., che lo fanno assurgere appunto a valore primario ed assoluto (così Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641). Valore primario da intendersi come «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro» (così Corte cost., 27 giugno 1986, n. 151).

22 Cfr. Corte cost., sent. 28 maggio 1987, n. 210, in cui ricollega la tutela dell'ambiente ai valori garantiti dagli artt. 9 e 32 Cost. In questa pronuncia, peraltro, la Corte qualifica la «salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività». Nella sent. 11 luglio 1989, n. 391 la Corte legge la tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost., «nel senso ampio di tutela ecologica». E ancora, nella sentenza 27 luglio 1994, n. 356, concernente l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, la Consulta fa riferimento a principi in materia di protezione ambientale, che realizzano «valori espressi dagli artt. 9 e 32 della Costituzione».

23 Cfr. T. GUARNIER, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 3/2022, p. 4; M. BENVENUTI, *La revisione dell'art. 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, n. 2/2023, p. 67.

24 Cfr. V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2023, p. 3.

Paesi. Si registra, infatti, una tendenza generale non solo all’inserimento dell’ambiente nei testi costituzionali, ma altresì alla collocazione dello stesso in quelli che sono stati definiti «piani alti degli edifici costituzionali: preamboli, principi fondamentali, principi direttivi della politica dello Stato, diritti fondamentali»²⁶.

In generale, dunque, la riforma enfatizza e rafforza il principio dell’ambiente²⁷ e la valenza prioritaria della “natura” a livello di identità costituzionale²⁸ e costituisce un vincolo per il legislatore ordinario, come per tutti i poteri dello Stato, imponendo che le decisioni di pianificazione non debbano tradursi in una lesione dell’ambiente²⁹. L’ambiente rappresenta, pertanto, un vincolo anche per l’amministrazione, in sede di scelte amministrative che possano incidere sullo stesso, vincolo che discende in modo esplicito direttamente dalla Costituzione, senza necessità, si è osservato, di ulteriori specificazioni da parte del legislatore³⁰. L’inserimento dell’ambiente tra i principi fondamentali può inoltre consentire di leggere l’ambiente come nuovo potenziale “controlimite” rispetto al diritto sovranazionale³¹.

Non si può, poi, trascurare l’inserimento nell’art. 9 Cost. dell’interesse delle generazioni future, novità significativa³², che si presta a sviluppi ancora da cogliere fino in fondo e che

25 Sull’argomento cfr. M. LADU, *Oltre l’intangibilità dei principi fondamentali: la revisione “silenziosa” dell’art. 9 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, pp. 39 ss.

26 Così D. AMIRANTE, *La reformette dell’ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2/2022, p. VIII. Tendenza che, secondo l’Autore, «comporta una ridefinizione delle stesse priorità del costituzionalismo contemporaneo, che considera la tutela dell’ambiente come garanzia delle condizioni di base della vita individuale e sociale, ma anche come elemento fondamentale del patto sociale e, dunque, la pone alla radice dello stesso ordinamento costituzionale». La riforma della nostra Carta, sempre nella prospettiva di Amirante, per un verso rivela una mancanza di ambizione del legislatore italiano, ma al contempo rappresenta un passo avanti nella giusta direzione, per l’attenzione riposta alle generazioni future, come per le modifiche dell’art. 41 Cost., in linea con la transizione ecologica fortemente incentivata a livello europeo.

27 Nel senso di «revisione incrementale di un principio fondamentale già vigente», cfr. S. GRASSI, *La tutela dell’ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, n. 13/2023, p. 18.

28 Cfr. F. CORTESE, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune osservazioni*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, p. 4; G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *federalismi.it*, n. 6/2022, p. IX.

29 Cfr. R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *federalismi.it*, paper - 6 aprile 2022, pp. 5-6.

30 Così F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, pp. 5-6.

31 Cfr. A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2022, p. 5.

32 Sull’equità intergenerazionale in Costituzione, già prima della riforma del 2022, si vedano le riflessioni di R. BIFULCO – A. D’ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. BIFULCO – A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, pp. XXI ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 172 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, pp. 138 ss.; e, con particolare riferimento alla tutela dell’ambiente, S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell’ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. BIFULCO – A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 178 ss. In giurisprudenza cfr. Corte cost., 24 luglio 2009, n. 246, con specifico riferimento al tema della determinazione della tariffa per servizi idrici. La Consulta riconosce che il legislatore statale «ha inteso perseguire la finalità di garantire la tutela e l’uso, secondo criteri di solidarietà, delle risorse idriche, salvaguardando la vivibilità dell’ambiente e le aspettative ed i diritti

può costituire un parametro di legittimità costituzionale, in grado di imporre al legislatore una valutazione sugli effetti nel medio-lungo periodo delle proprie scelte in materia ambientale³³ e che richiede un bilanciamento calato «in un contesto non solo sincronico e intragenerazionale ma anche, necessariamente, diacronico e intergenerazionale»³⁴. Dietro tale inserimento si celerebbe oltretutto, secondo una parte della dottrina³⁵, un riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, o quantomeno consentirebbe di recuperare implicitamente «tutto l'*acquis* legato alla sostenibilità»³⁶.

Per quanto concerne la modifica del comma 2 dell'art. 41 Cost., la Corte costituzionale aveva, in realtà, già più volte enucleato "salute" e "ambiente" dalla clausola generale della "utilità sociale", nell'ambito del sindacato di ragionevolezza sui limiti legislativi all'iniziativa economica³⁷. Per tale ragione sono state manifestate perplessità, sotto il profilo della chiarezza della norma, per la scelta del legislatore di esplicitare i due ulteriori limiti all'iniziativa economica³⁸. Al contrario, anche con riferimento alla modifica dell'art. 41 Cost., si può ritenere intanto che la previsione dei limiti espliciti, quindi al di fuori della clausola generale dell'utilità sociale, possa rappresentare un ostacolo maggiore rispetto a un eventuale *revirement* giurisprudenziale³⁹. Inoltre, la tutela del valore dell'ambiente, proprio per effetto del consolidamento realizzato dalla riforma costituzionale, potrebbe uscirne rafforzata nelle operazioni di bilanciamento tra diversi valori costituzionali⁴⁰.

delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale»; affermazione poi richiamata nella giurisprudenza successiva. Cfr. Corte cost., 4 febbraio 2010, n. 29; Corte cost., 12 aprile 2013, n. 67.

33 Cfr. M. CECCHETTI, *La riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, 2/2022, p. 353.; ID., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, n. 3/2021, pp. 309 ss.; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, p. 93.

34 Così D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2022, p. 136.

35 Cfr. F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9*, cit., p. 4; R. CALVANO, *Ambiente o sostenibilità? Qualche spunto di riflessione in relazione alla modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione sulla protezione dell'ambiente*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti*, cit., I, pp. 46 ss.; L. CASSETTI, *Le prospettive dell'intervento dei pubblici poteri nei rapporti economici dopo la riforma costituzionale in materia ambientale*, *ivi*, p. 74. Diversamente cfr. L. CASTELLI, *Regioni e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 877-878.

36 Così R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni*, cit., p. 8.

37 Cfr. Corte cost., sent. n. 127/1990 cit., in cui afferma che il limite massimo di emissione inquinante, «non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama». Cfr. anche Corte cost., 20 luglio 2012, n. 200. In argomento, sulla presenza della protezione dell'ambiente nell'interpretazione della clausola generale dell'utilità sociale, cfr. L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *federalismi.it*, n. 4/2022, p. 197; ID., *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *federalismi.it*, paper – 23 giugno 2021, p. 4.

38 Cfr. E. JONA, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *federalismi.it*, n. 2/2023, p. 2.

39 In tal senso M. BENVENUTI, *La revisione dell'art. 41*, cit., p. 67.

A un simile risultato si potrebbe giungere anche per effetto di una lettura che tenga conto della modifica del successivo comma 3 dell'art. 41⁴¹, che ora prevede la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica a fini sociali «e ambientali». La riforma potrebbe rivitalizzare una disposizione che sembrava ormai desueta, perché il mercato comune europeo e la crisi fiscale degli anni Novanta avevano condotto, secondo una certa dottrina, a quella che era stata definita una vera e propria "rottura costituzionale", con la disapplicazione dell'art. 41 Cost. e il superamento della «vecchia costituzione economica fondata sull'interventismo, sul dirigismo, sulla pianificazione dello Stato e di soggetti pubblici autonomi, nonché sulla spartizione di risorse pubbliche»⁴². Inoltre, anche la riforma del titolo V della Costituzione, con lo spostamento in capo alle Regioni di molti poteri di politica economica, avrebbe tolto forza alla programmazione, quale strumento principe di governo dell'economia⁴³. Oggi l'ambiente può conformare la politica industriale ed economica del Paese⁴⁴, in linea peraltro con quanto già previsto a livello europeo dall'art. 11 TFUE e dall'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali⁴⁵. Se in un primo momento l'Unione europea aveva cercato di realizzare gli obiettivi di tutela dell'ambiente con interventi settoriali, col tempo si è resa conto che soltanto con un approccio più ampio e integrato si sarebbero potute affrontare efficacemente crisi ambientali di particolare gravità⁴⁶. Da ciò l'adozione di programmi a medio e lungo termine – si pensi allo *European Green Deal*⁴⁷ – che

40 Cfr. F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della Costituzione economica*, in *OsservatorioSullefonti.it*, n. 3/2022, p. 206.

41 Sull'opportunità di una lettura sistematica dei tre commi, prima ancora della riforma costituzionale, «stante il carattere unitario ed inscindibile dell'articolo», si veda M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Dir. amm.*, n. 1/2008, p. 124. Nello stesso senso C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 37.

42 Così F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 15. Sul tema cfr. R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, UTET, 2006, p. 860 ss. Per una critica della tesi della funzionalizzazione dell'impresa a fini sociali, perché avrebbe comportato una compressione della libertà economica e di altre libertà costituzionali, cfr. F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. Cost.*, Zanichelli, Bologna, 1982, pp. 41 ss.

43 Così M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, p. 268.

44 Sul ritorno della programmazione cfr. M. MILANESI, *Il ritorno dello Stato programmatore transizione ecologica, riforma dell'art. 41 Cost. e nuovi modelli di intervento pubblico. Con una nota sul ruolo di Banca d'Italia*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, n. 3/2023, pp. 7 ss.

45 In base, infatti, all'art. 11 TFUE, «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». In senso analogo, secondo l'art. 37 CDFUE, «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

46 Cfr. M. ONIDA, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *federalismi.it*, n. 7/2020, p. 98 ss.; M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *federalismi.it*, n. 7/2020, p. 103.

47 Un programma lanciato dalla Commissione nella comunicazione dell'11.12.2019, con l'obiettivo di realizzare una Unione a impatto climatico zero entro il 2050. Si pensi altresì ai programmi d'azione per l'ambiente (PAA), adottati in attuazione dell'art. 192, par. 3, TFUE, che hanno una prospettiva di medio termine: l'ottavo PAA, approvato con la decisione (UE) 2022/591 del 6 aprile 2022, ha un

richiedono altresì una programmazione da parte degli Stati membri in diversi settori, a partire da quello energetico, per realizzare una transizione ecologica in linea con gli obiettivi sempre più ambiziosi che la stessa Ue si è data. La riforma costituzionale non ha ripreso esplicitamente i contenuti dell'art. 37 della Carta di Nizza e quindi non vi è un riferimento all'integrazione della tutela ambientale nelle altre politiche, ma resta il fatto che l'ambiente rappresenta oggi non solo un limite, bensì un fine cui può essere indirizzata l'attività economica.

4. La pronuncia della Corte costituzionale sul "caso Priolo": un'occasione mancata... con qualche affermazione da cui ripartire

Che non si tratti di una mera "riforma-bilancio" emerge anche dalla più recente giurisprudenza, che ha voluto sottolineare l'importanza della revisione della Carta intervenuta nel 2022. Si possono ricordare alcune decisioni del giudice amministrativo, che in diverse circostanze ha evidenziato come il novellato art. 9 Cost. deponga «nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali», con la conseguenza che l'interpretazione di una disposizione «dovrebbe essere orientata nel senso di conseguire tale obiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori»⁴⁸. E, con riferimento alla modifica dell'art. 41, ha ipotizzato, sia pure in un inciso, che la riforma costituzionale, «nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva»⁴⁹.

Merita qui un approfondimento soprattutto la recente pronuncia della Corte costituzionale sul "caso Priolo"⁵⁰ – nell'ambito di un procedimento penale per disastro ambientale – in cui la Consulta prende le mosse dalla sentenza n. 85/2013, sottolineando, però, quale profilo di distinzione tra le due questioni, l'intervenuta modifica nella formulazione di alcuni parametri costituzionali di riferimento, proprio a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/2022. In questa vicenda relativa al polo petrolchimico del siracusano, il G.i.p del Tribunale di Siracusa aveva impugnato una recente previsione in tema di sequestro preventivo di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse nazionale⁵¹, per non avere rispettato le condizioni dettate proprio con la pronuncia sul caso

orizzonte temporale di otto anni, fino al 2030. O ancora, si pensi alla strategia europea per lo sviluppo di un'economia circolare e al Next Generation EU, con cui vengono stanziati fondi a favore degli Stati membri vincolati al raggiungimento di determinati obiettivi, tra cui la transizione ecologica.

48 Così Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836, in tema di autorizzazione paesaggistica.

49 Così Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167. Si tratta di una nota pronuncia in tema di impianti di energia rinnovabile, in cui il bilanciamento non riguardava in realtà attività produttive e ambiente, bensì la tutela dei beni culturali da un lato e l'interesse ambientale della transizione ecologica, dall'altro.

50 Cfr. Corte cost., sent. 13 giugno 2024, n. 105.

51 Si tratta dell'art. 104-bis, comma 1-bis, delle norme di attuazione del c.p.p., introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2/2023. Questa disposizione ha ampliato l'ambito di applicazione dell'originario decreto Ilva, riferendolo non solo agli stabilimenti di interesse strategico nazionale, ma anche agli impianti e infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, come, nel caso di specie, l'impianto di depurazione dei reflui provenienti dagli stabilimenti di interesse strategico nazionale. Inoltre, nell'interpretazione accolta, avrebbe precluso al giudice qualunque margine di autonomo

Ilva, la n. 85/2013, e in particolare, per non avere garantito un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco, facendo prevalere incondizionatamente l'interesse alla continuità dell'attività industriale e comprimendo in misura eccessiva i beni della vita, della salute e dell'ambiente, con violazione degli artt. 2, 32, 9 e 41 comma 2, Cost. La Consulta, come detto, evidenzia le differenze rispetto alla sentenza del 2013, non solo perché in quella circostanza il giudice *a quo* aveva insistito su profili ulteriori, non prospettati invece nella vicenda del petrolchimico⁵², ma anche per l'intervenuta revisione degli artt. 9 e 41 Cost.

La Corte, dopo avere ricordato che già negli anni Ottanta, ancor prima della riforma del titolo V – che ha comportato l'inserimento dell'ambiente in Costituzione, sia pure in relazione alla distribuzione delle competenze tra Stato e regioni – era stata riconosciuta l'esistenza di un diritto fondamentale della persona, nonché interesse della collettività, alla salvaguardia dell'ambiente, ha quindi affermato che la riforma del 2022 ha, innanzi tutto, consacrato il mandato di tutela dell'ambiente, quale bene unitario, ma al tempo stesso autonomo rispetto al paesaggio e alla salute umana, con conseguente vincolo per tutte le pubbliche autorità ad attivarsi per la sua protezione. Inoltre, ha enfatizzato la connessione della tutela dell'ambiente con gli interessi delle generazioni future, nonché l'esplicita previsione di limite rispetto alla libertà di iniziativa economica.

Sono tutti aspetti di grande interesse, che potranno senza dubbio essere ulteriormente sviluppati dalla Consulta, come dalle giurisdizioni comuni, anche in considerazione del richiamo al vincolo esplicito nei confronti di tutte le pubbliche autorità, tenute ad attivarsi per una difesa efficace dell'ambiente. La Corte ha quindi sottolineato in via preliminare l'importanza della riforma, ma tutte le considerazioni svolte in linea teorica non sono poi risultate centrali ai fini della decisione, che, nella sostanza, non si allontana molto dalla pronuncia sul caso Ilva. Resta fermo, cioè, il principio in base al quale il potere esecutivo può essere legittimato da una legge a dettare le misure con cui operare il bilanciamento tra tutti gli interessi in gioco, purché si tratti di misure stabilite in via interinale e sempre che tali misure siano «funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista – appunto – di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente»⁵³. Nella prospettiva della Corte, dunque, è confermato che uno stabilimento di interesse strategico nazionale, proprio per queste sue caratteristiche, possa continuare a produrre anche in deroga alla normativa generale che stabilisce limiti e divieti, senza che il potere giudiziario possa interrompere tale attività a fronte di un'autonoma valutazione degli interessi in gioco. Una legge può legittimamente attribuire al potere esecutivo la funzione di effettuare il bilanciamento in concreto. Il Governo dovrà, però, individuare le misure opportune per conciliare tutti gli interessi sulla base di un'adeguata istruttoria e con un provvedimento congruamente

bilanciamento degli interessi in gioco, laddove fosse già intervenuto il Governo, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, per realizzare il bilanciamento tra i beni giuridici in discussione. In tale circostanza il giudice sarebbe vincolato ad autorizzare la prosecuzione delle attività, alle condizioni stabilite dal Governo.

52 In particolare, l'asserita incidenza indebita di una legge-provvedimento rispetto a un provvedimento giudiziario già assunto, nonché la violazione dei principi costituzionali in tema di responsabilità penale ed obbligatorietà dell'azione penale.

53 Così la sent. n. 105/2024 cit.

motivato. Dovrà essere prevista altresì una verifica dell'osservanza delle misure stabilite dall'esecutivo e, in ogni caso, la produzione in deroga alla normativa generale, portata avanti sulla base delle specifiche misure stabilite dal Governo, dovrà essere circoscritta ad un periodo di tempo limitato. In assenza della fissazione di un termine massimo, si finirebbe altrimenti col configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario. La Consulta ha poi ritenuto che un termine, nel caso di specie, avrebbe potuto essere desunto dall'ordinamento e in particolare proprio dal "decreto Ilva" del 2012, che aveva fissato in 36 mesi la durata massima della prosecuzione dell'attività produttiva di uno stabilimento oggetto di sequestro, in assenza dell'adozione delle misure necessarie a superare la situazione di criticità per l'ambiente e per la salute umana.

La sentenza sul "caso Priolo" enfatizza in linea teorica la riforma costituzionale, a conferma che non possa parlarsi di mera riforma-bilancio; per altro verso, non solo non modifica l'impianto della pronuncia del 2013, ma si mostra forse un po' timida nell'effettuazione del bilanciamento⁵⁴. Si continuano, infatti, ad ammettere regimi in deroga, sia pure in via transitoria, con termini peraltro piuttosto lunghi – ben tre anni – e ciò non sembra in linea con l'attenzione che la stessa Corte ha mostrato nei confronti della novella costituzionale. Per di più, non convince l'aver fatto salva una normativa che, a detta della stessa Consulta, non condiziona «la prosecuzione dell'attività dello stabilimento o impianto sequestrato al rispetto delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, come l'art. 1 del "decreto Ilva", bensì all'osservanza di generiche "misure" di bilanciamento, senza chiarire in esito a quale procedimento tali misure debbano essere adottate – e con quali garanzie di pubblicità e di partecipazione del pubblico, oltre che delle diverse autorità locali a vario titolo competenti in materia ambientale e di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro»⁵⁵. La Corte, dunque, pur di non dichiarare l'illegittimità della normativa, ha dovuto colmare diverse evidenti lacune della stessa, quanto meno sotto il profilo procedimentale, in parte utilizzando lo strumento dell'additiva "a rime adeguate" – con l'introduzione di un termine di durata massima di efficacia delle misure governative – e, in altra parte, ricorrendo a un'interpretazione costituzionalmente orientata, che però consente la sopravvivenza di una normativa evidentemente carente sotto diversi aspetti, procedimentali e anche di contenuto.

54 In senso critico, cfr. R. BIN, *Il "caso Priolo": scelta politica vs bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta Online*, n. 3/2024, pp. 1058 ss.; G. GIORGINI PIGNATIELLO, *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, in *Dpce online*, 2024, pp. 3 ss.; M. CERUTI, *Bilanciamento governativo degli interessi e sindacato giurisdizionale per gli impianti industriali di interesse strategico. Le due facce della prima pronuncia della Consulta sulla riforma degli artt. 9 e 41 della Carta*, in *RGA online*, n. 57/2024, pp. 1 ss. Positivo, invece, il commento di M. CARDUCCI, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *Dpce online*, 2024, pp. 1 ss., secondo il quale lo schema sancito nella sent. n. 85/2013 ne uscirebbe "sbiadito" e inattuale, mentre la decisione sul "caso Priolo" enfatizzerebbe piuttosto il precedente costituito dalla seconda pronuncia sul "caso Ilva", la n. 58/2018. Per un duplice lettura si veda G. VIVOLI, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. "decreto Priolo" alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 4/2024, pp. 1 ss.

55 Così la sent. n. 105/2024 cit.

Nella sostanza il Governo, in assenza di vincoli legislativi stringenti, può stabilire le misure ritenute in grado di bilanciare i beni in conflitto, misure delle quali non è chiaro neppure il rapporto con l'AIA, e il giudice nulla potrà obiettare e non potrà disporre l'interruzione dell'attività, come affermato dalla stessa Corte, neppure «nel caso in cui apprezzi un “concreto pericolo” per la salute o l'incolumità pubblica, ovvero la salute o la sicurezza dei lavoratori»⁵⁶.

Proprio per le conclusioni raggiunte, la sentenza costituisce “un'occasione mancata” per valorizzare realmente l'intervenuta riforma degli artt. 9 e 41 Cost. Restano comunque le dichiarazioni iniziali, con cui la Consulta ha voluto sottolineare che i parametri costituzionali rispetto alla pronuncia sul “caso Ilva” sono cambiati e si può ipotizzare che in futuro le riflessioni solo avviate nella sentenza n. 105/2024, a partire dalla connessione della tutela dell'ambiente con l'interesse delle generazioni future e dalla modifica del comma 2 dell'art. 41 Cost., vengano condotte ad ulteriori sviluppi.

5. Le condanne della Corte EDU per violazione dell'art. 8 della Convenzione

Il “caso Ilva” ha poi valicato i confini nazionali e si presta, dunque, ad una verifica delle modalità di una tutela multilivello dell'ambiente e della salute. Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, è stata chiamata a pronunciarsi in diverse circostanze da cittadini residenti città di Taranto o in comuni limitrofi, in relazione ai danni alla salute determinati dall'acciaieria. Occorre premettere che la Convenzione europea non contiene un'esplicita norma a tutela dell'ambiente, ma ciò non ha impedito alla Corte di intervenire in merito a questioni che hanno ricadute importanti sull'ambiente, sulla base di una lettura estensiva di altre disposizioni e in particolare dell'art. 8, che riconosce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, nonché del domicilio e della corrispondenza. Secondo la Corte di Strasburgo, dall'art. 8 discendono per lo Stato non solo obblighi negativi di astenersi da ingerenze arbitrarie nella vita privata, ma anche obblighi positivi di adottare le misure ragionevoli e adeguate a garantire un rispetto effettivo della vita privata e i danni ambientali possono ben incidere sul benessere delle persone e nuocere alla loro vita privata e familiare⁵⁷.

Proprio in tempi recenti, la Corte europea ha confermato questa lettura, in relazione al tema complesso e di estrema attualità dei cambiamenti climatici⁵⁸. Ha fatto ricorso, ancora una volta, all'art. 8 della Convenzione, che include, nella sua ricostruzione, il diritto del

⁵⁶ Così ancora la sent. n. 105/2024 cit.

⁵⁷ Cfr., tra le altre, Corte EDU, Sez. II, 10 gennaio 2012, causa Di Sarno c. Italia, par. 104 ss., sulla gestione dei rifiuti in Campania. La Corte, a fronte della lamentela dei ricorrenti di essere stati costretti a vivere in un ambiente inquinato dai rifiuti abbandonati per le strade, ha condannato lo Stato italiano per non avere adempiuto all'obbligo di adottare quelle misure idonee «in grado di proteggere i diritti delle persone interessate al rispetto della loro vita privata e del loro domicilio e, in genere, al godimento di un ambiente sano e protetto». Cfr. anche Corte EDU, 9 dicembre 1994, *Lopez Ostra c. Spagna*, par. 50 ss., in cui la Corte ha riconosciuto che la realizzazione di un impianto di trattamento rifiuti, di sicuro interesse per la collettività, sarebbe però avvenuta senza l'adozione degli accorgimenti necessari per evitare una lesione del diritto della ricorrente alla vita privata e al godimento della propria abitazione; Corte EDU, sez. IV, 16 dicembre 2004, causa *Moreno Gomez c. Spagna*, par. 53 ss., in tema di inquinamento acustico. In argomento si veda P. FIMIANI, *Inquinamento ambientale e diritti umani*, in *Quest. giust., Speciale 1/2019, La Corte di Strasburgo*, pp. 376 ss.

⁵⁸ Corte EDU, Grande Camera, 9 aprile 2024, causa *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera*.

singolo individuo a una protezione efficace da parte delle autorità statali contro i gravi effetti negativi del cambiamento climatico sulla vita, la qualità della stessa, la salute e il benessere. Al contempo, la Corte ha sollecitato l'intervento del legislatore, nella consapevolezza che le misure per affrontare i cambiamenti climatici, in un sistema democratico, non possono che essere assunte dal potere legislativo ed esecutivo e non dal potere giudiziario, le cui competenze sono comunque complementari rispetto al processo democratico. Alla Corte, in linea con quanto stabilito dalla Convenzione, spetta verificare la proporzionalità delle misure adottate dal legislatore interno. La pronuncia è di estremo interesse, proprio perché, viene riconosciuto il diritto fatto valere da associazioni di donne anziane svizzere a ricevere dallo Stato una protezione efficace rispetto ai danni cagionati dal cambiamento climatico alla vita, alla salute e alla qualità della vita e la Corte ha pertanto condannato la Svizzera, per non avere definito chiaramente i limiti nazionali di emissioni di gas serra in atmosfera e per non avere adottato misure adeguate per conseguire gli obiettivi precedentemente individuati⁵⁹.

Anche nel caso *Ilva* la Corte ha fatto ricorso all'art. 8 della Convenzione⁶⁰. Nella prospettiva della Corte, «danni gravi arrecati all'ambiente possono compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata»⁶¹. Il concetto di gravità è relativo e dipende dall'intensità e dalla durata delle nocività e dalle conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato. In base all'art. 8, peraltro, non solo lo Stato deve astenersi da ingerenze arbitrarie, ma può essere anche tenuto a obblighi positivi per un rispetto effettivo della vita privata; così, in presenza di attività pericolose, allo Stato spetta l'obbligo positivo di adottare una legislazione congrua rispetto al livello di rischio che potrebbe derivare dall'attività stessa, una legislazione, quindi, che disciplini l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione. Nel caso dell'*Ilva*, la Corte, a fronte di studi scientifici che fin dal 1970 evidenziavano gli effetti inquinanti delle emissioni sull'ambiente e sulla salute delle persone, ha rilevato come i progetti posti in essere dalle Autorità competenti per un risanamento dell'area interessata, anche per effetto di proroghe e rinvii, non avessero raggiunto gli effetti sperati e come, per altro verso, il Governo si fosse preoccupato, con interventi urgenti, di garantire la prosecuzione dell'attività siderurgica. La situazione di inquinamento era rimasta sostanzialmente invariata e metteva in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio. La Corte europea ha dunque constatato «che le autorità nazionali hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per

⁵⁹ In argomento cfr. C. RAGNI, *Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso KlimaSeniorinnen*, in *Osserv. cost.*, n. 6/2024, pp. 114 ss.

⁶⁰ I ricorrenti avevano altresì contestato la violazione del diritto alla vita ai sensi dell'art. 2 CEDU, oltre che la lesione della vita privata di cui all'art. 8, ma la Corte ha preferito esaminare la questione essenzialmente sotto il profilo dell'art. 8. Cfr. C. LUZZI, *Il "Caso Ilva" nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU)*, in *Consulta Online*, n. 2/2019, p. 343, secondo cui la scelta si spiegherebbe, per un verso, per l'impossibilità di considerare, rispetto al diritto alla vita, il nesso di casualità come nesso individuale e non come rischio diffuso e, per altro verso, perché un eventuale accertamento della lesione dell'art. 2 avrebbe lasciato alle autorità italiane un margine di discrezionalità ridotto.

⁶¹ Cfr. Corte EDU, Sez. I, 24 gennaio 2019, causa *Cordella e altri c. Italia*.

assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata», in violazione dell'art. 8 della Convenzione. La Corte ha altresì rilevato la violazione dell'art. 13, per l'impossibilità per i ricorrenti di ottenere già a livello nazionale una riparazione per la lesione dei diritti sanciti dalla Convenzione.

La Corte europea ha quindi riconosciuto che lo Stato italiano ha violato la Convenzione nella gestione dello stabilimento siderurgico di Taranto, ma al contempo ha ritenuto che non vi fossero le condizioni per emanare una cd. "sentenza pilota" e quindi per indicare allo Stato le misure specifiche da seguire per dare esecuzione alla sentenza, anche in considerazione della complessità tecnica per giungere al risanamento delle aree inquinate. La procedura delle "sentenze pilota", introdotta in via giurisprudenziale⁶² e disciplinata, a partire dal 2011, dall'art. 61 del Regolamento della Corte⁶³, ha lo scopo di facilitare la risoluzione più rapida ed effettiva di un malfunzionamento sistemico che colpisce la tutela del diritto convenzionale e consente, dunque, alla Corte, in presenza di ricorsi che rivelino appunto una disfunzione strutturale o sistemica, di indicare le misure riparatorie che lo Stato interessato deve adottare a livello interno per fronteggiare il problema, nonché il termine entro cui devono essere assunte⁶⁴.

Nella pronuncia *Cordella* la Corte europea non ha fatto ricorso al procedimento di cui all'art. 61 citato, ma, pur evitando di fornire indicazioni a contenuto prescrittivo, ha comunque sottolineato l'urgenza di un risanamento ambientale e la necessità che fosse data esecuzione rapida al piano ambientale approvato dalle autorità. Spetta, dunque, allo Stato, come per ogni sentenza di condanna della Corte europea, non solo versare quanto riconosciuto a titolo di equa soddisfazione, ma anche, come ricordato dalla Corte, «scegliere, sotto il controllo del Comitato dei Ministri, le misure generali da adottare nel suo ordinamento giuridico interno per porre fine alla violazione constatata dalla Corte ed eliminarne per quanto possibile le conseguenze»⁶⁵. In base all'art. 46 della Convenzione, infatti, gli Stati si impegnano a conformarsi alle sentenze della Corte sulle controversie nelle quali sono parti. Le sentenze vengono trasmesse al Comitato dei ministri che ne controlla l'esecuzione e che può adire nuovamente la Corte in caso di inadempimento.

La Corte europea ha poi ribadito principi e condanna per lo Stato italiano in una pronuncia di poco successiva⁶⁶, nella quale ha affermato che non vi erano fatti e argomenti per giungere a conclusioni difformi rispetto alla sentenza *Cordella* del 2019, non ancora eseguita⁶⁷. Ha confermato l'urgenza di un risanamento dello stabilimento e del territorio

62 Cfr. Corte EDU, 22 giugno 2004, causa *Broniowski* c. Polonia.

63 La procedura è stata utilizzata, ad esempio, con la nota "sentenza Torregiani" (Corte EDU, sez. II, 8 gennaio 2013, causa *Torregiani* e altri c. Italia), concernente il problema del sovraffollamento delle carceri in Italia e delle condizioni di detenzione.

64 La procedura consente peraltro alla Corte di rinviare l'esame di tutti i ricorsi che traggono origine dallo stesso problema strutturale, in attesa che lo Stato adotti le misure riparatorie indicate nel dispositivo della sentenza pilota.

65 Così ancora Corte EDU, 24 gennaio 2019, causa *Cordella*, cit.

66 Corte EDU, Sez. I, 5 maggio 2022, causa *Ardimento* e altri c. Italia.

67 Nel frattempo, anche il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva sollecitato le autorità italiane ad eseguire il piano di risanamento ambientale più volte rinviato e richiesto aggiornamenti e informazioni, a partire dalla qualità dell'aria di Taranto, con decisione del 5 marzo 2020 e poi ancora con successiva decisione in data 11 marzo 2021, con la quale rimarcava altresì la mancata risposta alla

interessato dall'inquinamento ambientale, sottolineando anche in tale circostanza la necessità che il piano ambientale approvato dalle autorità nazionali a ciò destinato fosse messo in esecuzione nel più breve tempo possibile e ha quindi ritenuto che i ricorrenti avessero subito una violazione del loro diritto al rispetto della vita privata, nonché del loro diritto a un ricorso effettivo, protetti rispettivamente dagli articoli 8 e 13 della Convenzione.

Indubbiamente l'approccio della Corte europea è differente da quello di una Corte costituzionale. Il giudizio della Corte EDU non si limita al controllo di legittimità di una norma, ma è più ampio e coinvolge l'operato complessivo delle autorità nazionali nella valutazione del rispetto della Convenzione. Non viene in rilievo, dunque, solo l'attività legislativa, ma anche l'esecuzione delle norme e, come in occasione della sentenza *Cordella*, viene dato ampio risalto alla documentazione prodotta in giudizio, nel caso di specie per dimostrare l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività produttiva e i danni alla salute e all'ambiente. Resta un problema di fondo, concernente l'adeguamento degli Stati membri alle sentenze della Corte europea, tenuto conto che nella maggior parte dei casi la Corte non emana "sentenze pilota" e lascia al singolo Stato, con il supporto del Comitato dei ministri, l'individuazione delle misure da adottare per dare attuazione alla sentenza, sulla base di un principio di sussidiarietà nell'esecuzione appunto delle sentenze della Corte, che dovrebbe responsabilizzare le autorità nazionali nel garantire diritti e libertà sanciti nella Convenzione⁶⁸. In ogni caso, le argomentazioni della Corte europea, in relazione all'interpretazione dell'art. 8 della Convenzione, nonché dell'art. 13, possono arricchire il quadro di riferimento e il parametro con cui la stessa Corte costituzionale potrebbe essere chiamata nuovamente a confrontarsi.

6. Indicazioni chiare dalla sentenza della Corte di giustizia del 25 giugno 2024: le ripetute proroghe del termine per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute sono in contrasto con la normativa europea

Anche la Corte di giustizia ha avuto occasione di confrontarsi con la vicenda Ilva, con una recente pronuncia di estremo interesse⁶⁹, concernente il mancato rispetto da parte della normativa statale delle direttive europee in tema di autorizzazione integrata ambientale.

Per inquadrare meglio la questione, è opportuno ricordare che alcuni anni prima, la Corte di Lussemburgo era già stata chiamata a verificare l'adempimento da parte dello Stato italiano degli obblighi stabiliti nelle direttive concernenti la riduzione integrata dell'inquinamento. In particolare, nel 2011 la Corte di giustizia aveva condannato l'Italia⁷⁰, su ricorso della Commissione, per la violazione dell'art. 5 della cd. "direttiva IPPC", ossia la dir. 2008/1/CE, che sostituiva la precedente direttiva 1996/61/CE in materia. In sostanza, fin dal 1996 veniva richiesto a tutti gli Stati membri di adeguare gli impianti esistenti, entro il termine del 30 ottobre 2007, alle condizioni prescritte dalla direttiva stessa, con l'obiettivo di ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel terreno, così da assicurare un elevato livello di

richiesta di informazioni in precedenza formulata.

68 Cfr. M. FIORI, *L'esecuzione delle sentenze nel sistema convenzionale: profili teorici e pratici*, in *Quest. giust., Speciale 1/2019, La Corte di Strasburgo*, pp. 360 ss.

69 Cfr. Corte giust. 25 giugno 2024, nella causa C-626/22.

70 Cfr. Corte giust. 31 marzo 2011, nella causa C-50/10.

tutela dell'ambiente nel suo complesso. L'Italia non aveva riesaminato e aggiornato le autorizzazioni già rilasciate per numerosi impianti esistenti; da ciò la condanna della Corte di giustizia per non avere adottato le misure necessarie per un effettivo controllo da parte delle autorità competenti, attraverso autorizzazioni o mediante il riesame e l'eventuale aggiornamento delle prescrizioni in esse contenute, che gli impianti rientranti nel campo di applicazione della direttiva sopra richiamate sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento funzionassero secondo i requisiti stabiliti nella direttiva medesima.

A distanza di diversi anni la Corte di Giustizia è tornata a pronunciarsi, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, sulla conformità della normativa italiana rispetto alla "direttiva IPPC", proprio in relazione allo stabilimento siderurgico di Taranto e lo ha fatto con una sentenza che giunge a conclusioni ben diverse da quelle cui era pervenuta la Consulta nel 2013. La domanda è giunta alla Corte nell'ambito di una controversia relativa ad un'azione collettiva proposta da soggetti residenti nel Comune di Taranto, che assumono lesi i loro diritti alla salute, ad un'esistenza serena e al clima dall'inquinamento causato dalle emissioni provenienti dallo stabilimento ex-Ilva di Taranto.

In relazione a tutte e tre le questioni pregiudiziali poste dal giudice del rinvio, la Corte ha ritenuto sussistere un contrasto tra la normativa italiana e la direttiva 210/75/UE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, che aveva a sua volta provveduto alla rifusione di ben sette direttive in materia, inclusa quella del 2008 sopra richiamata.

Innanzitutto, la Corte di giustizia non ha mancato di rilevare, ai fini dell'applicazione della direttiva, la stretta connessione tra tutela della qualità dell'ambiente e tutela della salute umana. In questa prospettiva, la valutazione del danno sanitario dovrebbe essere sempre prevista prima del rilascio o del riesame dell'autorizzazione all'esercizio di un'installazione, quale atto interno ai procedimenti in questione. La Corte evidenzia come, al contrario, la normativa italiana, incluso il d.l. "salva Ilva" del 2012, non richieda alcuna valutazione degli impatti dell'installazione sulla salute umana, come elemento che può condizionare il rilascio dell'autorizzazione, con conseguente violazione della direttiva 210/75/UE, letta alla luce dell'art. 191 TFUE e degli artt. 35 e 37 della CDFUE.

La normativa italiana si è rivelata non conforme anche sotto il profilo della completezza dei valori limite di emissione che vengono fissati in sede di AIA. Non è sufficiente, cioè, richiedere la fissazione di tali valori solo per le sostanze inquinanti la cui emissione era prevedibile, senza tenere conto, nel procedimento di riesame, di tutte le emissioni effettivamente generate dall'impianto in esercizio e relative ad altre sostanze inquinanti e, in generale, anche ai fini del rilascio dell'autorizzazione, di tutte le emissioni scientificamente note come nocive.

Infine, la Corte di giustizia, dopo avere sottolineato che lo stabilimento Ilva è stato oggetto di autorizzazione soltanto il 4 agosto 2011, con quasi quattro anni di ritardo rispetto alla scadenza fissata dalla direttiva al 30 ottobre 2007 per gli impianti esistenti, non ha condiviso le giustificazioni addotte dal Governo italiano per le ripetute proroghe dei termini concessi ai gestori dello stabilimento per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio dell'installazione. Il Governo aveva osservato che, in assenza di proroghe, si sarebbe dovuto procedere all'interruzione

dell'attività dello stabilimento per diversi anni, con gravi conseguenze a livello occupazionale e che l'adozione delle norme speciali e quindi delle relative proroghe sarebbe derivata da un bilanciamento tra la protezione dell'ambiente e quella dell'occupazione. La Corte – e il passaggio è di estremo interesse – ha, invece, ritenuto che tali norme speciali fossero in contrasto con la direttiva 2010/75/UE, in considerazione dei rilevati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. In presenza di tali pericoli, l'art. 8, par. 2, della direttiva esige che l'esercizio dell'installazione sia sospeso.

Si tratta di affermazioni nette e in linea, del resto, con i precedenti giurisprudenziali della Corte di Lussemburgo in tema di emissioni. In passato la Corte ha ritenuto, infatti, che i soggetti dell'ordinamento direttamente interessati da un rischio di superamento di valori massimi o di soglie di allarme, in relazione all'inquinamento atmosferico, debbano poter ottenere dalle competenti autorità nazionali la predisposizione di un piano di azione. E, con riferimento a tali piani, pur riconoscendo una discrezionalità in capo agli Stati per il conseguimento degli obiettivi di contenimento delle emissioni inquinanti, in considerazione della necessaria ponderazione comparativa degli interessi antagonisti, ha affermato che gli Stati sono comunque tenuti ad «adottare, sotto il controllo del giudice nazionale, nel contesto di un piano di azione e a breve termine, le misure idonee a ridurre al minimo il rischio di superamento dei valori limite o delle soglie di allarme ed a ritornare gradualmente ad un livello inferiore ai detti valori o alle dette soglie, tenendo conto delle circostanze di fatto e dell'insieme degli interessi in gioco»⁷¹. Principi poi ribaditi nella giurisprudenza successiva⁷², in cui la Corte ha altresì sottolineato l'importanza che le autorità nazionali si adeguino a quanto statuito dal giudice. Qualora, infatti, una decisione di un organo giurisdizionale restasse inoperante, per mancanza di alcun mezzo per farla rispettare, la normativa nazionale violerebbe il contenuto essenziale del diritto a un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta⁷³.

La pronuncia della Corte di giustizia costituisce, dunque, un precedente importante, per l'interpretazione della direttiva europea per le specifiche questioni prospettate in via pregiudiziale e, in generale, per alcuni principi che se ne ricavano: salute e ambiente richiedono garanzie rigorose, sulla base di procedimenti che devono assicurare un elevato livello di tutela, prevedendo, ad esempio, limiti di emissione e analisi per tutte le sostanze potenzialmente nocive, nonché una valutazione del danno sanitario che preceda il rilascio o il riesame dell'autorizzazione. E laddove sussistano pericoli gravi e rilevanti, non vi è margine per operazioni di bilanciamento che conducano a ripetute proroghe del termine per conformarsi alle necessarie misure di protezione di salute e ambiente.

7. Considerazioni conclusive

⁷¹ Cfr. Corte giust., 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janecek*, par. 47.

⁷² Si veda Corte giust., 19 novembre 2014, causa C-404/13, *ClientEarth*, in cui ha affermato che nel caso di superamento di valori limite, le autorità devono adottare un piano di qualità dell'aria con misure in grado di garantire che il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile e che, laddove il piano non sia stato predisposto, spetti «al giudice nazionale competente, eventualmente adito, adottare ogni misura necessaria, come un'ingiunzione, affinché tale autorità predisponga il piano richiesto dalla citata direttiva nelle condizioni previste da quest'ultima» (par. 58).

⁷³ Cfr. Corte giust., 19 dicembre 2019, causa C-752/18, *Deutsche Umwelthilfe*, parr. 35 ss.

Prima di svolgere alcune osservazioni finali, è utile una considerazione di carattere preliminare: in una vicenda di questa portata, qualunque decisione, che sia politica⁷⁴, amministrativa o giudiziaria non può non basarsi sui risultati di studi scientifici, numerosi, ripetuti nel tempo, condotti da organismi in grado di assicurare indipendenza e competenza e, in generale, il più possibile attendibili⁷⁵. Anche laddove la scienza non sia in grado di fornire dati definitivi, in ogni caso può offrire una serie di elementi fattuali dai quali il diritto non può prescindere⁷⁶ e proprio in tema di tutela della salute e dell'ambiente se ne è avuta ampia conferma, ad opera della stessa giurisprudenza costituzionale⁷⁷.

Nel caso di specie, la gravità della situazione era nota già da tempo alle autorità competenti. Nel 1990 era stata una delibera del Consiglio dei ministri a qualificare Taranto e altri Comuni limitrofi come «aree ad elevato rischio ambientale», con richiesta al Ministero dell'ambiente di istituire un piano per il risanamento del territorio, piano che venne poi approvato nel 1998. Tutte le pronunce giurisdizionali si sono fondate su numerosi studi condotti da soggetti istituzionali con competenze specifiche, a partire dai rapporti del Centro europeo ambiente e salute, organismo dell'Oms, del 1997 e del 2002, per arrivare ai rapporti cd. «Sentieri» del 2012 e 2014⁷⁸, nonché a numerosi rapporti di ARPA. Ancora nel 2017 l'Agenzia regionale rilevava come nell'area ad alto rischio ambientale il tasso di mortalità e di ricoveri ospedalieri per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive fosse superiore rispetto alla media regionale e confermava l'esistenza di un nesso causale tra le emissioni industriali e i danni alla salute nella zona di Taranto.

Vi era, dunque, una diffusa consapevolezza dei danni causati dall'attività dello stabilimento siderurgico, come del mancato rispetto delle condizioni stabilite nel provvedimento di riesame dell'AIA dell'ottobre 2012, rilasciato dopo il sequestro disposto dal G.i.p di Taranto, tanto che nel d.l. n. 61/2013 si prevedeva la nomina di un commissario

74 Si può ricordare che, ai sensi dell'art. 191 TFUE, l'Unione europea, nel predisporre la propria politica in materia ambientale, deve tenere conto dei dati scientifici e tecnici disponibili.

75 Sul rapporto tra scienza, *policy* e diritto, in termini di "co-produzione", si rinvia a M. TALLACCHINI, voce *Scienza e potere*, in *Enc. Dir., I tematici*, V, Giuffrè, Milano, 2023, p. 1060. Per un verso, la scienza fornisce informazioni e, in virtù della sua autorevolezza, anche una specifica legittimazione alle norme; per altro verso, «policy e diritto regolano processi e prodotti scientifico-tecnologici, prescrivendone le condizioni di legittimità».

76 In tal senso cfr. F. DE LEONARDIS, *Il dovere di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2024, p. 5.

77 Basti pensare alla nota pronuncia del 2002 sugli interventi di psichirurgia, in cui la Corte afferma che un intervento del legislatore sul merito di scelte terapeutiche non potrebbe derivare da valutazione di mera discrezionalità politica, dovendosi piuttosto fondare «sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati». Così Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282. O ancora alla giurisprudenza in tema di obblighi vaccinali. La Corte ha sempre affermato che «la discrezionalità del legislatore deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte» (Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 5), nonché «alla luce delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia» (Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 5; 9 febbraio 2023, n. 14).

78 Si tratta di due studi epidemiologici redatti dall'Istituto superiore di sanità su richiesta del Ministero della salute, che rivelavano come il numero di ricoveri e di morti per tumori e malattie del sistema cardiocircolatorio nel sito di interesse nazionale di Taranto fossero superiori alla media nazionale e regionale e correlate all'inquinamento causato dall'attività siderurgica.

straordinario incaricato della gestione della società per un periodo non superiore a trentasei mesi. Governo e Parlamento hanno compiuto una scelta ben precisa, quella di tutelare l'occupazione, in considerazione della dimensione dello stabilimento e del numero estremamente elevato di addetti. La Corte costituzionale, almeno in un primo momento, ha ritenuto di giustificare tale scelta, indicando al contempo alcuni paletti, dal punto di vista temporale e procedimentale, che però non hanno sortito gli effetti sperati.

A distanza di dodici anni dalla prima sospensione degli impianti ad opera del giudice penale di Taranto e dal primo decreto "salva Ilva", la situazione di fatto sotto il profilo ambientale e sanitario resta grave, ma al contempo, dal punto di vista giuridico, si aprono alcuni spiragli per una differente evoluzione, alla luce dell'intervenuta riforma costituzionale, nonché delle pronunce provenienti dalla Corte EDU e dalla Corte di giustizia, di cui si dovrà tenere conto tanto in sede amministrativa, in occasione del rilascio della nuova autorizzazione integrata ambientale – considerato che l'ultima è scaduta da più di un anno – nella quale andrà effettuata la valutazione del danno sanitario e andranno inserite prescrizioni con riferimento a un set più completo di sostanze inquinanti, come in sede giurisdizionale, a partire dai processi in corso, in sede civile (con domande inibitorie e risarcitorie) e penale.

Innanzitutto, l'idea che si debba ricercare tra i diversi valori in conflitto⁷⁹ un punto di equilibrio dinamico e non prefissato in anticipo non può impedire di trarre indicazioni utili già dal testo della Carta costituzionale⁸⁰, per limitare la discrezionalità dell'interprete. La modifica del secondo comma dell'art. 41 Cost., che ha inserito "ambiente" e "salute" come limiti espliciti alla libera iniziativa economica e non più enucleabili in via interpretativa dalla clausola generale dell'utilità sociale andrebbe in tal senso valorizzata. Inoltre, il bilanciamento⁸¹ non implica comunque il conseguimento di un perfetto equilibrio tra i beni interessati, ma, come è stato osservato, può determinare un "ordine di precedenza"⁸²,

79 La Corte utilizza spesso come fungibili i termini di interessi, diritti, principi, valori. In argomento cfr. F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, p. 33.

80 Si vedano in argomento le considerazioni di A. D'ATENA, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 3076-3077.

81 In questa sede si prende atto che il bilanciamento tra valori costituzionali è ormai una tecnica acquisita nel giudizio di costituzionalità, ma non si può non ricordare che il ricorso a questa tecnica è stato messo in discussione in dottrina, anche perché finirebbe con l'incrementare il grado di incertezza e indeterminatezza del diritto interpretato e applicato, spingendo nella direzione di una marginalizzazione del testo costituzionale. Cfr. V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova, 1995, pp. 260 ss., fortemente critico nei confronti dell'interpretazione per principi; A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 42 ss. Diversamente, cfr. F. MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 51 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, pp. 147 ss.

82 Cfr. A. MORRONE, voce *Bilanciamento*, cit., p. 197. Nel senso dell'esistenza di una vera e propria gerarchia di valori ricavabile già dal testo della Costituzione cfr. A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, n. 4/1991, pp. 657-658. *Contra*, nel senso che in astratto non può darsi un ordine di precedenza tra diritti e principi costituzionali, cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 32 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., 170, per il quale, data la pluralità di principi e valori, non strutturati secondo una gerarchia –

variabile in relazione alle circostanze concrete, nonché in base ai beni e alle norme costituzionali che vengono in rilievo⁸³. Senza poter entrare in questa sede nel merito di un tema - quello della ponderazione tra interessi - così vasto e complesso, si può rilevare che negli ultimi anni, grazie alla circolazione dei modelli, si è andato affiancando alla ragionevolezza, quale canone per eccellenza del bilanciamento, quello della proporzionalità⁸⁴, elaborato in Germania e costantemente impiegato dalla Corte di giustizia per valutare la legittimità delle limitazioni alle libertà stabilite nei Trattati. Il canone, come noto, prevede un test sulla "idoneità" della misura a raggiungere il fine che si intende perseguire, sulla "necessità", nonché sulla "proporzionalità in senso stretto"⁸⁵, anche indicata come "adeguatezza"⁸⁶. Nel caso Ilva è lo stesso legislatore a condizionare la prosecuzione dell'attività, «qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione», al rispetto di prescrizioni volte ad «assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili» (art. 1, co. 1, d.l. 207/2012). Vi è già, in sostanza, una graduazione a livello normativo: la prosecuzione dell'attività è ammessa solo nel caso in cui ambiente e salute ricevano "la più adeguata" tutela. L'applicazione, dunque, a tale fattispecie, del canone della proporzionalità dovrebbe condurre a ritenere legittime quelle misure che vanno a impedire la prosecuzione dell'attività produttiva solo nel caso siano le uniche in grado di garantire adeguatamente la tutela della salute e dell'ambiente e laddove non esistano, alla luce dell'evoluzione della tecnica e della scienza, altre misure meno impattanti sull'attività stessa in grado di assicurare un'eguale protezione per ambiente e salute. Qualora si dovesse concludere nel senso che misure di questo genere non siano individuabili – magari perché la situazione ambientale, proprio per il protrarsi negli anni dell'inerzia e della mancanza di adeguati interventi, da parte

incompatibile con il carattere pluralistico della società – non vi può essere «una scienza della loro composizione, ma una prudenza nel loro bilanciamento».

83 In proposito Guastini parla di ponderazione o bilanciamento come tecnica che consiste nello stabilire tra i principi in conflitto una gerarchia assiologica mobile, che non implica una conciliazione e quindi l'individuazione di un punto di equilibrio, bensì l'applicazione di un principio e l'accantonamento temporaneo di un altro. Così R. GUASTINI, *Teoria e ideologia dell'interpretazione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 776 ss. Il bilanciamento secondo l'Autore deve pertanto essere tenuto distinto dall'interpretazione. Cfr. R. GUASTINI, *Ancora sull'interpretazione costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2005, pp. 457 ss.

84 Di recente si può vedere la sent. 9 febbraio 2023, n. 14, in tema di vaccinazioni obbligatorie. In dottrina cfr. F. VIGANÒ, *La proporzionalità nella giurisprudenza recente della Corte costituzionale. Un primo bilancio*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti*, cit., I, pp. 1113 ss., che tiene distinto il giudizio di proporzionalità delle pene, da quello che trascende la materia sanzionatoria. Cfr. anche M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità: oltre l'eguaglianza delle leggi*, *ivi*, III, pp. 2388 ss. Per una lettura diversa cfr. A. MORRONE, *Ragionevolezza e proporzionalità, tra diritti e Costituzione*, *ivi*, III, pp. 2465 ss.

85 Sulla struttura trifasica del giudizio di proporzionalità cfr. G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 270 ss. Ai tre test indicati se ne può aggiungere un altro, concernente la prima fase, detta di "legittimità", relativa cioè alla valutazione della legittimità dei fini perseguiti dal legislatore. Cfr. M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità*, cit., p. 2390. Come osserva Morrone, però, «la Corte è refrattaria a canonizzare in modo specifico i "test di giudizio"». Così A. MORRONE, *Ragionevolezza e proporzionalità*, cit., p. 2472.

86 Cfr. N. VICECONTE, *Proporzionalità e bilanciamento d'interessi nelle decisioni delle Corti*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, cit., pp. 202 ss.

dell'impresa come delle amministrazioni di controllo, è già del tutto compromessa – allora non si dovrebbe insistere con discipline di carattere transitorio, che impediscono una garanzia effettiva della salute e dell'ambiente, sebbene siano guidate, a loro volta, da esigenze costituzionalmente rilevanti⁸⁷. La Corte di giustizia, come detto, non ha mancato di rilevare che, trattandosi di impianto esistente, fosse previsto un congruo periodo di tempo per l'adeguamento sul piano tecnico alle prescrizioni della direttiva e che ripetute proroghe, nonostante l'individuazione di pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana, fossero da ritenere incompatibili con il dettato della direttiva europea.

Una simile conclusione può essere rafforzata dal richiamo alla giurisprudenza consolidata in tema di diritto alla salute, circa la necessità che il nucleo essenziale dello stesso sia sempre garantito a tutti gli individui, inclusi gli stranieri irregolarmente soggiornanti⁸⁸, a prescindere dalle risorse finanziarie⁸⁹. Ancora di recente la Corte ha ricordato che sussiste una «spesa costituzionalmente necessaria»⁹⁰, nel senso che in un contesto di risorse scarse, «devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.»⁹¹. Il nucleo essenziale del diritto alla salute non può dunque essere messo in discussione, che si tratti di trovare le risorse per garantirne una tutela effettiva, oppure che si tratti di intervenire su un'attività produttiva gravemente lesiva dello stesso (oltre che dell'ambiente).

Anche le recenti pronunce della Corte di Strasburgo, nonché della Corte di giustizia sopra richiamate, spingono in questa direzione e possono essere valorizzate nella prospettiva di un'integrazione delle tutele dei diritti fondamentali, che non vuole peraltro svilire il ruolo della Corte costituzionale⁹², quale organo cui spetta assicurare la garanzia di tali diritti⁹³. La Consulta, cioè, nell'esercizio delle sue funzioni, è chiamata a prendere nella dovuta considerazione l'interpretazione di carte dei diritti, convenzioni, normativa UE proveniente dagli organi appositamente preposti, mediante un dialogo costante con gli stessi. Le pronunce della Corte di giustizia, come della Corte di Strasburgo possono fare ingresso nel

87 In generale sull'argomento cfr. M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, UTET, 1990, pp. 373 ss.

88 Cfr. la sent. 17 luglio 2001, n. 252, in cui la Consulta ribadisce l'esistenza di «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto»; nucleo che deve essere «riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato».

89 Si veda, tra le tante, la sent. 16 luglio 1999, n. 309, in tema di assistenza sanitaria gratuita per gli indigenti che si trovino all'estero; oppure, in tema di LEA, la sent. 10 aprile 2020, n. 62.

90 Così Corte cost., 6 dicembre 2024, n. 195. Concetto di «spesa costituzionalmente necessaria» cui aveva già fatto riferimento la sent. 12 luglio 2017, n. 169, in tema di rapporto Stato-Regioni nel finanziamento dei LEA.

91 Così ancora la sent. n. 195/2024 cit.

92 Cfr. G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, CEDU e Carta sociale europea*, in *Riv. AIC*, n. 3/2020, pp. 146 ss. Per una diversa posizione, nell'ottica della massimizzazione delle tutele, cfr. A. RUGGERI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e giudici nazionali, alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale (tendenze e prospettive)*, in *Osserv. cost.*, n. 1/2018, pp. 137 ss.

93 In tal senso la sent. 9 maggio 2014, n. 120.

nostro ordinamento anche per chiarire la portata di alcuni diritti fondamentali, prospettando soluzioni nuove, pur sempre compatibili con i nostri principi costituzionali, nell'ottica di un'interpretazione evolutiva della stessa Costituzione⁹⁴. Senza dimenticare che le sentenze della Corte di giustizia, anche rese in sede pregiudiziale, si inseriscono direttamente nel nostro ordinamento⁹⁵ e che l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia ha efficacia *ultra partes*⁹⁶ e pertanto con la pronuncia concernente la direttiva sull'autorizzazione integrata ambientale dovranno confrontarsi tutti i giudici nazionali, ma anche il legislatore, per garantirne adeguata attuazione.

Il quadro giuridico complessivo di riferimento concernente l'attività dello stabilimento siderurgico di Taranto è cambiato, alla luce delle modifiche costituzionali degli articoli 9 e 41, come delle pronunce rese dalla Corte di Strasburgo – con l'applicazione al caso di specie dell'art. 8 della Convenzione europea – e dalla Corte di giustizia. È opportuno che il potere politico-amministrativo torni a occuparsi della vicenda, per approntare una tutela della salute umana e dell'ambiente più adeguata rispetto a quella realizzata finora. Al contempo, il potere giudiziario sarà chiamato a vigilare, dando applicazione alla sentenza della Corte di giustizia per gli aspetti esaminati in sede pregiudiziale ed eventualmente coinvolgendo nuovamente la Corte costituzionale, nella prospettiva di un'adeguata valorizzazione dei novellati articoli 9 e 41 della Costituzione, a partire dalle aperture già presenti nella sentenza sul "caso Priolo", nonché dell'art. 8 della Convenzione europea.

94 Cfr. la sent. 26 febbraio 2020, n. 32, in tema di applicazione retroattiva di norme sull'esecuzione della pena o di misure alternative, in cui la Corte, pur utilizzando come parametro l'art. 25, comma 2, Cost., richiama l'art. 7 CEDU come interpretato dalla Corte EDU, anche per giustificare una limitazione al principio per cui le pene devono essere eseguite di regola in base alla legge in vigore al momento dell'esecuzione. Cfr. altresì la sent. 29 maggio 2020, n. 102, secondo cui la Convenzione sui diritti del fanciullo può essere utilizzata «quale strumento interpretativo delle corrispondenti garanzie costituzionali», tra le quali, nel caso di specie, gli artt. 2, 30 e 31 Cost., evocati dalle ordinanze di rimessione.

95 Cfr. la sent. 19 aprile 1985, n. 113, in cui la Consulta ha precisato che la normativa comunitaria entra nell'ordinamento italiano quando immediatamente applicabile e ciò vale anche per le sentenze interpretative della Corte di giustizia.

96 Cfr. Cass. civ., sent. 17 maggio 2019, n. 13425, in cui la Suprema Corte ha affermato che alle sentenze rese dalla Corte di giustizia «sia pregiudiziali sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione UE, va attribuito il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che creino *ex novo* norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia erga omnes nell'ambito della Comunità». Nello stesso senso Cons. Stato, Sez. IV, sent. 4 marzo 2014, n. 1020.