

Il Supremo Tribunale Federale brasiliano e la questione dell'amianto*

Aristide Canepa**

SOMMARIO: 1. Introduzione; – 2. Prima fase: l'approccio formalistico; – 3. Seconda fase: fra procrastinazione e maturazione di una nuova sensibilità; – 4. Terza fase: il *revirement* imperfetto.

ABSTRACT:

Il lavoro ricostruisce ed analizza l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale del Supremo Tribunale Federale brasiliano legata alla problematica dell'uso dell'amianto, negli anni Duemila, dalle sentenze di taglio formalistico del 2003, fino alla dichiarazione di incostituzionalità della legge federale che autorizzava l'estrazione dell'amianto crisotilo, intervenuta nel 2017 ma ancora da applicare.

The work retraces and analyses the evolution of the constitutional review of the Brazilian Supreme Federal Court, on the matters related to the use of asbestos, in the 21st century. Starting by the exam of the formalistic judgments of the year 2003, the work reaches the statements on the unconstitutionality of the federal law allowing exploitation of chrysotile asbestos, delivered in 2017 but not yet implemented.

1. Introduzione

Il 29 novembre 2017, il Supremo Tribunale Federale brasiliano (d'ora in avanti STF) dichiarava l'incostituzionalità, con effetto vincolante *erga omnes*, dell'art. 2 della legge federale n. 9.055/1995, che autorizzava l'estrazione, la lavorazione e la commercializzazione dell'a-

* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco. Le citazioni testuali dal portoghese sono tradotte dall'Autore. La data di ultima consultazione dei siti citati è l'8 novembre 2018.

** Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Genova, aristide.canepa@unige.it.

mianto, nella sola variante crisotilo (il c.d. amianto bianco). Tale decisione, che potrebbe portare al bando totale del minerale in oggetto, inserendo anche il Brasile nel numero crescente di paesi che ne hanno vietato l'utilizzo, non ha però ancora avuto – per le ragioni che si spiegheranno *infra* – piena attuazione. Nondimeno, si tratta di una decisione storica che, in prospettiva, potrebbe forse porre la parola fine su un contenzioso ormai pluri-decennale, e che costituisce elemento di interesse non solo in rapporto al tema centrale del diritto alla salute, bensì anche ad altri importanti aspetti dell'ordinamento costituzionale brasiliano, come il rapporto tra federazione e stati-membri, la gerarchia delle fonti, gli strumenti e le procedure per il controllo di costituzionalità.

Il 24 giugno 1986, nel quadro delle crescenti preoccupazioni indotte dagli studi medici sulle conseguenze dell'esposizione ad amianto, che a partire dagli anni Settanta del secolo scorso avevano indotto un crescente numero di Paesi a stabilire limitazioni al suo utilizzo industriale e/o alla sua estrazione¹, viene stipulata a Ginevra la convenzione n. 162 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, relativa alla sicurezza nell'utilizzazione dell'amianto. Sebbene il testo della Convenzione non imponga un obbligo assoluto di bandire l'uso di ogni forma di amianto, esso vincola gli Stati contraenti a limitarlo e ad aggiornare periodicamente la propria legislazione in materia, sulla base dell'avanzamento degli studi scientifici sulla pericolosità della sostanza (art. 3, § 2). Questa idea di legislazione *in progress* svolgerà un ruolo piuttosto importante nei successivi sviluppi della questione amianto in Brasile, fornendo quanto meno una base giuridica alle diverse leggi statali che interverranno in senso più restrittivo di quella federale, ponendo le basi dell'importante contenzioso giudiziario di cui si cerca di dar conto nel presente scritto.

Dopo l'approvazione parlamentare della Convenzione, intervenuta col Decreto Legislativo n. 51 del 25 agosto 1989, il Brasile ne deposita gli strumenti di ratifica in data 18 maggio 1990 e questa entra in vigore sul suo territorio il 18 maggio dell'anno successivo². La successiva legge federale n. 9.055/1995, dell'1 giugno 1995, nell'attuazione degli obblighi assunti in sede internazionale, sembra inizialmente spingersi persino oltre le esigenze espresse dal testo internazionale, sancendo all'art. 1 il divieto di estrazione, commercializzazione ed utilizzo di diverse tipologie di amianto³, e conservando al successivo art. 2

¹ Per un'idea di massima, v. L. KAZAN-ALLEN (a cura di), *Chronology of Asbestos Bans and Restrictions*, sul sito dell'*International Ban Asbestos Secretariat*, all'indirizzo web http://www.ibasecretariat.org/chron_ban_list.php. Peraltro, va segnalato che la cronologia non risulta pienamente soddisfacente proprio sui dati relativi al Brasile.

² V. il Decreto del Presidente della Repubblica n. 126, del 22 maggio 1991, in *Diário Oficial da União*, del 23 maggio 1991.

³ Gli artt. 1 e 2 della legge federale n. 9.055/1995, dell'1 giugno 1995, recitano:

Art. 1: «Sono vietate sull'intero territorio nazionale:

I. L'estrazione, la produzione, il trattamento industriale, l'utilizzazione e la commercializzazione dell'actinolite, dell'amosite (amianto bruno), dell'antofillite, della crocidolite (amianto blu) e della tremolite, varietà minerali appartenenti al gruppo degli anfiboli, così come dei prodotti che contengano queste sostanze minerali;

II. La vaporizzazione (spray) di tutti i tipi di fibra, sia di asbesto/amianto di varietà crisotilo, sia di quelle naturali e artificiali di cui all'art. 2 della presente Legge;

III. La vendita di fibre sfuse in polvere, sia di asbesto/amianto di varietà crisotilo, sia di quelle naturali e artificiali di cui all'art. 2 della presente Legge».

solo la liceità del tipo crisotilo, di cui esistono importanti impianti estrattivi nel Paese. Il percorso di approvazione della legge non è però scontato: il Presidente della Repubblica Cardoso ne ha infatti vetato due disposizioni, per quanto non attinenti agli elementi essenziali del testo⁴.

Al di là delle apparenze, la legge federale n. 9.055/1995 costituisce di fatto un esile compromesso tra le esigenze di tutela della salute pubblica, legate ai crescenti progressi della ricerca scientifica nella dimostrazione della pericolosità dell'esposizione ad amianto, e i consistenti interessi economici legati allo sfruttamento dell'importante giacimento di amianto crisotilo (il terzo del mondo per importanza), localizzato nella municipalità di Minaçu, nello Stato di Goiás⁵. Questo stesso carattere compromissorio contribuisce a spiegare la successiva insorgenza di importanti contenziosi giuridici, legati principalmente all'iniziativa, presa da alcuni parlamenti statali, di approvare leggi volte a vietare sul rispettivo territorio anche l'uso dell'amianto crisotilo, pur nella vigenza della legge federale n. 9.055/99 cit. Pur senza alcuna pretesa di esaustività, si cercherà nel presente lavoro di fornire una ricostruzione del percorso giurisprudenziale del Supremo Tribunale Federale, che lo ha portato nell'arco di un quindicennio ad un sostanziale mutamento di indirizzo.

2. Prima fase: l'approccio formalistico

Con qualche approssimazione, l'evoluzione dell'approccio del STF alla questione amianto può essere ripartita in tre fasi.

La prima fase si colloca nel triennio 2001-2003 e prende le mosse dall'approvazione delle prime leggi statali che proibiscono l'amianto crisotilo, in particolare la l. n. 2.210/01, del 5 gennaio 2001, dello stato del Mato Grosso do Sul; e la l. n. 10.813/01, del 24 maggio 2001, dello stato di São Paulo.

La legge del Mato Grosso do Sul, pur non facendo espressa menzione del crisotilo, vieta «la fabbricazione, l'ingresso, la commercializzazione e lo stoccaggio di amianto o di prodotti a

Art. 2: «L'asbesto/amianto di varietà crisotilo (amianto bianco), del gruppo minerale dei serpentine, e le altre fibre, naturali e artificiali, di qualsiasi origine, utilizzate per le stesse finalità, saranno estratte, trattate industrialmente, utilizzate e commercializzate secondo le disposizioni della presente legge».

⁴ Si tratta dell'art. 3, § 1, relativo all'istituzione di commissioni di fabbrica incaricate del controllo della qualità dell'ambiente di lavoro, che secondo Cardoso difettavano della necessaria qualificazione tecnica; e dell'art. 12, che stabiliva un termine di 90 giorni per l'adozione delle necessarie norme regolamentari da parte dell'Esecutivo e gli attribuiva il potere di stabilire le penalità per chi violasse la legge stessa, previsioni che il Presidente ritenne incostituzionali. V. il messaggio presidenziale dell'1 giugno 1995 sul sito del Governo brasiliano, all'indirizzo https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-9055-1995.pdf.

⁵ Secondo le stime 2018 dello *U.S. Geological Survey*, il Brasile sarebbe al quarto posto tra i produttori mondiali di amianto nel 2017, dopo essere stato al secondo (insieme alla Cina) nel 2016. Oltre al mercato interno, la produzione è anche destinata all'esportazione e, per es., il 99% dell'amianto utilizzato negli Stati Uniti, che è solo del tipo crisotilo, proviene dal Brasile. V. U.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR-U.S. GEOLOGICAL SURVEY, *Mineral Commodity Summaries 2018*, Reston, USGS, 2018, pp. 26-27.

base di amianto, destinati alle costruzioni civili» nel territorio dello stato (art. 1 cpv.), specificando che si intende per amianto «qualsiasi fibra dei silicati minerali che appartengono alle rocce metamorfiche del gruppo delle serpentine, e del gruppo degli anfiboli [...] o qualsiasi composto che contenga uno o più di tali elementi naturali» (art. 1, § 1). La proibizione riguarda inoltre «qualsiasi prodotto, derivato o misto, di silicati naturali, idrossido di calcio e magnesio» (art. 1, § 2).

La legge dello stato di S. Paulo, con perizia legistica indubbiamente superiore, stabiliva uno scadenziario volto a rendere progressivamente effettivo, entro il gennaio 2005, il divieto di «importazione, estrazione, utilizzo, commercializzazione, fabbricazione ed installazione [...] di prodotti o materiali contenenti qualsiasi tipo di amianto, in qualsiasi forma» (art. 1), oltre a dettare stringenti misure di controllo della salubrità dei luoghi di lavoro dove ancora, nella fase transitoria, si entrasse in contatto con amianto.

Contro le due leggi in oggetto, il Governatore dello stato di Goiás propone immediatamente una *ação direta de inconstitucionalidade* (ADI), ai sensi dell'art. 102, I, lett. a), della Costituzione federale (CF)⁶. Contro la legge del Mato Grosso do Sul (processo ADI n. 2.396)⁷, il ricorrente rileva diversi profili di incostituzionalità. In primo luogo, l'invasione della competenza legislativa esclusiva della federazione in materia di diritto del lavoro (art. 22, I, CF) e di «giacimenti, miniere, altre risorse minerarie e metallurgia» (art. 22, XII, CF); in secondo luogo, la violazione dei principi costituzionali in materia di ordinamento economico, in quanto risulterebbero violate la libertà d'iniziativa, la proprietà privata e la libera concorrenza (art. 170 CF); in terzo luogo, la violazione dello stesso principio federativo (artt. 1 e 18 CF), in quanto si introdurrebbero discriminazioni ingiustificate contro beni e prodotti provenienti da una parte del territorio federale; infine, il difetto del requisito di proporzionalità, fondato da un lato sulla presunta non nocività del crisotilo rispetto alle altre forme di amianto e, d'altro lato, sulla mancata previsione da parte della legge di un ritiro delle strutture in amianto già esistenti, con ciò vanificandosi l'intento dichiarato di tutelare la salute pubblica.

⁶ Disciplinato in oggi dalla l. fed. n. 9.868/99, del 10 novembre 1999, questo istituto consente a un numero abbastanza ampio di soggetti istituzionali e sociali (Presidente della Repubblica, presidenza delle camere federali, statali e del distretto federale di Brasília, Governatori degli stati e del distretto federale, Procuratore generale della Repubblica, consiglio federale dell'ordine degli avvocati, partiti politici rappresentati nel parlamento federale, confederazioni sindacali o rappresentanze di classe di dimensione nazionale) di richiedere al STF, in unica istanza, la dichiarazione di incostituzionalità, con valore *erga omnes*, di leggi ed atti normativi federali o statali. È opportuno tenere presente che la Costituzione del 1988 ha affiancato al controllo di costituzionalità diffuso, funzionante nelle grandi linee come negli USA ma – a differenza di questi – espressamente previsto in Costituzione (art. 97), anche elementi di sindacato accentrato, come l'azione diretta di incostituzionalità (cui s'è aggiunta nel 2009 l'azione diretta di incostituzionalità per omissione) e l'azione dichiaratoria di costituzionalità [art. 102, § I, lett. a)], assegnando esplicitamente al STF la funzione di controllo della Costituzione (art. 102 cpv.). V. in proposito, tra i tanti, L.S. LOUREIRO, L.S. LOUREIRO FILHO, *Ação direta de inconstitucionalidade*, S. Paulo, Saraiva, 1996; Z. VELOSO, *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, Belo Horizonte, Del Rey, II ed., 2000.

⁷ La sentenza e i principali atti relativi al processo in oggetto sono reperibili sul sito del STF, all'indirizzo <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375387>.

Sostanzialmente analoghi i rilievi sollevati nei confronti della legge di São Paulo (processo ADI n. 2.656)⁸, anche se la previsione, da parte di quest'ultima, di un ben preciso calendario di ritiro delle strutture in amianto esistenti, costringe il ricorrente a contestare il difetto del requisito di proporzionalità solo in relazione alla teorizzata non nocività dell'amianto crisotilo. Peraltro, l'importanza dei fattori economici in gioco risalta molto più nel ricorso contro la legge paulista, giacché la distribuzione dell'amianto estratto nel Goiás passa necessariamente per il sistema ferroviario e stradale dello stato di São Paulo, così come l'amianto destinato all'esportazione passa generalmente per il porto paulista di Santos; il che permette al ricorrente di sottolineare come il divieto stabilito dallo stato vicino, incidendo sulle attività economiche del Goiás, finirebbe per determinare anche gravi danni erariali allo stato stesso.

Entrambi i ricorsi, pertanto, sono accompagnati dalla richiesta di una *medida liminar*, di un provvedimento cautelare volto a sospendere, in attesa del giudizio, la vigenza delle leggi impugnate. Nel caso del Mato Grosso do Sul, il 26 settembre 2001 il STF accoglie parzialmente la richiesta di provvedimento cautelare, sospendendo quelle previsioni della legge n. 2.210/01 cit. che sostanziano la proibizione dell'amianto crisotilo e stabilivano le sanzioni conseguenti (artt. 1-3 e § unico dell'art. 5). Nel caso di São Paulo, in considerazione del fatto che i danni alle finanze pubbliche del Goiás si realizzerebbero solo a partire dal 2005, data di entrata in vigore del divieto generalizzato di qualsivoglia uso dell'amianto, il relatore, giudice Maurício Corrêa, decide il 17 giugno 2002 di utilizzare il procedimento d'urgenza disciplinato dall'art. 12 della l. fed. n. 9.868/99 cit.⁹, senza sostenere l'adozione di provvedimenti cautelari.

Entrambi i processi vengono poi definiti nella seduta dell'8 maggio 2003. In tale sede, il STF decide all'unanimità di accogliere parzialmente i ricorsi del Governatore di Goiás, dichiarando incostituzionali ampie parti delle leggi impugnate¹⁰. Anche se tecnicamente si deve parlare di accoglimento parziale, il ricorrente ottiene però in pratica piena soddisfazione, giacché rimangono in vigore solo le disposizioni relative all'approntamento, da parte dei due stati, di misure di contorno per la tutela della salute pubblica, mentre vengono dichiarate incostituzionali tutte le disposizioni che ostavano all'utilizzo dell'amianto. Va però notato che la ragione accordata al ricorrente non significa affatto che il STF ne abbia condiviso l'interpretazione legale e costituzionale proposta. Al contrario, nel pro-

⁸ La sentenza e i principali atti relativi al processo in oggetto sono reperibili sul sito del STF, all'indirizzo <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266877>.

⁹ Secondo cui «In presenza di una richiesta di provvedimento cautelare, il relatore, in considerazione della rilevanza della materia e del suo particolare significato per l'ordine sociale e per la sicurezza del diritto, potrà, dopo il ricevimento delle informazioni [richieste ai soggetti resistenti in giudizio in base al procedimento ordinario] nell'arco di dieci giorni, e dopo il parere dell'Avvocatura generale dell'Unione e del Procuratore generale della Repubblica, entro cinque giorni, sottoporre direttamente il processo al Tribunale, che avrà facoltà di giudicare in via definitiva l'azione».

¹⁰ Gli artt. 1-3 e § unico dell'art. 5 della legge del Mato Grosso do Sul, che erano già stati oggetto di sospensione, e gli artt. 1-5 e 7 della legge del São Paulo.

cesso ADI n. 2.396, a carico della legge del Mato Grosso do Sul, la relatrice, giudice Ellen Gracie, richiamando anche il parere espresso dal Procuratore generale della Repubblica, nega espressamente che ricorrano violazioni della Costituzione federale sotto alcuno dei profili adottati dal ricorrente, ma, poiché il STF, per risalente giurisprudenza¹¹, è legato alla corrispondenza tra chiesto e pronunciato solo nell'identificazione delle disposizioni legali da giudicare, ma non per i profili di incostituzionalità adottati dal ricorrente, essa rileva l'incostituzionalità della legge alla luce dell'art. 24 CF, che disciplina la competenza legislativa concorrente dell'Unione, degli stati e del distretto federale, attribuendo all'Unione, nelle materie interessate, l'adozione di «norme generali» (§ 1) e agli stati solo una «competenza supplementare» (§ 2), che può però espandersi in «competenza piena» in caso di vuoto nella legislazione federale (§ 3), fermo restando che l'eventuale subentrante norma federale generale successiva prevarrebbe su quelle statali in contrasto con essa (§ 4).

Tra le materie che rientrano nella competenza concorrente, vi sono la produzione e il consumo (art. 24, V), la protezione dell'ambiente e il controllo dell'inquinamento (art. 24, VI) e la protezione e difesa della salute (art. 24, XII), tutti temi toccati dalla legge impugnata. Ora, secondo la relatrice, assecondata nel voto da tutti i giudici presenti, nel trattamento di tali materie la legge n. 2.210/01 cit. avrebbe ecceduto gli spazi destinati alla competenza supplementare¹², stabilendo un divieto generale in contrasto con le norme generali federali già esistenti in materia, ovvero la l. federale n. 9.055/1995 cit., anziché limitarsi ad una legislazione di natura meramente integrativa.

All'invasione della competenza legislativa generale dell'Unione in una materia di competenza concorrente, sotto i profili della produzione e del consumo, della protezione dell'ambiente e della salute, si rifà anche il relatore del processo ADI n. 2.656 relativo alla l. n. 10.813/01 cit., dello stato di São Paulo. Tuttavia, avendo la legge in oggetto, in maniera più chiara di quella del Mato Grosso do Sul, fatto espresso divieto di «importazione» e di «estrazione» dell'amianto, il relatore vi ravvisa anche l'invasione della competenza legislativa esclusiva dell'Unione, in materia di «commercio estero ed interstatale» (art. 22, VIII, CF) e di «giacimenti, miniere, altre risorse minerarie e metallurgia» (art. 22, XII, CF).

Le due decisioni in esame sono oggetto di significative critiche in dottrina, principalmente per aver trattato della difesa della salute soltanto nell'ottica formale della distribuzione delle competenze legislative, senza porsi il problema della salute in quanto diritto sociale, non solo enunciato dalla CF (art. 6), ma fatto oggetto, da parte della stessa, di un preciso dovere di intervento da parte dello «Stato» (art. 196 CF, nel tit. VIII, dedicato al-

¹¹ V. U.L. BULOS, *Constituição Federal Anotada*, S. Paulo, Saraiva, VII ed., 2007, p. 985 e la giurisprudenza in esso citata.

¹² In effetti, sia la dottrina che la prevalente giurisprudenza hanno sempre dato un'interpretazione piuttosto restrittiva della competenza legislativa concorrente da parte degli stati: «Supplementare» significa riempire vuoti, aggiungere, chiarire, perfezionare. Ed è proprio ciò che gli Stati e il Distretto Federale possono fare. Sebbene non possano adottare norme generali, poiché tale compito è conferito solo all'Unione, hanno la competenza di perfezionarle, adeguandole alle proprie necessità regionali di ordine pubblico.

La competenza supplementare [...] non potrà servire come sostegno per "innovazioni" inusitate» (Cfr. U.L. BULOS' *op. cit.*, p. 576).

l'«Ordinamento sociale»)¹³. In proposito, va sottolineato come l'uso del vocabolo «*Estado*» da parte dell'art. 196 CF, al pari di quanto accade nella Costituzione italiana col vocabolo «Repubblica», implica la responsabilizzazione di tutti i livelli politico-amministrativi esistenti, giacché quando vuol riferirsi alla sola federazione, la CF usa il vocabolo «*União*»; alla luce di questo, alcuni autori ritengono legittimo l'intervento legislativo degli stati testé censurato dal STF, in quanto – visto in un'ottica sostanziale e non formale – esso si indirizzava verso un'accresciuta tutela del valore costituzionale salute e dava quindi più compiuta applicazione all'imputazione di responsabilità *ex art.* 196 CF¹⁴. Pur senza addentrarsi in un'analisi dettagliata delle argomentazioni giuridiche del STF e della dottrina, che richiederebbe un intero volume, sembra però opportuno attirare l'attenzione su alcune problematiche che già si rilevano in questa sede e che contribuiranno a dar conto della successiva evoluzione giurisprudenziale.

In primo luogo, la ristrettezza della riflessione del STF, in queste due decisioni, a proposito dell'articolazione del sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale brasiliano: il rapporto tra le fonti è ricostruito secondo una prospettiva interamente monistica, che non tiene conto dell'incidenza delle fonti di diritto internazionale. È infatti vero che, nell'interpretazione prevalente nei primi anni di vigenza della CF, i trattati regolarmente ratificati sarebbero entrati a far parte dell'ordinamento giuridico brasiliano con una forza non superiore a quella della legge, tuttavia, anche in questa prospettiva minimalista, questi possono comunque condizionare la vigenza delle leggi stesse, sia in base al criterio cronologico che a quello di specialità. Inoltre l'art. 5, § 2, CF, apre uno spiraglio per una diversa ricostruzione della posizione di alcuni trattati, affermando che «I diritti e le garanzie affermati in questa Costituzione non ne escludono altri decorrenti [...] dai trattati internazionali di cui la Repubblica Federativa del Brasile sia parte». Sebbene la formulazione non sia chiarissima, una parte della dottrina brasiliana sosteneva la teoria che, in virtù di questa disposizione, i trattati sui diritti umani (e il diritto alla salute rientra certamente nell'alveo di questa famiglia) assumerebbero grado costituzionale o almeno rinforzato¹⁵.

¹³ L'art. 196 CF recita: «La salute è diritto di tutti e dovere dello Stato, garantito attraverso politiche sociali ed economiche che mirino alla riduzione dei rischi di malattia e di altri danni e all'accesso universale e ugualitario alle azioni ed ai servizi per la sua promozione, protezione e recupero». A questa previsione fa poi seguito l'intero capo II del tit. VIII (artt. 196-200), con previsioni piuttosto dettagliate sul Sistema Sanitario Unico, il suo funzionamento e il suo finanziamento.

¹⁴ V. per es. H.B. CUSTÓDIO, *Competência concorrente em defesa da saúde e do meio ambiente: Incompatibilidades constitucionais do uso do amianto*, in *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, jul./out. 2007, pp. 184-209. Va detto che, nel trasporto della passione civile di cui risuona l'intero lavoro, l'a. azzarda anche alcune linee interpretative francamente discutibili, come l'idea che l'art. 1 l. federale n. 9.055/1995 cit., ponendo una proibizione generalizzata di uso dell'amianto, costituirebbe una norma generale, mentre i successivi artt. 2-11, consentendo e disciplinando l'uso del crisotilo, costituirebbero norme d'eccezione, come tali non rientranti nelle competenze legislative federali in sede concorrente. Secondo l'a., ne deriverebbe così che la generalizzazione della proibizione dell'amianto contenuta nella legge statale n. 2.210/01 cit. sarebbe in pieno accordo con le norme generali espresse dall'art. 1 l. federale n. 9.055/1995 cit., mentre sarebbero da censurare gli artt. 2-11 di quest'ultima (pp. 196-197).

¹⁵ V. in tal senso F. PIOVESAN, *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*, S. Paulo, Max Limonad, 1996, p. 111; F.L.X. ROCHA, *A incorporação dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos no direito brasileiro*, in

In secondo luogo, il carattere astratto e formale dell'approccio del STF: la relatrice del processo ADI n. 2396 cit. afferma espressamente che «non spetta a questa Corte dire l'ultima parola a proposito delle proprietà tecnico-scientifiche dell'elemento in questione [il crisotilo] e dei rischi, nella sua utilizzazione, per la salute della popolazione. Gli studi in questo campo proseguono e le loro conclusioni dovranno indirizzare l'azione delle autorità sanitarie. Quel che ci compete verificare è l'eventualità di un inammissibile contrasto tra la legge in esame e il parametro costituzionale». Appare *ictu oculi* assai limitativo un approccio di questo tipo, risultando ovvio e normale che un organo giudicante, posto innanzi ad una decisione per la cui assunzione rilevino conoscenze tecnico-scientifiche fuori dalla portata dei giudici, ricorra a perizie tecniche, come previsto dallo stesso art. 20, § 1, l. fed. n. 9.868/99 cit., proprio in materia di ADI¹⁶, e questo dovrebbe accadere con tanta maggior cautela quando l'oggetto della decisione può avere un significativo impatto sul diritto costituzionale alla salute.

In terzo luogo, i relatori delle due sentenze non si pongono in alcun modo il problema di fondo che starà poi alla base del *revirement* giurisprudenziale del 2017, ovvero l'eventualità di poter ravvisare profili di incostituzionalità nell'art. 2 l. federale n. 9.055/1995 cit., laddove esso autorizza l'estrazione e la lavorazione di un materiale pericoloso per la salute e di difficile controllo in quanto utilizzato per lo più in forma di fibre e di polveri facilmente dispersibili in aria. Oltre tutto, l'esistenza e l'accessibilità di materiali alternativi e meno pericolosi, per gli usi industriali cui è normalmente destinato il crisotilo, permetterebbe anche di revocare in dubbio la proporzionalità e la ragionevolezza della disposizione in oggetto, in un'equilibrata ponderazione tra i vantaggi (economici e tecnologici) risultanti dal permesso di utilizzazione e i danni (sanitari, ma anche economici) che ne derivano.

3. Seconda fase: fra procrastinazione e maturazione di una nuova sensibilità

Le due decisioni finora esaminate non sembrano però risolvere i problemi di certezza del diritto nella materia in oggetto. Essendosi pronunciato il STF solo sui ricorsi presentati, ed essendosi concentrata l'attenzione del Governatore di Goiás sulle leggi degli stati in cui la proibizione dell'amianto avrebbe potuto procurare più danni all'economia goiana, rimangono in vigore leggi di altri stati, coeve alle precedenti, il cui contenuto ne ricalca sostanzialmente le tracce e che pertanto potrebbero astrattamente incorrere in una pronuncia di incostituzionalità. Si tratta della l. n. 11.643 del 21 giugno 2001, dello stato del Rio Grande

Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 81.

¹⁶ Dove si parla espressamente, tra l'altro, di nomina di periti in caso di necessità di chiarimento su circostanze di fatto. V. nel senso della necessaria perizia tecnica H.B. CUSTÓDIO, *op. cit.*, pp. 190-191.

do Sul, e della l. n. 3.579 del 7 giugno 2001, dello stato di Rio de Janeiro, cui si aggiunge di lì a poco la l. n. 12.589 del 26 maggio 2004, dello stato di Pernambuco; inoltre, lo stato di S. Paulo approva una nuova legge, la n. 12.684 del 26 luglio 2007, che, facendo tesoro della precedente esperienza, senza far menzione di estrazione o importazione, proibisce l'uso «di prodotti, materiali o manufatti che contengano qualsiasi tipo di amianto» (art. 1, cpv.), prescrivendo inoltre la sottoposizione ad apposite analisi che escludano la presenza di amianto anche per l'uso di altri tipi di minerali che potrebbero accidentalmente contenerlo (art. 1, § 2).

I risultati incoraggianti delle due precedenti decisioni spingono però un altro soggetto a promuovere nuove ADI nei confronti delle leggi appena menzionate, realizzandosi su questo punto una significativa convergenza tra organizzazioni padronali, preoccupate delle ricadute economiche del divieto di uso dell'amianto, e organizzazioni sindacali, preoccupate delle connesse ricadute occupazionali. Tra il 2004 e il 2007, la *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria* presenta infatti cinque ricorsi contro le leggi di cui sopra, che danno vita ai processi ADI nn. 3.356 (Pernambuco), 3.357 (Rio Grande do Sul), 3.406, 3.470 (entrambe Rio de Janeiro) e 3.937 (S. Paulo)¹⁷.

Comincia da qui una seconda fase dell'approccio del STF alla questione amianto, fase che appare caratterizzata fondamentalmente dall'attendismo. Mentre, infatti, nell'arco della prima fase, sono passati poco più di due anni tra la presentazione della prima ADI e le decisioni del STF, le ADI presentate nel 2004 e negli anni seguenti troveranno definizione soltanto alla fine del 2017.

Nel corso di questi anni, la battaglia delle associazioni favorevoli al bando totale dell'amianto continua, anche attraverso la proposizione di sempre più numerose richieste di risarcimento per le vittime dell'esposizione al minerale¹⁸. Questa azione di sensibilizzazione porta nuovi stati dell'Unione ad adottare normative che escludono o limitano l'uso dell'amianto, anche del tipo crisotilo consentito dalla legge federale¹⁹. E soprattutto porta nel 2008 ad una nuova ADI, presentata dall'*Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho* e dall'*Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho*, mirante questa

¹⁷ Lo sviluppo processuale dei processi in oggetto è reperibile sul sito del STF, all'indirizzo stf.jus.br. Trattandosi però di processi definiti alla fine del 2017 e per alcuni dei quali sono ancora in corso azioni legali successive, su tale sito non risultano ancora disponibili i testi integrali delle decisioni. Ai sensi dell'art. 28 l. fed. n. 9.868/99 cit., infatti, risulta inizialmente obbligatoria solo la pubblicazione del dispositivo della decisione.

¹⁸ In proposito, si consiglia la consultazione del sito dell'ABREA (*Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto*), all'indirizzo <https://www.abrea.com.br>.

¹⁹ D.C. SALZGEBER, B.S. SILVA, F. GIANNASI, *Denominação, produção e consumo no Brasil*, in *Trabalho & Saúde*, n. 42, 2017 (trad. it. *Denominazione, produzione e consumo in Brasile*, consultabile sul sito dell'AIEA Onlus-Associazione Italiana Esposti Amianto, all'indirizzo <http://www.associazioneeitalianaespstiamente.org/amianto/amianto-in-brasile-approfondimenti>) attestavano a febbraio 2017 il bando da parte di 8 stati e di numerose municipalità. Secondo documenti dell'ABREA, sarebbero oggi 14 (più il Distretto Federale) gli stati proibizionisti, anche se in alcuni casi (per es. Maranhão e Pará) il divieto è limitato ad alcune tipologie di merci, pur non distinguendo tra crisotilo e altre forme di amianto: v. ABREA, *Leis de banimento do amianto no Brasil*, all'indirizzo <https://drive.google.com/file/d/1mFRpjtRs35C5OFZAA3uDfeOLw18Pe-9/view>.

volta alla dichiarazione di incostituzionalità dell'oggetto centrale della contesa, ovvero l'art. 2 l. federale n. 9.055/1995 cit. (processo ADI n. 4.066)²⁰.

I ricorrenti eccepiscono infatti l'incostituzionalità di tale norma alla luce dei nn. III e IV dell'art. 1 CF, che pongono come fondamenti dello stato democratico di diritto da realizzarsi in Brasile «la dignità della persona umana» e «i valori sociali del lavoro e della libera iniziativa»; l'art. 170 cpv. e n. VI, CF, in base ai quali «L'ordinamento economico, basato sulla valorizzazione del lavoro umano e sulla libera iniziativa, ha il fine di assicurare a tutti un'esistenza dignitosa, secondo i dettami della giustizia sociale, nel rispetto dei seguenti principi: [...] la tutela dell'ambiente, anche attraverso il trattamento differenziato dei prodotti e dei servizi e dei loro processi di elaborazione e fornitura, secondo il loro impatto ambientale»; l'art. 196 CF, che – come si è già visto – definisce la salute come diritto di tutti e dovere dello Stato; e l'art. 225, che sancisce il diritto ad un «ambiente ecologicamente equilibrato», imputando peraltro il dovere della sua difesa e preservazione non solo ai pubblici poteri ma anche alla «collettività» (della quale fan certo parte anche le aziende e le industrie), secondo un modello di democrazia partecipativa che svolge un ruolo significativo nella conformazione del testo fondamentale del 1988.

Come si è detto, questa seconda fase si caratterizza per un prolungato trascinarsi della contesa giudiziaria, sia attraverso l'uso di diverse schermaglie processuali da parte dei ricorrenti o di altri soggetti interessati, sia in conseguenza del fatto che la l. fed. n. 9.868/99 cit., nel disciplinare le procedure delle ADI, stabilisce termini precisi per una serie di adempimenti processuali (presentazione del parere dell'Avvocatura generale dello Stato e del Procuratore generale della Repubblica, ecc.) ma non per l'assunzione della decisione da parte del STF. Peraltro, il 2003, anno in cui sono state formulate le decisioni della c.d. “prima fase”, segna un momento decisivo anche sul piano politico, stante l'ascesa alla Presidenza della Repubblica di Luiz Inácio Lula da Silva, *leader* del Partito dei Lavoratori, formazione di sinistra certamente legata ad una concezione avanzata dei diritti sociali accolti dal testo costituzionale. Questo passaggio non implica un'influenza diretta sullo svolgimento dei processi menzionati, sia per le naturali esigenze del principio di separazione dei poteri, sia perché in realtà, nel timore delle conseguenze occupazionali, il Governo federale non preme particolarmente per un'estensione del divieto di utilizzazione dell'amianto. Avrà però un'influenza indiretta, dovuta alle modalità di formazione dello stesso STF, i cui componenti, ai sensi dell'art. 101, § unico, CF, sono nominati dal Presidente della Repubblica col consenso del Senato, espresso a maggioranza assoluta dei suoi componenti. È naturale che tale modello, largamente debitore dell'esempio statunitense, spinga la Presidenza della Repubblica, se il Senato glielo permette, a nominare personalità il cui sentire giuridico risulti più consono ai modelli di interpretazione giuridico-costituzionale

²⁰ La sentenza e i principali atti relativi al processo in oggetto sono reperibili sul sito del STF, all'indirizzo <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14452232>.

confacenti all'orientamento politico del Capo dello Stato: e siccome dal 2003 al 2016, prima con Lula poi con Dilma Rousseff, la Presidenza è stata sempre ricoperta da esponenti del Partito dei Lavoratori, le nomine che si sono succedute, pur inappuntabili sul piano delle competenze dei designati, sono andate complessivamente nella direzione di personalità più vicine ad una lettura "aperta" e "progressista" del testo costituzionale.

Peraltro, già nel corso di questa "seconda fase", cominciano ad intravedersi alcuni segnali di un possibile mutamento di giurisprudenza da parte del STF. Il 4 giugno 2008, nelle more del processo ADI n. 3937 cit., il Tribunale respinge, con 7 voti contro 3 e contro l'orientamento del relatore, una richiesta di provvedimento cautelare avanzata dal ricorrente al fine di sospendere la vigenza della l. n. 12.684 del 26 luglio 2007, dello stato di S. Paulo, fino alla decisione finale sulla sua costituzionalità²¹. Nella discussione, alcuni giudici prospettano con decisione l'ipotesi della sostanziale incostituzionalità, non della legge paulista, bensì di quella federale²², mentre il riferimento agli studi medici in materia risulta molto più accurato che nelle decisioni precedenti e viene accolta anche l'interpretazione secondo cui i trattati internazionali in materia di diritti umani, una volta ratificati ed entrati nell'ordinamento giuridico brasiliano, vi occuperebbero una posizione rinforzata rispetto alla legge ordinaria²³.

Il 28 settembre 2011, il STF si occupa di una nuova richiesta di provvedimento cautelare contro la legge l. n. 12.684 del 26 luglio 2007, dello stato di S. Paulo, avanzata però questa volta nel quadro di un processo di *arguição de descumprimento de preceito fundamental* (ADPF), istituito accolto dalla CF con l'emendamento n. 3/1993 e disciplinato dalla l. n. 9.882/99 del 3 dicembre 1999, che consente un ricorso non solo contro atti normativi ma contro qualsiasi atto di un potere pubblico (in ciò avvicinandosi in parte al modello della *Verfassungsbeschwerde* tedesca), ma non si pone a tutela dell'intera Costituzione, bensì solo dei suoi precetti fondamentali, formulazione piuttosto nebulosa che dà indubbiamente importanti margini di movimento al STF²⁴. Ricorrente è la *Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística* (processo ADPF n. 234)²⁵, la quale rileva che la proibizione

²¹ La decisione sul provvedimento cautelare, con le posizioni espresse dai diversi giudici, è reperibile sul sito del STF, all'indirizzo <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=553763>.

²² Particolarmente netto il giudizio del giudice Eros Grau, che afferma: «Innanzi alla flagrante incostituzionalità della legge federale, che autorizza l'uso dell'amianto, non ho alcun dubbio che la sua inesistenza – poiché ciò che è in contrasto con la Costituzione non esiste – rende perfettamente compatibile con la Costituzione la competenza a legiferare degli Stati-membri», venendosi quindi a versare nell'ipotesi di competenza concorrente esplicita pienamente dagli stati per riempire i vuoti della legislazione federale.

²³ In tal senso si esprime, per es., il giudice Joaquim Barbosa, nel suo *voto-vista* (richiesta di aggiornamento del processo al fine di approfondirne alcuni aspetti).

²⁴ Sull'istituto, v. E.P. NOBRE JÚNIOR, *Direitos fundamentais e arguição de descumprimento de preceito fundamental*, Porto Alegre, S. A. Fabris, 2004; M.A. PAGANELLA, *A arguição de descumprimento de preceito fundamental no contexto do controle da constitucionalidade*, São Paulo, LTr, 2004.

²⁵ La decisione sul provvedimento cautelare, con le posizioni espresse dai diversi giudici, è reperibile sul sito del STF, all'indirizzo <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1694638>.

dell'«uso» dell'amianto stabilita dall'art. 1 della legge di S. Paulo, viene sistematicamente interpretata dall'amministrazione paulista nel senso di proibire anche il solo transito del minerale o di merci che lo contengano sulle ferrovie dello stato, anche se questi sono destinati ad altri stati-membri od all'esportazione (che, come si è già visto, deve normalmente passare per il porto di Santos); si assumerebbero così violati, tra l'altro, il precetto fondamentale della libertà di circolazione, sancito dall'art. 5, XV, CF, nonché la competenza federale esclusiva in materia di commercio estero ed interstate, regime dei porti, transito e trasporti (art. 22, VIII e X-XI CF). Su tali basi, il ricorrente chiede la sospensione cautelare dei processi in corso per le ragioni su esposte presso diversi gradi della giustizia laborale e la sospensione del divieto di trasporto sulle ferrovie dello stato di S. Paulo, tramite dichiarazione di incostituzionalità o, in subordine, interpretazione della legge statale in forma compatibile con la lettura costituzionale proposta. In questo caso, con una maggioranza di 6 a 3, il Tribunale distingue il concetto di “uso” da quello di “trasporto” ed accoglie la richiesta del ricorrente, limitatamente alla rimozione del divieto di trasporto delle merci in oggetto, se meramente transitanti sul territorio dello stato di S. Paulo.

4. Terza fase: il *revirement* imperfetto.

Di fatto, le poche decisioni menzionate, pur potendo far presagire nuovi sviluppi nella giurisprudenza del STF, non hanno certo intaccato il sostanziale immobilismo che ha caratterizzato l'approccio del Tribunale alla questione amianto nel periodo che va dal 2004 al 2016. Ma nel 2017 gli elementi di mutamento che si cominciavano lentamente a percepire “precipitano” e si apre così una terza fase nella quale, nell'arco di quattro mesi, le ADI pendenti trovano una definizione, sia pur attraverso un percorso piuttosto accidentato. Il 24 agosto 2017 vengono portate alla decisione del plenario le ADI nn. 3.937 e 4.066 citt. Quest'ultima è quella che mira alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2 l. federale n. 9.055/1995 cit. e, sebbene tra le ADI pendenti in materia di amianto sia la più (relativamente) recente, evidenti esigenze di economia processuale militano a favore del suo esame previo, giacché il suo eventuale accoglimento modificherebbe completamente il quadro di tutti gli altri giudizi. È in questa sede che tutti i nodi sospesi vengono al pettine (come testimonia anche il fatto che la sentenza, comprensiva delle dichiarazioni di voto e del dibattito in plenario, occupi ben 302 pagine). La relatrice, giudice Rosa Weber, adotta, nella sua lunga, dettagliata e precisa relazione²⁶, un approccio decisamente diverso da

²⁶ Ci si diffonde in particolare sulle argomentazioni della relatrice del processo ADI n. 4.066, oltre che per la loro obiettiva importanza, anche perché questo è l'unico, tra i processi menzionati e definiti tra agosto e novembre 2017, di cui sia stata già pubblicata sul sito del STF l'intera sentenza. Delle decisioni degli altri procedimenti è finora reperibile solo il dispositivo, pubblicato sul *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 197/2017 dell'1 settembre 2017, pp. 42-43 (per il processo ADI nn. 3.937), n. 278/2017 del 4 dicembre 2017, pp. 135-138 (per i processi ADI nn. 3.406 e 3.470) e n. 283/2017 dell'11 dicembre 2017, pp. 46-49 (per i processi ADI nn. 3.356 e 3.357).

quello della giudice Gracie nell'ADI n. 2.396 cit., facendo ampio e dettagliato riferimento alla documentazione scientifica che attesta la nocività dell'amianto, anche nella forma di crisotilo, e portando a sostegno della propria tesi documenti, anche giuridici, che ben potevano esser già cognitivi dal STF del 2003²⁷. In buona sostanza, la relatrice pone su basi decisamente differenti il rapporto tra investigazione tecnico-scientifica e funzione decisoria delle corti: «il compito della Corte – di carattere normativo – deve svolgersi sulla base delle conclusioni della comunità scientifica – la cui natura è descrittiva. È in questo senso che, affacciandosi su una regola giuridica che disciplina dei fatti, la Corte adotta, come premessa empirica, la conoscenza scientifica accertata su di essi, considerato lo stato dell'arte al momento del giudizio». Su questa base, la relatrice riformula nei seguenti termini l'interrogativo cui il Tribunale è chiamato a dare risposta: «di fronte a quanto affermato dal presente consenso medico e scientifico [...], l'estrazione dell'amianto crisotilo, così come il suo sfruttamento industriale e commerciale, nella forma autorizzata dalla Legge n. 9.055/1995, è compatibile con la scelta politica, effettuata dal Potere Costituente, di assicurare a tutti i Brasiliani i diritti alla salute ed al godimento di un ambiente ecologicamente equilibrato? Tale approccio mette in valore la possibilità di una limitazione di diritti pur costituzionalmente riconosciuti, come la libertà d'iniziativa economica, alla luce di un superiore valore costituzionale, identificato qui nel diritto alla salute, la cui protezione costituisce di per sé un limite opponibile alla discrezionalità legislativa delle assemblee dei diversi livelli di governo. Innovatrice appare la linea seguita dalla relatrice anche in relazione al rapporto tra diritto interno e diritto internazionale, sottolineando l'insufficienza della l. n. 9.055/1995 a fronte degli obblighi derivanti al Brasile dagli impegni internazionali assunti in materia²⁸ e sposando in pieno l'interpretazione che assegna ai trattati internazionali in materia di diritti umani ratificati dal Brasile una posizione rinforzata nel sistema delle fonti. Infine, la relatrice si pronuncia a favore della dichiarazione di incostituzionalità della disposizione in oggetto anche alla luce delle esigenze di aggiornamento legislativo sottolineate dalla Convenzione n. 162 cit., affermando che «sebbene la Legge n. 9.055/1995 potesse essere ancora considerata costituzionale al momento della sua adozione, non è più ragionevole ammettere (i) alla luce delle conoscenze scientifiche accumulate sull'ampiezza degli effetti nocivi dell'amianto per la salute e l'ambiente, e (ii) nell'evidenza dell'inefficacia degli strumenti di controllo in essa previsti, la compatibilità del suo art. 2 con l'ordinamento costituzionale in materia di protezione della salute e dell'ambiente».

²⁷ Per es. la *Portaria* (ordinanza) n. 1.339/99 del Ministero della salute, che riconosce ufficialmente il nesso causale tra l'esposizione ad amianto (di ogni tipo) e l'insorgenza di una serie di patologie.

²⁸ Oltre alla già cit. Convenzione n. 162 dell'OIL, la relatrice fa espresso riferimento alla Convenzione n. 139 del 1974 dell'OIL concernente la Prevenzione ed il Controllo dei Rischi Professionali dovuti a Sostanze e Agenti Cancerogeni; alla Convenzione di Basilea sul Controllo dei Movimenti oltre Frontiera di Rifiuti Pericolosi e sulla loro Eliminazione, del 22 marzo 1989; alla Convenzione di Rotterdam del 1998 sul Previo Consenso Informato in relazione a determinate sostanze pericolose oggetto di commercio internazionale.

Tuttavia, il ricco dibattito che segue segna una spaccatura all'interno del STF, che porta in pratica ad una non decisione. Infatti, cinque giudici si esprimono a favore dell'accoglimento dell'istanza e quattro contro, ma, perché si possa dichiarare l'incostituzionalità di una disposizione legislativa, l'art. 97 CF richiede la maggioranza assoluta dei componenti della Corte: in questo caso, quindi, sei giudici. Pertanto, quella che avrebbe potuto e dovuto diventare una decisione storica si riduce ad un giudizio privo di efficacia vincolante ed il STF si vede così costretto ad affrontare la decisione sulle altre ADI in sospenso.

Nella stessa giornata, viene definito il processo ADI n. 3.937 cit.: l'azione viene respinta e, incidentalmente, viene dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 2 della l. n. 9.055/1995, aprendo la strada alle decisioni che nel novembre 2017 segneranno in via (presumibilmente) definitiva il *revirement* giurisprudenziale del STF.

È infatti il 29 novembre 2017, in occasione del giudizio sui processi ADI nn. 3.406 e 3.470, che il Tribunale, respingendo le due azioni, torna a dichiarare incidentalmente l'incostituzionalità dell'art. 2 della l. n. 9.055/1995, ma questa volta con effetto vincolante ed *erga omnes*, recuperando in parte, attraverso lo strumento della dichiarazione incidentale (che una corte può effettuare, anche d'ufficio, quando la legge di cui valuta la costituzionalità può incidere in un giudizio in corso ma non ne costituisca l'oggetto primario), l'occasione perduta nell'agosto precedente in relazione al processo ADI n. 4.066²⁹.

Ma le decisioni del novembre 2017 non esauriscono il contenzioso in materia di amianto innanzi al STF, che rimane infatti ancora aperto. Il 12 dicembre 2017, con decisione monocratica³⁰ assunta appoggiandosi agli artt. 297, 932 II, 995 e 1026, § 1, del Codice di Procedura Civile, la relatrice Rosa Weber accoglie l'istanza avanzata dalla *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria* e dall'*Instituto Brasileiro do Crisotila* con la petizione n. 76137/2017, sospendendo gli effetti della decisione sui processi ADI n. 3.406 e 3.470, limitatamente alla sua efficacia *erga omnes*, fino alla pubblicazione delle sentenze e al decorso dei termini per la presentazione degli eventuali *embargos de declaração* (richieste di chiarimento che possono essere avanzate al giudice perché elimini dalla sentenza o chiarisca elementi oscuri, dubbiosi o contraddittori, senza però poter comportare la messa in discussione del merito della decisione³¹); in particolare, i ricorrenti sottolineavano che l'immediata efficacia della decisione avrebbe reso inutilizzabile lo strumento della richiesta di modulazione degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità³², da avanzarsi dopo

²⁹ Anche il giudizio sui processi ADI nn. 3.356 e 3.357, tenuto il 30 novembre 2017, si conclude con la reiezione dell'azione proposta dalla *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria* e con la dichiarazione incidentale di incostituzionalità dell'art. 2 della l. n. 9.055/1995, senza però che il dispositivo faccia riferimento ad un suo effetto vincolante ed *erga omnes*, evidentemente già definito nelle decisioni del giorno prima.

³⁰ Se ne veda il testo sul sito del STF, all'indirizzo <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313535828&ext=.pdf>.

³¹ V. art. 26 l. fed. n. l. fed. n. 9.868/99 cit., e artt. 337-339 del Regolamento interno del STF.

³² Secondo l'art. 27 l. fed. n. 9.868/99 cit., «Nel dichiarare l'incostituzionalità di una legge o di un atto normativo, e tenendo in considerazione ragioni di certezza del diritto o di eccezionale interesse sociale, il Supremo Tribunale Federale potrà,

la pubblicazione della sentenza, comportando così, con la chiusura immediata di tutte le attività economiche legate all'amianto, danni economici rilevanti ed irreparabili. Ma alla decisione della relatrice oppongono ricorso, nel gennaio 2018, il Governatore dello stato di Rio de Janeiro per entrambi i processi³³ e l'*Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto* e l'*Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho* per il processo ADI n. 3.406³⁴, eccependo la competenza della relatrice ad adottare monocraticamente tale decisione, rilevando i gravi danni discendenti alla salute pubblica dalla limitazione degli effetti della decisione di incostituzionalità e chiedendo l'immediato ripristino dell'efficacia *erga omnes* delle decisioni del 29 novembre 2017. Il 5 ottobre 2018, la Procuratrice generale della Repubblica esprime i propri pareri in materia³⁵, pronunciandosi per una riconsiderazione della decisione impugnata e per l'accoglimento dei ricorsi del Governatore dello stato di Rio de Janeiro e delle due associazioni sopra menzionate.

Siamo così giunti all'oggi e, nelle more degli sviluppi processuali, certamente gonfiati da un eccesso di strumenti a disposizione dei ricorrenti, il divieto generalizzato di estrazione ed utilizzo dell'amianto che discenderebbe dalle dichiarazioni di incostituzionalità dell'art. 2 della l. n. 9.055/1995, pronunciate il 29 novembre 2017, non ha ancora trovato applicazione pratica, né si può certo dire che la certezza del diritto abbia guadagnato molto nello svolgersi della vicenda illustrata. Tuttavia, non sarebbe giusto sottacere lo sforzo evolutivo intrapreso, sia pure tra remore e resistenze di vario tipo, dal STF per abbandonare un approccio meramente formalistico e dare più compiuta applicazione ai precetti fondamentali ed alla filosofia di base del testo costituzionale del 1988. Non sembrano però esistere certezze sul consolidamento del nuovo indirizzo giurisprudenziale, non solo per la timidezza e le contraddizioni con cui esso si è espresso, ma anche per il peso delle modalità di nomina dei giudici, modalità in fin dei conti politiche anche quando la scelta cada su personalità di altissima preparazione giuridica. La recente elezione del Presidente Jair Bolsonaro, di orientamento politico radicalmente opposto a quello dei suoi immediati predecessori, può infatti far ipotizzare che le prossime nomine al Supremo Tribunale Federale possano presto portare ad un nuovo e contrario *revirement*.

a maggioranza di due terzi dei propri componenti, limitare gli effetti di tale dichiarazione o decidere che questa abbia efficacia soltanto a partire dal suo passaggio in giudicato o da un altro momento da definirsi.

³³ Se ne vedano i testi sul sito del STF, agli indirizzi <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313605902&ext=.pdf> e <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313605901&ext=.pdf>.

³⁴ Se ne veda il testo sul sito del STF, all'indirizzo <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313605899&ext=.pdf>.

³⁵ Se ne vedano i testi sul sito del STF, agli indirizzi <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338808065&ext=.pdf> e <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338807936&ext=.pdf>.

