

One Health, tutela costituzionale della salute e ragionevoli bilanciamenti: spunti dalla giurisprudenza*

Donatella Morana**

Corti supreme e *One Health*. Vent'anni di giurisprudenza

SOMMARIO: 1. L'approccio *One Health* nel bilanciamento tra diritto alla salute e diritti della sfera economica. – 2. Il diritto alla salute secondo la giurisprudenza costituzionale sul caso ex-Ilva: «fondamentale», ma non più degli altri. – 3. La fondamentale del diritto alla salute come elemento di *resistenza rafforzata* nelle operazioni di bilanciamento. – 4. Prime ricadute sulla giurisprudenza costituzionale del novellato art. 41 Cost: la sent. n. 105/2024. – 5. Il diritto dell'Unione non consente di pregiudicare salute e ambiente nello svolgimento di un'attività produttiva: la sentenza della Corte di Giustizia del 25 giugno 2024.

ABSTRACT:

Lo scritto si confronta con alcune questioni inerenti alla tutela costituzionale della salute, lette alla luce della sempre maggiore rilevanza assunta dalla prospettiva One Health. Particolare attenzione è dedicata al problematico tema delle modalità e dei limiti con cui il «fondamentale» diritto alla salute può essere bilanciato con diritti e interessi contrapposti. Da questo punto di vista, si sottolinea come la revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. apportata dalla legge cost. n. 1/2022 (sicuramente ispirata all'approccio One Health) abbia già favorito alcune evoluzioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale, determinando un qualche positivo cambiamento rispetto all'indirizzo seguito dalla stessa Corte nelle precedenti decisioni relative alla vicenda ex-Ilva. Infine, si evidenzia come anche dalla Corte di Giustizia dell'Unione siano di recente provenuti significativi chiarimenti sui limiti che la tutela della salute e dell'ambiente pongono alla libertà di impresa.

This article explores several issues concerning the constitutional protection of health, examined

* * Lo scritto costituisce la rielaborazione dell'intervento presentato dall'Autrice al XXII Convegno nazionale di Diritto sanitario "Corti supreme e One Health. Vent'anni di giurisprudenza" (Alessandria, 21-22 ottobre 2024), organizzato nell'ambito del PRIN "Il diritto costituzionale della salute e dell'organizzazione sanitaria dopo l'emergenza della pandemia" (p.i. prof. Renato Balduzzi).

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Roma "Tor Vergata", morana@uniroma2.it.

through the lens of the increasingly prominent One Health perspective. Particular focus is placed on the complex question of how – and within what limits – the «fundamental» right to health may be balanced against competing rights and interests. In this context, the constitutional amendment of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution, introduced by Constitutional Law No. 1/2022 (clearly inspired by the One Health approach), is shown to have already influenced the case-law of the Constitutional Court, prompting a degree of positive change compared to the stance previously taken by the Court in rulings related to the *ex-Ilva* case. The article further notes that the Court of Justice of the European Union has recently provided important clarifications regarding the constraints that the protection of health and the environment place on the freedom to conduct a business.

1. L'approccio One Health nel bilanciamento tra diritto alla salute e diritti della sfera economica

Se è vero che l'approccio *One Health* ha una storia risalente¹, anche dal punto di vista giurisprudenziale – come diffusamente evidenziato da Barbara Pezzini nella relazione di apertura di questo Convegno² – e che l'interdipendenza tra salute umana, salubrità ambientale e salute veterinaria non costituisce una novità per l'ordinamento italiano³, è al-

¹ Sulle origini e sullo sviluppo a livello internazionale dell'approccio *One Health*, v. A. LATINO, *Il paradigma One Health nell'ordinamento internazionale: un'analisi critica di origini, protagonisti, strumenti normativi*, in *Corti supreme e salute*, 2022, n. 3, pp. 779 ss., spec. pp. 781 ss.; nonché, con particolare riguardo all'impatto sul diritto alla salute, F. BALAGUER CALLEJÓN, *La trasformazione del diritto alla salute in un diritto globale attraverso l'approccio One Health*, in *Corti supreme e salute*, 1/2025, 179 ss. Sulla nozione di *One Health* e la sua rilevanza per l'ordinamento italiano, cfr., *ex multis*, G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti supreme e salute*, 2022, n. 3, pp. 1 ss.; G. RAGONE, M. RAMAJOLI, *One Health e ordinamento italiano: il livello costituzionale, la normazione primaria e la fase dell'implementazione amministrativa*, in L. VIOLINI (a cura di), *One Health. Dal paradigma alle implicazioni giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 9 ss.; i contributi inclusi in F. RESCIGNO, G. GIORGINI PIGNATELLO (a cura di), *One Earth - One Health. La costruzione giuridica del Terzo Millennio*, Torino, Giappichelli, 2023; A. LANCIONE, G. DI EGIDIO, *One Health and Constitution: The Italian Case*, in G. ANTONELLI, F. PENNA, E. CHATURVEDI, A. CILENTO (a cura di), *Planetary Health – Laws, Policies and Science on the 'One Health' Approach*, Cham, Springer, 2025, pp. 1 ss.; nonché, per una riflessione sulla «contraddittoria relazione» fra approccio *One Health* e «protezione degli animali (oltre che come componenti di comunità biologiche, anche) come singoli "esseri senzienti"», F. MORGANTI, *Consider the pangolin. Tutela costituzionale degli animali e diritto (umano) alla salute*, in *Corti supreme e salute*, 2023, n. 1, pp. 147 ss.

² B. PEZZINI, *One Health e Corti supreme: le coordinate di un paradigma*, in *Corti supreme e salute*, 2025, n. 1, pp. 191 ss., spec. pp. 194 s.

³ Si consideri, solo a titolo di esempio, il processo di «emersione» della tutela costituzionale dell'ambiente, storicamente ancorata al combinato disposto degli artt. 9 (nella sua versione originaria) e 32 Cost. attraverso un'operazione ermeneutica che fu decisiva per gli sviluppi successivi del diritto ambientale. In particolare, emblematica di quell'approccio è stata la nota sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172, delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, nella quale si qualificava il diritto all'ambiente salubre come «posizione soggettiva inquadrabile nell'ambito del diritto alla salute, che la Costituzione riconosce e tutela in via primaria, assoluta, non condizionata ad eventuali interessi di ordine collettivo o generale». Anche sul piano legislativo non sono mancati esempi significativi, pure datati, di una «latente» sensibilità *One Health*: si pensi al d.lgs. n. 112/1998 (sul conferimento «di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali» in attuazione della legge di delega n. 59/1997, c.d. Bassanini I), che articolava la disciplina sulla tutela della salute in «salute umana» e «sanità veterinaria» (cfr. artt. 112 ss.), così segnando la convergenza dei due segmenti di funzioni amministrative.

trettanto vero che solo negli ultimi anni si è andata radicando una diffusa consapevolezza della complessità di tale nozione e dell'impatto che essa è in grado di generare nel mondo del diritto, sotto i riguardi tanto dell'interpretazione del sistema normativo quanto della concretezza dei rapporti giuridici. L'emergenza pandemica da Covid ha senz'altro contribuito ad accelerare tale processo, riportando all'attenzione di tutti gli attori istituzionali la (di per sé banale) constatazione del destino comune che lega le diverse specie del pianeta, ma anche l'esigenza di valorizzare la componente sociale, relazionale ed ambientale del concetto di salute⁴, che ne proietta i confini in una dimensione globale e planetaria⁵. Ed è proprio questa consapevolezza che sta orientando, tra l'altro, le più recenti iniziative promosse dalla Commissione dell'Unione europea⁶.

D'altra parte non può però sottovalutarsi, sul versante costituzionalistico, come la nozione di salute sottesa all'impostazione *One Health* abbia trovato terreno fertile nella revisione costituzionale apportata dalla legge cost. n. 1/2022, e ciò da un duplice punto di vista. Anzitutto, per l'esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e alla tutela degli animali, contenuto nell'ultimo comma del novellato art. 9 Cost.; ed ancora, per la ridefinizione dei limiti alla libertà di iniziativa economica privata previsti nel secondo comma dell'art. 41 Cost., dove i beni della salute e dell'ambiente si affiancano ora a quelli di sicurezza, libertà e dignità umana. Nella stessa ottica si colloca anche l'estensione dei fini – ora anche «ambientali» e non più solo «sociali» – verso i quali l'attività economica (pubblica e privata) può essere *funzionalizzata* ai sensi del terzo comma dell'art. 41 Cost.⁷.

⁴ Componente sociale e relazionale anch'essa già presente nel tessuto ordinamentale: si v., a tale riguardo, gli obiettivi di tutela della salute enumerati nella l. 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale (fra i quali, *ex art. 2*, «la promozione e la salvaguardia della salubrità e dell'igiene dell'ambiente naturale di vita e di lavoro»). Per una lettura del diritto alla salute *ex art. 32 Cost.* che, andando oltre il mero profilo biologico, già ne sottolineava il risvolto etico-sociale, valorizzando la collocazione della disposizione nel titolo della Costituzione dedicato, per l'appunto, ai rapporti etico-sociali, cfr. F. ROVERSI MONACO, C. BOTTARI, *Artt. 1 e 2*, in F. ROVERSI MONACO (a cura di), *Il Servizio sanitario nazionale (Commento alla l. 833/1978)*, Giuffrè, Milano, 1979, pp. 1 ss., spec. p. 12.

⁵ Sulla coincidenza solo parziale fra il paradigma *One Health* e altri affini, quali *Eco Health* e, soprattutto, *Planetary Health*, v. G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, cit., spec. pp. 4 s.; nonché, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, T. BALDUZZI, *Population Stratification for Public Health and the Ministry's Predictive Model: Constitutional Principles and Regulatory Developments*, in *Corti supreme e salute*, 2024, n. 1, spec. p. 299, nt. 44, dove si sottolinea come, «[a]lthough the two terms [*One Health* e *Planetary Health*] remain close, their distinction appears to lie in the fact that while the *One Health* approach [is] more focused on the relationship between humans, animals, and the environment, *Planetary Health* – closer to the idea of sustainable development embodied by the Agenda 2030 – sheds light on socio-economic factors and how they influence the relationship between the three».

⁶ Si pensi, su tutte, alla Raccomandazione del Consiglio – su proposta della Commissione – relativa al «potenziamento delle azioni dell'UE per combattere la resistenza antimicrobica con un approccio "*One Health*"» (2023/C 220/01), nella quale si sottolinea, tra le altre cose, come la resistenza antimicrobica, «minaccia sanitaria multiforme e a carattere transfrontaliero», rappresenti una «questione "*One Health*"», ossia «una questione che interessa la salute umana, la salute animale, la salute delle piante e l'ambiente».

⁷ Sulla revisione degli artt. 9 e 41 Cost. ad opera della l. cost. n. 1/2022, cfr. *ex multis*, M. CECCHETTI, *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 di Quad. cost.*, 2021, n. 3, pp. 285 ss.; nonché ID., *Emergenze e tutela dell'ambiente:*

Proprio quest'ultima revisione costituzionale offre una sponda interessante per ragionare sulla tutela costituzionale del bene salute in una prospettiva *One Health*, guardando in particolare alle «coordinate funzionali» di tale nozione – per riprendere ancora una felice espressione utilizzata da Barbara Pezzini nella relazione introduttiva – nelle fattispecie in cui siano coinvolte operazioni di bilanciamento “esterno” tra il diritto alla salute ed altri diritti costituzionali, specialmente i diritti attinenti alla sfera economica. Ci si deve interrogare insomma sul ruolo che l'approccio *One Health* può giocare nella soluzione dei conflitti tra diritti e interessi costituzionali, tenuto conto della caratteristica intrinseca che lo connota, quasi ontologicamente: «un approccio integrato e unificante che mira a bilanciare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi»⁸.

Da questa prospettiva, spunti innovativi sono offerti da due pronunce giurisdizionali del giugno 2024: l'una, della Corte costituzionale italiana (sent. n. 105/2024), in un giudizio di legittimità costituzionale concernente la disciplina di impianti di interesse strategico nazionale, originata da un procedimento relativo al polo petrolchimico siracusano; l'altra, della Corte di giustizia UE (del 25 giugno 2024 nella causa C-626/22) adottata in sede di rinvio pregiudiziale proposto dal Tribunale di Milano in uno dei procedimenti che hanno tratto origine, nel corso degli anni, dal “caso ex-Ilva”. In entrambe le decisioni – pur nell'ovvia specificità delle giurisdizioni coinvolte – si può rinvenire una significativa “rivalutazione” della tutela del bene salute rispetto ad altri diritti (e interessi) della sfera economica. Una rivalutazione che potrebbe schiudere la strada a un nuovo, più rigoroso atteggiamento nel modo di far valere la tutela della salute all'interno del sindacato giurisdizionale sui bilanciamenti operati dal legislatore.

dalla “straordinarietà” delle situazioni di fatto alla “ordinarietà” di un diritto radicalmente nuovo, in *federalismi.it*, 2024, n. 17, pp. 64 ss.; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, n. 1, pp. 7 ss.; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, n. 1; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, 2022, n. 13, pp. 186 ss.; M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2023, n. 2, pp. 59 ss.; M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, 2023, n. 6, pp. 23 ss.; O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Giuffrè, Milano, 2024; A. VUOLO, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2024, n. 1, pp. 159 ss., nonché gli scritti raccolti in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁸ Secondo la nota definizione di *One Health* elaborata dall'OHHLEP (*One Health High-Level Expert Panel*) nel primo rapporto annuale del 2021, in cui si specifica altresì che tale approccio «riconosce che la salute degli esseri umani e quella degli animali domestici e selvatici, delle piante, dell'ambiente in generale (compresi gli ecosistemi), sono strettamente legate e interdipendenti. L'approccio in questione “mobilita” molteplici settori, discipline e comunità, a vari livelli della società, perché lavorino assieme al fine di promuovere il benessere e contrastare le minacce alla salute e agli ecosistemi, nel contempo rispondendo al bisogno collettivo di acqua, energia e aria pulite, nonché di cibo sicuro e nutriente; agendo contro il cambiamento climatico; contribuendo allo sviluppo sostenibile».

2. Il diritto alla salute secondo la giurisprudenza costituzionale sul caso ex-Ilva: «fondamentale», ma non più degli altri

Le pronunce del 2024 appena menzionate meritano di essere considerate con attenzione proprio perché sembrano collocare – e aggiungo: finalmente – la questione della “bilanciabilità” del diritto alla salute in una prospettiva più accurata, con significativi profili di diversità rispetto alla giurisprudenza costituzionale sviluppata sul tema nel corso degli anni Dieci. Una giurisprudenza, quest’ultima, che, nel riconoscere la necessaria portata sistemica dei diritti costituzionali, ha tra l’altro più volte respinto il tentativo ermeneutico di attribuire significato prescrittivo al carattere di fondamentale che nell’art. 32 Cost. connota, in maniera espressa sul piano testuale, il diritto alla salute e il correlato interesse della collettività.

Si tratta dell’indirizzo interpretativo che trova notoriamente i suoi capisaldi soprattutto nelle decisioni della Corte costituzionale, adottate rispettivamente nel 2013 e nel 2018, relative ad alcune scelte legislative riguardanti l’insediamento industriale ex-Ilva di Taranto⁹. Le questioni sottoposte alla Corte in quelle circostanze richiedevano, in particolare, di verificare la legittimità dei bilanciamenti operati dal legislatore tra il diritto alla salute (anche *sub specie* di diritto all’ambiente salubre) e il diritto al lavoro (con peculiare riguardo al soddisfacimento «dell’interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali»). Sia nella sent. n. 85/2013 che nella sent. n. 58/2018, pur pervenendo a una diversa valutazione degli assetti normativi prodotti dal legislatore nei due casi (ritenendo non illegittimo il primo e illegittimo il secondo), la Corte ha comunque escluso che la qualificazione «fondamentale» contenuta nell’art. 32 Cost. possa tradursi in una qualche forma di “prevalenza” del diritto (e interesse) alla salute sugli altri diritti (e interessi) costituzionali privi di analoga espressa aggettivazione. Così come ha escluso che la medesima qualificazione possa giocare un ruolo nell’apprezzare la ragionevolezza e la proporzionalità del bilanciamento operato dal legislatore, che dunque richiederebbero di essere valutate *aliunde*.

⁹ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sulla vicenda ex-Ilva, all’interno di una più ampia panoramica che include anche le pronunce sullo stesso caso delle Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, v., ad es., G. MONACO, *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*, in *AmbienteDiritto*, 2024, n. 4, pp. 187 ss., spec. pp. 190 ss. Con riguardo alle scelte normative che hanno dato origine a questa giurisprudenza, attraverso le quali il legislatore ha tentato di gestire i problemi sanitari e ambientali determinati dallo stabilimento ex-Ilva, è stato osservato come, nonostante tale disciplina venisse «giudicata idonea sulla carta [...] a garantire sufficiente tutela degli aspetti sanitari relativi alla popolazione residente nell’area interessata, siano stati soprattutto i problemi relativi alla sua applicazione e i continui rinvii dei termini per l’integrale attuazione [...] che hanno finito per vanificare del tutto l’azione ambientale, con grave compromissione della salute dei residenti nella città di Taranto o nei dintorni dello stabilimento»: così M. MENGOZZI, *Le valutazioni sanitarie: alcuni spunti dal caso Ilva*, in M. DI FOLCO, M. MENGOZZI (a cura di), *La salute nelle valutazioni di impatto ambientale*, ESI, Napoli, 2020, pp. 93 ss., spec. p. 113.

A siffatte conclusioni la Corte giunge facendo ricorso, nella sent. n. 85/2013, a due principali argomenti. Il primo fa leva sull'idea che i diritti costituzionali «si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». Riproponendo un'affermazione contenuta nella sent. n. 264/2012, la pronuncia rileva quindi che la tutela dei diritti costituzionali deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro». La conseguenza derivante da tale lettura coordinata e non frazionata è, ad avviso della Corte, un effetto di blocco verso «l'illimitata espansione di uno dei diritti», il quale altrimenti «diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».

Il secondo argomento viene invece sviluppato a partire dal carattere pluralista della Costituzione italiana, che «richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi»: bilanciamento rimesso al legislatore e ovviamente sottoposto al giudizio della stessa Corte in sede di controllo.

Le coordinate in tal modo puntualizzate nella sent. n. 85/2013 – e mantenute ferme anche nella successiva sent. n. 58/2018, sebbene in quest'ultima si fornisca, come anticipato, una valutazione opposta del bilanciamento operato dal legislatore, dichiarandone l'irragionevolezza¹⁰ – da una parte impedirebbero di desumere dall'aggettivo «fondamentale» presente nell'art. 32 Cost. il «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto agli altri diritti della persona (escludendo altresì che esso si ponga alla «sommità di un ordine gerarchico assoluto»); dall'altra parte, precluderebbero che il ritenere la salute (nonché l'ambiente) un *valore primario* dell'ordinamento (come riconosciuto in numerose altre pronunce della stessa giurisprudenza costituzionale¹¹), imponga una relazione rigidamente gerarchica tra i diritti protetti dalla Costituzione.

¹⁰ Nella sent. n. 58/2018 la Corte afferma infatti il carattere irragionevole e sproporzionato dell'atto normativo esaminato, non avendo il legislatore tenuto «in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita». È la stessa Corte ad enfatizzare in questa pronuncia la diversità delle due scelte legislative oggetto dei due giudizi, sottolineando come, «a differenza di quanto avvenuto nel 2012», il legislatore del 2015 abbia «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.)». In dottrina si è ritenuto che il «fattore tempo» abbia giocato un ruolo significativo nel condurre alla dichiarazione di illegittimità della disciplina scrutinata nel 2018, avendo la Corte inteso censurare «la resistenza al trascorrere degli anni» di assetti normativi comunque non risolutivi dei problemi a carico della salute e dell'ambiente generati dall'insediamento industriale tarantino: in questo senso, D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull'Ilva di Taranto*, in *Corti supreme e salute*, 2018, n. 2, pp. 193 ss., cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

¹¹ Si v., ad es., già sent. n. 37/1991, per la quale la salute è un valore che, «protetto dalla Costituzione come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività (art. 32), e stato costantemente riconosciuto come primario da questa Corte sia per la sua inerenza alla persona umana sia per la sua valenza di diritto sociale, caratterizzante la forma di stato sociale disegnata dalla Costituzione (v. spec., tra le tante, le sentenze nn. 455 del 1990, 324 del 1989, 1011 del 1988, 294 e 177 del 1986)»; per quanto concerne l'ambiente, si v., *ex multis*, già sent. n. 641/1987: «L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetiz-

Al di là di qualche opinabile scelta terminologica, la ricostruzione offerta dalla Corte in questa giurisprudenza – essenzialmente focalizzata sul chiarire cosa la fundamentalità del diritto alla salute *non* significhi – potrebbe anche essere condivisa, soprattutto in relazione ad alcuni passaggi di più ampio respiro ordinamentale. Non può certo negarsi, ad esempio, l'esattezza del rilievo secondo cui i diritti costituzionali danno vita a un sistema e che, pertanto, nessuno di essi (almeno in astratto, deve aggiungersi) sia da considerare prevalente in via assoluta sugli altri. Si tratta, del resto, di un rilievo direttamente desumibile da alcune delle caratteristiche salienti che connotano il patto costituzionale, contraddistinto dalla necessità di conciliare e far coesistere interessi e valori diversi, all'interno di una dimensione pluralistica.

Quando però si passi a ricercare nella stessa giurisprudenza la *pars costruens*, interrogandosi su quale dunque debba essere il senso da attribuire al carattere «fondamentale» del diritto alla salute, l'argomentazione proposta dalla Corte mostra invero i suoi limiti. In essa, infatti, è sostanzialmente assente l'indicazione di elementi utili a ricostruire un distinto significato del termine «fondamentale» che nell'art. 32 Cost. è presente in maniera espressa (anche un significato eventualmente diverso da quello della “prevalenza”). In sostanza, per gli esiti ermeneutici su cui queste pronunce si attestano, è come se nel disposto costituzionale quell'aggettivo non esistesse¹².

3. La fundamentalità del diritto alla salute come elemento di resistenza rafforzata nelle operazioni di bilanciamento

Ritengo allora che rimanga proficua, almeno fino a che non venga avanzata una convincente lettura alternativa, l'idea che dalla fundamentalità del diritto (e dell'interesse) alla salute possa ricavarsi un autonomo e *generale* criterio di valutazione delle decisioni legislative, quando esse intendano contemperare la salvaguardia della salute con altri diritti costituzionali che con la prima si pongano in tensione o in contrapposizione (e sempreché non si parli di casi in cui già sussista una *specifica preferenza* esplicitamente enunciata dalla Costituzione). Secondo questo modo di intendere, che considero ancora preferibile, il diritto alla salute, in quanto testualmente destinatario nell'art. 32 Cost. dell'attributo «fondamentale», viene a caratterizzarsi per una sorta di *maggior resistenza* nelle concrete

zanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assume a valore primario ed assoluto».

¹² Per ulteriori rilievi critici su questo profilo della giurisprudenza in esame sia consentito rinviare a D. MORANA, *Il «fondamentale» diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, in *Quad. cost.*, 2022, n. 4, pp. 839 ss.

ipotesi di contrasto con altri diritti che – pur essendo costituzionalmente garantiti – siano però privi della stessa qualificazione testuale¹³.

L'interpretazione così proposta non implica – è bene sottolinearlo – che la resistenza rafforzata (o la prevalenza) del diritto alla salute dia luogo a forme schematiche di automatica e integrale soccombenza degli altri diritti in contrapposizione. Sarebbe insomma inesatto scambiare la prevalenza di cui si parla per una sorta di “fattore di azzeramento” delle garanzie dei diritti costituzionali che presentino, in via potenziale o astratta, profili antinomici rispetto alla protezione della salute. Ben diversamente, sostenere che la tutela della salute, in quanto esplicitamente fondamentale, sia dotata di un peso prevalente equivale a dire che deve essere assicurato *in concreto* che il godimento degli altri diritti costituzionali non determini in nessun caso una lesione della salute individuale (né del corrispondente interesse collettivo).

Non si tratta dunque di accettare che un diritto “tirannicamente” si imponga su tutti gli altri, ma di riconoscere che a tale diritto è assegnata sul piano costituzionale una difesa piena e compiuta, che non ammette, nelle operazioni di bilanciamento, riduzioni lesive neppure parziali, posto che danneggiare anche solo in parte la salute equivale a danneggiarla *tout court*. In questo senso, le operazioni di bilanciamento che coinvolgono la salute assumono caratteristiche particolari, dovendosi escludere l'ammissibilità che in esito a tale operazioni il dispiegarsi di altri diritti costituzionali renda lecito il nocimento (parziale o totale, immediato o successivo) della salute altrui. Per il resto, invece, è senz'altro rispondente ad un bilanciamento ragionevole che il godimento degli altri diritti potenzialmente confliggenti possa espandersi nella misura massima compatibile con la protezione della salute altrui.

In questo senso, proprio le annose vicende normative riguardanti lo stabilimento ex-Ilva forniscono uno spunto esemplificativo piuttosto chiaro. Quando una determinata situazione di fatto fa sorgere un contrasto tra il diritto al lavoro e il diritto alla salute, la fundamentalità di quest'ultimo – e la prevalenza che ne deriva – non implica affatto che nella conseguente attività di bilanciamento la rilevanza del diritto al lavoro svanisca e che esso vada, puramente e semplicemente, accantonato. Al contrario, è da considerare ragionevole ogni bilanciamento tra i due diritti che doverosamente curi il soddisfacimento della tutela del lavoro (anche eventualmente attraverso la previsione di provvidenze alternative e forme di sostegno ai lavoratori) senza al contempo arrecare danno alla salute. Non appare invece compatibile con l'impianto costituzionale un bilanciamento che in parte realizzi

¹³ La tesi secondo cui la fundamentalità rappresenta un criterio per la risoluzione delle antinomie “intercostituzionali” si deve a P. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in *Id.*, *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, II ed., Cedam, Padova, 2008, pp. 1 ss., spec. p. 2; nello stesso senso, se si vuole, D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 164 ss.; EAD., *La salute come diritto costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2021, pp. 71 ss.

una limitazione del diritto al lavoro e in parte produca una restrizione del diritto alla salute (ossia, consideri accettabile un pregiudizio di quest'ultima).

È peraltro emblematico che tale conclusione (che può essere raggiunta sulla base di precise prescrizioni costituzionali) sia *grosso modo* corrispondente a quella cui è approdata anche la Corte di Strasburgo in applicazione della CEDU, ossia di un atto che attribuisce rilevanza alla tutela della salute con un grado di specificità ben minore rispetto alla Costituzione italiana. Com'è noto, infatti, la sent. 24 gennaio 2019 (*Cordella e altri c. Italia*) di questo Giudice ha condannato la Repubblica italiana, ancora in relazione alla vicenda ex-Ilva, per violazione degli artt. 8 e 13 CEDU (dedicati, nell'ordine, al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al diritto a un ricorso effettivo)¹⁴. In particolare la Corte EDU ha rilevato il «protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio, la quale rimane, allo stato attuale, priva di informazioni sull'attuazione del risanamento del territorio interessato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nell'esecuzione dei relativi lavori». Di conseguenza, per la Corte, «il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme, non è stato rispettato». In sostanza, un bilanciamento tra i diversi diritti e interessi che comunque non eviti di compromettere il *benessere* degli individui (ossia la salute nella sua dimensione più ampia) non può essere considerato legittimo (neppure) alla stregua del diritto convenzionale.

4. Prime ricadute sulla giurisprudenza costituzionale del novellato art. 41 Cost: la sent. n. 105/2024

L'approccio *One Health*, così come la sua implementazione, va dunque inserito all'interno di un quadro già composito per quanto concerne la rilevanza che la protezione del bene salute assume nell'ambito delle garanzie costituzionali, con i relativi limiti di accettabilità del temperamento tra i diversi diritti in campo. È evidente che la spinta derivante dalla logica *One Health* debba ora impegnare il legislatore e l'interprete a una lettura ancora più strettamente correlata dei molteplici aspetti che hanno attinenza con l'"universo salute". Se l'acquisizione di una visione compiutamente integrata di beni, diritti e interessi di natura non necessariamente omogenea è inevitabilmente esposta a difficoltà e incertezze (quanto meno iniziali), allo stesso tempo essa si pone oramai come percorso obbligato, anche dal punto di vista costituzionale.

¹⁴ Sulla pronuncia, v., tra gli altri, G. MONACO, *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*, cit., pp. 204 ss.

Infatti, come accennato, la revisione apportata dalla l. cost. n. 1/2022 appare palesemente ispirata alla logica anzidetta: ne sono prove manifeste l'inserimento della salute e dell'ambiente come nuovi "limiti esterni" al godimento della libertà di iniziativa economica *ex* art. 41 Cost., l'individuazione del fine ambientale come scopo verso il quale la legge, attraverso forme di indirizzo e controllo, può orientare la medesima libertà, l'esplicito riconoscimento nell'art. 9 Cost. della rilevanza costituzionale (oltre che, ancora una volta, dell'ambiente) della biodiversità, degli ecosistemi, dell'interesse delle generazioni future e dei diritti degli animali.

La novella costituzionale non potrà che produrre conseguenze, auspicabilmente, anche sulla giurisprudenza costituzionale. Alcune ricadute sono invero già emerse, come si è anticipato, nella sent. n. 105/2024, cui va riconosciuto l'indubbio merito di aver preso sul serio l'avvenuta modifica dell'art. 41 Cost., relativamente alla configurazione – ora espressa – (anche) della salute e dell'ambiente quali specifici limiti idonei a contenere lo svolgimento della libera iniziativa economica¹⁵.

La questione di legittimità risolta con tale decisione aveva ad oggetto, in estrema sintesi, una previsione (introdotta nelle «Norme di attuazione del codice di procedura penale» dal d.l. n. 2/2023, come convertito in l. n. 17/2023), per effetto della quale, in caso di sequestro preventivo di stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale, il giudice era tenuto ad autorizzare «la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi». La vicenda processuale *a quo* traeva origine, nello specifico, dal sequestro dell'impianto di depurazione inerente al polo petrolchimico di Priolo, nel siracusano. Nel valutare la questione, nella sentenza si osserva anzitutto che, in caso di sequestro penale di uno stabilimento, anche quando motivato dal *fumus* di una violazione in atto di normative penalmente sanzionate, con pregiudizio potenziale per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei lavoratori », non è di per sé incompatibile con il quadro costituzionale – in astratto – la previsione di misure che, in via interinale, «consentano nell'immediato

¹⁵ Tra i commenti alla sent. n. 105/2024, v. R. BIN, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta OnLine*, 2024, n. 3, pp. 1058 ss.; 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 *Aggiornamenti Osservatorio sul costituzionalismo ambientale – DPCE online*, 25 giugno 2024; G. MONACO, *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*, cit., pp. 199 ss.; C. RUGA RIVA, *Il conflitto tra ambiente e attività produttiva strategica: ogni cosa al suo posto? La Corte costituzionale sul c.d. decreto Priolo*, in *Sistema penale*, 15 ottobre 2024; 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 *AmbienteDiritto*, 2024, n. 4, pp. 261 ss.

di contenere il più possibile tali rischi, vincolando al contempo il giudice a consentire la prosecuzione dell'attività».

Tuttavia, prosegue la Corte, «il nuovo testo dell'art. 41, secondo comma, Cost. vieta che l'iniziativa economica privata si svolga “in modo da recare danno” alla salute o all'ambiente: e nessuna misura potrebbe legittimamente autorizzare un'azienda a continuare a svolgere stabilmente la propria attività in contrasto con tale divieto». È vero che nel contesto della decisione viene richiamato anche lo schema argomentativo seguito nella sent. n. 58/2018, secondo cui è necessario che «l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona», ma la sent. n. 105/2024 sottolinea altresì che si tratta di «esigenze basilari della persona (delle persone oggi esistenti, e di quelle che saranno) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente».

Non può dunque sfuggire in questi passaggi argomentativi l'enfasi che viene posta sulla novella costituzionale del 2022. In sostanza, il consueto richiamo ai precedenti (che, per inciso, a volte sembra voler fornire l'illusoria impressione di una giurisprudenza costituzionale che fluisce ininterrotta senza increspature innovative o elementi di discontinuità) non sembra comunque obnubilare nella sent. n. 105/2024 il rilievo che viene assegnato, nell'economia della decisione, al nuovo testo dell'art. 41 Cost. (oltre che al parimenti novellato art. 9 Cost., per quanto attiene alle implicazioni intergenerazionali)¹⁶.

La differenza con quanto accaduto relativamente alla riferita giurisprudenza costituzionale sulla vicenda ex-Ilva sembra profilarsi con una certa chiarezza. In quel caso la dichiarazione di illegittimità di scelte legislative non rispettose della tutela della salute e dell'ambiente è arrivata soltanto a distanza di anni e in seguito a decisioni in certo modo interlocutorie che, “salvando” la disciplina, consentivano di fatto il continuativo prodursi di effetti pregiudizievoli a carico di quei diritti e interessi costituzionali. In questo caso, invece, senza impliciti rinvii a eventuali verifiche giurisdizionali successive, la Corte afferma con nettezza che «le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno [...] essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge», e inoltre «dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate».

¹⁶ Per la diversa opinione che considera, invece, inadeguato il rilievo che nella sent. n. 104/2024 si attribuisce al nuovo portato normativo dell'art. 41 Cost., v., ad es., G. GIORGINI PIGNATELLO, *L'approccio “pilatesco” del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, in *Aggiornamenti Osservatorio sul costituzionalismo ambientale – DPCE online*, 25 giugno 2024.

non potendosi invece consentire «indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni»¹⁷.

Sulla scorta di questa impostazione, viene quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui, consentendo l'adozione di misure governative (con le caratteristiche anzidette) per la prosecuzione delle attività produttive, «non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi». Va sottolineato, infine, che in coerenza con il percorso argomentativo sviluppato, nella sentenza si stabilisce altresì che «l'effettiva osservanza delle misure medesime dovrà essere adeguatamente verificata, con le modalità indicate nello stesso provvedimento governativo, attraverso il costante monitoraggio da parte delle autorità competenti ai sensi della legislazione ambientale in vigore». Dunque, non soltanto la concessione di un termine massimo precisamente definito per la prosecuzione delle attività, ma altresì la fissazione esplicita del vincolo che, nel trascorrere di questo periodo, non venga meno un'attività di controllo *in itinere*.

5. Il diritto dell'Unione non consente di pregiudicare salute e ambiente nello svolgimento di un'attività produttiva: la sentenza della Corte di Giustizia del 25 giugno 2024

L'altra notevole decisione giurisdizionale del 2024 rispetto al tema in esame è – come anticipato – la sentenza della Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 25 giugno 2024 (C-626/22), su cui mi limiterò in questa sede a svolgere qualche succinta considerazione. Le molteplici ragioni di interesse della pronuncia (con la quale anche il giudice eurounitario si confronta con le scelte compiute nell'ordinamento italiano sulla vicenda ex-Ilva) sono state già prontamente messe in luce da parte della dottrina¹⁸. Tra tali ragioni, ritengo meriti di essere evidenziata soprattutto la circostanza che, perfino in un contesto ordi-

¹⁷ In senso analogo anche B. PEZZINI, *One Health e Corti supreme: le coordinate di un paradigma*, cit., p. 210, che evidenzia come «rispetto alla sequenza della giurisprudenza Ilva, emerge ancor più nettamente la necessità che la rimozione dei fattori di pericolo, già richiamata in 58/2018, sia tempestiva, configurandosi la celerità come condizione minima e requisito indispensabile a garantire l'adeguatezza delle misure di bilanciamento».

¹⁸ A commento della decisione, v., almeno, v. M.R. ANGLANI, *La CGUE sancisce il tramonto del c.d. uso predatorio del bilanciamento costituzionale nel caso Ilva e apre alla presa in considerazione delle sostanze climalteranti*, in *DPCE online*, 2024, n. 4, pp. 2863 ss.; G. ARCONZO, *Per la Corte di giustizia i decreti Salva Ilva ledono il diritto alla salute degli abitanti di Taranto*, in *Quad. cost.*, 2024, n. 4, pp. 947 ss.; M. CARDUCCI, *L'installazione "ex Ilva" dopo la sentenza della Corte di giustizia UE: le emissioni climalteranti tra interesse "strategico" e generazioni future*, in *Diritti comparati*, 27 giugno 2024; E. DI SALVATORE, *La Corte di giustizia, il bilanciamento degli interessi e il regime derogatorio dell'ex Ilva di Taranto*, in *Giur. cost.*, 2024, n. 5, pp. 1853 ss.; F. ROSELLI, *In tema di sentenze e atti di governo. A proposito della sentenza Corte giust. UE 25 giugno 2024, C-626-22*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, n. 3, pp. 445 ss.; G. TORTA, *Il difficile equilibrio tra attività economica e tutela dell'ambiente salubre: suggerimenti per sciogliere un nodo gordiano (nota a CGUE 25 giugno 2024 C-626/22)*, in *giustiziainsieme.it*, 6 novembre 2024; G. BAROZZI REGGIANI, *Convergenze e divergenze nella giurisprudenza*

namentale come quello dell'Unione tradizionalmente molto attento alla protezione delle libertà economiche, questa sentenza fa emergere con nettezza il ruolo di "barriera" che la protezione della salute e dell'ambiente è in grado di assumere rispetto a esigenze contrapposte, incluse quelle delle attività imprenditoriali.

In sostanza, la Corte di Giustizia (come, peraltro, già la Corte di Strasburgo nella ricordata decisione del 2019) si mostra assai meno incline della giurisprudenza costituzionale italiana sul caso ex-Ilva ad avallare bilanciamenti "in perdita" per salute e ambiente, soprattutto quando l'effetto di tali bilanciamenti è consentire il perpetuarsi di un concreto pregiudizio per i correlati diritti e interessi, a detrimento di singoli e collettività.

La sentenza, com'è noto, è stata resa in esito a un rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Milano, inerente all'interpretazione della direttiva 2010/75/UE in materia di emissioni industriali, nell'ambito di un giudizio riguardante sia l'inquinamento causato dall'attività dello stabilimento tarantino ex-Ilva sia i conseguenti danni per la salute umana. Nel fornire una risposta ai tre quesiti pregiudiziali, la Corte enuclea tre chiarimenti che si auspica divengano altrettanti punti fermi nella ricostruzione del rapporto tra diritto eurounitario, diritto nazionale, libertà di impresa e tutela della salute e dell'ambiente. I chiarimenti offerti dalla sentenza attengono, rispettivamente, al profilo della valutazione preventiva, alla individuazione delle sostanze nocive da considerare e, infine, alle conseguenze cui devono andare incontro le attività produttive pregiudizievoli per salute e ambiente.

Con riguardo al primo aspetto, la Corte chiarisce che la direttiva 2010/75/UE, «letta alla luce dell'articolo 191 TFUE e degli articoli 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri sono tenuti a prevedere che una previa valutazione degli impatti dell'attività dell'installazione interessata tanto sull'ambiente quanto sulla salute umana costituisca atto interno ai procedimenti di rilascio e riesame di un'autorizzazione all'esercizio di una tale installazione».

Per quanto concerne il secondo aspetto, la Corte respinge ogni interpretazione formalistica o restrittiva della nozione di sostanza nociva, affermando che la direttiva va interpretata nel senso che, ai fini del rilascio o del riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione produttiva, «l'autorità competente deve considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, tutte quelle oggetto di emissioni scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che non siano state valutate nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione».

Infine, la Corte precisa in cosa debba concretamente tradursi la necessità di conformarsi ai parametri così individuati: quando l'installazione produttiva dia luogo a «pericoli gravi e rilevanti» per salute e ambiente, il diritto eurounitario impone che «l'esercizio di tale instal-

di tre Corti supreme d'Europa in tema di politiche ambientali e tutela del diritto alla salute, in Corti supreme e salute, 2025, n. 1, pp. 57 ss.

lazione sia sospeso». A tale conclusione, lineare e non equivoca, la Corte giunge a partire dalla considerazione che la direttiva 2010/75/UE «osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione è stato oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana».

Insomma, senza lasciarsi suggestionare dallo spettro di "tirannie" inesistenti, la Corte di Giustizia sembra aderire a un'impostazione che è propria anche dell'ordinamento costituzionale italiano (già prima della revisione costituzionale del 2022): il diritto individuale e l'interesse collettivo alla salute, parimenti «fondamentali», non possono sottostare a bilanciamenti che assecondano, come risultato, il loro sostanziale danneggiamento¹⁹.

¹⁹ Come esattamente osservato da M. CARDUCCI, *L'installazione "ex Ilva" dopo la sentenza della Corte di giustizia UE: le emissioni climalteranti tra interesse "strategico" e generazioni future*, cit., nella logica della Corte di Giustizia «il bilanciamento serve ad "elevare" la tutela di salute e ambiente, non ad annichirla o a sostituirla, come piattamente rivendicato dalla *vulgata* statale».