

Maurizio Ricci

IL CASO *EX* ILVA TRA SALUTE, OCCUPAZIONE E LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA

Il caso dell'*ex* Ilva di Taranto continua a interrogare il diritto ben oltre la sua dimensione industriale, territoriale e occupazionale. Esso solleva, in forma paradigmatica, una questione che attraversa l'intero dibattito contemporaneo sul rapporto tra produzione, ambiente e diritti fondamentali: fino a che punto l'ordinamento può tollerare lo svolgimento di attività economiche che producono un danno grave, diffuso e strutturale alla salute dei lavoratori e della popolazione, nonché agli ecosistemi, influenzando negativamente sul clima?

La rilevanza del caso non risiede soltanto nella sua peculiarità, lo stabilimento siderurgico più importante in Italia, tra i più rilevanti in ambito internazionale e con un elevato numero di addetti¹, ma nella sua capacità di rendere visibili tensioni che attraversano molte attività produttive ad alto impatto ambientale e che mettono alla prova la tenuta di fondamentali principi costituzionali.

Peraltro, è il caso di sottolineare la particolare "pervasività" dell'*ex* Ilva, che si sviluppa su un'area territoriale doppia rispetto a quella del comune di Taranto, che pure ha un numero ragguardevole di abitanti (circa 185.000), un'area territoriale, questa, caratterizzata anche dalla presenza di altre attività produttive inquinanti (tra le quali, una raffineria di petrolio, un'industria cementiera, un arsenale della marina militare), responsabili di un forte inquinamento atmosferico con l'emissione di sostanze nocive (tra le quali, polveri sottili, diossine,

¹ Nei periodi di maggiore sviluppo lo stabilimento siderurgico ha occupato fino a 20.000 dipendenti con un numero quasi analogo di lavoratori impiegati nell'indotto (imprese appaltatrici e *sub* appaltatrici). A febbraio 2026, i dipendenti dell'*ex* Ilva di Taranto sono 7.938, mentre quelli delle imprese dell'indotto oscillano tra le 5.000 e le 7.000 unità.

biossido di azoto e anidride solforosa), con valori ben superiori ai limiti stabiliti dall'OMS, dalla normativa europea e nazionale.

Da molto tempo, la nocività ambientale connessa alla produzione siderurgica nell'area di Taranto è oggetto di particolare attenzione scientifica e istituzionale. I dati epidemiologici, relativi all'incidenza di patologie gravi e invalidanti nella popolazione esposta all'inquinamento industriale, sono noti² e rappresentano ormai un presupposto fattuale non contestabile. Il caso *ex Ilva* non pone più solo un problema di accertamento della pericolosità dell'attività produttiva, ma chiama il diritto a confrontarsi con la gestione normativa di un rischio conosciuto, protrattosi fin troppo nel tempo e socialmente distribuito, che incide in modo asimmetrico su territori e comunità specifiche.

Proprio la stabilità del quadro conoscitivo consente di spostare l'analisi dal piano fattuale a quello giuridico. Quando il danno ambientale e sanitario non è né imprevisto né episodico, ma strutturale e consolidato nel tempo, la responsabilità dell'ordinamento non può limitarsi a mere misure correttive o compensative. Il diritto è chiamato, piuttosto, a interrogarsi sui limiti di legittimità dell'attività economica e sulle condizioni alle quali essa può (continuare a) essere svolta in un ordinamento costituzionale, fondato sulla tutela dei diritti fondamentali e sulla salvaguardia dell'interesse generale.

Nel discorso pubblico, la vicenda *ex Ilva* è spesso rappresentata come un conflitto tra il diritto alla salute, garantito dall'art. 32 Cost., il diritto al lavoro, riconosciuto dall'art. 4 Cost. e il principio della libertà

² I rapporti dell'OMS, nell'ultimo ventennio, stimano i seguenti morti prematuri attribuibili principalmente all'inquinamento atmosferico (PM 2.5) dell'impianto siderurgico limitatamente al solo comune di Taranto: circa 27-43 all'anno nel periodo pre-2012, con riduzioni significative post-AIA 2012. Gli eccessi di mortalità/morbilità sono riconducibili a malattie respiratorie, muscolari e tumori (es., polmone, vescica, pleura, prostata), linfomi non-Hodgkin, leucemie, infarti miocardici, malattie renali, epatiche, pancreatiche.

Quanto ai dipendenti *ex Ilva*, sempre negli ultimi venti anni, sono stati riconosciute 2.035 malattie professionali, di cui quasi la metà di natura tumorale con 691 decessi, malattie collegate direttamente alle condizioni di lavoro e alla persistente esposizione ad agenti patogeni e polveri (specie il PM 10). Cfr. il Rapporto d'impatto sanitario per gli scenari produttivi dell'acciaiera di Taranto, condotto dall'OMS e commissionato dalla Regione Puglia.

dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.). Questa contrapposizione, per quanto intuitiva, rischia tuttavia di semplificare eccessivamente il problema.

Il diritto alla salute³ non è un interesse tra gli altri, né un bene disponibile in nome di esigenze produttive o occupazionali: è qualificato dalla Costituzione come diritto fondamentale della persona e come interesse della collettività, assumendo una funzione che precede e condiziona l'esercizio degli altri diritti, pur costituzionalmente garantiti⁴. In questo senso, rispecchia il doppio valore della salute, che non può essere considerato solo come un bene individuale da proteggere, ma anche quale bene collettivo, di "eminente rilevanza sociale"⁵. Per un verso, inteso come diritto a determinate prestazioni da parte dello Stato, tale diritto rientra nella categoria dei diritti sociali e rappresenta una delle più compiute espressioni della famiglia dei diritti sociali. Per altro verso, inteso come pretesa di astensione da ogni interferenza illegittima nella sfera di autodeterminazione del singolo, si configura come diritto di libertà.

Quale diritto di libertà, è indisponibile, intrasmissibile, imprescrittibile e irrinunciabile; si tratta dei caratteri attribuiti ai diritti di libertà, in quanto diritti della personalità, vale a dire inerenti ad attributi essenziali della personalità. Quale diritto sociale, ovvero come pretesa a un fattivo intervento dello Stato nell'ambito della protezione, assistenza e promozione della salute, è norma programmatica, vale a dire costruita come enunciazione di principi con efficacia pienamente vincolante e non meramente esortativa nei confronti dell'apparato statale.

Nonostante la sua complessità, tale diritto può essere ricomposto nella nozione di diritto fondamentale e, soprattutto, inviolabile e asso-

³ Sul diritto alla salute sancito dall'art. 32 Cost., cfr. per tutti C. MORTATI, *La tutela della salute nella costituzione italiana*, in *Riv. inf. mal. prof.*, n. 1, 1961, p. 1; L. MONTUSCHI, *Il I° comma dell'art. 32*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Art. 29-34. Rapporti etico-sociali*, Bologna-Roma, 1976, p. 146 e R. FERARA, *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 513.

⁴ Sul ruolo centrale del diritto alla salute nel contesto della crisi ambientale e climatica v. M. PENNASILICO, *Ex Constitutione Salus. Il peso della Costituzione nella lotta al cambiamento climatico*, in *Diritto e clima*, n. 3, 2025, pp. 655 ss.

⁵ C. SMURAGLIA, *Tutela della salute (dir. lav.)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991, p. 1.

luto. Da molti anni, la Corte Costituzionale ha, da un lato, affermato decisamente la valenza del diritto alla salute e la sua inviolabilità nel bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti⁶; da un altro, ne ha sancito con forza la sua assolutezza, riconoscendone la garanzia e la tutela nei confronti non solo dei pubblici poteri, ma anche dei rapporti interprivati⁷.

Il lavoro, a sua volta, non è tutelato in forma neutra o astratta, ma come attività che contribuisce al progresso materiale e spirituale della società (art. 4 Cost.), secondo un disegno costituzionale che non separa mai la dimensione economica da quella sociale (a partire dall'art. 1).

Se un'attività produttiva richiede, per la sua prosecuzione, l'accettazione di un danno grave e persistente alla salute umana e all'ambiente, la questione non può essere ridotta a un mero bilanciamento tra diritti di pari rango, ma investe la compatibilità del modello produttivo con l'assetto costituzionale. In questa prospettiva, il diritto non è chiamato a scegliere quale diritto sacrificare, ma a stabilire se e a quali condizioni l'attività economica possa (continuare a) essere considerata legittima. Il problema non è, dunque, il conflitto tra salute e lavoro, ma la legittimazione costituzionale di una produzione che genera un danno strutturale e conosciuto.

Un'interpretazione sistematica degli artt. 32 e 41 Cost. consente di chiarire le scelte operate dal Costituente: di fronte a un "diritto fondamentale" (art. 32 Cost.), si pone una mera libertà, che tra l'altro non è assoluta, ma è condizionata nelle sue modalità di svolgimento, in quanto non deve "recare danno alla salute, all'ambiente (...)" (art. 41, co. 2, Cost.). Se quella sancita dall'art. 41, co. 1, Cost. è la libertà di organizzare e gestire l'impresa, la libertà "di decidere che cosa produrre, quanto produrre, come produrre, dove produrre"⁸, non c'è dubbio che tale libertà non garantisca un qualsiasi profitto⁹ e possa essere an-

⁶ Già Corte cost. 16 ottobre 1990, n. 455.

⁷ Già Corte cost. 26 luglio 1979, n. 88, p. 656, con nota di A. ANZON, *L'altra "faccia" del diritto alla salute*, in *Giur. cost.*, n. 1, 1979, p. 657, nonché R. FERRARA, *Salute*, cit., pp. 519, 522.

⁸ F. GALGANO, *Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Art. 41-44*, Bologna-Roma, 1982, p. 4.

⁹ G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVII, Roma, 1989, p. 7.

che incisivamente limitata per i fini di utilità sociale, nonché per evitarne il contrasto con la sicurezza, la libertà, la dignità umana¹⁰ e ora anche la salute e l'ambiente.

Dal combinato disposto degli artt. 32 e 41, co. 2, Cost., si desume la subordinazione del fattore economico-produttivo alle esigenze di salvaguardia della salute dei lavoratori e della popolazione, con la conseguente risoluzione del conflitto tra i due valori in gioco e si prende atto della differenza tra il valore dei beni giuridici in esame: “contro un diritto assoluto, si colloca un diritto che ha, al suo interno, un limite fondato sullo stesso presupposto del primo”¹¹.

È palese l'opzione del Costituente nel “privilegiare l'uomo sulla macchina”¹², riconoscendo la preminenza delle esigenze protettive su quelle produttive: queste ultime non possono mai rappresentare un limite al diritto alla salute; al contrario, è quest'ultimo che deve potersi esplicitare in tutta la sua compiutezza fino a porre limiti al principio della libertà dell'iniziativa economica privata e, quindi, alle esigenze della produzione. Un discorso analogo può ben essere sviluppato tra il principio della libera iniziativa economica privata e la tutela della salute della popolazione.

Proprio la revisione costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. ha rafforzato in modo significativo questa impostazione. L'inserimento della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi tra i principi fondamentali, nonché il già citato vincolo espresso all'iniziativa economica privata affinché non si svolga in modo da recare danno alla salute e all'ambiente, incidono direttamente sulla lettura dei conflitti tra produzione e diritti fondamentali. La tutela ambientale e climatica non può più essere considerata un limite esterno o eventuale, ma entra stabilmente nel nucleo dei criteri di legittimazione dell'attività economi-

¹⁰ U. BELVISO, *Il concetto di “iniziativa economica privata” nella Costituzione*, in *Riv. dir. civ.*, n. 1, 1961, pp. 156-157.

¹¹ C. SMURAGLIA, *Salute*, cit., p. 2, e R. FERRARA, *Salute*, cit., p. 526, secondo cui la libertà economica non si presenta alla stregua di una situazione giuridica soggettiva connotata da caratteri di assolutezza, e quindi di inviolabilità, essendo al contrario “funzionalizzata” e conseguentemente sottoposta al controllo conformativo dei pubblici poteri.

¹² L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1989, pp. 15 ss.

ca, contribuendo a ridefinire il rapporto tra libertà di iniziativa e responsabilità collettiva.

Il caso *ex Ilva* assume dunque un valore ben oltre la sua specificità territoriale e diventa un esempio emblematico delle difficoltà incontrate dall'ordinamento nel tradurre in regole effettive il principio secondo cui l'attività economica debba svolgersi entro limiti ambientali e sociali inderogabili. La persistenza di regimi derogatori, di soluzioni temporanee e di interventi emergenziali, finora posti in essere, segnala la difficoltà del diritto di abbandonare una logica di gestione contingente del conflitto per approdare a una ridefinizione strutturale delle condizioni di legittimità della produzione.

È in questo quadro che il tema della decarbonizzazione dello stabilimento *ex Ilva* assume una valenza giuridica che trascende la mera dimensione tecnologica o industriale. La transizione ecologica non si configura come una misura compensativa o come una scelta politica discrezionale, ma come condizione necessaria di conformità costituzionale della produzione. In assenza di una trasformazione effettiva dei processi produttivi, la prosecuzione dell'attività industriale rischia di porsi in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento, così come oggi risultano espressamente formulati (art. 41, co. 3, Cost.).

Il caso *ex Ilva* mostra, inoltre, il pericolo di una progressiva normalizzazione dell'eccezione. Per anni, la gestione giuridica della vicenda si è fondata su interventi emergenziali e su una sospensione di fatto dell'applicazione piena dei principi costituzionali, nella convinzione che il conflitto fosse contingente e destinato a risolversi nel breve periodo. Ma quando l'emergenza si protrae nel tempo, essa cessa di essere tale e si trasforma in una scelta ordinaria, che interpella direttamente la responsabilità del diritto e la sua capacità di porre limiti effettivi all'attività economica¹³.

Taranto, in questo senso, non rappresenta soltanto una vertenza industriale irrisolta ormai da troppi anni, ma un banco di prova decis-

¹³ Sul rischio di una gestione emergenziale permanente delle crisi ambientali e climatiche, cfr. E. DI SALVATORE, *Presentazione*, in *Diritto e clima*, n. 1, 2025, p. III; M. TALLACCHINI, *Preparati per l'incertezza. I cittadini e i cambiamenti climatici*, in *Diritto e clima*, n. 2, 2025, pp. 337 ss.

vo per la capacità dell'ordinamento costituzionale di governare la transizione ecologica senza rinunciare alla tutela effettiva dei diritti fondamentali. Questo processo postula un coinvolgimento, non più procrastinabile, di tutti i soggetti del sistema istituzionale e di relazioni industriali e un'assunzione di precise responsabilità innanzi tutto in capo alle pubbliche istituzioni (il Governo, *in primis*; la Regione e gli enti locali), contemperando così il diritto al lavoro e il mantenimento dei livelli occupazionali in un'area economicamente fragile con l'imprescindibile e prevalente diritto alla salute attraverso l'effettiva attuazione di un processo di decarbonizzazione, di cui finora si è solo discusso più a livello teorico che operativo.

La posta in gioco non riguarda solo il futuro di uno stabilimento, ma la credibilità stessa del diritto e della politica di fronte alle sfide poste dalla crisi ambientale e climatica, in un contesto nel quale la tolleranza del danno non può più essere considerata una soluzione giuridicamente accettabile.

