

## **I PRINCIPI «COSTITUZIONALMENTE» TUTELATI E LA LORO CONTRAPPOSIZIONE.**

*Nota dalla sentenza n. 85/2013 Corte Cost. alla sentenza n. 58/2018.*

**Vincenza Immacolata Gigante**

### ***Abstract***

*Il caso ILVA è attraversato da plurimi bilanciamenti, alcuni dei quali giungono al vaglio della Corte costituzionale come domande di giustizia. Le sentenze n. 85/2013 e n. 58/2018 rappresentano le attuali “risposte” a questioni delicatissime, sul piano umano prima ancora che politico, che coinvolgono (e interrogano) interessi e valori fondamentali, tutti espressione della dignità umana. L’esame delle due decisioni consente di interrogarci sulla esistenza, o meno, di un conflitto sul piano dei principi e se i “sacrifici”, che il bilanciamento politico – legislativo e amministrativo – richiede al diritto al lavoro, al diritto alla salute e alla tutela dell’ambiente, siano legittimi.*

**SOMMARIO:** 1. I plurimi bilanciamenti. - 2. I diritti costituzionali (e l’interesse) in gioco. - 3. Le perplessità sul superamento della contrapposizione. - 4. Alcune riflessioni “aperte”.

## 1. I plurimi bilanciamenti.

La vicenda ILVA, attraversata dalle due sentenze della Corte Costituzionale del 2013 e del 2018, sembra contrassegnata da tratti costanti nel tempo: una pregressa situazione di criticità ambientale determinata da inerzie e/o omissioni della politica; l'intervento della magistratura penale a difesa di beni costituzionalmente rilevanti (nei limiti dettati dal legislatore ordinario); la "reazione" subitanea della politica con una decretazione di "necessità ed urgenza" tesa alla prosecuzione dell'attività produttiva alle medesime condizioni autorizzate; le domande di giustizia costituzionale risolte dalla Corte in uno scenario di principi, interessi, valori, diritti costituzionali, rappresentati come "blocchi" divergenti tra di loro e conciliabili solo in seguito a ragionevoli bilanciamenti.

E' di tutta evidenza che *sul campo* intervengono plurimi bilanciamenti, politici - legislativo e amministrativo - e giudiziali. Per ultimo quello della Corte costituzionale che ha il compito di effettuare il controllo del bilanciamento tra i valori costituzionali svolto dal legislatore, con esclusione di *ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento* (art. 28 Legge 87/1953).

L'assunto da cui partono entrambe le sentenze è che la questione ILVA sia regolata da più principi "fondamentali", espressione di diritti a loro volta (ugualmente) fondamentali, che non possono essere soddisfatti contemporaneamente. Da qui il conflitto e la necessità del bilanciamento, cioè il sacrificio dell'uno in favore dell'altro<sup>1</sup>, secondo un criterio di ragionevolezza.

In questo senso, nel 2012, anche il Presidente della Repubblica Napolitano che, oltre a sottolineare la portata generale del decreto legge n. 207,

---

<sup>1</sup> Sul punto, *amplius*, G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica/Ethics & Politics*, 2006, n. 1, che, tra i molteplici aspetti, rileva, quanto all'oggetto del bilanciamento, che *una volta riconosciuto che un certo interesse può avere valenza costituzionale, diventa difficile distinguerlo da un diritto o un principio. Infatti, un interesse può avere una dimensione individuale, oppure una dimensione collettiva o addirittura "pubblica" e istituzionale: nel primo caso esso è difficilmente distinguibile da un diritto (si scorra la lista dei "nuovi" diritti fondamentali che di volta in volta sono stati tratti dall'art. 2 della Costituzione: cosa distingue tali diritti dagli "interessi" se non, banalmente, il mero fatto che i primi sono stati riconosciuti tali dalla Corte costituzionale?), nel secondo caso è difficilmente distinguibile da un principio.*

affermava: «Tutti i valori indicati nel decreto - salute, ambiente, lavoro - sono richiamati dalla Costituzione e sono tutti beni primari da tutelare nell'ordinamento democratico, bilanciandoli tra loro nel miglior modo possibile. In questo senso si intende ora operare: definendo un quadro normativo generale, che obblighi i responsabili dell'azienda all'esecuzione di interventi immediati e mirati al ripristino di condizioni di sicurezza nella attività produttiva attraverso il sostanziale abbattimento delle emissioni inquinanti, salvaguardando insieme ed unitariamente i "beni" della salute, dell'ambiente e del lavoro»<sup>2</sup>.

In tale prospettiva è stato evidenziato che «Nella Costituzione italiana, ogni diritto è sempre predicato insieme al suo limite e, in questo ambito, il bilanciamento è una tecnica interpretativa che consente il necessario ragionevole contemperamento di una pluralità di interessi costituzionalmente concorrenti»<sup>3</sup>.

Così il giudizio della Corte è retto dai seguenti principi: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre sistemica», senza alcuna pretesa di assolutezza per valori definiti primari in precedenti decisioni, come l'ambiente - diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività (sentenza n. 210/87) e bene di valore assoluto e primario ed immateriale unitario (sentenza n. 641/87) - e la salute. «La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, tali da

<sup>2</sup> Dichiarazioni riportate da G. ARCONZO, *Note critiche sul decreto legge ad Ivam, tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di prevenzione e repressione dei reati*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, n. 1, pp. 16 ss.

<sup>3</sup> Così M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Intervento presentato alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 Ottobre 2013, reperibile in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/RI\\_Cartabia\\_Roma2013.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf), p. 9.

*non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»* (punto 9 del *Considerato in diritto*, Sentenza n. 85/2013).

Quanto al metodo, occorre però osservare che la Corte costituzionale italiana, a differenza di altre Corti, non segue un modulo argomentativo predefinito disposto da fasi progressive di interpretazione-bilanciamento (test di proporzionalità), ma ancora le decisioni (e le motivazioni) a criteri singolarmente considerati: legittimità del fine perseguito dal legislatore; rapporto (connessione razionale) tra i mezzi predisposti dal legislatore e i fini che questi intende perseguire; “necessità”, che consente di garantire che l’obiettivo prefissato dal legislatore sia realizzato con il minor sacrificio possibile (*less restrictive means*) di altri diritti o interessi costituzionalmente protetti; proporzionalità in senso stretto degli effetti dell’atto legislativo tramite la comparazione ed il bilanciamento dei benefici che derivano dall’obiettivo prefissato del legislatore ed i costi (sacrifici) imposti agli altri diritti costituzionalmente protetti<sup>4</sup>.

Altro aspetto che accomuna i bilanciamenti della Corte nelle sentenze del 2013 e del 2018, in ordine alla congruità e alla ragionevolezza del bilanciamento compiuto a sua volta dal legislatore, è la valutazione di atti (più o meno) esterni alla legge, a cui il legislatore espressamente rinvia.

Mentre la Corte Costituzionale nella sentenza n. 85/2013 ha ritenuto corretti i bilanciamenti di interessi sottesi alla disciplina speciale della legge ILVA, che traccia «*un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento...tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti*» (punto 8 del *Considerato in diritto*), percorso da rinvenirsi nell’autorizzazione integrata ambientale (punto 7 del *Considerato in diritto*), atto di competenza dell’autorità amministrativa avverso cui restano proponibili i rimedi giurisdizionali; nella sentenza n.58/2018 considera illegittimo il presupposto cui è agganciata la continuazione dell’attività in presenza di sequestro, cioè «*la predisposizione unilaterale di un piano ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell’autorità giudiziaria, senza alcuna forma di*

<sup>4</sup> Per questi rilievi M. CARTABIA, *op. ult. cit.*, p. 2 ss.

*partecipazione di altri soggetti pubblici o privati», non definito e non sottoposto ad alcun controllo<sup>5</sup>. Ed è proprio sul presupposto che la salute umana e la salubrità dell'ambiente siano (stati) garantiti dal rinvio operato dal legislatore del 2012 al precedente (e recente) atto di riesame A.I.A. che induce la Corte Costituzionale a ritenere tali diritti ragionevolmente "sacrificati" e a dichiarare legittima la prosecuzione dell'attività produttiva di ILVA pur in presenza dei provvedimenti di sequestro della magistratura<sup>6</sup>.*

Il bilanciamento degli interessi contrapposti in gioco (occupazione vs salute umana e ambiente) è effettuato dal legislatore del 2012 con uno schema combinato di rinvio dal d.l. n. 207/2012 (provvedimento legislativo) al Riesame A.I.A. (atto amministrativo), sede, quest'ultima, in cui è propriamente collocata la fase del bilanciamento tra gli interessi contrapposti in gioco (occupazione vs salute umana e salubrità dell'ambiente) e che rappresenta, anche per la Corte, *sic et simpliciter*, il punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi<sup>7</sup>. Nel 2015 invece la decretazione d'urgenza riterrebbe, invece, sufficiente ad impedire la chiusura dell'impianto il rinvio all'adeguazione futura dell'impianto stesso alla normativa in materia di sicurezza sul lavoro (adeguamento che dovrà avvenire entro un anno dall'entrata in vigore del decreto e sulla base di un piano predisposto entro trenta giorni dalla medesima data) affidata agli stessi garanti che hanno dato origine alla situazione da cui è scaturito il procedimento penale<sup>8</sup>.

Singolare è, inoltre, la delicata questione della legge in luogo di provvedimento rinveniente dalla caratterizzazione dell'impianto siderurgico della società ILVA s.p.a. di Taranto come stabilimento di interesse strategico nazionale da parte del d. l. n. 207/2012 (art.3), in luogo di un decreto del

<sup>5</sup> Cfr. D. PULITANO', *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013, n.3, pp. 1498 ss.

<sup>6</sup> E' bene specificare che la prima A.I.A. è stata rilasciata con decreto ministeriale in data 4 agosto 2011 sull'istanza di ILVA s.p.a. del 28.02.2007; diversamente il bilanciamento del Riesame viene avviato d'ufficio il 15 marzo 2012 dal Ministero dell'Ambiente, in considerazione delle criticità ambientali e sanitarie - rilevate in tutta la loro gravità dagli accertamenti scientifici da parte gli organi dell'amministrazione e dagli ausiliari del giudice penale - e si conclude con il decreto di approvazione del 26 ottobre 2012.

<sup>7</sup> «L'inidoneità del modello organizzativo di prevenzione dei reati ambientali di cui l'impresa si è dotata, in violazione dei principi propri della corporate governance», la constatazione della violazione di varie prescrizioni dell'Autorizzazione riesaminata e il superamento dei limiti delle emissioni inquinanti indurranno il Garante dell'A.I.A. per l'ILVA a formulare la proposta di commissariamento dei vertici della società (D.L. n.61/2013). Cfr., sul punto, *Rapporto del 2 luglio 2013* reperibile in [www.penalecontemporaneo.it/d/2409](http://www.penalecontemporaneo.it/d/2409).

<sup>8</sup> Significativamente sul punto, S. ZIRULIA, *In vigore un nuovo Decreto "Salva Ilva" (e anche Fincantieri). Osservazioni a margine del d.l. 4 luglio 2015, n. 92, recante "Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale,*

Presidente del Consiglio dei Ministri (cfr. punto 12.2 del *Considerato in diritto*), in un'area dichiarata «area ad elevato rischio di crisi ambientale» dal Consiglio dei Ministri nel 1997, considerata, nel bilanciamento della Corte, sotto il profilo dell'emergenza occupazionale<sup>9</sup>.

## 2. I diritti costituzionali (e l'interesse) in gioco.

I plurimi bilanciamenti effettuati attengono ad interessi “vitali” per l'essere umano e ne rappresentano la risposta sul piano storico, sociale, politico e giudiziario, nel groviglio (non semplice) di interventi e di delimitazioni delle attribuzioni fra i poteri dello Stato<sup>10</sup>. Si rende pertanto necessario puntare l'attenzione sui principi costituzionali sottesi e sulla loro tutela, garantita e/o limitata nel meta-bilanciamento effettuato dal Giudice delle leggi.

Sia il d.l. n. 207/2012, convertito con modifiche in L. n. 231/2012 (che conferisce un carattere generale alla normativa originariamente prevista unicamente per lo stabilimento tarantino), intitolato significativamente *“Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”*, sia il d.l. n. 92/2015 recante *“Misure urgenti in materia di rifiuti e*

---

*nonché per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 6 luglio 2015; l'Autore tra l'altro evidenzia che *«l'art. 3 del d.l. n. 92/2015 sembra costruito per non lasciare spazio alcuno alla discrezionalità del GIP nella concessione della sospensione del sequestro. Non solo, infatti, il legislatore ha stabilito che «l'esercizio dell'attività di impresa non è impedito dal provvedimento di sequestro»; ma ha altresì previsto che al GIP venga comunicata «l'avvenuta predisposizione del piano [di adeguamento]», ossia una mera notizia circa l'adempimento dell'obbligo, senza necessità di comunicare anche i contenuti del piano stesso»*.

<sup>9</sup> Sulla delicata questione delle leggi in luogo di provvedimento, G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013, n. 3, pp.1511 ss., che, inoltre, opera interessanti raffronti tra la versione definita e il testo originario del decreto legge deliberato dal Consiglio dei Ministri il 30.11.2012 (chiaramente nel senso di natura concreta e provvedimentale del decreto e di “legificazione” dell'AIA riesaminata, rilasciata all'Ilva il 26.10.2012) e sulla portata sistematica dell'atteggiamento della Corte rispetto alle leggi in luogo di provvedimento con esiti diametralmente opposti a seconda che sia una legge statale o regionale ad essere adottata in luogo di un provvedimento amministrativo. L'Autore evidenzia che la fattispecie delle norme in luogo di provvedimento costituiscono una vera e propria sostituzione del legislatore all'amministrazione con conseguente elusione delle garanzie giurisdizionali *«che deve reputarsi vietata dagli artt. 24 e 113 Cost., dai quali è desumibile una particolare connotazione del principio di legalità»*.

<sup>10</sup> Sul “cuore” delle questioni, che attiene più propriamente al rapporto tra potere politico (legislativo e amministrativo) e potere giudiziario, V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2013, n. 3, pp. 1494 ss.

*di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*", hanno come obiettivo la prosecuzione dell'attività d'impresa in presenza dei sequestri preventivi disposti dalla magistratura di Taranto.

Nel primo caso il governo (legislatore) stabiliva che, presso gli stabilimenti dei quali fosse riconosciuto *l'interesse strategico nazionale* e che occupassero almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa potesse perdurare per un tempo non superiore a 36 mesi - anche in caso di sequestro preventivo di ampie porzioni dello stabilimento siderurgico di Taranto (la cd. "area a caldo") disposto dalla magistratura in quanto ritenute sussistenti le ragioni cautelari sulla scorta dei risultati di due perizie (una di carattere chimico-ambientale, l'altra di carattere medico-epidemiologico) - sulla base (presuntiva) del rispetto delle prescrizioni impartite con apposita Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) rilasciata in sede di riesame. Nel secondo caso, invece, che la prosecuzione dell'attività siderurgica fosse immune da un provvedimento di sequestro preventivo d'urgenza, senza facoltà d'uso, adottato dal giudice per fini cautelari nell'ambito di processo di accertamento delle responsabilità in seguito al decesso di un operaio in un altoforno, per omicidio colposo commesso con violazione delle norme sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 3 d.l. n. 92/2015).

Questo è il bilanciamento degli interessi compiuto dalla decretazione d'urgenza che viene affidato al meta-bilanciamento della Corte Costituzionale dai giudici del Tribunale di Taranto.

Nel 2012 il blocco degli interessi contrapposti affidato al bilanciamento della Corte è il seguente: da un lato, il complesso dei diritti alla salute e alla tutela dell'ambiente (artt. 2, 9 e 32 Cost.), e, dall'altro, i diritti dell'impresa (art. 41 Cost.) con "ritenuto" irragionevole squilibrio "legislativo" in favore del secondo.

La sentenza n. 85/2013 effettua un bilanciamento secondo un criterio di necessità, nel senso che ritiene legittima la scelta del legislatore di limitare la

tutela del diritto alla salute e all'ambiente salubre in quanto giustificato dalla necessità di dare attuazione ad un altro diritto o interesse costituzionale, che la stessa Costituzione individua. Questo il criterio applicato, anche se con diversa argomentazione. Dal riconoscimento *che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri* giunge ad affermare che *l'illimitata espansione di uno dei diritti lo tramuterebbe (quasi snaturandolo) in "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona* (punto 9 del *Considerato in diritto*).

Tale impostazione è tale da superare i dati testuali dei principi costituzionali e gli orientamenti precedenti: *non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una "rigida" gerarchia tra diritti fondamentali* (punto 9 del *Considerato in diritto*).

In altre parole, secondo questo orientamento della Corte Costituzionale, non è possibile aprioristicamente attribuire valore o peso al singolo diritto costituzionalmente considerato, ma tutti sono in egual misura espressione della dignità della persona. Ciò anche se sia lo stesso Costituente a qualificare come *fondamentale* solo il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e a porre chiari *limiti* solo all'attività di impresa, proprio in virtù della dignità della persona (art. 41 Cost.).

Con una operazione interpretativa complessiva, al fine di superare detti limiti, direttamente riferiti dal Costituente alla libertà dell'iniziativa economica - *non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana* -, il Giudice delle leggi "rafforza" la tutela costituzionale degli interessi dell'impresa chiamando in campo

l'applicazione dell'art. 4 Cost. e ponendo in secondo piano i limiti individuati dall'art. 41 Cost.. In definitiva, rilievo assume non solo la «libertà di iniziativa economica privata, tutelata dall'art. 41 Cost., ma anche le ricadute occupazionali dell'eventuale chiusura e dismissione degli impianti, ritenendo quindi che, essendo coinvolte imprese di interesse strategico nazionale, l'esercizio della menzionata libertà si facesse veicolo anche della tutela ed applicazione dell'art. 4 Cost.. [...] Il punto della sentenza n. 85 del 2013 dedicato alla verifica della correttezza del bilanciamento parte, lapidariamente, dall'affermazione che «la ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso». [...] Così reimpostata la questione, il “peso” delle ragioni dell'impresa e della garanzia costituzionale dei diritti collegati aumenta notevolmente, costituendo una premessa essenziale per giungere al rigetto delle questioni sollevate in relazione agli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012 (ed ai corrispondenti articoli della legge di conversione)»<sup>11</sup>.

Non solo. Se la tutela dell'ambiente viene qui unicamente ricondotta all'art. 32 Cost. come diritto all'ambiente salubre, occorre altresì osservare che «dalla interpretazione sistematica degli artt. 2 e 32 Cost. scaturisce anche il fondamento delle “azioni pubbliche” di tutela “oggettiva” della ambiente [Cfr. Commenti artt. 2 e 9]. Mentre nel primo caso la salubrità è intesa come “assenza di danno”, nel secondo caso essa sta ad indicare l'assenza di alterazione irreversibile dei fattori ambientali o dell'equilibrio tra di essi, ovvero, positivamente, la conservazione dell'integrità dell'ambiente nelle sue dinamiche di riproduzione, in questo caso non si tratta di un diritto soggettivo

---

<sup>11</sup> In tal senso, T. GUARNIER, *Della ponderazione di un “valore primario” sotto la lente della Corte Costituzionale*, in *Diritto e Società*, n.2/2018, pag. 183. L'Autrice rileva, inoltre, sul punto, una identità di impostazione con il bilanciamento del preambolo del d.l. n. 207/2012.

*da attivare, bensì di una funzione affidata alla Repubblica nel suo complesso e specificato anche in ulteriori disposizioni costituzionali»<sup>12</sup>.*

Tale parametro di legittimità costituzionale, il collegamento funzionale tra gli artt. 2, 9 e 32 Cost., viene trascurato negli equilibri oggetto di bilanciamento da parte della Corte costituzionale, con evidenti conseguenze anche sotto i profili di politica legislativa relativi al “nodo” salute, ambiente, economia.

In sintesi, nella sentenza n. 85/2013 la Corte nega che sussista una illegittima compressione del diritto alla salute e all’ambiente salubre dichiarando infondate le numerose questioni di legittimità costituzionale, poste dal G.I.P. del Tribunale di Taranto nell’ambito del procedimento per inquinamento e disastro ambientale provocato dall’acciaieria. Nel 2012 il bilanciamento realizzato dal Decreto “Salva Ilva” è reputato ragionevole in quanto finalizzato ad assicurare una tutela concomitante del diritto al lavoro e all’iniziativa economica, principi “di fatto” risultati preminenti rispetto agli altri, affidati alla (formale) tutela delle valutazioni A.I.A. in sede amministrativa<sup>13</sup>.

La decisione della Corte costituzionale n. 58/2018, invece, dichiara la illegittimità costituzionale dell’art. 3 del D.L. n. 92/2015 (abrogato prima che scadesse il termine per la conversione del decreto d’urgenza, mediante una legge - n.132/2015 - che ne ha riprodotto il testo facendo salvi gli effetti antecedenti) in accoglimento delle questioni sollevate dal G.I.P. che aveva prospettato il contrasto con gli artt. 2, 3, 4 e 32 co.1, 35 co.1, 41 co.2 e 112 Cost..

La più recente normativa, che stabiliva, anche nelle ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori, che l’esercizio dell’attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non fosse impedito dal provvedimento di sequestro, viene considerata “irragionevole” non perché la Corte muta le proprie considerazioni sul bilanciamento e sulla mancanza di una valenza aprioristica e/o preminente di un interesse costituzionale

---

<sup>12</sup>Così, Commentario alla Costituzione, Volume primo, UTET giuridica, artt. 1-54, *Commento all’art. 32 Costituzione, Salute e ambiente* (sub 2.1.2), pag. 661.

<sup>13</sup>*Amplius*, L.GENINATTI SATE’, “Caso Ilva”: la tutela dell’ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013), in *Forumcostituzionale.it*, 16 maggio 2013.

sull'altro, ma in quanto non “sposta” l'attenzione sul diritto al lavoro. Il conflitto paventato nella precedente sentenza tra diritto al lavoro (ricavato dai problemi occupazionali in caso di interruzione dell'attività) e diritto alla salute e all'ambiente salubre, qui non viene richiamato<sup>14</sup>.

La Corte infatti, con un riferimento esplicito alla sentenza n. 85/2013 («è *alla luce dei principi ivi stabiliti che la odierna questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata*»), procede alla valutazione del bilanciamento compiuto dal legislatore del 2015 (in tema di diritti) unicamente sulla base della ponderazione di due articoli, l'art. 32 e l'art. 41 co. 2 Cost..

E, sebbene non sia l'argomentazione principale della decisione di illegittimità, giunge a “riconoscere” il limite posto alla libertà dell'iniziativa economica, nel senso che «*la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*».

Si può ritenere così superata la rappresentazione di un conflitto tra gli interessi costituzionali?

### **3. Le perplessità sul superamento della contrapposizione.**

La Corte costituzionale del 2018 non rinuncia al bilanciamento e lo applica negli stessi termini argomentativi seguiti dalla Corte del 2013, seppure è indubbio un cambiamento “valoriale” nella identificazione dei diritti contrapposti.

E' vero sì che, con riferimento al bilanciamento del legislatore, richiama i contenuti della sentenza n.85/2013 circa la necessità di condurre il

---

<sup>14</sup> Per queste considerazioni, *amplius*, T. GUARNIER, *op. ult. cit.*, pp. 173 ss.

bilanciamento *senza consentire «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»*, ma non può disconoscersi che alcuni diritti costituzionali sono chiaramente riconosciuti inviolabili e valori fondamentali nell'impianto costituzionale.

Pur continuando a mutuare il linguaggio proprio dei bilanciamenti, nel senso di *sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione*, la Corte Costituzionale nel 2018 richiama e applica l'art. 41 co. 2 alla questione di legittimità che le è sottoposta.

Cambia la prospettazione (e gli ambiti) del conflitto: da un alto *l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva* del legislatore, dall'altro *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.)*.

Sembra cambiare anche il "tono" del linguaggio, il modo di porsi rispetto al legislatore, che è e rimane libero *di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività d'impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco* (Corte. Cost. n. 58/2018 punto 3.1 del *Considerato in diritto*).

L'impianto concettuale e valoriale, l'esigenza di una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali, sembra dire la Corte, sono identici a quelli del 2013, diverso è l'atteggiamento del legislatore che mostra un eccessivo interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva<sup>15</sup>, reso

---

<sup>15</sup> Così D. PULITANO', *Una nuova "sentenza ILVA". Continuità o svolta?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2018, n. 2, pag. 604.

evidente dalla totale trascuratezza dei principi costituzionali “fondamentali”, *espressione di esigenze fondamentali della persona*.

Ed è proprio ancorandosi a tale prospettiva “personalista” che pare delinearsi, nella sentenza n. 58/2018 della Corte, un cambiamento di prospettiva rispetto alla precedente sentenza n.85/2013: «*Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona*» (punto 3.3 del *Considerato in diritto*)<sup>16</sup>.

E' indubbio che sia possibile intravedere in queste parole il fondamento costituzionale delineato nell'art.3 co. 2 della Costituzione, tutto teso allo sviluppo della persona umana e alla rimozione di tutti i suoi “ostacoli”.

Ma, di più la Corte costituzionale non dice.

Diversa è la materia: in questa sede il bilanciamento costituzionale non attiene a implicazioni di natura ambientale.

La trascuratezza dei valori costituzionali nel bilanciamento (del d.l. del 2015) è precipuamente ravvisata nella mancanza di quella “infrastruttura procedurale” risultante dalla presenza di quattro elementi: «*definizione condivisa delle misure di sicurezza, determinatezza dei parametri normativi di riferimento delle medesime, adeguatezza del sistema dei controlli, immediatezza degli interventi e certezza dei tempi*»<sup>17</sup>.

Nella presente disciplina, in definitiva, nemmeno “astrattamente” viene previsto un meccanismo “amministrativo” in grado «*di controbilanciare la prosecuzione dell'attività produttiva e il mantenimento dei livelli occupazionali attraverso prescrizioni e controlli diretti a ripristinare*

---

<sup>16</sup>Nel senso di un cambiamento di prospettiva della Corte, G. AMENDOLA, *Ilva e diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Questione Giustizia*, 10 aprile 2018; *contra*, D. PULITANO', *op. ult. cit.*, pp. 604 ss.

<sup>17</sup>Così, D. SERVETTI, *Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull'ILVA di Taranto*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2018, n. 2, pp.193 ss., ove l'Autore, tra gli altri aspetti, evidenzia anche i lunghissimi tempi di trasmissione alla Corte (7 febbraio 2017) dell'ordinanza di rimessione (14 luglio 2015).

*gradualmente livelli adeguati di tutela della salute e dell'ambiente»*<sup>18</sup>. In un certo senso, è come se il legislatore avesse “abdicato” in favore dell'acciaieria stessa.

Ma è proprio in quella *adeguatezza* di tutela “accordata” dalla Corte al legislatore del 2012, per la presenza di elementi “terzi” rispetto allo stesso dettato normativo, che si intravede il limite del bilanciamento costituzionale. La rimessione del bilanciamento (del legislatore) all'apporto tecnico-amministrativo è stato, infatti, considerato “prevalente” nella ponderazione degli interessi, rispetto alle drammatiche e allarmanti valutazioni espresse dagli ausiliari dell'autorità giudiziaria<sup>19</sup>.

Il punto di equilibrio dei valori in gioco<sup>20</sup> ritorna così, per molti versi, di competenza politica.

#### **4. Alcune riflessioni “aperte”.**

E' bene sottolineare che, successivamente alle due sentenze della Corte costituzionale esaminate, interviene la Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza del 24.01.2019 che, a sua volta, effettua un ulteriore “bilanciamento”: tra le evidenze epidemiologiche sulla situazione sanitaria delle popolazioni esposte e la normativa “Salva-Ilva” emanata a partire dal

---

<sup>18</sup> In questi termini, D. SERVETTI, *op. ult. cit.*, p. 201; così testualmente la sentenza n. 85/2013: «Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista» (punto 10.3 del Considerato in diritto).

<sup>19</sup> Su questo aspetto, *cf.* V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 1498, il quale afferma che il richiamo della Corte all'autonomia e alla responsabilità dell'amministrazione appare un elemento di saggezza e di equilibrio istituzionale.

<sup>20</sup> E' di tutta evidenza il dato formale assunto quale parametro nel bilanciamento, poiché affermare che una attività sia autorizzata non vale di per sé a stabilire una presunzione assoluta di legittimità: su questo profilo L. GENINATTI SATE', *op. ult. cit.*, p. 470. E sul conseguente profilo dei rapporti tra attribuzioni dei poteri dello Stato, V. ONIDA, *op. ult. cit.*, p. 1497, «Queste chiare e insistenti puntualizzazioni della Corte riconducono, come si vede, al punto essenziale, al “cuore” del problema [...]: quale sia il confine fra compiti degli organi politici e compiti dei giudici, quando si tratti di apprezzare gli effetti futuri di un'attività di per sé lecita, i rischi che vi possono essere collegati e l'equilibrio fra rischi e vantaggi».

2012. Ciò che ravvisa è una sostanziale “incapacità” delle politiche ambientali italiane di individuare un corretto punto di bilanciamento tra l’interesse della società all’attività produttiva ed il “benessere” e la “qualità della vita” dei residenti nelle aree interessate. *«Su questo sfondo, il messaggio della Corte giunge forte e chiaro: fermo restando il margine di apprezzamento spettante alle autorità nazionali nella scelta delle contromisure da mettere in campo, l’inversione di rotta dovrà avvenire nel più breve tempo possibile, al fine di porre termine ad una violazione dei diritti fondamentali tuttora in atto»<sup>21</sup>.*

Tale sentenza ha il merito di evidenziare il reale conflitto in campo, tra il diritto alla salute e il diritto all’ambiente (da un lato) e l’interesse economico alla prosecuzione dell’acciaieria (dall’altro).

Altro è il piano delle responsabilità “politiche” che non hanno impedito l’emergenza ambientale, prefigurando, di fatto, l’emergenza occupazionale in caso di cessazione di quell’attività specifica. Questa inerzia e “incapacità” di progettualità ha creato, in definitiva, le drammatiche conseguenze sul piano sanitario e ambientale, oltre che un latente conflitto sociale.

A ben vedere, l’impianto della Costituzione non si presta a “conflitti” tra principi fondamentali perché questi sono tutti caratterizzati, per essere definiti tali, da un “riconoscimento” costituzionale che prescinde da una esterna attribuzione legislativa.

E’ importante sottolineare, infatti, un aspetto unificante dato da un valore supremo: *«La giustizia costituzionale, a livello mondiale, si articola in tante manifestazioni, ciascuna delle quali è in stretta relazione a un certo tessuto costituzionale così come è vissuto in un certo contesto socio-politico. Le differenze ci sono e si vedono nitidamente. Tuttavia c’è una base comune che tutte le congiunge. Ogni Costituzione si origina e si consolida per affermare un valore supremo: il rispetto e la tutela della dignità, di cui ogni uomo è portatore, ed è da qui che si generano le libertà fondamentali»<sup>22</sup>.*

---

<sup>21</sup>Così, S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 2019, n. 2, p. 143.

<sup>22</sup>Così P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia – A colloquio con Orlando Roselli*, Il Mulino, Bologna 2018, p. 104.

La supremazia della dignità umana non è “tirannica” nei confronti dei principi fondamentali, ma costituisce la dimensione *fondante* e preesistente allo Stato stesso. Non entra nel gioco “ristretto” dei bilanciamenti. E, ove posto, come chiaramente enuncia la Sentenza della Corte di Strasburgo, è per denunciare responsabilità di altra natura.

Solo liberandosi da tali “responsabilità” si vedrà chiaramente che non vi è conflitto tra diritto al lavoro e diritto alla salute. Se, come, nel caso ILVA, l’uomo è posto nelle condizioni di lavorare e al contempo contribuire, con il proprio lavoro, indirettamente, a “danneggiare” l’ambiente circostante e la propria salute, questo non è coerente con la concezione costituzionale del lavoro, a *fondamento* della Repubblica (art. 1 Cost), e non è da addebitare ad un “conflitto” nel nostro impianto costituzionale, ma, si ripete, attiene ad altre e specifiche responsabilità<sup>23</sup>.

Né è proponibile la scelta tra rispetto della salute e mancanza di lavoro<sup>24</sup>.

Il punto, allora, è dare pienezza di significato all’art. 2 Cost.: «La *Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento*

<sup>23</sup> Sul punto, cfr. B. DEIBBA, A. NATALE, *Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso Ilva*, in *Questione giustizia*, 2014, n. 2, p. 74, che definiscono il conflitto tra salute e lavoro «improponibile». In particolare, *Il diritto al lavoro di cui all’articolo 4 Cost. non può essere riferito a un lavoro rischioso e pericoloso per la salute [...] Quell’altro lavoro, quello che si svolge all’Ilva di Taranto, assume invece nel nostro ordinamento il nome di vari reati previsti dal nostro codice [...]. Ma tra lavoro e il diritto alla salute (e interesse della collettività) non c’è nessun bilanciamento possibile. È solo materia per il giudice penale».*

Vedasi anche, R. DANOVÌ, *Rapporto Garcia sulla giustizia*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2019, p. 95, ove l’Autore insiste sulla necessità di dedicarsi ai beni comuni, a difendere la legalità, la giustizia, il lavoro e l’ambiente: *Dobbiamo dunque protestare perché non si tratta di scegliere tra lavoro e salute (una opzione impossibile), a nessuno essendo consentito di distruggere la persona per assicurarle un’attività lavorativa malsana. Non è questo lo Stato che additiamo alla coscienza e dobbiamo realizzare. Vale ancora il richiamo di Papa Francesco nell’enciclica “Laudato si” (2015), sulla cura della casa comune: «Quando nell’essere umano si perde la capacità [di contemplare e] di rispettare, si creano le condizioni perché il senso del lavoro venga stravolto [...e...] molte volte si prendono misure solo quando si sono prodotti effetti irreversibili per la salute delle persone».*

Inoltre, significativamente, il G.I.P del Tribunale di Taranto, ord. n. 19 del 2013, in *Gazz. Uff., Prima Serie Speciale*, n. 6/2013, p. 185: «nell’accesso dibattito suscitato dalla vicenda giudiziaria relativa all’ILVA di Taranto (...) viene sistematicamente evocato anche il diritto al lavoro, per lo più in una prospettiva che i due diritti – diritto alla salute e diritto al lavoro – giunge sostanzialmente a contrapporre, auspicandone quindi una positiva coniugazione. Orbene, non sembra che il diritto al lavoro riconosciuto dalla Costituzione quale diritto di tutti i cittadini (art. 4) possa essere inteso quale diritto a un lavoro purchessia, tale da pregiudicare, ad esempio, la salute di chi lo svolge o quella di altre persone, o la propria o altrui libertà [...], ma solo come un diritto al lavoro che anzitutto si svolga nel rispetto di tutti i diritti fondamentali della persona (salute, sicurezza, libertà, dignità umana, etc.), i quali valgono dunque a permeare l’essenza»

<sup>24</sup> Sul punto occorre chiarire che la chiusura dello stabilimento siderurgico di Taranto, il più grande d’Europa, potrebbe avvenire per problemi di natura meramente economica. In questo senso, M. MENEGHELLO e D. PALMIOTTI, *Dal caos dell’ILVA ai rischi di Arvedi, l’autunno caldo dell’acciaio*, in *Il Sole 24Ore*, Domenica 8 settembre 2019: «La crisi di mercato e la sovracapacità produttiva in Europa amplia i problemi dell’industria dell’acciaio che deve affrontare la stretta delle amministrazioni sulla sostenibilità».

*dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*», tuttora e con evidenza, violati nel caso ILVA.

Tale “riconoscimento” è in stretta relazione con l’art. 41 Cost. in quanto ne costituisce espressamente il limite. Non può infatti disconoscersi che sia stato proprio il Costituente ad effettuare *a priori*, in questo caso, un “bilanciamento”, non sindacabile, coerente con l’impianto costituzionale<sup>25</sup>.

Ed sempre da una lettura combinata dei due articoli, ove si propendesse per una ricostruzione di non separatezza tra persona e ambiente<sup>26</sup> - ma di intima e reciproca connessione<sup>27</sup> - che si potrebbe giungere a quel riconoscimento “costituzionale” di valori sociali e civili che stanno bussando con urgenza alla porta<sup>28</sup>.

---

25 Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992, p. 137: «Le Costituzioni riconoscono l'autonomia [...] dell'economico attraverso la garanzia dei diritti degli operatori economici (libertà privata, libertà di iniziativa economica, libertà contrattuale, etc). Esprimono però, altresì, la consapevolezza che questo non può essere l'unico e l'ultimo orizzonte, poiché l'economico non solo è incapace di autoregolazione integrale ma, soprattutto, perché il suo sviluppo non porta automaticamente con sé altri valori, non economici, con i quali l'economia deve fare sistema». Nel senso “evoluto” di coerenza tra ambiente e economia, le mirabili riflessioni del Premio Nobel E.S. PHELPS, *Salvare l'ambiente e salvare l'economia, Preservare il capitale naturale del mondo aumenterebbe il tasso di rendimento del capitale imprenditoriale*, in *Il Sole 24Ore*, Domenica 14 gennaio 2018.

26 Sulle lentezze del legislatore italiano in materia di Tutela dell’Ambiente, cfr. R. DANOVÌ, *op. ult. cit.* p. 116; si notino, inoltre le continue rivisitazioni del T.U. Ambiente del 2016, che nacque con 318 articoli ed attualmente ne colleziona 397; da 132mila parole si è passati a 210mila: cfr. sul questo profilo, I. GILBERTO, *Ambiente, quando a inquinare sono grovigli di leggi e burocrazia*, in *Il Sole 24Ore*, Domenica 2 giugno 2019.

27 Già sin dal 1992 si affermava che *la protezione dell'ambiente dovrà costituire parte integrante del processo di sviluppo e non potrà considerarsi in maniera isolata*, in *Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo*, Principio n. 4. Più recentemente, cfr. Agenza 2030 per lo sviluppo sostenibile, approvata dalle Nazioni Unite il 25.09.2015.

28 Sul punto, P. GROSSI, *Una Costituzione da vivere, Breviario di valori per italiani di ogni età*, Marietti, Bologna 2018, p. 63: «Con il termine valori si intende contraddistinguere dimensioni fondamentali della vita, personale e sociale, di un uomo perché la fondano e anche la irrobustiscono. Valori plurimi, che però discendono da un valore massimo e supremo la dimensione della dignità di cui ogni essere umano è portatore [...]». E, continua l’Autore, in *Il diritto in una società che cambia – A colloquio con Orlando Roselli, cit.*, poiché «il corpo sociale vive la sua storia e vive i suoi valori; i valori stessi si modificano, non sono e non possono essere estranei alla dinamica che è segno di vita, [...] credo sia facile identificare la Corte come un organo respiratorio dell’intero ordine giuridico della Repubblica, o, secondo l’insegnamento di un illustre Presidente emerito della Corte, Cesare Ruperto, come organo della comunità piuttosto che dello Stato», pp. 88-89.