



La Corte Costituzionale in una recente pronuncia ha richiamato l'esigenza di «bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti». Se così non fosse, infatti, si avrebbe una «illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette».

Massimiliano Oggiano
Avvocato penalista
www.massimilianooggiano.it

Diritto alla salute e diritto al lavoro

la Consulta bacchetta il legislatore

Parlamo del più importante (almeno un tempo così era) stabilimento siderurgico europeo: lo stabilimento ILVA di Taranto. L'importanza dell'attività industriale che in quel sito si sviluppa, ormai da più di mezzo secolo, coinvolge certamente gli interessi economici di tutta la nazione.

Spesso sull'altare di questi interessi sono stati sacrificati valori altrettanto importanti (quando non preminenti) legati alla tutela della salute dei singoli lavoratori impiegati nell'impianto e dell'intera comunità che vive nelle aree circostanti. Il tema ha imposto la massima attenzione sia da parte del potere legislativo che di quello giudiziario. Le opzioni di carattere normativo e le iniziative di carattere giudiziario si sono spesso poste in aperto reciproco contrasto.

Procediamo con ordine, trascurando, per ora, il noto *"problema-amianto"* per concentrarci, invece, su più recenti fatti di cronaca che hanno, comunque, anch'essi, evidenziato le gravi criticità che, inevitabilmente, si producono nel giudizio di contemperamento del diritto costituzionale alla salute con il diritto al lavoro, la cui tutela passa necessariamente per le misure a sostegno ed a protezione dello sviluppo economico.

L'antefatto

Considerando il solo periodo relativo alla *"gestione privata"* dello stabilimento siderurgico, intervenuta nel 1995 a seguito della cessione dalla Italsider al Gruppo Riva, deve necessariamente menzionarsi quanto accadde tra il 26 luglio del 2012 ed il 9 aprile del 2013, allorquando, in seguito all'indagine condotta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Taranto, che contestava ai vertici societari della *"gestione privata"*, gravissimi reati contro l'incolumità pubblica, si manifestarono i primi attriti tra potere giudiziario e potere legislativo.

Il medesimo corto circuito, invero, si ripeterà in una più recente vicenda penale (oggetto specifico delle riflessioni offerte in questo scritto), scatu-



rita da un infortunio mortale occorso ad un lavoratore addetto al "forno ghisa".

Procediamo con ordine ricostruendo, innanzitutto, le tappe fondamentali della vicenda cautelare che ha interessato, inizialmente, tutti gli impianti dell'area a caldo dello stabilimento.

Nel corso del procedimento penale relativo tra gli altri, ai reati di cui agli artt. 434 (crollo di costruzioni o altri disastri dolosi), 437 (rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro), 439 (avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 635 (danneggiamento), 639 (deturpamento e imbrattamento di cose altrui) e 674 (getto pericoloso di cose) del codice penale, in data 25 luglio 2012, su richiesta della Procura della Repubblica, il GIP di Taranto disponeva il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, degli impianti dell'area a caldo dello stabilimento. Al predetto provvedimento faceva seguito, in data 22 novembre 2012, un ulteriore sequestro, disposto dal GIP di Taranto e riguardante i semilavorati e i prodotti finiti, giacenti sulle banchine del sito siderurgico e pronti per la commercializzazione, già realizzati con gli impianti posti sotto sequestro.

A distanza di pochi giorni, in data 3 dicembre 2012, con decretazione d'urgenza, il Governo della Repubblica, emanava il D.L. n. 207 che autorizzava, a determinate condizioni, il riavvio della produzione e la commercializzazione dei prodotti finiti. In data 24 dicembre 2012 il D.L. 207 veniva convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della L. 231/12.

Il contrasto tra il potere giudiziario che (nell'ottica della definitiva chiusura dello stabilimento, inquinante e pericoloso), emanava i provvedimenti cautelari reali a tutela dell'incolumità pubblica ed il potere legislativo che (in una diversa prospettiva, nel temperamento del diritto alla salute con il diritto al lavoro) autorizzava (a date condizioni) la prosecuzione dell'attività produttiva in ossequio all'interesse nazionale allo sviluppo economico (con ovvi positivi riflessi sul piano occupazionale), si stava già manifestando in tutta la sua virulenza.

Fu proprio il predetto attrito a spingere l'autorità

giudiziaria a rivolgersi, in più riprese, alla Corte Costituzionale, con due ricorsi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato e con una questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del D.L. 207/12 come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 231/12, che maggiormente interessa nella presente sede, decisa dalla Consulta con la sentenza di rigetto n. 85 del 9 aprile 2013.

L'antefatto merita di essere rievocato in quanto strettamente connesso, quale precedente giurisprudenziale, alla vicenda, più recente, che ci si accinge ad illustrare.

Il giudizio di legittimità costituzionale

Prima di passare in rassegna le argomentazioni con le quali la Corte Costituzionale ha rigettato le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GIP di Taranto è indispensabile richiamare il contenuto degli articoli 1 e 3 del D.L. 207/12, così come convertiti, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1 della L. 231/12, sottoposti al suo controllo (vedi box a pagina seguente).

Il Giudice per le Indagini Preliminari del Tribunale Penale di Taranto – che, come già anticipato, in data 25 luglio 2012, su richiesta della locale Procura della Repubblica, aveva disposto l'applicazione della misura cautelare del sequestro preventivo di ampie porzioni dello stabilimento siderurgico di Taranto, senza facoltà d'uso per il gestore e che, in data 22 novembre 2012, aveva disposto anche il sequestro del prodotto finito e/o semilavorato giacente nelle aree di stoccaggio dello stabilimento ILVA e realizzato in epoca successiva al sequestro degli impianti di produzione – (i) sollecitato, in data 4 gennaio 2013, dal Pubblico Ministero, sollevava, con ordinanza del 22 gennaio 2013, questione di legittimità costituzionale delle stesse norme in relazione agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25 primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117 della Costituzione.

Trascurando, per evidente necessità di sintesi, le argomentazioni a sostegno dell'ordinanza di rimessione degli atti alla Corte Costituzionale emanata dal G.I.P. di Taranto, è bene soffermarsi sul fulcro del ragionamento offerto dalla Consulta a supporto della sentenza con cui le medesime questioni venivano dichiarate, per la parte di interesse in questa sede, infondate.

Il punto focale della disciplina introdotta con il D.L. 207/12 (convertito con modifiche dalla L.231/12), che impedisce alla Consulta di rilevare il denunciato contrasto con la Carta Costituzionale, è rappresentato dalla "Premessa generale dell'applicabilità della norma in questione": la nuova disciplina opera solo nell'ipotesi in cui "vi sia stata la revisione dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'art. 4, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128".

La predetta autorizzazione (d'ora in avanti "AIA") è rilasciata mediante atto amministrativo che viene emanato - a valle di un procedimento amministrativo al quale partecipano diverse amministrazioni pubbliche, provviste delle relative competenze, anche di ordine tecnico - solo se è riscontrata "l'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie disponibili, di cui l'amministrazione deve seguire l'evoluzione".

In buona sostanza, la prosecuzione dell'attività industriale è consentita solo ove siano garantite (nel corso del tempo) le migliori cautele possibili secondo lo stato della scienza e della tecnologia. L'autorizzazione iniziale è, pertanto, soggetta ad una revisione ordinaria (di regola quinquennale) ed in casi particolari, straordinaria (che può, quindi, essere anticipata, rispetto alle scadenze periodiche).

Ed invero, ai sensi dell'art. 29 octies del D.Lgs. 152/06 (Codice dell'ambiente), la revisione dell'AIA deve, in ogni caso, intervenire: "a) quando l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la revisione; b) quando le migliori tecnologie disponibili hanno subito modifiche sostanziali, in grado di conseguire una ridu-



Articolo 1 del D.L. 207/12 così come convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1 della L. 231/12

Art. 1

Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale

1. In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.
2. Nei casi di cui al comma 1, le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame. E' fatta comunque salva l'applicazione degli articoli 29-octies, comma 4, e 29-nonies e 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.

...omissis...

4. Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1.

...omissis...





zione delle emissioni, senza imporre costi eccessivi; c) quando la sicurezza dell'impianto richiede altre tecniche; d) quando sono intervenute nuove disposizioni normative comunitarie o nazionali". Senza soffermarsi sulla dettagliata disciplina offerta dal Codice dell'Ambiente in tema di AIA, vale la pena precisare che l'impianto normativo prevede anche una serie di controlli ed interventi, a cura delle autorità competenti, che possono sfociare

**Articolo 3 del D.L. 207/12
così come convertito, con modificazioni,
dall'art. 1 comma 1 della L. 231/12**

Art. 3

*Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale
rilasciata in data 26 ottobre 2012
alla società ILVA S.p.A. Controlli e garanzie*

1. Gli impianti siderurgici della società ILVA S.p.A. costituiscono stabilimenti di interesse strategico nazionale a norma dell'articolo 1 (1).
- 1-bis. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo adotta una strategia industriale per la filiera produttiva dell'acciaio
2. L'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA S.p.A. con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n. DVA/DEC/2012/0000547, nella versione di cui al comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 27 ottobre 2012, contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto a norma dell'art. 1.
3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per un periodo di trentasei mesi, la società ILVA S.p.A. di Taranto e l'affittuario o acquirente dei relativi stabilimenti sono immessi nel possesso dei beni dell'impresa e sono in ogni caso autorizzati, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati precedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto.



in misure sanzionatorie di crescente intensità. Ergo, la possibilità di prosecuzione dell'attività industriale, riconosciuta dal D.L. 207/12, così come convertito dalla L. 231/12, non si pone, secondo la Corte, in contrasto con i principi costituzionali indicati dal giudice rimettente: *"La semplice ricognizione della normativa sui controlli e sulle sanzioni, tuttora vigente e richiamata dalla disposizione censurata, contraddice per tabulas l'assunto del rimettente Giudice per le indagini preliminari, e cioè che i 36 mesi concessi ad un'impresa, che abbia le caratteristiche previste, per adeguare la propria attività all'AIA riesaminata, "costituiscono una vera e propria "cappa" di totale "immunità" dalle norme penali e processuali"* (in questi termini la motivazione della sentenza n. 58/13 della Corte Costituzionale).

Quello che potrebbe esser definito l'argomento cruciale, offerto dal Giudice rimettente, secondo cui il provvedimento normativo avrebbe generato una sorta di *"lasciapassare"* per le condotte delittuose in corso, che avevano determinato il provvedimento cautelare reale, viene confutato dalla Consulta nei seguenti termini: *"... la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo [di 36 mesi] indicato, ma al contrario, rinvia esplicitamente sia alle sanzioni penali previste dall'ordinamento per i reati in materia ambientale, sia all'obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza ed ai controlli, le eventuali notizie di reato all'autorità competente, cioè all'autorità giudiziaria. La stessa disposizione non introduce, peraltro, alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme penali poste a presidio dell'ambiente e della salute"*.

In altri termini, la Corte Costituzionale, chiamata a giudicare se la norma che prevedeva la possibilità, a dati specifici presupposti, di prosecuzione dell'attività produttiva degli impianti industriali di interesse strategico nazionale sia o meno in contrasto, innanzitutto con i principi costituzionali a tutela della salute individuale e collettiva, si esprime nel senso che il corretto temperamento



dell'interesse allo sviluppo economico del Paese (intimamente legato all'occupazione ed al diritto al lavoro) con il diritto alla salute è comunque garantito dalla disciplina inerente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale ed ai meccanismi di revisione, di controllo e sanzionatori ad essa correlati.

Eloquenti, in tal senso, le seguenti argomentazioni: *"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. Tutti i diritti fondamentali della 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 e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro" (sent. n. 264 del*

2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, 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", implica una "rigida" gerarchia tra diritti fondamentali. 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. La qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano po-



Articolo 3 del D.L. 92/15

Art. 3

“Misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario”

1. Al fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori.
2. Tenuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.
3. Per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente.
4. Il piano è trasmesso al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente.
5. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto ed i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data”



sti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”.

In conclusione - tralasciando in questa sede le questioni inerenti alla denunciata (e negata) violazione del principio di uguaglianza riscontrabile nell'art. 3 del D.L. 207/12 (laddove si qualifica, al comma 1, l'impianto siderurgico ILVA di Taranto alla stregua di *“stabilimento di interesse strategico nazionale”*) - può serenamente affermarsi che quello che le cronache nazionali definirono *“il decreto salva Ilva”*, sottoposto al vaglio di legittimità costituzionale, è stato giudicato costituzionalmente legittimo in quanto espressione di un equo temperamento tra valori e principi costituzionali in apparente conflitto: il diritto al lavoro ed il diritto alla salute. Il primo comunque garantito e tutelato dalla possibilità, offerta dalla legge, di prosecuzione dell'attività industriale con conseguente conservazione dell'occupazione, il secondo garantito dal dovere del datore di lavoro, che intenda proseguire nell'attività produttiva, di sottoporsi all'adeguamento delle misure di sicurezza ed ambientali imposte dalla procedura diretta al rilascio ovvero alla revisione dall'AIA. Come avremo modo di svelare di qui a poco, il medesimo attento temperamento di interessi non può dirsi realizzato in occasione di una seconda decretazione di urgenza conseguente ad un sequestro preventivo disposto in un nuovo e più recente procedimento penale scaturito da un incidente letale occorso ad un lavoratore nell'estate del 2015.

Il fatto storico

In data 8 giugno 2015, presso il medesimo stabilimento siderurgico, in particolare presso *“l'area ghisa”*, si verificava un gravissimo incidente sul lavoro: l'operaio Alessandro Morricella, di soli



34 anni, addetto al forno, veniva investito da una colata di ghisa incandescente che gli cagiona gravissime ustioni su tutto il corpo, in conseguenza delle quali decedeva quattro giorni dopo, in data 12 giugno 2015.

Il fatto, del quale la cronaca nazionale ha dato ampia notizia, determinava l'instaurazione di un nuovo procedimento penale per rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro e per omicidio colposo aggravato a carico dei titolari di posizione di garanzia all'interno dello stabilimento (datori di lavoro, dirigenti, responsabili d'area, di reparto e tecnici) in occasione del quale si procedeva, ancora una volta, al sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, degli impianti a caldo (nello specifico del solo altoforno 2, dove si era verificato l'incidente).

Anche in questo caso, così come nell'episodio di cui si è già ampiamente narrato, interveniva un provvedimento normativo d'urgenza, promanante dal Governo della Repubblica che, invero, in data 4 luglio 2015 (a soli sedici giorni dal sequestro, disposto in data 18 giugno e convalidato in data 29 giugno 2015) emanava il D.L. 92/15, il cui art. 3 consentiva, a date condizioni, l'esercizio dell'attività di impresa mediante l'impiego degli impianti sottoposti a sequestro (vedi box a pagina precedente).

Puntuale, a questo punto, interveniva l'istanza delle difese degli imputati che, predisposto il pre-

scritto *“piano recante misure e attività aggiuntive”* per *“la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro”*, invocavano l'autorizzazione (da parte del Pubblico Ministero che aveva disposto, con decreto, il sequestro della porzione dell'impianto, ovvero da parte del Giudice per le Indagini Preliminari che aveva convalidato, con ordinanza, il predetto sequestro) all'utilizzo dell'altoforno 2. Il Giudice per le Indagini Preliminari, ricevuta l'istanza con allegato parere negativo del Pubblico Ministero, sollevava, in data 14 luglio 2015, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 D.L. 92/15, adducendo il contrasto della norma in oggetto con gli artt. 2, 3, 4, 32, comma 1, 41, comma 2 e 112 della Costituzione.

La questione di legittimità

In estrema sintesi, il GIP - dopo aver chiaramente evidenziato la rilevanza della questione nel giudizio a quo, nel quale era chiamato a decidere, in applicazione della norma sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, sull'istanza di autorizzazione all'utilizzo dell'impianto sottoposto a sequestro - rilevava, nella sua pregevolissima ordinanza, quanto segue.

“Chi scrive è perfettamente consapevole che, nel tempo necessario per il giudizio da parte della Corte Costituzionale, il Parlamento, con ogni verosimi-



glianza, sarà già intervenuto, emendando, con la legge di conversione - c'è da auspicarsi - quella che, se la necessità di decidere in fretta non inganna, appare una siderale divergenza della norma in rassegna rispetto a vari principi costituzionali.

Tuttavia, poiché è chiamato a decidere qui ed ora, e poiché allo stato delle cose, la normativa vigente è quella introdotta con tale decretazione d'urgenza, il giudice non ha alternativa rispetto alla proposizione della questione di legittimità costituzionale, laddove - come nella specie - i relativi dubbi non appaiono manifestamente infondati".

Ed invero, la premonitrice premessa del Giudice non ha esitato a tradursi in realtà, con una peculiarità, tuttavia, che non ha mancato di suscitare una piccata reazione della stessa Corte Costituzionale. Vedremo, a breve, in che modo la norma oggetto di sindacato di legittimità sia stata recepita dal legislatore ordinario nella legge di conversione e quali siano stati gli ulteriori sviluppi normativi.

Tornando ai punti focali di asserito contrasto con la Legge Fondamentale del nostro ordinamento, il Giudice per le Indagini Preliminari - smascherando la subdola tecnica legislativa con cui mediante l'inserimento, nel testo dell'art. 3 D.L. 92/15, del richiamo alla normativa contenuta nella L. 231/15 (avente medesime finalità) già giudicata compatibile con i canoni costituzionali, nella citata sentenza n. 85 del 9 aprile 2013 - denuncia la macroscopica differenza tra l'art. 1, comma 4 del D.L. 3 dicembre 2012, n. 207 (convertito con modificazioni, dalla L. 24 dicembre 2012, n. 231) e l'art. 3 del D.L. 4 luglio 2015, n. 92.



Ed invero, precisa il Giudice, per percepire la differenza tra le due norme (delle quali, solo la prima era già stata considerata compatibile con il dettato costituzionale) "è sufficiente leggere quel giudicato [di legittimità costituzionale] per cogliere all'evidenza come al giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 del D.L. del 2012 la Corte Costituzionale sia pervenuta soltanto in ragione della rilevata presenza, in quel caso, di specifici contrappesi normativi, che l'hanno condotta a reputare ragionevole il pur ravvisato sacrificio di beni costituzionalmente rilevanti (primo fra tutti, il diritto alla salute), in vista della soddisfazione di interessi di pari rango". Ed invero, qui sta la cruciale differenza tra le due distinte norme e l'evidente - quanto, si spera, involontaria - inadeguatezza del secondo intervento normativo d'urgenza.

Nell'ipotesi disciplinata dalla L. 231/12, la condizione per la prosecuzione dell'attività produttiva era rappresentata da un'autorizzazione emanante dall'autorità amministrativa a valle di un procedimento al quale avevano partecipato una pluralità di amministrazioni pubbliche, provviste delle relative competenze tecniche, nonché delle parti sociali. Provvedimento autorizzatorio, il cui dettato era sindacabile nelle opportune sedi giurisdizionali, che peraltro comportava un impegno dell'azienda al miglioramento degli impianti alla luce delle migliori tecniche esistenti e che contemplava un impianto sanzionatorio addirittura ulteriore rispetto a quello già vigente sul piano penale.

Il quadro "derogatorio" che offriva la L.231/12 era, pertanto, ben diverso da quello delineato dalla norma urgentemente emanata dal Governo in seguito all'incidente letale occorso ad A.M., che - dopo il generico richiamo alla definita questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. "decreto salva ILVA" (posto ad effimero baluardo rispetto a prevedibili censure di legittimità costituzionale) - si limitava, per vero, a prescrivere, quale condizione per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti, la predisposizione, da parte dello stesso datore di lavoro sottoposto a procedimento penale, "di un piano recante misure e attività aggiun-



tive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro".

Il percorso argomentativo della Consulta nella citata sentenza n. 85/13, già in precedenza esaminato - secondo il quale, premesso 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", la disciplina di cui agli artt. 1 e 3 della L. 231/12 è frutto 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" - quindi, non poteva in alcun modo essere sovrapposto alla nuova disposizione derogatoria.

Il GIP coglie nel segno quando afferma "Se le cose stanno così, non occorre chissà quale impegno speculativo per rilevare che, invece, nel D.L. n. 92,

tutto quello che la Corte chiede, al fine di ritenere realizzato un ragionevole bilanciamento tra interessi costituzionali in conflitto tra di loro è completamente assente".

All'etero-valutazione delle misure atte a neutralizzare il rischio che ha determinato l'infortunio (garantita dalle procedure che conducono all'autorizzazione integrata ambientale) la norma sottoposta al giudicato di legittimità costituzionale sovrappone una condizione estremamente più blanda che potrebbe dirsi formalmente rispettata, "con conseguente diritto alla prosecuzione dell'attività produttiva, pur quando le misure individuate fossero del tutto inadeguate o insufficienti" con buona pace del diritto alla salute ed alla sicurezza sul lavoro che verrebbe letteralmente calpestato.

"Se, allora, ci si sofferma, e nemmeno troppo, sulla disciplina introdotta dalla norma qui in rassegna, è agevole notare com'essa contenga un meccanismo di paralisi degli effetti di un provvedimento di sequestro dell'autorità giudiziaria [destinato a prevenire la commissione di ulteriori reati ovvero l'aggravamento di reati già commessi] attivabile





ad nutum dal destinatario del medesimo, col solo onere di comunicarlo ad alcuni enti.

È oggi consentito per legge, ossia, nell'ordinamento italiano, che un'azienda, se di interesse strategico nazionale, possa continuare a svolgere la propria attività, anche quando tale esercizio sia suscettibile di aggravare o protrarre le conseguenze di un reato, se non addirittura - come nella specifica ipotesi oggetto di giudizio - costituisca esso stesso reato, e che ciò che essa possa fare per un anno, soltanto limitandosi a predisporre e comunicare un piano di interventi ad alcuni enti pubblici, che non possono nemmeno sindacarne contenuti ed attuazione”.

Non potevano essere individuate espressioni migliori per mettere in luce il malcelato intento del legislatore di salvaguardare, a qualunque costo, la produzione siderurgica, anche a discapito di un equo temperamento con i confliggenti interessi alla salute individuale e collettiva. È nei termini appena esposti che si denuncia il contrasto della norma con l'art. 2 della Costituzione.

Ma non solo: *“Sarà pure vero [prosegue il Giudice] che tra i diritti riconosciuti e tutelati dalla Costituzione non si possa stabilire una gerarchia [come più volte precisato dalla stessa Corte Costituzionale]; ma è altrettanto indiscutibile, perché lo dice apertis verbis l'art. 2, che alcuni di quelli sono “inviolabili”.*

Se ne deve coerentemente desumere che essi debbano godere di una tutela, se non assoluta ed incondizionata, quanto meno privilegiata o - se si preferisce - rafforzata, rispetto ad altri interessi costituzionali che inviolabili non siano: con l'ulteriore conseguenza per cui il punto di equilibrio dell'eventuale conflitto tra gli uni e gli altri debba essere collocato quanto più vicino ai primi. Ebbene, semmai fosse consentito di riconoscere il crisma dell'inviolabilità soltanto ad uno dei diritti riconoscibili all'uomo, questo diritto non potrebbe essere che quello alla vita ed all'incolumità individuale [sebbene non sempre nella storia umana sia stato così] rappresentando tali beni l'imprescindibile presupposto per l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti della persona, a cominciare

dalle libertà fondamentali, consacrate dagli artt. da 13 a 31 della Carta”.

Sotto ulteriore e diverso profilo, il Giudice a quo segnala come la distinzione implicitamente operata dalla norma (che trova applicazione solo in relazione agli *“Stabilimenti di interesse strategico nazionale”*) sia anch'essa foriera di disparità di trattamento e di disuguaglianza laddove si consideri che *“il trattamento di favore che il decreto-legge riserva alle aziende di interesse strategico nazionale, in assenza di qualsiasi meccanismo di sollecitazione e di controllo delle stesse al fine del più rapido adeguamento dei relativi impianti agli standard di sicurezza imposti dalla legge agli altri operatori economici, rappresenta, invero, un ingiustificato privilegio, lesivo del principio costituzionale di uguaglianza.*

Correlativamente, l'esposizione dei lavoratori, in tali aziende, a fattori di rischio più elevato costituisce anch'essa una forma di disuguaglianza, ad ingiustificato detrimento di costoro rispetto ai cittadini che svolgono analoghe mansioni in aziende non strategiche”.

In altri termini, la prevalenza dell'interesse economico e strategico nazionale sul diritto all'incolumità individuale giustificerebbe il sacrificio dei singoli lavoratori che, in tal modo, concorrerebbero a perseguire il predetto interesse strategico nazionale.

Il condivisibile argomento del Giudice rimettente, quindi, si snoda sul seguente piano: il solenne incipit della Carta Costituzionale, secondo cui *“l'Italia è una Repubblica Democratica fondata sul lavoro”*, non può tradursi in una preminenza *“tout court”* del diritto al lavoro.

Il lavoro presuppone l'esistenza in vita e la salute del lavoratore, ergo il diritto all'occupazione individuale e collettiva (che garantisce un virtuoso sviluppo economico del paese) non può essere l'obiettivo da perseguire a tutti i costi (anche a discapito della sicurezza).

In termini più espliciti: *“Il diritto al lavoro non rende legittima la prestazione di un'attività lavorativa, quale che essa sia e quali che siano le condizioni in cui la stessa si svolge.*



Esso impone, in primo luogo e quale presupposto essenziale e inderogabile, che il lavoratore operi in condizioni di massima sicurezza”.

Ultimo profilo di censura, degno di nota nel contesto in esame, è quello inerente al contrasto dell'art. 3 D.L. 92/15 con l'art. 41 comma 2 della Carta Costituzionale, nella misura in cui la norma consentirebbe lo svolgimento di un'attività economica *“in modo da creare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana del lavoratore”.*

L'impianto motivazionale dell'ordinanza del Giudice per le Indagini Preliminari di Taranto, sinteticamente richiamato, pone in chiaro risalto l'annoso dilemma tra opposte istanze ed esigenze di carattere collettivo e nazionale (quella al benessere collettivo correlato al lavoro ed allo sviluppo economico e quella alla tutela dell'individuo, dell'ambiente e della collettività, spesso in conflitto con la prima).

Il tema offre interessanti spunti di riflessione, in larga parte affrontati dalla Corte Costituzionale nella sentenza in commento e sui quali ci si deve necessariamente soffermare.

La sentenza n. 58/18 della Corte Costituzionale

Due sono i punti che vanno doverosamente messi in evidenza prima di addentrarsi nell'esame delle argomentazioni, certamente condivisibili, poste dalla Consulta a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 3 D.L. 4 luglio 2015.

Il primo, intimamente collegato al periodo di tempo intercorso tra l'ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale e il momento in cui quest'ultima ha deciso la questione di costituzionalità, è rappresentato dall'abrogazione anticipata della norma il cui giudizio di legittimità era stato rimesso alla Corte Costituzionale, il secondo è che la medesima norma abrogata era stata letteralmente riprodotta, con salvezza degli effetti fino a quel momento prodotti, in altra disposizione di legge che ne aveva di fatto determinato la definitiva permanenza nel nostro ordinamento.

La peculiarità del caso viene rilevata dalla Corte Costituzionale nei seguenti termini: *“prima della*



scadenza del termine per la conversione del decreto legge n. 92 del 2015, contenente la disposizione in esame, è sopraggiunta la legge 6 agosto 2015, n. 132 (conversione in legge 6 agosto 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), che è legge di conversione di altro decreto-legge: con una prima disposizione (art. 1, comma 2), essa ha abrogato il censurato art. 3 del D.L. n. 92 del 2015 e contestualmente previsto una clausola di salvezza per gli effetti giuridici nel frattempo prodotti; nello stesso tempo, con l'art. 21 octies, ha reintrodotto la previsione abrogata, nella sua letterale identità."

Non è astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione

La circostanza ha, dunque, imposto che il giudizio di legittimità costituzionale si estendesse anche all'art. 21 octies della L. 83/15 posto che: "la norma introdotta dalla disposizione impugnata ha [...] continuato ininterrottamente a esplicare effetti nell'ordinamento, dall'entrata in vigore del decreto-legge impugnato fino ad oggi, assicurando una copertura legislativa al protrarsi dell'attività di impresa nello stabilimento ILVA di Taranto, compresa quella dell'altoforno, nonostante l'intervenuto sequestro".

Era stata, già in passato, la stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 84/96, ad affermare che il susseguirsi delle disposizioni non fa venire meno la perdurante questione di legittimità costituzionale sollevata e non ne pregiudica l'esame nel merito da parte della stessa Corte, posto che, diversamente, si consentirebbe al legislatore di dilazionare, ostacolare o addirittura impedire il giudizio di legittimità costituzionale a discapito della pienezza, della tempestività e dell'effettività del

sindacato di costituzionalità delle leggi.

Le ragioni di una tale manovra legislativa - che (in pendenza del giudizio di legittimità costituzionale) abroga la norma al vaglio della corte (facendone, sia ben chiaro, salvi gli effetti fino a quel momento prodotti) per reintrodurla, subdolamente, in diversa disposizione normativa - maldestramente celate dietro un apparente "dietrofront", appaiono oltremodo chiare: le esigenze legate alla produzione siderurgica devono necessariamente prevalere sul diritto alla sicurezza dei lavoratori, in effetti, per come si dirà più oltre, compromesso dalla disciplina sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale.

Chiarito, dunque, come il tentativo del legislatore di superare il pendente giudizio di legittimità costituzionale mediante la sostituzione della norma in apparente conflitto con la Carta Costituzionale con altra (non formalmente portata al vaglio della Consulta), completato dalla eccezione di inammissibilità della questione vanamente sollevata dall'Avvocatura dello Stato, sia miseramente fallito, rimangono da esaminare le motivazioni che hanno condotto alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 3 del D.L. 4 luglio 2015, n. 92 e degli artt. 1, comma 2, e 21 octies della legge 6 agosto 2015, n. 132 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria). Ribadendo quanto già precisato in occasione della sua precedente pronuncia, la Corte Costituzionale ha sottolineato come "non sia astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che i sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività di impresa; ma ciò [è qui sta il punto nevralgico della questione sollevata] può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco".

Ed in che modo può dirsi siano stati rispettati (rectius violati) i canoni di ragionevolezza ed equilibrio nel contemperamento degli opposti interessi nella disciplina introdotta dal D.L. 92/15 e poi risorta dalle sue stesse ceneri con l'emanazione della L. 132/2015 è la stessa Corte Costituzionale a chiarirlo: "Nel caso oggi portato all'esame di questa Corte [...] il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi al rischio della stessa vita.

Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività di impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati".

Il maldestro richiamo alla disposizione già sottoposta, con esito positivo, al vaglio di legittimità costituzionale di cui si è abbondantemente disquisito ("come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231") - posto in essere con il subdolo fine di far apparire la disposizione in esame come mera ripetizione di precedente disposizione normativa già giudicata costituzionalmente compatibile - viene impietosamente smascherato dalla Corte Costituzionale che, dopo aver posto in evidenza le palesi differenze tra la disciplina di cui alla L.231/15 e quelle introdotte nel D.L. 92/15 e poi riprodotte nella L. 132/15, sulle quali non appare necessario soffermarsi in dettaglio, statuisce:

"considerate queste caratteristiche della norma censurata, appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (art. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.). Il sacrifi-





cio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere 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 esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce, infatti, condizione minima indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti innanzitutto alle esigenze basilari della persona”.

Riflessioni conclusive

Il quadro normativo e giurisprudenziale offerto, in uno con l'evidenziato contrasto, spesso insorto, tra potere giudiziario e potere legislativo, stimola alcune riflessioni.

Il lavoro e la salute possono certamente essere considerati i pilastri fondanti del nostro ordinamento giuridico in quanto da essi dipende lo sviluppo economico ed il benessere sociale della nostra nazione. Sebbene fattori concorrenti, in egual misura, alla virtuosa crescita del Paese, spesso è la tutela del primo (inteso quasi esclusivamente come fattore di produzione) a prevalere sulla tutela del secondo, anche se, a ben vedere, anche un elevato tasso di infortuni e di malattie può incidere (negativamente) sul bilancio nazionale.

I termini in cui, per ben due volte (una delle quali in modo assolutamente maldestro) il legislatore è intervenuto per autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva interdetta in seguito a provvedimenti cautelari reali finalizzati a prevenire ulteriori eventi lesivi dell'incolumità individuale e collettiva, denotano la preminenza, nell'attualità, dell'interesse alla prosecuzione dell'attività economica (e dunque all'impiego della forza lavoro) rispetto alla tutela della salute umana.

L'inarrestabile ascesa verso metodi sempre più intensivi di produzione e di sfruttamento delle risorse energetiche (per lo più non rinnovabili) e umane e la costante ambizione di espansione eco-

nomica, imposta dalle regole di mercato, ha spesso condotto, e tuttora conduce, inevitabilmente, ad un drammatico sacrificio di altri, non meno importanti, valori. Non si vuole, con ciò, affermare che il nostro ordinamento trascuri *toto corde* il tema “sicurezza sul lavoro” (che anzi trova, in esso, una sempre crescente tutela), ma è inevitabile dover ammettere che, oggi così come in passato, talune opzioni di politica industriale considerano il rischio infortunio o il rischio inquinamento come effetto collaterale inevitabile in un sistema economico che punta ancora molto su fattori di crescita tradizionali, sottovalutando, a modesto avviso di chi scrive, altri e più virtuosi meccanismi di generazione del benessere collettivo.

Richiamare alla mente le gravi incongruenze generate, anche nel meno recente passato, dalla inerzia del legislatore è assolutamente doveroso.

Si conoscono, fin troppo bene, gli effetti cancerogeni di una molteplicità di sostanze chimiche (moltissime aero-disperse finanche in ambiente urbano e domestico) e, pur tuttavia, non si adottano chiare politiche di drastica riduzione delle stesse. Gli interessi, a breve termine, che guidano moltissime scelte strategiche, orientano verso più comode soluzioni che, tuttavia, in un non troppo remoto futuro, non esiteranno a manifestare tutta la loro drammatica dirompenza.

Si proiettano nella mente gli effetti devastanti che la dissennata indifferenza del legislatore al problema amianto, perpetratasi per diverse decine di anni, ha cagionato nell'attualità.

Probabilmente un cambio di direzione non sarà possibile nel breve periodo ma i tempi sono maturi per prendere consapevolezza del fatto che il lavoro presuppone la vita e la salute. Per dirla in altri termini: “*Semmai fosse consentito di riconoscere il crisma dell'invulnerabilità soltanto ad uno dei diritti riconoscibili all'uomo, questo diritto non potrebbe essere che quello alla vita ed all'incolumità individuale, rappresentando tali beni l'imprescindibile presupposto per l'effettivo godimento di tutti gli altri diritti della persona*” (Giudice per le Indagini Preliminari di Taranto, Ordinanza n. 67 del 14 luglio 2015). ■