

### Il fattore tempo nel bilanciamento tra lavoro e salute. Alcune note alla nuova sentenza della Corte costituzionale sull'Ilva di Taranto\*

Corte costituzionale, sent. 7 febbraio-23 marzo 2018, n. 58, rel. Cartabia

Davide Servetti\*\*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Due circostanze singolari e non marginali: a) anomala successione delle norme nel tempo vs. certezza del diritto e leale collaborazione tra poteri dello Stato. – 3. (segue) b) esigenze cautelari vs inusitati tempi di trasmissione dell'ordinanza *a quo*. – 4. Il vizio della norma impugnata: un bilanciamento irragionevole e sproporzionato tra beni costituzionali, che espone a rischio la salute, la sicurezza e l'incolumità dei lavoratori. – 5. La conferma dei principi sovrintendenti al bilanciamento della sent. 85/2013 e le molteplici differenze tra le due questioni di costituzionalità. – 6. Un interrogativo finale: fino a quando?

**ABSTRACT:**

Con la sent. n. 58 del 2018 la complessa vicenda delle acciaierie Ilva di Taranto torna di fronte alla Corte costituzionale, dopo la nota sent. n. 85 del 2013. Questa volta, la decisione è di illegittimità, poiché il bilanciamento operato dal legislatore tra lavoro, salute e iniziativa economica viene ritenuto irragionevole e sproporzionato. Alcuni primi commenti alla decisione vi hanno scorto

---

\* Contributo sottoposto a revisione tra pari in doppio cieco.

\*\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università del Piemonte Orientale, segretario scientifico del CEIMS – Centro d'eccellenza interdipartimentale per il management sanitario, [davide.servetti@uniupo.it](mailto:davide.servetti@uniupo.it).

una limitata e silenziosa correzione di rotta della Corte rispetto al precedente del 2013. In questo articolo, l'Autore ritiene che le rimarchevoli differenze tra le due situazioni normative (e le sottese situazioni fattuali) giudicate dalla Corte non autorizzino la lettura a favore di un ripensamento. Piuttosto, la decisione, interessante anche per altri profili oggetto di commento (abrogazione apparente dell'oggetto; procedura di incardinamento della questione), ripropone un aspetto centrale nella sent. n. 85, ovvero la dimensione temporale del bilanciamento legislativo allora considerato legittimo e la sua resistenza al trascorrere degli anni.

*The article comments the decision of Italian Constitutional Court no. 58/2013, which has faced again (after the well-known dec. no. 85/2013) the complex case of steelworks "Ilva" in Taranto. This time, the Court declares unconstitutional the contested law, because it considered not proportioned and not reasonable the legislative balance among constitutional rights involved (work, health, economic freedom). Contrary to some first comments to the decision, this article notes that the Court hasn't overhauled the principles at the base of dec. no. 85/2013 and that the different end of the judgement has to be explained starting from the very different issues decided in the two cases. By another point of view, the current decision suggests to reflect about the temporal dimension of the legislative balance validated by the Court in the judgment of 2013 and about the endurance of this balance in front of the changes in the situation of Taranto steelworks in these years.*

## 1. Premessa.

Con la sentenza n. 58 del 2018 la complessa vicenda delle acciaierie Ilva di Taranto torna di fronte alla Corte costituzionale, che su di essa si era pronunciata nella nota sentenza n. 85 del 2013. Non è la prima volta, poiché con la sentenza n. 182 del 2017 la Corte aveva vagliato la legittimità di uno dei numerosi c.d. decreti Ilva (il d.l. 98/2016, conv. l. 151/2016) e respinto il ricorso della Regione Puglia volto a censurare la carenza di adeguate forme di partecipazione della medesima alla revisione del "Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria" di cui al d.l. 61/2013 (conv. l. 89/2013)<sup>1</sup>; e tuttavia nella decisione in commento, come in quella di cinque anni prima, è di nuovo al centro dell'attenzione il bilanciamento tra beni e diritti costituzionali<sup>2</sup>, in particolare, in questo caso, iniziativa economica, lavoro e salute (essenzialmente senza implicazioni di natura ambientale).

Questa volta, il bilanciamento operato dal legislatore viene ritenuto irragionevole e sproporzionato e la Corte dichiara l'illegittimità della norma impugnata. Alcuni primi commenti alla decisione, pur notando le differenze tra le rispettive questioni, hanno scorto nell'argomentazione che sostiene questo diverso esito del giudizio una limitata e silenziosa

<sup>1</sup> Sulla quale può vedersi E. VERDOLINI, *Il caso ILVA di Taranto e il 'fil rouge' degli interessi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 24 febbraio 2018.

<sup>2</sup> Tale bilanciamento, nella sentenza n. 182 del 2017, resta sullo sfondo e non è oggetto del giudizio, benché sia utile segnalare il suo richiamo e la sua conferma da parte della Corte: cfr. punto 3.2, c.d.

correzione di rotta della Corte rispetto al precedente del 2013<sup>3</sup>, al quale una parte degli osservatori aveva rivolto aspre critiche<sup>4</sup>. Proprio le rimarchevoli differenze tra le due situazioni normative (e le sottese situazioni fattuali) affrontate dalla Corte, in presenza di una espressa e sostanziale conferma delle coordinate del bilanciamento del 2013, non autorizzano, a nostro avviso, la lettura a favore di un ripensamento; piuttosto, la decisione, non priva di interesse anche per la singolare vicenda normativa che ne definisce l'oggetto e per l'inusuale vicenda procedurale dell'incardinamento della questione presso il giudice costituzionale, ripropone un aspetto centrale nella logica emergente dall'articolata motivazione della sentenza n. 85, ovvero la dimensione temporale del bilanciamento legislativo allora considerato legittimo e la sua resistenza al trascorrere degli anni e all'evolversi della storia dentro e fuori i quindici milioni di metri quadri dello stabilimento tarantino.

## 2. Due circostanze singolari e non marginali: a) anomala successione delle norme nel tempo vs. certezza del diritto e leale collaborazione tra poteri dello Stato

Prima di entrare nel merito della questione di costituzionalità, è opportuno dedicare un cenno a due circostanze che hanno, pur in misura diversa, inciso sul giudizio. La prima attiene all'oggetto stesso della questione e riguarda l'«anomalo intreccio di interventi normativi», come lo definisce la Corte, sul quale il giudice costituzionale è stato chiamato a pronunciarsi.

L'ordinanza di rimessione, infatti, rivolgeva le proprie censure all'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, il quale sospendeva gli effetti dei provvedimenti di sequestro disposti dall'autorità giudiziaria, in ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori, nei confronti di stabilimenti di interesse strategico nazionale. Più precisamente, il legislatore del

<sup>3</sup> In tal senso, cfr. R. DE VITO, *La salute, il lavoro, i giudici*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 24 marzo 2018 (ove si legge ad esempio che alcuni passaggi della sentenza «appaiono particolarmente significativi nell'ottica dello smantellamento della tanta declamata, quanto fittizia, contrapposizione tra le ragioni dell'economia e le ragioni del diritto, o meglio ancora, dei diritti della persona. Contrapposizione fittizia, perché già risolta dal legislatore costituente, anche se a volte abbiamo finito per trascurare o rimuovere tale dato») e G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, *ivi*, 10 aprile 2018 (ove si sostiene che «in realtà, pur non sconfessando (come era ovvio) la precedente sentenza del 2013, oggi la Corte tratta il problema in modo ben diverso, privilegiando, nella motivazione non tanto bilanciamenti e compromessi quanto la fondamentale importanza del diritto alla salute»); considerazioni nel senso del «ripensamento», benché in termini più dubitativi, sono presenti anche in S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in *Consulta Online*, 23 luglio 2018.

<sup>4</sup> Cfr. S. PALMISANO, *Del «diritto tiranno». Epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*, in *Questione Giustizia*, 2014, n. 2, pp. 89 ss.; A. CIERVO, *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso ILVA*, *ivi*, pp. 125 ss.; E. VIVALDI, *Il caso ILVA: la «tensione» tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi*, 24 luglio 2013.

2015, richiamando esplicitamente (seppur ambigualmente<sup>5</sup>), l'art. 1 del decreto-legge n. 207/2012, prevedeva che il sequestro non potesse impedire la prosecuzione dell'attività d'impresa nei predetti stabilimenti a condizione che, entro trenta giorni dal provvedimento cautelare, l'azienda adottasse un piano «recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro», da comunicarsi successivamente all'autorità giudiziaria, nonché alle amministrazioni preposte alle attività di vigilanza e controllo in materia (Comando dei Vigili del fuoco, ASL, INAIL). Ai sensi della disposizione impugnata, tale adempimento avrebbe consentito la prosecuzione dell'attività, senza soluzione di continuità (quindi con l'effetto di sanare la violazione del provvedimento giudiziario durante il decorso del termine concesso per l'adozione del piano), per un periodo massimo di dodici mesi. Il decreto-legge stabiliva espressamente che tale disciplina si applicasse «anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data [della sua] entrata in vigore [...] e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorr[essero] dalla medesima data». La fattispecie concreta cui si riferiva questa disciplina era rappresentata dalla situazione venutasi a creare a seguito di un incidente mortale verificatosi l'8 giugno 2015 presso l'altoforno n. 2 dell'Ilva di Taranto, dove perse la vita un operaio incaricato della misurazione della temperatura dell'impianto, a causa dell'improvvisa fuoriuscita di materiale incandescente. La Procura (18 giugno) aveva disposto il sequestro preventivo senza facoltà d'uso, poi convalidato dal Gip (29 giugno). Il 4 luglio veniva emanato il decreto-legge n. 92 e l'azienda – che, si ricorda, era sottoposta ad amministrazione straordinaria da parte di commissari governativi – ne chiedeva l'esecuzione con un'istanza che la Procura, contraria all'accoglimento, trasmetteva al Gip, il quale sollevava questione di legittimità costituzionale con ordinanza del 14 luglio<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> La lettera della disposizione, infatti, recitava: «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» (c.vo nostro). Se il richiamo ha certamente la funzione di voler riportare tale intervento normativo alla *ratio* e al bilanciamento compiuto dal legislatore del 2012, con il connesso auspicio (che la relazione illustrativa al d.d.l. di conversione C.3210 non celava) di beneficiare della copertura costituzionale riconosciuta dalla sentenza n. 85/2013, non è altrettanto vero che quanto disposto dalla norma censurata fosse *previsto* da quella evocata, sia perché sono parzialmente diversi i beni costituzionali in gioco (con la sicurezza dei lavoratori in primo piano) sia perché il decreto n. 92/2015 non si inserisce in un contesto procedimentale com'era quello dell'AIA, bensì ne disegna uno nuovo e diverso, come si dirà meglio nel testo.

<sup>6</sup> La vicenda è peculiare anche dal punto di vista procedimentale: da quanto risulta dall'ordinanza di rimessione (v.la in G.U., serie spec. – Corte cost., n. 20 del 17 maggio 2017), l'istanza dell'azienda non era formalmente rivolta alla revoca del sequestro (*ex art.* 321, c. 3), bensì all'adozione di provvedimenti idonei a dare applicazione alla sospensione prevista *ex lege*, sui quali l'istante riteneva competente la Procura, ma non escludeva che questa richiedesse «l'intervento dell'organo giurisdizionale della fase». La Procura, in effetti, si riteneva incompetente a decidere e trasmetteva l'istanza al Gip con proprio parere negativo, nel quale auspicava: in via principale, il rigetto della richiesta per inapplicabilità dell'art. 3, d.l. 92/2015, in quanto il sequestro non avrebbe impedito la prosecuzione dell'intera attività produttiva, potendo essa contare sull'attività di un altro altoforno – l'argomento non teneva conto del fatto che all'altoforno 2 facesse capo oltre la metà della capacità produttiva dell'acciaieria, che in quel momento non poteva contare su altri due dei quattro altoforni attivi – ; in via subordinata, la sollevazione di una questione di legittimità costituzionale. Il Gip, ritenutosi competente nell'ambito di quello che definiva come un incidente d'esecuzione *ex art.* 665 ss. c.p.p., sospendeva tale procedimento e rimetteva questione di legittimità alla Corte. Questi particolari, contro le prime apparenze, non sono affatto irrilevanti per il nostro discorso, poiché, come si vedrà oltre nel testo, è anche questa peculiare configurazione del procedimento destinato ad essere sospeso fino alla decisione del giudice costituzionale che consentirà alla Procura, in fatto e in diritto,

A questo punto, il legislatore sceglieva di complicare il quadro normativo. Con l'articolo 1, comma 2, della legge 6 agosto 2015, n. 132 (ovvero la legge di conversione di un altro decreto-legge, il n. 83 di quell'anno, in materia fallimentare e di amministrazione giudiziaria) veniva abrogato l'art. 3, d.l. 92/2015, i cui effetti erano contestualmente fatti salvi per il periodo di vigenza<sup>7</sup>. Mediante analoga disposizione inserita in un'altra legge di conversione cronologicamente vicina<sup>8</sup>, la stessa sorte (abrogazione e sanatoria degli effetti) toccava agli altri due articoli del d.l. 92, il quale veniva così lasciato decadere. Tuttavia, tra le modifiche apportate in sede di conversione dalla legge n. 132/2015 al d.l. 83/2015, il legislatore comprendeva altresì una disposizione (l'art. 21-*octies*) che riproduceva testualmente quell'art. 3, d.l. 92/2015, che quella stessa legge abrogava.

La Corte dedica una parte significativa delle motivazioni a ricostruire e stigmatizzare questa anomala sequenza normativa<sup>9</sup>. Essa respinge l'eccezione della difesa erariale volta a rilevare l'inammissibilità della questione per sopravvenuta carenza di interesse in ragione di un'abrogazione della norma oggetto che la Corte definisce soltanto «apparente», giacché le contestuali sanatoria degli effetti dell'art. 3 impugnato e stabilizzazione per il futuro della base legislativa dei medesimi attraverso l'art. 21-*octies* citato hanno determinato una continuità temporale della vigenza della norma in questione nell'ordinamento. Estendendo dunque gli effetti del giudizio anche alle successive disposizioni menzionate, la Corte non manca di censurare un comportamento dissimulatorio del legislatore che «reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento» e che, laddove non fosse vietato, gli consentirebbe «di dilazionare, ostacolare o addirittura impedire il giudizio di questa Corte, in contrasto con il principio di economia dei giudizi (sent. 84 del 1996) e a scapito della pienezza, tempestività ed effettività del sindacato di costituzionalità delle leggi, compromettendo in modo inaccettabile la tutela di diritti fondamentali, specie se connessi, come nel caso in esame, alla tutela della vita» (punto 2.2, c.d.). Parole inequivocabili, queste del giudice costituzionale, che, al di là della non rilevanza formale di siffatte caratteristiche delle disposizioni in questione ai fini della loro legittimità, ne riconosco-

---

di "gestire" il dissequestro dell'impianto secondo le diverse forme della revoca condizionata (art. 321, c. 3, c.p.p.; art. 85, n. att. c.p.p.). Ciò comporterà un decorso della vicenda (almeno formalmente) indipendente dall'applicazione dell'art. 3, d.l. 92/2015 e, perciò, autonomo rispetto al procedimento sospeso dall'ordinanza di rimessione; il che si riflette naturalmente sugli effetti concreti della stessa sentenza della Corte e può aiutare a comprendere (almeno parzialmente) la singolarità delle tempistiche sulle quali ci si soffermerà nel § 3.

<sup>7</sup> L'art. 1, comma 2, della legge n. 132/2015 recitava: «L'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, è abrogato. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo articolo 3 del decreto-legge n. 92 del 2015».

<sup>8</sup> Si tratta della legge 6 agosto 2015, n. 125 (di conversione del d.l. 78/2015), il cui art. 1, comma 3, dispone che: «Gli articoli 1 e 2 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92, sono abrogati. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi articoli 1 e 2 del decreto-legge n. 92 del 2015».

<sup>9</sup> Sui profili concernenti questa anomala conversione del decreto-legge e il conseguente trasferimento della questione di legittimità, si vedano i riferimenti dottrinali e giurisprudenziali contenuti in R. ROMBOLI, *Nota di richiami a Corte cost. 58/2018*, in *Il Foro italiano*, 2018, n. 4, pt. I, col. 1078.

no una sostanziale lesività nei confronti tanto dell'interesse alla chiarezza della legge (e, dunque, alla certezza del diritto) quanto del principio della leale collaborazione tra poteri dello Stato, a danno dello stesso sistema di giustizia costituzionale.

### 3. (segue) b) esigenze cautelari vs inusitati tempi di trasmissione dell'ordinanza *a quo*

Quella che concerne il tortuoso percorso normativo che definisce l'oggetto del giudizio non è, però, l'unica circostanza anomala del giudizio qui all'attenzione. Il lettore della sentenza, infatti, potrebbe essere giustamente colpito anche dall'*incipit* della parte in diritto della pronuncia, ove si precisa che, pur risalendo l'ordinanza di rimessione al 14 luglio 2015, essa sia stata trasmessa alla Corte il 7 febbraio 2017. Con tale precisazione, il giudice costituzionale pare tacitamente offrire all'interprete la spiegazione di una distanza temporale che poteva già cogliersi dal numero di registro assegnato all'atto di promovimento e dalla data della conseguente pubblicazione in Gazzetta ufficiale e che sembrerebbe dunque non imputabile alla Corte medesima e alla sua cancelleria, bensì – *tertium non datur* – all'ufficio giudiziario di appartenenza del giudice rimettente.

Di fronte a questo dettaglio ci si potrebbe arrestare a constatare la tensione tra le esigenze di celerità del giudizio *a quo* (un incidente d'esecuzione relativo ad un procedimento cautelare incentrato su di un sequestro preventivo<sup>10</sup>) e la singolare lentezza nella trasmissione degli atti al giudice delle leggi, pur non mancando elementi di interesse per ragionare intorno al rispetto delle norme che governano il processo costituzionale<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Sui diversi problemi emersi intorno all'istituto del sequestro preventivo, quando questo insiste su di uno spazio di tutela di interessi di fatto condiviso tra giurisdizione e amministrazione e bisognoso di prudente impiego dei rispettivi poteri da parte degli organi dello Stato insistenti nell'uno e nell'altro campo, si è spesa una parte rilevante della discussione sulla vicenda sottesa alla sentenza della Corte n. 85/2013 e sul regolamento di confini in essa contenuto: cfr. in particolare le considerazioni su questi profili svolte in 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., e R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, *ivi*, pp. 1505 ss.; sul tema, a commento della pronuncia qui all'attenzione, vedi ora anche D. PULITANÒ, *Una nuova "sentenza ILVA". Continuità o svolta?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018, n. 2, pp. 604 ss.

<sup>11</sup> Un primo interrogativo posto dal caso potrebbe essere se l'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale trovi la propria condizione di efficacia nella mera emanazione dell'ordinanza di rimessione o anche nell'incardinamento della questione presso la Corte; una possibile risposta discenderebbe dalla considerazione che ove l'accertamento presidenziale di cui all'art. 2 delle medesime norme integrative abbia esito positivo, qualsiasi sia il tempo in cui tale verifica avvenga, spostati al momento della pronuncia dell'ordinanza il *dies a quo* in cui l'art. 18 esplica i propri effetti. Un secondo profilo riguarda l'art. 23, comma 2, della legge n. 87/1953, nella parte in cui stabilisce che, con l'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* «dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale». Atteso che, nel caso di specie, la norma in questione non è stata rispettata, è meno agevole di quanto appaia definire le conseguenze di tale violazione, sia dal punto di vista della individuazione delle responsabilità (in capo alla cancelleria, al giudice rimettente che non ha curato l'esecuzione del proprio ordine di trasmissione, al dirigente dell'ufficio?) sia dal punto di vista delle eventuali sanzioni (parrebbe ad esempio da escludersi, a mente delle fattispecie tipizzate all'art. 3, d.lgs. 109/2006, la sussistenza di un illecito di disciplinare); certo è che a soffrirne è la garanzia offerta dal giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tuttavia, l'inusitata circostanza sembra connessa allo sviluppo che concretamente ha preso il procedimento penale già in fase d'indagine e poco dopo il verificarsi delle vicende legislative sopra ricomposte. Infatti, risulta<sup>12</sup> che all'inizio di settembre del 2015 Procura e azienda avessero raggiunto un accordo sul dissequestro, il quale è avvenuto nelle forme consentite dal combinato disposto degli art. 321, c. 3, c.p.p. e 85 n. att. c.p.p., ovvero mediante revoca da parte del pubblico ministero condizionata all'esecuzione (entro il successivo 31 ottobre) di adempimenti utili a far cessare il pericolo alla base del provvedimento cautelare e, nella specie, consistenti in operazioni di messa in sicurezza dell'altoforno n. 2. Va ipotizzato che un simile decorso del procedimento sia stato tutt'altro che incondizionato dall'intervento governativo, il quale, da un lato, aveva fatto da schermo alla legalità della prosecuzione dell'attività dell'altoforno, ma, dall'altro, con la sua dubbia costituzionalità rilevata dal Gip, non prometteva alcuna certezza rispetto alla resistenza di tale schermo. Il che può spiegare come, ricercando in concreto un concorde bilanciamento degli interessi in gioco, Procura e azienda abbiano trovato nelle ordinarie disposizioni del procedimento penale la soluzione al problema, lasciandosi alle spalle il ricorso alla norma eccezionale introdotta dal legislatore e l'incidente di esecuzione instaurato alla luce di quella; e in ciò può ipotizzarsi che la scelta di lasciar "galleggiare" l'ordinanza in uno spazio temporale indeterminato tra emissione e trasmissione abbia giovato sia a non disturbare il raggiungimento di un accordo sia a mantenere una certa tensione sul percorso di messa in sicurezza dell'altoforno, benché una simile illazione resti solo parzialmente soddisfacente per comprendere la durata dell'attesa e la scelta del momento della trasmissione. Di certo v'è che proprio questo insolito svolgersi dei fatti destituisca di effetti concreti sulla vicenda tarantina la decisione della Corte: non sembra infatti potersi sostanzialmente obiettare all'opinione secondo la quale, in ultima analisi, la prosecuzione dell'attività dell'altoforno aveva presto riconquistato in via ordinaria una base legale a prescindere dalla norma *ad hoc* poi dichiarata incostituzionale<sup>13</sup>. L'assenza di un legittimo fondamento per l'uso dell'impianto sequestrato nei giorni intercorsi tra l'esplicarsi degli effetti retroattivi del decreto-legge n. 92/2015 e il provvedimento di restituzione della Procura è stata e resterà una lesione della legalità costituzionale senza puntuale riparazione.

<sup>12</sup> Si vedano le notizie di stampa apparse in quel periodo; ad es.: Redazione, *Ilva: procura revoca sequestro Altoforno 2*, [www.rainews24.it](http://www.rainews24.it), 7 settembre 2015.

<sup>13</sup> Tale è stata la posizione espressa dall'azienda nel comunicato del 23 marzo 2018, giorno del deposito della sentenza in commento, consultabile al link: <http://www.gruppoilva.com/it/press-release/2018-03-23/comunicato-stampa>.

#### 4. Il vizio della norma impugnata: un bilanciamento irragionevole e sproporzionato tra beni costituzionali, che espone a rischio la salute, la sicurezza e l'incolumità dei lavoratori

Venendo ai profili di merito, indubbia è invece la forza della decisione non solo nell'eliminare dall'ordinamento la pericolosa disciplina censurata, ma anche nel contribuire ad un chiarimento circa i limiti e i mezzi del bilanciamento legislativo tra i beni costituzionali coinvolti.

Secondo la 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 a rischio della stessa vita» (punto 3.2, c.d.).

A favore di questi ultimi beni protetti, la disciplina contestata manca di «specifici contrappesi»<sup>14</sup> che consentono di non rendere “tiranni” gli interessi economici e sociali che pure, in astratto, al legislatore non è precluso perseguire, quando intenda «salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e [...] 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» (punto 3.1, c.d.).

A questo proposito, viene censurato il fatto che la prosecuzione dell'attività d'impresa sia subordinata soltanto all'adozione di un atto unilaterale dell'azienda, i cui contenuti non sono oggetto di alcuna elaborazione partecipata con «altri soggetti pubblici o privati», i quali avrebbero potuto essere autorità pubbliche competenti, nei cui confronti la disciplina contestata prevedeva una mera comunicazione successiva, sia le associazioni rappresentative dei lavoratori; né i contenuti del piano previsto sono parametrati a prescrizioni e obiettivi necessari a ripristinare condizioni di sicurezza degli impianti, come invece avrebbe potuto disporsi con specifiche indicazioni o almeno con rinvio alla normativa in materia; un rinvio, quest'ultimo, che, mancando, rendeva «ambigua e indeterminata l'effettiva possibilità di incidenza»<sup>15</sup> dei poteri di vigilanza e monitoraggio riconosciuti alle amministrazioni ivi contemplate quali destinatarie della trasmissione del piano.

Inoltre, la Corte valuta criticamente la carenza di una tempestività e di una immediatezza delle misure aggiuntive di messa in sicurezza degli impianti che il termine di trenta gior-

<sup>14</sup> Secondo la formula utilizzata dal giudice *a quo*, le cui scelte argomentative vengono condivisibilmente apprezzate anche da alcune voci a commento della sentenza (cfr. E. APRILE, *Osservazioni a C. cost., data udienza (7 febbraio 2018), data deposito 23 marzo 2018, n. 58*, in *Cassazione penale*, 2018, n. 6, pp. 1961b ss.).

<sup>15</sup> Questa citazione testuale, come la precedente, è tratta dal punto 3.2, c.d., della sentenza.



ni fissato per l'adozione del piano aziendale non assicura, unitamente all'incertezza alla quale la qualificazione delle misure come «anche di tipo provvisorio» consegna la capacità protettiva delle medesime sia nei tempi sia nella sostanza.

Questi quattro elementi (definizione condivisa delle misure di messa in sicurezza, determinatezza dei parametri normativi di riferimento delle medesime, adeguatezza del sistema dei controlli, immediatezza degli interventi e certezza dei tempi) possono considerarsi complessivamente comporre una “infrastruttura procedurale” che, presente nella disciplina legislativa avallata dalla Corte nel 2013, mancava quasi del tutto in quella oggetto della sentenza in commento. È proprio a causa dell'omessa previsione di questo quadro regolatorio, non solo della condotta dell'azienda ma delle forme stesse della tutela amministrativa cui rimettere gli interessi alla cui lesione aveva reagito l'autorità giudiziaria in forza della legge penale, che il legislatore del 2015 «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 (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.)» (punto 3.3, c.d.).

## 5. La conferma dei principi sovrintendenti al bilanciamento della sent. 85/2013 e le molteplici differenze tra le due questioni di costituzionalità

La motivazione della sentenza è chiara nell'impostare i rapporti tra il caso in commento e quello deciso dalla sentenza del 2013. La Corte osserva che il legislatore del 2015, anche per via del richiamo espresso al d.l. 207/2012, intende porre la disciplina del d.l. 92 in continuità con quel precedente e, poiché la costituzionalità di quest'ultimo è stata vagliata dalla sentenza n. 85, «è alla luce dei principi ivi stabiliti che la odierna questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata». L'argomentazione che segue si mostra fedele al proposito, poiché, prima, la Corte ricostruisce i principi che sovrintesero al bilanciamento in quella pronuncia, poi, scandaglia su queste basi le norme censurate e ne riconosce le singole mancanze che rendono eccessiva la protezione offerta dal legislatore alla tutela dell'impresa e dei livelli occupazionali e insufficiente quella rivolta alla salute e sicurezza dei lavoratori.

Nel distillare l'articolata motivazione del 2013 e le sue dense affermazioni<sup>16</sup>, la Corte richiama anzitutto il principio in forza del quale rientra nella discrezionalità del legislatore

<sup>16</sup> Per il cui approfondimento si rinvia a: 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.; D. PULITANO, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, *ivi*, pp. 1498 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza “Ilva”*, *ivi*, pp. 1505 ss.; G. SERENO, *Alcune*

proteggere la continuazione dell'attività produttiva di aziende strategiche per il sistema socio-economico nazionale anche mediante la limitazione dei poteri cautelari dell'autorità giudiziaria. Accanto a questo, la Corte ricorda il divieto di prevalenza assoluta di un diritto con sacrificio totale dell'altro, evocato mediante la nota metafora della tirannide<sup>17</sup>. Tale divieto – coerente con la tradizionale affermazione della Corte per cui il concetto di limite è insito nel concetto di diritto<sup>18</sup> – è contestualmente limite positivo e negativo all'esercizio della discrezionalità legislativa in parola, la quale, al fine di evitare che la tutela giurisdizionale del diritto all'ambiente e alla salute sacrifichi del tutto l'interesse al mantenimento

---

*discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento, ivi, pp. 1511 ss.; L. GENINATTI SATÉ, "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; M. MEZZANOTTE, Il "sistema normativo ambientale" nella sentenza ILVA, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti, in Rassegna parlamentare, 2013, n. 3, pp. 669 ss.*

<sup>17</sup> La metafora, come noto, è risalente e densa di significati che possono riflettere orientamenti giusfilosofici assai distanti, perché al problema della "tirannide" dei *diritti* e dei *principi* è sottesa la questione dei *valori* e dietro la metafora, che nell'uso che fa la Corte è valorizzata nel reciproco rapporto tra diritti, s'insidiano invero la tensione tra politica e diritto cui il costituzionalismo risponde e, scendendo di scala, la questione dell'assetto dei poteri nello Stato, che rinvia immediatamente al rapporto tra potere politico e potere giudiziario. Doveroso segnalare quindi, almeno come "punto d'attacco" alle problematiche evocate da quella scelta lessicale il riferimento a C. SCHMITT, *La tirannia dei valori* [1960 e 1967], ed. it. a cura di G. Gurisatti, Milano, Adelphi, 2008, la cui esplorazione in profondità è consentita, nell'edizione citata, dal saggio di F. VOLPI, *Anatomia dei valori*, presente in appendice al volumetto (pp. 69 ss.); per sviluppare il nostro mero cenno al riflesso sull'assetto dei poteri non sembra fuori luogo, anche in ragione dell'identità del redattore della sent. n. 85/2013, rinviare a G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, Laterza, 2009, spec. pp. 10-17, ove l'Autore si confronta con la posizione di Schmitt e scrive: «Si capisce con chiarezza che il bersaglio della polemica è, nell'immediato, la giurisdizione costituzionale [...] Con la consueta acutezza, il massimo teorico del decisionismo si avvedeva che l'espandersi della giurisdizione costituzionale minacciava – specie con la *Wertordnungslehre* del Tribunale costituzionale tedesco – lo stesso statuto teorico della sovranità dello Stato moderno, con i suoi principi politici insofferenti di limiti e condizionamenti. Si apre la strada allo spauracchio del "governo dei custodi" o della "espertocrazia" agitato anche in tempi molto recenti. A questo punto però il problema non sono i valori, ma chi li attua e chi opera la mediazione tra essi. [...] La polemica contro la teoria dei valori sembra allora convertirsi in una polemica contro il "governo dei giudici" ...» (pp. 14-15).

<sup>18</sup> Riferimenti giurisprudenziali, a partire dalla sentenza n. 1 del 1956, circa questa ricorrente affermazione del giudice costituzionale in A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, II, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 185 ss., spec. p. 190, ove l'Autore critica l'affermazione quale premessa dell'elaborazione da parte della Corte della categoria dei c.d. limiti impliciti alle libertà enumerate. Ora, l'argomento cui si è alluso sollecita temi di ordine generale che attraversano poderosamente la sentenza n. 85 del 2013, ove sono presenti i problemi del conflitto tra diritti, dell'assenza (nella nostra tradizione costituzionale) di una dottrina dei valori su base gerarchica, della necessità di un bilanciamento giurisdizionale dei medesimi (anche ove acquisiti le forme del controllo di ragionevolezza e proporzionalità sul bilanciamento operato dal legislatore o dall'amministrazione). Per una panoramica di ampio respiro, che si incarica di prendere in esame, da un punto di osservazione giusfilosofico, le diverse posizioni sui problemi del conflitto e del bilanciamento dei diritti e che reca numerosi riferimenti bibliografici alla dottrina costituzionalistica, cfr. G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica & Politica*, 2006, n. 1. Il bilanciamento di interessi nella giurisprudenza costituzionale è pressoché sempre trattato nella dottrina italiana quale tema interno alla problematica della ragionevolezza (benché alcuni autori, come il primo tra quelli di seguito citati, sostengano la necessità di distinguere e, per certi versi, separare i due concetti e le relative tecniche): per un approfondimento mediante studi *ex professo* sul tema cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, spec. pp. 309 ss.; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, spec. pp. 275 ss.; F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, spec. pp. 33 ss.; A. CERRI, *Spunti e riflessioni sulla ragionevolezza nel diritto*, in *Diritto pubblico*, 2016, n. 2, pp. 625 ss., spec. pp. 654 ss.

della produzione e dei livelli occupazionali, può sì rideterminare lo spazio di azione di siffatta tutela, ma senza incorrere nell'opposto sacrificio.

Un simile bilanciamento, che la Corte richiama al rispetto di criteri di ragionevolezza e proporzionalità e che descrive come una situazione in cui deve essere «garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati», nel d.l. 207/2012 si traduceva nella scelta del legislatore di condizionare la «prosecuzione dell'attività d'impresa [...] all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria» (punto 3.2, c.d.).

È in questo senso che la Corte conferma il bilanciamento operato con il d.l. 207/2012 come rispondente ai predetti principi costituzionali e lo assume a termine di paragone delle norme oggetto della decisione in commento: la procedura di autorizzazione integrata ambientale, cui rinviava il d.l. 207/2012 includeva meccanismi di partecipazione, mentre il piano straordinario previsto dal d.l. 92/2015 prevede un atto unilaterale che, di per sé, pregiudica la possibilità che la partecipazione garantisca rilievo a tutte le posizioni, il cui confronto è utile alla ponderazione e composizione in concreto dei rispettivi interessi; l'AIA prescriveva misure, validate sotto il profilo tecnico dai preposti organismi, da realizzarsi entro termini prestabiliti, laddove la norma censurata manca di questi contenuti; siffatte prescrizioni dell'AIA ponevano in condizione le autorità competenti di monitorare, vigilare e sanzionare gli inadempimenti, mentre l'omessa indicazione delle stesse nel d.l. 92/2015 compromette la seria possibilità che le amministrazioni ivi individuate esercitino efficacemente le proprie funzioni di controllo; e così via.

Questa sobria “modellizzazione” del bilanciamento legislativo del 2012 fa leva proprio sulla presenza di una disciplina procedimentale in grado, astrattamente, di controbilanciare la prosecuzione dell'attività produttiva e il mantenimento dei livelli occupazionali attraverso prescrizioni e controlli diretti a ripristinare gradualmente livelli adeguati di tutela della salute e dell'ambiente<sup>19</sup> i quali, per essere effettivamente garantiti, richiedevano una molteplicità di misure necessariamente distribuite nel tempo, la cui sostenibilità economica dipendeva decisamente anche dalla prospettiva industriale dell'acciaieria.

La, assai più fragile, disciplina procedimentale del 2015 non risponde a tale “modello” e ai principi che vi sovrintendono. Ci pare difficile scorgere nelle affermazioni che colgono le inadeguatezze delle norme censurate l'applicazione da parte del giudice delle leggi di differenti criteri di pesatura tra gli interessi costituzionalmente rilevanti e, dunque, il segnale di una “correzione di rotta” rispetto alla linea tenuta nel 2013.

Vero è che la Corte, nel ricostruire i parametri della decisione, assegna all'art. 41 Cost. uno spazio che i commenti più critici alla sentenza n. 85 ritennero che qui gli fosse stato inde-

<sup>19</sup> *Contra*, rispetto a questa valutazione sull'adeguatezza allo scopo del procedimento di autorizzazione integrata ambientale, cfr. E. VIVALDI, *Il caso ILVA*, cit., la quale critica questo aspetto chiave anche alla luce dell'evolversi della vicenda con il d.l. 61/2013.

bitamente negato, con il lamentato effetto di non aver la Corte sufficientemente testato il bilanciamento di allora alla stregua della “primarietà” che tale disposizione assegna alla libertà, sicurezza e dignità umana, nel cui alveo il diritto alla salute e all’ambiente avrebbero potuto opporre una maggiore resistenza. E non stupisce che i commenti che interpretano la sentenza n. 58 in discontinuità rispetto alla n. 85 facciano leva proprio sul fatto che nella decisione odierna la Corte richiami precedenti (sentt. nn. 405 del 1999 e 399 del 1996) in cui sono stati sottolineati i limiti alla libertà d’iniziativa economica imposti dall’art. 41 Cost. Tuttavia, una siffatta lettura non tiene conto delle molteplici e già notate differenze tra l’intervento legislativo del 2012 e quello del 2015<sup>20</sup> e, soprattutto, non riconosce la diversa configurazione che i beni costituzionali posti in bilanciamento assumono nelle situazioni oggetto dei due decreti-legge.

Nello scenario del 2012 a confrontarsi con l’interesse alla continuità della produzione e al mantenimento dei livelli occupazionali, allora ricondotti al parametro dell’art. 4 Cost., erano l’ambiente naturale e la salute dell’intera collettività tarantina, al cui interno era ricompresa la comunità dei lavoratori dell’Ilva, la quale costituiva al contempo anche il soggetto collettivo più direttamente interessato dalla tutela del lavoro<sup>21</sup>: in altri termini, ci si trovava allora di fronte a una tragica e complessa embricazione tra interessi e diritti in parte solidali e in parte antagonisti, la cui drammaticità era esplosa nel momento in cui il sequestro giudiziario pareva consegnare all’inconciliabilità reciproca la tutela della salute (e dell’ambiente), da un lato, e quella del lavoro, dall’altro, secondo una logica che dava rilievo alle relazioni antagoniste perdendo di vista quelle solidali. È a partire da queste ultime, invece, che il legislatore del 2012 operò un bilanciamento tra siffatti interessi e diritti poi ritenuto dalla Corte rispettoso dei principi costituzionali. La chiusura dell’impianto (soluzione netta a favore dell’interruzione immediata delle emissioni inquinanti) e la conseguente perdita del lavoro, sia per gli effetti diretti sui lavoratori sia per quelli indiretti sul sistema socio-economico locale, avrebbero pregiudicato il benessere fisico, psichico e sociale dei dipendenti dell’acciaieria e della generalità dei cittadini, senza che il blocco della produzione contribuisse alla sostenibilità del percorso di risanamento ambientale che si

<sup>20</sup> Al proposito, è netto il giudizio di D. PULITANÒ, *Una nuova “sentenza ILVA”*, cit. («Rispetto ai delicati e tanto discussi problemi di rapporti ed equilibri fra poteri, avevo valutato l’intervento del legislatore del 2012, “salvato” dalla Corte costituzionale, come segno che la spesso lamentata debolezza della politica rispetto al potere giudiziario può essere fronteggiata con un corretto uso degli strumenti del potere politico (legislativo e amministrativo). Di fronte agli sviluppi giustamente censurati dalla sentenza n. 58/2018, la valutazione deve farsi critica verso una politica incapace e arrogante, al punto di cercar di chiudere le porte al controllo sia del magistrato ordinario, sia della Corte costituzionale. La nuova sentenza si è dovuta occupare di un caso limite, una normativa speciale che aveva sostanzialmente azzerato, in un caso particolare, gli strumenti di tutela sia giudiziaria sia amministrativa, affidando tutto all’autoresponsabilità del gestore»), il quale coglie nella profonda differenza tra i due interventi legislativi le ragioni del diverso esito cui perviene la Corte nelle rispettive sentenze, che, per il resto, si prestano a «una lettura sistematica [che] può ritrovare una base comune appunto nella concezione della legalità come campo aperto a scelte di politica del diritto delle quali i principi costituzionali sono confini e criteri di organizzazione».

<sup>21</sup> Il che si rifletteva, allora, anche nelle fattispecie contestate nel procedimento penale dal quale scaturirono i provvedimenti di sequestro sui quali intervenne il legislatore governativo-parlamentare con il d.l. 207/2012.

profilava come necessario affinché lavoro e impresa non proseguissero a generare rischi per la salute dei lavoratori e della comunità locale. Semplificando all'estremo: l'immediato e sicuro sacrificio del lavoro non si sarebbe tradotto in un duraturo e sostanziale beneficio per la salute e per l'ambiente. Diversamente, la prosecuzione dell'attività a condizione che l'impresa riducesse gradualmente le fonti di rischio ambientale e sanitario avrebbe offerto risorse economiche per tale ripristino e per il raggiungimento progressivo di adeguati livelli di tutela della salute e dell'ambiente, consentendo contestualmente di non far crollare i livelli occupazionali, con beneficio diretto dei lavoratori e indiretto della comunità tarantina, nonché del sistema economico nazionale trattandosi di settore industriale strategico. Certo: il temporaneo e decrementante sacrificio della salute umana e ambientale in tanto poteva considerarsi accettabile, in quanto confortato dalle valutazioni tecnico-scientifiche compiute dagli organismi dell'amministrazione a ciò deputati, le cui conclusioni divergevano allora da quelle degli esperti interpellati dall'autorità giudiziaria<sup>22</sup>.

Questo difficile intreccio lascia spazio nel 2015 a una situazione non meno tragica quanto a beni violati – giacché il procedimento penale scaturisce dalla morte di un operaio – ma certamente meno complessa quanto alle interazioni tra beni costituzionali rilevanti, nella quale era più agevole l'individuazione dell'interesse maggiormente esposto a rischio e dei suoi titolari: la salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori addetti a un singolo altoforno. Di fronte a questo nuovo scenario, allora, se è vero che la reazione dell'autorità giudiziaria alla violazione della protezione offerta dalla legge penale a quest'ultimo interesse, con il blocco della struttura di gran lunga più rilevante per la capacità produttiva dell'azienda, avrebbe potuto compromettere il delicato processo pluriennale di ristrutturazione industriale alla cui sorte si lega a filo doppio quello di risanamento ambientale, con ciò motivando la necessità e l'urgenza di uno straordinario intervento del legislatore, è altrettanto vero che la qualità e quantità di misure necessarie a ripristinare condizioni di sicurezza dell'impianto e riportare a livelli appropriati la tutela dei lavoratori non era prevedibilmente imponente e avrebbe potuto non intaccare gli equilibri tra gli altri interessi in gioco – come del resto è stato dimostrato in punto di fatto dagli sviluppi concreti del sequestro di cui si è già detto.

In un simile quadro, il legislatore, pur legittimato a salvaguardare il bilanciamento operato nel 2012, avrebbe potuto far leva su strumenti di tutela amministrativa del bene più esposto a rischio ampiamente consolidati nella c.d. legislazione prevenzionale, adattandone semmai l'applicazione alle peculiarità del caso, senza aggiungere all'eccezionale sospensione degli effetti di un provvedimento giurisdizionale l'introduzione, a beneficio peraltro

<sup>22</sup> Fondamentale fu, infatti, il credito (e la connessa credibilità pubblica) che la Corte giudicò fosse da riconoscersi all'attività degli organismi tecnici dell'amministrazione competenti in confronto alle valutazioni espresse dagli ausiliari dell'autorità giudiziaria: su questo profilo (che la Corte affronta in particolare nei punti 10.3 e 12.3) cfr. almeno V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri*, cit., § 2.

di una gestione commissariale espressione dello Stato medesimo, di un regime derogatorio manifestamente sproporzionato.

## 6. Un interrogativo finale: fino a quando?

Nella sentenza n. 58, la Corte ritiene che una delle più gravi carenze della disciplina censurata sia l'omessa «richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori», la quale veniva giudicata «tanto più grave in considerazione del fatto che durante la pendenza del termine è espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa “senza soluzione di continuità”, sicché anche gli impianti sottoposti a sequestro preventivo possono continuare ad operare senza modifiche in attesa della predisposizione del piano e, quindi, senza che neppure il piano sia adottato». A ciò si aggiungeva la consentita “provvisorietà” delle misure che unilateralmente l'azienda avrebbe potuto prevedere nel piano medesimo.

In questa irragionevole gestione del tempo da parte del legislatore, a maggior ragione in presenza di un atto legislativo d'urgenza sospensivo degli effetti di un provvedimento cautelare emanato dall'autorità giudiziaria, si annida uno degli elementi sintomatici della sproporzione del sacrificio imposto alla salute dei lavoratori.

Il fattore tempo – declinato nella decisione recente qui esaminata in termini di “tempestività” – non è estraneo, dunque, al controllo su questo bilanciamento legislativo, come non lo fu – declinato in termini di “gradualità” – al ragionamento svolto dalla Corte nella sentenza del 2013, dove l'impossibilità di conciliare nell'immediato tutti i beni costituzionali rilevanti e di dipanare i complessi intrecci tra lavoro e salute, ove più d'una era la dimensione di tali beni che doveva essere posta in equilibrio con l'altra, è alla base della accettabilità di un percorso pluriennale come quello consentito e governato dall'AIA ai sensi del d.l. 207/2012. E non a caso la Corte insistette sulle procedure amministrative di controllo e sui dispositivi di garanzia giurisdizionale che, idonei in astratto a rischiarare le zone d'ombra di quello stato d'eccezione, costituivano un “contrappeso” essenziale per un mantenimento in concreto del bilanciamento tra gli interessi e i diritti in gioco. La «tutela unitaria, sistemica e non frammentata» che l'ordinamento prometteva, prevalentemente in via amministrativa, a tali diritti e interessi era tale se concepita diacronicamente, ovvero sapendo che, fase per fase, sarebbe diminuito il sacrificio richiesto alla salute dei lavoratori e della popolazione tarantina, nonché agli ecosistemi di quel territorio<sup>23</sup>, non solo *per* ma soprattutto *grazie* alla più o meno immediata salvaguardia della continuità produttiva e dei livelli di occupazione, anch'essi bisognosi di cure prolungate.

<sup>23</sup> Sulla centralità della logica (prima ancora che delle tecniche) del bilanciamento in materia ambientale elementi essenziali e spunti per l'approfondimento in M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, in *Federalismi*, 2006, pp. 112-117, ove se ne evidenzia la dimensione diacronica e dinamica.

Se, nel tempo, la linea della Corte sulla legittimità di quel bilanciamento non è mutata, nel senso che si è argomentato più sopra, va dato atto che il legislatore ha tentato negli anni di “mantenere” quell’equilibrio raggiunto adattando le soluzioni normative all’evolvere dei fatti, ove tra i fatti sono da ricomprendersi anche gli inadempimenti della gestione privata presto commissariata, i ritardi alla base delle ripetute dilazioni di alcuni termini di esecuzione dell’AIA, le incertezze nella cessione dell’Ilva, infine perfezionatasi, a un nuovo gruppo privato.

Alla luce della sentenza in commento e, benché siano possibili solo indirette speculazioni, anche della sentenza n. 182 del 2017, si potrebbe ritenere nel complesso confermata la coerenza degli sviluppi normativi ai criteri fondamentali di un corretto bilanciamento tra beni costituzionali.

Il d.l. 92/2015 può considerarsi una eccezione cui l’ordinamento ha saputo reagire, benché con tempi e circostanze singolari. E, dunque, una conferma della regola.

Non sfugge, però, che, terminata (forse) la fase acuta della crisi industriale e migliorata (in parte) la situazione ambientale, il rapporto tra “temporaneità” delle misure e legittimità del regime parzialmente eccezionale che interessa la tutela di lavoro, ambiente e salute presso le acciaierie tarantine vada incontro a nuovi mutamenti.

Lo scorso aprile la Commissione per le petizioni del Parlamento europeo ha approvato la relazione conclusiva della missione conoscitiva svolta da una delegazione di deputati nel luglio 2017<sup>24</sup>. Dal documento emerge una situazione che, nonostante il riconoscimento di fondamentali progressi rispetto al passato<sup>25</sup>, è ancora soggetta a non poche criticità, le quali sono complessivamente accomunate, tra l’altro, dalla conclusione per cui la popolazione locale manifesti sfiducia e incertezza circa la gestione della crisi ambientale e sanitaria. Alcune criticità si traducono in raccomandazioni che divergono rispetto agli accertamenti e alle valutazioni tecniche dell’amministrazione nazionale (v. ad es. la n. 4) e parrebbero rilevanti, dunque, anche alla luce dei principi che reggono il bilanciamento tra beni costituzionali enunciati dalla sentenza n. 85 del 2013. Si tratta di un atto ispettivo espressione del potere di controllo politico-democratico sull’azione della Commissione europea e non è questa la sede per dar luogo agli approfondimenti necessari al fine di in-

---

<sup>24</sup> Il progetto del resoconto della missione, con le relative raccomandazioni, è stato presentato il 31 gennaio 2018, esaminato dalla Commissione nella seduta del 22 febbraio e approvato il 24 aprile. Nel documento (p. 2) si legge che la delegazione parlamentare si è proposta una «ricognizione in loco dei principali processi in corso, fonte d’inquinamento nonché forieri di problematiche per la salute e la sicurezza dei lavoratori e dei residenti e che includono ulteriori rischi futuri suscettibili di peggiorare la situazione generale nell’area interessata». Le visite e le audizioni effettuate avevano inoltre l’obiettivo di «acquisire elementi di fatto e di diritto, di cui tenere conto per poter valutare le misure urgenti di bonifica e riqualificazione del territorio, nonché di progressiva minimizzazione dell’impatto ambientale, e informazioni su tutte le opzioni industriali disponibili per la realizzazione di un modello in grado di tutelare appieno la salute dei cittadini e l’ambiente così come il benessere socioeconomico dell’area di Taranto». Oltre agli impianti delle acciaierie Ilva sono stati oggetto dell’iniziativa anche quelli della raffineria ENI che insiste nella stessa area industriale.

<sup>25</sup> La prima delle petizioni che dà avvio al procedimento risale al 2007 (n. 760; le altre rispondono ai nn. 1107/2011, 24/2012, 2207/2013).

cludere la considerazione dei suoi contenuti nella riflessione qui accennata sulla tenuta nel tempo del bilanciamento legislativo avallato dalla Corte<sup>26</sup>. Certo è che dall'evolversi anche di simili valutazioni dipenderanno la resistenza di tale bilanciamento e la sua effettività.

---

<sup>26</sup> La Corte rivendica il potere di controllo sul bilanciamento legislativo quale garanzia di chiusura del sistema (fino all'*extrema ratio* del sindacato sulle valutazioni di merito in caso di manifesta irragionevolezza v. punto 12.6, c.d., sent. n. 85/2013), ma non va dimenticato che la responsabilità del bilanciamento è da imputarsi in prima battuta al legislatore. In tal senso, la sentenza del 2013 e quella odierna, com'è stato efficacemente scritto, «delineano (non è poco, è quello che la Corte può fare) i limiti e la cornice di possibili soluzioni legislative» (così: D. PULITANÒ, *Una nuova "sentenza ILVA"*, cit., il quale, proprio sul rapporto tra tutela amministrativa e tutela giurisdizionale di interessi come quelli interpellati dalla vicenda dell'Ilva, afferma: «Ai principi della legalità penalistica si lega [la] ripulsa dell'idea di un giudice di scopo, pur entro un sistema che ha scopi legalmente definiti. Spostare quanto più possibile dal giudiziario all'amministrativo la gestione degli interessi in gioco è una strada coerente con i principi costituzionali, compreso l'art. 41. Va in direzione di una ragionevole valorizzazione e responsabilizzazione delle autorità amministrative competenti per materia; deve fare i conti con la realtà di problemi che chiedono comunque una risposta»).