

## IL CASO ILVA, L'INTERESSE ECONOMICO NAZIONALE E LA SUA COMPATIBILITÀ CON LA DIGNITÀ DEI LAVORATORI E DEI CITTADINI NELLA SENTENZA N. 58/2018 DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

di Stefania Cavaliere\*

**Sommario.** 1. Il caso Ilva. 2. La sentenza Corte cost. n. 58/2018. 3. Brevi riflessioni conclusive.

### 1. Il caso Ilva.

La vicenda giudiziaria che ha coinvolto l'Ilva di Taranto, recentemente acquisita dal gruppo Arcelor Mittal, rappresenta un caso emblematico dove vengono poste in evidenza molte questioni di rilevanza non solo giuridica ma anche sociale ed economica, le quali palesano quanto sia difficile affrontare e risolvere situazioni in cui si confrontano diritti fondamentali della persona come lavoro, ambiente, salute, dignità, vita e libertà di impresa. Il caso Ilva rappresenta la questione industriale italiana più complessa degli ultimi anni, in cui si intrecciano esigenze differenti spesso in contrasto tra loro che hanno messo in luce peculiari tematiche, le quali non hanno mancato di suscitare un ampio dibattito in dottrina<sup>145</sup>.

La storia di questo famoso stabilimento affonda le proprie radici nel processo di industrializzazione dell'Italia del secolo scorso. Nel secondo dopoguerra, l'Iri e la Finsider, in attuazione del piano Marshall, riconvertirono la produzione dell'acciaio italiano secondo le nuove esigenze della popolazione e del mercato, per favorire la ricostruzione edilizia e

---

\* *Dottore di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia.*

<sup>145</sup> Tra gli altri, M. Massa, *Il diritto al disastro, appunti sul caso Ilva*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2013; A. Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *ib.*, 7 ss.; R. Bin, *L'Ilva e il soldato Baladin*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, n. 1/2013, 5 ss.; L. G. Satè, "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 [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 16 maggio 2013, 3; G. Mastrodonato, *Il complesso rapporto tra salute, ambiente e impresa alla luce della giurisprudenza più recente*, in A. M. Nico (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, 634 ss.

contribuire allo sviluppo dell'industria automobilistica. Nell'ambito di questo programma, perseguendo l'obiettivo di diminuire i costi di produzione e di modernizzare gli impianti, fu costruito, agli inizi degli anni '60, l'Italsider, l'industria siderurgica di Taranto, nata dalla fusione delle imprese Ilva e Cornigliano, con l'ambizione di diventare il più importante polo produttivo dell'acciaio in Europa.

Con la crisi di mercato del 1975, tuttavia, le aspettative economiche dello stabilimento subirono una brusca frenata che peggiorarono ancora di più negli anni '80, quando la dura contrazione della produttività e dell'occupazione decretò l'avvio della privatizzazione e la messa in liquidazione dello stabilimento siderurgico *de quo* e di molte aziende consorziate. Il Gruppo Riva da prima assunse il pacchetto di maggioranza dell'impresa e dopo poco diventò l'unico proprietario.

Negli anni 2000, poi, il diritto europeo, proteso verso lo "sviluppo sostenibile" e, soprattutto, la maggiore consapevolezza della cittadinanza riguardo i temi ambientali comportò la chiusura dello stabilimento di Genova e il sequestro di quello di Taranto per il mancato rispetto della disciplina sulla tutela dell'ambiente e l'elusione delle regole sulla sicurezza. Iniziò, così, la lunga e complessa vicenda giudiziaria tuttora in corso di svolgimento che ha coinvolto la magistratura italiana, la Corte Europea dei diritti umani e la Corte di giustizia europea. Quest'ultima, in particolare, nel 2011 accogliendo il ricorso per infrazione promosso dalla Commissione UE il 29 giugno 2010 ai sensi dell'art. 258 TFUE, condannò l'Italia<sup>146</sup> in quanto inadempiente rispetto alla Direttiva europea nota come IPPC<sup>147</sup>.

Nel luglio 2012 la magistratura tarantina pose sotto sequestro conservativo gli impianti dell'area a caldo dell'Ilva, mentre la Commissione UE, nel 2013, inviò all'Italia un avviso di messa in mora, invitandola ad adeguarsi alla nuova normativa europea (la Direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali ed i grandi impianti di combustioni, sostitutiva della Direttiva IPPC), notificandole anche un parere motivato<sup>148</sup>.

Nel luglio 2015 iniziò il procedimento penale innanzi al Tribunale di Taranto, per la morte di un lavoratore causata da un'esplosione di materiale incandescente e, sempre nello stesso

---

<sup>146</sup> Causa C-50/10.

<sup>147</sup> Direttiva 96/61/CE, così come sostituita dalla Direttiva 2008/1/CE, nota con l'acronimo di IPPC.

<sup>148</sup> La Commissione UE con tale parere segnalò le seguenti infrazioni: 1) la mancata riduzione dei livelli di emissione generati dai processi di produzione dell'acciaio; 2) l'insufficiente monitoraggio del suolo e delle acque reflue; 3) la carente gestione dei sottoprodotti e dei rifiuti; 4) l'inosservanza delle condizioni stabilite per le AIA dalla Direttiva del 2010.

anno, innanzi alla Corte Europea dei diritti umani ha preso il via, con il sostegno di cittadini e lavoratori, un procedimento contro l'Ilva e l'Italia, accusati di “crimine contro l'umanità” che si è recentemente concluso con la sentenza di condanna per l'Italia ritenuta responsabile di non aver protetto la salute dei cittadini che vivono nelle aree toccate dalle emissioni tossiche effuse dall'impianto di Taranto<sup>149</sup>. Il 15 maggio 2017 innanzi alla Corte d'Assise di Taranto cominciò il tutt'ora pendente processo per disastro ambientale, avvelenamento da sostanze chimiche ed associazione a delinquere, noto come “Ambiente svenduto”. Successivamente, fu anche avviata una causa dinanzi al TAR Lazio<sup>150</sup> per l'annullamento del decreto Presidente Consiglio dei Ministri del 29/09/2017 relativo alle misure per il risanamento ambientale, dopo che il TAR della Puglia aveva riconosciuto la competenza del Tribunale amministrativo romano in considerazione dei riflessi su tutto il territorio nazionale degli effetti di tale decreto.

Il Governo italiano, tuttavia, nonostante i continui richiami della Commissione europea, la condanna della Corte di Giustizia e la Corte dei diritti umani, nonché le risultanze di innumerevoli perizie che hanno confermato il forte inquinamento prodotto dal suo richiamato stabilimento e l'incidenza di quest'ultimo sull'aumentata mortalità e morbilità della popolazione residente nelle zone limitrofe all'acciaieria, ha sempre concesso all'impresa, considerata strategicamente importante per l'interesse nazionale, di continuare a produrre, predisponendo “ancore di salvataggio” con i cc. dd. decreti salva Ilva che hanno aggrovigliato ulteriormente il caso, il quale ormai ha assunto i contorni di una grossa “matassa” davvero difficile da dipanare<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> La sentenza emanata il 24/01/2019 dalla Cedu mette in risalto la violazione, da parte del nostro Paese, dell'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dell'articolo 13 (diritto a un ricorso effettivo) sempre della su richiamata Convenzione. Secondo la Corte vi è «la persistenza di una situazione di inquinamento ambientale mette in pericolo la salute dei richiedenti e, più in generale, quella dell'intera popolazione che vive nelle aree a rischio». Nella sua decisione, la Cedu ribadisce che «le autorità nazionali non hanno adottato tutte le misure necessarie per garantire una protezione efficace del diritto dei richiedenti al rispetto della loro vita privata» ed inoltre che «le misure per assicurare la protezione della salute e dell'ambiente devono essere messe in atto il più rapidamente possibile».

<sup>150</sup> La causa dinanzi al TAR verte sulla legittimità del d.P.C.M. 29 settembre 2017 che, secondo i ricorrenti, Regione Puglia e Comune di Taranto, non contiene elementi idonei a porre rimedio al disastro ambientale provocato, né a creare prospettive accettabili di imminente ripresa delle attività.

<sup>151</sup> Sulla vicenda Ilva, si rinvia alla lucida analisi in ordine al bilanciamento tra tutela della salute, protezione dell'ambiente, garanzia dei lavoratori e sviluppo economico di G. Bucci, *L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali*, in G. Luchena, V. Teotonico (a cura di), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Bari, 2015, 83 ss.; ma, a tal proposito, sui problemi e dubbi di costituzionalità sollevati dai vari provvedimenti emanati, anche, E. Verdolini, *Il caso ILVA Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017 della Corte Costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2017; D. Pamelin, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2017; S.

## 2. La sentenza Corte cost. n. 58/2018.

La sentenza della Corte costituzionale n. 58/2018 rappresenta un passo importante della vicenda giudiziaria ed anche umana appena illustrata, permettendo di approfondire nodi problematici di una certa rilevanza e, soprattutto, di riflettere su alcuni aspetti della “questione” Ilva forse ancora non rimarcati in maniera adeguata.

Nella vicenda in oggetto, da un lato, vengono poste in primo piano le problematiche relative al tema ambientale e alla difesa della salute e dall’altro, viene in evidenza la questione occupazionale poiché la fabbrica dà lavoro a oltre 14 mila persone. Non è da trascurarsi, poi, l’incognita industriale, in quanto l’acciaio prodotto dall’azienda è di non secondaria importanza per l’economia italiana e si deve anche considerare che se gli stabilimenti dovessero chiudere, diverse imprese italiane sarebbero costrette a rifornirsi all’estero, acquistando acciaio a prezzi maggiorati con notevoli complicazioni per il sistema produttivo nazionale.

La sentenza di cui sopra esamina molteplici tematiche tra le quali il valore attribuito ai diritti umani e alla dignità umana, che sembrerebbe porsi come un vero e proprio elemento normativo non astratto, ma, al contrario, concepito in modo da poter essere determinato nella concretezza della situazione e nelle dinamiche reali (circostanza che anche la Corte di Cassazione ha più volte fatto notare<sup>152</sup>) e il modo con cui essa si “confronta” con altri diritti costituzionalmente tutelati e con interessi pubblici e privati secondo quanto enunciato nel comma 2 dell’art. 41 della Costituzione.

La decisione in esame, inoltre, mostrando la difficoltà di commisurare fra loro interessi di rango costituzionale e di raggiungere un equilibrio tra esigenze di sicurezza del lavoratore, tutela della salute e sviluppo economico, richiama l’attenzione sull’attualità dei principi della Costituzione, soprattutto in considerazione del presente momento storico, dove lo sviluppo sostenibile e il rispetto per l’essere umano sembrano appannarsi davanti alle

---

Palmisano, *Del «diritto tiranno». Epitome parziale di un’indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*, in *Quest. giust.*, n. 2/2014, 89 ss.; B. Deidda, A. Natale, *Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso Ilva*, in *Quest. giust.*, n. 2/2014, 71 ss., il quale argutamente evidenzia come in questa vicenda, «c’è quasi tutto il diritto costituzionale: le leggi generali e astratte vs le leggi provvedimento; il rispetto degli obblighi internazionali; il rispetto delle decisioni già assunte dall’autorità giudiziaria; la tutela della salute; la tutela dell’ambiente; la tutela dei livelli occupazionali; le tecniche decisorie della Consulta».

<sup>152</sup> Per es. tra le altre, Corte di cass. Sez. unite, sentt. n. 18287/2018; n. 5885/2014; n. 7145/2008.

logiche del mercato e del profitto (diventati ormai imperativi della globalizzazione economica). Nel caso in oggetto i diritti umani e principalmente la dignità del lavoratore (quindi di ogni uomo), sono, d'altro canto, naturalmente destinati a camminare di pari passo, in qualità di limiti intrinseci alla libertà di iniziativa economica e alla sua organizzazione. Non a caso l'art. 41 della Costituzione, più volte richiamato dalla Corte a fondamento della sentenza *de qua*, sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata, disponendo che quest'ultima non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana<sup>153</sup>.

La sentenza n. 58/2018 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92<sup>154</sup> - ovvero uno dei decreti deliberati dal Governo per permettere allo stabilimento di continuare a funzionare pur se sequestrato - e degli artt. 1, comma 2, e 21-*octies* della legge 6 agosto 2015, n. 132<sup>155</sup>, i quali, di fatto, avevano riproposto, dopo averla espressamente abrogata, la medesima norma contenuta nell'art. 3 del primo decreto<sup>156</sup>.

Il Gip del Tribunale ordinario di Taranto, con ordinanza del 14 luglio 2015<sup>157</sup>, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto su indicato perché necessitato a decidere (a causa dell'istanza della difesa di ILVA spa, depositata nella segreteria del Pubblico ministero del medesimo Tribunale e da questi trasmessa al suo ufficio) se dare attuazione al citato articolo in riferimento al sequestro preventivo dell'altoforno denominato "Afo2" (in uso presso lo stabilimento di Taranto della società), connesso al procedimento penale (per l'infortunio mortale di un operaio) a carico di alcuni dirigenti per supposta violazione dei reati di cui agli articoli 110 e 437, commi 1 e 2, del codice penale<sup>158</sup> e per supposta violazione dei reati di cui agli articoli 113 e 589 del codice

<sup>153</sup> Sull'art.41 Cost. e i suoi limiti, tra gli altri, R. Niro, *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006. vol. I, 862 ss., F. Cocozza, *Diritto pubblico applicato all'economia*, Torino, 2007, 257 ss., G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2017, 88 ss.

<sup>154</sup> Recante "misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale".

<sup>155</sup> 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.

<sup>156</sup> La l. n. 132 del 2015 ha formalmente abrogato e simultaneamente salvaguardato la normativa contenuta nell'impugnato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015. Secondo la Corte, la tecnica normativa utilizzata dal legislatore "reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelleggibilità dell'ordinamento, in conseguenza dell'uso tutto anomalo della legge di conversione". Così, Corte cost. sent. n. 58 del 2018, punti 2.1 e 2.2 del diritto.

<sup>157</sup> R. O. n. 67 del 2017.

<sup>158</sup> Per avere questi ultimi, in concorso, omesso di predisporre cautele volte a prevenire la proiezione di materiale incandescente e strumentazioni idonee a garantire l'incolumità dei lavoratori.

penale<sup>159</sup>. Nel caso in esame, il rimettente aveva convalidato il decreto del pubblico ministero con cui si era disposto il sequestro preventivo d'urgenza, senza facoltà d'uso, dell'altoforno di cui sopra, ravvisando serie esigenze cautelari, mentre pochi giorni dopo, veniva emanato il d.l. n. 92/2015, il quale nell'art. 3, comma 1, prevedeva che «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 [...] quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori». I successivi commi dello stesso articolo, poi, aggiungevano che, per la rilevanza degli interessi in gioco, l'attività d'impresa non poteva protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro e che per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti, l'industria era tenuta a predisporre, nel termine di 30 giorni dall'adozione del medesimo 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 sequestro. Il Gip, dovendo applicare tale decreto, valutando la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza, rilevava nell'ordinanza di remissione una presunta diversità tra il d.l. n. 92/2015 ed il precedente d.l. n. 207/2012 (che con sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013 era stato salvato dalla declaratoria di illegittimità costituzionale) e chiedeva al Giudice delle leggi se «nell'ordinamento italiano sia consentito che un'azienda, d'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 – costituisca esso stesso reato, e che ciò essa possa fare per un anno, soltanto limitandosi a predisporre e comunicare un piano di interventi ad alcuni enti pubblici»<sup>160</sup> ai quali non era dato nemmeno il potere di sindacarne contenuti ed attuazione<sup>161</sup>. Secondo il giudice di Taranto, attraverso l'art. 3 del decreto del 2015 sarebbero stati violati gli artt. 2, 3, 4 e 35, primo comma, 32, primo comma e l'art. 41,

---

<sup>159</sup> Per avere gli stessi dirigenti determinato la morte di un operaio mediante le omissioni di cui sopra.

<sup>160</sup> Ordinanza del 14 luglio 2015 del Gip di Taranto.

<sup>161</sup> Per un commento sull'ordinanza di remissione del GIP di Taranto, F. Grassi, *Il caso Ilva: ancora un conflitto tra legislatore e giudici*, in *www.rqda.eu*, n. 2/2015, 147 e ss.

secondo comma della Costituzione, disposizioni, che, poi, la stessa Corte costituzionale ha posto a fondamento della sua dichiarazione di incostituzionalità del decreto.

Lasciando da parte i rilievi procedurali e sostanziali e la discutibile “tecnica di salvataggio” adottata dal legislatore nei confronti di una disposizione abrogata (in realtà solo formalmente) prima dello scadere del termine di conversione in legge del d.l. originario<sup>162</sup> che ha di fatto assicurato una piena continuità delle norme contenute negli articoli oggetto del giudizio della Corte<sup>163</sup>, nonché le questioni concernenti l’ingerenza del potere legislativo nelle prerogative di quello giudiziario<sup>164</sup>, ci si soffermerà, in particolar modo, su quella parte della decisione relativa al rapporto tra lavoro, salute, diritti costituzionali inviolabili e il loro legame con la dignità umana, fondamento e limite di tutte le libertà previste dalla Costituzione.

Si cercherà di mettere in risalto alcuni passaggi particolarmente significativi della sentenza in oggetto nei quali si evince come la Corte ha risolto la (supposta) contrapposizione tra i diversi interessi costituzionali, approfondendo nello specifico il rapporto esistente tra l’esercizio dell’attività economica, le esigenze della produzione, la dignità dei lavoratori e dei cittadini e gli altri diritti fondamentali della persona umana.

Per ben comprendere il contenuto della sentenza n. 58/2018, tuttavia, occorre richiamare brevemente le argomentazioni esposte dalla Corte costituzionale nella sua precedente decisione del 2013.

---

<sup>162</sup> La l. n. 132 del 2015, con una clausola di salvezza (art. 21-*octies*), ha reintrodotta l’abrogata previsione contenuta nell’art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 nella sua letterale identità ed ha così permesso, a tale articolo seppur abrogato, di continuare ininterrottamente a esplicare effetti nell’ordinamento assicurando una copertura legislativa al protrarsi dell’attività d’impresa nello stabilimento Ilva di Taranto, compresa quella dell’altoforno, nonostante l’intervenuto sequestro.

<sup>163</sup> La Corte costituzionale ha infatti dichiarato non fondata l’eccezione di inammissibilità prospettata dall’Avvocatura generale dello Stato per sopravvenuta carenza di interesse, dato che la norma oggetto del presente giudizio è rimasta nell’ordinamento senza variazioni di contenuto e senza soluzione di continuità, pur sotto la specie di diversi precetti legislativi concatenati fra loro.

<sup>164</sup> Le questioni sull’ingerenza del potere legislativo nei confronti del potere giudiziario sono già state ampiamente esaminate in seguito all’emanazione del d.l. del 2012 (anche quest’ultimo emanato per permettere all’Ilva di continuare a produrre nonostante un sequestro giudiziario), simile, ma effettivamente, profondamente diverso rispetto a quello impugnato nel giudizio in esame, così come ha affermato anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 58/2018. Il Giudice costituzionale, infatti, al punto 2.2 del cons. in dir. ha rilevato che il decreto 207/2013 non è affetto da illegittimità costituzionale in quanto, la continuazione dell’attività produttiva dell’azienda sottoposta a sequestro, risulta lecita a condizione che vengano osservate le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell’attività stessa secondo un percorso di risanamento – delineato in quel caso da un’autorizzazione integrata ambientale – ispirato al bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all’ambiente salubre e il diritto al lavoro.

La Consulta, infatti, aveva già affrontato problematiche molto simili a quelle richiamate nella sentenza *de qua* con la decisione n. 85/2013<sup>165</sup>, fornendo, tuttavia, un'interpretazione piuttosto discutibile sul tipo di bilanciamento da operare nel caso si fossero trovate a concorrere esigenze economico-produttive e diritti costituzionalmente garantiti. In quell'occasione, il Giudice costituzionale aveva dichiarato che non può considerarsi precluso l'intervento del legislatore quando quest'ultimo intende salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e garantire i correlati livelli di occupazione, anche se ciò è ammissibile solamente se è possibile realizzare un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco<sup>166</sup>. Secondo la sentenza del 2013, se sono in conflitto due diritti, si deve comunque impedire «l'illimitata espansione» di uno di essi, che altrimenti «diverrebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette<sup>167</sup>, costituenti, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»<sup>168</sup>. La sentenza avente ad oggetto il decreto del 2012, però, affermando che i diritti fondamentali sono suscettibili di essere bilanciati con altri valori solo se questo sacrificio sia dettato da esigenze particolarmente meritevoli di tutela, aveva generato non poche perplessità sulla reale portata ed effettività

<sup>165</sup> Sulla sentenza Corte cost. n. 85/2013, relativa al giudizio di costituzionalità riguardante il d.l. n. 207/2012, tra gli altri, V. Onida, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2013; E. Vivaldi, *Il caso Ilva: "la tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2013; M. Massa, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso Ilva*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/13; G. Arconzo, *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, in *Riv. trim. pen. cont.*, 28 ss.; A. Sperti, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva. Ancora in margine al d.l. n. 207/2012*, in *ib.*, 12 ss.; R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2013.

<sup>166</sup> Nel caso preso in considerazione dalla sentenza del 2013 la Corte ha ravvisato che la prosecuzione dell'attività d'impresa era lecita poiché era condizionata 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. Per V. M. Boni, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e compressione dei diritti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014, 29, la Consulta, attraverso tale sentenza, "ha cercato di districare il nodo che a Taranto aveva creato un corto circuito dagli effetti drammatici sulla prospettiva occupazionale di migliaia di persone nonché, in termini generali, su quelle di un importante settore dell'industria nazionale. Se questo però sia stato in grado di risolvere definitivamente il problema del corretto bilanciamento di tutti i valori interessati, nonché quello della scarsa efficacia delle politiche pubbliche in Italia, al momento non appare ancora chiaro". G. Amendola, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Quest. Giust.*, 10 aprile 2018, 4, a tal proposito, fa notare che di fatto la Corte, con la sentenza n. 85/2013, aveva finito con il privilegiare l'attività di impresa, sacrificando il diritto alla salute e all'ambiente in forza della stessa dignità umana.

<sup>167</sup> La Corte costituzionale, peraltro, in altre sentenze (sentt. n. 63/2016 e n. 264/2012) ha avuto modo di evidenziare che non vi può essere la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in quanto deve essere sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati.

<sup>168</sup> Corte cost., sent. n. 85/2013, punto 9 del cons. in dir.



di tali diritti, nei quali, d'altra parte, si traduce la dignità di tutti e di ciascuno<sup>169</sup>. Da quanto si evince in alcuni punti della decisione del 2013, peraltro, i diritti che la Corte dichiara inviolabili non appaiono esserlo nella sostanza perché, in qualche modo, sembrerebbero suscettibili di essere negoziati, con la conseguenza di essere soggetti a un grado di protezione mutevole che mal si aggrada con la qualifica stessa di inviolabile<sup>170</sup>. Oltre a questa osservazione critica, numerosi rilievi sono stati mossi al bilanciamento operato in tale sentenza. L'eventualità di un conflitto tra interesse economico, diritto alla vita, dignità e salute del lavoratore, per esempio, dovrebbe, a rigore di logica, trovare una soluzione non difficile. In tal caso, si pongono, infatti, in contraddittorio un diritto assoluto (integrità psico-fisica inserita nel più ampio contesto di tutela della persona umana delineata anche dagli artt. 2 e 3 Cost), e un altro diritto (quello dell'imprenditore a svolgere la sua attività) che presenta in sé limiti<sup>171</sup> fondati proprio sul presupposto del primo e per ciò stesso destinato a cedere il passo (ma in tale decisione così non sembra essere). Ciò anche in considerazione della circostanza che la libertà economica, al contrario di molte altre libertà tutelate dalla Costituzione, non è qualificata come inviolabile, ma presuppone vincoli assai più rigidi e penetranti di quelli previsti per le altre libertà civili.

E' stato rilevato, poi, come attraverso tale provvedimento si è reso evidente il rischio che nel nostro ordinamento si stia pian piano legittimando il fenomeno della c. d. «competitività del sistema-paese», cui si assiste a livello globale e di cui il caso Ilva, forse, rappresenta il fenomeno più evidente<sup>172</sup>. Non solo, le argomentazioni elaborate dalla Corte nella decisione appena menzionata sembravano, per alcuni versi, avallare una sorta di “neo-

<sup>169</sup> Quest'ultima espressione è utilizzata da G.M. Flick, *Dolore versus dignità*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2018, 2.

<sup>170</sup> In tal senso, S. Frega, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 23 luglio 2018, 472, il quale sostiene che, rendendo mutevole il grado di protezione dei diritti in gioco, si snatura ulteriormente la loro “fondamentalità”.

<sup>171</sup> I limiti enunciati nell'art. 41 Cost. non sono rivolti solo all'iniziativa economica, ma anche allo svolgimento dell'attività. La questione, tuttavia, non è del tutto scontata; sul tema, G. Morbidelli, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, 1989, 5; A. Pace, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, vol. II, Milano, 1992, 1597; R. Niro, *Art. 41*, cit., 852, ma anche, M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1995, 177 ss. che rileva come, sebbene il primo comma dell'art. 41 faccia riferimento all'iniziativa economica privata, oggetto dei tre comma del testo costituzionale è chiaramente il diritto di impresa. G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia*, cit., 90 ss. evidenzia a tal proposito, «un'intima connessione logico-giuridica tra “iniziativa economica” e “attività economica”» dove la prima è il «prodromo» della seconda.

<sup>172</sup> V. M. Boni, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, cit., 27.

costituzionalismo principialista<sup>173</sup>, che aprirebbe il fianco a molti dubbi per le conseguenze cui può portare se applicato in maniera rigida e radicale. Quest'ultimo, in realtà, presupponendo che l'interpretazione per principi sia legata alla teoria per cui ognuno di essi, per poter coesistere con gli altri, deve entrare necessariamente in un giudizio di bilanciamento, se utilizzato in maniera non equilibrata e non razionale, potrebbe fare sorgere un concreto pericolo che possa essere indebolita la portata garantista della Costituzione e addirittura che possa integrarsi un vero e proprio effetto decostituente<sup>174</sup>, qualora si attribuisca un grado di forza diversa a diritti e interessi ritenuti dalla Carta tutti ugualmente fondamentali.

Nella sentenza n. 85/2013, sebbene la Corte avesse comunque riconosciuto come «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri»<sup>175</sup> e rimarcato la qualificazione di «primari» relativamente ai valori dell'ambiente e della salute, ribadendo che «gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati», alla fine, giunge ad un equivoco bilanciamento nato da un compromesso e un'interpretazione riduttiva dell'art. 41 della Costituzione. Il Giudice delle leggi, infatti, in quell'occasione non sembrava aver tenuto in debita considerazione che la suddetta disposizione, riferendosi alla libertà di impresa, nell'indicarne i limiti nella sicurezza, nella libertà e nella dignità umana, non fa riferimento ad alcun contemperamento di interessi, propendendo per la prevalenza della sicurezza, della libertà e della dignità umana sulle esigenze economiche e produttive.

Di segno completamente opposto sembra essere la sentenza n. 58/2018, dove la Corte, in un certo qual modo, “aggiusta il tiro” rispetto alla sentenza del 2013<sup>176</sup> e tratta la questione in modo diverso e forse più coerente, privilegiando, nella motivazione non tanto bilanciamenti e compromessi, quanto la fondamentale importanza dei diritti della persona. La Consulta, in realtà, in questa circostanza, sottolinea come il diritto alla salute (e quindi la sicurezza, la libertà e la dignità, presupposti di tale diritto) non può soggiacere, se non a

---

<sup>173</sup> Per un approfondimento su tale tema, G. Bongiovanni, *Teorie costituzionalistiche del diritto. Morale, diritto e interpretazione in R. Alexy e R. Dworkin*, Bologna, 2000, ma anche, R. Alexy, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012.

<sup>174</sup> Sul punto, L. Ferrajoli, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, 2013, 112 ss. ove si distingue tra i diritti fondamentali, come regole oggetto di applicazione e come principi oggetto di argomentazione.

<sup>175</sup> Corte costituzionale sent. n. 85 del 2013 Punto 9 del cons. in dir.

<sup>176</sup> Per S. Frega, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale*, cit., 471, la Corte attraverso la sentenza n. 58/2018 ha voluto chiarire i dubbi suscitati con la sentenza del 2013.

prezzo di qualche forzatura del dettato costituzionale, a bilanciamenti con altri interessi pur costituzionalmente rilevanti, anche perché il diritto alla salute è l'unico che è definito fondamentale dalla nostra Costituzione.

La Corte ha rilevato come il legislatore, attraverso il decreto impugnato e successivamente attraverso la legge che ne ha recepito le norme, non abbia soppesato in maniera ragionevole e proporzionata tutti gli interessi costituzionali in gioco (condizione, invece, secondo il Giudice delle leggi, rispettata nel decreto oggetto del giudizio del 2013<sup>177</sup>), lasciando intendere che la salute (la quale può essere pienamente colta solo se compresa nel più ampio contesto della tutela della persona umana delineata principalmente dagli artt. 2 e 3 Cost. e quindi in connessione con la vita e la dignità dell'uomo<sup>178</sup>) non si può misurare con lo stesso metro usato per valutare le pur importanti esigenze della produzione. Lo stesso ragionamento si può dedurre anche dalle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea fornite dal *Praesidium*, nelle quali si rileva che la dignità umana, da cui derivano tutti gli altri diritti fondamentali dell'uomo, non può porsi in bilanciamento con nessuno degli altri diritti<sup>179</sup>. A maggior ragione, quindi, il diritto alla salute non può, attraverso un bilanciamento, essere, per così dire, «trascurato (neppure) moderatamente» come scrisse diversi anni or sono la Cassazione a Sezioni unite in una sua nota sentenza<sup>180</sup>. La suprema Corte, invero, in tale decisione, evidenziò come «il bene della salute... è assicurato all'uomo come uno ed anzi il primo dei diritti fondamentali anche nei confronti dell'Autorità pubblica, cui è negato il potere di disporre di esso... Nessun organo della collettività e del resto neppure l'intera collettività generale con unanimità di voti

<sup>177</sup> La Corte, nel 2013, ritenne lecita la continuazione dell'attività produttiva dell'azienda sottoposta a sequestro stabilita dal decreto sottoposto al suo giudizio perché quest'ultimo prevedeva come condizione per continuare a produrre che venissero osservate le prescrizioni dell'A.I.A. recanti regole che limitano, circoscrivono ed indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa e che, di fatto, per la Consulta realizzano il menzionato bilanciamento ragionevole e proporzionato di tutti gli interessi costituzionali in gioco.

<sup>178</sup> In tal senso, C. D'arrigo, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enc. del dir.*, V, Milano, 2001, 1009 ss; A. Simoncini, E. Longo, *sub art. 32*, in D. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Milano, 2006, 655 ss.

<sup>179</sup> Le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali in merito all'art. 1, così recitano «...ne consegue, in particolare, che nessuno dei diritti sanciti nella presente Carta può essere usato per recare pregiudizio alla dignità altrui e che la dignità della persona umana fa parte della sostanza stessa dei diritti sanciti nella Carta. Essa non può pertanto subire pregiudizio, neanche in caso di limitazione di un diritto». A favore dell'interpretazione di cui sopra, G. Monaco, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2010, contra, F. Sacco, *Note sulla dignità umana nel "diritto costituzionale europeo"*, in S. P. Panunzio, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, 596.

<sup>180</sup> Sent. Corte di cassazione n. 5172 del 6 ottobre 1979, c.d. "Corasaniti".

potrebbe validamente disporre per qualsiasi motivo di pubblico interesse della vita o della salute di un uomo o di un gruppo minore».

In effetti, non si può non considerare che operando un ragionamento diverso da quello prospettato dalla Consulta nella sentenza n. 58/2018, si potrebbe addirittura arrivare “all’assurdo giuridico e logico” di operare una comparazione fra il numero di decessi accettabili ed il numero di posti di lavoro assicurabili<sup>181</sup>. Bene ha fatto, quindi, la Corte nel caso in esame ad evidenziare che, essendoci una situazione di manifesto rischio per la vita dei lavoratori, il legislatore, attraverso il decreto impugnato, non ha considerato, come avrebbe dovuto, le fondamentali esigenze di questi ultimi e, soprattutto, non ha evitato il sacrificio dei diritti fondamentali, in modo da garantire «una tutela unitaria, sistematica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati»<sup>182</sup>. Nelle norme sottoposte al suo giudizio, a parere del Giudice costituzionale, in realtà, manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive idonee a rimuovere prontamente situazioni di pericolo per i lavoratori. Tale circostanza, per di più, risulta aggravata anche dal fatto che gli impianti sottoposti a sequestro preventivo, secondo la disposizione censurata, erano stati comunque legittimati a continuare a operare senza modifiche in attesa della predisposizione di un piano di risanamento (da adottare senza un termine specifico) il quale, secondo la norma oggetto del giudizio, doveva contenere misure provvisorie e non definite (quindi molto approssimative) completamente rimesse all’impresa e senza il coinvolgimento di nessun’altra partecipazione pubblica o privata<sup>183</sup>, mancando, anche, come se non bastasse, ogni riferimento a disposizioni di legge in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione. Ciò, ovviamente, creava la (pericolosa) conseguenza di lasciare sfornito l’ordinamento di una qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione in caso di eventuali violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell’attività<sup>184</sup>. Solo il comma 2 dell’art. 3 del d.l. n. 92/2015 indicava un unico limite temporale, stabilendo la protrazione dell’attività di impresa per non più di dodici mesi dall’adozione del provvedimento di sequestro. Tale periodo di tempo, tuttavia, anche *ictu*

---

<sup>181</sup> Così come ha fatto notare il Gip del Tribunale di Taranto nel decreto di sequestro preventivo 25 luglio 2012, n. 5488/10.

<sup>182</sup> Corte cost., sent. n. 58 del 2018, punto 3.1 del cons. in dir.

<sup>183</sup> La Corte costituzionale censura il fatto che tale disciplina abbia del tutto estromesso qualsiasi autorità pubblica dalla predisposizione del piano di risanamento dell’impresa, a tal proposito, punto 3.2 del cons. in dir. della sentenza in oggetto.

<sup>184</sup> Corte cost., sent. n. 58/2018, punto 3.2 del cons. in dir.

*oculi*, non sembrava garantire i lavoratori dai seri pericoli cui potevano essere sottoposti nelle more<sup>185</sup>. E' ovvio, difatti, che quando c'è in primo piano la salute (i diritti umani e la vita) e quando è certo che ogni giorno un'attività industriale porta gravissimi danni ai lavoratori, ai cittadini ed all'ambiente, non ci può essere, alcun "bilanciamento" fondato sulla speranza che, non oggi, ma un domani più o meno prossimo, la lesione degli interessi fondamentali della persona umana possa eventualmente cessare. Secondo la Corte, perciò, il decreto n. 92/2015 mostra una eccessiva predilezione del legislatore (non conforme con lo spirito della nostra Costituzione) per l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva e, al contrario, rileva uno scarso interesse per le esigenze di diritti inviolabili (in particolare degli artt. 32 e 2 Cost.), nonché per il connesso diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)<sup>186</sup> constatandosi di conseguenza, una grave indifferenza del decisore politico nei confronti della dignità umana<sup>187</sup>, al contrario di quanto i Costituenti ebbero cura di confermare nel rimarcare il principio personalista con tutte le sue conseguenze. Analogamente, non si può dimenticare, a tal proposito, l'art. 35 della Costituzione, dove si sancisce che «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni» e la previsione espressa nella Carta di una serie di diritti, per così dire, accessori e funzionali a garantire al cittadino lavoratore «un'esistenza libera e dignitosa», ovvero l'equa retribuzione, la formazione ed elevazione professionale, la durata massima della giornata lavorativa, il riposo settimanale, le ferie retribuite e l'assistenza previdenziale (artt. 35 – 38 della Costituzione).

La Corte, pertanto, ha censurato una norma che era stata emanata per autorizzare la continuazione di un lavoro che, in fin dei conti, ha grosse probabilità di causare importanti malattie se non addirittura la morte. Ammettendo, invece, la legittimità di un atto con forza di legge che consente un'attività di impresa, certamente importante dal punto di vista economico, ma che, nello stesso tempo, provoca seri danni alla salute e addirittura il decesso dei lavoratori, il Giudice delle leggi, contraddittoriamente, si sarebbe reso complice di un vero e proprio paradosso. Il lavoro alle condizioni del decreto su richiamato

---

<sup>185</sup> Occorre sottolineare che l'obbligo per la Pubblica Amministrazione di prevenire un aumento anche temporaneo dell'inquinamento è stato ribadito più volte dalla giurisprudenza, per es. sent., Cass. Sez. Un., 31 gennaio 2002; Cons. St., Sez. IV, 7 maggio 2002, n. 2441.

<sup>186</sup> Punto 3.3 del cons. in dir.

<sup>187</sup> Così, Corte cost., sent. n. 85/2013.

invece di rendere il lavoratore libero e indipendente secondo il principio lavorista<sup>188</sup> e secondo quello che è stato chiamato il «carattere dignitario del lavoro» della Costituzione italiana<sup>189</sup>, si sarebbe posto, al contrario, come causa di infermità e di negazione della vita. Se è vero che lavoro e salute sono fattori entrambi concorrenti alla crescita del Paese, è anche vero, che un elevato tasso di infortuni e di malattie non può che pesare in maniera negativa sul bilancio nazionale<sup>190</sup> e, quindi, in fin dei conti, integrare un elemento del tutto contrario proprio a quell'interesse nazionale che il legislatore ha voluto tutelare con i decreti «salva Ilva»<sup>191</sup>.

Così, la il Giudice costituzionale non ha potuto far altro che dichiarare fondata la questione sollevata con riferimento al decreto del 2015, (ma anche relativamente agli artt. 1, co. 2, e 21-*octies* della l. n. 132 del 2015 che avevano riproposto le norme di tale atto avente forza di legge, reputando che quest'ultimo continui a vivere nell'ordinamento in forza di una inscindibile combinazione di disposizioni strettamente interconnesse tra loro), il quale, sacrificando i valori fondamentali fortemente voluti e tutelati dai Costituenti, effettivamente, non ha rispettato i limiti prescritti dalla nostra Carta per l'attività d'impresa/iniziativa economica, (art. 41 Cost.). Per la Costituzione, invero, «l'efficienza economica non è, in sé, un valore e la disciplina relativa all'economia che la nostra Fonte di vertice vuole sia dettata dal legislatore ordinario, non può essere ispirata solo dall'intento di perseguire scopi immediatamente economici (aumento della produzione, equilibrio finanziario, ecc.), ma deve essere, invece, guidata dalla necessità di attivare e favorire il processo di trasformazione sociale le cui grandi linee sono tracciate dall'art. 3, comma 2 della Costituzione»<sup>192</sup> e dove al centro vi è la persona umana.

<sup>188</sup> «La Costituzione non concepisce il lavoro come un semplice fattore produttivo e come uno strumento per l'ottenimento di un reddito capace di garantire benessere o – almeno – sopravvivenza, ma vi legge un fattore indispensabile di crescita morale e di realizzazione personale», come afferma, M. Luciani, *La produzione della ricchezza nazionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2, 2008, 7.

<sup>189</sup> L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Milano, 2012, 65 e sul concetto, in generale, G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, 2013.

<sup>190</sup> M. Oggiano, *Diritto alla salute e diritto al lavoro: la Corte Costituzionale bacchetta il legislatore*, in *Ambiente & Sicurezza sul Lavoro*, n. 5/2018, 24 ss.

<sup>191</sup> Con il primo d.l., il n. 207 del 2012, infatti l'Ilva è stata dichiarata «stabilimento di interesse strategico nazionale» e l'«interesse nazionale» è esplicitamente richiamato in tale atto ed anche nei successivi decreti nn. 1 e 92 del 2015; per un'analisi del primo provvedimento, tra gli altri, A. Marchetti, *Il «decreto ILVA»: profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15, 2013; G. Arconzo, *Note critiche sul «decreto-legge ad Ilvam», tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *Dir. Pen. Contemp.*, n. 1, 2013.

<sup>192</sup> Così, M. Luciani, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto*, IV ed., *Discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 378.

La sentenza qui esaminata, peraltro, si colloca sulla scia di altri pronunciamenti del Giudice delle leggi, i quali hanno sempre confermato come i limiti posti dall'art. 41 della Costituzione intendono assicurare la "sicurezza" del lavoratore in modo che non venga mai minacciata da qualsiasi tipo di iniziativa economica privata<sup>193</sup> e, anzi, impongono all'imprenditore di adottare le misure più idonee per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei suoi dipendenti<sup>194</sup>.

### 3. Brevi riflessioni conclusive.

La decisione della Corte appena commentata ha permesso di comprendere come una legge non possa essere ritenuta coerente con il nostro ordinamento quando avalla un sistema economico teso esclusivamente all'efficienza, alla competitività e ad un profitto inteso egoisticamente. Qualsiasi attività di impresa, anche quella più rilevante per l'economia nazionale, non può collocare in secondo piano la dignità perché essa è il fondamento stesso di tutti gli altri diritti e libertà<sup>195</sup>. La Consulta, così, quale custode dei principi fondanti del nostro ordinamento, ha "rimesso sulla strada maestra" gli organi espressivi della sovranità popolare che sembravano aver perso la "bussola", seppur ispirati dall'intento di salvare uno dei più importanti stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale e di garantire i correlati livelli di occupazione, utilizzando come punto di riferimento proprio la dignità dei lavoratori e dei cittadini, ovvero, il presupposto e nello stesso tempo il limite delle libertà costituzionali come è sottinteso nell'art. 2 della Costituzione<sup>196</sup>.

La sentenza del 2018, inoltre, ha il pregio di aver anche fornito preziose indicazioni al legislatore sulla politica economica nazionale, evidenziando come essa si possa realizzare nel rispetto dei principi della Costituzione e sviluppare in maniera sostenibile, solo se si orienta l'attività d'impresa al rispetto dei valori della persona umana, ovvero al rispetto di quei limiti che, *ex art.* 41 della Costituzione, rappresentano un baluardo contro le violazioni degli interessi costituzionalmente protetti. Solo la prevenzione (da parte dell'imprenditore,

---

<sup>193</sup> Corte cost., sent. n. 405/1999.

<sup>194</sup> Corte cost., sent. n. 399/1996.

<sup>195</sup> In tal senso, A. Ruggeri, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1/2013, 3 ss., il quale afferma che la dignità è «la stella polare», indicando «il *fine* e il *confine*, allo stesso tempo, dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili di solidarietà di ciascun essere umano verso gli altri».

<sup>196</sup> A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. del Dir.*, VIII, Milano, 2008, 72.

ma anche da parte dello Stato) delle cause di pericolo per l'incolumità e la vita dei lavoratori, infatti, permette di assicurare che l'attività produttiva si svolga secondo lo spirito che permea tutta la Costituzione. Non è, ovviamente, pensabile, anche se ciò può nuocere ad un settore economico considerato d'importanza determinante per lo Stato, che tutto, lavoratori compresi, possa essere contabilizzato, numerato e messo a bilancio come voce attiva o passiva perché la persona umana e quindi i lavoratori non sono e non potranno mai diventare una merce e un fattore produttivo a meno di non stravolgere l'idea stessa di economia cui tende la nostra Carta. Quest'ultima, invero, ha espressamente unito la dignità con il lavoro e l'attività di impresa proprio per evitare che l'uomo si riduca ad un oggetto compatibile unicamente con le esigenze della produzione<sup>197</sup>.

La Corte, attraverso la decisione in commento, sembra abbia rivolto un monito di portata generale dinnanzi ai rischi connessi alla seppur indispensabile salvaguardia dell'occupazione e allo sviluppo dell'attività produttiva del Paese, evidenziando quanto sia irrinunciabile per la collettività il principio della "cultura della prevenzione dei rischi lavorativi", il cui presupposto è da rintracciarsi, ancora una volta, nella "cultura della dignità" della persona, fondamento ideologico imprescindibile dello sviluppo sociale e civile di uno Stato<sup>198</sup>. A tal proposito, non si può dimenticare, come è stato fatto autorevolmente notare, che "produrre ricchezza nazionale significa aggiungere valori disponibili per la comunità politica nazionale" giacché, nella prospettiva costituzionale, l'efficienza economica non potrà mai essere considerata uno scopo, in quanto essa integra, invece, un mezzo diretto al soddisfacimento dei bisogni umani e allo sviluppo della personalità del singolo<sup>199</sup> in piena attuazione, peraltro, del principio dell'utilità sociale.

**Abstract:** L'articolo commenta la sentenza n. 58/2018 della Corte costituzionale, relativa al caso Ilva di Taranto, mettendo in evidenza quanto sia difficile trovare un'armonizzazione tra libertà di impresa, interesse economico nazionale e salute e dignità dei lavoratori e dei cittadini.

---

<sup>197</sup> P. Costa, *La protezione del cittadino, La protezione del cittadino da se stesso: questioni sottese alla dimensione "paternalistica" dell'intervento statale*, in G. Cocco (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, 2010, 203 ss.

<sup>198</sup> A tal proposito, un giudizio molto severo è dato da F. Mantovani, *Umanità e razionalità del diritto penale*, Padova, 2008, 1621, sui «crimini contro l'ambiente e la salute» che definisce la conseguenza della «megalomania» e della «aggressività necrofila» che permea le politiche produttive nella modernità.

<sup>199</sup> In tal senso, M. Luciani, *La produzione della ricchezza nazionale*, cit., n. 2, 2008, 3 ss.



**Abstract (English):** The paper talks about the sentence n. 58/2018 of the constitutional Court, related to the Ilva case in Taranto, highlighting how much is difficult to find a harmonization among freedom of enterprise, national economic interest and health and dignity of the workers and of the citizens.

**Parole chiave:** Caso Ilva, libertà di impresa, interesse economico nazionale, dignità umana

**Key words:** Ilva Case, freedom of enterprise, national economic interest, human dignity