

IL CASO ILVA:

Commento alla Sentenza n. 58/2018 della Corte Costituzionale.

Giovanni Catalisano*

Sommario: **1.** Il contesto fattuale del caso sottoposto alla Corte costituzionale – **2.** La *ratio decidendi* della Corte costituzionale – **3.** Considerazioni conclusive.

1. Il contesto fattuale del caso sottoposto alla Corte costituzionale

In data 23.03.2018 veniva depositata la sentenza n. 58/2018 con cui la Corte costituzionale ancora una volta si pronunciava sulla normativa applicabile al caso Ilva di Taranto.

Prima di entrare nel merito delle questioni giuridiche, è necessario ripercorrere i passaggi normativi che si sono susseguiti da parte del Legislatore e del Governo, nonché gli altri elementi fattuali che emergono dalla pronuncia.

In virtù dell'entrata in vigore dell'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, rubricato: "*Misure*

urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario", il comma 1 prevede 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», specificando che ciò era già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231".

Il comma 2 stabilisce che "tenuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro".

Il comma 3 sancisce che "per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro", specificando che "l'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente".

Il comma 4 dispone, infine, che "il piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano" e che "le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente".

A conclusione delle disposizioni, il comma 5 prevede che "le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla

data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data”.

La Corte ricorda che, a fronte di ciò, i difensori dell'ILVA chiedevano al P.M. di dare attuazione al citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, il quale, nella loro interpretazione, dispone una sospensione *ex lege* dell'esecuzione del vincolo reale, rispetto alla quale il provvedimento dell'Autorità giudiziaria competente – individuata nel pubblico ministero in quanto organo che si deve occupare dei profili esecutivi del sequestro preventivo – assumerebbe mero valore dichiarativo.

Il P.M. trasmetteva gli atti per la decisione al Giudice per le indagini preliminari dello stesso Tribunale, esprimendo parere contrario all'accoglimento dell'istanza.

In particolare, la pubblica accusa riteneva che il citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 non potesse caducare il provvedimento di sequestro in atto, in quanto altrimenti si sarebbe realizzata un'ingerenza del potere legislativo nelle prerogative di quello giudiziario. Inoltre, il provvedimento di sequestro di uno degli altoforni non avrebbe compromesso l'intera attività di impresa, con la conseguenza che la disposizione in esame – la quale è dichiaratamente volta allo scopo di garantire la continuità dell'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale – non sarebbe stata applicabile alla specie. L'organo competente a decidere sarebbe stato, dunque, il giudice delle indagini preliminari, quale organo che aveva emesso il provvedimento di sequestro sulla cui «sostanza» la disposizione legislativa avrebbe inciso.

In via subordinata, lo stesso P.M. chiedeva di sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015. Il Giudice per le indagini preliminari riteneva di essere competente a decidere sull'istanza.

Secondo il rimettente, infatti, la disposizione in esame avrebbe sottoposto il sequestro a una condizione sospensiva negativa di efficacia – realizzata dalla mancata predisposizione, da parte dell'impresa, di un piano di intervento entro trenta giorni dal provvedimento – e a un termine dilatorio eventuale, così da stabilire la durata massima dell'esercizio dell'attività d'impresa per un periodo di dodici mesi in pendenza del vincolo cautelare.

In particolare, secondo il giudice *a quo*, sarebbe violato l'art. 2 Cost., in quanto la norma impugnata, consentendo l'esercizio dell'attività d'impresa, pur in presenza di

impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana (come attestato dalla tragica vicenda dell'operaio deceduto), comprometterebbe diritti fondamentali della persona definiti «inviolabili» dalla Carta costituzionale.

Il rimettente ritiene che non sia stato rispettato neanche l'art. 3 Cost., in quanto la disposizione in giudizio riserva alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici, finendo altresì per esporre i lavoratori di tali aziende a fattori di rischio più elevato, così violando, sotto entrambi i profili, il principio costituzionale di eguaglianza.

Il giudice *a quo* ravvisa, poi, una violazione degli artt. 4 e 35, primo comma, Cost., in quanto il diritto al lavoro presuppone condizioni di sicurezza nell'esecuzione della prestazione, che la normativa censurata compromette.

Sarebbe inciso anche l'art. 32, primo comma, Cost., in quanto la disciplina in esame mette in pericolo la stessa vita e incolumità individuale del cittadino-lavoratore, compromettendone il diritto alla salute nella sua forma estrema, senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti.

Il rimettente ritiene inoltre violato l'art. 41, secondo comma, Cost., in quanto la prosecuzione dell'attività in un impianto pericoloso e mortale, in presenza di un progetto unilateralmente predisposto dall'azienda interessata e non sindacabile o controllabile da altri, non rispetta il principio costituzionale che esige che l'attività economica privata si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Infine, il giudice *a quo* ritiene pregiudicato il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che deve ritenersi operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche in quello di prevenzione dei medesimi, che si esplica anche nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo. La disciplina censurata, in assenza di qualsiasi punto di equilibrio, comprometterebbe irragionevolmente, e perciò illegittimamente, tale «potestà costituzionale», consentendo il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante quanto meno ai sensi dell'art. 437 cod. pen. e, in caso di incidenti, degli artt. 589 e 590 cod. pen.

Nelle more della scadenza del termine per la conversione del d.l. n. 92 del 2015, l'art. 1, comma 2, della legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con

modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria) abrogava il censurato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, prevedendo, peraltro, che restino validi gli atti e i provvedimenti adottati e che siano fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base della disposizione abrogata. Il testo della disposizione abrogata veniva riprodotto, tuttavia, nell'art. 21-octies della medesima legge n. 132 del 2015.

2. La ratio decidendi della Corte costituzionale

Il ragionamento della Corte costituzionale si basa su presupposti non solo condivisibili ma anche frutto di grande saggezza nell'opera di bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti.

Il giudice *a quo*, infatti, ritiene che la disposizione impugnata violi una pluralità di parametri costituzionali e, segnatamente, gli artt. 2, 3, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 112 della Costituzione.

Più precisamente, l'art. 2 Cost. sarebbe violato in quanto la norma impugnata consentirebbe l'esercizio dell'attività d'impresa pur in presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana, e così comprometterebbe diritti fondamentali della persona definiti «inviolabili» dalla stessa Carta costituzionale.

Non sarebbe rispettato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il legislatore riserverebbe alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici, esponendo altresì i lavoratori di tali aziende a fattori di rischio più elevato. Sarebbero violati anche gli artt. 4 e 35, primo comma, Cost., in quanto il diritto al lavoro presuppone condizioni di sicurezza nell'esecuzione della prestazione, che la normativa censurata non assicurerebbe.

Anche l'art. 32, primo comma, Cost., sarebbe inciso, in quanto la disciplina in esame metterebbe in pericolo la vita e l'incolumità individuale del cittadino-lavoratore, senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti coinvolti.

Inoltre, la prosecuzione dell'attività d'impresa in un impianto che espone i

lavoratori a pericolo di vita, consentita dalla disposizione impugnata alla sola condizione che l'azienda predisponga un progetto per la messa in sicurezza delle aree interessate, non rispetterebbe il principio costituzionale di cui all'art. 41 Cost., che esige che l'attività economica privata si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Infine, la prosecuzione dell'attività di impresa determinerebbe il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante – quanto meno ai sensi dell'art. 437 del codice penale e, in caso di incidenti, degli artt. 589 e 590 cod. pen. – compromettendo così il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che deve ritenersi operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche in quello di prevenzione dei medesimi, quale si esplica nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo.

Interessante è analizzare la questione preliminare affrontata dalla Corte.

Infatti, in via preliminare, occorre osservare che il Presidente del Consiglio dei ministri interveniva nel giudizio ed eccepiva l'inammissibilità delle questioni sollevate per «sopravvenuta carenza di interesse», determinata dall'abrogazione della disposizione censurata.

La Corte, per valutare l'eccezione di inammissibilità, riteneva di dover ricostruire l'anomalo intreccio di interventi normativi che ha interessato la disposizione oggetto del presente giudizio.

A tal proposito, rileva che si deve in primo luogo osservare che, prima della scadenza del termine per la conversione del decreto-legge n. 92 del 2015, contenente la disposizione in esame, sopraggiungeva la legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), che è legge di conversione di altro decreto-legge: con una prima disposizione (art. 1, comma 2), essa ha abrogato il censurato art. 3 del d.l. n. 92 del 2015 e contestualmente previsto una clausola di salvezza per gli effetti giuridici nel frattempo prodottisi; nello stesso tempo, con l'art. 21-octies, ha reintrodotta la previsione abrogata, nella sua letterale identità.

Dunque, la legge n. 132 del 2015 formalmente abrogava e simultaneamente salvaguardava e riproduceva il precetto normativo contenuto nell'impugnato art. 3 del

decreto-legge n. 92 del 2015.

La norma introdotta dalla disposizione impugnata, pertanto, continuava ininterrottamente a esplicare effetti nell'ordinamento, dalla entrata in vigore del decreto-legge impugnato fino ad oggi, assicurando una copertura legislativa al protrarsi dell'attività d'impresa nello stabilimento ILVA di Taranto, compresa quella dell'altoforno, nonostante l'intervenuto sequestro.

Rebus sic stantibus, la Corte conclude per l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato per sopravvenuta carenza di interesse, dato che la norma oggetto del 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.

In verità, la Corte rammenta di aver già affermato che «la norma contenuta in un atto avente forza di legge vigente al momento in cui l'esistenza della norma stessa è rilevante ai fini di una utile investitura della Corte, ma non più in vigore nel momento in cui essa rende la sua pronunzia, continua ad essere oggetto dello scrutinio alla Corte stessa demandato quando quella medesima norma permanga tuttora nell'ordinamento – con riferimento allo stesso spazio temporale rilevante per il giudizio – perché riprodotta nella sua espressione testuale o comunque nella sua identità precettiva essenziale, da altra disposizione successiva» (sentenza n. 84 del 1996). In tale occasione, la Corte ha inteso sottolineare «la funzione servente e strumentale della disposizione rispetto alla norma», specificando che «è la immutata persistenza di quest'ultima nell'ordinamento ad assicurare la perdurante ammissibilità del giudizio di costituzionalità» (sentenza n. 84 del 1996).

Nel caso ora in esame, la tecnica normativa – a seguito della quale, dopo che veniva sollevata questione di legittimità costituzionale, veniva solo apparentemente abrogata la disposizione contenente la norma in giudizio (la quale, infatti, ricompariva in un'altra disposizione del medesimo atto legislativo) e facendo salvi gli effetti pregressi prima ancora che scadesse il termine per la conversione del decreto-legge originario che la conteneva – reca pregiudizio alla chiarezza delle leggi e alla intelligibilità dell'ordinamento, in conseguenza dell'uso del tutto anomalo della legge di conversione. Ai fini della valutazione sull'ammissibilità della questione sollevata deve osservarsi che l'effetto finale è stato quello di assicurare, pur nel succedersi delle

disposizioni, una piena continuità normativa della disciplina oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale. Pertanto, in una tale evenienza, il susseguirsi delle disposizioni non fa venir meno la perdurante rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata e non ne pregiudica l'esame nel merito da parte di questa Corte. Diversamente, si consentirebbe al legislatore 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.

Posto che, come affermato dalla medesima sentenza n. 84 del 1996 (e da ultimo ribadito dalla sentenza n. 44 del 2018), la Corte costituzionale «giudica su norme, ma pronuncia su disposizioni», occorre ora chiarire quali siano le disposizioni sulle quali si riverberano gli esiti del sindacato di costituzionalità, alla luce della particolare sequenza di interventi legislativi che hanno riguardato la norma in giudizio.

Sotto questo profilo, il caso odierno si differenzia da quello giudicato con la citata sentenza n. 84 del 1996. Allora la Corte ritenne che la questione potesse essere «trasferita», seppure «in senso figurato», sulla disposizione che veicolava gli effetti della norma nell'ordinamento al momento del giudizio.

All'epoca si trattava di un caso di reiterazione di decreti-legge dopo la scadenza del termine per la conversione, con salvezza degli effetti pregressi, secondo una prassi che sarebbe stata di lì a poco censurata dalla Corte stessa con sentenza n. 360 del 1996. Pertanto, con la sentenza n. 84 del 1996, la Corte si pronunciò sulla disposizione che sanava gli effetti del decreto-legge non convertito.

Nel caso *de quo*, invece, la disposizione originaria veniva solo apparentemente abrogata prima della scadenza del termine di conversione, con una disposizione che contemporaneamente faceva altresì salvi gli effetti giuridici nel frattempo prodottisi e, dunque, prima che l'originario decreto-legge impugnato decadesse con effetti retroattivi divenendo inapplicabile nel giudizio a quo. Inoltre, diversamente da altri casi, la norma in apparenza abrogata, in realtà, è stata nel contempo trasfusa in altra disposizione di quella medesima legge che ne disponeva l'abrogazione. L'iter seguito dal legislatore è dunque tortuoso e del tutto anomalo: non si tratta, infatti, né di una semplice mancata conversione, né di una reale abrogazione e neppure di una abrogazione con successiva

diversa regolamentazione. Nella specie, sotto l'apparenza di una abrogazione, la successione di disposizioni legislative dissimula (attraverso un uso improprio della legge di conversione) una effettiva continuità di contenuti normativi che, traendo origine dalla disposizione iniziale "abrogata", permangono grazie alla sanatoria e si protraggono nel tempo in virtù dell'articolo che li riproduce. In tale quadro normativo, la norma oggetto del giudizio vive nell'ordinamento in forza di una inscindibile combinazione di disposizioni strettamente interconnesse tra loro. Pertanto, il giudizio di costituzionalità non potrà che investire tutte le disposizioni considerate in combinazione tra loro: vale a dire l'art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015 e gli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge n. 132 del 2015.

Alla luce della risoluzione della superiore questione preliminare, la Corte ritiene fondata nel merito la questione d'illegittimità costituzionale.

La disposizione impugnata prevede che «l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro [...] quando lo stesso di riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori» (art. 3, comma 1). Essa è stata adottata al dichiarato 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» (art. 3, comma 1) e intende porsi in linea di continuità con la precedente normativa in materia di esercizio dell'attività di impresa in stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, contenuta nel decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Tale normativa, esplicitamente richiamata nell'incipit della disposizione in esame, è stata oggetto della decisione di questa Corte n. 85 del 2013 ed è alla luce dei principi ivi stabiliti che la odierna questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata.

In tale pronuncia la Corte affermava che «è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate [...] le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa» secondo un percorso di risanamento – delineato nella specie dalla

nuova 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.

Non può infatti ritenersi astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l’economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall’autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell’attività d’impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire «l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati (sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012).

Nel caso allora in giudizio, la Corte, con la citata sentenza n. 85 del 2013, rigettava la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che il legislatore avesse effettuato un ragionevole e proporzionato bilanciamento predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 207 del 2012. In quella ipotesi, infatti, la prosecuzione dell’attività d’impresa 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.

Nel caso per ultimo analizzato, invece, il legislatore non rispettava 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.

Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell’attività d’impresa è

subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un “piano” ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell’ autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Il legislatore concede un termine di trenta giorni per la predisposizione del piano, il quale peraltro può anche essere provvisorio: dunque, manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l’incolumità dei lavoratori. Tale mancanza è 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. L’unico limite temporale effettivo è posto al comma 2, che stabilisce che l’attività di impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a dodici mesi dall’adozione del provvedimento di sequestro.

Quanto al contenuto, il piano deve recare «misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio», non meglio definite, neppure attraverso un rinvio, che pure sarebbe stato possibile, alla legislazione in materia di sicurezza sul lavoro. Il mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lascia sfornito l’ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione per le violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell’attività.

Nella formazione del piano non è prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche, le quali devono essere informate solo successivamente. Tale comunicazione assume la forma di una mera comunicazione-notizia, per quanto riguarda l’ autorità giudiziaria procedente (art. 3, comma 3) e si traduce nell’attribuzione di un generico potere di monitoraggio e ispezione per quanto riguarda INAIL, ASL e Vigili del Fuoco; tale potere, peraltro, si limita alla verifica della corrispondenza tra le misure aggiuntive indicate nel piano e quelle in concreto attuate dall’impresa, così da renderne ambigua e indeterminata l’effettiva possibilità di incidenza (art. 3, comma 4).

Tutto ciò ritenuto e premesso, la Corte ritiene che, considerate queste caratteristiche della norma censurata, appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l’interesse alla

prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (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.).

Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona.

In proposito questa Corte ha del resto già avuto occasione di affermare che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso «limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore» (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996).

In ossequio ai principi sopra enunciati, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (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) e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge 6 agosto 2015, n. 132 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria).

3. Considerazioni conclusive.

La decisione della Corte appare in linea con l'idea secondo cui è vero che l'iniziativa economica è libera ed è compito dello Stato favorire l'imprenditoria, però

ciò non significa che tale libertà d'azione possa estrinsecarsi in comportamenti che possano porre in pericolo la salute dei lavoratori¹.

Infatti, l'obbligo di sicurezza è un obbligo di fare ed esprime al tempo stesso un obbligo di non fare, ovvero il datore di lavoro ha sia l'obbligo di adottare le misure necessarie a tutelare la salute e la personalità morale del lavoratore sia l'obbligo di non ledere tali fondamentali beni².

Pertanto, il datore di lavoro ha l'obbligo giuridico di analizzare e individuare, secondo la propria esperienza e la migliore evoluzione della scienza tecnica, tutti i fattori di pericolo concretamente presenti all'interno dell'azienda e, all'esito, deve redigere e sottoporre periodicamente ad aggiornamento il documento di valutazione dei rischi previsto dall'art. 28 del D. Lgs. n. 81 del 2008, all'interno del quale è tenuto a indicare le misure precauzionali e i dispositivi di protezione adottati per tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori³.

Ne deriva che il precetto espresso dall'art. 32 Cost. può essere pienamente inteso solo se inserito nel più ampio contesto di tutela della persona umana delineata principalmente dagli artt. 2 e 3 Cost. La salute infatti non è un valore a sé stante, ma concorre con altri valori fondamentali in rapporto di reciproca integrazione e condizionamento ed il significato dell'art. 32 Cost. può essere pienamente colto solo se compreso nel contesto della tutela della persona umana, osservando il legame inscindibile che lega la salute ad una piena realizzazione sia della libertà che dell'eguaglianza⁴.

¹ Amoroso G., Di Cerbo V., Maresca A., *Il diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè; Mazzotta O., *Danno alla persona e rapporto di lavoro: qualche domanda, politicamente non corretta, alla giurisprudenza*, in LD, 2004; Montuschi L., *Problemi del danno alla persona nel rapporto di lavoro*, op. cit.; Nogler L., *Danni personali e rapporto di lavoro: oltre il danno biologico*, in RIDL, 2002; Pedrazzoli M., *Tutela della persona e aggressioni alla sfera psichica del lavoratore* in RTDPC, 2007; Aprile P., *Sub art. 2087 cc.. Tutela delle condizioni di lavoro*, in Amoroso, G., Di Cerbo V., Maresca A. (a cura di), *Il diritto del lavoro*, Milano, Giuffrè, 2007; Arrigo G. (2007), *La tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nell'ordinamento comunitario*, in Commentario diretto da Carinci F., *Diritto del lavoro*, Cester C. (a cura di), 2 ed., *Ambiente e sicurezza del lavoro*, Torino, Utet, 2007.

² Cfr. Albi P., *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, op. cit., p. 126; Bianca, *Diritto civile*, 4, *L'obbligazione*, Milano, 1993; Breccia, *Le obbligazioni*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di Iudica e Zatti, Milano, 1991; Coviello, *L'obbligazione negativa. Contributo alla teoria delle obbligazioni*, Napoli, 1934; Visintini, *Inadempimento e mora del debitore*, in *Il Codice Civile. Commentario*, Milano, 2006.

³ Cass. pen., sez. IV, sentenza n. 3313 del 23.01.2017.

⁴ Albi P., *Adempimento dell'obbligo di sicurezza e tutela della persona*, in *Il Codice civile – Commentario*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 46; D'Arrigo, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, V agg., Milano, 2001, p. 1009; Simoncini – Longo, *sub art. 32*, in Bifulco – Celotto – Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006, p. 655.

Il rapporto sopra delineato è talmente dipendente che esistono dei condizionamenti che necessariamente impediscono di poter ritenere tollerabili attività imprenditoriali che non siano in grado di garantire il pieno rispetto del diritto alla salute sia dei lavoratori sia dei consociati. Pertanto, non è possibile accogliere tesi limitative della tutela del diritto alla salute che vorrebbero far prevalere ragioni economiche dell'imprenditore secondo cui, pur di mantenere l'occupazione, occorre ripensare le misure in materia di sicurezza sul lavoro, rendendole meno stringenti.

* Docente di Legislazione in materia di sicurezza sul lavoro, IUS/10, Università degli studi di Enna - Kore

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 27 MARZO 2018 – ANNO XVIII

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562



La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it