

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2/2015

FRANCESCO GRASSI

*Il caso Ilva: ancora un conflitto tra legislatore e giudici*



G. Giappichelli editore

**Ordinanza del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto assunta in data 14 luglio 2015 nel procedimento penale n. 4431/2015 R.G. Gip<sup>1</sup>**

*Segue nota di Francesco Grassi*

*Il caso Ilva: ancora un conflitto tra legislatore e giudici*

Proc. n. 4606/2015 R.G.N.R.  
n. 4431/2015 R.G. Gip

TRIBUNALE DI TARANTO  
Ufficio del giudice per le indagini preliminari

IL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI  
dott. Martino ROSATI

esaminata l'istanza depositata nella segreteria del P.M.-sede l'8.7.2015 dai difensori di "ILVA s.p.a. in a.s.", al fine di dare attuazione ai disposto dell'art. 3, D.L. 4.7.2015, n° 92;

esaminato il provvedimento del Pubblico Ministero, pervenuto in cancelleria il 9.7.2015, che ha trasmesso all'intestato Ufficio la predetta istanza, esprimendo parere contrario all'accoglimento della stessa e, in subordine, sollecitando il giudice a sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 3;

letti gli atti del procedimento;

PREMESSO

che si procede nei confronti di RIZZO Salvatore ed altri dirigenti e tecnici in servizio presso lo stabilimento "ILVA" di Taranto, tutti compiutamente generalizzati in atti, per le fattispecie di reato e le relative condotte di seguito

---

\* Dottorando di ricerca in diritto amministrativo presso l'Università di Roma Tre.

<sup>1</sup> Il testo completo dell'ordinanza di remissione è stato reperito presso l'indirizzo web [http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1437471345Trib\\_TA\\_ord\\_remissione\\_CCost\\_14luglio2015.pdf](http://www.penalecontemporaneo.it/upload/1437471345Trib_TA_ord_remissione_CCost_14luglio2015.pdf)

sinteticamente descritte (vds., in dettaglio, la rubrica provvisoria contenuta nella richiesta di sequestro preventivo del P.M, da intendersi quivi integralmente trascritta):

A. artt. 110 - 4371 co. 1 e 2c.p. con particolare riferimento alla omissione della predisposizione di protezioni del tipo “cover” e di qualsiasi altro dispositivo idoneo a garantire l’incolumità dei lavoratori presso l’altoforno 2 dello stabilimento “ILVA” di Taranto, in caso di proiezioni di materiale incandescente, nonché alla omissione di strumentazioni per il prelievo della ghisa e la misurazione della relativa temperatura, idonee a garantire l’incolumità dei lavoratori; omissioni da cui è derivato l’infortunio mortale dell’operaio Morricella Alessandro; in Taranto, l’8.6.2015, con permanenza;

B. artt. 113 - 589, c.p., per avere, in tal modo, e così violando la normativa antinfortunistica, ed in particolare l’art. 71, D.L.vo nQ 81/2008, determinato il decesso dell’operaio Morricella; in Taranto, l’8.6.2015, con decesso avvenuto il 12.6.2015;

che il procedimento si trova attualmente nella fase delle indagini preliminari;

che, in relazione a tali ipotesi di reato, il Pubblico Ministero, con proprio decreto del 18.6.2015, emesso ai sensi dell’art. 321, co. 3-bis, c.p.p., ha disposto il sequestro preventivo d’urgenza, senza facoltà d’uso, dell’altoforno “Afo2” presso lo stabilimento “ILVA” s.p.a. in a.s. di Taranto, ravvisando le esigenze cautelari di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 321;

che, con ordinanza del 29.6.2015, resa ai sensi dell’art. 321, co. 3-ter, c.p.p. (e che si allega, quale parte integrante del presente atto), il sottoscritto G.i.p. ha convalidato il decreto del P.M. ed ha disposto il sequestro preventivo del medesimo impianto, parimenti senza facoltà d’uso;

che, con decreto legge 4 luglio 2015, n° 92, pubblicato in pari data sulla G.U. - serie gen n° 153 ed entrato in vigore lo stesso giorno, è stato così disposto:

*«Art. 3 - Misure urgenti per l’esercizio dell’attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario.*

1. *Al fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori.*

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

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

4. *Il piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano (...).*

5. *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. »;*

che, con la suddetta istanza dello scorso 8 luglio, i difensori di "ILVA s.p.a. in a.s." hanno chiesto al Pubblico Ministero di "adottare i provvedimenti ritenuti di competenza ovvero, se del caso, richiedere l'intervento dell'organo giurisdizionale

*della fase*”, deducendo in sintesi: *a)* che tale decreto legge non tocca il vincolo cautelare reale, ma si limita a modificarne i profili esecutivi, realizzando un sospensione *ex lege* dell’esecuzione del sequestro; *b)* che si tratta perciò di materia riservata al Pubblico Ministero; *c)* che il provvedimento dell’autorità giudiziaria ha carattere meramente dichiarativo, come si evince dal fatto che quella norma abbia previsto la prosecuzione dell’attività d’impresa senza soluzione di continuità e soltanto un obbligo di comunicazione all’autorità giudiziaria del piano di intervento;

che il Pubblico Ministero ha declinato la propria competenza a decidere, limitandosi ad esprimere un parere contrario all’accoglimento dell’istanza, rimettendo gli atti per la decisione al G.i.p. e, a tal fine, deducendo: *a)* che il predetto decreto non può caducare *ipso iure* il provvedimento di sequestro in atto, realizzandosi, altrimenti, un’ingerenza del potere legislativo nelle prerogative di quello giudiziario; *b)* che la competenza a decidere spetta al G.i.p., quale autorità che ha emesso il decreto di sequestro, poiché il decreto legge non incide su profili meramente esecutivi della misura cautelare, bensì “*sulla sostanza*” del provvedimento; *c)* che la disciplina introdotta dal decreto legge non può trovare applicazione nel caso di specie, perché essa attiene all’ipotesi in cui il sequestro preventivo “*impedisca*” l’esercizio dell’attività d’impresa, mentre tale situazione non ricorre nel caso specifico, non avendo gli istanti addotto “*adeguate motivazioni... circa l'impossibilità di proseguire l'intera attività dello stabilimento in costanza di vincolo cautelare sul solo altoforno afo2*”, ed anzi avendo evidenziato il custode giudiziario, con nota dell’8 luglio u.s., che “*Lo spegnimento di AF02... avrebbe determinato un dimezzamento dell'attuale livello produttivo, e non l'interruzione dell'attività produttiva nel suo complesso*”;

che, in via subordinata, il P.M. ha proposto eccezione di illegittimità costituzionale dell’art. 3 del decreto legge 4 luglio 2015, n° 92, in relazione: *a)* all’art. 41, Cost., nella parte in cui quest’ultimo specifica che l’iniziativa economica non può svolgersi in modo da arrecare danno alla dignità umana; *b)* agli artt. 2, 3, 4, 9, 32, 35, Cost., trattandosi di disposizione di legge lesiva di diritti inviolabili dell’uomo, primo fra tutti quello alla vita ed alla salute, e comportando, quale effetto diretto, lo svolgimento di attività lavorativa in condizioni di rischio e di non sicurezza per i lavoratori e, conseguentemente, la non effettività dell’esercizio del diritto ai lavoro;

in particolare, il suddetto decreto, riconoscendo solo all'impresa il compito predisporre unilateralmente un piano di misure aggiuntive, senza la possibilità di sindacato alcuno, di fatto non realizzerebbe un bilanciamento ragionevole tra il diritto alla salute ed all'ambiente salubre, da un lato, ed il diritto all'iniziativa economica privata, dall'altro; c) all'art. 77, comma 2, Cost., mancando il presupposto della straordinaria necessità ed urgenza, che giustifica l'esercizio del potere legislativo da parte del Governo; d) agli artt. 112 e 104, Cost., nella parte in cui il suddetto decreto consente, pur a fronte di un perpetrarsi di attività illecita da parte dell'impresa, di continuare la propria attività per dodici mesi, sul presupposto della mera comunicazione e predisposizione unilaterale e insindacabile di un piano di intervento, senza possibilità per gli organi di controllo, anch'essi arbitrariamente individuati, né per la stessa autorità giudiziaria di sindacare o sollecitare misure di sicurezza ulteriori rispetto a quelle individuate dall'impresa;

#### RILEVA

**I. Sulla competenza a decidere del GIP** - La materia del sequestro preventivo, in ordine alla ripartizione delle competenze tra giudice e pubblico ministero, presenta, già di per sé, un tratto peculiare. Accanto alla disposizione dell'art. 92, disp. att., c.p.p., che è comune a tutte le misure cautelari ed individua nel pubblico ministero l'organo che ne cura l'esecuzione nel corso delle indagini preliminari, trova applicazione, infatti, anche l'art. 321, co. 3, secondo periodo, c.p.p.: il quale - com'è noto - assegna a quell'autorità giudiziaria, in tale fase del procedimento, la competenza a disporre pure la revoca del sequestro.

Si tratta, dunque, dell'unico caso, nell'ambito del vigente rito penale, in cui il provvedimento di un'autorità giudiziaria possa essere revocato da una diversa autorità giudiziaria, nell'ambito della medesima fase procedimentale ed al di fuori di una procedura d'impugnazione. Ma non solo: si tratta dell'unica ipotesi in cui un provvedimento di un giudice possa essere revocato dall'autorità giudiziaria inquirente, ovvero da una parte del processo (quantunque, in quella fase, non ancora formalmente tale, ma destinata a divenirlo, in caso di esercizio dell'azione penale). E a tale determinazione, a riprova dell'ampia potestà riconosciuta in tale materia al pubblico ministero, questi può giungere finanche di propria iniziativa e senza neppure l'onere di darne informazione al giudice che aveva adottato la misura.

A complicare la questione, negli anni, ci ha pensato la giurisprudenza, ritenendo

possibile concedere, agli indagati o ad altri aventi titolo, la c.d. facoltà d'uso del bene oggetto di sequestro, pur nella perdurante vigenza del vincolo giudiziario, in tal modo svuotando quest'ultimo del suo contenuto tipico e qualificante: l'indisponibilità, ossia, del bene staggito.

La situazione, poi, è divenuta quant'altre mai intricata, quando il legislatore, appropriandosi di tale istituto di creazione pretorile, ha pensato bene di elevare la facoltà d'uso, in determinate situazioni, a regola iuris di ordine generale, peraltro applicabile a misure già in atto. In tal modo, ha partorito una figura giuridica sui generis, tale da mettere in difficoltà - per venire al caso specifico - non soltanto il P.M. od il giudice da questi investito, ma, ancor prima, gli stessi difensori istanti: che, infatti, scegliendo di rivolgersi all'autorità inquirente, si sono comunque tenuti sul vago, chiedendole - come s'è visto - di *“adottare i provvedimenti ritenuti di competenza ovvero, se del caso, richiedere l'intervento dell'organo giurisdizionale della fase”*.

Per capire a chi spetti fare cosa, allora, è indispensabile, anzitutto, trovare all'eccentrica disciplina introdotta dall'art. 3 del D.L. n° 92/2015 una soddisfacente collocazione sistematica all'interno dell'ordinamento.

Ebbene, volendo utilizzare categorie giuridiche già note, sembra potersi concludere che, attraverso le previsioni contenute nei relativi commi 2 e 3, il legislatore, nel caso di imprese di interesse strategico nazionale, abbia sottoposto il sequestro ad una condizione sospensiva negativa e ad un termine dilatorio eventuale: la prima, ossia, consiste nella mancata predisposizione, da parte dell'impresa, entro trenta giorni dal provvedimento, di un piano di intervento (comma 3); il secondo, invece, stabilisce la durata massima dell'esercizio dell'attività d'impresa nonostante il vincolo (comma 2).

La legislazione d'urgenza, ossia, non tocca l'esistenza o la validità del provvedimento giudiziario cautelare, ma ne sospende l'efficacia, subordinandola ad una condizione e differendola non oltre un dato termine.

Ne consegue, ai fini in discorso, che il provvedimento giudiziario destinato ad applicare tale dettato normativo ad un decreto di sequestro - già in atto non incide soltanto sulle modalità esecutive di quest'ultimo, sul quomodo, ossia, della relativa esecuzione; bensì attiene all'an della stessa, ovvero alla esecutività del titolo. Appare, dunque, coerente con i principi del nostro rito penale che detto provvedimento ulteriore venga adottato dal giudice che ha disposto il sequestro, e non dall'organo, qual è il pubblico ministero, chiamato soltanto a provvedere ai

relativi adempimenti esecutivi: “*salvo diversa disposizione di legge - recita, infatti, l’art. 665, co. 1, c.p.p. - competente a conoscere dell’esecuzione di un provvedimento è il giudice che lo ha deliberato*”.

**2. Sulla procedura da seguire.** - Spetta, dunque, al G.i.p., in quanto organo che ha adottato il provvedimento di sequestro, decidere sull’istanza avanzata dai difensori di “ILVA”, con cui si invoca la sospensione dell’efficacia di tale titolo cautelare e la consequenziale prosecuzione dell’attività d’impresa.

Resta da stabilire con quale procedura.

Poiché il provvedimento di sequestro, come tutte le misure cautelari, è, in via generale, immediatamente esecutivo, tanto che neppure la proposizione del riesame ne sospende l’esecuzione (art. 322, co. 2, c.p.p.), le questioni relative a quest’ultima, com’è quella in rassegna, non possono che essere trattate nelle forme previste per i cc.dd. incidenti di esecuzione (Libro X, Titolo III, Capo I, artt. 665 ss., c.p.p.).

Nell’ambito di tale disciplina di rito, poi, si ritiene che debba essere adottata la procedura semplificata di cui all’art. 667, co. 4 (“il giudice dell’esecuzione provvede in ogni caso senza formalità con ordinanza comunicata al pubblico ministero e notificata all’interessato”), in considerazione dell’espresso richiamo alla stessa, operato dal successivo art. 676, co. 1. Quest’ultima norma, infatti, prevede che tale procedura de plano sia adottata dal giudice, allorché sia chiamato a decidere, tra le altre ipotesi, “*in ordine... alla confisca o alla restituzione delle cose sequestrate*”.

E’ ben vero che, a stretto rigore, la decisione odierna non rientra in nessuna di queste due ipotesi; tuttavia, in assenza di una differente e specifica disposizione sul rito, non può che utilizzarsi, quale riferimento, l’unica che attenga ex professo alla sorte delle cose sequestrate: una norma, ossia, che, se è tale da offrire sufficiente garanzia allorché si tratti di decidere dell’ablazione definitiva di un bene (confisca) o del totale venir meno del vincolo (restituzione), ben può essere reputata tale anche quando si controverta soltanto dell’efficacia o meno del sequestro.

L’irripetibile singolarità del caso concreto, infine, determinata dal sopraggiungere in corsa del decreto legge, dalla peculiarità del suo contenuto e dalle conseguenti incertezze sul rito, anche da parte degli stessi avvocati istanti, ha fatto sì che l’odierno giudicante si trovi a decidere dopo aver acquisito un parere da parte del Pubblico Ministero, ovvero a seguito di un - pur parziale ed

embrionale - contraddittorio anticipato, e non successivo, come invece prevede l'art. 667, co. 4, citato. In proposito, tuttavia, poiché comunque nessuna disposizione vieta al giudice di acquisire, in quei casi, il parere dell'autorità inquirente, nessun vizio di procedura può ritenersi verificato nel caso specifico, tanto più che un siffatto parere non è stato neppure richiesto dal giudice.

**3. Sulla rilevanza dell'art. 3, D.L. n° 92/2015, ai fini della decisione.** - La Procura della Repubblica ha espresso parere contrario all'accoglimento dell'istanza difensiva, sul presupposto che la disciplina contenuta nell'art. 3 del decreto legge debba trovare applicazione soltanto nel caso in cui il sequestro impedisca - id est: renda impossibile - l'esercizio dell'attività d'impresa: effetto, quest'ultimo, che invece non si produrrebbe nell'ipotesi specifica.

In effetti, attenendosi a quello che l'art. 12, comma 1, delle Preleggi indica quale primo criterio interpretativo, quello, ossia, per cui alla legge «non si può attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», la lettura proposta dal P.M. non si presenta affatto peregrina, ed anzi finirebbe per rendere il contenuto della norma in questione meno stridente rispetto al dettato costituzionale (come meglio si dirà di qui a breve).

Invero, nei primi due commi, l'art. 3 si riferisce testualmente alla “attività d'impresa” ed agli “stabilimenti” di interesse strategico, sì da rendere plausibile un'interpretazione che mantenga al di fuori del relativo perimetro applicativo le ipotesi, come quella in esame, in cui il sequestro riguardi soltanto un impianto dello stabilimento e l'attività produttiva di quest'ultimo, sebbene a volumi ridotti, possa proseguire (vds. nota del custode, cit. in premessa).

Tuttavia, seppur reso meno nitido da una tecnica normativa impropria (determinata probabilmente dalla fretta, notoriamente cattiva consigliera), il significato della norma va inteso nel senso dell'applicabilità di essa ai sequestri comunque riguardanti stabilimenti di interesse strategico nazionale: anche quando, ossia, tali misure cautelari attingano, nel concreto, non l'intero stabilimento, bensì soltanto singoli impianti, e non comportino necessariamente l'interruzione dell'attività d'impresa.

Nel comma 3, infatti, si fa espresso riferimento a “impianto oggetto del provvedimento di sequestro”; e così, pure, nel comma 4, a riprova del fatto che

la normativa d'urgenza operi anche per i sequestri di porzioni di stabilimento, si parla di "aree di produzione oggetto di sequestro".

Ma, soprattutto, inequivoco, in quel senso, si presenta l'esplicito richiamo al primo esperimento di una normativa di tal fatta, adottata, anche in quel caso, con specifico riguardo allo stabilimento "ILVA" di Taranto: "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".

Detto art. 1, infatti, dopo aver attribuito al Ministro dell'ambiente, al comma 1, la possibilità di autorizzare, a date condizioni, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato, prevede, al successivo comma 4, che "le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento", e che, in tal caso, "i provvedimenti di sequestro non impediscono... l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1".

Il riferimento a tale disciplina, contenuto nell'art. 3 del D.L. n° 92/2015, si rivela, quindi, innanzitutto, atecnico ed approssimativo, poiché il co. 4 dell'art. 1 del decreto legge del 2012 contiene, a sua volta, un rinvio per relationem ad ulteriore e dettagliata normativa (quella, ossia, di cui ai co. 1 del medesimo articolo, peraltro attinente a materia differente rispetto alla sicurezza dei lavoratori), invece assente nel D.L. n° 92. In secondo luogo, esso finisce per risultare - absit iniuria - piuttosto grossolano, ponendo l'accento, più che sui contenuti del precedente normativa evocato (con formule del tipo "ai sensi di...", "in quanto applicabile...", od altre similari e solitamente utilizzate in casi analoghi), sul sol fatto dell'esistenza di esso ("come già previsto...").

Tuttavia, pur con questi suoi vizi originari, tale richiamo rende palese l'intento del Governo-legislatore nel senso dianzi sostenuto, conducendo alla conclusione per cui - a differenza di quanto sostenuto dal P.M. nel suo parere - nel campo di applicazione dell'art. 3 del D.L. n° 92/2015 rientri anche il sequestro emesso nei presente procedimento.

La relativa disciplina, dunque, è rilevante - essenziale, anzi - ai fini della decisione sull'istanza avanzata dai difensori di "ILVA" e devoluta alla cognizione dell'odierno giudicante, sicché ne è indispensabile la verifica di costituzionalità.

**4. Sulla legittimità costituzionale dell'art. 3, D.L. n° 92/2015.** - Dunque, secondo l'interpretazione più plausibile, nonché certamente corrispondente all'interno del Governo che l'ha emanato (basti pensare, a tacer d'altro, al ristrettissimo lasso temporale, appena 5 giorni, trascorso dal decreto emesso dal sottoscritto giudice), l'art. 3 del decreto legge n° 92/2015 trova applicazione nella concreta fattispecie oggetto del presente procedimento.

Sia detto per inciso. Chi scrive è perfettamente consapevole che, nel tempo necessario per il giudizio da parte della Corte Costituzionale, il Parlamento, con ogni verosimiglianza, sarà già intervenuto, emendando con la legge di conversione - c'è da auspicarsi - quella che, se la necessità di decidere in fretta non inganna, appare una siderale divergenza della norma in rassegna rispetto a vari principi costituzionali.

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

4.1. - Liberando subito il campo da qualsiasi infingimento, è chiaro a tutti, non foss'altro che per l'anzidetta sequenza cronologica, che il predetto art. 3 è stato in tutta fretta varato dal Governo con l'obiettivo, almeno in via principale, di neutralizzare gli effetti del sequestro dell'altoforno "Afa/2" dello stabilimento "ILVA" di Taranto, disposto da quest'Ufficio lo scorso 29 giugno. E lo sbrigativo richiamo all'analoga legge-provvedimento del 2012, contenuto nell'ultima parte del co. 1 di tale articolo ("come già previsto da..."), non può non essere letto come lo strumento utilizzato dal Governo per stabilire una relazione di simmetria con quel precedente testo normativo, che, come quest'ultimo, era intervenuto a sterilizzare, nella sostanza, gli effetti di un sequestro preventivo disposto dall'autorità giudiziaria.

Non è dato di sapere - e nulla importa, in verità - all'odierno giudicante se, nelle intenzioni dell'Esecutivo, quel richiamo dovesse servire anche ad estendere alla norma in questione quella copertura di costituzionalità che il Giudice delle Leggi ha riconosciuto al D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, con la nota sentenza n° 85 del 2013. Gli è, però, che, se così fosse, verrebbe da dire che, mai come in questo caso, il risultato ha tradito le aspettative.

E' sufficiente leggere quel giudicato, infatti, per cogliere all'evidenza come al giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3 del D.L. del 2012 la Corte Costituzionale sia pervenuta soltanto in ragione della rilevata presenza, in quel caso, di specifici contrappesi normativi, che l'hanno condotta a reputare ragionevole il pur ravvisato sacrificio di beni costituzionalmente rilevanti (primo fra tutti, il diritto alla salute), in vista della soddisfazione di interessi di pari rango.

In particolare, la Corte ha rinvenuto tale punto di equilibrio nel fatto che la prosecuzione dell'attività d'impresa sia stata, in quel caso, subordinata al rispetto, da parte dell'azienda, della c.d. "AIA" (acronimo che sta per "autorizzazione integrata ambientale"): ovvero di un provvedimento amministrativo, soggetto, come tale, agli ordinari rimedi giurisdizionali tipici; redatto con la partecipazione di una pluralità di amministrazioni pubbliche provviste delle relative competenze, anche di ordine tecnico; che, inoltre, quanto ai contenuti, impegna l'azienda all'adeguamento degli impianti, con le scadenze cronologiche ivi imposte, alle migliori tecniche disponibili; e per la cui effettiva attuazione, infine, è stato predisposto un articolato apparato di controllo e sanzionatorio, addirittura ulteriore rispetto a quello previsto dalla legislazione ordinaria.

Per comprendere quanto impervio e complesso sia stato il percorso attraverso il quale il Giudice delle Leggi è giunto a tale approdo, e che non può certo essere richiamato con un generico "come già previsto da ..." può forse essere utile riportare alcuni dei passaggi più significativi di quella sentenza, che paiono proprio tracciare un solco incolmabile tra i due testi normativi, tenendo irrimediabilmente al di fuori del perimetro di costituzionalità il decreto legge n° 92:

*«Premessa generale dell'applicabilità della norma in questione è che vi sia stata la revisione dell'autorizzazione integrata ambientale (...).*

*L'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie disponibili (MTD), di cui l'amministrazione deve seguire l'evoluzione. (...)*

*L'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, al comma 2, stabilisce inoltre: «È fatta comunque salva l'applicazione degli articoli 29-octies, comma 4, e 29-nonies e 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni». (...)*

*È utile ricordare che il citato art. 29-decies del codice dell'ambiente (esplicitamente richiamato dalla norma censurata) prevede una serie di controlli e interventi, a cura delle autorità competenti, che possono sfociare in misure sanzionatorie di crescente intensità, in rapporto alla gravità delle eventuali violazioni accertate.*

*In particolare: 1) i dati forniti dal gestore relativi ai controlli sulle emissioni richiesti dall'AIA sono messi a disposizione del pubblico, secondo le procedure previste dall'art. 29-quater (pubblicazione su quotidiani ed indicazione, su tali organi di stampa, degli uffici dove è possibile consultare la documentazione relativa); 2) l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) deve accertare: a) il rispetto delle condizioni poste dall'AIA; b) la regolarità dei controlli a carico del gestore, con particolare riferimento alla regolarità delle misure e dei dispositivi di prevenzione dell'inquinamento nonché al rispetto dei valori limite di emissione; c) l'osservanza da parte del gestore degli obblighi di comunicazione periodica dei risultati della sorveglianza sulle emissioni del proprio impianto, specie in caso di inconvenienti o incidenti che influiscano in modo significativo sull'ambiente.*

*Possono essere disposte ispezioni straordinarie sugli impianti autorizzati alla prosecuzione dell'attività.*

*È previsto altresì l'obbligo del gestore di fornire tutta l'assistenza tecnica necessaria per lo svolgimento di qualsiasi verifica relativa all'impianto, per prelevare campioni o per raccogliere qualsiasi informazione necessaria.*

*Gli esiti dei controlli e delle ispezioni devono essere comunicati all'autorità competente ed al gestore, indicando le situazioni di mancato rispetto delle prescrizioni e proponendo le misure da adottare.*

*Ogni organo che svolge attività di vigilanza, controllo, ispezione e monitoraggio sugli impianti e che abbia acquisito informazioni in materia ambientale, rilevanti ai fini dell'applicazione delle norme del codice dell'ambiente, comunica tali informazioni, ivi comprese le eventuali notizie di reato, all'autorità competente. I risultati del controllo delle emissioni richiesti dalle condizioni dell'AIA devono essere messi a disposizione del pubblico.*

*In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, l'autorità competente procede, secondo la gravità delle infrazioni: a) alla diffida, assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le irregolarità; b) alla diffida e contestuale sospensione dell'attività autorizzata*

*per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per l'ambiente; c) alla revoca dell'AIA e alla chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni, che determinino situazioni di pericolo o di danno per l'ambiente.*

*Occorre ancora porre in rilievo che l'art. 29-quattordicesimo prevede sanzioni a carico di chi viola le prescrizioni dell'AIA, o quelle comunque imposte dall'autorità competente, salvo che il fatto costituisca più grave reato (riferimento, quest'ultimo, che si risolve anche nel richiamo alle fattispecie del diritto penale comune) (...).*

*Non solo la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo sopra indicato, ma, al contrario, (...) le espressioni usate dal legislatore - «fatta salva», «fermo restando» - si riferiscono in modo evidente ad una disciplina normativa complessiva e contestuale, nel cui ambito si aggiunge, alle preesistenti sanzioni amministrative e penali, la fattispecie introdotta dal comma 3 del citato art. 1, ovviamente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge.*

*I motivi di tale aggravamento di responsabilità si possono rinvenire nell'esigenza di prevedere una reazione adeguata delle autorità preposte alla vigilanza ed ai controlli rispetto alle eventuali violazioni in itinere delle prescrizioni AIA da parte di una impresa, già responsabile di gravi irregolarità, cui è stata concessa la prosecuzione dell'attività produttiva e commerciale a condizione che la stessa si adegui scrupolosamente alle suddette prescrizioni. (...)*

*Se si leggono tali previsioni in combinazione con quelle che dispongono la perdurante applicabilità, nel corso dei 36 mesi, delle sanzioni amministrative e penali vigenti, si giunge alla conclusione che non solo non vi è alcuna sospensione dei controlli di legalità sull'operato dell'impresa autorizzata alla prosecuzione dell'attività, ma vi sono un rafforzamento ed un allargamento dei controlli sull'osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata. (...)*

*La distinzione tra la situazione normativa precedente all'entrata in vigore della legge... e l'attuale disciplina consiste nel fatto che l'attività produttiva è ritenuta lecita alle condizioni previste dall'AIA riesaminata. Quest'ultima fissa modalità e tempi per l'adeguamento dell'impianto produttivo rispetto alle regole di protezione dell'ambiente e della salute, entro il periodo considerato,*

*con una scansione graduale degli interventi, la cui inosservanza deve ritenersi illecita e quindi perseguibile ai sensi delle leggi vigenti.*

*In conclusione sul punto, la norma censurata... traccia un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti. (...)*

*La ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.*

*Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. (...)*

*Nè la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale. (...)*

*L'autorizzazione al proseguimento dell'attività produttiva è subordinata, dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012, all'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa. Il richiamo operato in*

*generale dalla legge ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell'attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione. Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell'amministrazione, che si avvale dell'ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli impianti, si applichino misure che vanno - come già rilevato sopra - sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto... (...)*

*In definitiva, l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente, secondo la norma censurata nel presente giudizio, la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni. (...)*

*L'individuazione del bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è, come si è visto, il risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi di legittimità dell'atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi. (...)*

*Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto - essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti - ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi*

tecniche e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista. (...)

In conclusione sul punto, in via generale, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del d.l. n. 207 del 2012) determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento... di interesse strategico nazionale abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata a/a finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo. (...)

Tanto la norma generale appena richiamata, quanto quella particolare riferentesi all'Ilva di Taranto... autorizzano la prosecuzione dell'attività per un periodo determinato ed a condizione dell'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La ratio delle due discipline è dunque che si proceda ad un graduale, intenso processo di risanamento degli impianti, dal punto di vista delle emissioni nocive alla salute e all'ambiente, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con conseguente nocimento per l'attività economica, che determinerebbe a sua volta un elevato incremento del tasso di disoccupazione, già oggi difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali. Se l'adeguamento della struttura produttiva non dovesse procedere secondo le puntuali previsioni del nuovo provvedimento autorizzativo, sarebbe cura delle autorità amministrative preposte al controllo - e della stessa autorità giudiziaria, nell'ambito delle proprie competenze - di adottare tutte le misure idonee e necessarie a sanzionare, anche in itinere, le relative inadempienze.»

4.2. - Se le cose stanno così, non occorre chissà quale impegno speculativo per rilevare che, invece, nel D.L. n° 92, tutto quello che la Corte chiede, al fine di ritenere realizzato un ragionevole bilanciamento tra interessi costituzionali in conflitto tra loro, è completamente assente: manca perfino il riferimento ad un provvedimento, *mutatis mutandis*, analogo all'AIA, che - vai la pena tenerlo a mente - rappresenta niente di più che il presupposto minimo, e perciò ineludibile, per l'accettabilità costituzionale di simili norme di legge ("il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto... ma deve presumersi ragionevole").

Nell'art. 3, infatti, per le ipotesi, come quella in esame, di sequestri relativi ad impianti di interesse strategico nazionale ed a reati inerenti alla sicurezza dei lavoratori, l'Esecutivo ha posto soltanto due limiti alla prosecuzione dell'attività d'impresa: uno di tipo meramente cronologico, ovvero la durata non superiore ad un anno; l'altro, consistente nell'onere, da parte dell'impresa, in un dato termine, di predisporre 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". Punto.

Nulla si dice, innanzitutto, sulla natura di tali "misure aggiuntive": che quindi potrebbero essere rappresentate, in ipotesi, anche soltanto da meri cartelli di segnalazione, dispositivi di protezione individuale, prassi operative od altri strumenti (come i rudimentali ed estemporanei pannelli metallici che l'UVA s'è affrettata a piazzare dopo la tragedia morte dell'operaio Morricella), del tutto insufficienti a garantire adeguatamente la sicurezza dei lavoratori (sul punto, sia consentito rinviare al decreto di sequestro preventivo del 29 giugno scorso).

Non si esplicita, in particolare, a differenza di quanto è stato previsto con l'AIA per la materia ambientale, l'obbligo per l'azienda, seppur diluito in un termine più o meno consistente, che le "misure aggiuntive" siano quelle conformi alle migliori tecnologie disponibili (le quali - anche qui è bene ricordarlo - rappresentano il parametro di riferimento sia per quanto concerne la fattispecie di cui all'art. 437, c.p., che per il dovere di diligenza necessario ad escludere la responsabilità nei reati colposi, come appunto quello di cui all'art. 589, c.p.). Ne deriva che il dettato del cit. art. 3 risulterebbe rispettato, con conseguente diritto alla prosecuzione dell'attività produttiva, pur quando esse fossero del tutto inadeguate od insufficienti.

Ancor prima, anzi, non è contemplata alcuna forma, di partecipazione, da parte delle competenti amministrazioni pubbliche, nella elaborazione del piano di intervento aziendale, in completa distonia, anche sotto questo profilo, rispetto alla complessa procedura prevista dalla legge per l'AIA.

Ed ancora: nessuna forma di controllo è stata prevista non solo - come s'è appena detto - sui contenuti del piano aziendale, ma, addirittura, neppure sull'effettiva attuazione dello stesso. Infatti, l'azienda è stata onerata (nemmeno obbligata, con le eventuali sanzioni correlate) soltanto di comunicare il piano ad alcune autorità amministrative, mentre all'autorità giudiziaria procedente -chissà perché - neppure quello, bensì soltanto la notizia dell'avvenuta predisposizione di esso.

In ogni caso, se è previsto che Vigili del fuoco, ASL ed INAIL, ciascuno per le rispettive competenze, "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", nulla è detto per il caso in cui, all'esito di tali loro attività, quegli enti accertino l'insufficienza o l'inadeguatezza degli interventi aziendali, od anche, semplicemente, la mancata realizzazione di quanto indicato nel piano. Non è riconosciuta, ossia, né a tali istituzioni di controllo, e men che mai ad un giudice, ordinario od amministrativo che voglia essere, la potestà di sollecitare l'integrazione di tali misure o di applicare qualsivoglia tipo di sanzione.

Manca, dunque, pure la predisposizione di un apparato sanzionatorio, invece previsto dal D.L. 3 dicembre 2012, n. 207, ed anzi da questo rafforzato, che, nella trama argomentativa della Corte Costituzionale, ha rappresentato uno dei punti qualificanti per individuare nell'AIA, così congegnata, l'accettabile punto di equilibrio per il sacrificio dei diritti della persona costituzionalmente protetti. Se, allora, ci si sofferma, e nemmeno troppo, sulla disciplina introdotta dalla norma qui in rassegna, è agevole notare com'essa contenga un meccanismo di paralisi degli effetti di un provvedimento di sequestro dell'autorità giudiziaria, attivabile ad nutum dal destinatario del medesimo, col solo onere di comunicarlo ad alcuni enti.

E' oggi consentito per legge, ossia, nell'ordinamento italiano, che un'azienda, se 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

oggetto di giudizio - 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, che non possono nemmeno sindacarne contenuti ed attuazione.

Su un assetto normativo siffatto, che si vorrebbe ispirare a quello del D.L. n° 207/2012 ma che non gli somiglia affatto, se non nell'obiettivo di neutralizzare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale, s'impone, dunque, al giudice di invocare lo scrutinio di legittimità.

Sia la Corte Costituzionale a dire se una legge di tal fatta sia o meno compatibile con la nostra Carta fondamentale dei diritti.

4.3 – Venuto meno, anzi, più precisamente, non essendo stato proprio previsto, nell'art. 3 del decreto legge n° 92/2015, un ragionevole punto di bilanciamento, quanto meno analogo a quello ravvisato nell'AIA per la disciplina introdotta nel 2012 in materia ambientale, appare evidente - od almeno non manifestamente infondato, in coerenza il limite della cognizione spettante al giudice del fatto - che la compressione di alcuni interessi di rango costituzionale, indiscutibilmente realizzata dalla normativa in rassegna, non sia giustificata e sia, dunque, illegittima.

4.3.1. - Dubbi di legittimità sussistono, innanzitutto, con riferimento all'art. 2 della Costituzione, che impegna lo Stato a riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo.

Sarà pure vero - come ha spiegato la Corte Cost. nella dianzi citata sentenza n° 83 dei 2013 - che tra i diritti riconosciuti e tutelati dalla Costituzione non si possa stabilire una gerarchia; ma è altrettanto indiscutibile, perché lo dice apertis verbis l'art. 2, che alcuni di quelli sono "inviolabili". Se ne deve coerentemente desumere che essi debbano godere di una tutela, se non assoluta ed incondizionata, quanto meno privilegiata o - se si preferisce - rafforzata, rispetto ad altri interessi costituzionali che inviolabili non siano: con l'ulteriore conseguenza per cui il punto di equilibrio dell'eventuale conflitto tra gli uni e gli altri debba essere collocato quanto più vicino ai primi.

Ebbene, semmai fosse consentito di riconoscere il crisma dell'invulnerabilità soltanto ad uno dei diritti riconoscibili all'uomo, questo diritto non potrebbe essere che quello alla vita ed all'incolumità individuale, rappresentando tali beni l'imprescindibile presupposto per l'effettivo godimento di tutti gli altri

diritti della persona, a cominciare dalle libertà fondamentali, consacrate dagli articoli da 13 a 21 della Carta.

La disciplina dell'art. 3, D.L. n° 92/2015, pertanto, consentendo l'esercizio dell'attività d'impresa pur in presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana (come la tragica vicenda dell'operaio Morricella purtroppo attesta), senza pretendere dall'azienda l'adeguamento degli stessi alle più avanzate tecnologie di sicurezza, pare collidere con tale principio costituzionale.

4.3.2. - Altrettanto dicasi in relazione all'art. 3 della Costituzione.

Il trattamento di favore che il decreto legge riserva alle aziende di interesse strategico nazionale, in assenza di qualsiasi meccanismo di sollecitazione e di controllo delle stesse al fine del più rapido adeguamento dei relativi impianti agli standards di sicurezza imposti dalla legge agli altri operatori economici, rappresenta, invero, un ingiustificato privilegio, lesivo del principio costituzionale di uguaglianza.

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

4.3.3. - I dubbi di legittimità non paiono manifestamente infondati neppure con riferimento all'art. 4 della Costituzione, che "riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto".

Prima ancora di fondare "l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso" (come la Corte Costituzionale s'è curata di precisare nella ricordata sentenza n° 83), tale norma sta lì, non a caso tra i "principi fondamentali", per sancire il diritto al lavoro di ogni singolo cittadino, ribadendone la rilevanza centrale, in coerenza con l'enunciato d'esordio della stessa Carta: "L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro".

Ma - la precisazione appare fin troppo ovvia, o forse non è così - il "diritto al lavoro" non rende legittima la prestazione di un'attività lavorativa, quale che essa sia e quali che siano le condizioni in cui la stessa si svolga. Esso impone, in primo luogo e quale presupposto essenziale e inderogabile, che il lavoratore operi in condizioni di massima sicurezza.

In tal senso, del resto, la conferma più eloquente, ove mai necessaria, si rinviene nella cura con cui i costituenti hanno ribadito che “la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni” (art. 35, co. 1), altresì prevedendo espressamente una serie di diritti - per così dire - accessori e funzionali a garantirgli “un’esistenza libera e dignitosa” (equa retribuzione, formazione ed elevazione professionale, durata massima della giornata lavorativa, riposo settimanale, ferie retribuite, assistenza previdenziale e così via: artt. 35 - 38).

Anche rispetto a tale generale dovere di tutela del lavoro, dunque, l’art. 3 del D.L. n° 92, così com’è, appare in insanabile contrasto.

4.3.4. - Altrettanto è a dirsi in relazione all’art. 32, co. 1, Cost., ed al “diritto alla salute”, ivi consacrato.

In proposito, basterebbe rammentare le argomentazioni, dianzi testualmente riportate, con le quali la Consulta ha riconosciuto come non lesiva di esso la disciplina del D.L. n° 207/2012. A siffatto approdo, infatti, la Corte è giunta - come s’è visto - solo sul presupposto del soddisfacente contrappeso costituito dalla procedura di AIA, ed altresì con riferimento ad un diritto alla salute inteso come pretesa, costituzionalmente riconosciuta, al benessere psico-fisico dell’uomo ed alla salubrità dell’ambiente in cui questi vive.

Nella fattispecie che qui interessa, invece, non soltanto manca qualsiasi istituto o procedura che possa essere paragonato all’AIA, ma altresì il bene in pericolo è rappresentato non già, o non solo, dal generico benessere psico-fisico, quanto piuttosto dalla stessa vita e dall’incolumità individuale del cittadino-lavoratore. Sembra francamente incontestabile, allora, che, anche su questo punto, il ragionevole bilanciamento fra diritti costituzionali, postulato dalla Corte, manchi del tutto.

4.3.5. - Ulteriore profilo di incostituzionalità appare ravvisabile con riferimento all’art. 41, comma 2, della Carta, là dove si afferma che l’attività economica privata “non può svolgersi... in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.

Un impianto industriale, come l’altoforno “Afo/2”, che ha provocato l’atroce morte di un operaio e che - come risulta dagli atti del procedimento - ha manifestato anche nei giorni seguenti pericolose disfunzioni, con massive dispersioni di materie incandescenti, è un’offesa alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana di chi vi lavora.

Consentire - come il decreto legge prevede - che esso continui ad operare, ancorché soltanto per un periodo di tempo limitato, nemmeno in presenza di non ben definite “misure e attività aggiuntive”, bensì soltanto di un progetto di esse, peraltro unilateralmente predisposto dall’azienda interessata e non sindacabile né controllabile da altri, collide frontalmente - ad avviso del sottoscritto giudice - col divieto di cui al predetto art. 41, comma 2.

4.3.6. - L’intervento del Giudice delle Leggi, infine, si presenta indispensabile riguardo ad un ultimo profilo.

L’art. 112, Cost., affermando il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale da parte del Pubblico Ministero, implicitamente conferisce rango e tutela costituzionale, laddove necessario, alla potestà punitiva dello Stato, come indirettamente confermato, del resto, dai reiterati ed espressi riferimenti all’atto motivato dell’autorità giudiziaria”, quale imprescindibile presupposto per la limitazione delle libertà fondamentali del cittadino.

Tale potere-dovere, con altrettanta evidenza logica, si dispiega necessariamente in due direzioni: la repressione dei reati, ma anche la loro prevenzione. Sarebbe del tutto irrazionale, infatti, imporre di reprimere e sanzionare i reati, che rappresentano le condotte a più elevata valenza perturbatrice degli equilibri della comunità sociale, ed invece non renderne altrettanto doverosa la prevenzione.

Ne consegue che l’art. 3 del D.L. n° 92/2015, là dove consente la prosecuzione dell’attività produttiva anche in presenza di misure di protezione dei lavoratori non conformi alla migliore scienza ed esperienza del settore, e perciò permette il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante (quanto meno ai fini dell’art. 437, c.p., e, in caso di incidenti, anche degli artt. 589 e 590, c.p.), privando di efficacia i provvedimenti preventivi doverosamente adottati a tal fine dalle competenti autorità giudiziarie, va ad incidere su tale potestà costituzionale. E, nella verosimile assenza di un ragionevole punto di equilibrio, lo fa illegittimamente.

4.3.7. - E’ manifestamente infondata, invece, l’eccezione d’illegittimità costituzionale del citato art. 3, in relazione all’art. 77, co. 2, Cost., pure proposta dal Pubblico Ministero.

I dubbi di quest’ultimo, in ordine alla ricorrenza dei presupposti che legittimano il Governo a ricorrere allo strumento del decreto legge (“casi straordinari di necessità e d’urgenza”), costituiscono il precipitato dell’assunto - fatto proprio

da quell'autorità giudiziaria - per cui la disciplina così varata possa trovare applicazione nelle sole ipotesi in cui il provvedimento giudiziario renda impossibile l'esercizio dell'attività d'impresa.

Così, però, non è, per le ragioni più sopra diffusamente spiegate.

A tanto aggiungasi che - per costante giurisprudenza costituzionale - "l'esistenza dei requisiti della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza, che legittimano il Governo ad adottare, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, che perdono efficacia se non convertiti in legge entro sessanta giorni, può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, in quanto, secondo la nostra Costituzione, l'attribuzione della funzione legislativa al Governo ha carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale. Il predetto accertamento non sostituisce e non si sovrappone a quello iniziale del Governo e a quello successivo del Parlamento in sede di conversione - in cui le valutazioni politiche potrebbero essere prevalenti - ma deve svolgersi su un piano diverso, con la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori a tutela dei quali detto compito è predisposto. Inoltre, poiché la straordinarietà del caso, tale da imporre la necessità di dettare con urgenza una disciplina in proposito, può essere dovuta ad una pluralità di situazioni (eventi naturali, comportamenti umani e anche atti e provvedimenti di pubblici poteri) in relazione alle quali non sono configurabili rigidi parametri, valevoli per ogni ipotesi, il difetto dei presupposti di legittimità della decretazione d'urgenza può essere oggetto di scrutinio di costituzionalità, solo quando risulti in modo evidente" (così, C. Cost., sent. n° 171/2007; vds. pur sent. n° 29/1995). Nel caso specifico, dunque, trattandosi di questione comunque incidente sull'attività di uno stabilimento dichiarato dalla legge come "di interesse strategico nazionale", non risulta evidente il difetto di tali requisiti e, dunque, non si pone extra ordinem il ricorso del Governo allo strumento del decreto legge.

5. - In conclusione, quindi, l'incidente di esecuzione promosso dai difensori di "ILVA s.p.a. in a.s.", con istanza dell'8.7.2015, presupponendo necessariamente l'applicazione dell'art. 3 del decreto legge 4 luglio 2015, n°

92, non può essere definito indipendentemente dalla verifica della legittimità costituzionale di quest'ultimo.

La questione di legittimità costituzionale di tale norma risulta non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 2 - 3 - 4 - 32, comma 1 - 35, comma 1 - 41, comma 2 - 112 della Costituzione.

Di conseguenza, il presente giudizio incidentale dev'essere sospeso e gli atti debbono essere trasmessi alla Corte Costituzionale

#### PER QUESTI MOTIVI

Il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Taranto, visti gli articoli 1, L. cost. 9 febbraio 1948, n° 1; 23,1. 11 marzo 1953, n° 87; 1, Decr. Pres. Corte Cost. 21 luglio 2004:

solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto legge 4 luglio 2015, n° 92, in relazione agli artt. 2 - 3 - 4 - 32, comma 1 - 35, comma 1 - 41, comma 2 - 112 della Costituzione, nei termini cui in motivazione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Dispone la sospensione del giudizio in corso, promosso dai difensori di "ILVA s.p.a. in a.s.", con istanza dell'8.7.2015.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata agli amministratori e legali rappresentanti di "ILVA s.p.a. in a.s.", ai loro difensori, al pubblico ministero ed al presidente del Consiglio dei Ministri, nonché sia comunicata al presidente del Senato della Repubblica ed al presidente della Camera dei Deputati.

Dispone che la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte Costituzionale insieme agli atti, all'esito delle predette notificazioni e comunicazioni e con la prova di esse.

Taranto, 14 luglio 2015

**FRANCESCO GRASSI\***

***Il caso Ilva: ancora un conflitto tra legislatore e giudici***

SOMMARIO: 1. *Premessa* – 2. *Inquadramento della vicenda: dall'incidente sul lavoro alla rimessione della questione di legittimità del decreto legge n. 92 del 2015 fino al provvedimento di dissequestro* – 3. *Una dissonanza soltanto apparente: la questione di illegittimità costituzionale del d.l. n. 4 luglio 2015 n. 92* – 4. *Il bilanciamento dei valori costituzionali* – 5. *Le prospettive: definizione di nuovi assetti delle funzioni dei poteri dello Stato o assestamenti fisiologici?*

1. *Premessa*

Dopo due anni, la Corte costituzionale viene nuovamente investita da parte della magistratura tarantina della valutazione della legittimità costituzionale di un decreto legge con cui il Governo ha inteso consentire la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento Ilva di Taranto in relazione all'iniziativa dell'autorità giudiziaria che ne aveva sottoposto a sequestro uno specifico impianto<sup>2</sup>.

L'incidente mortale occorso ad un lavoratore dello Stabilimento nel corso delle attività di verifica del funzionamento dell'Altoforno n.2 ha determinato l'intervento della magistratura che ha ritenuto opportuno, nell'ambito delle

---

<sup>2</sup> Il riferimento è al caso del primo decreto c.d. "Salva Ilva" del 3 dicembre 2012 n. 207, con cui il Governo aveva consentito la prosecuzione dell'attività dell'impresa nonostante la circostanza che l'autorità giudiziaria tarantina avesse disposto il sequestro senza facoltà d'uso dell'intera area a caldo e dei prodotti finiti semilavorati. Lo Stabilimento Ilva, dichiarato *ex lege* di interesse strategico nazionale, è stato oggetto di plurimi interventi normativi a partire dal primo decreto legge del 3 dicembre 2012 fino al più recente d.l. n. 92 del 2015. Per quanto i singoli decreti abbiano oggetto diverso, il comune denominatore dell'azione del legislatore si rinviene nell'intenzione di far fronte, con lo strumento della decretazione d'urgenza, alla grave crisi industriale che ha interessato l'Ilva garantendo al tempo stesso l'effettiva esecuzione degli interventi di risanamento ambientale. Ad oggi risultano adottati nove decreti legge che riguardano le attività dell'Ilva di Taranto. L'intervento del legislatore non è però ancora riuscito ad arginare in modo definitivo la crisi dell'Ilva che ha causato, soltanto negli ultimi tre anni, ingenti impatti negativi sul sistema industriale e sulla stessa società italiana (secondo un recente studio Svimez, commissionato dal Sole24ore, la crisi dell'Ilva avrebbe determinato una riduzione del PIL pari a 9,87 miliardi di euro da ripartire tra: perdita di investimenti fissi lordi pari a 2,19 mld €, riduzione dell'export pari a 1,78 mld €, e contrazione dei consumi delle famiglie pari a 1,45 mld € - i dati sono riportati da P.BRICCO in *La crisi Ilva è costata 10 miliardi*, articolo pubblicato su *ISole24Ore* del 26 luglio 2015).

indagini preliminari per la definizione della responsabilità per l'accaduto, disporre il sequestro preventivo dell'impianto interessato senza facoltà d'uso e con spegnimento dello stesso, considerando sussistente il pericolo del ripetersi di eventi analoghi con la potenziale compressione della tutela della sicurezza e della salubrità dell'ambiente lavorativo<sup>3</sup>.

Gli effetti negativi sull'attività dello Stabilimento Ilva conseguente all'interruzione dell'attività dell'Altoforno n.2 hanno richiesto un nuovo intervento da parte dell'esecutivo che, con il d.l. 4 luglio 2015 n. 92<sup>4</sup>, ha autorizzato di fatto la prosecuzione dell'esercizio dell'impianto (in quanto di interesse strategico nazionale) sottoponendola al rispetto di specifiche prescrizioni (tra le quali la presentazione entro un termine decadenziale di un piano di adeguamento delle misure di sicurezza).

In risposta alla richiesta dei legali della Società Ilva di restituzione del bene sequestrato agli usi ordinari in applicazione della nuova normativa, il GIP di Taranto ha ritenuto invece opportuno sollevare questione di legittimità costituzionale del decreto legge, sospendendo così il giudizio sulla istanza fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Le iniziative assunte sia dalla magistratura tarantina che dal Governo dimostrano come sia ancora in atto un cortocircuito nel rapporto tra poteri dello Stato a cui corrisponde la progressiva perdita di una chiara definizione delle linee di confine tra le funzioni esercitate dal legislatore, dall'amministrazione e dalla giurisdizione.

Assistiamo infatti, da un lato, ad interventi della magistratura che sono diretti ad esercitare poteri di prevenzione (come quelle inerenti la sicurezza delle attività lavorative) che dovrebbero invece rientrare nelle competenze delle

---

<sup>3</sup> Il sequestro preventivo dell'Altoforno n.2 dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto è stato disposto dall'Autorità giudiziaria tarantina con riferimento ai reati di concorso in "Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro" (v. art. 437 cod.pen.) e cooperazione in omicidio colposo.

<sup>4</sup> D.L. 4 luglio 2015, n. 92 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*, Pubblicato nella Gazz. Uff. 4 luglio 2015, n. 153. Il decreto legge è stato lasciato decadere mentre l'originario articolo 3 (*Misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario*) è stato inserito tal quale (v. art. 21-octies) nella legge 6 agosto 2015, n. 132 di 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*, Pubblicata nella Gazz. Uff. 20 agosto 2015, n. 192, S.O.

amministrazioni preposte alla tutela dei beni giuridici interessati, e, dall'altro, a successivi interventi del potere esecutivo (mediante lo strumento del decreto legge) e del legislatore (mediante la conversione in legge) che sono invece diretti a ribadire la centralità della funzione di indirizzo politico nella determinazione del punto di equilibrio tra istanze contrapposte di tutela di diritti/valori tutti di rilevanza costituzionale.

L'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del Giudice per le indagini preliminari di Taranto, oggetto del presente commento, giustifica l'ammissibilità e fondatezza della questione di legittimità del decreto legge n. 95 del 2015 in quanto l'assetto dei valori definito con tale normativa non corrisponderebbe ai requisiti che la stessa Corte nella sentenza n. 85 del 2013 ha ritenuto indispensabili perché il punto di equilibrio scelto dal legislatore sia giudicato ragionevole.

La divergenza tra le discipline dei due decreti legge – come si proverà ad argomentare – si rivela però soltanto apparente avendo gli strumenti di decretazione d'urgenza la stessa struttura e le stesse finalità. Se la sostanziale identità delle fattispecie legislative dovrebbe determinare l'esito del giudizio di costituzionalità nel senso di una dichiarazione di infondatezza della questione si ha tuttavia la sensazione che rimangano ancora irrisolti gli interrogativi di fondo sottesi alla più generale problematica del bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e gli altri valori costituzionali: l'inerzia della pubblica amministrazione rispetto agli obblighi di vigilanza e controllo propri della funzione che esercita così come l'inadeguatezza degli interventi della politica rispetto a situazioni complesse possono giustificare un ruolo suppletivo da parte della magistratura?

*2. Inquadramento della vicenda: dall'incidente sul lavoro alla rimessione della questione di legittimità del decreto legge n. 92 del 2015 fino al provvedimento di dissequestro*

La vicenda che ha avuto origine con l'incidente che ha sfortunatamente determinato la morte di un operaio dell'Ilva si rivela sintomatica di una situazione in cui le funzioni assegnate ad organi costituzionali diversi nel loro

esercizio concreto manifestano la tendenza a sovrapporsi, dando così luogo a possibili conflitti di attribuzione.

Una breve descrizione di quanto accaduto a partire dall'inizio del mese di giugno 2015 ad oggi consente di inquadrare i termini in cui si è declinato il dialogo tra poteri dello Stato con riferimento al caso dello Stabilimento di interesse strategico nazionale dell'Ilva di Taranto<sup>5</sup>.

Il decesso (avvenuto l'8 giugno 2015) di un operaio addetto al rilevamento della temperatura nel c.d. "pozzino ghisa" dell'Altoforno n.2 a causa di un grave infortunio sul lavoro ha determinato l'apertura di un'indagine penale da parte della Procura della Repubblica di Taranto per violazione della normativa in materia di sicurezza perché l'azienda Ilva avrebbe omesso di installare dispositivi idonei a prevenire gli incidenti.

A giudizio del PM, le prime risultanze istruttorie avrebbero rivelato l'inadeguatezza del sistema di protezione installato dalla Società rispetto alla esigenza di garantire la sicurezza e l'incolumità dei lavoratori che svolgono attività all'interno dell'Altoforno n.2.

Con decreto del 18 giugno 2015, il magistrato inquirente riteneva pertanto opportuno disporre, in via di assoluta urgenza (e dunque senza attendere la pronuncia del giudice per le indagini preliminari), il sequestro senza facoltà d'uso dell'impianto in funzione della necessità di evitare il ripetersi di incidenti analoghi a quello che aveva causato la morte dell'operaio.

Di lì a poco, in data 29 giugno 2015, il sequestro veniva convalidato dal GIP di Taranto che, non ritenendo ancora sufficienti le misure aggiuntive adottate dalla Società a seguito dell'incidente, confermava la sussistenza della ragioni di tutela della incolumità dei lavoratori che avevano giustificato non

---

<sup>5</sup> Il gruppo ILVA, attivo da oltre 100 anni nella produzione e trasformazione di acciaio, è composto da ILVA S.p.A. e da un insieme di società operative strutturalmente collegate e funzionali al processo produttivo della stessa ILVA S.p.A. Il gruppo è presente in Italia e all'estero attraverso 24 unità produttive – Italia (17), Francia (4), Tunisia (2), Grecia (1) – e diversi centri servizi tutti fortemente integrati tra loro. Nel 2013 il Gruppo ha prodotto complessivamente 5,7 mln di tonnellate di acciaio, a fronte di una autorizzazione alla produzione annua di 8 mln di tonnellate. Il 25% circa della produzione viene esportata all'estero. Nel periodo gennaio-novembre 2013 ILVA S.p.A. si è attestata al 49% della produzione totale Italiana di laminati piani a caldo e al 6,5% di quella europea. Il principale impianto produttivo di ILVA è lo stabilimento a ciclo integrale di Taranto. Circa il 55% dei laminati di base prodotti a Taranto viene trasformato in prodotti pronti all'uso negli altri stabilimenti e nei centri servizi. Al 31 dicembre 2013 il gruppo ILVA impiega personale diretto per 16.200 unità.

soltanto la sottrazione dell'impianto alla disponibilità di Ilva ma anche la richiesta di interruzione del suo funzionamento.

In altri termini, l'autorità giudiziaria valutava come presupposto necessario per il dissequestro l'avvenuta esecuzione di interventi idonei ad adeguare l'impianto alle migliori tecnologie in materia di sicurezza antinfortunistica.

L'entità delle conseguenze in termini di ricadute economiche derivanti dall'impossibilità di utilizzare l'Altoforno n.2 da parte della Società Ilva<sup>6</sup>, ha giustificato un intervento da parte del Governo che definiva le condizioni normative al ricorrere delle quali l'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale (si tratta dunque di disciplina che ha carattere generale anche se l'occasione per la sua adozione deriva da un caso specifico) può proseguire anche se è intervenuto un provvedimento di sequestro preventivo da parte dell'Autorità giudiziaria<sup>7</sup>.

La continuazione dell'attività viene subordinata all'obbligo della predisposizione, entro 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, di un piano con misure aggiuntive che siano in grado di garantire la sicurezza sul luogo di lavoro che dovrà essere sottoposto alle autorità istituzionalmente preposte alla vigilanza e al controllo in materia di sicurezza (Asl, Inail e Vigili

---

<sup>6</sup> Come riportato infatti nella «*Relazione dei Commissari straordinari al 31 luglio 2015*» (disponibile all'indirizzo web [http://www.gruppoilva.com/items/535/allegati/1/Rel\\_Comm\\_al\\_31\\_luglio.pdf](http://www.gruppoilva.com/items/535/allegati/1/Rel_Comm_al_31_luglio.pdf)) «*Nel periodo di riferimento è regolarmente proseguita la gestione dell'ordinaria attività d'impresa. Sotto il profilo industriale si rappresenta che il livello della produzione è stato inferiore del 35% rispetto alla media del medesimo periodo del 2014. Le motivazioni di questa riduzione sono legate a due fenomeni: il primo è stato lo spegnimento dell'altoforno 5 (cd.AFO5), così come da prescrizione AIA; il secondo fenomeno è stato il sequestro dell'AFO2 a seguito del tragico incidente mortale accaduto l'8 giugno u.s.*»

<sup>7</sup> Il decreto legge utilizza la diversa tipologia di sequestro preventivo che è stata in precedenza delineata con il d.l. n. 207 del 2012. Sulla nuova funzione a cui viene chiamato ad assolvere il sequestro preventivo, si rinvia alle considerazioni di P. TONINI, *Il caso ILVA induce a ripensare le finalità e gli effetti del sequestro preventivo*, in *Diritto Penale e Processo*, 10, 2014, pp.1153 ss. Ad avviso dell'Autore, la normativa legislativa sul caso ILVA costituisce infatti «una nuova regolamentazione dei requisiti e degli effetti del sequestro preventivo, [...] nel senso che si è inciso profondamente su aspetti generali della configurazione del potere cautelare e dei suoi rapporti con l'attività del legislatore e della pubblica amministrazione: ormai sono presenti tre tipi di sequestro lato sensu "impeditivo" e due distinti trattamenti del "prodotto" del reato». Inoltre, le modifiche apportate dal primo decreto "Salva Ilva" non sono da ritenere meramente formali, in quanto «esse ineriscono ai requisiti ed agli effetti del sequestro e determinano una differente funzione del medesimo, in quanto il potere inibitorio dell'autorità giudiziaria risulta limitato da quello della pubblica amministrazione, titolare del potere di prevenzione sia delle conseguenze del reato commesso, sia di futuri reati».

del Fuoco). L'avvenuta predisposizione del piano dovrà essere comunicata all'Autorità giudiziaria interessata.

In ogni caso, viene imposto un limite temporale alla possibilità di proseguire l'attività che non potrà essere svolta decorsi 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.

La logica che presiede alla formulazione del nuovo decreto legge si manifesta coerente con quella a cui si era ispirato il precedente intervento che aveva riguardato il sequestro senza facoltà d'uso dell'intera area a caldo e dei prodotti finiti semilavorati<sup>8</sup>.

Lo stesso legislatore ha rimarcato i profili di analogia tra le due normative manifestando in tal modo l'intenzione di estendere il "giudicato di legittimità costituzionale" contenuto nella sentenza n. 85 del 2013 anche al nuovo decreto legge.

In entrambi i casi la decretazione d'urgenza ha costituito una risposta all'esigenza di effettuare un bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti (salvaguardia dell'occupazione, salute e ambiente salubre, sicurezza sul luogo del lavoro) che consentisse all'impresa di non interrompere la propria attività a condizione comunque di rispettare specifiche prescrizioni nelle forme e nei modi stabiliti dalla relativa normativa di settore (da un lato quella sull'Autorizzazione integrata ambientale, dall'altro quella relativa alla sicurezza sui luoghi di lavoro)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Il sequestro preventivo dell'area a caldo dello stabilimento siderurgico dell'Ilva di Taranto è stato disposto dall'Autorità giudiziaria tarantina con riferimento ai reati di disastro doloso c.d. "innominato" aggravato (art. 434, c. 1 e 2 c.p.), omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro aggravata (art. 437, c. 1 e 2 c.p.), avvelenamento di acque e sostanze alimentari (art. 439 c.p.), danneggiamento aggravato continuato (artt. 81, 635 e 639 c.p.), getto pericoloso di cose (art. 674 c.p.). Il successivo provvedimento di sequestro del prodotto finito e semilavorato è stato invece emanato in relazione alle fattispecie sopradette, nonché al reato di associazione per delinquere (art. 416 c.p.).

<sup>9</sup> Sul primo decreto Ilva, si rinvia a: M. MEZZANOTTE, *Il «sistema normativo ambientale» nella sentenza Ilva, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rass. parlamentare*, 2013, 669; A. MURATORI, *Decreto salva Ilva: scelte difficili*, *Ambiente*, 2013, p. 8; U. SALANITRO, *Il decreto Ilva tra tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione: riflessioni a margine della sentenza della corte costituzionale*, in *Corriere giur.*, 2013, p. 1041; M. MELI, *Ambiente, salute, lavoro: il caso «Ilva» (d.l. 3 dicembre 2012 n. 207, conv. con modif. dalla l. 24 dicembre 2012 n. 231; d.l. 7 agosto 2012 n. 129, conv. dalla l. 4 ottobre 2012 n. 171; d.l. 4 giugno 2013 n. 61, conv. con modif. dalla l. 3 agosto 2013 n. 89)*, in *Nuove leggi civ.*, 2013, p. 1017; C. GASPARRO, *Il «decreto Ilva»: un ragionevole bilanciamento di interessi*, in *Mass. giur. lav.*, 2013, p. 21; P. PASCUCI, *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto «salva Ilva» - Diritto alla salute vs. diritto al lavoro?*, in *Diritti lavori mercati*, 2013, p. 671.

L'intervento del Governo che aveva differito di 12 mesi gli effetti del sequestro preventivo dell'Altoforno n.2<sup>10</sup> è stato però contestato nella sua legittimità costituzionale da parte del GIP di Taranto, in sede di esame della richiesta da parte dei legali della Società Ilva di fare applicazione dell'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015.

Con ordinanza del 14 luglio 2015, infatti, il GIP ha ritenuto di dover sospendere il procedimento di valutazione dell'istanza rimettendo gli atti alla Corte costituzionale perché si pronunciasse sulla legittimità dell'art. 3 cit. in relazione agli artt. 2, 3, 4, 32 co. 1, 35 co.1, 41 co. 2 e 112 Cost.

Successivamente all'iniziativa del GIP, che ha investito della questione la Corte costituzionale, la Società Ilva, tuttavia, presentava una nuova istanza all'autorità giudiziaria con la quale richiedeva la revoca del sequestro subordinata all'imposizioni di prescrizioni relative alle integrazioni necessarie agli interventi da eseguire individuati nel piano delle misure aggiuntive già predisposto<sup>11</sup>.

A valle dell'esame della documentazione progettuale presentata da Ilva effettuato dagli organi tecnici delegati dal PM (Spesal, custode giudiziario e Consulente tecnico del PM), la Procura della Repubblica di Taranto, ritenuta improrogabile la necessità di garantire l'adeguamento dei dispositivi di sicurezza dell'impianto, disponeva la restituzione di quanto in precedenza sequestrato subordinando l'operatività e l'efficacia del dissequestro all'adempimento di una serie di prescrizioni secondo un definito cronoprogramma (una prima tranche da adempiere entro il 31 ottobre 2015, una seconda entro il successivo 30 novembre 2015). Per l'ipotesi di inottemperanza, veniva prevista la permanenza del vincolo cautelare sul bene.

Da un primo angolo visuale, sembra dunque che, con il provvedimento di dissequestro del 7 settembre 2015, la Procura della Repubblica abbia scelto di utilizzare lo strumento offerto dall'art. 85 delle disposizioni di attuazione del cod. proc. pen., in modo da conseguire l'obiettivo del ripristino della piena

---

<sup>10</sup> Il decreto legge non determina affatto la caducazione del provvedimento di sequestro preventivo che riprenderà a produrre effetto alla scadenza del termine assegnato per l'adeguamento degli impianti laddove ciò non si verifichi. Ciò porta ad escludere che vi sia stata un'ingerenza diretta da parte dell'esecutivo nell'esercizio delle prerogative della funzione giurisdizionale.

<sup>11</sup> L'istanza veniva presentata dai legali di Ilva in data 23 luglio 2015 corredata della documentazione tecnica per illustrare il programma degli interventi.

sicurezza per i lavoratori assicurando al tempo stesso che l'attività produttiva non subisca interruzioni.

*3. Una dissonanza soltanto apparente: la questione di illegittimità costituzionale del d.l. n. 4 luglio 2015 n. 92*

L'ordinanza di rimessione basa la propria argomentazione sulla presunta diversità tra il primo decreto legge del 2012 e il successivo del luglio 2015 che non consentirebbe di ritenere applicabile a quest'ultimo la patente di legittimità costituzionale data dalla pronuncia della Corte n. 85 del 2013.

Nonostante l'espresso richiamo al precedente da parte del Governo nel testo del nuovo decreto, il remittente non valuta corretta l'instaurazione di un parallelismo con lo schema dell'intervento legislativo giudicato legittimo dalla Corte costituzionale. Infatti, il d.l. n. 92/2015 non riprodurrebbe la combinazione tra norma di legge e provvedimento amministrativo, che aveva invece consentito al giudice delle leggi di ritenere non irragionevole il punto di equilibrio, in ordine alla accettabilità e alla gestione del rischio ambientale, definito mediante il procedimento di riesame dell'AIA.

Come sostenuto dalla stessa Corte (e adesso anche dal GIP che nel precedente giudizio aveva invece assunto posizioni contrarie), l'autorizzazione integrata ambientale rappresenta uno strumento idoneo a garantire il corretto bilanciamento della tutela del diritto all'ambiente perché il procedimento all'esito del quale viene adottata consente la partecipazione degli interessati in un'ottica di trasparenza delle scelte della pubblica amministrazione, la violazione di quanto stabilito dall'AIA viene sanzionata secondo uno specifico regime e l'atto che definisce l'assetto degli interessi infine può essere oggetto di sindacato davanti al giudice amministrativo.

Ad avviso del GIP, lo stesso apparato di garanzie partecipative e giurisdizionali non si ritroverebbe invece nel d.l. n. 92/2015 dal momento che:

a) la disciplina lavoristica (contenuta in modo particolare nel d.lgs. n. 81 del 2008) conferisce poteri e responsabilità in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro a determinate figure soggettive senza subordinare l'esercizio dell'attività d'impresa ad uno specifico atto autorizzatorio da parte della pubblica amministrazione;

b) vi sarebbe una compressione della funzione giurisdizionale esercitata dall'autorità penale in quanto la norma prevede che l'interessato debba comunicare al GIP soltanto l'avvenuta predisposizione del piano di misure, senza al tempo stesso riconoscere espressamente alla magistratura inquirente la possibilità di fare delle valutazioni di merito sull'adeguatezza del piano (attività di valutazione che sarebbe anche impedita dal fatto che l'interessato ad ottenere il beneficio della prosecuzione dell'attività non ha anche l'obbligo di trasmettere all'Autorità giudiziaria il documento in cui viene descritto il piano) (v. il comma 3, dell'art. 3 cit.).

In altri termini, la disposizione sopracitata ometterebbe di precisare quale valore giuridico assuma la comunicazione del Piano contenente le misure aggiuntive: non è chiaro se si tratta di una mera notizia ai fini dell'adozione delle determinazioni conseguenti in punto di efficacia del sequestro, oppure se è anche finalizzata all'attivazione dei poteri di controllo propri dell'autorità giurisdizionale (nel qual caso ad essa dovrebbe venire allegato l'elaborato tecnico).

In questa seconda prospettiva, nell'ordinanza il giudice remittente lamenta che «*L'art.3 del D.L. n. 92/2015 sembra costruito per non lasciare spazio alcuno alla discrezionalità del GIP nella concessione della sospensione della misura cautelare*»;

c) la continuazione dell'attività essendo collegata alla predisposizione di un piano di misure aggiuntive che viene predisposto dagli stessi soggetti che hanno violato la normativa sulla sicurezza, non contempla forme di partecipazione che garantiscano la possibilità di intervento dei terzi interessati. Inoltre, non sarebbe specificato che le misure scelte debbano adeguarsi alle più avanzate tecnologie (BATs – Best Available Techniques) in campo di tutela della sicurezza, come invece richiede la normativa in materia di AIA;

d) quando il comma 4 dell'art. 3 stabilisce che il Comando provinciale dei Vigili del fuoco, gli uffici dell'ASL e dell'INAIL (a cui viene trasmesso il piano integrativo) «*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*», non precisa l'attività di monitoraggio consista in un'attività di controllo sull'attuazione del piano o se si intenda anche che sia collegata alla valutazione dell'idoneità dei contenuti dell'atto.

e) infine, non sarebbe stato predisposto alcun apparato sanzionatorio perché l'atto legislativo nulla prescrive sulle conseguenze in caso di inottemperanza.

In breve, la Corte costituzionale viene chiamata a pronunciarsi se risulti o meno fondata l'affermazione, contenuta nell'ordinanza di remissione, secondo cui «è oggi consentito per legge, ossia nell'ordinamento italiano, che un'azienda, se 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 oggetto di giudizio – 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, che non possono nemmeno sindacarne contenuti ed attuazione».

In attesa della presa di posizione del giudice di legittimità<sup>12</sup>, ci si deve limitare a svolgere soltanto alcune considerazioni prognostiche sulla fondatezza dell'ordinanza di remissione.

In primo luogo, diversamente da quanto sostiene il GIP di Taranto, pare invece possibile rinvenire un *fil rouge* che collega gli interventi d'urgenza predisposti nel 2012 e nel 2015, al fine di consentire la prosecuzione delle attività produttive dell'Ilva.

In entrambi i decreti legge infatti si assiste al tentativo da parte del legislatore di ridefinire il perimetro della linea di demarcazione tra la funzione cautelare propria dell'autorità giudiziaria e la funzione di prevenzione generale che spetta alla pubblica amministrazione<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Nell'ipotesi in cui sia effettivamente chiamata a pronunciarsi perché l'adempimento alle prescrizioni disposte con il provvedimento di dissequestro del 7 settembre 2015 potrebbe determinare la sopravvenuta irrilevanza della questione visto che l'impianto verrebbe così restituito alla piena disponibilità della Società Ilva.

<sup>13</sup> v. R. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, 5 ss.; A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, ivi, 7 ss.; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, ivi, 12 ss.; G. ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimenti mentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, ivi, 16 ss.; G. ARCONZO, *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, ivi, 28 ss.; D. PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, ivi, 44 ss.; N. SELVAGGI, *Decreto Ilva e "rimedi penalistici"*, ivi, 379 ss.; F. DI CRISTINA, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 269 ss.; M. CUNIBERTI, *Il D.L. sull'Ilva, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Amb. & Svil.*, 2013, 205 ss.

L'*actio finium regundorum*<sup>14</sup> si sviluppa mediante l'elaborazione di un nuovo modello di sequestro preventivo *latu sensu* "impeditivo", che si caratterizza per la modifica dei requisiti formali e degli effetti del provvedimento di sequestro disposto ai sensi dell'art. 321 cod. proc. pen.<sup>15</sup>

La decisione sulla possibilità per l'impresa di utilizzare i beni oggetto di sequestro viene infatti spostata dall'autorità giudiziaria in capo all'esecutivo che non la subordina più al preventivo adempimento delle prescrizioni ma all'inizio dell'esecuzione di quanto richiesto che dovrà essere completata entro uno specifico termine dilatorio (decorso il quale riprendono efficacia gli effetti interdittivi del sequestro). La garanzia del rispetto di un corretto bilanciamento tra diritti costituzionalmente rilevanti viene data dall'applicazione alla fattispecie della specifica disciplina di settore in cui il legislatore ha definito il punto di equilibrio tra gli interessi che si contrappongono.

Gli elementi base su cui è costruita la strategia d'intervento da parte del legislatore si rivengono in egual misura sia nel d.l. 207/2012 sia Nel d.l. 92 / 2015

Nel primo caso (d.l. n. 207/2012), infatti, da un lato, la decisione sulla prosecuzione viene rimessa all'autorità amministrativa (il MATTM) e la gestione dello stabilimento viene affidata ai titolari dell'AIA a beneficio dei quali viene disposta la facoltà d'uso dei beni sottoposti a sequestro, e, dall'altro, come strumento di garanzia si utilizza la disciplina in materia di AIA (v. d.lgs. n. 152/2006).

Nell'altro caso (d.l. n. 92/2015), analogamente, l'impresa può continuare l'attività a condizione che le autorità amministrative preposte alla vigilanza e al controllo (ASL, Inail, Vigili del Fuoco) non manifestino contrario avviso, nel rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>16</sup> (v. d.lgs. n. 81/2008).

---

<sup>14</sup> Cfr. 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 *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, n. 3; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. cost.* 3/2013, pp. 1505-1511

<sup>15</sup> Cfr. P. TONINI, *Il caso ILVA induce a ripensare le finalità e gli effetti del sequestro preventivo*, cit., pp. 1158-1159.

<sup>16</sup> Per un inquadramento generale si rinvia a: L. FANTINI e A. GIULIANI, *Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro - Le norme, l'interpretazione e la prassi*, II ed., Giuffrè, Milano, 2014; P. RAUSEI, *Sicurezza sul lavoro - Responsabilità - Illeciti e sanzioni - Norme e procedure - Tabelle di sintesi e dizionario*, Ipsoa, Milano, 2014; T. VITARELLI, *Salute e sicurezza del lavoro*, in

Dimostrata l'esistenza di una *ratio* comune ad entrambi gli interventi legislativi, non consente di arrivare a conclusioni diverse la circostanza che il plesso normativo in materia di salute e sicurezza sul lavoro richiamato nel secondo decreto abbia caratteristiche non coincidenti con quello relativo alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento.

Innanzitutto, occorre partire da una considerazione di ordine sistematico che riguarda la ragionevolezza della scelta di fare riferimento alla normativa specifica per ciascun settore. In ciascuna di esse infatti il legislatore ha predisposto gli strumenti giuridici opportuni per effettuare il bilanciamento, ma, considerata la differenza ontologica tra i beni giuridici tutelati dai due plessi normativi (da un lato, il d.lgs. n. 81/2008 riguarda la salute e sicurezza sul lavoro, mentre, dall'altro, il d.lgs. n. 152/2006 la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento), non potranno certamente presentare le stesse caratteristiche.

Sotto un primo profilo, l'esigenza di garantire la partecipazione pubblica quando si tratta di sicurezza sul lavoro non si declina allo stesso modo garantistico che nell'ipotesi in cui si debbano approntare rimedi per una situazione di potenziale inquinamento. E ciò si può spiegare con la diversità della platea di potenziali interessati: l'insieme dei lavoratori di uno stabilimento rispetto ai quali si deve garantire la sicurezza è sicuramente di molti ordini di grandezza inferiore rispetto alla platea dei soggetti che possono subire un pregiudizio di carattere ambientale.

In ogni caso, il d.lgs. n. 81/2008 valorizza l'elemento della partecipazione dei lavoratori prevedendo obblighi di informazione, istruzione e formazione così come il coinvolgimento attivo al processo decisionale (v. in particolare, la Sezione VII *Consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori*).

I lavoratori infatti possono indicare (negli stabilimenti superiori a determinate soglie dimensionali l'indicazione diventa obbligatoria) propri delegati per la sicurezza che non soltanto devono essere consultati in relazione alla fase di valutazione dei rischi e di predisposizione di quanto necessario a garantire la tutela dei lavoratori, ma detengono anche un potere di verifica e di impulso perché possono segnalare alle autorità preposte al controllo (e anche ai datori di lavoro), l'inadeguatezza delle misure di prevenzione e protezione dai

---

*Diritto penale - Parte speciale - vol. I: Tutela penale della persona*, a cura di PULITANÒ D., parte VI, capitolo II, Giappichelli, Torino, 2014, 513.

rischi che sono state adottate chiedendo all'impresa l'adeguamento migliorativo delle misure in essere<sup>17</sup>.

Sotto un secondo profilo, non pare corretto neanche sostenere che nel sistema del d.lgs. n. 81/2008 si registri l'assenza di meccanismi di verifica (in sede amministrativa o in sede giurisdizionale) della idoneità delle misure predisposte per assicurare la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Sul piano dell'organizzazione, il d.lgs. n. 81/2008 delinea uno specifico sistema istituzionale che vede in posizione di vertice il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, il Ministero dell'Interno (per la prevenzione incendi), il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'Ambiente (per quanto riguarda le «attività a rischio di incidente rilevante»). L'apparato ministeriale si avvale di organi e uffici periferici (i Servizi di ispezioni del Lavoro, il Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco) che cooperano con gli assessorati della sanità delle Regioni e delle Province autonome (dai quali dipendono le Asl e le Arpa)<sup>18</sup>.

Nel quadro del riparto delle funzioni, le attività di vigilanza sull'osservanza degli obblighi di legge vengono attribuite, in particolare, all'azienda sanitaria locale competente per territorio e al Corpo nazionale dei vigili del fuoco per quanto riguarda la prevenzione degli incendi nei luoghi di lavoro.

Gli enti preposti alla vigilanza e controllo hanno poteri di verifica delle congruità delle soluzioni tecniche scelte dalle aziende, di inibizione sulla prosecuzione dell'attività in caso della reiterazione di gravi violazioni della normativa in materia di salute e sicurezza<sup>19</sup>, e possono anche esercitare le funzioni della polizia giudiziaria.

---

<sup>17</sup> Sul punto, l'art. 50 d.lgs. n.81/2008 riconosce al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza la funzioni di verifica e controllo del corretto adempimento degli obblighi in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

<sup>18</sup> Cfr. E. MOLLAME, *Organizzazione pubblica per la sicurezza – vigilanza e controllo*, in *Manuale Sicurezza*, AAVV, 2015, Ipsoa, Milano, p. 821 ss.

<sup>19</sup> Nel caso in cui vengano accertate violazioni in materia d'igiene e sicurezza sul lavoro che non soltanto rivestano il carattere della "gravità" assoluta, ma che vengano altresì "reiterate" da parte del datore di lavoro.

Infine, a presidio dell'ottemperanza alle disposizioni del d.lgs. n. 81/2008 il legislatore delegato ha posto un complesso sistema sanzionatorio che prevede sanzioni penali e amministrative riferite ai singoli ambiti lavorativi<sup>20</sup>.

L'esame (pur necessariamente sommario) della normativa quadro in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro porta a ritenere che il legislatore, con il d.l. 4 luglio 2015, nella sostanza abbia riproposto lo stesso schema che aveva utilizzato per superare il primo contrasto avuto con l'autorità giudiziaria tarantina in relazione al sequestro preventivo dell'area a caldo e dei prodotti semilavorati.

È dunque lecito attendersi che l'analogia strutturale esistente tra le due decretazioni d'urgenza si rifletta sull'esito del pronunciamento della Corte costituzionale, con la conferma del precedente orientamento già espresso nel 2013.

L'utilizzo da parte della magistratura tarantina dello strumento della sospensione del giudizio sull'istanza della Società Ilva, mediante rimessione degli atti alla Corte costituzionale, conferma, comunque, la permanenza del contrasto tra poteri dello Stato in relazione alla individuazione del soggetto istituzionale che deve decidere i tempi e i modi del risanamento ambientale o del ripristino della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Mediante la contestazione che *«L'art.3 del D.L. n. 92/2015 sembra costruito per non lasciare spazio alcuno alla discrezionalità del GIP nella concessione della sospensione della misura cautelare»*, infatti, il GIP rende evidente che l'obiettivo di fondo che persegue resta ancora quello di avere il potere di definire il punto di equilibrio nella tutela di beni costituzionali in rapporto di potenziale conflitto, sovrapponendo, ove necessario, le proprie valutazioni a quelle degli organi tecnici dell'Amministrazione.

La reazione del potere giudiziario in questo caso ha voluto evidentemente produrre la paralisi dell'iniziativa del legislatore perché sollevando la questione di legittimità costituzionale il GIP ha di fatto costretto la Società ad attivare la procedura della restituzione con imposizione di prescrizioni rientranti nella competenza del PM di cui all'art. 85 disp. att. cod.proc.pen., mentre per il principio di specialità avrebbe dovuto trovare applicazione la disciplina del d.l.

---

<sup>20</sup> Cfr. A. SCARCELLA, *Il sistema sanzionatorio nel nuovo testo unico della sicurezza*, in *Manuale Sicurezza*, AAVV, 2015, Ipsoa, Milano, p. 747 ss.

Nell'ambito di tale procedura la magistratura ha poi ridefinito i termini temporali per l'adeguamento dell'impianto (3 mesi anziché 12) e utilizzato le proprie prerogative istruttorie (diversamente da quanto previsto dal d.l.) per valutare la congruità del piano di misure aggiuntive rispetto alle esigenze di sicurezza collegate all'utilizzo dell'Altoforno n.2<sup>21</sup>.

In questa prospettiva di perdurante conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ci si può chiedere se un nuovo intervento da parte della Corte costituzionale sia davvero in grado di rimuovere le cause sottostanti al conflitto oppure possa nuovamente intervenire soltanto sugli effetti che esso determina.

#### *4. Il bilanciamento dei valori costituzionali*

L'iter del procedimento attivato dai giudici di Taranto mette di nuovo in evidenza il tema di quale sia la sede (quella legislativa?; quelle dell'amministrazione?; quella del controllo giurisdizionale?) nella quale possa essere effettuato in concreto il bilanciamento tra i contrapposti interessi della tutela della salute e dell'ambiente e quelli del diritto al lavoro e dell'impresa.

Il problema del bilanciamento dei valori costituzionali vede nel nostro sistema l'intervento attuativo del legislatore, che rinvia necessariamente l'esecuzione e la gestione dell'equilibrio individuato all'amministrazione, per trovare poi nei giudici la sede di controllo della correttezza dell'applicazione della legge, ma anche del rispetto della logica del sistema definito dalla Costituzione. Un controllo che spetta in primo luogo al giudice comune, che viene chiamato ad applicare direttamente la Costituzione, per quanto sia chiaro e possibile, ma che trova l'ultima parola nell'intervento del giudice costituzionale, che deve poter giungere, laddove non sia possibile l'interpretazione conforme, al ripristino della legalità costituzionale mediante l'annullamento della legge. Come noto, anche su questo piano la distinzione dei ruoli non è chiara perché il giudice costituzionale incontra, prima di giungere alla sua decisione il contributo sempre più ampio degli stessi giudici comuni, il cui spazio d'intervento è rafforzato sia con riferimento all'invito pressante,

---

<sup>21</sup> Infatti, l'esame di quanto predisposto dalla Società non è stato svolto dai soggetti indicati dal comma 4 del d.l. n. 92/2015 (Asl e Vigili del Fuoco), ma dallo Spesal, dal commissario giudiziale dello Stabilimento – nominato in sede di sequestro del 2012 – e da un consulente tecnico dello stesso giudice.

rivoltogli dalla stessa Corte costituzionale di applicare il principio dell'interpretazione conforme, sia dalla presenza, in molti settori decisivi del nostro sistema socio-economico, delle normative e dei principi comunitari, direttamente applicabili da parte dei giudici comuni<sup>22</sup>.

In presenza di questi elementi di incertezza e di condivisione delle responsabilità nel sistema, diventa indispensabile chiarire quali sono i criteri tecnico-giuridici per il bilanciamento dei valori costituzionali e chiarire quale è l'organo a cui è attribuita l'ultima parola su questo piano.

Il caso dell'Ilva di Taranto e la decisione della Corte costituzionale n. 85 del 2013 costituiscono un punto di riferimento importante nel dibattito su questi temi. Si tratta di un dibattito che il caso Ilva riapre continuamente e che forse tendenzialmente non può essere mai chiuso in modo definitivo.

La Corte costituzionale, nell'individuare quali sono i criteri sulla base dei quali esercitare il controllo del bilanciamento tra i valori costituzionali effettuato dal legislatore, ha individuato tre test che occorre effettuare: necessità, sufficienza, proporzione<sup>23</sup>.

In primo luogo, il criterio della necessità, nel senso che la scelta di limitare un diritto o un interesse costituzionale può essere giustificato solo dalla necessità di dare attuazione ad un altro diritto o interesse costituzionale che le norme vigenti pongono sullo stesso piano<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> In tema di bilanciamento nella giustizia costituzionale, v. A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Encicl. dir. – Annali*, Giuffrè, Milano, 2008, vol. II, tomo II, 185; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2002,

<sup>23</sup> In questi termini, A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., pp. 196 ss.

<sup>24</sup> v. Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85 (par. 9, considerando in diritto) «*Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una «rigida» gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute*

Nel caso dell'Ilva di Taranto, la definizione dell'equilibrio tra le esigenze della tutela dell'ambiente e le esigenze della salvaguardia dei diritti del lavoro e dell'occupazione viene equiparata.

Un secondo criterio è quello della sufficienza, nel senso che occorre verificare che l'interazione reciproca tra l'accrescimento di tutela dell'uno e la corrispondente diminuzione di garanzia dell'altro valore costituzionale soddisfi in modo non insufficiente le esigenze di garanzia dell'interesse o del diritto costituzionale che viene limitato<sup>25</sup>.

Un terzo e decisivo criterio è quello della valutazione se i limiti o la compressione dei diritti o degli interessi costituzionalmente rilevanti siano proporzionati, cioè non eccessivi, rispetto al sacrificio che viene imposto dal bilanciamento con gli altri valori costituzionali. Deve, cioè, essere garantito,

---

*significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».*

<sup>25</sup> v. Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85 (par. 10.1, considerando in diritto) «l'autorizzazione al proseguimento dell'attività produttiva è subordinata, dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012, all'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa. Il richiamo operato in generale dalla legge ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell'attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione. Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell'amministrazione, che si avvale dell'ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli impianti, si applichino misure che vanno [...] sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l'ambiente».

secondo un criterio di ragionevolezza, il rispetto del nucleo essenziale del valore costituzionale che viene compresso<sup>26</sup>.

Nell'applicare le tecniche di bilanciamento, il giudice, ed in particolare il giudice costituzionale, deve individuare la regola concreta del conflitto tra i valori costituzionali che, nel caso oggetto del suo giudizio, può permettere di stabilire quale sia la precedenza o comunque il punto di equilibrio tra i valori in gioco.

La scelta sulle precedenze, o prevalenze, dell'un valore sull'altro rischia di risolversi in una valutazione di merito, e di merito politico (e ciò avviene soprattutto quando la politica legislativa è debole o non sufficientemente ragionevole). Ma è indispensabile, per il giudice costituzionale, entrare nel dettaglio del concreto conflitto tra i valori che sono da bilanciare ed individuare sia il principio generale sulla prevalenza dell'uno rispetto all'altro, nel rispetto dei criteri di necessità, sufficienza e proporzione, sia nel precisare le condizioni alle quali il conflitto deve essere risolto in modo più specifico.

La dottrina cita, proprio per illustrare questa esigenza, la sentenza n. 127 del 1990 che, in relazione al problema della necessaria applicazione della migliore tecnologia disponibile, con il bilanciamento che deriva dal principio che possa essere adottata, purché non a costi eccessivi, ha affermato che non è irragionevole la possibile compressione del diritto alla salute in favore del valore costituzionale della tutela dell'ambiente, stabilendo quindi una equiparazione tra i valori che possono essere così bilanciati dal legislatore, ma ha anche stabilito precise condizioni perché ciò avvenga e cioè in particolare che, sul piano concreto, il risultato dell'applicazione della migliore tecnologia non porti a lesione della salute; che il criterio dei costi eccessivi non sia riferito alla singola impresa ma ad una pluralità indeterminata di imprese; che si tenga conto dei livelli di emissione accettabili e delle particolari situazioni di degrado che eventualmente debbono affrontare gli impianti esistenti.

---

<sup>26</sup> v. Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85 (par. 10.3, considerando in diritto) «*Il punto di equilibrio contenuto nell'ALA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista*».

In altri termini, la Corte fissa dei principi di bilanciamento lasciando successivamente ai giudici, ed eventualmente allo stesso legislatore, il compito di applicare tali principi. È quanto avvenuto anche con riferimento alla sentenza di Taranto.

Il nodo problematico che pone il bilanciamento tra i valori costituzionali, ed in particolare il bilanciamento con valori fondamentali come quello della salute e dell'ambiente, è costituito, come noto, dall'attribuzione, alla decisione che stabilisce le priorità e l'equilibrio tra i valori, di un contenuto politico, di una valutazione di merito che non avrebbe dei punti di riferimento normativi e giuridici certi.

È inevitabile constatare che in una Costituzione che si fonda su una pluralità di diritti e valori che la società condivide, le scelte destinate ad effettuare il bilanciamento tra tali valori hanno un contenuto oggettivamente politico, in quanto si tratta di definire la qualità e la quantità dei beni costituzionali coinvolti e stabilire il relativo rapporto sulla base, appunto, di valutazioni che si risolvono necessariamente in giudizi di valore.

Occorre tener conto che esiste ancora un confine tra quella che è la scelta di politica legislativa e la scelta del giudice costituzionale nel bilanciamento dei valori.

Se il legislatore del 1953, di fronte ad una Corte della cui funzione e della cui natura ancora non si aveva una chiara percezione, affermava il divieto di «ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento» (art. 28), non tenendo conto della necessaria intrinseca politicità delle norme costituzionali che la Corte è chiamata ad interpretare (con la conseguente necessità di scelte di natura politica, di politica costituzionale, che la Corte non può non effettuare)<sup>27</sup>, dall'altra parte vi è ancora

---

<sup>27</sup> Come noto, il ruolo "politico" dei giudici costituzionali rappresenta un tratto caratterizzante di tale tipologia di organo: «alla base di tutti i sistemi di giustizia costituzionale c'è la politica e c'è la giurisdizione. I vari sistemi nascono dal dosaggio di questi due momenti» (così E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1996, p.31). Con riferimento al caso italiano è stato autorevolmente affermato che «la funzione della Corte è politica, ma allo stesso tempo non appartiene alla politica» (v. G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Einaudi, Torino, 2005). Infatti, se si dà ad un organo il potere di annullare le leggi, sia pure in base ad un parametro che è quello dato dalla Costituzione, si dà a questo organo la possibilità di incidere sull'indirizzo politico, perché le leggi realizzano l'indirizzo politico dei parlamenti, dei governi, delle maggioranze. Perciò la funzione della Corte (di qualunque Corte costituzionale) è, per il suo oggetto, naturalmente politica: ma, aggiunge Zagrebelsky, la Corte svolge una funzione politica ma non appartiene alla politica dal momento che l'organo non ha una collocazione nel sistema politico

una distinzione tra il ruolo che può svolgere la scelta di politica legislativa del legislatore, che esprime la sintesi che le parti politiche rappresentate in Parlamento sono in grado di effettuare per attuare in concreto i principi costituzionali ed il ruolo di “custode” degli esiti di tale bilanciamento e di rispetto della coerenza di tali esiti con i principi costituzionali che spetta alla Corte.

Laddove la decisione politica entra nel concreto degli interessi in conflitto e li risolve, secondo il principio di maggioranza, la Corte costituzionale interviene sulla base dei criteri tecnico-giuridici dell'interpretazione, con l'obbligo della motivazione e l'individuazione di tecniche di giudizio e di decisione che permettono di definire il contenuto irretirabile della Costituzione. In definitiva, è la Corte l'ultimo decisore del bilanciamento che corrisponde alla Costituzione vigente e che, in qualche modo, la definisce, secondo anche principi di leale collaborazione con gli altri poteri dello Stato (ed in particolare con il legislatore, che – nell'ipotesi di conflitto irresolubile con le decisioni della Corte – ha lo strumento del procedimento aggravato di revisione costituzionale).

La tutela dell'ambiente pone in crisi i metodi tradizionali di definizione delle norme vigenti e delle relative antinomie (l'abrogazione della norma precedente da quella successiva, la gerarchia tra le norme, la specialità, la competenza) perché ciò che conta nella tutela dell'ambiente è il risultato concreto dell'equilibrio ambientale e del rispetto dei diritti che tale equilibrio è in grado di tutelare. Ciò rende molto concreto il giudizio sul bilanciamento che viene effettuato dalla Corte costituzionale che assume, nel momento in cui effettua il bilanciamento tra i valori costituzionali, un ruolo di garanzia della

---

analogia agli organi politici (al Parlamento, al Governo, allo stesso Capo dello Stato che ha, sia pure con un potere “neutro”, una politicalità nella sua rappresentanza). In una prospettiva comparatistica, assume particolare rilievo il caso della Corte Suprema negli Stati Uniti d'America. Sulla “politicalità” delle decisioni di tale giudice è stato rilevato che «*A Supreme Court decision contains two commonly recognized policy outcomes. First, there is the disposition in the case, which determines which litigant prevails in the legal dispute. Second, there is the legal principle announced by the Court that consists of the holding – the answer to the question raised in the case – and the legal reasoning that justifies the holding. [...] The legal reasoning, however, can have more far-reaching consequences by altering the existing state of legal policy and thus helping to structure outcomes of future disputes*» (in questi termini, T.G. HANSFORD E J.F. SPRIGGS II, *The Politics of Precedent on the U.S. Supreme Court*, Princeton, 2006). Per una recente analisi comparata dei sistemi di giustizia costituzionale, vedi L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata – Dai modelli ai sistemi*, Giappichelli, Torino, 2015.

stessa unità del sistema e di equilibrio tra i poteri che nel sistema sono chiamati ad attuare la Costituzione.

*5. Le prospettive e la responsabilità dei soggetti legittimati ad effettuare il bilanciamento.*

La questione dell'Ilva di Taranto e la prima decisione della Corte costituiscono di per sé un esempio paradigmatico del modo con cui, rispetto alla tutela dell'ambiente, sono chiamati ad intervenire, per dare attuazione ai valori costituzionali, si potrebbe dire contestualmente, sia il legislatore sia l'Amministrazione, sia il giudice.

La nuova ordinanza di rimessione dimostra che non si è ancora raggiunta una demarcazione nitida dei confini delle rispettive funzioni. Risulta infatti chiaro che i singoli poteri dello Stato interessati al bilanciamento continuano a tentare di affermare la propria primarietà rispetto agli altri utilizzando gli strumenti inerenti alla rispettive prerogative istituzionali.

Nel caso concreto, la responsabilità di questi attori è particolarmente evidente e suggerisce anche delle indicazioni per le riforme indispensabili del nostro sistema.

In primo luogo, il legislatore deve avere il coraggio e la capacità di individuare una politica ambientale fondata su una scelta adeguata dell'interpretazione dei principi costituzionali e prevenire, anziché inseguire, le emergenze ambientali attraverso una chiara definizione dei principi per la tutela dell'ambiente che sono individuati a livello europeo e che debbono trovare dei punti di equilibrio razionali e proporzionati alla realtà economica industriale italiana. Sul punto occorre aprire un dibattito che non è stato fino ad oggi fatto in modo chiaro, per esempio sul concetto di "sviluppo sostenibile" e sugli altri principi definiti dal Titolo I del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'Amministrazione non può rischiare di avere un ruolo privo dell'autorevolezza tecnica indispensabile. Ruolo che può essere recuperato, non tanto con l'affermazione della prevalenza delle indicazioni date dagli organismi tecnici nazionali, ma che deve passare attraverso un dibattito in contraddittorio sul piano scientifico e con una trasparente valutazione, secondo ragionevolezza, delle tecniche disponibili.

Il bilanciamento tra i valori costituzionali dell'ambiente e gli altri valori costituzionali dipende dall'autorevolezza delle competenze scientifiche che possono essere attivate e dalla possibilità di avere un'adeguata informazione e raccolta dei dati indispensabili. Su questo piano, è difficile accettare un bilanciamento effettuato sia dal legislatore che dall'Amministrazione, che non sia supportato da adeguate istruttorie e confronti sul piano tecnico sufficientemente approfonditi e trasparenti.

I giudici non possono rinunciare alla necessaria valutazione della complessità del sistema giuridico e delle valutazioni tecniche che accompagnano le scelte per la tutela dell'ambiente e debbono quindi porre in essere, anche nel procedimento giurisdizionale, tutte le possibilità per attivare il confronto interdisciplinare che solo può portare ad un corretto equilibrio tra gli interessi in conflitto, nonché ad una motivazione adeguata in grado di legittimare la bontà delle scelte decisionali.

La Corte costituzionale costituisce l'*extrema ratio* per la definizione di questo tipo di conflitti e per definire il bilanciamento tra i valori costituzionali: non c'è dubbio che, nel caso di Taranto, la sua attivazione è stata indispensabile e che il punto di equilibrio individuato sia quello corretto, ma non definitivo.

L'intrinseca complessità delle dinamiche sottese al rapporto tra funzioni dello Stato (acuita dalla rilevanza delle problematiche ambientali) non consente però di comprendere se la scelta del legislatore con il d.l. n. 92/2015 trova la sua ragion d'essere esclusivamente nelle necessità di urgenza collegate alla gravità della crisi in cui versa una società di interesse strategico, oppure se si riveli sintomatica del fatto che è in atto una transizione da vecchi stereotipi verso nuovi modelli nella definizione dell'equilibrio tra poteri.

Non essendo possibile in questa sede prendere una posizione definitiva sul tema della possibilità/opportunità che il giudice (soprattutto quello ordinario) eserciti il proprio potere decisionale tenendo conto dell'accettabilità sociale e della sostenibilità economica delle proprie decisioni, non ci si può comunque esimere dal prospettare che, ove ciò si verificasse, si andrebbe incontro al "rischio" di attribuire alla magistratura responsabilità e poteri che non solo non ha, ma che non dovrebbe neanche avere, ponendola così sullo

stesso piano degli attori politici a cui invece compete la definizione delle scelte di bilanciamento<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> v. in questo senso, Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85 (par. 12.6, considerando in diritto) «*Né può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti*».

**ABSTRACT**

Francesco Grassi - *Il caso Ilva: ancora un conflitto tre legislature e giudici*

La questione dell'Ilva di Taranto e la prima decisione della Corte costituzionale costituiscono di per sé un esempio paradigmatico del modo con cui, rispetto alla tutela dell'ambiente, sono chiamati ad intervenire, per dare attuazione ai valori costituzionali, si potrebbe dire contestualmente, sia il legislatore sia l'Amministrazione, sia il giudice. La nuova ordinanza di rimessione del luglio 2015 dimostra che non si è ancora raggiunta una demarcazione nitida dei confini delle rispettive funzioni. Risulta chiaro che i singoli poteri dello Stato interessati al bilanciamento continuano a tentare di affermare la propria primarietà rispetto agli altri utilizzando gli strumenti inerenti alla rispettive prerogative istituzionali. Nel caso concreto, la responsabilità di questi attori è particolarmente evidente e suggerisce anche delle indicazioni per le riforme indispensabili del nostro sistema.

---

*The issue of Ilva's plant in Taranto and the first Corte costituzionale decision in themselves constitute a paradigmatic example of the way in which, with respect to environmental protection, the executive, the legislative and the judicial are called upon to act and to give effect to the constitutional values. The new referral order in July 2015 demonstrates that has not been yet reached a clear demarcation of the boundaries between State powers' respective functions. It appears clear that the individual powers of the State in balancing values and rights continue to assert its primacy over other using the tools related to their institutional prerogatives. In Ilva's case, the responsibility of institutional actors is noteworthy and suggests directions for reforms in our system.*