

**Paolo Pascucci**

**La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva".  
Diritto alla salute vs. diritto al lavoro?\***

**Sommario:** **1.** Premessa. **2.** Occupazione e produzione. **3.** Il bilanciamento tra diritto alla salute e diritto alla occupazione (e alla produzione). **4.** La strategicità dell'Ilva. **5.** Chi minaccia la produzione e l'occupazione dell'Ilva? **6.** Ragionevole bilanciamento e assolutezza dei diritti fondamentali? **7.** Il nucleo essenziale del diritto alla produzione ed all'occupazione: il rilievo dell'organizzazione. **8.** L'importanza della prevenzione nella politica ambientale europea. Per una visione sistemica di tutte le questioni ambientali. **9.** Quale diritto alla salute?

**I. Premessa**

Apparentemente, nella vicenda del cosiddetto decreto "salva Ilva"<sup>1</sup> e della sentenza con cui la Corte costituzionale ne ha valutato la legittimità<sup>2</sup>

\* Il presente scritto costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno su "Taranto è in Europa! La sentenza della Corte costituzionale sul decreto "salva-Ilva" e la politica ambientale dell'Unione europea", svoltosi il 16 luglio 2013 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo.

<sup>1</sup> D.l. 3 dicembre 2012 n. 207, convertito con modificazioni nella l. 24 dicembre 2012 n. 231, su cui v. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Dir. pen. contemp.*, n. 1/2013, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), p. 5 ss.; MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, ivi, p. 7 ss.; SPERTI, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, ivi, p. 12 ss.; ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, ivi, p. 16 ss.; ID., *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, ivi, p. 28 ss.; PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, ivi, p. 44 ss.; CUNIBERTI, *Il D.L. sull'Ilva, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Ambiente & sviluppo*, 2013, n. 3, p. 205 ss.; SISTO, MONTARULI, *Prime riflessioni sulla compatibilità delle misure a tutela della salute e della sicurezza pubblica di cui al Decreto salva Ilva - 2 con i principi della Costituzione Italiana e con la Normativa Comunitaria*, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), 3 luglio 2013. Più in generale, sulla vicenda dell'Ilva v. COLOMBO e COMITO, *L'Ilva di Taranto e cosa farne. L'ambiente, la salute, il lavoro*, edizioni dell'asino, 2013.

<sup>2</sup> C. cost. 9 maggio 2013 n. 85, su cui v. GENINATTI SATÈ, "Caso Ilva": la tutela dell'ambiente

il diritto del lavoro sembrerebbe restare sullo sfondo. Infatti, dalla pronuncia della Corte emergono, a tutto tondo, essenzialmente profili di diritto penale e di diritto processuale, di diritto amministrativo e dell'ambiente, di diritto costituzionale e di diritto comunitario.

Il diritto del lavoro, tradizionalmente inteso come diritto del rapporto di lavoro, non risulta direttamente chiamato in causa. In particolare, i classici profili del diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori – attinenti al rapporto tra salute e sicurezza sul lavoro e diritto all'iniziativa economica privata – sembrerebbero posti al margine della vicenda e della decisione della Corte.

Tuttavia, lungi dal non sussistere, quei profili restano in qualche modo avvolti nel cono d'ombra proiettato dalla particolare rilevanza, nella vicenda in esame, dell'“assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione”, per dirla con le testuali parole dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 207/2012.

Senonché, se uno dei fondamentali obiettivi di quel decreto è asseritamente la salvaguardia dell'occupazione, è difficile pensare che il diritto del lavoro non venga in qualche modo in gioco. In verità, nel d.l. n. 207/2012, l'*occupazione* viene in luce accanto alla *produzione*. Occupazione e produzione, quindi, ovvero *diritto al lavoro* e *diritto all'intrapresa economica*: utilizzando i riferimenti costituzionali, l'art. 4 e l'art. 41 Cost.

Anzi, nella motivazione della sentenza n. 85/2013 con cui dichiara infondate le censure di costituzionalità del d.l. n. 207/2013, la Corte costituzionale effettua il bilanciamento tra i diritti fondamentali in gioco assumendo come termine di confronto con il diritto alla salute (art. 32 Cost.) proprio il diritto al lavoro o all'occupazione (art. 4 Cost.).

Scopo di queste brevi osservazioni è essenzialmente quello di verificare se sia stato corretto istituire questo confronto e quali implicazioni ne siano derivate. Il che induce a prendere le mosse proprio dalla previsione con cui il legislatore ha attribuito decisiva importanza al diritto all'occupazione con riferimento alla vicenda in esame.

*attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013), in [www.fonumcostituzionale.it](http://www.fonumcostituzionale.it), 16 maggio 2013; MASSA, Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 2/2013; CAVANNA, Ilva: criterio di ragionevolezza e bilanciamento dei diritti (nota a Corte cost. n. 85/2013), in *Ambiente & sviluppo*, 2013, n. 7, p. 631 ss.*

## 2. Occupazione e produzione

Nell'art. 1 del d.l. n. 207/2012 *occupazione e produzione* risultano così intimamente connesse da sembrare quasi dar corpo ad un'endiadi. Eppure, nonostante gli indubbi collegamenti, tali concetti sono e restano pur sempre tra loro distinti. L'occupazione, infatti, è comunque solo uno strumento della produzione e, per certi versi, ne costituisce un effetto.

Si tratta del resto di concetti o, meglio, di diritti, che, oltre a promanare da fonti costituzionali diverse (appunto gli artt. 4 e 41), normalmente sono tutt'altro che convergenti, dovendo anzi già tra loro bilanciarsi, rappresentando entrambi, a ben guardare, l'uno il limite dell'altro.

Per un verso, il diritto all'occupazione o al lavoro si deve necessariamente bilanciare con il diritto all'iniziativa economica privata, il quale ultimo, ancorché implicitamente, costituisce sovente un limite assai penetrante per la piena realizzazione del primo<sup>3</sup>. Per un altro verso, invece, è la stessa libertà di intrapresa a doversi bilanciare con il diritto al lavoro, risultandone variamente limitata essenzialmente al fine di contemperare l'impatto sociale delle scelte imprenditoriali<sup>4</sup>.

Va peraltro osservato che il lavoro o l'occupazione che costituisce oggetto della pretesa evocata nell'art. 4 Cost. e nell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali della U.E. non è un lavoro od un'occupazione qualsiasi, bensì, specialmente se inteso come subordinato (ma ormai non più solo in tal caso)<sup>5</sup>, un lavoro necessariamente rispettoso delle regole poste dall'ordina-

<sup>3</sup> Basti pensare, a tale proposito, all'assenza di un obbligo dell'imprenditore di assunzione, fatte salve tuttavia le ipotesi in cui ciò sia richiesto da ragioni di solidarietà sociale (lavoro dei disabili). O ancora al fatto che, sebbene la Carta dei diritti fondamentali della U.E. riconosca il diritto di ogni individuo di lavorare (art. 15) e la libertà di impresa (art. 16), la stessa Carta ammette indirettamente la prevalenza di quest'ultima sul diritto alla conservazione del posto di lavoro: infatti, attribuendosi ad ogni lavoratore il diritto ad una tutela contro il licenziamento ingiustificato (art. 30), indirettamente si ammette il diritto di licenziare giustificatamente sia a fronte di comportamenti illeciti del lavoratore, sia in presenza di ragioni *lato sensu* economiche *sub specie* di licenziamento individuale o collettivo.

<sup>4</sup> È quanto accade, per citare alcuni esempi, nel caso delle già menzionate assunzioni obbligatorie dei disabili, oppure con riferimento all'onere probatorio di *repechage* nel licenziamento per giustificato motivo oggettivo, o ancora rispetto alla procedimentalizzazione sindacale dei licenziamenti collettivi.

<sup>5</sup> Sulla tendenza "universalistica" della più recente disciplina legislativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro cfr. PASCUCCI, *Dopo la legge n. 123 del 2007. Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*, in WP C.S.D.L.E.

mento a sua tutela, tra cui, *in primis*, quelle relative alla salute ed alla sicurezza dei lavoratori.

Parlare di diritto al lavoro<sup>6</sup> significa necessariamente parlare di diritto al *lavoro sicuro*<sup>7</sup>. Soltanto questo è il lavoro evocato dalle fonti costituzionali nazionali e sovranazionali e ciò perché, essendo il lavoro un'attività della persona umana e non una semplice merce, su di esso non possono non riflettersi le garanzie fondamentali delle persone (dignità, libertà, salute e sicurezza). Ne consegue che il *diritto al lavoro* (inteso come il diritto a cercare, a trovare ed a conservare un'occupazione) è il diritto ad un lavoro legale e sicuro, vale a dire esattamente ... quello di cui si occupa il *diritto del lavoro* (inteso come il diritto del rapporto di lavoro che si sia costituito).

Proprio l'esigenza di legalità e di sicurezza del lavoro a cui si aspira o che si vuole conservare condiziona in modo penetrante la libertà di intrapresa economica privata. E se, per un verso, per tutelare la dignità personale del lavoratore, sono previsti limiti procedurali all'esercizio degli stessi poteri gerarchici dell'imprenditore<sup>8</sup>, per un altro verso, al fine di salvaguardare l'integrità fisica e morale dei suoi lavoratori (art. 2087 c.c.), risulta addirittura sensibilmente condizionata la stessa capacità organizzativa dell'imprenditore<sup>9</sup> – vale a dire la sua stessa libertà di “fare impresa” – la quale non può esplicarsi se non nel quadro di regole a cui, a partire dalla direttiva quadro n. 89/391/CEE, ogni Stato membro dell'Unione europea si è dovuto conformare<sup>10</sup>.

“Massimo D'Antona”. *IT* - 73/2008, p. 31 ss. Per un'analisi sistematica del d.lgs. n. 81/2008 cfr. ZOPPOLI L., PASCUCCI, NATULLO (a cura di), *Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori. Commentario al D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 aggiornato al D.Lgs. 3 agosto 2009, n. 106*, Ipsoa, 2010.

<sup>6</sup> Sul significato di tale espressione v. il classico contributo di MANCINI, *Art. 4*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, p. 199 ss.

<sup>7</sup> Cfr. DEL PUNTA, *Diritti e obblighi del lavoratore: informazione e formazione*, in MONTUSCHI (a cura di), *Ambiente, salute e sicurezza. Per una gestione integrata dei rischi di lavoro*, Giappichelli, 1997, pp. 166, 181, 183.

<sup>8</sup> Si pensi a quelli che incidono sul potere di controllo o su quello disciplinare.

<sup>9</sup> Cfr. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, 3<sup>a</sup> ed., FrancoAngeli, 1986.

<sup>10</sup> In questo quadro, si può “fare impresa” solo rispettando le misure di prevenzione finalizzate a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori, le quali si basano sui seguenti principi fondamentali: a) evitare i rischi; b) valutare i rischi che non possono essere evitati; c) combattere i rischi alla fonte; d) adeguare il lavoro alla persona; e) tener conto del grado di evoluzione della tecnica; f) sostituire ciò che è pericoloso con ciò che non lo è o lo è meno; g) programmare la prevenzione in chiave sistemica, integrando in essa la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro; h) dare

Parafrasando l'art. 41, co. 2, Cost. combinato con l'art. 32 Cost., risulta così legittima soltanto l'attività imprenditoriale che garantisca un *lavoro sicuro* per i propri lavoratori.

3. *Il bilanciamento tra diritto alla salute e diritto alla occupazione (e alla produzione)*

Questa premessa intendeva semplicemente fornire qualche preliminare ragguaglio sui due concetti – l'occupazione e la produzione – che, accanto alla salute, rientrano tra i *beni protetti* del decreto-legge in esame.

Sebbene, come poc'anzi precisato, siano tra loro concettualmente distinte, produzione e occupazione appaiono in verità inscindibili sia nel d.l. n. 207/2012 sia nella vicenda che vi è connessa. L'occupazione – intesa come *diritto alla conservazione del posto di lavoro* – dei lavoratori dell'Ilva dipende strettamente dalla prosecuzione della produzione aziendale, di cui rappresenta quindi un imprescindibile effetto<sup>11</sup>.

La connessione tra occupazione e produzione si rivela d'altronde quanto mai importante nel momento in cui si tratta di valutare la costituzionalità del decreto e la ragionevolezza del bilanciamento che esso propone. La stretta relazione tra produzione e occupazione fa sì che la stessa Corte costituzionale tenda a semplificarne l'immagine limitando il bilanciamento con il diritto alla salute soltanto al diritto al lavoro.

Sarebbe tuttavia fuorviante pensare che, così facendo, nel processo di bilanciamento la Corte non tenga in considerazione anche la produzione. Per quanto sembri "oscurata" dall'occupazione, in realtà la produzione è ben presente sulla scena anche perché, come in un singolare gioco di specchi, se è indubbio che l'occupazione costituisce uno strumento indefettibile della produzione, quest'ultima a sua volta rappresenta lo strumento altrettanto insostituibile per l'effettiva salvaguardia dell'occupazione, stante oltretutto l'assenza di credibili alternative.

la priorità alle misure di protezione collettiva; i) impartire adeguate istruzioni ai lavoratori (art. 6 della dir. n. 89/391/CEE).

<sup>11</sup> D'altronde, sia per l'ingente numero di lavoratori coinvolti direttamente ed indirettamente (si pensi all'indotto), sia per la difficile situazione economica generale, non paiono emergere alternative credibili in termini di opportunità occupazionali, a meno di non pensare ad un colossale e radicale ma anche difficilmente realizzabile intervento pubblico, comprensivo degli strumenti di sostegno al reddito (CIGS).

Per la verità, nell'ordinanza di rimessione alla Corte, si era rilevato come fosse ontologicamente errato contrapporre il diritto al lavoro al diritto alla salute, essendo quello al lavoro un diritto che "anzitutto si svolge nel pieno rispetto di tutti i diritti fondamentali della persona (salute, sicurezza, libertà, dignità umana, ecc.), i quali valgono, dunque, a permearne l'essenza, cosicché nessuna contrapposizione dovrebbe profilarsi tra i due diritti, la tutela del lavoro presupponendo imprescindibilmente quella della salute".

Se dunque, nonostante l'incontestabilità di queste affermazioni, la Corte costituzionale pone tuttavia in bilanciamento<sup>12</sup> il diritto alla salute con il diritto al lavoro ciò sembrerebbe allora significare che ad entrare in conflitto con il diritto alla salute non è un astratto diritto al lavoro in quanto tale, bensì è il diritto al lavoro nella sua dimensione di effetto riflesso o di necessario corollario (o strumento) del diritto alla produzione. Il che è come dire che, in determinate situazioni caratterizzate da eccezionalità (che qui il legislatore definisce "strategicità"), il bilanciamento tra diritto alla salute e diritto alla produzione non potrebbe essere effettuato trascurando le ricadute sociali delle limitazioni che tale bilanciamento inevitabilmente produrrebbe sul diritto alla occupazione.

Forse, però, il bilanciamento – o ciò che così viene chiamato<sup>13</sup> – tra diritto alla salute e diritto all'occupazione emerge come l'unico bilanciamento praticabile. Infatti, poiché la previsione costituzionale sull'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) nel suo comma 2 stabilisce già "un ordine tra diritti o interessi potenzialmente in conflitto" che, combinandosi con l'art. 32 Cost., si estende anche al diritto alla salute (come più volte sottolineato dalla stessa Corte costituzionale), potrebbe dubitarsi che tra diritto alla produzione e diritto alla salute sia possibile un vero e proprio bilanciamento.

Insomma, citando parole della letteratura costituzionalistica, il particolare contesto che ha dato luogo alla controversia parrebbe esigere un allargamento

<sup>12</sup> Sulla tecnica del bilanciamento v., tra i tanti, MORRONE, voce *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *ED*, Annali, vol. II, tomo II, Giuffrè, 2008, p. 185 ss.; FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, in FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di VITALE, Laterza, 2001; PINO GIOR., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Rag. prat.*, 2007, p. 219 ss.

<sup>13</sup> Cfr. per alcuni spunti critici MANGIAMELI, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dottrina europea della tutela dei diritti fondamentali*, in PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, 2006, p. 471 ss.

dell'oggetto del giudizio di costituzionalità ad interessi che sembrerebbero giustificare decisioni non "a rime obbligate"<sup>14</sup>.

In effetti, se si ignora il peculiare contesto della vicenda, eccezionale quanto triste e disperante, difficilmente possono comprendersi i termini delle sue possibili soluzioni.

#### 4. *La strategicità dell'Ilva*

L'eccezionalità – anzi la straordinaria eccezionalità – della situazione emerge del resto nello stesso d.l. n. 207/2012 il quale appresta una speciale disciplina per le ipotesi in cui, "in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale" (così la rubrica dell'art. 1 del d.l. n. 207/2012) con non meno di 200 lavoratori "vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione" (art. 1, co. 1, del d.l. n. 207/2012).

Da un lato si evidenzia un parametro sostanzialmente qualitativo, là dove si richiede che lo stabilimento industriale rivesta "interesse strategico nazionale". Dall'altro, emerge un parametro di tipo quantitativo, esigendosi che presso tale stabilimento sia occupato "un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno" (art. 1 del d.l. n. 207/2012).

Quanto alla *crisi* a cui il legislatore fa riferimento, non si tratta di una qualsiasi *crisi economica o strutturale* dell'impresa, bensì di una peculiare situazione di criticità connessa al rischio che l'attività dell'impresa arrechi grave nocumento alla salute ed all'ambiente.

Ciò emerge non tanto – come sarebbe stato opportuno – dalla pudica formulazione del già richiamato art. 1, bensì dalle premesse del provvedimento là dove si parla di "condizioni di criticità esistenti che possono incidere sulla salute", nonché dove si richiama l'esigenza di "assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili". Una situazione, dunque, di *rilevante criticità ambientale* che, nel caso di specie, è peraltro formalmente emersa in seguito all'intervento dell'autorità giudiziaria: aspetto, questo, tra i più discussi del provvedimento, su cui non è tuttavia mio compito soffermarmi.

Sempre nella premessa del provvedimento emergono gli elementi atti

<sup>14</sup> Cfr. MORRONE, *op. cit.*, p. 194.

a suffragare il carattere di interesse strategico nazionale dell'Ilva. Anzi, per la precisione, vi si afferma che è “la continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A.” che “costituisce una priorità strategica di interesse nazionale, in considerazione dei prevalenti profili di protezione dell'ambiente e della salute, di ordine pubblico, di salvaguardia dei livelli occupazionali”.

Per come è letteralmente formulata, quest'espressione sembra dunque accreditare la strategicità dell'Ilva non tanto per il suo profilo produttivo (si tratta pur sempre del principale produttore dell'acciaio necessario alle industrie meccaniche del nostro Paese), quanto per la sua situazione di crisi da cui emergono rilevanti rischi, tra loro connessi, per la tutela dell'ambiente e della salute, per l'ordine pubblico e per la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Forse, invece che di *strategicità*, sarebbe stato più opportuno parlare di *emergenza*, come peraltro riconosce la stessa Corte costituzionale (punto 12.2). Ma, a guardar bene, anche in provvedimenti legislativi precedenti (quelli relativi all'emergenza dei rifiuti in Campania o al cantiere dell'alta velocità in Val di Susa), il connotato dell'interesse strategico nazionale viene assunto dal legislatore più in una prospettiva *difensiva-protezionistica* che in un'ottica di sviluppo strategico. Se quindi lo stabilimento tarantino è indubbiamente strategico (sebbene non lo si dica esplicitamente) per quanto attiene alla sua tipologia produttiva, lo è ancor di più per i livelli occupazionali che riesce a garantire in un'area del Paese in cui il lavoro è sempre più un miraggio, come traspare esplicitamente dallo stesso decreto. È quindi strategico soprattutto per i rischi che la sua eventuale chiusura comporterebbe sul piano sociale.

La rilevanza di questi ultimi rischi si evidenzia del resto anche considerando l'ulteriore requisito posto dal decreto-legge affinché l'impresa possa usufruire della sua speciale disciplina, vale a dire il consistente organico occupazionale.

Si tratta di un elemento ricorrente in vari provvedimenti legislativi di politica industriale, citati dalla stessa Corte costituzionale, nonché in varie disposizioni che disciplinano la sicurezza sul lavoro<sup>15</sup>: previsioni che ricon-

<sup>15</sup> In particolare, nel d.lgs. n. 81/2008, si riferiscono ad aziende con più di 200 lavoratori: l'art. 31, co. 6, lett. e, che impone il servizio di prevenzione e protezione interno; l'art. 47, co. 7, lett. b, che eleva da uno a tre il numero dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; l'Al-

nettono alla dimensione *macro* dell'impresa un rafforzamento dei presidi di tutela per la salute e la sicurezza dei lavoratori.

##### 5. *Chi minaccia la produzione e l'occupazione dell'Ilva?*

Da che cosa sono minacciate quell'occupazione e quella produzione che si intendono salvaguardare?

Non già da una crisi di mercato, come sempre più spesso accade oggi. Vero è che, sebbene lo stabilimento tarantino sia il più grande impianto siderurgico d'Europa, esso deve comunque fare i conti con le economie emergenti del pianeta la cui concorrenza diviene ogni giorno più pressante per i minori costi di produzione ivi praticati. Cionondimeno, almeno per il momento, non è una crisi di mercato a minacciare l'Ilva.

A minacciare l'Ilva o, meglio, la produzione e l'occupazione dell'Ilva, sono piuttosto i frutti avvelenati di una dissennata politica industriale ed urbanistica che, per decenni, facendo leva sul ricatto occupazionale, particolarmente fertile in molte aree del Mezzogiorno, ha fatto sì che l'equilibrio fra i tanti diritti in gioco (quello alla salute dei cittadini e dei lavoratori, quello all'intrapresa economica e quello all'occupazione) risultasse decisamente sbilanciato a favore di questi ultimi. A minacciare l'Ilva è quindi ... l'Ilva stessa, con le sue tecnologie ed i suoi presidi di sicurezza obsoleti, distante dalle moderne e ben più sicure acciaierie di altri paesi europei.

Sembra un paradosso, ma a minacciare l'occupazione e la produzione dell'Ilva è ... l'esigenza di ridare il necessario spazio al diritto alla salute dei cittadini (ma anche degli stessi lavoratori). Un'esigenza che può essere soddisfatta essenzialmente attraverso due strade.

La prima, più radicale, è quella che, attribuendo assoluta prevalenza alla tutela della salute, tende a ridurre sempre più gli spazi di operatività di quel processo produttivo che, per come si è svolto, è responsabile della lesione al diritto alla salute. Su questo versante si colloca l'intervento della magistratura tarantina, il quale, riguardato sotto altra ottica, non è che l'inevitabile conseguenza dell'assenza della politica, nazionale e locale, come del resto è avvenuto già altre volte nella storia più e meno recente di questo Paese.

La seconda strada è quella che, riaffermando, ancorché tardivamente, il ruolo della politica – intesa come governo della cosa pubblica – e dei suoi strumenti istituzionali (*in primis* la legge), tende invece, in una visione di si-

stema che operi una mediazione tra i vari valori ed interessi in gioco, a ristabilire un equilibrio tra gli stessi individuando un percorso finalizzato a realizzarne un ragionevole bilanciamento. Ed è quanto si è tentato di fare con il decreto-legge in esame, che la Corte costituzionale ha reputato idoneo a quel fine.

Il problema – del quale non posso occuparmi – è che, nella vicenda dell’Ilva, la seconda strada è stata imboccata quando era già stata intrapresa la prima, così ingenerandosi quel conflitto approdato poi più volte sul tavolo della Consulta.

Ma, al di là di ciò, un aspetto è chiaro. La lesione del diritto alla salute non era direttamente imputabile all’esercizio del diritto all’occupazione, giacché responsabile di tale lesione era ed è unicamente l’esercizio abnorme, o non rispettoso delle regole, del diritto alla produzione.

Ciò non significa ignorare che l’esigenza in tutti questi anni di garantire occupazione “ad ogni costo” possa aver funzionato da volano di una produzione spregiudicata e disinvolta, la quale resta tuttavia la principale responsabile della vicenda tarantina. Il che, per altro verso, induce tuttavia a riflettere sulle tante responsabilità anche omissive del passato, alle quali probabilmente ben pochi possono dirsi estranei.

D’altro canto, pur non potendosi qui diffondere sugli aspetti del decreto legati alla possibile lesione della funzione giurisdizionale<sup>16</sup>, non bisogna dimenticare che se il legislatore ha assunto l’assoluta salvaguardia del diritto all’occupazione come una priorità del proprio intervento ciò ha fatto dopo che la magistratura aveva contestato ai responsabili dell’Ilva una serie di reati tra i quali anche quello di rimozione e/o omissione dolosa di cautele a salvaguardia della salute dei lavoratori sul posto di lavoro.

Non essendo ammissibile che l’assoluta salvaguardia dell’occupazione potesse comportare la salvaguardia del lavoro insicuro, l’art. 1, comma 2, dell’autorizzazione integrata ambientale (AIA) riesaminata ha così previsto che l’esercizio dell’impianto debba “avvenire nell’integrale rispetto della vigente normativa, in particolare in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”. Sebbene tale obbligo discenda già *per tabulas* dalle direttive comunitarie e dalla legislazione nazionale, la previsione appena menzionata è solo appa-

legato II che preclude al datore di lavoro di svolgere direttamente i compiti di responsabile del servizio di prevenzione e protezione.

<sup>16</sup> Sui cui v. gli scritti citati in nota 1.

rentemente tautologica giacché pare tendere a scongiurare possibili sospetti su come debba ora intendersi la salvaguardia dell'occupazione.

#### 6. *Ragionevole bilanciamento e assolutezza dei diritti fondamentali?*

A questo punto sorge però un altro interrogativo. Prima di porlo, è tuttavia necessario richiamare le testuali parole utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85/2013.

La *ratio* della disciplina del d.l. n. 207/2012 – afferma la Corte – “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” – sottolinea la Corte – “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”.

Da qui – rileva ancora la Corte – discende l’infondatezza dell’assunto del giudice rimettente “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) 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”.

E qui, appunto, sta il nocciolo della questione. Se, come afferma la Corte, nessuno dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione ha la prevalenza *assoluta* sugli altri e, quindi, neppure lo stesso diritto primario alla salute può considerarsi *assoluto*, e se tutto si risolve nella ricerca di un *punto di equilibrio dinamico secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza che non consentano un sacrificio del nucleo essenziale dei diritti in gioco*, nel caso di specie potrebbe aversi l'impressione che ben più del nucleo essenziale del diritto alla produzione e, conseguentemente, di quello all'occupazione sia stato salvaguardato, mentre altrettanto non sia avvenuto per quanto attiene al diritto alla salute.

Come afferma la stessa Corte, il d.l. n. 207/2012 traccia un *percorso di risanamento ambientale* ispirato al bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e della salute e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti.

Senonché, trattandosi di un processo di risanamento destinato a protrarsi nel tempo (fino a 36 mesi), che coesiste con lo svolgimento dell'attività produttiva e da quest'ultima è finanziato, mentre il diritto alla produzione e conseguentemente all'occupazione verrebbero salvaguardati pressoché integralmente, quello alla salute dovrebbe invece fare i conti appunto con la parzialità e la lentezza degli interventi di risanamento con ciò che potrebbe conseguirne in ordine alla sua effettiva tutela.

D'altronde, quando richiama esplicitamente l'“assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione”, l'art. 1, d.l. n. 207/2012 non vuol forse dire che la produzione e l'occupazione debbono essere *assolutamente preservate*, e cioè preservate *in toto*? E non è perlomeno lecito invece dubitare che il diritto alla salute dei cittadini di Taranto sia posto *assolutamente* al riparo dai rischi che promanano dallo svolgimento del processo produttivo dell'Ilva quand'anche sia rispettoso delle prescrizioni dell'AIA riesaminata?

Se è indiscutibile che per l'*assoluta* tutela di tale diritto occorrerebbe ben altro, la presunta considerazione asimmetrica dell'assolutezza dei diritti in gioco potrebbe ingenerare più di un dubbio sulla realizzazione del *ragionevole punto di equilibrio* evocato dalla Corte.

7. *Il nucleo essenziale del diritto alla produzione ed all'occupazione: il rilievo dell'organizzazione*

Ma è proprio vero che, nella vicenda in esame, il diritto alla produzione e quello all'occupazione risultano tutelati oltre la soglia del loro nucleo essenziale a scapito di quello alla salute? È vero cioè che – emergendo qui quello che è stato definito “il lato oscuro del bilanciamento”<sup>17</sup> – occupazione e produzione finiscono per prevalere sulla salute?

Per sciogliere questo dilemma occorre considerare che il diritto alla produzione non si risolve esclusivamente nella capacità di erogare un determinato quantitativo di prodotto, ma riguarda anche tutto quanto sia necessario per giungere ad un simile risultato.

Detto altrimenti, a venire in gioco non è solo il *quantum* della produzione, ma anche e soprattutto il *quomodo* della stessa: in una parola, la sua *organizzazione*. Ed è essenzialmente sul *quomodo* della produzione, sulla sua organizzazione che incide l'AIA riesaminata, ponendo vincoli di vario genere al fine di contenere il più possibile l'impatto ambientale.

D'altro canto, non è forse in questo stesso senso che va inteso l'art. 41 Cost. quando, sancita al comma 1 la libertà di iniziativa economica privata, richiede al comma 2 che il suo *esercizio* sia compatibile con l'utilità sociale e che non rechi danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità? Dove l'*esercizio* di quella libertà non solo non corrisponde esclusivamente allo scopo finale di quest'ultima, ma riguarda soprattutto le modalità mediante cui tale libertà appunto si “svolge”, il suo *quomodo*, la sua organizzazione.

Potrebbe quindi non essere del tutto azzardato ipotizzare che, in quanto finalizzata al risanamento dell'impianto – e, quindi, in senso lato, alla tutela della salute e dell'ambiente – la salvaguardia della produzione e dell'occupazione si iscriva in un disegno di funzionalizzazione dell'iniziativa economica privata ad un interesse pubblico. D'altronde, in tal senso potrebbe essere letto lo stesso recente decreto-legge di commissariamento dell'Ilva<sup>18</sup>.

In ogni caso, l'applicazione dell'AIA riesaminata dovrebbe valere a bonificare quell'organizzazione della produzione che sino ad ora è stata responsabile dei danni all'ambiente ed alla salute, la cui tutela viene concretamente

<sup>17</sup> Così CANTARO, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Giustizia e diritto nella scienza giuridica europea*, Giappichelli, 2011, p. 20.

<sup>18</sup> D.l. 4 giugno 2013 n. 61, convertito con modificazioni nella l. 3 agosto 2013 n. 89.

ritenuta praticabile solo mediante un percorso di risanamento che non può prescindere dalla continuità della produzione svolta peraltro nel rispetto dell'AIA.

In questo quadro, la salvaguardia dell'occupazione funge ad un tempo sia da strumento servente per la garanzia della produzione funzionalizzata al risanamento, sia quale bene collaterale protetto e da proteggere.

La salvaguardia del diritto all'occupazione è un riflesso, per quanto importante, di come l'organizzazione della produzione dell'impresa deve atteggiarsi per risultare in ragionevole equilibrio con la tutela del diritto alla salute. Cosicché, come del resto è sempre accaduto, l'occupazione potrà essere salvaguardata in subordine alle scelte imprenditoriali, nel caso di specie tuttavia fortemente conformate dalla legge e dall'AIA riesaminata.

Non può quindi escludersi che, ove le prescrizioni di quest'ultima impongano particolari adattamenti dell'organizzazione produttiva in vista del perseguimento del ragionevole equilibrio più volte richiamato, possano verificarsi alterazioni dei livelli occupazionali, fermi restando in questi casi i sostegni previsti dall'ordinamento lavoristico e previdenziale (cassa integrazione guadagni, mobilità ecc.).

Cosicché, almeno in astratto, pare di poter dire che la salvaguardia dei diritti all'occupazione ed alla produzione non risultano eccedenti il loro nucleo essenziale.

Quanto al confronto tra i diritti in gioco, oggetto del bilanciamento con il diritto alla salute è, come si è anticipato, non il diritto al lavoro in quanto tale, bensì il diritto al lavoro nella sua dimensione di corollario del diritto dell'impresa alla produzione dal quale risulta inevitabilmente mediato.

L'ipotizzata funzionalizzazione della produzione potrebbe fra l'altro scongiurare il rischio che il bilanciamento istituito dalla Corte direttamente tra diritto al lavoro e diritto alla salute induca il diritto all'intrapresa o alla produzione a celarsi semplicemente dietro al diritto al lavoro, tenendo quest'ultimo "in ostaggio" per difendersi dalla minaccia per l'impresa derivante dall'esigenza della tutela della salute.

In tal senso, non sarebbe stato tuttavia inopportuno un chiarimento interpretativo da parte della Corte in ordine al significato dell'art. 1 del d.l. n. 207/2012, così come un maggior approfondimento del rapporto tra salute, produzione e lavoro.

8. *L'importanza della prevenzione nella politica ambientale europea. Per una visione sistemica di tutte le questioni ambientali*

Sullo sfondo della vicenda resta comunque ... il titolo del convegno da cui hanno tratto spunto queste osservazioni: Taranto è in Europa! E, a ben guardare, tutta la vicenda risulta condizionata dal modo con cui in Europa si affronta la questione dell'impatto ambientale degli impianti industriali.

Se si considera che le regole ambientali europee sono le regole di una comunità che si fonda sul principio della libera concorrenza e della libertà di impresa, sarebbe ingenuo pretendere che quelle regole annichilissero totalmente ogni possibile rischio per l'ambiente derivante da insediamenti produttivi.

La strada seguita dalle direttive europee è piuttosto quella della prevenzione e della riduzione integrate dell'inquinamento che, come afferma il 5° considerando della direttiva 2010/75/UE, possono essere garantite dal fatto che le singole installazioni operino esclusivamente se in possesso di un'autorizzazione.

Tale autorizzazione, come stabilisce espressamente in Italia l'art. 4, comma 4, lett. c, del d.lgs. n. 152/2006, "ha per oggetto la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività... e prevede misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente salve le disposizioni sulla valutazione di impatto ambientale".

Il vero nodo è comprendere che cosa significhi "prevenzione". Un utile ausilio per comprendere questo concetto può essere fornito dalla disciplina della sicurezza sul lavoro. L'art. 3, lett. d, della direttiva quadro n. 89/391/CEE definisce la prevenzione come "il complesso delle disposizioni o misure prese o previste in tutte le fasi dell'attività nell'impresa per evitare o diminuire i rischi professionali".

È quindi nell'attività di prevenzione che si realizza il punto di equilibrio tra l'attività di impresa, in tutte le sue fasi, e la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Una prevenzione – si badi bene – finalizzata innanzitutto ad evitare o ad eliminare i rischi insiti nell'organizzazione dell'impresa ed a ridurli soltanto ove essi siano effettivamente inevitabili o ineliminabili: non vi sarà stata quindi adeguata prevenzione ove l'impresa non abbia fatto tutto quanto sia tecnicamente possibile per organizzare il lavoro senza rischi o con

i minori rischi possibili. La prevenzione dunque deve essere inglobata nelle stesse scelte organizzative imprenditoriali assumendo così la dimensione di prevenzione “primaria”<sup>19</sup>.

Tutto ciò, nel campo della sicurezza sul lavoro, presuppone la valutazione dei rischi, che costituisce l’obbligo primario ed indelegabile del datore di lavoro. Una “valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell’ambito dell’organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza” (art. 2, lett. q, d.lgs. n. 81/2008).

Anche qui emerge quel *dinamismo* dell’equilibrio tra diritti di cui parla la Corte costituzionale. La garanzia della sicurezza sul lavoro costituisce un *work in progress* inarrestabile, il che tuttavia non significa che la sua proiezione nel tempo ne attenui precettività ed effettività in corso d’opera.

Se mi sono permesso di sottolineare tutto ciò è perché i principi su cui si fondano la disciplina della sicurezza sul lavoro e la disciplina della tutela dell’ambiente sono sostanzialmente analoghi e convergenti.

Eppure, fino ad oggi, sicurezza lavoristica e sicurezza ambientale hanno spesso rappresentato due mondi scarsamente comunicanti. Nel dibattito italiano non mancano talora tentativi di desumere da interpretazioni giurisprudenziali del diritto ambientale indicazioni per il versante lavoristico. È tuttavia mancata una considerazione sistemica ed integrata di tutte le questioni ambientali, che potrebbe iniziare a delinearci grazie ad alcuni segnali.

Uno di questi è nell’art. 2, lett. n, d.lgs. n. 81/2008, il quale, sviluppando il concetto di prevenzione accolto dalla citata direttiva comunitaria, la intende come “il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell’integrità dell’ambiente esterno”.

Un altro segnale emerge proprio dall’art. 1, comma 2, dell’AIA riesaminata dell’Ilva, là dove prescrive che “l’esercizio dell’impianto dovrà avve-

<sup>19</sup> Sul concetto di “prevenzione primaria” cfr. MAGGI, *Analisi e progettazione del lavoro per la tutela della salute. L’orientamento innovativo del d.lgs. n. 626 del 1994*, in MONTUSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 323 ss.; PASCUCCI, *La prevenzione primaria nel decreto legislativo 81/2008, tra ombre e luci*, in MAGGI, RULLI (a cura di), *Decreto Legislativo 81/2008. Quale prevenzione nei luoghi di lavoro?*, in <http://amsacta.cib.unibo.it>, TAO Digital Library, 2011, p. 32.

nire nell'integrale rispetto della vigente normativa, in particolare in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, tutela ambientale e sanitaria".

Si tratta di primi indizi dell'esigenza di una riconsiderazione sistemica delle questioni ambientali, tanto più necessaria nel momento in cui nelle moderne società complesse ed integrate ha sempre meno senso distinguere rigidamente gli ambienti di vita e gli ambienti di lavoro, così come la salute dei lavoratori da quella dei cittadini.

Era stata, questa, una delle intuizioni della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale (l. n. 833/1978), più tardi cancellata con un referendum del 1993. Oggi, tuttavia, ci si potrebbe ragionevolmente chiedere se fosse più lungimirante la previsione originaria o la sua modifica referendaria.

### 9. *Quale diritto alla salute?*

Per chi da qualche anno si cimenta con l'analisi del diritto della salute e della sicurezza dei lavoratori la sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale dischiude non pochi interrogativi che vanno oltre la specifica vicenda dell'Ilva incombendo anche sul tema della sicurezza sul lavoro.

Tra questi, due più degli altri meritano qui di essere perlomeno segnalati, dovendosene rinviare l'analisi ad altre sedi. Si tratta, a ben guardare, di due interrogativi tra loro intimamente connessi, l'uno relativo ai riflessi che potrà produrre in futuro la sottolineatura della Corte sulla non assoluta preminenza del diritto alla salute e l'altro attinente all'interpretazione del nucleo essenziale del medesimo diritto alla salute.

Per quanto attiene alla non assolutezza, se la posizione della Corte pare in linea con gli orientamenti della Corte di giustizia europea tesi a far sì che nel bilanciamento tra i diritti fondamentali nessuno di essi venga vanificato, occorrerebbe poi verificare se davvero la non assolutezza dei diritti costituzionali implichi che essi "possano essere sempre bilanciati".

Quanto all'individuazione del nucleo essenziale del diritto alla salute, nella necessaria analisi caso per caso di tale questione si dovrebbe prestare attenzione alla definizione di "salute" accolta dall'Organizzazione mondiale della sanità e recepita nell'art. 2, lett. o, del d.lgs. n. 81/2008, secondo cui la salute è uno "stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità".

Un concetto che se, probabilmente, nella triste vicenda dell'Ilva rischia

di apparire fin troppo astratto, andrebbe tuttavia valorizzato anche per arginare pericolose operazioni riduzionistiche.

**Key words**

Salute, Occupazione, Produzione, Bilanciamento, Diritti fondamentali, Prevenzione.

Health, Employment, Production, Balance, Fundamental rights, Prevention.