

2019 FASC. II

(ESTRATTO)

CRISTINA LUZZI

**IL “CASO ILVA” NEL DIALOGO TRA LE CORTI
(OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA
CORDELLA E ALTRI C. ITALIA DELLA CORTE EDU)**

1° LUGLIO 2019

Cristina Luzzi*
Il “caso Ilva” nel dialogo tra le Corti
(osservazioni a margine della sentenza *Cordella e altri c. Italia* della Corte EDU)

SOMMARIO: 1. La problematicità della sentenza *Cordella e altri c. Italia*. – 2. Un primo profilo di interesse: la legittimazione dei ricorrenti ed il riconoscimento delle loro posizioni formali. – 3. L’effettiva protezione dei diritti: le violazioni degli articoli 8 e 13 CEDU ed il mancato impiego della “sentenza pilota”. – 4. Verso un primato del diritto alla salute? Aperture e freni nel dialogo tra le Corti.

1. *La problematicità della sentenza Cordella e altri c. Italia.*

Con la sentenza *Cordella e altri c. Italia* del 24 gennaio 2019¹, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha aggiunto un nuovo tassello al caso giudiziario, e mediatico, che vede come protagonista lo stabilimento siderurgico Ilva di Taranto².

In particolare, riuniti due ricorsi, presentati rispettivamente nel 2013 e nel 2015, la Corte EDU ha accolto le doglianze di circa centosessanta cittadini³ che ad oggi, o in passato, hanno risieduto nella città di Taranto o in alcune zone ad essa limitrofe. Questi ultimi lamentavano la violazione degli artt. 2, 8 e 13 della CEDU causata, a loro avviso, sia dalla mancata adozione di misure legislative indirizzate a tutelare il loro diritto alla salute e ad un ambiente salubre, sia dall’assenza di un’adeguata informazione in merito al livello di inquinamento originato dall’attività di produzione e ai rischi per la salute ad esso connessi.

In generale, dunque, la sentenza *Cordella e altri c. Italia*, si aggiunge alla serie di decisioni in tema di attività pericolose⁴, grazie alle quali, ricorrendo al diritto alla vita o al rispetto della vita privata di cui agli artt. 2 e 8 CEDU, la Corte di Strasburgo concede una protezione giurisdizionale ai diritti sociali, qual è d’altronde il diritto alla salute, anche declinato nel suo significato di diritto ad un ambiente salubre⁵, seppure in assenza di una disposizione convenzionale *ad hoc*⁶.

Una tutela debole certo, perché circoscritta al versante liberale di tali diritti ma che, dinanzi alla mancata natura giurisdizionale del Comitato Europeo dei diritti sociali e al ruolo, fino ad ora residuale

* *Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche, curriculum di Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, nell’Università di Pisa.*

¹ Corte EDU 24 gennaio 2019 (ricorsi n. 54414/13 e 54264/15): la sentenza è consultabile all’indirizzo telematico <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-192164>. Per un commento, cfr. S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 19 marzo 2019.

² A partire da novembre 2018 lo stabilimento siderurgico è stato acquistato dal Gruppo ArcelorMittal e rinominato ArcelorMittal Italia; si utilizza, tuttavia, per semplificazione, ancora il nome Ilva per indicare la società e, di seguito, l’espressione *decreto salva Ilva*.

³ A fronte di circa centottanta ricorsi la Corte ne dichiara irricevibili soltanto diciannove, non rientrando la zona di residenza di tali ricorrenti in quella considerata “ad alto rischio ambientale”, e, dunque non potendosi, per costoro, riconoscere lo stato di “vittime”.

⁴ A titolo esemplificativo cfr. i casi *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994; *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998; *Hatton e altri c. Regno Unito*, GC, 8 luglio 2003. Più recente, in merito alla delicata questione della gestione dei rifiuti in Campania, cfr. *Di Sarno e altri c. Italia*, 10 gennaio 2012.

⁵ La Corte EDU sembrerebbe considerare il diritto all’ambiente salubre come una fisiologica estensione del diritto alla salute; sul punto a livello interno, M. LUCIANI, *Salute I) Diritto alla salute – diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991, XXVII, sostiene che «la protezione costituzionale del diritto all’ambiente, allora si ricollega direttamente ed immediatamente alla protezione costituzionale del diritto alla salute come diritto alla propria integrità psico-fisica della quale rappresenta il prolungamento e la naturale evoluzione».

In altro senso, a favore della qualificazione del diritto ad un ambiente sano come diritto autonomo cfr. A. BOYLE, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *European Journal of International Law*, 2012, III, 626 ss.; G. ESCOBAR ROCA, *Nuevos derechos y garantías de los derechos*, Madrid, 2018, 127 ss.

⁶ In particolare, sulla tutela dei diritti sociali in seno alla Corte Europea, e contestualmente sull’insufficienza di quest’ultima cfr. A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012, III; C. SALAZAR, *I diritti sociali nel difficile dialogo tra le Corti*, in *Nuovo dir. amm.*, 2016, IV, 3 ss.

della Carta sociale Europea⁷, rappresenta uno strumento per vigilare, seppur limitatamente alla loro dimensione negativa, sulla garanzia accordata dagli Stati ai diritti sociali dei singoli e che, nella vicenda Ilva, si segnala come un chiaro elemento di novità.

2. Un primo profilo di interesse: la legittimazione dei ricorrenti ed il riconoscimento delle loro posizioni formali.

Muovendo dalle valutazioni preliminari intorno alla ricevibilità delle questioni, la Corte di Strasburgo smentisce, *in primis*, la tesi del Governo italiano a giudizio del quale i ricorsi dei cittadini sarebbero generici e privi di un valore direttamente probatorio del danno da loro lamentato; in quanto tali, essi impedirebbero di considerare i ricorrenti “vittime” e inciderebbero sulla qualificazione della loro richiesta, riducendola ad un’*actio popularis*.

A sostegno dell’irricevibilità assumerebbe inoltre rilevanza, sempre a detta del Governo italiano, il fatto che la maggior parte dei ricorrenti risieda, o abbia risieduto, in comuni diversi da quello di Taranto, unico direttamente interessato dall’inquinamento dell’acciaieria. In tal senso, tuttavia, i giudici di Strasburgo, ricordano come lo stesso Consiglio dei Ministri italiano, con deliberazione del 30 maggio 1990, abbia espressamente classificato come “*ad alto rischio ambientale*”, in aggiunta al comune tarantino, altri comuni ad esso limitrofi interessati dalle emissioni nocive dello stabilimento⁸: il ricorso è, dunque, irricevibile soltanto per diciannove cittadini non residenti in uno dei suddetti comuni che non hanno, da parte loro, allegato prove tali da rendere necessaria la riformulazione dell’estensione dell’area interessata dall’inquinamento.

Ciò premesso, la Corte si premura di specificare che, in generale, il proprio sindacato non integra una modalità di protezione dell’ambiente in quanto tale, dal momento che il danno ambientale rileva nella giurisprudenza convenzionale soltanto se in grado di cagionare un effetto sfavorevole nella sfera personale, privata o familiare di una persona, *ex art. 8, comma 1, CEDU*.

In effetti, i numerosi studi scientifici ed epidemiologici allegati dalle parti e ordinati in apertura della sentenza dalla Corte dimostrano come, nel caso di specie, la presumibile incidenza dell’inquinamento sul benessere delle persone si sia tradotta in una effettiva maggiore vulnerabilità degli abitanti del comune tarantino, e non solo, nei confronti di diverse patologie. I rapporti SENTIERI dell’Istituto superiore di sanità del 2012 e del 2014 e ARPA del 2017, allegati dalle parti e richiamati dai giudici europei, hanno riconosciuto l’esistenza di un nesso di causalità tra l’attività dell’impianto siderurgico e la grave situazione sanitaria che coinvolge gli abitanti dei comuni suddetti e che comporta l’incremento, rispetto alla media regionale, dell’insorgenza di malattie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive.

Ciò che i ricorrenti richiedono, dunque, come da loro stessi affermato in sede di replica all’ulteriore eccezione fatta valere dal Governo sul mancato e preliminare esperimento delle vie interne da parte di questi ultimi, non è una riparazione economica, ma l’adozione da parte delle autorità italiane di misure legislative e amministrative effettivamente dirette a proteggere il loro diritto alla salute e ad un ambiente salubre. D’altra parte, osserva la Corte, il risanamento delle zone inquinate, richiesto dai ricorrenti, è un obiettivo perseguito dalle autorità nazionali da più anni - come testimonia la copiosa decretazione d’urgenza cd. “salva Ilva”⁹ - senza alcun successo, rispetto a cui non sembra rivestire una qualche utilità l’esperimento da parte dei cittadini di un’azione penale, civile o amministrativa.

⁷ In senso critico, a proposito della “*twilight existence*” della Carta sociale Europea cfr. M. BELL, *The contribution of ESC and the EU to combating discrimination*, in G. DE BURCA, B. DE WITTE, *Social Rights in Europe*, Oxford, 2005, 261 ss; sull’iniziale recupero di tale Carta sociale europea nella giurisprudenza costituzionale italiana cfr. C. SALAZAR, *Lavorare stanca... ma licenziare costa. La sentenza n. 194 del 2018 della Consulta sul contratto a tutele crescenti*, in *Quad. cost.*, 2019, I, 179 ss.

⁸ Si tratta dei comuni di Taranto, Crispiano, Massafra, Montemesola e Statte. Inoltre, con decreto del Ministero dell’Ambiente del 10 gennaio 2000, i comuni di Taranto e Statte erano stati introdotti nei SIN, siti di bonifica di interesse nazionale.

⁹ Per una ricostruzione della legislazione “salva-Ilva” cfr. i paragrafi 31-81 della sentenza in esame.

Né può ritenersi fondata la tesi, avallata dal Governo, secondo cui i ricorrenti avrebbero dovuto, prima di adire la Corte di Strasburgo, sollevare questione di costituzionalità, considerato che nell'ordinamento italiano al singolo è precluso il ricorso diretto alla Corte costituzionale¹⁰ come, forse non a caso nella pronuncia in commento viene sottolineato, la stessa Corte «ha indicato più volte».

A ciò si aggiunga che «in tale contesto» i giudici di Strasburgo ritengono non si possa «ignorare» l'immunità penale ed amministrativa prevista *ad hoc*, ex art. 2, comma 6, del d.l. 1/2015, che, nei fatti, sottrae all'eventuale sindacato della magistratura sia l'amministratore straordinario impegnato nell'attuazione delle misure previste dal piano ambientale, sia il futuro acquirente dell'impianto siderurgico.

Volgendo poi l'attenzione ai restanti motivi di inammissibilità dei ricorsi fatti valere dal Governo italiano, la Corte ritiene che il termine di sei mesi ex art. 35 CEDU, di cui è denunciato il mancato rispetto, non trovi applicazione nel caso di specie, poiché tale termine decorre dal momento della cessazione della violazione lamentata: eventualità evidentemente non verificatasi alla luce delle doglianze dei ricorrenti.

Da queste ultime e dai rapporti scientifici che certificano il collegamento tra l'inquinamento e la maggiore incidenza di alcune patologie negli abitanti delle zone “ad alto rischio ambientale”, non può ritenersi, come già preliminarmente contestato dalla Corte EDU al Governo, che i ricorsi abbiano un carattere meramente generico e che, dunque, il livello minimo di gravità dell'offesa, condizione imprescindibile di ricevibilità, non sia stato integrato.

Tale ricostruzione ci appare sicuramente un profilo, seppur processuale, di grande interesse, poiché basato su due condizioni: la prima, la connessione tra evento e danno; la seconda, la qualificazione del soggetto tutelato.

3. *L'effettiva protezione dei diritti: le violazioni degli articoli 8 e 13 CEDU ed il mancato impiego della “sentenza pilota”.*

Nel merito, ribadito che il danno ambientale non rileva in sé, ma soltanto laddove il rischio ecologico, da esso derivante, raggiunga un livello di intensità tale da incidere negativamente sul benessere e sulla qualità della vita dei ricorrenti, la Corte ritiene che, per gli Stati aderenti alla Convenzione, i vincoli scaturenti dall'art. 8 non si esprimano soltanto in «astensioni da ingerenze arbitrarie», ma anche in obblighi positivi atti ad assicurare un «rispetto effettivo della vita privata» dei ricorrenti. In ambedue i casi ciò che deve animare gli Stati è la ricerca del giusto equilibrio tra gli interessi concreti dei singoli, ai quali, ribadiscono i giudici di Strasburgo, spetta la «protezione effettiva» dai rischi scaturenti da un'attività pericolosa, e l'interesse generale della società¹¹.

Un aspetto peculiare che preme segnalare è che, tuttavia, non spetta alla Corte determinare le misure che sarebbero state necessarie per evitare il protrarsi della situazione inquinante - il che sembra anticipare il mancato ricorso nel caso di specie alla sentenza pilota - ma, piuttosto, valutare il grado di diligenza delle autorità nazionali nel circoscrivere le situazioni che costringono alcuni individui a sopportare «pesanti oneri in nome dell'interesse della società».

In particolare, la Corte ritiene che si sia verificata una violazione dell'art. 8 CEDU: accertata, sulla base degli studi scientifici allegati dalle parti, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento

¹⁰ In merito alla riflessione che da tempo anima la dottrina interna sulla necessità di introdurre, a determinate condizioni, un ricorso diretto alla Corte costituzionale posto a tutela dei diritti fondamentali cfr. R. ROMBOLI, *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Torino, 2017, 28 ss.

¹¹ Per una ricognizione intorno all' art. 8 CEDU e alle sue potenzialità espansive cfr. S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, 297 ss.; U. KILKELLY, *The right to respect for private and family life. A guide to the implementation of Article 8 of the European Convention on Human Rights*, [Human rights handbooks](#), 2003.

prodotto dall'impianto siderurgico e l'aumento della mortalità nella città di Taranto e nelle zone ad essa limitrofe, sia la mancata attuazione delle misure raccomandate nell'ambito dell'AIA, a partire dal 2012, sia la proroga del piano ambientale, approvato nel 2014, fino ad agosto 2023¹², hanno infatti provocato un evidente rallentamento nel processo di risanamento ambientale. A tale dato si sommano il ricorso massiccio da parte del Governo alla decretazione d'urgenza, volto ad assicurare la produzione dell'attività siderurgica, in senso difforme dai numerosi provvedimenti dell'autorità giudiziaria adottati a tutela della salute dei cittadini e dei lavoratori; l'immunità penale ed amministrativa assicurata ai soggetti responsabili dell'esecuzione del piano ambientale; la situazione generale di incertezza causata dal dissesto finanziario della società e, infine, la possibilità per il futuro acquirente di prorogare l'attuazione del piano di risanamento.

Tali fattori hanno protratto, dunque, il rischio per la salute dei soggetti residenti nella zona "ad alto rischio ambientale", ai quali, nel frattempo, non è, per giunta, stato assicurato un adeguato livello di informazioni intorno all'attuazione delle misure destinate alle bonifiche.

Ne deriva che *ex art. 8 CEDU* il diritto dei ricorrenti al rispetto della vita privata risulta leso dalla mancata adozione, da parte delle autorità nazionali, di misure volte a garantire il giusto equilibrio tra l'interesse generale della società - che evidentemente, sulla scorta di quanto fino ad oggi realizzato dal Governo italiano, la Corte identifica con la prosecuzione dell'attività industriale - e la protezione effettiva del diritto dei ricorrenti al rispetto della vita privata.

Alla luce poi di quanto rilevato già in sede di ricevibilità circa l'inesistenza nell'ordinamento italiano di rimedi utili che permettano ai ricorrenti di far valere dinanzi alle autorità nazionali la mancata adozione, da parte del Governo, di misure atte a garantire il disinquinamento dell'area interessata dalle emissioni, la Corte ritiene conseguentemente che si sia verificata anche una violazione dell'art. 13 CEDU, posto a tutela del diritto interno ad un ricorso effettivo.

Tale argomento ha evidentemente, fin da subito, svolto una funzione ispiratrice per i giudici nazionali, se si considera che, solo pochi giorni dopo rispetto alla pronuncia in esame, il Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato una nuova questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto due disposizioni del d.l. 1/2015, anch'esso afferente alla normativa cd. "salva-Ilva", ancora pendente dinanzi alla Corte costituzionale¹³. In particolare, il giudice *a quo* ritiene che l'immunità concessa all'amministratore straordinario e all'eventuale futuro acquirente *ex art. 2, comma 6, del d.l. 1/2015*, funga da scriminante speciale in grado di «*deresponsabilizzare*» determinati soggetti, non in ragione di una qualche meritevole esigenza di tutela della funzione da loro svolta, «*ma perché, rivestendo ruolo apicale o agendo su delega dei ruoli apicali*» questi ultimi «*vedrebbero a sé imputata l'attuazione del Piano e le scelte di gestione dello stabilimento*».

Una simile posizione di vantaggio lederebbe, dunque, tra i numerosi valori costituzionali richiamati dall'ordinanza di rinvio, anche il diritto ad un ricorso effettivo garantito, tramite l'art. 117 Cost., dall'art. 13 CEDU, «*privando i soggetti potenzialmente lesi della possibilità di ottenere in sede giurisdizionale la tutela dei loro diritti primari*».

Tuttavia, ci sembra di particolare interesse rilevare come, nonostante le violazioni accertate e consolidatesi nel tempo degli artt. 8 e 13 CEDU a danno dei ricorrenti, ma chiaramente suscettibili di

¹² Tale situazione ha condotto la Commissione Europea a emettere nel 2014, nell'ambito di un procedimento di infrazione, un parere motivato in cui chiede alle autorità italiane di rimediare ai gravi problemi di inquinamento causati dalle emissioni derivanti dalla produzione dell'acciaio; quest'ultima si è svolta, infatti, in violazione dei vincoli stabiliti dalla direttiva sulle emissioni industriali, direttiva 2010/75/UE, la cui osservanza era obbligo dello Stato italiano assicurare.

¹³ Ordinanza 8 febbraio 2019 del Tribunale ordinario di Taranto consultabile al sito [Diritto Penale Contemporaneo](#), con nota di S. ZIRULIA, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina cd. "Salva Ilva"*, 14 febbraio 2019; cfr. altresì G. BATTARINO, *L'emergenza perenne Ilva di nuovo di fronte alla Corte costituzionale. Gli istituti speciali introdotti per l'Ilva ancora di fronte alla Corte costituzionale: quanto a lungo può durare un'emergenza che sospende la giurisdizione?* in [Questione Giustizia](#), 5 marzo 2019. Più in generale, in merito al dialogo tra Corte EDU, giudici comuni e Corte costituzionale cfr. G. CAMPANELLI, G. FAMIGLIETTI, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, 404 ss.

essere estese a tutti coloro che vivono o hanno vissuto nella zona interessata dalle emissioni dello stabilimento Ilva, la Corte rifiuta di fare ricorso alla procedura della “sentenza pilota” ex art. 46 CEDU.

In tal senso, appare dirimente, a differenza del cd. “caso Torreggiani”¹⁴, richiamato dalla stessa Corte, la circostanza per cui, pur essendo il risanamento del territorio di «*primaria importanza* e pur dovendo lo Stato dare esecuzione «*nel più breve tempo possibile*» al piano ambientale, la «*particolare complessità tecnica*» delle misure finalizzate alla bonifica pone queste ultime nella competenza delle autorità nazionali e rende superflua l’applicazione della procedura pilota.

Quanto stabilito dal Tribunale di Strasburgo in questa sede non è, tuttavia, meramente declaratorio restando, infatti, affidato alla sede politica, qual è quella del Comitato dei Ministri, il ruolo di indicare al Governo le misure praticamente adottabili per assicurare l’esecuzione della sentenza¹⁵.

Il che appare, in tale contingenza, condivisibile, tanto più che la necessità di rispondere alla violazione sistematica dei diritti fondamentali individuata dalla sentenza pilota nel caso Torreggiani, nonostante gli apprezzabili strumenti rimediali che da essa hanno tratto origine, quali, a titolo esemplificativo, l’azione per risarcimento ex art. 35-ter della legge sull’ordinamento penitenziario¹⁶, ha dato luogo, nei fatti, ad una successiva copiosa legislazione d’emergenza in materia carceraria che ha visto il Parlamento relegato in una posizione residuale e confermativa dell’operato del Governo.

D’altronde, a favore invece di un recupero del ruolo, se non propulsore, del Parlamento, quantomeno garante della qualità della normazione, si è espressa la Corte costituzionale, non a caso proprio nel caso Ilva con la [sentenza n. 58/2018](#)¹⁷. In tale occasione, infatti, la Corte è tornata a pronunciarsi dopo la [sentenza n. 85/2013](#)¹⁸ sull’*affaire* che vede coinvolta l’acciaieria tarantina, accogliendo questa volta il ricorso del Tribunale ordinario di Taranto e dichiarando incostituzionale l’art. 3 del d. l. 92/2015. Sebbene il fulcro della decisione sia costituito dalla rinnovata attenzione posta ad alti valori costituzionali, quali, il diritto alla vita e alla salute *in primis*, la circostanza che la norma oggetto del giudizio fosse il risultato di un travagliato *iter* legislativo ha condotto la Consulta a soffermarsi anche sul procedimento di formazione della legge.

In seguito, infatti, ad un utilizzo tutt’altro che regolare della legge di conversione da parte del Parlamento, l’art. 3 del d. l. 92/2015 era stato, nelle more del giudizio di costituzionalità, contestualmente abrogato e reintrodotta dalla legge 132/2015, in sede di conversione di un altro decreto legge. L’insolito susseguirsi di disposizioni aveva garantito alla norma censurata di svolgere i propri effetti nell’ordinamento senza interruzioni, il che ha permesso alla Corte, alla luce della

¹⁴ Corte EDU, Sez. II, sent. 8 gennaio 2013, *Torreggiani c. Italia*, in *Giust. pen.*, 2013, I, 142 ss., su cui v. i commenti di F. VIGANÓ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all’adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 9 gennaio 2013, e di P. ZICCHITTU, *Considerazioni a margine della sentenza Torreggiani c. Italia in materia di sovraffollamento delle carceri*, in *Quad. Cost.*, 2013, I, 161 ss.

¹⁵ In particolare, per una ricostruzione delle tipologie delle decisioni adottate dalla Corte di Strasburgo e dei loro effetti sugli Stati e sul Comitato dei Ministri cfr. E. MALFATTI, *I “livelli” di tutela dei diritti fondamentali nell’Unione Europea*, Torino, 2018, 186 ss.

¹⁶ In merito al seguito della sentenza Torreggiani, ai rimedi introdotti e al “protagonismo” del Governo in tale fase cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Poteri normativi del Governo e sovraffollamento carcerario*, in [Rivista AIC](#), 2017, I.

¹⁷ [Corte cost. sent. 23 marzo 2018, n. 58](#) con nota di R. ROMBOLI in *Foro it.*, 2018, I, 1073 ss., e commenti di G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in [Questione Giustizia](#), 10 aprile 2018, e di S. FREGA, *L’Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in questa [Rivista, Studi, 2018/II](#), 468 ss.

¹⁸ [Corte cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85](#), con nota di R. ROMBOLI in *Foro it.*, 2013, I, 1073 ss., e commenti di M. BONI, *Le politiche pubbliche dell’emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*, in [Federalismi.it](#); 2014; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza “Ilva”*, in *Giur. cost.* 2013, 1505 ss.; S. GIULIANO, *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, in [Accademia](#); V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente*, in [Rivista AIC](#); D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, in *Giur. cost.*, 2013, 1494 ss.

«funzione servente e strumentale della disposizione rispetto alla norma»¹⁹, di estendere l'oggetto del proprio sindacato dalla disposizione originariamente impugnata a quella introdotta successivamente in sede di conversione e, più in generale, di ammonire il legislatore sulle ricadute negative che «l'uso anomalo della legge di conversione» ha «sulla chiarezza delle leggi e sull'intelligibilità dell'ordinamento».

In coerenza con la propria funzione di garanzia della legalità costituzionale²⁰, la Corte sembra rivolgere al legislatore un implicito invito a conformarsi sempre ai parametri costituzionali che regolano la produzione normativa, tanto più in una sede, quale quella di conversione, che l'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo - e la vicenda in esame ne è un chiaro esempio - ha privato dell'originaria residualità²¹.

4. Verso un primato del diritto alla salute? Aperture e freni nel dialogo tra le Corti.

La sentenza *Cordella c. Italia* e l'obbligo positivo che da essa scaturisce per le autorità nazionali di adottare misure immediate atte all'effettiva protezione della salute dei ricorrenti sembrerebbe, dunque, inserirsi in un processo di valorizzazione del diritto alla salute di coloro che vivono nella città di Taranto e nelle zone ad essa limitrofe, avviato dalla Corte costituzionale con la ricordata [sentenza 58/2018](#), sulla cui concreta portata appare doveroso riflettere partendo dalla vicenda fattuale da cui la pronuncia ha tratto origine.

In seguito, infatti, al verificarsi di un infortunio mortale di un operaio investito da una fuoriuscita anomala di materiale incandescente, avvenuto in un altoforno dello stabilimento Ilva denominato "Afo2", la magistratura sottoponeva lo stesso ad un sequestro preventivo. Nel mentre, il Governo interveniva con il d.l. 92/2015, il cui articolo 3, oggetto del giudizio di costituzionalità, concedeva a quegli stabilimenti riconosciuti con decreto ministeriale di "interesse strategico nazionale"²², quale l'acciaieria tarantina, di proseguire nell'attività di produzione, seppur per il termine massimo di dodici mesi, in deroga alla misura cautelare adottata a garanzia della sicurezza dei lavoratori di cui, nei fatti, neutralizzava gli effetti.

Tuttavia, se l'"interesse strategico nazionale" del polo siderurgico tarantino è tale da giustificare la sospensione del sequestro preventivo e la prosecuzione dell'attività produttiva, l'ingerenza del

¹⁹ La [sentenza n. 58/2018](#), cit., trae tale espressione da [Corte cost. 21 marzo 1996, n. 84](#), ss., annotata da R. ROMBOLI, *Il controllo dei decreti legge da parte della Corte costituzionale: un passo avanti ed uno indietro*, in *Foro it.*, 1996, I, 1113.

²⁰ Sul punto cfr. F. SORRENTINO, *Principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2016, III, 83 ss., per il quale, «in quest'ambiente costituzionale il principio di legalità non è, né deve essere espressione della volontà del detentore del potere, ma dell'ordinamento nel suo complesso (o, se si preferisce, delle norme in esso obiettivate). Diviene allora possibile parlare, contrariamente a quanto potrebbe in apparenza sembrare, di una legalità legale, ma anche di una legalità costituzionale, europea, internazionale, insomma della conformità di un atto o di un comportamento ai parametri normativi ordinamentali che lo riguardano».

²¹ Da tale angolo visuale la [sentenza 58/2018](#) sembrerebbe collocarsi, allora, insieme alle sentenze [22/2012](#), [32/2014](#) e [154/2015](#) (annotate da R. ROMBOLI in *Foro it.*, rispettivamente, 2013, I, 795 ss., 2014, I, 1003 ss., e 2015, I, 2989 ss.) all'interno di un filone che, a partire dall'invito al Parlamento a rispettare il presupposto dell'omogeneità del decreto legge anche in sede di conversione dello stesso, a pena di incostituzionalità, ex art. 77, secondo comma, Cost., vede la Corte costituzionale porre in essere un sindacato sempre più rigoroso sul procedimento di formazione della legge.

²² Il riconoscimento dell'"interesse strategico nazionale" dello stabilimento Ilva, ad avviso del G.I.P. rimettente, rende manifestamente infondati i dubbi del pubblico ministero circa la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, «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 extra ordinem il ricorso del Governo allo strumento del decreto legge» (Tribunale di Taranto, ordinanza 14 luglio 2015, n. 67, punto 4.3.7).

Più in generale in merito alla problematicità dell'interesse strategico nazionale cfr. G. ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione procedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *DPC*, 2013, I, 20 ss.; in senso contrario cfr. M. MASSA, *Il commissariamento dell'ILVA: un nuovo capitolo nel diritto delle crisi industriali*, in *Quad. cost.*, 2013, III, 617 ss.

legislatore nell'attività della magistratura deve essere, a detta della Corte costituzionale, almeno, subordinata ad un «*ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco*».

La Corte conferma, dunque, la propria visione del bilanciamento quale unica tecnica capace di stemperare le tensioni tra situazioni antagoniste e valuta la ponderazione di interessi realizzata dall'art. 3 del d. l. 92/2015, alla luce della propria precedente [decisione n. 85/2013](#) sul medesimo caso.

Giova ricordare che, in quell'occasione, i giudici costituzionali rigettarono la questione di costituzionalità e ritennero ragionevole la disciplina contenuta nel d. l. 207/2012, cd. "decreto salva Ilva", nella misura in cui esso autorizzava la prosecuzione dell'attività di produzione industriale, nonostante il sequestro preventivo disposto dall'autorità giudiziaria, a condizione che fossero osservate le prescrizioni contenute nell'autorizzazione d'impatto ambientale (AIA), arricchita in sede di riesame, di un nuovo sistema di controlli e sanzioni²³.

Nel caso oggetto del sindacato di costituzionalità di cui alla [sentenza n. 58/2018](#), il contemperamento di interessi, posto in essere dal Governo e confermato dal legislatore in sede di conversione, ha realizzato un irragionevole *favor* per la parte datoriale al punto da tradursi in un vizio di illegittimità costituzionale della norma impugnata: quest'ultima, infatti, subordina la prosecuzione dell'attività di impresa all'introduzione, anche provvisoria, di un piano aziendale da formulare nel termine di trenta giorni, dalla cui stesura vengono escluse autorità pubbliche quali l'INAIL o l'ASL, e nel mentre concede all'attività di impresa di svolgersi pur in assenza di «*misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori*».

Va sul punto segnalato come, a differenza di quanto deciso dalla Corte con la [sentenza n. 85/2013](#), la mancata predisposizione di *immediate* forme di tutela per il diritto alla vita e alla salute dei lavoratori impiegati nell'altoforno (le stesse di cui oggi la Corte EDU chiede alle autorità italiane l'adozione nel più breve tempo possibile a tutela dei ricorrenti e non solo) costituisce, per la Corte costituzionale, motivo di censura della norma impugnata.

In particolare, la perdurante presenza di elementi di pericolo per la salute, l'incolumità e la sicurezza dei lavoratori impedisce la prosecuzione dell'attività di impresa la quale, ricorda la Consulta, deve svolgersi in armonia con i principi costituzionali, dunque nel rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità della persona, così come espressamente previsto dall'art. 41 Cost. D'altronde, come osservato in dottrina²⁴, laddove le norme di rango costituzionale in materia economica non si ispirano "a una logica autonoma e differenziata da quella che caratterizza l'intera Costituzione": ciò appare tanto più vero per l'art. 41 Cost., considerato sovente come "l'ancoraggio costituzionale del modo di produzione capitalistico"²⁵, e che non a caso individua quale limite invalicabile dell'iniziativa economica privata la dignità umana, la stessa che, all'art. 3 Cost., seppur nella peculiare accezione di "pari dignità sociale", salda lo stato di diritto alla democrazia pluralista.

La parità, dunque, tra situazioni giuridiche costituzionalmente protette, sostenuta dalla Corte con la [sentenza n. 85/2013](#) e avallata anche nella [sentenza n. 58/2018](#), incontra un'eccezione in tutte quelle vicende, tra le quali si inserisce il cd. "caso Ilva", che vedano in posizioni antagoniste la libertà di iniziativa economica e il diritto alla salute, posto che a quest'ultimo sembrerebbe dover essere accordata una netta prevalenza.

A ben vedere, tuttavia, il processo avviato dalla Corte costituzionale di valorizzazione del diritto alla salute non rappresenta un tentativo di "riposizionamento" della fundamentalità dello stesso, né tantomeno introduce una qualche gerarchia tra i valori costituzionali; la libertà di iniziativa economica soccombe nel bilanciamento con il diritto alla salute dei lavoratori molto banalmente perché non è un

²³ Per una ricostruzione delle previsioni contenute nell'AIA e del peso assunto da tale provvedimento nella [sentenza 85/2013](#) della Corte costituzionale cfr. E. VIVALDI, *Il caso ILVA: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in [Federalismi.it](#), 2013, XV.

²⁴ Di tale avviso M. LUCIANI, *Economia del diritto costituzionale*, in *Dig. disc. publ.*, 1991, V, 373 ss.

²⁵ In tal senso cfr. M. LUCIANI, *Economia del diritto costituzionale*, cit., 379; G.U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e stato borghese*, Roma, 1977, 15 ss., a giudizio del quale il sistema di produzione capitalistico avrebbe le sue radici costituzionali sia nell'art. 41 Cost. sia nell'art. 36 Cost., laddove «*prevede e disciplina la riproduzione della forza-lavoro*».

diritto fondamentale, almeno fin quando si aderisca all'idea che sono fondamentali solo quei diritti che svolgono una “*funzione unificante della comunità politica e integrante delle sue componenti*”²⁶.

Nella circostanza in cui la Corte ritorni a sindacare la legittimità costituzionale di un decreto *ad Ilvam*, tale decisione non assicura che il diritto alla salute mantenga automaticamente la superiorità acquisita. Come già avvenuto nel 2013, laddove ad essere messo a rischio non fosse lo spegnimento di un singolo altoforno, ma la chiusura di tutti gli impianti, ne deriverebbe un'emergenza occupazionale in grado di ampliare i termini della diatriba e quindi i valori in gioco da bilanciare: dinanzi al diritto alla salute si porrebbe, infatti, non solo la libertà di iniziativa economica ma anche il diritto al lavoro, previsto all'art. 4 Cost., della cui natura di diritto fondamentale è difficile dubitare²⁷. In tale eventualità al diritto alla salute non sarebbe riconosciuto alcun primato, se non la garanzia di essere proporzionalmente e ragionevolmente bilanciato con le esigenze di protezione dell'occupazione di cui all'art. 4 Cost., al fine di assicurare come ribadito dalla Corte in questa pronuncia, «*una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati*».

In un'ottica di dialogo tra Corti, non stupisce allora che, nel caso *Cordella e altri c. Italia*, i giudici di Strasburgo abbiano deciso di esaminare le doglianze dei ricorrenti soltanto alla luce dell'art. 8 CEDU e non anche dell'art. 2 CEDU, la cui accertata lesione, considerato il rango accordato al diritto alla vita dalla Convenzione, avrebbe ridotto il margine di apprezzamento e dunque la discrezionalità di intervento delle autorità italiane, tanto più che, a differenza del caso *Di Sarno*²⁸, il materiale scientifico di cui dispone la Corte EDU conduce ad affermare, come si è visto, l'esistenza di un nesso di causalità tra le attività inquinanti e l'incremento dell'insorgenza di patologie oncologiche, e non solo, nei residenti.

Il mancato impiego dell'art. 2 CEDU potrebbe, in effetti, trovare la propria *ratio* nell'impossibilità per la Corte di considerare il nesso di causalità, individuato nel caso in esame, come un nesso individuale e non come un “rischio diffuso” per la vita e per la salute dei ricorrenti, in quanto tale, difficilmente rilevante *ex art. 2 CEDU*²⁹. Ancor più, tuttavia, non può non essere sottolineato, ci pare, come la riconduzione da parte della Corte delle richieste dei ricorrenti nell'alveo del solo art. 8 CEDU, sulla base di una libertà di qualificazione giuridica dei fatti da essa stessa rivendicata in apertura della pronuncia, abbia garantito ai giudici di Strasburgo un buon grado di elasticità nell'ammonire le autorità nazionali affinché pongano in essere misure effettivamente dirette alla protezione della salute e della vita dei cittadini nel più breve tempo possibile, perseguendo tuttavia “il giusto equilibrio”- del quale dunque, implicitamente, non si esclude l'eventuale raggiungimento - tra l'interesse generale della società e quello dei singoli individui.

Tale *modus operandi* della Corte di Strasburgo appare, peraltro, ancor più comprensibile se si considera, come ricordato in precedenza, il margine di apprezzamento solitamente riconosciuto agli Stati in materie come quella ambientale ed economica e la connessa assenza nel catalogo della Convenzione del diritto alla salute, l'unico al quale invece, la Costituzione italiana riserva l'attributo

²⁶ Su punto, in particolare sull'incapacità ontologica della libertà di iniziativa economica di prevalere su un diritto fondamentale nell'eventuale tensione con quest'ultimo cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 67 ss. Per l'A. la libertà di iniziativa economica costituisce «addirittura un ostacolo» per l'unità nazionale che invece deve essere garantita anche limitando le situazioni economiche di vantaggio.

²⁷ In particolare, sulla mancata valorizzazione dell'art. 41 Cost. quale parametro di costituzionalità nella sentenza [85/2013](#) e sul sospetto utilizzo “strumentale” dell'art. 4 Cost. in luogo della libertà di iniziativa economica nel bilanciamento con il diritto alla salute cfr. A. CIERVO, *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte Costituzionale sul caso Ilva*, in [Questione Giustizia](#), 2014, II, 135 ss.; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*, in [Costituzionalismo.it](#), 2017, II, 10 ss.; E. VIVALDI, *Il caso Ilva: la “tensione” tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, cit., 25.

²⁸ Corte Edu, 10 gennaio 2012, *Di Sarno e altri c. Italia*, in *Foro it.*, 2013, IV, 205 ss., con commento di V. CARDINALE, *Il caso Di Sarno e altri. contro Italia: riflessioni sul rapporto tra tutela dell'ambiente, diritto alla salute e gestione dei rifiuti*, in [Federalismi.it](#), 2013, I.

²⁹ Di tale avviso S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, cit., 147 ss.

“fondamentale”, ma che, tuttavia, non ha condotto nemmeno la Corte costituzionale ad abbandonare un certa prudenza nel sindacato della vicenda Ilva.

Ciò che si attendeva dalla Corte costituzionale non era l’abbandono delle tecniche di ponderazione, inevitabili in un contesto del genere e tenuto conto dei valori in gioco, ma almeno, dinanzi all’ennesimo decreto cd. “salva Ilva”, l’ammissione dell’esistenza di una possibile gerarchia ontologica tra i diritti fondamentali³⁰ dettata dal primato della persona umana nel nostro ordinamento, in ragione della quale, a prescindere dalle contingenze, la condizione minima per svolgere una prestazione lavorativa non può che essere la sicurezza per la propria salute e la propria vita.

In assenza di tali affermazioni da parte della Corte, non si comprende come il legislatore possa ritenersi vincolato al rispetto del “nucleo irriducibile” del diritto alla salute al punto da sottrarlo, tanto quanto il procedimento di formazione delle leggi, alla propria discrezionalità; né come i giudici sovranazionali possano sentirsi legittimati a porre decisamente un freno ai «*pesanti oneri*» che «*in nome dell’interesse della società*» gravano, ad oggi, solo su alcuni individui.

³⁰ In tal senso, a titolo esemplificativo, cfr. G. BUCCI, *L’Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali*, in G. LUCHENA, V. TEOTONICO (a cura di), *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Bari, 2015, 96 ss.; *contra* G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti*, Bologna, 2017, 141 ss.