

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

DONATELLA MORANA

**SULLA FONDAMENTALITÀ PERDUTA (E FORSE
RITROVATA) DEL DIRITTO E DELL'INTERESSE DELLA
COLLETTIVITÀ ALLA SALUTE: METAMORFOSI DI UNA
GARANZIA COSTITUZIONALE, DAL CASO ILVA AI
TEMPI DELLA PANDEMIA**

30 APRILE 2020



Donatella Morana

Sulla fundamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia

SOMMARIO: 1. Perduta e ritrovata: l'andamento carsico della fundamentalità in tema di salute. – 2. Alla ricerca della rilevanza pratica della fundamentalità. – 3. La giurisprudenza costituzionale sul caso ILVA: la fundamentalità *tamquam non esset*. – 4. Sistema costituzionale dei diritti, primarietà e fundamentalità.

1. Perduta e ritrovata: l'andamento carsico della fundamentalità in tema di salute

Nel licenziare questo breve contributo dedicato a Pasquale Costanzo – con l'intento di onorare uno Studioso il cui pensiero ha arricchito la dottrina costituzionalistica, stimolandola a confrontarsi con problematiche inedite e cruciali per la società contemporanea – il contesto della riflessione è così profondamente mutato, nel volgere dell'ultimo periodo, da scoraggiare un'asettica trattazione sulle posizioni giuridiche soggettive riconosciute dalla Costituzione italiana a presidio del bene salute.

La sensibilità ordinamentale nei confronti del diritto alla salute e del correlato interesse della collettività, infatti, non è più quella di qualche settimana fa. È come se l'assetto delle priorità si fosse subitaneamente “riplasmato” – per usare un'immagine proprio di Costanzo – allo scopo di fronteggiare il grave pericolo, mostrando le potenzialità dello Stato costituzionale di fornire una risposta a situazioni imprevedibili conservando le sue premesse giuridico-assiologiche¹.

L'emergenza sanitaria determinata dalla pandemia in atto ha fatto riscoprire, purtroppo in circostanze tragiche, il significato esperienziale della fundamentalità del diritto alla salute, a partire dalla vita quotidiana di ciascuno di noi. E lo stesso svelamento ha segnato il piano propriamente normativo, dove il carattere fondamentale tante volte dimenticato o “annacquato” dal legislatore in improvvisi bilanciamenti – e scarsamente valorizzato anche dalla giurisprudenza costituzionale, come si dirà – sembra acquistare ora un significato limpido e autonomo. Significato che, ci si augura, possa consolidarsi anche quando l'attuale condizione emergenziale sarà giunta a conclusione.

In un momento in cui ragioni di sanità pubblica e tutela della salute dominano la dimensione individuale e quella collettiva, l'ordinamento sembra insomma accorgersi nuovamente della fundamentalità contemplata nell'art. 32 della Costituzione. Sanità e salute, com'è noto, rinviano a beni diversi e non coincidenti: ma senz'altro la tutela della prima, perseguita con gli strumenti pubblicistici, diventa un presupposto essenziale per il godimento della seconda.

Nelle ultime settimane, infatti, le sopravvenute necessità poste dalla pandemia hanno mostrato l'inadeguatezza di quell'approccio, anche giurisprudenziale, che è pervenuto a negare un autonomo significato normativo al carattere fondamentale riconosciuto dalla Costituzione al diritto alla salute (e solo a tale diritto, tra tutti quelli di rango costituzionale)² e al corrispondente interesse della collettività (e solo a tale interesse, tra tutti quelli protetti dalla Carta)³.

¹ Cfr. P. COSTANZO, *Avete detto “diritti digitali?”*, in *Tecniche normative*, 13 luglio 2016, 4, dove, con un'incisiva e illuminante osservazione che travalica lo specifico oggetto dello scritto in cui è contenuta, Egli nota: «se può indicarsi una qualità rilevante dello Stato costituzionale è la sua capacità di continuamente riplasmarsi, pur tenendo ferme le sue basi giuridico-assiologiche».

² Com'è noto, in tutta la Parte prima della Costituzione (dedicata ai diritti e doveri dei cittadini) l'aggettivo «fondamentale» viene impiegato soltanto nell'art. 32; esso ricorre, poi, per qualificare i Principi sotto cui sono rubricati i primi dodici articoli della Carta, nonché, nella Parte seconda, con riguardo a talune norme relative al bilancio dello Stato (art. 81 Cost.) ed al riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni (artt. 117, 122 e 123); infine, la XVIII disposizione finale stabilisce che «la Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato».

³ Nel senso che il carattere della fundamentalità debba intendersi riferito, nell'art. 32 Cost., non solo al “diritto dell'individuo” ma anche all’“interesse della collettività”, V. CRISAFULLI, *In tema di emotrasfusioni obbligatorie*, in *Dir*

Mi riferisco, in particolare, alla giurisprudenza costituzionale sul “caso ILVA”, per la quale la fondamentale testualmente riconosciuta nell’art. 32 Cost. sembra essere priva di una dimensione normativa propria e peculiare.

Sia nella [sentenza n. 85/2013](#) che nella [sentenza n. 58/2018](#), infatti, pur pervenendo a soluzioni che, sul piano sostanziale, si discostano profondamente – e che forse tradiscono, proprio nella diversità delle soluzioni rinvenute, il segno di una auspicata evoluzione dello stesso approccio giurisprudenziale – le argomentazioni del Giudice delle leggi sono saldamente arroccate su una premessa interpretativa: l’espresa fondamentale del diritto alla salute non indica una posizione di primazia, non è in grado di orientare l’interprete, non consente di privilegiare la salute rispetto ad altri e concorrenti beni costituzionali... insomma, è sprovvista di autonomo significato normativo. Verrebbe da dire: una qualificazione “meramente formale”, se non fosse che tale categoria, anche per le fonti normative, ha da tempo mostrato la sua essenziale inconsistenza.

Rispetto a tale approccio (sul quale si tornerà *infra*, § 3), balza agli occhi la diversa “sensibilità” della recentissima normazione di emergenza, che pospone il godimento di altri diritti (pur costituzionali) alla tutela della salute, sacrificando alle ragioni di sanità pubblica sia talune libertà, sia qualche diritto sociale⁴. Cosicché, se nel dibattito dottrinale è stata ampiamente segnalata la dubbia costituzionalità degli strumenti normativi utilizzati rispetto alla pervasività degli effetti limitativi che ne derivano per i diritti individuali⁵, nessuna perplessità è sembrata invece trasparire (almeno nella prima fase di risposta emergenziale alla pandemia) in ordine alla inevitabile prevalenza del diritto e dell’interesse fondamentali tutelati dall’art. 32 Cost.⁶, pur sempre nel rispetto delle specifiche

soc., 1982, 564. La Corte costituzionale si era incidentalmente pronunciata in tal senso nella [sent. n. 149/1969](#), affermando che i controlli nei confronti di coloro che preparano e commerciano sostanze di uso agrario e prodotti agrari sono predisposti «anche al fine di una rigorosa e necessaria tutela della salute pubblica e, cioè, di un diritto dell’individuo e di un interesse della collettività che l’art. 32 della Costituzione considera fondamentali» (corsivo aggiunto).

⁴ La finalità esclusiva perseguita dagli atti normativi adottati in via d’urgenza per far fronte all’emergenza determinata dal COVID-19 è chiaramente quella della protezione della sanità pubblica. In vista di tale finalità, considerata prioritaria e prevalente rispetto a eventuali altri interessi contrapposti, vengono rese possibili limitazioni significative, quando non drastiche, di un numero cospicuo di diritti costituzionali. Lo scopo è individuato con chiarezza sia nell’art. 1, comma 1, del d.-l. n. 6 del 23 febbraio 2020, sia nell’art. 1, comma 1, del d.-l. n. 19 del 25 marzo 2020 (decreto-legge con il quale si abroga e sostituisce il precedente): quest’ultima disposizione, in particolare, stabilisce che le previste misure limitative possono essere attuate «per contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19, su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso». Il medesimo scopo, ovviamente, sorregge i numerosi atti (e segnatamente i molteplici d.P.C.M. che si sono susseguiti a partire dalla fine del mese di febbraio 2020) con cui sono state concretamente introdotte le limitazioni previste dai menzionati decreti-legge. Per quel che concerne i diritti costituzionali che risultano interessati dalle misure restrittive, il numero di essi è particolarmente ampio, includendo tra gli altri la libertà di circolazione, la libertà di riunione, la libertà di iniziativa economica, la libertà religiosa, il diritto al lavoro, il diritto all’istruzione. Per una raccolta completa e costantemente aggiornata degli atti normativi e amministrativi adottati per fronteggiare la pandemia, cfr. C. DRIGO - A. MORELLI (a cura di), *Dossier. L’emergenza sanitaria da COVID-19. Normativa, atti amministrativi, giurisprudenza, bibliografia*, in *Diritti regionali*; nonché, precedentemente, E. JORIO, *Interventi normativi d’urgenza in tema di contrasto al Coronavirus: una rassegna ragionata*, in *Corti supreme e salute*, 1/2020.

⁵ Tra i numerosissimi interventi critici apparsi nelle ultime settimane, e che non è possibile segnalare in questa sede, cfr. L.A. MAZZAROLLI, “Riserva di legge” e “principio di legalità” in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d’altri, in [Federalismi.it](#), 23 marzo 2020; G.L. GATTA, [I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena](#), in [Consulta OnLine](#), 2020/1, 200 ss.; R. DI MARIA, *Il binomio “riserva di legge-tutela delle libertà fondamentali” in tempo di COVID-19: una questione non soltanto “di principio”*, in [Diritti regionali](#), 1/2020, 507 ss. nonché R. CERCHI - A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell’emergenza sanitaria covid-19: prime riflessioni*, ivi, 648 ss.

⁶ Emblematico di tale atteggiamento il decreto presidenziale della III sezione del Consiglio di Stato del 30 marzo 2020 (n. 02825/2020 reg. ric.), dove si afferma: «[...] In tale quadro, per la prima volta dal dopoguerra, si sono definite ed applicate disposizioni fortemente compressive di diritti anche fondamentali della persona - dal libero movimento, al lavoro, alla privacy - in nome di un valore di ancor più primario e generale rango costituzionale, la salute pubblica, e cioè la salute della generalità dei cittadini, messa in pericolo dalla permanenza di comportamenti individuali (pur pienamente riconosciuti in via ordinaria dall’Ordinamento, ma) potenzialmente tali da diffondere il contagio, secondo le evidenze scientifiche e le tragiche statistiche del periodo; [...] Per queste ragioni, la gravità del danno individuale non

garanzie costituzionali riconosciute per i singoli diritti “limitati”⁷. Anzi, forse proprio dalla riferibilità della (pari) fondamentale tanto al diritto quanto all’interesse della collettività possono trarsi conseguenze sul carattere necessario dell’intervento della Repubblica per tutelare il bene salute, contemperando i due profili (individuale e collettivo) indicati con chiarezza nella disposizione costituzionale⁸. L’inerzia dei pubblici poteri, insomma, non sarebbe una strada percorribile nell’ottica costituzionale. D’altra parte, va evidenziato altresì che le misure emergenziali volte a contrastare la diffusione del virus non possono debordare in illegittimi interventi lesivi della salute individuale⁹.

Per chi scrive, si potrebbe allora essere in presenza di una rivincita (ottenuta purtroppo a caro prezzo) della fondamentale che sembrava perduta. Accompagnata però da una considerazione che è insieme amara e perplessa: sono forse le dimensioni, spaziali e personali, della diffusione del pericolo per la salute individuale a determinare l’orientamento dell’attività ermeneutica e di quella normativa? La salute è destinata a tornare fondamentale esclusivamente quando vi è il rischio di un contagio di dimensione nazionale (in un contesto pandemico), mentre può non esserlo quando lo stesso problema riguardi “solo” una collettività regionale o locale?

Se la questione dovesse seguire questo andamento interpretativo carsico, i motivi per essere tranquilli non sarebbero in verità molti.

2. Alla ricerca della rilevanza pratica della fondamentale

Il limitato uso dell’aggettivo fondamentale nella Carta costituzionale conduce a ritenere, con la dottrina più avvertita, che l’utilizzo di tale qualificazione nell’art. 32 sia volto a «rafforzare ed elevare la garanzia» predisposta per la salute¹⁰.

Tuttavia non è altrettanto immediato individuare quale siano le conseguenze di tale “rafforzamento”: quale sia, insomma, la rilevanza pratica della fondamentale in un’interpretazione sistematica delle norme costituzionali sui diritti.

In proposito, credo occorra prendere le mosse da tre sintetiche considerazioni.

Anzitutto, la fondamentale non rappresenta, nell’ordinamento costituzionale italiano, la categoria riassuntiva dei diritti costituzionali, dal momento che l’art. 2 della Costituzione, diversamente da

può condurre a derogare, limitare, comprimere la *primaria esigenza di cautela avanzata nell’interesse della collettività, corrispondente ad un interesse nazionale dell’Italia oggi non superabile in alcun modo*» (corsivi aggiunti).

Sulla proiezione solidaristica del diritto alla salute e sul “valore superiore” che assume l’interesse della collettività alla salute in situazioni di gravissima emergenza sanitaria, in grado di giustificare severe limitazioni ai diritti costituzionali, M. NOCELLI, *La lotta contro il coronavirus e il volto solidaristico del diritto alla salute*, in Federalismi.it, 13 marzo 2020.

⁷ Come osservato da F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in Federalismi.it, 22 aprile 2020, 5, «ritenere che la tutela della salute giustifichi l’introduzione di limitazioni agli altri diritti costituzionali» non significa «negare che la Costituzione imponga comunque l’osservanza di garanzie procedurali», dal momento che «le garanzie, laddove un singolo comportamento o un singolo atto violino una pluralità di diritti di libertà, si sommano e si integrano a vicenda».

⁸ Ve n’è traccia, ad esempio, nelle considerazioni di B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in Federalismi.it, n. 6/2020, 18 marzo 2020, V, il quale, nell’evidenziare il necessario contemperamento tra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute ex art. 32 Cost., sottolinea come, «facendo riferimento ad uno schema di ragionamento che deriva dai testi costituzionali europei, [...] questo necessario bilanciamento costituisce un tratto che definisce, ai sensi dell’art. 4, comma 2, TUE, l’identità nazionale italiana, non rendendo possibili soluzioni drastiche di deliberato scarso controllo sulla diffusione del virus, come quelle che sembravano profilarsi per il Regno Unito» (corsivo aggiunto).

⁹ Segnala incidentalmente A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in Diritti regionali, 1/2020, 524 e s., come, tra le «reali e ineludibili» esigenze perseguite dai provvedimenti che hanno introdotto misure di contenimento del contagio, vi sia anche quella di «contemperare interessi vari e confliggenti (tra cui la salvaguardia delle attività produttive, dell’iniziativa economica, del diritto allo studio e della stessa salute di singoli individui, che potrebbe essere compromessa dalle misure dirette a combattere la diffusione del Covid-19)» (corsivo aggiunto).

¹⁰ Così M. LUCIANI, voce *Salute, I) Diritto alla salute-dir. cost.*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1991, 4.

quanto rinvenibile in altri testi costituzionali e nelle carte internazionali del secondo dopoguerra, ha preferito ricorrere alla categoria dell'inviolabilità per individuare il tratto unificante dei diritti dell'uomo. Senza entrare nel merito del dibattito sul carattere aperto o chiuso di tale clausola¹¹, non credo possa disconoscersi che il linguaggio costituzionale dell'art. 2 abbia carattere significativo: intenda, cioè, significare una precisa scelta di differenziazione lessicale operata in Assemblea costituente.

Se ci si pone nella prospettiva di valorizzare e non sminuire le formulazioni costituzionali, ne consegue – ed è questa la seconda considerazione – che inviolabilità e fundamentalità non possono considerarsi qualificazioni equivalenti tra di loro¹² e che nessuna delle due, per altro verso, può coincidere con l'assolutezza di un diritto.

L'assolutezza, infatti, attiene pacificamente alla struttura dei diritti soggettivi, alla loro opponibilità *erga omnes*, e non discende quindi necessariamente dal riconoscimento costituzionale della posizione giuridica soggettiva. L'inviolabilità, invece, accompagna la costituzionalizzazione di un diritto: secondo l'opinione che pare più convincente, essa offre maggiore “protezione” e “stabilità” ad alcune situazioni giuridiche soggettive (già in principio “protette” dalla rigidità costituzionale) nei confronti dell'esercizio del potere di revisione costituzionale, assicurando quindi una garanzia “aggiuntiva” anche verso possibili intrusioni liberticide da parte del detentore della potestà normativa più penetrante¹³.

La distinzione non esclude, peraltro, che il diritto *fondamentale* alla salute sia al contempo anche *inviolabile*: al contrario, tale diritto condivide con gli altri diritti dell'uomo la speciale protezione dell'inviolabilità intesa (quantomeno) come necessaria permanenza nel novero dei diritti costituzionali (e dunque come *garanzia di esistenza*)¹⁴ assicurata dall'art. 2 Cost.

Non è la fundamentalità del diritto alla salute, insomma, a determinare il suo essere altresì assoluto e inviolabile. Seguendo una simile impostazione si finirebbe, infatti, per negare che tali caratteri (assolutezza e inviolabilità) siano propri anche di altri diritti costituzionalmente garantiti, benché questi ultimi non siano dalla Carta qualificati come fondamentali: conseguenza che appare, ovviamente, inaccettabile.

¹¹ Su tale dibattito v. da ultimo P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, 188 ss., al quale si rinvia anche per l'analisi delle diverse interpretazioni della categoria dell'inviolabilità; sullo stesso tema cfr. altresì L. PIROZZI, *Aspetti costituzionalistici dei “nuovi diritti”*, Roma, 2007, 21 ss.

¹² Ma in senso contrario, se si intende correttamente, M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. soc.*, 1980, 774, nonché C. BOTTARI, *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, Milano, 1991, 23. La distinzione tra inviolabilità e fundamentalità è invece accolta da C. PINELLI, *Diritto pubblico*, Bologna, 2018, 370, il quale, tuttavia, dopo aver rilevato che l'inviolabilità «non ci dice molto sui rapporti intercorrenti tra i diritti», soprattutto all'interno dei cataloghi costituzionali, ritiene giustificato proprio per tale ragione il fatto che, «nonostante la Costituzione la impieghi solo in riferimento al diritto alla salute (art. 32), molti giuristi preferiscano da tempo ricorrere alla locuzione “diritti fondamentali” in luogo di “diritti inviolabili”, pur volendo sempre designare i diritti costituzionalmente garantiti». Da qui anche l'ulteriore considerazione dell'A. per la quale la locuzione “diritti fondamentali” ne presupporrebbe (sempre) l'inviolabilità.

¹³ Sulla nozione di inviolabilità v., per tutti, P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, 145, nonché ID., *Inviolabilità dei diritti*, in *Enc. dir.*, XXII, 1972, 712 ss., spec. 727 s.

¹⁴ Sulla distinzione tra “garanzia di esistenza” e “garanzia di contenuto” dei diritti inviolabili, v. ancora P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, cit., 176. Secondo tale impostazione, il richiamo contenuto nell'art. 2 Cost. comporta un irrigidimento della disciplina costituzionale dei rispettivi diritti, che dovrebbe proteggere contro il rischio dell'abrogazione non dello specifico contenuto costituzionale inerente a ciascuno di essi (che anzi è «variamente modificabile a seconda delle possibili future esigenze»), ma più semplicemente «della loro simultanea compresenza in Costituzione», da cui deriva «come risultante una determinata strutturazione del fondamentale rapporto dialettico fra autorità e libertà» (*ivi*, 158 s.). Per una diversa lettura dell'inviolabilità, che sottolinea la necessità di «coniugare l'attenzione al testo con la sensibilità al contesto», considerando che «ampiezza e contenuto della inviolabilità dei diritti sono condizionati dalla loro “sistemazione” nel quadro costituzionale, ma quest'ultima è, a sua volta, non il prodotto di astratte costruzioni dogmatiche ma dell'ispirazione della costituzione e delle sottostanti tavole di valori materiali», v. ancora P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale*, cit., 192 s.

La terza e ultima considerazione, che precede logicamente ogni ricerca dedicata alla rilevanza pratica della fundamentalità, riguarda la necessità di impegnarsi nella individuazione dell'autonomo significato attribuibile alla previsione dell'art. 32 Cost.

Una volta accettata la non equivalenza di significato, nel contesto della Costituzione, tra gli aggettivi *fondamentale* e *inviolabile*, occorre evitare la trappola dell'insignificante normativo, rinunciando a ricostruire un senso normativo proprio della qualificazione in esame. Si è sostenuto, ad esempio, che «il fatto che la salute sia un “diritto fondamentale” non rileva, giuridicamente, poiché ciò non offre alcun chiarimento in ordine alla consistenza di una situazione giuridica soggettiva (diritto soggettivo, interesse legittimo) comunque da “verificare”»¹⁵. Ora, non c'è dubbio che la fundamentalità nulla possa predicare sulla situazione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo: ma a ben guardare l'“irrelevanza” rispetto a tale profilo non implica affatto una irrilevanza giuridica della qualificazione sotto ogni altro profilo. Questo genere di impostazione, in altre parole, sembra confondere l'aspetto della fundamentalità, che definisce uno specifico regime costituzionale del diritto alla salute, con la struttura del diritto e, conseguentemente, con la posizione soggettiva con la quale esso si identifica in sede di tutela giurisdizionale.

Le considerazioni appena svolte rafforzano, allora, la preferibilità di quell'approccio ermeneutico che nella ricostruzione del sistema dei diritti costituzionali si propone di valorizzare, sempre e al massimo grado, le formulazioni contenute nella Carta. Debbono pertanto essere queste ultime e il loro tenore letterale a rappresentare il dato di partenza da cui muovere nell'interpretazione, se si vuole evitare il rischio di soggettive precomprensioni del fenomeno normativo e arbitrarie svalutazioni delle scelte operate dal Costituente: scelte il cui più immediato precipitato, è appena il caso di sottolinearlo, va rinvenuto proprio nell'utilizzo cosciente e non casuale di determinate parole.

In questa direzione continua a offrire un valido punto di riferimento quella tesi che individua la rilevanza della fundamentalità, espressamente assegnata al diritto alla salute, nel suo essere un criterio per la risoluzione delle antinomie di natura, per così dire, intercostituzionale: quando cioè si manifesti un contrasto tra la tutela del diritto alla salute e quella di altri diritti di pari rango costituzionale e tale contrasto non possa essere risolto attraverso il criterio di specialità per mancanza di un'esplicita previsione in tal senso¹⁶.

In tali ipotesi, la prescrizione della fundamentalità si pone come «un ulteriore ed incontestabile strumento che agevola lo studioso e l'operatore pratico» nell'affrontare il problema del superamento delle antinomie: «sembra, infatti, evidente che la contraddizione fra due principi o fra un principio ed una regola o fra due regole non possa che superarsi in favore di quello o di quella che risulti testualmente – e non secondo la simpatia dell'interprete – chiamata fondamentale rispetto all'altro od all'altra, che, privi di una tale qualificazione, sono evidentemente nei loro confronti da considerarsi secondari»¹⁷. Dunque, seguendo tale interpretazione del carattere fondamentale del diritto alla salute, quest'ultimo assume una sorta di “prevalenza” nei confronti di altri diritti che – pur essendo costituzionalmente garantiti – siano al contempo privi della qualificazione in questione.

Peraltro, la prevalenza di cui si parla non implica alcun automatismo: resta compito dell'interprete, anche ricorrendo a questo elemento ermeneutico che arricchisce la sua “cassetta degli attrezzi” e statuisce una precedenza logica rispetto ad altri diritti che non sono qualificati come fondamentali, ricostruire nelle diverse circostanze gli effetti concreti di siffatta prevalenza; ciò che sembra precluso all'interprete, però, è *negare* che tale prevalenza sussista e dissolverla nella generica e indistinta

¹⁵ Così L. PRINCIPATO, *Il diritto costituzionale alla salute: molteplici facoltà più o meno disponibili da parte del legislatore o differenti situazioni giuridiche soggettive*, in *Giur. cost.*, 1999, 2512-2513. In senso analogo v. F. BASSI, *Lesione del diritto alla salute e responsabilità della p.a.*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, I, Padova, 1998, 350 e 354.

¹⁶ Così P. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in *ID.*, *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, II ed., Padova, 2008, 2, che nota, a tale proposito, come, nel caso di antinomia tra due o più diritti o principi costituzionali, non sia possibile applicare né il criterio cronologico, trattandosi di un conflitto tra norme «comprese e compresenti nello stesso testo costituzionale», né quello gerarchico, dal momento che l'antinomia si riferisce a norme dotate di pari forza formale.

¹⁷ Cfr. ancora P. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, cit., 4.

affermazione di una comune fundamentalità di tutti i diritti costituzionali.

Discorso analogo può essere svolto con riferimento all'interesse della collettività alla salute: anche tale interesse, al pari del corrispondente diritto dell'individuo, deve ritenersi fondamentale, come già accennato¹⁸.

Ovviamente, la pari fundamentalità (del diritto e dell'interesse) non offre alcun ausilio interpretativo nei casi in cui entrino in reciproca tensione le due dimensioni (individuale e collettiva) tutelate nell'art. 32 Cost.: la fundamentalità smarrisce infatti la sua valenza risolutiva quando il contrasto si pone tra posizioni che beneficiano entrambe di tale qualifica. È la stessa Costituzione, d'altra parte, ad indicare questo effetto reciprocamente "neutralizzante". Ad esempio, il diritto alla salute non prevale sempre e in assoluto sull'interesse della collettività alla salute, poiché quest'ultimo può giustificare un trattamento sanitario obbligatorio, pur con le garanzie ed i limiti indicati nella stessa disposizione costituzionale. Ma l'interesse della collettività alla salute non potrà mai arrivare a funzionalizzare il godimento del diritto individuale, che deve conservare il suo profilo di libertà rispetto alla cura ed alle scelte terapeutiche. In un certo senso, e in modo corrispondente all'ordine in cui l'art. 32 Cost. menziona (prima) il diritto dell'individuo e (poi) l'interesse della collettività, la tutela del diritto rappresenta la "regola", quella dell'interesse della collettività – nel caso in cui comprima la libertà del singolo rispetto alla salute individuale ed entri quindi in "contrasto" con essa – si configura come l'"eccezione"¹⁹.

Il significato della fundamentalità torna invece ad avere un ruolo interpretativo autonomo quando l'antinomia si manifesti tra più interessi parimenti costituzionali. Da questo punto di vista, infatti, il carattere "fondamentale" dell'interesse collettivo alla salute ne determina la prevalenza su altri interessi della collettività, pur costituzionalmente garantiti, che dovessero di volta in volta porsi in contrasto con esso; tale prevalenza dovrebbe costituire un "vincolo di preferenza" per il legislatore ed un parametro di cui tener conto nel sindacato di costituzionalità.

3. La giurisprudenza costituzionale sul caso ILVA: la fundamentalità tamquam non esset

La linea interpretativa appena esposta non ha tuttavia trovato il conforto della giurisprudenza costituzionale. Al contrario, in almeno un paio di decisioni adottate nell'ultimo decennio, la Corte costituzionale ha radicalmente smentito ogni rilevanza pratica della fundamentalità predicata nell'art. 32 Cost.

Si tratta, come già ricordato, delle pronunce, intervenute a distanza di circa cinque anni l'una dall'altra, aventi a oggetto la disciplina introdotta in via d'urgenza dal Governo – rispettivamente, nel 2012 e nel 2015 – per far fronte, tra l'altro, alla crisi dell'impianto siderurgico ex ILVA di Taranto (successivamente confluito in Arcelor Mittal Italia) considerato quale stabilimento industriale di interesse strategico nazionale²⁰. Le misure previste si proponevano di "contemperare" il

¹⁸ V. *supra* § 1. Può aggiungersi che anche l'elemento testuale depone a favore di tale interpretazione, stante la formulazione dell'art. 32, comma 1 (che premette l'aggettivo ad entrambi). Tuttavia, essa non trova inequivoca conferma nei lavori preparatori dell'art. 32 in seno all'Assemblea costituente. L'art. 26 del Progetto presentato all'Assemblea costituente (da cui sarebbe poi derivato il vigente art. 32 Cost.) non conteneva alcun riferimento al carattere della fundamentalità; questo venne introdotto nel testo discusso e poi approvato in seno all'Assemblea nella seduta del 24 aprile 1947 (v. l'emendamento dell'on. CARONIA, in CAMERA DEI DEPUTATI-SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, II, Roma, 1970, 1214) con riferimento solo al diritto dell'individuo, mentre l'interesse della collettività era qualificato «generale».

¹⁹ Evidenziarono la sussistenza di un rapporto da regola a eccezione nella disciplina costituzionale sulla tutela del diritto alla salute e del correlato interesse della collettività, L. CARLASSARE, *L'art. 32 della Costituzione e il suo significato*, in R. ALESSI (a cura di), *L'amministrazione sanitaria*, Vicenza, 1967, 110 s., nonché D. VINCENZI AMATO, *Art. 32, 2° comma*, in M. SCIALOJA - G. BRANCA G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1976, 174 s.

²⁰ Le questioni di legittimità avevano ad oggetto alcune previsioni contenute, rispettivamente, nel d.-l. n. 207/2012 (recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in l. n. 231/2012, e nel d.-l. n. 92/2015 (recante

mantenimento dei livelli occupazionali nell'area tarantina, e dunque il lavoro e l'attività d'impresa, con le esigenze di tutela della salubrità dell'ambiente, della sicurezza e della salute dei lavoratori, in un contesto nel quale risultava via via sempre più acclarata la sussistenza di un nesso di causalità tra l'esposizione ambientale alle sostanze cancerogene inalabili prodotte dallo stabilimento ILVA e l'insorgenza di patologie oncologiche.

Gli interventi introdotti in questi (e in altri)²¹ decreti c.d. salva ILVA, quindi, erano destinati a incidere su una pluralità di diritti costituzionali: non ultimo, ma purtroppo lasciato "sullo sfondo", quello alla salute degli abitanti delle zone adiacenti l'area siderurgica, anche qualora non direttamente impegnati nei processi produttivi. Aspetto, quest'ultimo, che troverà un chiaro riconoscimento giurisdizionale solo nel gennaio 2019, quando la Corte europea dei diritti dell'uomo condannerà l'Italia per violazione degli artt. 8 e 13 della Cedu, stante l'incapacità delle autorità nazionali di adottare tutte le misure necessarie per ridurre l'inquinamento ambientale ed assicurare la protezione effettiva della salute e del benessere di tutta la popolazione residente²².

Sul piano interno, le citate sentenze della Corte costituzionale, come già accennato, pervengono a esiti opposti: con la [sent. n. 85/2013](#) la Corte considera infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dal giudice remittente; con la [sent. n. 58/2018](#), invece, si dichiara l'illegittimità costituzionale delle norme scrutinate. In entrambi i casi il giudizio si incentra sul bilanciamento operato dal legislatore: nel primo di essi, la Corte perviene a riconoscerne la ragionevolezza, ritenendolo un intervento che mira a «scongiurare una gravissima crisi occupazionale», in una fase di recessione economica nazionale ed internazionale, «senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe»²³; nell'altro caso, invece, viene ravvisato il carattere irragionevole e sproporzionato dell'atto normativo esaminato, dal momento che il legislatore non ha tenuto «in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita»²⁴. È la stessa Corte ad enfatizzare, nella [sent. n. 58/2018](#), la diversità delle due scelte legislative, sottolineando come, «a differenza di quanto avvenuto nel 2012», il legislatore del 2015 abbia «finito col privilegiare

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), non convertito in legge ma sostanzialmente "salvato", nei suoi effetti, almeno parzialmente, dalla l. n. 132/2015 (di conversione di altro decreto).

²¹ I decreti legge oggetto delle due pronunce della Corte non rappresentano infatti gli unici provvedimenti normativi adottati per far fronte alla crisi dello stabilimento tarantino: per una accurata disamina della disciplina adottata a partire dal 2012 e del relativo contenzioso, nonché per ulteriori riferimenti bibliografici, cfr. A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al 'caso Ilva'*, in [Federalismi.it](#), 12/2019, 19 giugno 2019.

²² Corte EDU, sez. I, 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*. Sulla decisione v. C. LUZZI, *Il "caso Ilva" nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU)*, in [Consulta OnLine](#), 2019/II, 336, nonché S. ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso ILVA*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 3/2019, 135 ss., S. FILIPPI, *ILVA: la Corte EDU condanna l'Italia per violazione degli art. 8 e 13 della Convenzione*, in [Diritti comparati](#), 28 gennaio 2019, S. CARRER, *Le armi spuntate dell'Italia contro l'inquinamento: la condanna della Corte EDU nel caso Ilva (Cordella ed altri c. Italia)*, in [Giurisprudenza penale](#), 2019, 2.

²³ Così [Corte cost., sent. n. 85/2013](#). Considerazioni analoghe sono svolte nella [sent. n. 182/2017](#), in cui la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune norme del d.-l. n. 98/2016, ribadisce che anche tale intervento normativo (al pari dei precedenti provvedimenti aventi ad oggetto lo stabilimento ILVA di Taranto) risponde alla *ratio* «di realizzare un ragionevole bilanciamento tra una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: da un lato, l'interesse nazionale alla prosecuzione dell'attività di uno stabilimento avente natura strategica e il mantenimento dei livelli occupazionali; dall'altro, l'interesse a che l'attività produttiva prosegua nel rispetto dell'ambiente circostante e della salute degli individui».

²⁴ Così [Corte cost., sent. n. 58/2018](#). Sulla decisione cfr. S. FREGA, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in [Consulta OnLine](#), 2018/II, 468 ss., G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in [Questione Giustizia](#), 10 aprile 2018, nonché, con condivisibili notazioni critiche sull'espansione della tecnica del bilanciamento rispetto alle scelte di "preferenza" già operate nella Costituzione, E. AFFANNATO, *L'ILVA di Taranto dinanzi a un nuovo bilanciamento tra diritti*, in [Issirfa - Studi ed interventi](#), giugno 2018.

in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)».

E tuttavia, indipendentemente dalla soluzione adottata e dal giudizio espresso sul bilanciamento operato dal legislatore, le pronunce della Corte condividono un tratto comune, che è quello che più interessa in questa sede: la svalutazione del carattere della fundamentalità contenuto nell'art. 32 Cost.

Nella prima decisione tale approccio è argomentato e scandagliato in profondità (in particolare, nel punto 9 delle considerazioni in diritto), anche per la necessità di rispondere ad una specifica interpretazione proposta dal giudice *a quo*; nella [sent. n. 58/2018](#), invece, il richiamo alle argomentazioni della [sent. 85/2013](#), per quanto esplicito, è sintetico: la Corte, pur omettendo di ribadire la netta posizione svalutativa nei confronti della fundamentalità formulata nella pronuncia del 2013, ne ripropone comunque la sostanziale validità, senza prenderne le distanze. L'impostazione interpretativa pare confermata, *a contrario*, anche dall'utilizzo che la Corte fa dell'aggettivo fondamentale nella stessa [sent. n. 58/2018](#), laddove, riferendosi alla tutela della salute, alla tutela della vita ed al diritto al lavoro in ambiente sicuro, evidenzia come «il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (corsivo aggiunto). Tutti beni giuridici fondamentali, dunque, parimenti fondamentali (e tutti qualificati come valori, peraltro).

4. Sistema costituzionale dei diritti, primarietà e fundamentalità

Come appena osservato, è nella [sent. n. 85/2013](#) che la Corte afferma in modo *tranchant* il carattere non divisibile dell'assunto del giudice remittente «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».

Nel respingere le censure di legittimità prospettate anche in relazione al parametro dell'art. 32 Cost., la Corte afferma che 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». La scelta del legislatore sarebbe idonea, secondo la pronuncia, a esprimere un bilanciamento non illegittimo perché garantirebbe un equilibrio tra valori (interessi e diritti) costituzionalmente tutelati rispondente ai criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, senza sacrificarne il rispettivo “nucleo essenziale”.

Due i principali argomenti utilizzati dalla Corte per arrivare a tale conclusione.

Il primo fa leva sull'idea che i diritti costituzionali «si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». Sviluppando un iter argomentativo già abbozzato in precedenti pronunce, la Corte osserva che la tutela dei diritti costituzionali deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro». E aggiunge: «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».

Il secondo argomento si incentra sul carattere pluralista della Costituzione italiana, che «richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi»: bilanciamento rimesso al legislatore e ovviamente sottoposto al giudizio della stessa Corte in sede di controllo.

Nella prospettiva della sentenza, i due argomenti consentirebbero, da un lato, di respingere l'assunto che l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sia rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona; dall'altro, che la definizione dell'ambiente e della salute come «valori primari» implichi una rigida gerarchia tra diritti fondamentali. La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute starebbe a significare infatti «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»²⁵. Cosicché, come già anticipato, occorre trovare di volta in volta un «punto di equilibrio» che per sua natura non può non essere che «dinamico e non prefissato in anticipo»: equilibrio che «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»²⁶.

Le riportate affermazioni contenute nella [sent. n. 85/2013](#) si prestano ad alcune brevi considerazioni critiche.

Anzitutto, nell'osservare che «*tutti i diritti fondamentali* tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca» (corsivo aggiunto), si manifesta *in re ipsa*, ancora una volta, la totale irrilevanza della specifica fundamentalità contemplata nell'art. 32 Cost.: è evidente, infatti, che se il Giudice delle leggi definisce *tutti* i diritti costituzionali come fondamentali, tanto più in una pronuncia il cui iter argomentativo smentisce seccamente un'ordinanza di rimessione che tentava invece di far valere la peculiare fundamentalità del diritto alla salute, allora vuol dire che per quest'ultima non vi è proprio modo di ottenere rilievo.

Ma tralasciando questo profilo, se si vuole formale o terminologico, la Corte afferma poi che i diritti, per così dire, formano “sistema” e che nessun diritto può risultare prevalente in via assoluta – e soprattutto, deve aggiungersi, in via astratta – sugli altri diritti, parimenti costituzionali.

Ora, non v'è dubbio che l'idea che i diritti costituzionali costituiscano un sistema sia senz'altro condivisibile. Anzi, a tale riguardo può aggiungersi che è proprio il riconoscimento del sistema dei diritti costituzionali a sorreggere la citata tesi della inviolabilità *ex art. 2 Cost.* come *garanzia di esistenza* di essi. Inoltre, proprio la nozione di sistema consente di ricostruire il reciproco atteggiarsi dei diritti costituzionali per definirne il contenuto di ciascuno, le distinte facoltà che vi si ricollegano, gli specifici limiti a esso apponibili e le garanzie che lo presidiano²⁷.

Non vi è però ragione di ritenere che tale visione sistemica debba offuscare il carattere della fundamentalità utilizzato nell'art. 32 fino a privarlo di significato. Come già accennato, infatti,

²⁵ Sulla «primarietà» dei valori costituzionali che «non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni» v. già, con riferimento all'ambiente e alla tutela del paesaggio, tra le altre, [Corte cost., sent. n. 196/2004](#).

²⁶ La Corte giunge quindi ad affermare, sulla base di tali premesse, che la disciplina legislativa sull'autorizzazione integrata ambientale (AIA), quale strumento per l'individuazione «del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione», assicuri «un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione» e non sia quindi orientata – come invece sostenuto dal giudice *a quo* – «al totale annientamento del primo». Sui limiti alla “sindacabilità” di tale bilanciamento da parte dei giudici (e della stessa Corte) si rinvia al commento di 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 AIC](#), 3/2013, 1 ss., nonché in *Giur. cost.*, 2013, 1494 ss.; sulla decisione, sempre in *Giur. cost.*, 2013, cfr. D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, 1498 ss., R. BIN, *Giurisdizione e amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza “Ilva”*, ivi, 1505 ss., e G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, ivi, 1511 ss.; v. anche L. GENINATTI SATÈ, “*Caso Ilva*”: *la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 16 maggio 2013, e M. BONI, *La politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in [Federalismi.it](#), 3/2014, 5 febbraio 2014.

²⁷ Sulle conseguenze di una lettura sistemica dei diritti costituzionali sia consentito rinviare a D. MORANA, *Alcune considerazioni sui rapporti tra le libertà costituzionali: strumentalità, specialità, integrazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, a cura di A. D'Atena, Milano, 2012, 941 ss.

riconoscere un qualche effetto normativo a tale qualificazione non determina necessariamente l'automatica e schiacciante prevalenza della salute su qualunque altra posizione giuridica tutelata nella Costituzione (in qualunque tempo, in qualunque contesto, in qualsivoglia bilanciamento); quel che ne deriva, piuttosto, è il vincolo per l'interprete, a partire dal legislatore, di mettere a punto bilanciamenti in grado di perseguire altri interessi costituzionalmente tutelati senza incidere in modo dannoso sulla salute delle persone. La fundamentalità non esclude quindi una valutazione sulla ragionevolezza e sulla proporzionalità del bilanciamento effettuato dal legislatore: al contrario, potrebbe fornire a tale "impalpabile" valutazione una qualche forma di sicuro ancoraggio nell'argomentazione, con l'auspicio di una più ponderata decisione in tutti i casi in cui essa sia destinata ad avere conseguenze sul benessere psicofisico e sulla speranza di sopravvivenza degli individui e delle collettività.

Allo stesso tempo, non può non meravigliare l'estrema elasticità che nella giurisprudenza costituzionale caratterizza il concetto di primarietà riferito ai diritti costituzionali, se solo si consideri che nella [sent. n. 88/1979](#) – unanimemente considerata la pronuncia che avvia, finalmente e tardivamente, il pieno riconoscimento del diritto alla salute nell'ordinamento italiano – è proprio facendo leva su tale carattere che la Corte fa uscire il diritto alla salute dal limbo della programmaticità e ne afferma la sicura valenza orizzontale. In quella pronuncia, infatti, sulla base del riconoscimento che la salute è tutelata dall'art. 32 Cost. «non solo come interesse della collettività, ma anche e *soprattutto* come diritto fondamentale dell'individuo», ha affermato che quest'ultimo «si configura come un diritto primario ed assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati [...] da ricomprendere tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione».

Infine, e a margine delle considerazioni svolte, va osservato che il carattere della fundamentalità qualifica anche i *principi* dei primi dodici articoli della Costituzione. E ciò solleva l'interrogativo se la fundamentalità di tali *principi* si riverberi anche sui *diritti* riconosciuti in alcune di quelle disposizioni, come avviene, ad esempio, per il diritto al lavoro affermato nell'art. 4 Cost.²⁸. Ossia, proprio uno di quei diritti che giustificherebbero, ad avviso della Corte, la soccombenza del bene salute rispetto all'esigenza occupazionale e produttiva nell'area tarantina. Le pronunce sugli atti normativi riguardanti l'ILVA avrebbero potuto rappresentare l'occasione per affrontare e fornire una risposta a tale interrogativo; occasione evidentemente non colta, dal momento che questo aspetto non trova alcuno spazio nell'argomentazione sviluppata dalla Corte.

In definitiva, qualificando *tutti* i diritti (o valori) come fondamentali, si segue una strada che mette integralmente tra parentesi il dato letterale dell'art. 32 Cost. e ci si muove, pertanto, verso una nozione di fundamentalità che appare sganciata dal lessico utilizzato dalla Costituzione repubblicana.

²⁸ Tale interrogativo può essere formulato solo se si ritenga che *principi* e *diritti* non siano la stessa cosa e che la "durezza" delle singole posizioni giuridiche soggettive non si appiattisca sulla portata generale delle norme che li riconoscono: non coincida cioè con quelle norme a spettro più ampio che, in una considerazione necessariamente relazionale della nozione di principio (rispetto alle norme che principio non sono), siano veicolo di veri e propri diritti soggettivi. Su tale aspetto si rinvia a A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, IV ed., Torino, 2018, 19 ss.