

# Osservatorio sulle fonti

## IL DIRITTO DEL DISASTRO. APPUNTI SUL CASO ILVA

di *Michele Massa*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il percorso del decreto-legge n. 207/2012: ruolo del Presidente della Repubblica. - 3. [segue]: esame parlamentare. - 4. Legge, principi, diritti: dignità della persona e tutela “sistemica”. - 5. [segue]: scelte tecniche e scelte politiche. - 6. Legge e amministrazione: norme speciali. - 7. [segue]: norme provvedimentali. - 8. [segue]: atto amministrativo (non) legificato. - 9. Legge e giurisdizione: interventi con decreto-legge su contenziosi in corso. - 10. [segue] riserva di giurisdizione. - 11. [segue]: legge in luogo di provvedimento giudiziario?

*The severe environmental and industrial crisis concerning the ILVA steel plant in Taranto has been dealt with, in 2012, through a reconsidered IPPC authorization and decree-law n. 207, suspending the judicial seizure of the plant. In judgment n. 85/2013, the Constitutional court upheld the decree-law against judicial challenges. The essay highlights some contents of decree-law n. 207/2012 and judgment n. 85/2013, which are relevant in the perspective of current trends in the form of government, theories on constitutional rights and sources of law, and boundaries between legislation, administration, and the judiciary.*

---

\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Cattolica del S. Cuore, Milano.

# Osservatorio sulle fonti

## 1. Premessa

Anche limitandosi alle prospettive istituzionali e giuridiche, il caso ILVA è un coacervo di problemi complessi, gravi e ancora incandescenti<sup>1</sup>, al punto che si fatica persino a scegliere da dove iniziarne la trattazione. Per prime reclamano attenzione, naturalmente, le disastrose conseguenze sanitarie e ambientali imputate all'attività siderurgica, insieme all'«annoso cumulo di ritardi, omissioni ed inadempienze»<sup>2</sup> negli interventi di prevenzione, controllo, correzione – per non dire delle incognite su chi, come, con quali risultati e costi dovrà provvedere alla bonifica. Ma la mente corre anche, ad esempio, ai risultati della privatizzazione, e al raffronto che si potrebbe fare, ed è stato fatto, tra gli indirizzi della vecchia dirigenza pubblica e quelli della gestione privata subentrata quasi vent'anni fa<sup>3</sup>; o al paragone con altre normative sulle crisi industriali e sui settori strategici e, volendo, anche ad altri imponenti contenziosi industriali giunti, in questa stagione di declino, al vaglio del diritto costituzionale<sup>4</sup>; e

---

Ho condotto la mia riflessione sul caso ILVA in collaborazione e dialogo con alcuni colleghi, che desidero ringraziare: Giuseppe Arconzo, con il quale ho condiviso un seminario organizzato dal Prof. Jörg Luther, l'11 febbraio 2013, presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale "A. Avogadro", nell'ambito del Dottorato di ricerca in autonomie locali, servizi pubblici e diritti di cittadinanza; Gian Luca Conti, che ha organizzato un esperimento di discussione virtuale attraverso il sito *jusbox.net*.

<sup>1</sup> Sfociati, di recente, nel decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, in corso di conversione, al quale in questa sede si faranno solo brevi riferimenti, rinviando per il resto a una nota in corso di pubblicazione su *Quad. cost.* (edita anche come *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 17 giugno 2013). Il disegno di legge di conversione, con modifiche, è stato approvato dalla Camera dei deputati l'11 luglio 2013 (AC n. 1139) ed è ora all'esame del Senato (AS n. 941).

<sup>2</sup> Sono parole del Capo dello Stato (v. oltre). Dai numeri dell'ILVA e dell'inquinamento da essa causato prende le mosse A. MURATORI, *Decreto salva ILVA: scelte difficili*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 1/2013 (consultato nella versione edita nel sito [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it)). Ma v. anche Trib. Taranto, 7-20 agosto 2012, in *olympus.uniurb.it* (conferma, con modifiche, del sequestro degli impianti): ivi v. p. 50 ss., in merito agli effetti su ambiente e animali; p. 69 ss., sugli effetti sanitari; sp. p. 73, sulle stime peritali di decessi e malattie causate dall'inquinamento. L'uso nel testo del termine disastroso non è retorico: si procede anche per disastro doloso innominato, ai sensi dell'art. 434 cod. pen. (*ibidem*, p. 78 ss.).

<sup>3</sup> Cfr. M. AFFINITO, M. DE CECCO, A. DRINGOLI, *Le privatizzazioni nell'industria manifatturiera italiana*, Donzelli, Roma, 2000, sp. p. 77 ss. (analisi del caso di A. Dringoli) e pp. 343-346 (riflessioni conclusive di M. De Cecco). Il secondo autore ha aggiornato le proprie riflessioni critiche in *Pochi investimenti, zero qualità. Così i Riva hanno ucciso l'ILVA*, in *La Repubblica – Affari & Finanza*, 3 giugno 2013, p. 1-3.

<sup>4</sup> Cfr. le ordinanze di rimessione Trib. Modena, 4 giugno 2012, n. RO 202/2012, in *GU I<sup>a</sup> SS*, n. 40 del 2012; Trib. Vercelli, 25 settembre 2012, n. RO 287/2012, *ibidem*, n. 51/2012; Trib. Torino, 12 dicembre 2012, n. RO 46/2013, *ibidem*, n. 11/2013. Si tratta delle questioni sull'art. 19 dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300/1970), che esclude da alcuni diritti le organizzazioni sindacali non firmatarie di contratti applicabili all'azienda, benché maggioritarie tra i lavoratori. Il 3 luglio 2013 un comunicato stampa ha annunciato l'annullamento della norma «nella parte in cui non prevede che la rappresentanza

# Osservatorio sulle fonti

pure, in ambito più settoriale, alle particolarità processuali del contenzioso penale e costituzionale divampato intorno allo stabilimento tarantino.

Questo contributo è condizionato dalla sede e dal momento in cui è scritto: dopo la pubblicazione di numerose analisi scientifiche<sup>5</sup> e, soprattutto, delle note decisioni costituzionali<sup>6</sup>. Del caso si sottolineeranno alcuni tratti, salienti nella prospettiva delle fonti del diritto: alcune particolarità dell'elaborazione governativa e dell'esame parlamentare del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito in legge 24 dicembre 2012, n. 231; alcune tesi affermate, o comunque evincibili, dalla sentenza della Corte costituzionale 9 aprile-9 maggio 2013, n. 85. Del resto, dietro questi tratti della vicenda si trovano alcuni nuclei sostanziali del problema: quali siano gli strumenti,

---

sindacale aziendale sia costituita anche nell'ambito di associazioni sindacali che, pur non firmatarie di contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda». La sentenza non è ancora stata pubblicata.

<sup>5</sup> Sorvolando su interventi di taglio più giornalistico, si rinvia, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, a R. BIN, *L'ILVA e il soldato Baldini*, 10 dicembre 2012 (edito anche in *Quad. cost.* 2013, p. 122 ss.); A. MORELLI, *Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, 12 dicembre 2012; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto ILVA*, 17 dicembre 2012; G. ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, 20 dicembre 2012; Id. *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte Costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, 15 febbraio 2013; D. PULITANO, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso ILVA*, 22 febbraio 2013. Tutti questi saggi sono anche editi in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1/2013, p. 5 ss. V. anche G.M. SALERNO, *Per le ordinanze di sequestro resta il nodo del valore*, in *Guida al Diritto*, 2 marzo 2013, n. 10, p. 17 ss.; F. GIAMPIETRO, *Introduzione al c.d. decreto legge ILVA*, e A. MURATORI, *Decreto salva ILVA*, cit., entrambi in *Ambiente e sviluppo*, 2013, p. 5 ss.; S. D'ANGIULLI, *Caso ILVA di Taranto: adesso o mai più*, *ibidem*, p. 117 ss.; F. GIAMPIETRO, L. GIAMPIETRO, *ILVA: riesame dell'AIA, quale futuro? (parte prima)*, *ibidem*, p. 312 ss.; V. CAVANNA, *Caso ILVA e conflitto di attribuzione tra poteri dello stato*, *ibidem*, p. 326 ss. (tutti gli articoli editi in questa rivista sono stati consultati nella versione edita nel sito *www.leggiditaliaprofessionale.it*); sotto la comune rubrica *Il decreto "salva ILVA"*, F. DI CRISTINA, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, e N. SELVAGGI, *Decreto ILVA e "rimedi penalistici"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, p. 369 ss. Quando il presente contributo era già chiuso, sono stati pubblicati gli atti del convegno *Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?*, tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, in *www.federalismi.it*, n. 15/2013; dei contributi ivi raccolti si è potuto tenere conto solo in modo limitato.

<sup>6</sup> C. cost., 13 febbraio 2013, ordd. nn. 16-17, nel senso dell'inammissibilità dei conflitti di attribuzione sollevati dalla Procura di Taranto, per ragioni evidenziate immediatamente dalla dottrina e note alla stessa Procura (cfr. per tutti R. BIN, *L'ILVA e il soldato Baldini*, cit., p. 3; G. ARCONZO, *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte Costituzionale*, cit., p. 7-9); C. cost., 9 maggio 2013, n. 85, nel senso dell'inammissibilità e infondatezza delle questioni sollevate dal GIP e dal Tribunale della stessa città (cfr. i primi commenti di S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2013, pp. 5 ss.; 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 *www.forumcostituzionale.it*, 16 maggio 2013.

# Osservatorio sulle fonti

e quali le responsabilità, per il governo di situazioni critiche, come quella dello stabilimento siderurgico di Taranto.

## 2. Il percorso del decreto-legge n. 207/2012: ruolo del Presidente della Repubblica

La vicenda del d.l. n. 207/2012 presso il Governo e il Parlamento è emblematica di alcune particolarità dell'attuale scenario istituzionale: precisamente, del ruolo del Presidente della Repubblica<sup>7</sup>; del rapporto tra Parlamento e Governo; di alcune torsioni del procedimento di conversione dei decreti-legge, in relazione all'uso della questione di fiducia<sup>8</sup>.

Il protagonismo del Presidente della Repubblica nella vicenda è venuto alla ribalta in due momenti: durante l'elaborazione del provvedimento e dopo la sua emanazione.

Il d.l. ha avuto due stesure: la prima, di carattere strettamente provvedimentale; la seconda, munita di un 'cappello' di norme generali, essenzialmente corrispondenti all'attuale art. 1<sup>9</sup>. Tra l'elaborazione della prima e l'emanazione della seconda versione, a quanto risulta, è intercorsa una vera e propria concertazione tra Governo e Presidente della Repubblica. Infatti, la vicenda è stata indicata come esempio dei pericoli posti da questa prassi, che rischia di stemperare la «dualità di ruoli che è condizione di controllo e di legalità» e alterare «l'irresponsabilità del Capo dello Stato che alla formazione di quell'atto ha preso parte»<sup>10</sup>.

Pochi giorni dopo la pubblicazione del d.l., con un comunicato diffuso tramite il sito internet istituzionale, sotto forma di risposta aperta alla lettera di una cittadina, il Presidente Napolitano ha motivato la sua scelta di emanare il d.l. stesso, secondo un'altra prassi seguita già in altre occasioni durante il suo primo settennato, ma nemmeno essa scevra di implicazioni problematiche<sup>11</sup> e che sembrava cessata con

---

<sup>7</sup> Di recente, per una panoramica di varie posizioni e maggiori riferimenti, cfr. *Quad. cost.*, n. 1/2013, e ivi, oltre ai saggi citati *infra* di R. BIN, O. CHESSA e I. PELLIZZONE, quelli di A. D'ANDREA, C. FUSARO, D. GALLIANI e G. SCACCIA. V. inoltre V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Il Mulino, Bologna, 2013; D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, Egea, Milano, 2012.

<sup>8</sup> Sotto altri profili, es. in merito all'eterogeneità o alle dimensioni, il d.l. in esame non presenta i problemi di altri atti dello stesso genere adottati di recente: cfr. in merito a tali problemi G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto: la decretazione d'urgenza nella XVI Legislatura*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 1/2013, p. 4-6).

<sup>9</sup> A ciò fanno riferimento ad es. R. BIN, *L'ILVA e il soldato Baldini*, cit., p. 1-2; A. MORELLI, *Il decreto ILVA*, cit., 3; F. GIAMPIETRO, *Introduzione*, cit.; G. ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam"*, cit., p. 6-7, con collegamento alla prima stesura, come riportata dal sito internet di uno dei principali quotidiani nazionali.

<sup>10</sup> R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la tipologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 16. Un cenno al problema anche in O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, *ibidem*, p. 29; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., pp. 82-83.

<sup>11</sup> I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, *ibidem*, p. 88. V. anche EAD., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 203 ss. e 279 ss. sulla collaborazione tra Capo dello Stato e Governo nell'elaborazione dei disegni di legge e sulla motivazione del mancato rinvio.

# Osservatorio sulle fonti

l'insediamento del Governo Monti<sup>12</sup>. Se si volesse supporre che il messaggio sia stato calibrato meditatamente in ogni sfumatura e anche nei possibili sottintesi, e se dunque si volessero valorizzare al massimo alcuni passaggi<sup>13</sup>, si potrebbe dedurre che il Capo dello Stato ha inteso mostrare il d.l. come attuazione di auspici politici da lui stesso esternati mesi addietro; che ha manifestato vera e propria condivisione dei contenuti del d.l. e, con la propria autorevolezza, lo ha presentato al pubblico come bilanciamento ottimale, a lungo atteso, tra i diversi valori costituzionali in gioco, pur nella consapevolezza delle difficoltà pratiche nel conseguimento dei risultati attesi; che, sempre allo scopo di difendere le norme d'urgenza, ne ha espressamente rimarcato la generalità, introdotta, come si è detto, dopo l'iniziale formulazione dello schema di atto da parte del Governo. Così, il Capo dello Stato ha additato precisamente due profili – praticabilità e correttezza del bilanciamento, carattere non strettamente provvedimentale del decreto – poi rivelatisi determinanti nella decisione della Corte costituzionale.

Nel dibattito pubblico, il Presidente Napolitano è stato criticato per avere accettato di emanare il d.l. n. 207/2012, a differenza di quanto aveva fatto, tre anni prima, in relazione a un altro (schema di) d.l., anch'esso interferente con provvedimenti giudiziari definitivi. Rinviando più in là il paragone tra le due fattispecie, qui si ricorda che a tali critiche un commento ha opposto la tesi secondo cui il rifiuto di emanazione sarebbe «da riservare al caso in cui dall'entrata in vigore del d.l. possa derivare (in ragione della sua immediata efficacia) una violazione grave della Costituzione e degli equilibri tra i poteri dello Stato, tale da investire anche la stessa responsabilità del Capo dello Stato»; fuori da simili casi estremi, il controllo presidenziale dovrebbe essere rinviato al momento della promulgazione della legge di conversione, per verificare se essa abbia smussato gli originari punti di attrito<sup>14</sup>. Senza voler mettere in discussione questa tesi

---

<sup>12</sup> N. MACCABIANI, *Il Presidente Napolitano e la decretazione d'urgenza nella XVI Legislatura*, in *www.rivistaaic.it*, n. 4/2012, pp. 25-26.

<sup>13</sup> Comunicato del 7 dicembre 2012: «Oggi vorrei nuovamente rispondere, a tutti, con lo stesso spirito con cui nel luglio scorso auspicai che si procedesse “rapidamente ed efficacemente” agli “interventi spettanti all’impresa e alle iniziative del governo nazionale e degli enti locali (...)”. Credo di essere stato coerente con quella impostazione: dopo più di quattro mesi senza alcuna soluzione al grave problema – un lasso di tempo che va ad aggiungersi all’annoso cumulo di ritardi, omissioni ed inadempienze – ho emanato il decreto legge sottopostomi dal governo (...). Disposizioni quindi, si badi bene, non dettate per la sola ILVA di Taranto. Tutti i valori indicati nel decreto – salute, ambiente, lavoro – sono richiamati dalla Costituzione, e sono tutti beni primari da tutelare nell’ordinamento democratico, bilanciandoli tra loro nel miglior modo possibile. In questo senso si intende ora operare: definendo un quadro normativo generale, che obblighi i responsabili dell’azienda all’esecuzione di interventi immediati e mirati al ripristino di condizioni di sicurezza nella attività produttiva attraverso il sostanziale abbattimento delle emissioni inquinanti, salvaguardando insieme ed unitariamente i “beni” della salute, dell’ambiente e del lavoro. Si tratta di ridare speranza e costruire un futuro per una città che sta pagando un duro prezzo per i ritardi e le inadempienze del passato. So che il risultato non è scontato».

<sup>14</sup> A. SPERTI, *Alcune riflessioni*, cit., pp. 4-5. La stessa autrice si era occupata di altri profili degli interventi presidenziali relativi ai decreti-legge (in *Il decreto-legge tra Corte costituzionale e Presidente della Repubblica dopo la “seconda svolta”*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 3 ss., sp. pp. 33-35), nonché della prassi di esternare in merito a promulgazioni o emanazioni politicamente più

# Osservatorio sulle fonti

nei suoi lineamenti generali, occorre però notare che essa non si attaglia perfettamente all'atteggiamento tenuto dal Presidente Napolitano nella vicenda, se si tiene conto di tutti i profili passati in rassegna: il coinvolgimento del Capo dello Stato nell'elaborazione del decreto e l'esternazione sopra riportata si prestano a essere letti come se implicassero ben più che il mero riscontro non negativo di valutazioni altrui, o una prudente sospensione del giudizio. Questo, forse, è un aspetto non privo di novità, anche in un periodo assai effervescente quanto ad attivismo presidenziale<sup>15</sup>.

### 3. [segue]: esame parlamentare

In Parlamento, il percorso del disegno di legge di conversione è stato eccezionalmente rapido: sia per l'uso della questione di fiducia, sia, soprattutto, per l'ampiezza del consenso politico, proveniente da tutti i partiti della maggioranza che ha sostenuto il Governo Monti.

Alla Camera, alcuni rilievi critici sono emersi nelle sedi consultive, come il Comitato per la legislazione<sup>16</sup> o la Commissione Giustizia<sup>17</sup>, ma nelle commissioni competenti in sede referente nessuno di questi suggerimenti è stato accolto e, salvo errore, nonostante le discussioni accese e anche di tono costituzionale, sembrano essere stati votati e approvati solo gli emendamenti su cui erano stati espressi pareri favorevoli dal relatore e dal Governo; altri emendamenti, anche soppressivi o radicalmente modificativi di punti qualificanti del decreto, non sono stati posti in votazione: i loro autori hanno docilmente seguito l'invito a ritirarli.

Sul testo così confezionato, in aula è stata posta la questione di fiducia, secondo una prassi ricorrente del Governo Monti<sup>18</sup>, in un certo senso meno inquietante di quella dei cd. maxi-emendamenti interamente sostitutivi delle elaborazioni parlamentari<sup>19</sup>. Eppure, anche qui si deve registrare una torsione del significato del voto di fiducia: il provvedimento era stato condiviso senza ostruzionismi nelle Commissioni, aveva il favore della larga maggioranza dei gruppi e per esso era limitato il numero degli emendamenti; nondimeno, la questione di fiducia è stata posta, e il voto positivo è stato

---

delicate (*La responsabilità del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2010, sp. pp. 61-64 e 76-77), quest'ultima ricollegata alla responsabilità politica diffusa la cui affermazione sarebbe parte della fisionomia recentemente assunta dall'organo presidenziale (*ibidem*, p. 249-250).

<sup>15</sup> In precedenza, le esternazioni sui decreti-legge emanati erano servite al Presidente Napolitano soprattutto per formulare rilievi critici e distinguere la propria posizione da quella del Governo: cfr. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 92 ss.

<sup>16</sup> Parere dell'11 dicembre 2012: ad es., si suggeriva di «specificare in che termini, dal punto di vista degli effetti giuridici prodotti, il provvedimento autorizzatorio incida sull'efficacia del provvedimento giudiziario».

<sup>17</sup> Parere del 13 dicembre 2012: si suggeriva di lasciare all'autorità giudiziaria la decisione se revocare o meno il provvedimento di sequestro, tenendo conto della necessità di consentire l'attività produttiva in base all'AIA riesaminata.

<sup>18</sup> G. SAVINI, *Note brevissime sull'uso della questione di fiducia nell'esperienza del Governo Monti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2013, p. 4 ss., sp. p. 5.

<sup>19</sup> G. DI COSIMO, *Il Governo pigliatutto*, cit., p. 7.



# Osservatorio sulle fonti

concesso (il 19 dicembre 2012) quando era ormai ufficiale, da tempo, la volontà del Governo di rassegnare le dimissioni<sup>20</sup>. In sostanza, la fiducia è stata usata come misura di pura accelerazione dei lavori parlamentari, probabilmente all'esclusivo scopo di inseguire gli sviluppi giudiziari della vicenda<sup>21</sup>: e ciò, pur non costituendo una novità, risalta nel caso in esame con evidenza solare.

Al Senato, poi, l'esame si è svolto nella sola giornata del 20 dicembre, in sede referente dalle 9 alle 13:40 e in aula dalle 15:38 alle 18:50: meno di otto ore in totale. Salvo errore, la quasi totalità degli emendamenti presentati in aula, e respinti, sono giunti da uno solo dei partiti di opposizione. Il voto finale ha avuto esito positivo a larga maggioranza, con appena 10 contrari e 18 astenuti.

#### 4. *Legge, principi, diritti: dignità della persona e tutela "sistemica"*

Nella sentenza n. 85, le affermazioni più rotonde riguardano temi capitali, a metà tra la teoria delle fonti e quella dei diritti.

Queste affermazioni prendono spunto dal posto che spetta, tra i diritti o valori costituzionali, ad ambiente e salute. Per quanto li si qualifichi fondamentali o primari, né l'uno né l'altra occupano la sommità di un «ordine gerarchico assoluto», di una «“gerarchia” rigida tra i diritti fondamentali»<sup>22</sup>. Anch'essi circolano nel «continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali», guidato dai principi di proporzionalità e ragionevolezza, e possono quindi essere adattati ad altre esigenze di tutela – per quanto qui interessa, dell'occupazione – con l'unica garanzia di non venire sacrificati nel nucleo essenziale<sup>23</sup>. A questa rappresentazione del bilanciamento tra principi e diritti è sovrapposto il concetto di «dignità della persona»: esso, si legge, è espressione dell'insieme delle «situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette», nell'ambito del quale non deve verificarsi «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno”» in danno degli altri. La dignità umana è evocata come principio doppiamente unificante: come presupposto di ogni diritto e interesse

---

<sup>20</sup> Cfr. comunicato stampa del Quirinale del 21 dicembre 2012, ove si dà notizia delle dimissioni «già preannunciate come irrevocabili secondo quanto risulta dal comunicato diramato dal Quirinale l'8 dicembre [precedente]».

<sup>21</sup> Il GIP di Taranto – che dopo l'emanazione del decreto di riesame dell'AIA aveva disposto il sequestro dei prodotti realizzati dall'ILVA con gli impianti già in precedenza sottoposti a sequestro – dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012 aveva negato la restituzione dei prodotti, in virtù della ritenuta non retroattività dello stesso d.l. Un emendamento introdotto in sede di conversione è servito appunto a precisare che l'ILVA poteva e può legittimamente disporre dei prodotti, come ritenuto necessario anche per evitare la paralisi dei magazzini e dei flussi finanziari.

<sup>22</sup> Sulla questione dell'esistenza di una gerarchia tra i diritti, con particolare riguardo alla questione ora in esame, cfr. E. VIVALDI, *Il caso ILVA: la “tensione” tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, negli atti del convegno *Il caso Ilva*, cit., p. 18 ss., e ivi ulteriori riferimenti.

<sup>23</sup> Sulla connessione tra contenuto essenziale e dignità umana, nell'ambito di una teoria costituzionale orientata al pluralismo, cfr. D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 98 ss.

# Osservatorio sulle fonti

costituzionalmente rilevante; come criterio di bilanciamento che, fermo il nucleo essenziale di ciascuno di essi, consente l'adattamento della loro tutela alle diverse situazioni storiche.

Può sorprendere che il sacrificio di salute e ambiente, a vantaggio di produzione industriale e occupazione, sia dichiarato legittimo proprio in nome della dignità umana. In realtà, il concetto è qui declinato secondo un'impostazione teorica già avanzata dal relatore e redattore della sentenza anche in sede scientifica<sup>24</sup>; la dottrina ha avuto modo di esaminarla e collocarla tra quelle desumibili dalla giurisprudenza costituzionale italiana<sup>25</sup>.

Per illustrare il «rapporto di integrazione reciproca» tra i diritti costituzionali, dei quali nessuno ha «la prevalenza assoluta sugli altri», la Corte afferma che la tutela di questi «deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”». È qui citata una sentenza di alcuni mesi fa che, a sua volta, ne riprendeva una precedente<sup>26</sup>, in cui sul carattere “sistemico” era incentrata la distinzione tra la tutela dei diritti nella Costituzione e nella giustizia costituzionale italiana, da un lato, e, dall'altro, quella facente capo al sistema CEDU; in quella sede, il riferimento al carattere “sistemico” serviva a spiegare perché anche i vincoli discendenti dalla Convenzione europea, come interpretata dalla Corte di Strasburgo, sono soggetti a bilanciamento come, e insieme a, tutti i principi e diritti costituzionali. Tuttavia, la dottrina aveva già compreso che il riferimento al carattere “sistemico” dell'interpretazione e dell'applicazione costituzionale aveva un respiro più ampio, rilevante al di là del, pur cruciale, tema dei rapporti tra corti<sup>27</sup>. In effetti, pare di sentire un'eco dell'impostazione riferita nella discussa sentenza n. 1 del 2013, laddove si è affermato che «[l]a Costituzione è fatta soprattutto di principi e questi ultimi sono in stretto collegamento tra loro, bilanciandosi vicendevolmente, di modo che la

---

<sup>24</sup> G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, intervento al convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in *archivio.rivistaaic.it*, § 2, §§ 5-6; Id., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 85 ss.

<sup>25</sup> M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in Id., *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli 2012, pp. 185-187; A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2012, pp. 114-115.

<sup>26</sup> C. cost., 28 novembre 2012, n. 264, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 4216 ss., con note di C. PINELLI, «Valutazione sistemica» versus «valutazione parcellizzata»: un paragone con la Corte di Strasburgo; R. CAPONI, *Retroattività delle leggi: limiti sostanziali v. limiti processuali nel dialogo tra le corti*; F. BILANCIA, *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*; 4 dicembre 2009, n. 317 (redattore Silvestri), *ibidem*, 2009, p. 4747 ss., con note di G. UBERTIS, *Sistema multilivello dei diritti e prospettiva abolizionista del processo contumaciale*, e di F. BILANCIA, *Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte costituzionale italiana funzionalizza il «margine di apprezzamento», di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*.

<sup>27</sup> A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 8 (*ibid.*, p. 4, l'autore aderisce alle tesi di Silvestri riportate sopra).



# Osservatorio sulle fonti

valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate»; avvertendo poi che «[u]n'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela»<sup>28</sup>.

Non è possibile procedere qui all'esame approfondito che questa teoria meriterebbe, per vagliarne presupposti, conseguenze e utilità euristica aggiuntiva rispetto ad altre categorie già in uso. Certamente colpisce, oltre alla frequenza con cui la teoria è stata richiamata di recente in sentenze importanti e su oggetti disparati, la sua enunciazione in termini universalizzanti anche in un caso, come quello dell'ILVA, in cui a conclusioni non diverse si sarebbe potuti pervenire muovendo da angolazioni più circoscritte: ad esempio, dalle note caratteristiche (non dei valori o diritti costituzionali in generale, ma specificamente) dell'ambiente – categoria poliedrica, relazionale, dinamica, naturalmente bisognosa di interventi di bilanciamento e coordinamento attivo<sup>29</sup>. Alcune analisi hanno mostrato come già prima d'ora, in alcuni corpi normativi, la tutela dell'ambiente operasse non come limite o presupposto della dialettica democratica guidata dai principi della maggioranza e della responsabilità politica, bensì come oggetto di questa dialettica: segnatamente, al ricorrere di esigenze (considerate) strategiche di rilancio economico delle attività produttive<sup>30</sup>.

Peraltro, già le prime analisi della citata sentenza n. 1 del 2013 mostrano come la premessa teorica in esame, per quanto generalmente condivisa nei termini in cui è enunciata, può condurre a conclusioni e valutazioni divergenti: ad esempio, riferendosi alla questione oggetto di quella sentenza, un commento apprezza la «raffinata» lezione di metodo impartita dal giudice delle leggi, ma sottolinea pure come essa potrebbe

---

<sup>28</sup> C. cost., 15 gennaio 2013, n. 1 (redattori Silvestri e Frigo), in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), collegata a numerosi commenti, tra cui quelli cit. alle due note seguenti. Il nesso tra C. cost., n. 85/2013, n. 1/2013 e n. 264/2012 è da ultimo attestato dal modo in cui i tre precedenti sono guardati sinotticamente dalla recentissima C. cost., 4 luglio 2013, n. 170, Considerato in diritto, § 4.2.

<sup>29</sup> Cfr. da ultimo S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2012, sp. p. 118 ss. *Ibidem* (p. 22 e pp. 119-120) si aggiunge che interventi di questo tipo sono meglio svolti «secondo tecniche di imparzialità, di trasparenza, ma anche di partecipazione, da parte della pubblica amministrazione ed in particolare, da parte di organi legittimati sul piano tecnico»; e che la loro valutazione è difficile *a priori*, richiedendo invece un'argomentazione orientata alle conseguenze, e ai risultati conseguiti, da valutare alla stregua dei principi costituzionali. Tutte argomentazioni congruenti con alcuni dei passaggi di C. cost., n. 85 del 2013.

<sup>30</sup> Cfr. G.L. CONTI, *Ambiente e democrazia: difficili intersezioni fra valori costituzionali*, in *Dir. gest. amb.*, n. 3/2001, p. 49 ss., sp. 79 ss. e p. 87. L'autore si riferisce al modello della cd. legge obiettivo (l. n. 443/2001), poi oggetto della notissima C. cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2675 ss. (ivi con commenti di A. D'ATENA, A. ANZON, A. MOSCARINI e A. GENTILINI; ma, per quanto qui specificamente interessa, v. ancora G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 103-107). In merito all'AIA come strumento per l'attuazione del principio di sviluppo sostenibile e il contemperamento di istanze economiche, ambientali e sociali v. anche E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, negli atti del convegno *Il caso Ilva*, cit., sp. p. 9 ss.

# Osservatorio sulle fonti

avallare una certa tendenza alla creatività giudiziaria, «che in non pochi casi ha portato alla pericolosa erosione delle prerogative del legislatore se non anche della Corte costituzionale»<sup>31</sup>; altri, con intonazione decisamente più critica, condivide l'affermazione secondo cui la Costituzione è composta principalmente da principi tra loro collegati, ma la ritiene arbitraria in relazione alle deduzioni tratte sul tema specifico, considerate poco attente alla lettera e allo spirito delle disposizioni pertinenti<sup>32</sup>.

## 5. [segue]: scelte tecniche e scelte politiche

Tornando alla sentenza n. 85, al suo interno le tesi sin qui esaminate si saldano con altre, evincibili, talora indirettamente, da vari passaggi della decisione. Secondo la Corte, nel governo delle questioni ambientali, o quantomeno della situazione d'emergenza che veniva in rilievo, ciò di cui si deve andare alla ricerca non è il bilanciamento migliore in assoluto, «essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti», ma solo uno fra i bilanciamenti possibili; esso si presume ragionevole, se basato su un'istruttoria sufficientemente accurata e aperta, ed esposto a contestazioni anche giudiziarie dei cittadini; tale bilanciamento è la risultante di valutazioni sia tecniche, sia politiche, queste ultime operate tanto dal legislatore, quanto dagli stessi organi del potere esecutivo.

A tale proposito, sembra pertinente leggere questi principi assieme a quelli affermati in una decisione quasi coeva<sup>33</sup> a proposito della valutazione di impatto ambientale (VIA): anche nella VIA, «a verifiche di natura tecnica circa la compatibilità ambientale del progetto, che rientrano nell'attività di gestione in senso stretto (...), possono affiancarsi e intrecciarsi complesse valutazioni che – nel bilanciare fra loro una pluralità di interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, il governo del territorio e lo sviluppo economico – assumono indubbiamente un particolare rilievo politico». Da qui la sentenza appena citata prende le mosse per sviluppare considerazioni sulle possibili ripartizioni di ruoli tra organi politici e amministrativi, nell'elaborazione e assunzione di valutazioni del genere. Ma, come si vede, il punto di partenza è sempre l'inestricabile intreccio, in una singola questione di governo dell'ambiente, di profili tecnici e politici, e l'irriducibilità dei secondi ai primi<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 5 febbraio 2013, § 1, in linea con un'opinione di Marco Olivetti.

<sup>32</sup> F. SORRENTINO, *La distruzione delle intercettazioni del Presidente della Repubblica tra giusto processo e principio di eguaglianza*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 11 maggio 2013.

<sup>33</sup> C. cost., 3 maggio 2013, n. 81.

<sup>34</sup> La vicenda è letta in termini parzialmente diversi da P. CARROZZA, *Conclusioni*, negli atti del convegno *Il caso Ilva*, cit., pp. 4-5: essa rappresenterebbe una rivincita della tecnologia su diritti e politica, e una prova della difficoltà in cui il diritto si dibatte dinanzi a casi controversi, nei quali appunto tecnologia e tecnica costituirebbero «le vere ancore di salvezza di un'umanità errante, smarrita e

# Osservatorio sulle fonti

Quanto poi alla dimensione della discrezionalità che, in tali valutazioni, spetta agli organi politici, è la stessa Corte, nella sentenza n. 85, a sottolineare la «ampiezza», in un passaggio dedicato all'art. 1 c. 1 del d.l. n. 207/2012, laddove affida al Governo il compito di dichiarare l'interesse strategico nazionale di determinate produzioni: siffatto interesse consiste in un «elemento variabile, in quanto legato alle congiunture economiche e ad un'altra serie di fattori non predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della filiera di un certo settore industriale etc.)»<sup>35</sup>; nondimeno, una volta che la sussistenza di un tale interesse sia stata, pur discrezionalmente, acclarata, esso ha un peso tale che «[s]arebbe (...) irragionevole una disciplina che parificasse tutte le aziende produttive, a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli effetti che la loro scomparsa determinerebbe».

## 6. Legge e amministrazione: norme speciali

La citazione appena trascritta consente di passare al punto successivo, o meglio al primo dei tre che saranno esaminati di seguito: secondo la Corte, il d.l. n. 207/2012, nella prima parte, contiene norme speciali ma comunque astratte<sup>36</sup>; nella seconda parte, contiene norme dettate precisamente per l'ILVA, che estendono alla fattispecie concreta il regime previsto nella prima parte; invece, le norme provvedimentali non alterano la natura amministrativa dell'atto – il riesame dell'AIA – in cui si concentrano le prescrizioni cui l'ILVA è assoggettata.

La prima parte del d.l. comprende gli artt. 1, 1-bis e 2, ma solo l'art. 1 era bersaglio di censure dei rimettenti<sup>37</sup>. Vi è disciplinata una versione speciale del provvedimento di riesame dell'AIA previsto, in generale, dal codice dell'ambiente<sup>38</sup> e dalla direttiva IPPC<sup>39</sup>.

---

configgente dinanzi alla “normalità dei disastri”, ormai assunta a dimensione ordinaria, come l'emergenza (economica, ambientale, dei diritti) del vivere sociale».

<sup>35</sup> Peraltro, lo stesso Ministro dell'ambiente, nel valutare la situazione dell'impianto strategico, deve verificare se sussiste «una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione» (d.l. n. 207/2012, art. 1 c. 1) e, pare di capire, deve considerare tale necessità anche nel definire le condizioni per la prosecuzione dell'attività industriale nei successivi 36 mesi (v. oltre). Anche queste sono valutazioni in cui la tecnica ha un rilievo spiccato, ma non assoluto.

<sup>36</sup> Anche se ritagliate su misure per il caso ILVA e, in questo senso, «a generalità potenziale»: cfr. A. MARCHETTI, *Il “decreto Ilva”: profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, negli atti del convegno *Il caso Ilva*, cit., pp. 1-2 e p. 16 (da dove è tratta la citazione, a sua volta riferita a un'espressione di Costantino Mortati).

<sup>37</sup> L'art. 1-bis prevede un sistema di valutazione del danno sanitario (VDS), amministrato dalle autorità sanitarie e ambientali locali, ma disciplinato da un decreto interministeriale (v. anche art. 1 c. 5-bis). L'art. 2 del d.l. n. 207/2012 conferma le responsabilità e i controlli dipendenti dalla titolarità dell'AIA riesaminata.

<sup>38</sup> D.lgs. n. 152/2006: art. 29-octies.

<sup>39</sup> Direttiva 2008/1/CE: art. 13. Questa direttiva resterà in vigore sino al 6 gennaio 2014, per essere poi sostituita dalla direttiva 2010/75/UE (ivi, cfr. art. 21). Sui contenuti dell'art. 1, v. E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 3 ss.

# Osservatorio sulle fonti

Come è logico, la Corte, prima, individua i presupposti per l'applicazione della normativa speciale e gli effetti derogatori della stessa<sup>40</sup>; poi, esamina la ragionevolezza di tale disciplina<sup>41</sup>. Senza ripercorrere e sviluppare tale analisi, ci si limita, anche qui, ad alcune sottolineature.

Quanto ai presupposti, nel ragionamento della Corte spicca un passaggio: si afferma la ragionevolezza di una disciplina differenziata per impianti strategici, con requisiti dimensionali analoghi a quelli previsti per l'amministrazione straordinaria di cui alla cd. legge Prodi-*bis* (d.lgs. n. 270 del 1999); di conserva, si rimarca che «[s]arebbe, al contrario, irragionevole una disciplina che parificasse tutte le aziende produttive, a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli effetti che la loro scomparsa determinerebbe». Dunque, la Corte enuncia un principio speciale, ma non eccezionale<sup>42</sup>: il trattamento differenziato delle grandi imprese è un corollario del principio di eguaglianza; in questo senso, si tratta di una figura nient'affatto eccezionale, ma anzi suscettibile, in teoria, di ulteriori sviluppi – come, in effetti, è avvenuto con il d.l. n. 61/2013<sup>43</sup>. Fino a quale punto il peso strategico di un'azienda possa influire sulla trama dei valori costituzionali, e giustificare flessioni più o meno robuste della tutela di alcuni di essi, è interrogativo che rimanda a quanto osservato al paragrafo precedente.

Quanto agli effetti del d.l. n. 207/2012, la Corte li considera nella misura necessaria a smentire le doglianze dei rimettenti o i loro presupposti interpretativi: per il passato, rimane immutato il regime giuridico dell'attività compiuta (se era penalmente illecita, tale resta); per il futuro, è tracciato un percorso di risanamento da ultimare entro un massimo di 36 mesi; il percorso andrà compiuto sotto la vigilanza di una rete di controlli, e con la minaccia di interventi repressivi, non indeboliti, ma anzi inaspriti; frattanto, è certamente derogata la normativa generale sui sequestri, nel senso che quelli eventualmente disposti non precludono la continuazione dell'attività e la disponibilità dei beni dell'azienda.

Gli altri effetti dell'AIA di cui all'art. 1, in particolare sotto il profilo della deroga al regime altrimenti applicabile, rimangono incerti<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> C. cost., n. 85/2013, Considerato in diritto, §§ 7-8 e 10.

<sup>41</sup> *Ibidem*, § 11.

<sup>42</sup> Cfr. per la distinzione R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 117 ss.

<sup>43</sup> Peraltro, soprattutto nella versione modificata dalla Camera, e ora all'esame del Senato (AS n. 941), i presupposti di applicazione del d.l. n. 61/2013 sono in parte più selettivi di quelli del d.l. n. 207/2012, pur essendovi evidenti profili di collegamento: lo stabilimento interessato deve essere stato dichiarato di interesse strategico nazionale, a norma del cit. d.l. n. 207/2012; la sua attività produttiva deve avere comportato e comportare «oggettivamente pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale»; devono esservi impiegati almeno 1000 lavoratori subordinati (e non 200, come nel d.l. n. 207/2012).

<sup>44</sup> Problemi di coordinamento sono sorti, in realtà, anche rispetto al d.l. n. 61/2013. Ai sensi dell'art. 1 cc. 5 e 7, deve essere predisposto un piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, nonché di prevenzione del rischio di incidenti. Vi provvederà un comitato di tre esperti, sentito il commissario straordinario; lo schema sarà oggetto di un'istruttoria pubblica e, poi, dovrebbe essere approvato dal Ministro dell'Ambiente. L'approvazione del piano avrebbe dovuto equivalere, nel testo

# Osservatorio sulle fonti

Più precisamente, non è perspicua la portata della formula secondo cui, nel regime speciale, «le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame».

Quali sono le misure, i provvedimenti, le norme, le competenze la cui applicazione si è inteso così escludere?

Secondo una delle prime letture circolate nella letteratura di settore, la norma riportata impedirebbe a qualsiasi altra autorità amministrativa o giudiziaria di fissare ulteriori prescrizioni o condizioni per il proseguimento dell'attività produttiva<sup>45</sup>. Se così fosse, e in particolare se nessun giudice potesse intervenire per reprimere eventuali profili di illegittimità dell'attività, l'efficacia derogatoria dell'AIA di cui al d.l. n. 207/2012 sarebbe estremamente pronunciata. Ma la Corte costituzionale smentisce: il decreto di riesame dell'AIA resta un atto amministrativo, suscettibile di sindacato giudiziale; anzi, secondo un commento, il significato della sentenza sarebbe proprio quello di concentrare nel sindacato sull'AIA tutte le questioni di adeguatezza rispetto alle esigenze di tutela dell'ambiente, della salute ecc.<sup>46</sup>. Inoltre la Corte afferma che il riesame dell'AIA è soggetto ai principi generali del settore, discendenti dalla normativa comunitaria; dunque, la violazione di questi principi consentirebbe a qualsiasi interessato di esperire vittoriosamente i normali rimedi giurisdizionali, e al tribunale adito di adottare le opportune misure di tutela.

Su questo, dunque, la Corte costituzionale ha fatto chiarezza. Sotto altri profili, resta incerto in cosa lo speciale provvedimento di riesame di cui al d.l. n. 207/2012 differisca dalla figura generale del riesame di cui al codice dell'ambiente; sebbene sia chiaro che, quanto più si insiste sulla sua attitudine a derogare al regime generale, tanto più il provvedimento finisce per assomigliare – data anche l'ampia discrezionalità nella valutazione dei suoi presupposti – alle note figure dell'amministrazione straordinaria delle emergenze<sup>47</sup>.

---

originario del decreto, a variazione dell'AIA. Come è stato osservato dal Servizio Studi della Camera (DIPARTIMENTO ATTIVITÀ PRODUTTIVE, *Conversione in legge del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale. D.L. 61/2013 / A.C. 1139*, in [www.camera.it](http://www.camera.it), 10 giugno 2013) non era chiaro se il piano potesse sostituirsi all'AIA, in tutto o in parte: se così fosse stato, si sarebbe configurata una nuova procedura, in deroga a quanto previsto dalla normativa vigente, per le fattispecie indicate dal decreto. Da un altro punto di vista, poi, sarebbe stato sconcertante pensare che l'AIA fosse oggetto di altre revisioni radicali, considerato che è stata rilasciata nell'agosto 2011 e riesaminata soltanto nell'ottobre 2012 (assai critica sul punto E. VIVALDI, *Il caso ILVA*, cit., p. 30 ss.). Durante l'esame in sede referente presso le Commissioni riunite VIII e X della Camera del disegno di legge di conversione del d.l. n. 61/2013 (AC n. 1139), è stato approvato un emendamento (1.130) che autorizza modifiche all'AIA «limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni».

<sup>45</sup> A. MURATORI, *Decreto salva ILVA*, cit.

<sup>46</sup> L. GENINATTI SATÈ, *“Caso ILVA”: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, cit.

<sup>47</sup> È la Corte stessa a suggerire l'accostamento, allorché sottolinea che la temporaneità delle misure previste dal d.l. (sia nella parte generale, sia in quella particolare) risponde a una delle condizioni poste

# Osservatorio sulle fonti

## 7. [segue]: norme provvedimentali

La seconda parte del decreto, riguardante specificamente la situazione dell'ILVA, è composta dagli artt. 3 e 3-bis<sup>48</sup>. Concentrando l'attenzione sull'art. 3, oggetto di censura, vengono in rilievo i suoi cc. 1, 2 e 3<sup>49</sup>: il c. 1 sostituisce il provvedimento amministrativo (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) nel dichiarare l'interesse strategico nazionale dell'impianto siderurgico di Taranto; il c. 2 attribuisce al provvedimento di riesame dell'AIA, già adottato per quello stabilimento, l'effetto di fissare «le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico (...) a norma dell'articolo 1» del decreto; il c. 3 si riferisce al sequestro dei beni aziendali dell'ILVA, e di esso si tratterà più avanti.

Quanto al c. 1, la stessa Corte afferma trattarsi di norma legislativa «in luogo di provvedimento»: precisamente, si tratta di previsione provvedimentale che dà esecuzione a norme generali, senza derogare a esse<sup>50</sup>. Il caso è peculiare perché le norme generali e quelle provvedimentali sono poste contemporaneamente dalla stessa fonte<sup>51</sup>; ma, a parte questo, la categoria delle leggi- provvedimento esecutive è nota da

---

dalla giurisprudenza costituzionale per la legittimità di una «normativa speciale fondata sull'emergenza»; e che la situazione di Taranto è una di quelle che giustificano l'applicazione di un regime peculiare, d'emergenza. Nei due passaggi sono citate, rispettivamente, C. cost., 9 novembre 1992, n. 418, in *Giur. cost.*, 1992, p. 3944 ss., relativa alla l. n. 225/1992 (protezione civile); e C. cost., 26 giugno 2007, n. 237, *ibidem*, 2007, p. 2152 ss., relativa al d.l. n. 245/2005, conv. in l. n. 21/2006 (emergenza rifiuti in Campania).

<sup>48</sup> L'art. 3-bis prevede interventi sanitari speciali a sostegno della ASL di Taranto. Nell'art. 3, i cc. 4-6 riguardano la già menzionata figura del Garante, che si affianca alle altre autorità di controllo, avendo tra l'altro il compito di segnalare «eventuali criticità» riscontrate nell'attuazione dell'AIA riesaminata e di proporre «le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione». Su tale figura, v. E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., p. 16 ss., che segnala le particolarità dei suoi modi operativi, aperti a forme partecipative di controllo. Nel disegno di legge di conversione del d.l. n. 61/2013 come approvato dalla Camera (v. ora AS n. 941: art. 2-quater del decreto-legge modificato), si prevede che il Garante cessi dalle proprie funzioni e che il compito di promuovere «iniziative di informazione e consultazione finalizzate ad assicurare la massima trasparenza per i cittadini», in ordine alle vicende di cui al decreto stesso, passi al commissario straordinario nominato a norma del medesimo decreto.

<sup>49</sup> Il c. 1-bis del d.l. n. 207/2012 affida al Governo il compito di definire «una strategia industriale per la filiera produttiva dell'acciaio».

<sup>50</sup> Cfr. S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 137 ss. C. cost., n. 85/2013, Considerato in diritto, § 12.2, considerando principalmente la dichiarazione di interesse strategico dello stabilimento ILVA, afferma che «l'art. 3 del d.l. n. 207 del 2012 non apporta alcuna deroga alla normativa generale contenuta nell'art. 1, ma si limita a dare alla stessa pedissequa esecuzione».

<sup>51</sup> Qualcosa di simile era accaduto con il d.l. n. 7/2007 (ivi, art. 12) conv. in l. n. 40/2007 (v. art. 13 c. 8-*quinqüiesdecies* e ss. del d.l. convertito), in tema di revoche delle concessioni per alcune tratte della TAV e relativi indennizzi, previsti contestualmente all'introduzione di norme generali sull'indennizzo in caso di revoca di atto amministrativo incidente su rapporti negoziali. Su tali norme si è sviluppato un contenzioso in sede comunitaria (cfr. R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*,



# Osservatorio sulle fonti

tempo, come note sono le perplessità della dottrina<sup>52</sup>. Queste ultime, una volta di più, sono respinte dalla Corte costituzionale, che smentisce la tesi su cui si basano: vale a dire, l'esistenza, in linea di principio, di una riserva di provvedimento a favore dell'amministrazione. Si tratta di una posizione ben nota, ribadita molte volte, pur con alcuni temperamenti<sup>53</sup>, e ora, nella sentenza n. 85, corroborata da riferimenti alla CEDU – che ammette, seppur entro limiti molto rigorosi, leggi retroattive<sup>54</sup> – e all'ordinamento dell'UE – che tollera, a certe condizioni, la sostituzione della legge all'atto amministrativo<sup>55</sup>. Del resto, assodata la legittimità di un diritto differenziato per gli stabilimenti strategici, difficilmente si poteva contestare che tra questi andasse incluso anche l'impianto dell'ILVA.

## 8. [segue]: atto amministrativo (non) legificato

Più interessante è il ragionamento sul c. 2. Non solo il GIP rimettente, ma anche alcuni commentatori hanno letto in questa disposizione l'approvazione con legge del riesame dell'AIA e, dunque, l'attribuzione alle sue previsioni del rango legislativo<sup>56</sup>. La Corte è di diverso avviso: il decreto di riesame rimane un atto amministrativo, presupposto dall'atto legislativo ma a esso esterno; benché il riesame sia menzionato specificamente nella sezione provvedimentale del d.l., deve escludersi che tale riferimento comporti la recezione del contenuto del riesame stesso, in assenza di indici univoci di una volontà in tal senso del legislatore.

---

Neldiritto, Roma, 2012, p. 559, p. 878). In seguito, sui rapporti concessori in questione è intervenuto il d.l. n. 112 del 2008, conv. in l. n. 133 del 2008 (art. 12).

<sup>52</sup> Cfr. ad es. G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, atti del 53° convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 20-22 settembre 2007, Giuffrè, Milano 2008, p. 145 ss.

<sup>53</sup> Il dibattito in proposito non si è mai sopito e ha ricevuto nuovo impulso da C. cost., 9 febbraio 2012, n. 20, in *Giur. cost.*, 2012, p. 200 ss., con nota di G. SAPUTELLI, *Dall'illegittimità della legge «in luogo» di provvedimento regionale alla «riserva (materiale) implicita» di atto amministrativo per la disciplina dei calendari venatori*, su cui cfr. anche Q. CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, in *le Regioni*, 2012, p. 559 ss.; S. SPUNTARELLI, *La forma del provvedere*, in *Giur. it.*, 2012, p. 1999 ss.; C. CHIOLA, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2012; I. GORLANI, *La Corte costituzionale mette al bando i calendari venatori approvati con legge*, in *Dir. giur. agr.*, 2012, p. 397 ss.

<sup>54</sup> I problemi delle leggi retroattive e delle leggi-provvedimento non coincidono perfettamente, ma hanno alcune sovrapposizioni: cfr. per tutti G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse*, cit., p. 150 ss.

<sup>55</sup> È citata Corte di Giustizia UE, 16 febbraio 2012, nella causa C-182/2010, Solvay e a. Su questo indirizzo (in riferimento alla precedente Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 18 ottobre 2011, nelle cause da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, Boxus e altri) cfr. R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale*, cit., p. 879-880. L'indirizzo mira soprattutto a evitare che l'uso della legge in luogo del provvedimento, per quanto permesso dalle fonti comunitarie rilevanti, frustri le finalità perseguite delle fonti stesse, anche sotto il profilo delle garanzie.

<sup>56</sup> G. ARCONZO, *Note critiche*, cit., p. 11; M. CUNIBERTI, *Il D.L. sull'ILVA*, cit.

# Osservatorio sulle fonti

La tesi è persuasiva, seppure non scontata<sup>57</sup>. Essa ha agganci nella giurisprudenza precedente, in cui era già emerso che l'intento legificante dovrebbe emergere in modo inequivoco, potendosi altrimenti attribuire al riferimento un significato diverso e meno pregnante, specialmente se in tal modo si riescono a escludere sospetti di illegittimità. Così è stato anche nel caso ILVA, dove l'interpretazione in esame – oltre a sgomberare il tavolo della Corte da questioni potenzialmente assai complicate in merito all'adeguatezza dell'AIA<sup>58</sup> – permette di attutire le frizioni con il principio di eguaglianza. Infatti, seguendo tale interpretazione, si può affermare che per il caso ILVA non è stata introdotta alcuna misura singolare, diversa dalla semplice attribuzione al provvedimento di riesame, anteriore al d.l., degli stessi effetti che, d'ora in poi, altri provvedimenti dello stesso genere potranno avere per altri impianti della medesima categoria; che, per questo caso come per gli eventuali analoghi futuri, altro non si stabilisce, se non un modello di amministrazione di situazioni concrete<sup>59</sup> basato sul familiare schema dell'autorizzazione con effetti conformativi<sup>60</sup>; che avverso eventuali errori nell'esercizio di tali potestà amministrative sussistono i rimedi comuni; che tuttavia, come sempre quando si intendono azionare tali rimedi, occorre individuare veri e propri profili di illegittimità degli atti in questione<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Cfr. S. STAIANO, *Politica e giurisdizione*, cit., pp. 7-10.

<sup>58</sup> Il punto più debole delle censure contro il d.l. n. 207/2012, in particolare di quelle avanzate dal GIP di Taranto, era proprio l'assenza di critiche puntuali al provvedimento di riesame dell'AIA (cfr. M. CUNIBERTI, *Il D.L. sull'ILVA*, cit.; G. ARCONZO, *Il decreto legge "ad Ilvam"*, cit., p. 16-17): per così dire, si censurava la legge-provvedimento, ma non si articolavano motivi specifici come quelli normalmente necessari contro i provvedimenti; si enfatizzavano il rango costituzionale del diritto alla salute e la gravità della situazione tarantina, ma non si spiegava perché le previsioni dell'AIA riesaminata non erano una soluzione adeguata a tale situazione (ad esempio, perché, dopo molti anni di inquinamento, il calendario degli adempimenti non era sufficientemente serrato). Ciononostante, assumendo la tesi della legificazione, alcuno si era chiesto se la Corte non potesse o dovesse comunque procedere a un'analisi del bilanciamento operato in concreto dal legislatore: cfr. ancora G. ARCONZO, *op. loc. ult. cit.*, nota 53. Respinta la tesi della legificazione, siffatta analisi è radicalmente preclusa, e se mai rinviata ai giudici comuni, se ritualmente interpellati da chi ha titolo a farlo.

<sup>59</sup> Cfr. D. PULITANO, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., p. 6.

<sup>60</sup> Cfr. D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 129. V. anche E. FREDIANI, *Autorizzazione integrata ambientale*, cit., sp. p. 6 s., sulla particolare valenza conformativa dell'AIA di cui al d.l. n. 207/2012.

<sup>61</sup> Qui si innesta un'ulteriore questione, che in parte si ricollega a profili già esaminati, in parte conduce a temi di diritto amministrativo generale e speciale: quale tipo di sindacato giurisdizionale è possibile su scelte dell'amministrazione in cui si mescolano valutazioni politico-amministrative e tecnico-discrezionali? Ci si limita a ricordare che, secondo C. cost., n. 85/2013, Considerato in diritto, § 12.6, «[non] può essere ammesso che un giudice (...) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti. Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell'AIA riesaminata». La sentenza prosegue affermando che, nel caso, «sia il legislatore, sia le amministrazioni competenti, hanno costruito una situazione di equilibrio non irragionevole» e che «[c]iò esclude (...) un "riesame del riesame", che non compete ad alcuna autorità giurisdizionale». Sorge però

# Osservatorio sulle fonti

## 9. Legge e giurisdizione: interventi con decreto-legge su contenziosi in corso

Dal punto di vista giuridico-costituzionale, il problema più intricato del d.l. n. 207/2012 non era forse il bilanciamento tra interessi ivi delineato, o il carattere provvedimentale di alcune delle sue disposizioni, bensì il fatto che esso prefigura e, in parte, realizza un'interferenza con provvedimenti giudiziari, anche definitivi.

Infatti, a norma dell'art. 1 c. 4, il provvedimento di riesame dell'AIA per gli stabilimenti strategici autorizza la prosecuzione dell'attività, ed esclude l'efficacia di ogni altra misura (v. sopra), «anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento». E, a norma dell'art. 3 c. 3, «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del (...) decreto, per un periodo di trentasei mesi, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del (...) decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto»<sup>62</sup>.

Formalmente, i sequestri non sono revocati, né sospesi. Nel corso dei lavori parlamentari, il Comitato per la legislazione<sup>63</sup> aveva suggerito di «mutare la formulazione contenuta, in relazione ad una fattispecie per alcuni versi analoga, [all'art. 3 c. 2, del d.l. n. 263/2006] che così disponeva: “l'efficacia di detti provvedimenti (...) è sospesa dal momento dell'adozione del provvedimento di requisizione da parte del Commissario delegato e fino alla cessazione dello stato d'emergenza”». Sarebbe stata – si riteneva – una formula più trasparente, se pure non meno problematica dal punto di vista costituzionale, anche perché, come lo stesso Comitato aveva avvertito, «mentre il [d.l. n. 263/2006] interveniva su provvedimenti cautelari già adottati (sospendendone gli effetti), l'articolo 1, comma 4, in esame, introduce una disciplina a regime, prevedendo cioè in via generale che i provvedimenti autorizzatori dell'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti riconosciuti di interesse strategico nazionale incidano sugli effetti dei provvedimenti di sequestro eventualmente disposti dall'autorità giudiziaria».

Il suggerimento non è stato seguito. Si deve, quindi, supporre che il legislatore avesse la ferma intenzione di non sospendere, né a maggior ragione revocare, i

---

un dubbio: se il provvedimento di riesame mantiene la sua natura amministrativa, sicché su di esso hanno giurisdizione i giudici comuni e non quello costituzionale, perché la Corte si spinge poi ad attestare la ragionevolezza non solo del bilanciamento operato dal legislatore, ma anche di quello operato dall'AIA riesaminata nel 2012? Perché non limitarsi a valutare le scelte legislative, lasciando per intero l'esame di quelle amministrative alle sedi competenti, se ritualmente adite? Da ultimo, E. VIVALDI, *Il caso ILVA*, cit., p. 14 ss. e 23 ss., pare criticare la Corte costituzionale proprio per aver dato per acquisito che l'attività industriale conforme all'AIA riesaminata risulti, per ciò solo, adeguatamente rispettosa dell'ambiente.

<sup>62</sup> Il riferimento ai prodotti realizzati prima dell'entrata in vigore del decreto è stato aggiunto in sede di conversione: v. sopra.

<sup>63</sup> Parere 11 dicembre 2012, cit.

# Osservatorio sulle fonti

sequestri. Eppure, se si guarda agli effetti di tali provvedimenti giudiziari, da un lato, e del riesame dell'AIA, dall'altro, l'interferenza è palese: gli uni mirano a vietare l'uso degli impianti e delle merci, che il secondo intende invece consentire.

Nei lavori parlamentari sono stati segnalati vari precedenti di decreti-legge con effetti analoghi. Uno è stato appena citato (n. 263/2006). Notissimo è il caso del decreto-legge predisposto dal Governo ma non emanato dal Capo dello Stato in relazione al cd. caso Englaro<sup>64</sup>: il Presidente della Repubblica ritenne che tale intervento avrebbe rappresentato «inevitabilmente una violazione del principio della separazione dei poteri», realizzando «una palese interferenza del legislatore che interviene su sentenze passate in giudicato, peraltro contro ogni principio della certezza del diritto e della pena con riferimento al delicato profilo del rapporto tra legislazione e giudicato». Talora, decreti simili sono decaduti per l'approvazione di pregiudiziali di costituzionalità: così avvenne per il d.l. n. 62/2010, che intendeva sospendere l'esecuzione di sentenze penali passate in giudicato; nonché per il d.l. n. 694/1984 (il primo dei cd. decreti Berlusconi), anch'esso bocciato, tra l'altro, per l'interferenza con i procedimenti giudiziari in corso, ma poi seguito da un altro decreto di analogo effetto, su cui il Governo pose la questione di fiducia, ottenendo la conversione<sup>65</sup>.

## 10. [segue]: riserva di giurisdizione

Sono legittimi interventi di questo tipo? La dottrina categorizza l'interrogativo sotto il capitolo della riserva di giurisdizione: intesa non come riserva all'autorità giudiziaria dei provvedimenti limitativi delle libertà di cui agli artt. 13-15 e 21 Cost., ma come insieme di divieti che la Costituzione impone a taluni poteri, per assicurare che determinate funzioni, attività o atti restino di esclusiva competenza di altri poteri<sup>66</sup>. Si tratta, dunque, di capire quali siano i caratteri della funzione giurisdizionale, o degli atti in cui essa si esprime, che la legge non potrebbe sostituire; e quali i limiti a leggi, tipicamente provvedimentali o retroattive, che incidano su fattispecie oggetto di giudizi o provvedimenti giudiziari<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> Subito segnalato anche nei commenti sul caso ILVA: G. ARCONZO, *Note critiche*, cit., p. 14 nota 48.

<sup>65</sup> Cfr. per i riferimenti CAMERA DEI DEPUTATI – SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO AMBIENTE, *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*. D.L. 207/2012 – A.C. 5617-A. Schede di lettura, n. 738/1, 18 dicembre 2012. Ivi si ricorda come la pregiudiziale contro il d.l. n. 62/2010 si appellasse proprio al messaggio del Capo dello Stato sul caso Englaro.

<sup>66</sup> Cfr. R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 25-26.

<sup>67</sup> Cfr. ad es. S. BARTOLE, *A proposito della riserva della funzione giurisdizionale*, in *Studium Iuris*, 1995, p. 157 ss., sp. p. 160 ss. Più di recente, N. ZANON, L. PANZERI, *sub art.* 101, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, p. 1963; F. BIONDI, *sub art.* 102, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 918-919 (ove – p. 918 – si osserva che la Corte non ha ancora dato una definizione della riserva in esame). La possibilità di tensioni tra norme interpretative e retroattive e riserva di giurisdizione, nel senso indicato, è riconosciuta anche nella sentenza n. 85 del 2013, laddove

# Osservatorio sulle fonti

Applicando questo schema logico al caso ILVA, ed escluso che il d.l. n. 207/2012 interferisse con gli effetti di sentenze o giudicati in senso proprio, un commentatore ha messo a fuoco la questione centrale: se la riserva di giurisdizione concerna anche provvedimenti cautelari reali, disposti in un processo penale<sup>68</sup>.

La risposta positiva si basava, da un lato, sulla stretta connessione tra interventi cautelari e funzione della giurisdizione penale; dall'altro, oltre che sul ricordato rifiuto di emanazione del decreto-legge nel caso Englaro, sui precedenti annullamenti di leggi per interferenza con i giudizi in corso<sup>69</sup>. Si trattava, però, di precedenti radi e su fattispecie non del tutto congruenti con quella tarantina<sup>70</sup>.

Una risposta negativa all'interrogativo è giunta da chi ha distinto tra il volto della giurisdizione rivolto al passato – a fatti compiuti e a responsabilità da accertare – e quello rivolto al presente e al futuro, in virtù di accertamenti provvisori e valutazioni prognostiche. Tale secondo volto contempla problemi che, ad avviso della dottrina citata, non sono riservati alla cura del potere giudiziario. Anzi, i compiti preventivi si collocherebbero al confine tra differenti sfere istituzionali; lungo questa linea ideale, si potrebbero verificare «sconfinamenti anche del potere giudiziario, motivati dal fine di bloccare conseguenze dannose di reati (o supposti reati) per i quali l'autorità giudiziaria proceda. Il legame con un commesso reato non è, di per sé, ragione di espansione dei poteri del giudiziario, in nome della tutela preventiva di interessi offesi dal reato, e non attribuisce al giudiziario il monopolio dei poteri e doveri d'intervento»<sup>71</sup>.

La Corte costituzionale si è mossa in stretta continuità teorica – e, verrebbe da dire, in parte anche retorica, quanto alla formulazione scelta per gli argomenti – con l'opinione appena ricordata.

In disparte la questione, irrilevante nel caso, dei provvedimenti limitativi delle libertà di cui agli artt. 13-15 e 21 Cost., e la precisazione che il cd. giudicato cautelare non è giudicato in senso proprio<sup>72</sup>, la Corte afferma che ciò che è riservato ai giudici, ordinari o speciali, è il compito di «definire con una pronuncia secondo diritto le controversie, che coinvolgano diritti soggettivi o interessi legittimi, loro sottoposte secondo le modalità previste dall'ordinamento per l'accesso alle diverse giurisdizioni». Nel campo

---

(Considerato in diritto, § 12.5 e § 8) si esclude che le norme di dubbia costituzionalità appartengano a una di queste categorie.

<sup>68</sup> G. ARCONZO, *Note critiche*, cit., p. 15.

<sup>69</sup> Per i riferimenti cfr. *op. ult. cit.*, p. 16.

<sup>70</sup> Mai affrontata dalla Corte, nei termini in cui si è posta: *ibidem*, p. 13, nonché M. CUNIBERTI, *Il D.L. sull'ILVA*, cit.

<sup>71</sup> D. PULITANO, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., p. 13. Aderisce N. SELVAGGI, *Decreto ILVA e "rimedi penalistici"*, cit., p. 382. Sul tema v. anche G. MORGANTE, *Il diritto penale nel caso Ilva tra ospite d'onore e invitato di pietra*, negli atti del convegno *Il caso Ilva*, cit., sp. pp. 4-5, nonché pp. 7-9, ove si ricorda l'indirizzo teorico che, partendo dal presupposto della normalità dei disastri tecnologici, propugna un approccio penalistico di prevenzione e regolamentazione, più che di criminalizzazione dei rischi complessi (F. CENTONZE, *La normalità dei disastri tecnologici. Il problema del congedo dal diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2004).

<sup>72</sup> Cfr. per alcuni riferimenti N. SELVAGGI, *Decreto ILVA e "rimedi penalistici"*, cit., nota 11.



# Osservatorio sulle fonti

penale, ciò implica la riserva dell'azione al pubblico ministero, e una «riserva di sentenza» a favore del giudice. Tale seconda riserva, a sua volta, riguarda l'accertamento delle responsabilità e l'eventuale applicazione delle sanzioni<sup>73</sup>; a essa sono anche riconducibili, in ambito cautelare, le misure adottate dall'autorità giudiziaria «in funzione conservativa delle fonti di prova».

Ma qui la riserva trova il suo confine. Oltre il confine si trovano le misure cautelari adottate «con finalità preventive, sia in ordine alla possibilità di aggravamento o protrazione dei reati commessi o alla prevedibile commissione di ulteriori reati (...), sia in ordine alla conservazione di beni che possono formare oggetto di confisca, in caso di condanna degli imputati». Si versa, per così dire, in un'area di libero scambio, in cui, in linea di principio, le attribuzioni del giudiziario non impediscono al legislatore di intervenire nei casi *sub iudice* per mutare le condizioni di liceità dell'attività controversa, nonché la portata e l'efficacia del vincolo preordinato alla confisca. In particolare, «[l']incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all'autorità amministrativa, è facilmente oltrepassabile sia in un senso che nell'altro. Quando però il confine risulta superato, non può certo determinarsi la conseguenza dell'inibizione del potere di provvedere secondo le attribuzioni costituzionali, ed in particolare della possibilità, per il legislatore, di disciplinare ulteriormente una determinata materia (...) A prescindere poi da ogni patologia della relazione tra cautela giudiziaria e funzioni amministrative regolate dalla legge, è fin troppo ovvio che l'attualità della prima non può inibire il dispiegarsi delle seconde, sul presupposto di una indefinita permanenza delle situazioni precedenti, venute in essere in un quadro normativo e in una situazione di fatto differenti».

Dunque, in questo ambito della giurisdizione cautelare, la riserva costituzionale non sussiste e gli interventi del legislatore e dell'amministrazione su fatti *sub iudice* non costituiscono interferenze di per sé illegittime. Per quanto consta, è la prima volta che ciò viene affermato nella giurisprudenza costituzionale in termini così espliciti e diffusi.

Come si è detto, la prevenzione di nuovi reati, o di aggravamenti delle conseguenze di reati già commessi, non era l'unica finalità del sequestro, che mirava anche alla conservazione di beni destinati alla confisca. Anche sotto questo profilo, secondo la

---

<sup>73</sup> In sede scientifica, già in più occasioni il relatore di C. cost., n. 85/2013, era andato alla ricerca di una definizione della funzione giurisdizionale, ed era giunto alla conclusione che i compiti dei giudici non potessero essere compendati in una singola nozione positiva e oggettiva. Quindi aveva concluso che ai giudici spetta «ogni attività che la cultura prevalente dell'ordinamento ritiene debba essere riservata ad un organo dotato di indipendenza rafforzata e garantita»; che, segnatamente, con riguardo all'ordinamento repubblicano, la riserva riguarda l'emanazione di sentenze, insuscettibili di revoca, modifica ecc. se non mediante atti giurisdizionali; che, in tal senso, «la “riserva di sentenza” è il riflesso simmetrico oggettivo della speciale indipendenza dei giudici nell'ordinamento» (G. SILVESTRI, voce *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 698 ss.; citazioni da p. 702; cfr. in precedenza Id., *La separazione dei poteri*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1984, p. 202 ss., sp. pp. 214-218; in seguito, Id., *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, sp. pp. 21, 28, 51).



# Osservatorio sulle fonti

Corte, non sussistono regole di riserva tali da interdire rigorosamente interferenze del legislatore: a costui si deve riconoscere, «ancora una volta, la possibilità di modulare *pro futuro* l'efficacia e la portata stessa di un vincolo cautelare a seconda della natura del suo oggetto e degli interessi convergenti sulla situazione considerata». Vi è dunque lo spazio per scelte di bilanciamento, purché ragionevoli; e tale è la scelta compiuta nel caso ILVA, in cui si riscontra bensì «una forte attenuazione della garanzia reale nella sua attitudine ad impedire la circolazione della cosa sequestrata», ma tale attenuazione «è del tutto corrispondente al vantaggio perseguito per la tutela degli interessi di rilievo costituzionale che gravitano su beni necessari all'esercizio di imprese di rilievo strategico, con conseguenti ricadute occupazionali».

Il punto è coerente non solo con l'impostazione complessiva della sentenza, ma anche con la tradizionale ricostruzione della confisca, cui il sequestro è preordinato: anch'essa è una misura preventiva, non propriamente punitiva<sup>74</sup>. Approfondire il punto esula dalle finalità di questo commento; ma, come si vede, la questione ha ricadute non da poco sulla ricostruzione degli ambiti soggetti a riserva di giurisdizione<sup>75</sup>.

## 11. [segue]: legge in luogo di provvedimento giudiziario?

C'è un ultimo ordine di considerazioni da fare, per comprendere esattamente la portata dei principi affermati dalla Corte costituzionale in relazione al caso.

A tal fine, conviene prendere le mosse dalla categoria della legge-provvedimento auto-applicativa: vale a dire, quella immediatamente esecutiva, cui fanno seguito comportamenti materiali dei soggetti o organi coinvolti, senza la mediazione di ulteriori atti dell'autorità. Non tutte le leggi-provvedimento possiedono questa particolare efficacia (che, del resto, può appartenere anche a norme generali e astratte), ma, quando è dato riscontrarla, sorgono problemi specifici: in assenza di un atto applicativo, e di un giudizio nel quale se ne possa discutere, ogni iniziativa di censura dovrebbe puntare direttamente contro la legge, incontrando difficoltà ben note alla dottrina<sup>76</sup>. Solitamente,

---

<sup>74</sup> Cfr. ad es. Cass. pen., Sez. Un., 22 gennaio-26 aprile 1983, n. 1, Costa, in *Giust. pen.*, 1983, III, p. 389 ss.; Cass. pen., sez. I, 29 marzo-9 maggio 1995, n. 5199, Gianquinto, in *www.italgiure.giustizia.it*, che, per questo, esclude l'applicazione alla confisca del principio di irretroattività della norma sanzionatoria di cui all'art. 2 cod. pen. e all'art. 25 Cost.

<sup>75</sup> Le ricadute sono evidenti nel d.l. n. 61/2013, che lascia sussistere il sequestro, basandosi anzi in parte sui medesimi presupposti (inosservanza dell'AIA), salvo imporre al giudice di svincolare le somme affinché il commissario speciale possa impiegarle – insieme alle altre disponibili all'azienda – per attuazione l'AIA e le misure necessarie alla messa in sicurezza, al risanamento e alla bonifica (in sede di conversione, si è proposto di precisare che queste somme non sono in nessun caso ripetibili: cfr. AS n. 941, art. 1 c. 11 del testo modificato del decreto-legge).

<sup>76</sup> Per riferimenti su questa figura e sulle particolari perplessità da essa suscitate, cfr. da ultimo L. PLATANIA, *Legge provvedimento autoapplicativa, violazione del giudicato costituzionale e responsabilità del legislatore (riflessioni a margine delle sentt. nn. 250 e 405 del 2008)*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 5109 ss.; A. PACE, *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, *ibidem*, 2010, p. 3748 ss. A. GUAZZAROTTI, *L'autoapplicabilità delle norme*, Jovene, Napoli, 2011, p. 12, inquadra questo tra i numerosi altri significati possibili del concetto.

# Osservatorio sulle fonti

il problema si pone per leggi adottate in luogo di atti amministrativi, a fronte delle quali diventa più difficile, se non impossibile, adire il giudice amministrativo, ad es. per ottenere in tempi brevi la sospensione degli effetti pregiudizievoli.

Nel caso odierno, auto-applicativa è certamente la dichiarazione di interesse strategico dell'ILVA, che appare però sostanzialmente legittima. In relazione all'AIA, non si pone nessuno dei problemi appena richiamati, per i motivi illustrati nel paragrafo 8.

Viene, invece, da chiedersi se auto-applicativa sia la neutralizzazione degli effetti dei sequestri giudiziari: in altre parole, se dalla combinazione dell'AIA riesaminata e del d.l. n. 207/2012 non dovesse discendere in via immediata, nel caso ILVA<sup>77</sup>, la legittimità della ripresa dell'attività e dell'uso, o disposizione, dei beni aziendali, senza la necessaria mediazione di un nuovo provvedimento giudiziario che adattasse alle sopravvenienze il regime del sequestro disposto in precedenza. In altre parole, con riguardo al caso ILVA, viene da chiedersi se il d.l. n. 207/2012 abbia non solo *imposto*, ma addirittura *disposto* l'immissione dell'impresa nel libero possesso dei beni sequestrati.

Come si è detto, si tratta di un interrogativo sfiorato nei lavori parlamentari e, comunque, suscitato dal tenore letterale dell'art. 3 c. 3., del d.l. n. 207/2012: la disposizione si prestava a essere letta come se essa intendesse escludere la necessità di una modifica giudiziale del provvedimento di sequestro, legittimando l'impresa a riprendere senz'altro l'uso dei beni aziendali. Il dubbio è stato sollevato anche da un commentatore, il quale si è chiesto se, giacché le norme in questione hanno come effetto diretto l'immissione dell'impresa nel possesso dei beni, pur senza revocare o sospendere formalmente il sequestro, l'applicazione di tali norme non avrebbe dovuto ritenersi estranea al giudizio per la revoca o il riesame del sequestro stesso<sup>78</sup>.

In realtà, nessuno dei protagonisti della vicenda ha interpretato il d.l. n. 207/2012 in tal senso. Come si desume dalle ordinanze di rimessione, dopo l'entrata in vigore del d.l., ben lungi dal riprendere immediatamente a usare i beni sequestrati, l'impresa ne ha chiesto la restituzione. Il PM l'ha concessa, limitatamente agli impianti, peraltro chiedendo poi al GIP un provvedimento formale di concessione della facoltà d'uso; l'ha negata in relazione alle merci. Sia il GIP, sia il Tribunale del riesame hanno ritenuto doveroso, o quantomeno possibile, che l'applicazione delle nuove norme fosse mediata da nuovi, appositi provvedimenti cautelari: per questo, dovendo regolarsi nell'adozione di tali provvedimenti, si sono considerati nella posizione di sollevare le questioni incidentali; e, nota la Corte, «tale assunto costituisce condizione di rilevanza delle questioni sollevate». Secondo la sentenza n. 85, l'art. 1 del d.l. n. 20/2012 ha bensì introdotto «una nuova determinazione normativa all'interno dell'art. 321, primo comma, cod. proc. pen.», imponendo, a certe condizioni, che sia attribuita la facoltà

---

<sup>77</sup> Nei casi futuri, peraltro, è ovvio che sia la dichiarazione di interesse strategico, sia il riesame dell'AIA potrebbero essere censurati: non solo davanti al giudice dell'eventuale sequestro (v. oltre), ma anche mediante i comuni rimedi di giustizia amministrativa.

<sup>78</sup> G. ARCONZO, *Il decreto legge "ad Ilvam"*, cit., pp. 11-12.

# Osservatorio sulle fonti

d'uso dei beni sequestrati: ma è inteso che spetti al giudice rimettere mano al sequestro e ridefinirne i contenuti, attribuendo tale facoltà. Dunque, anche nel caso ILVA, la normativa censurata deve trovare applicazione «attraverso un provvedimento che riconosca e regoli la “facoltà d'uso” degli impianti»: è nuovamente una tesi del GIP, giudicata non implausibile dalla Corte<sup>79</sup>.

Il caso in esame dimostra l'importanza garantistica di un momento processuale, intermedio tra l'entrata in vigore delle norme e la loro applicazione concreta, nel quale valutare gli effetti delle norme stesse, anche di quelle particolari e non astratte. Per l'ILVA, tali effetti erano chiari, né si poteva negare l'applicabilità delle norme; nondimeno, prima di rassegnarsi ad applicarle, i giudici hanno potuto esaminarne e farne esaminare la costituzionalità; e, a quanto risulta dalla stampa, dopo la pronuncia del giudice delle leggi il GIP ha concesso l'uso degli impianti, ma contestualmente ha potuto fare chiarezza sugli effetti residui del sequestro e sul ruolo dei custodi, prescrivere ulteriori controlli e prefigurare futuri blocchi, qualora fossero riscontrate violazioni dell'AIA<sup>80</sup>.

Tutto ciò deve essere tenuto presente nella lettura della sentenza n. 85 e nell'interpretazione del principio ivi affermato. La Corte ha escluso che le norme censurate interferissero, «direttamente o indirettamente»<sup>81</sup>, con ambiti coperti da riserva di giurisdizione; ciò premesso, ha ritenuto che legittimamente sia stato imposto al giudice di adattare il regime dei beni sequestrati al nuovo modello introdotto in linea generale ed esteso, con norma provvedimentale, anche al caso *sub iudice*. Per contro, la Corte non ha dovuto affrontare il problema di norme che pretendessero di caducare in via diretta gli effetti di provvedimenti giurisdizionali già adottati, senza un nuovo intervento del giudice competente.

---

<sup>79</sup> C. cost., n. 85/2013, Considerato in diritto, § 5.1; § 12.6 per quanto riguarda la modifica tacita dell'art. 321 cod. proc. pen.

<sup>80</sup> Cfr. *Gip concede uso impianti sequestrati ILVA. Ma avverte, “se Aia sarà violata non lo consentirò più”*, in [www.ansa.it](http://www.ansa.it), 3 giugno 2013: il GIP ha disposto che i custodi, assistiti da forze di polizia, «mediante accessi e sopralluoghi assidui, anche notturni, presso i siti in sequestro, verifichino e documentino lo stato delle aree e degli impianti sottoposti a vincolo cautelare» e controllino «la situazione in atto riguardante le emissioni inquinanti degli stessi impianti ed il relativo sistema di monitoraggio», riferendo «puntualmente» sulla situazione «con relazioni scritte almeno settimanali».

<sup>81</sup> Cfr. ancora C. cost., n. 85/2013, Considerato in diritto, § 12.5.