

L'Ilva e il soldato Baldini

10 dicembre 2012

Non avvezzo al linguaggio dei sentimenti, e non sapendo come comunicare al soldato Baldini l'improvvisa morte del padre, il comandante fece schierare il battaglione e urlò con voce stentorea: "Tutti i soldati che hanno perso di recente il padre facciano un passo avanti". Nessuno si mosse, e allora aggiunse imperioso: "Soldato Baldini! Un passo avanti!".

La lettura del decreto-legge sull'Ilva mi ha evocato questa vecchia storiella. La prima versione del decreto, quella che era stata deliberata dal Consiglio dei ministri, era più schietta e, a mio avviso, meglio difendibile. Metteva in chiaro il problema: il sequestro preventivo di un complesso di beni pertinenti al reato, motivato dal pericolo che la loro libera disponibilità possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato stesso, è una misura cautelare che mira a proteggere un interesse pubblico (oltre che il rischio di commissione di altri reati); ma la funzione affidata al potere giudiziario non riguarda, in linea di principio, la tutela di interessi pubblici specifici (che non sia quello dell'applicazione obiettiva del diritto), perché a questo deve provvedere la pubblica amministrazione, alla cui discrezionalità è affidata la tutela bilanciata di tutti gli interessi in gioco. E a ciò il Governo provvedeva attraverso un provvedimento di urgenza che conferiva forza di legge al piano di rientro dalla situazione in cui risultano minacciati beni di rilevanza penale (e costituzionale).

Non dico che l'operazione fosse del tutto al riparo da critiche, ma era una risposta chiara e adeguata alla rilevanza (tanto sociale quanto giuridica) del problema. Il testo definitivo del decreto-legge aggrava però la situazione, perché cerca goffamente di mascherare quello che l'atto effettivamente è. Il provvedimento per il caso concreto è ammantato da un involucro di disciplina generale che è del tutto trasparente: a partire dalla motivazione, che fa riferimento specifico al caso Ilva, per seguire con la singolare costruzione di una fattispecie "derogatoria" ritagliata sulle misure dell'Ilva e poi subito dopo applicata esplicitamente a questa, come nella storiella del soldato Baldini. Con ciò il Governo sembra ammettere di essere consapevole di compiere un atto di rottura dell'ordinamento e, contemporaneamente, rivela la sua scarsa capacità tecnica. Se davvero il provvedimento del caso appariva abnorme e di dubbia legittimità, la soluzione avrebbe dovuto essere una modifica dell'art. 321 c.p.p.: nel quale sarebbe certo molto opportuno fissare i limiti di provvedimenti cautelari che, se non si limitano a bloccare la degenerazione della situazione per poche ore, possono avere effetti devastanti per la collettività. Non si può accettare che sia posto sulle spalle di un giudice il gravosissimo peso di una decisione politica di enorme portata. Appare invece maldestro il tentativo di costruire come una fattispecie generale e astratta la disposizione che prevede che il regime derogatorio per gli stabilimenti industriali "di interesse strategico nazionale" abbia applicazione "anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività". Qui non si sta disciplinando, come a me sembrerebbe opportuno fare, il rapporto tra provvedimenti cautelari del giudice penale e l'assunzione dell'onere di fronteggiare il rischio da parte della pubblica amministrazione, ma si sta semplicemente nullificando l'efficacia dei provvedimenti già assunti dal giudice.

Che il decreto-legge abbia natura di legge-provvedimento di per sé non costituisce motivo di censura. Non solo la giurisprudenza costituzionale ha sempre difeso l'astratta

ammissibilità delle leggi provvedimento (anche se ha rafforzato il test di costituzionalità cui esse sono sottoposte, specie per i profili attinenti al principio di eguaglianza), ma va sottolineato che la natura *normalmente* provvedimentale costituisce un tratto genetico che la Costituzione espressamente attribuisce al decreto-legge (definito appunto “*provvedimento provvisorio*” dall’art. 77). Però altrettanto ferma è la giurisprudenza costituzionale nel vietare al legislatore di adottare provvedimenti che incidano sulla “*funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso*” (sent. 267/2007). Il quesito si pone perciò su quali atti costituiscano esercizio della funzione giurisdizionale: un problema si può porre proprio per le misure cautelari reali che non siano collegate ad esigenze interne al procedimento penale, ma alla prevenzione del rischio che le conseguenze del reato si aggravino o si protraggano o che si compiano altri reati. Se si ragiona sul piano sostanziale, non è detto che le misure di prevenzione dei reati, anche se occasionalmente assunte dal giudice, costituiscano manifestazione esclusiva della funzione giurisdizionale “*in ordine alla decisione delle cause in corso*”.

Su questo punto il potere legislativo potrebbe e dovrebbe intervenire a fare chiarezza: in mancanza, la sovrapposizione di iniziative del giudice e iniziative dell’esecutivo appare difficilmente evitabile. Che s’intervenga con una norma così mal formulata e troppo direttamente rivolta al caso di specie basta a configurare un conflitto di attribuzioni?

La Corte costituzionale non ha mostrato di recedere dalla teoria del conflitto di attribuzioni come strumento residuale, da attivare soltanto in assenza di altri rimedi. Anzi, questa teoria è stata espressamente ribadita proprio in relazione ai conflitti tra poteri originati da atti legislativi. Questi possono essere oggetto di conflitto “*solo nel caso in cui non esista un giudizio nel quale questi debbano trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale (si vedano le sentenze n. 221 del 2002 e n. 457 del 1999)*” (ord. 343/2003).

Questo canone è stato ribadito nella sent. 285/2005, in cui si dichiara inammissibile il ricorso del CSM contro una legge che riguardava la riammissione in servizio dei pubblici dipendenti (magistrati compresi) sospesi o dimessisi dall’impiego a causa di procedimento penale, successivamente conclusosi con proscioglimento. Come osserva la Corte, “*è determinante la circostanza che il CSM, nel corso di uno dei giudizi comuni che possono essere attivati dagli interessati a seguito dell’adozione, da parte dello stesso CSM, dei provvedimenti regolati dalle norme de quibus, o comunque a seguito dell’inerzia serbata su istanze tendenti alla emanazione di tali provvedimenti, dispone della possibilità di eccepire, in via incidentale, l’illegittimità costituzionale delle norme legislative presentate in questa sede come asseritamente lesive delle proprie attribuzioni*”. Queste considerazioni mi sembrano sufficienti a far pensare che la Corte giudicherebbe inammissibile anche il conflitto sollevato contro il decreto-legge in commento, in quanto in sede di riesame dei provvedimenti cautelari non mancherebbe lo strumento per sollevare la questione di legittimità. Ed in effetti così la Corte ha fatto con le ord. 16 e 17/2013, pubblicate quando questa nota era già stata scritta.