

Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali

12 dicembre 2012

1 Il decreto-legge n. 207/2012 suscita dubbi di costituzionalità sotto due profili¹: quello della ragionevolezza del bilanciamento tra principi costituzionali in campo, operato dal legislatore nell'occasione, e quello dell'incidenza dell'atto medesimo su un procedimento penale in corso e sugli effetti di un provvedimento giudiziario di sequestro. Si possono considerare questi come aspetti di una medesima più ampia questione, poiché gli stessi principi posti sotto *stress* dall'interferenza del decreto nel procedimento giudiziario rientrano, in definitiva, nel complessivo bilanciamento operato dal legislatore. Ed è anzi tale circostanza che, a ben vedere, rende costituzionalmente insostenibile, per i motivi che si diranno, la soluzione adottata dal Governo.

Come si evince già dal preambolo del decreto, l'intento del legislatore è quello di realizzare un bilanciamento tra la tutela della salute e la protezione dell'ambiente, da un lato, e le esigenze di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, dall'altro: «l'autorizzazione integrata ambientale e il Piano operativo – si legge nel provvedimento – assicurano l'immediata esecuzione di misure finalizzate alla tutela della salute ed alla protezione ambientale e prevedono gradualmente ulteriori interventi sulla base di un ordine di priorità finalizzato al risanamento progressivo degli impianti»; sulla base di tale premessa si evidenzia la «straordinaria necessità e urgenza di emanare disposizioni per assicurare che, in presenza di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente possa autorizzare mediante autorizzazione integrata ambientale la prosecuzione dell'attività produttiva di uno o più stabilimenti per un periodo determinato non superiore a 36 mesi e a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nella medesima autorizzazione, secondo le procedure e i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili».

Riconosciuto, quindi, che «la continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A. costituisce una priorità strategica di interesse nazionale», l'art. 1 del decreto definisce l'efficacia della predetta autorizzazione, prevedendo, altresì, in caso di mancata osservanza delle prescrizioni in essa contenute, l'irrogazione da parte del prefetto territorialmente competente di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato.

Il quarto comma del medesimo articolo stabilisce, poi, che «le disposizioni di cui al comma 1 trovano 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 d'impresa a norma del comma 1» (tutti i corsivi sono aggiunti).

1. Cfr., in tal senso, *Decreto Ilva: auspicabile l'intervento della Corte costituzionale*, Intervista a Gaetano Azzariti, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 7 dicembre 2012.

L'art. 2 prevede che, nei limiti consentiti dallo stesso decreto, rimanga in capo ai titolari dell'autorizzazione integrata ambientale la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti di interesse strategico nazionale.

L'art. 3, infine, fa espressamente salva l'efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale già precedentemente rilasciata alla società Ilva.

Qualora fosse chiamata a sindacare la ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore, la Corte costituzionale potrebbe anche ritenere non censurabile la soluzione adottata in riferimento al parametro di cui all'art. 32, in combinato disposto con l'art. 3 Cost.; la ponderazione degli interessi in gioco e la definizione di un equilibrio tra diversi principi costituzionali spettano, com'è noto, in prima battuta al legislatore. Il giudice delle leggi, se interpellato nelle forme rituali, può solo verificare, attraverso un controllo esterno, la non illogicità, irrazionalità, arbitrarietà e irragionevolezza delle soluzioni normative adottate.

Nel caso di specie, se si tralascia l'incidenza dell'atto sul procedimento giudiziario in corso, il contemperamento tra tutela della salute e dell'ambiente e salvaguardia dell'occupazione e della produzione operato nella definizione della disciplina introdotta dal decreto può forse non apparire *ictu oculi* irragionevole, soprattutto in considerazione del particolare contesto entro il quale il bilanciamento si colloca.

Molto più dubbia risulta, invece, la compatibilità della normativa in esame con altri parametri che potrebbero essere evocati, come gli artt. 101, 102, 103, 104, 111, 113 e 117, comma 1, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU), ovverosia con i principi che connotano la funzione giurisdizionale e con quelli del «giusto processo» e della separazione dei poteri.

2

Non v'è dubbio, innanzitutto, che il decreto-legge n. 207/2012 abbia natura provvedimentale: anche nella parte non esplicitamente dedicata all'Ilva, la disciplina in esso contenuta risulta «ritagliata» sulla specifica vicenda di quest'ultima².

Posto che per «legge-provvedimento» si può intendere un atto avente forza (e valore) di legge che «incide su un numero determinato di destinatari ed ha contenuto particolare e concreto»³, la natura provvedimentale dell'atto, com'è stato notato, non è rivelata tanto, o soltanto, dalla presenza di espliciti riferimenti a situazioni o a soggetti specifici. Quel che conta è, piuttosto, il modo in cui risulta definita la categoria di oggetti disciplinati, che può tradursi nell'indicazione di requisiti rari o rarissimi, tali da consentire poi, in concreto, l'individuazione di un numero estremamente limitato di destinatari dell'intervento legislativo⁴. È, dunque, la ristrettezza dell'effettivo ambito applicativo della disciplina a fare di una legge (o di un atto ad essa equiparato sul piano dell'efficacia) una legge-provvedimento.

L'*incipit* dell'art. 1 del decreto-legge n. 207, che richiama il caso dello «stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno», al momento delimita, con tutta probabilità, al solo caso dell'Ilva l'ambito applicativo della stessa normativa.

2. Cfr. R. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in questa *Rivista*, 2013, n. 1.

3. Corte cost., n. 137/2009, punto 2 cons. in dir.; la letteratura in tema di leggi-provvedimento è molto ampia: si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, oltre al classico C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, tra i contributi più recenti, a R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, 237 ss.; ID., *La legge di approvazione come legge provvedimento*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. PACE, Milano, 2006, 286 ss.; ID., *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento (nota a Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137)*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2009; G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime* (Relazione al 53° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 22 settembre 2007), in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007; G. ARCONZO, *Le leggi provvedimento e l'effettività della tutela giurisdizionale: quando non basta il giudizio di stretta ragionevolezza della Corte costituzionale, può pensarci l'Europa?*, in *Quad. reg.*, 2/2009, 633 ss.

4. Cfr., in tal senso, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, V ed., Torino, 2009, 22.

E, tuttavia, le modifiche introdotte nell'*iter* di formazione del provvedimento non sono senza conseguenze: diversamente dalla precedente versione, l'attuale formulazione del decreto e la sua efficacia non meramente retroattiva ne consentono l'eventuale applicazione, in futuro, anche ad altri casi. Le valutazioni di costituzionalità che si devono compiere in merito devono, dunque, tenere conto anche di tale possibilità, non potendo riguardare esclusivamente l'odierna vicenda dell'Ilva⁵.

Carattere provvedimentale hanno, poi, certamente, le previsioni contenute nell'art. 3 del decreto.

Le modifiche introdotte, in corso d'opera, al testo, lungi dal risolvere i problemi di costituzionalità, come ha sottolineato Roberto Bin⁶, li hanno forse aggravati, svelando altresì la consapevolezza del Governo di aver prodotto un atto di rottura dell'ordinamento.

D'altro canto, affermare che il decreto-legge n. 207 è un atto dal contenuto provvedimentale non significa sostenerne, per ciò solo, l'illegittimità.

Com'è noto, la Corte costituzionale ha più volte chiarito che non è preclusa alla legge ordinaria (statale o regionale) la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto⁷. Tali leggi possono essere ammesse entro limiti specifici (come il rispetto della funzione giurisdizionale in riferimento alla definizione delle cause in corso) ed entro i limiti generali del rispetto dei principi di ragionevolezza e di non arbitrarietà delle soluzioni normative⁸.

Le leggi-provvedimento non sono, dunque, incostituzionali per definizione; e, tuttavia, in ragione dei rischi di ingiustificata disparità di trattamento insiti in discipline particolari e derogatorie, esse sono sottoposte a uno «scrutinio stretto di costituzionalità» *sub specie* di controllo di non arbitrarietà e di non irragionevolezza delle scelte del legislatore⁹.

Tale assunto muove dall'acquisita consapevolezza del fatto che l'idea di matrice liberale secondo la quale gli atti legislativi dovrebbero sempre avere un contenuto generale e astratto ha lasciato il posto, nel diverso contesto d'intervento dello Stato sociale di diritto, all'idea della legge come strumento regolatore anche di situazioni particolari e concrete.

Per un verso, è la stessa Costituzione a richiedere interventi normativi di tal genere, in attuazione del principio di eguaglianza sostanziale enunciato dal secondo comma dell'art. 3: si pensi soltanto alle leggi dal contenuto non generale e astratto previste dall'art. 43 Cost., attraverso le quali, «ai fini di utilità generale», è possibile riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, «che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

Per altro verso, forti connotati di particolarità e di concretezza sono impressi ai prodotti legislativi dalla frequente partecipazione ai loro procedimenti di formazione di soggetti sociali che sollecitano forme di negoziazione dei contenuti degli stessi atti legislativi¹⁰.

In buona sostanza, nella dimensione dello Stato pluriclasse la teoria sostanzialistica della legge non è più sostenibile nella sua assolutezza¹¹.

5. R. BIN, *op. cit.*, 1, ha affermato, a tal proposito, che la prima versione del decreto era meglio difendibile perché aveva almeno il pregio di mettere in chiaro il problema.

6. *Ibid.*

7. Così testualmente Corte cost., n. 137/2009; ma nello stesso senso, *ex plurimis*, Corte cost., nn. 248 e 347/1995.

8. Cfr. in tal senso, tra le altre, Corte cost. nn. 143/1989, 346/1991, 492/1995, 267/2007, 241/2008 e 137/2009.

9. Cfr. *ex plurimis*, Corte cost. nn. 2 e 153/1997, 364/1999, 429/2002, 137/2009.

10. Cfr., in tal senso, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1987, 12. *Amplius*, in tema, E. DE MARCO, *La negoziazione legislativa*, Padova, 1984.

11. Cfr., per tutti, A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I. *L'ordinazione in sistema*, Torino, 1993, 29 ss.; ID., *Fonti*,

D'altro canto, parte della dottrina ha contestato che le funzioni dello Stato sociale possano legittimare un'adozione disinvolta di leggi-provvedimento; queste ultime, più che costituire normali strumenti di regolazione, rivelerebbero, anche nella dimensione dello Stato pluriclasse, «un rapporto disturbato tra legislazione e amministrazione, tra potere politico e potere amministrativo»¹². Pertanto, l'impiego di atti legislativi dotati di un contenuto particolare e concreto, giustificato in certi casi dalle specifiche esigenze istituzionali delineate dal secondo comma dell'art. 3 Cost., dovrebbe essere comunque inteso come eccezionale, prevedendosi non a caso per tali atti, come si è visto, uno stretto scrutinio di costituzionalità da parte del giudice delle leggi.

3

In alcuni casi, come quello di cui si discorre, le leggi-provvedimento non si limitano ad introdurre discipline discriminatorie prive di giustificazione nella trama dei principi costituzionali, ma intervengono «al prevalente scopo di eludere i condizionamenti formali che ne contraddistinguono l'ordinario regime giuridico, quindi anche per precludere la possibilità di attivare la tutela giurisdizionale contro le misure da esse recate, nel caso di violazione di situazioni giuridiche soggettive dei destinatari»¹³. In questi casi si è proposto di discorrere, più precisamente, di «leggi in luogo di provvedimento»¹⁴, trattandosi di atti legislativi volti, in tutto e per tutto, a sostituirsi a provvedimenti amministrativi o giurisdizionali.

L'interferenza degli atti legislativi provvedimentali con i procedimenti giudiziari appare particolarmente problematica, coinvolgendo inevitabilmente tutta una serie di principi fondamentali connotativi dello Stato di diritto.

In verità, in materia di incidenza della normazione su procedimenti giudiziari in corso la giurisprudenza della Corte costituzionale è molto meno esigente di quella della Corte di Strasburgo (soprattutto in riferimento a quel tipo particolare di leggi-provvedimento costituito dagli atti d'interpretazione autentica¹⁵). In qualche occasione, tuttavia, anche il giudice delle leggi italiano ha affermato che un intervento normativo non lede la funzione giurisdizionale «solo ove risulti che l'intento legislativo non è la "correzione" concreta dell'attività giurisdizionale, ma piuttosto la creazione di una regola astratta», condizione che non sussisterebbe, ad esempio, allorché l'intervento del legislatore

norme, criteri ordinatori, cit., 19 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 24 s.

12. Così F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, XXXV, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 2004, 89. In senso analogo, G. ARCONZO, *op. cit.*, 638: «il riferimento allo Stato sociale, che in alcuni casi può effettivamente essere utile e ragionevolmente posto, è stato spesso utilizzato come un paravento dietro il quale il Legislatore ha trovato riparo per approvare leggi che con lo Stato sociale ben poco hanno a che fare».

13. R. DICKMANN, *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento*, cit., 4.

14. *Ibid.*

15. Da ultimo, emblematica dei diversi orientamenti della Corte costituzionale italiana e della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di leggi d'interpretazione autentica è Corte cost. n. 264/2012, sulla quale si veda A. RUGGERI, *La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale ("a prima lettura" di Corte cost. n. 264 del 2012)*, in corso di pubblicazione su www.giurcost.org e www.diritticomparati.it.

Nell'ampia letteratura in tema di giurisprudenza europea sulle leggi d'interpretazione autentica cfr., tra gli altri, M. MASSA, *Agrati: Corte europea vs. Corte costituzionale sui limiti alla retroattività*, in www.forumcostituzionale.it; ID., *Dopo il caso Agrati il caso Scattolon: le leggi interpretative tra disapplicazione e prevalenza sulla CEDU*, in *Quad. cost.*, 4/2011, 957 ss.; ID., *Difficoltà di dialogo. Ancora sulle divergenze tra Corte costituzionale e Corte europea in tema di leggi interpretative*, in corso di stampa in *Giur. cost.*; A. RUGGERI, *Ieri il giudicato penale, oggi le leggi retroattive d'interpretazione autentica, e domani? (a margine di Corte EDU 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia)*, in www.forumcostituzionale.it; S. FOÀ, *Un conflitto di interpretazione tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale*, in www.federalismi.it, 15/2011; G. REPETTO, *Il triangolo andrà considerato. In margine al caso Scattolon*, in www.diritticomparati.it, 27 dicembre 2011; G. RICCI, *Il passaggio del personale Ata dagli enti locali allo Stato: per la Corte di giustizia è un caso di trasferimento d'azienda* (Osservaz. a Corte giust. 6 settembre 2011, causa C-108/10), in *Foro it.*, 11/2011, IV, 503 ss.; V. DE MICHELE, *Le vicende del personale Ata trasferito allo Stato dopo le giurisdizioni superiori tornano al vero giudice: quello comune "europeo" che decide nel merito*, in www.europeanrights.eu, 14 marzo 2012; R. CAPONI, *Giusto processo e retroattività di norme sostanziali nel dialogo tra le Corti*, in *Giur. cost.*, 5/2011, 3753 ss., e, nella stessa Rivista, A. GUAZZAROTTI, *Precedente CEDU e mutamenti culturali nella prassi giurisprudenziale italiana*, 3779 ss.

Più in generale, sul tema dell'interpretazione autentica si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, ai contributi pubblicati in AA.VV., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Atti del seminario di Roma del 5 ottobre 2000, a cura di A. ANZON DEMMIG, Torino, 2001, e al volume monografico di A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Milano, 2003.

operasse la sostanziale neutralizzazione di un giudicato¹⁶. La Corte ha chiarito, altresì, che, al fine di valutare la non illegittimità di leggi-provvedimento che possano interferire con la funzione giurisdizionale, «peculiare valenza sintomatica assume la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata»¹⁷.

Nel caso in esame, non si riscontra alcun giudicato, ma si procede ad un impiego “abnorme” della funzione normativa, dando luogo ad una sorta di “revoca legislativa” di un provvedimento giudiziario di sequestro; e, per di più, si tratta di materia penale, ove l’esigenza di una tutela immediata e diretta del bene giuridico rafforza le ragioni di garanzia della certezza del diritto e dell’integrità delle attribuzioni costituzionali dei diversi poteri dello Stato.

In conclusione, la questione che la Corte costituzionale sarebbe chiamata a definire qualora il decreto-legge n. 207/2012 fosse sottoposto, attraverso il canale d’accesso del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (che, per il caso di specie, è quello naturale¹⁸), è sintetizzabile più o meno nei seguenti termini: è sostenibile per l’ordinamento, in nome delle pur fondamentali esigenze di garanzia dell’occupazione e della produzione, un *vulnus* tanto dirompente per tutta una serie di principi cardine dell’organizzazione dello Stato costituzionale, quali il rispetto della funzione giurisdizionale, il «giusto processo» e la separazione dei poteri?

L’introduzione nell’oggetto del bilanciamento di principi connotativi del sistema delle garanzie, ammesso pure che costituisca un’operazione di per sé legittima, finisce col rendere visibilmente squilibrata a favore delle esigenze economiche rilevanti nel caso di specie la ponderazione degli interessi in gioco.

Il contesto ha certamente un suo peso nella valutazione della sostenibilità costituzionale del bilanciamento: le drammatiche conseguenze che la chiusura dello stabilimento dell’Ilva avrebbe sulla produzione e sull’occupazione non possono essere trascurate. E, tuttavia, nella dimensione dello Stato costituzionale il contesto e il fine non possono giustificare ogni possibile mezzo, pena la stessa dissoluzione della legalità costituzionale.

Il provvedimento in questione potrebbe costituire un terribile precedente a disposizione di chiunque, un domani, ritenesse di poterlo utilizzare per esigenze altrettanto meritevoli di considerazione. La strada dell’inferno, com’è noto, è sempre lastricata di buone intenzioni.

16. Corte cost., n. 374/2000, punto 3 cons. in dir.; in tal senso, tra le altre, già Corte cost., n. 123/1987.

17. Corte cost., n. 267/2007, punto 4.1 cons. in dir.; su tale pronuncia si veda G. ARCONZO, *Conferme e nuove prospettive in tema di leggi provvedimento (in margine alla sent. n. 267/2007)*, in *Giur. cost.*, 2007, 2629 ss.

18. Condivisibile l’osservazione di R. BIN, *op. cit.*, 2 s., il quale ricorda che la Corte non ha mai abbandonato la teoria del conflitto di attribuzioni come strumento residuale, da attivare soltanto in assenza di altri rimedi (in tema si rinvia, più ampiamente, al volume dello stesso A., *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996); pertanto, qualora fosse sollevato un conflitto interorganico da parte dei giudici contro il decreto-legge n. 207/2012, la Consulta, con tutta probabilità, lo dichiarerebbe inammissibile, sussistendo la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale sul medesimo atto.