

# 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

## Sommario

1. PREMessa. – 2. PRIMA DEL DECRETO LEGGE N. 207 DEL 2012: I PROVVEDIMENTI DI SEQUESTRO DELL’IMPIANTO SIDERURGICO E DEI PRODOTTI. – 3. NORME GENERALI, MA A STRETTA MISURA DI ILVA. – 4. IL CONTENUTO PROVVEDIMENTALE DEL DECRETO LEGGE. – 5. IL RUOLO DEL GARANTE. – 6. IL DECRETO LEGGE TRA CONSIGLIO DEI MINISTRI E PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA. – 7. LA LESIONE DELLA RISERVA DI FUNZIONE GIURISDIZIONALE E DEL DOVERE DI REPRIMERE E PREVENIRE I REATI. – 8. CONCLUSIONI. – 9. POSTILLA.

## 1 PREMESSA

È fin troppo noto che nel nostro ordinamento l’adozione di atti con forza di legge dal contenuto provvedimentale è generalmente consentita, sia alla luce dell’assenza di un esplicito divieto contenuto in Costituzione, sia in ragione della cospicua giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata sul tema.

Cionondimeno, le questioni relative alle “leggi provvedimento” continuano a presentare aspetti certamente controversi che suscitano decisioni innovative da parte della giurisprudenza costituzionale e, al tempo stesso, vivo interesse della dottrina<sup>1</sup>.

Al fitto numero di atti normativi dal contenuto provvedimentale<sup>2</sup>, si aggiunge ora il decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell’ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*, che affronta le drammatiche problematiche legate alla situazione ambientale creatasi nella città di Taranto a causa della presenza dello stabilimento siderurgico Ilva.

Quella tarantina è una vicenda nota in realtà da molti anni: già nel luglio del 1997 il Consiglio dei Ministri dichiarava l’Ilva di Taranto «area ad elevato rischio di crisi ambientale»<sup>3</sup>. Successivamente, la costante situazione di inquinamento della città ionica portava alla fine degli anni ‘90 la magistratura ad aprire una inchiesta, poi chiusasi con

1. Cfr., da ultimo, Corte cost. sent. 9 febbraio 2012, n. 20, e, in dottrina, Q. CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, già in *www.forumcostituzionale.it* e ora in *Le Regioni*, 2012, 559 e ss.

2. Secondo il Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea, elaborato dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, (aggiornato al novembre 2012), nel corso dell’ultima legislatura, 16 delle 299 leggi approvate rientrerebbero tra le leggi provvedimento, ovvero, secondo i criteri utilizzati nel predetto rapporto, tra quelle leggi “che recano un contenuto puntuale e/o si rivolgono ad una platea di beneficiari estremamente limitata” (pag. 43 del Tomo II del Rapporto).

3. Come emerge dalla relazione approvata il 17.10.2012 dalla “Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti” della Camera in merito alle attività nella regione Puglia, la situazione Ilva è stata oggetto di quattro diversi procedimenti penali, risalendo la prima sentenza di condanna al 1982.

una condanna definitiva<sup>4</sup>, nei confronti dei dirigenti dell'industria siderurgica, per il reato di cui all'art. 674 del codice penale: gli imputati venivano riconosciuti colpevoli di aver sparso nelle aree limitrofe allo stabilimento numerosi quantitativi di polveri minerarie provenienti dai depositi presenti nell'area dello stabilimento stesso e di non avere intrapreso azioni in grado di evitarne lo spargimento.

Da allora, con frequenza sempre crescente, sono apparse sugli organi di informazione notizie che hanno evidenziato il contesto emergenziale sanitario della città e della provincia di Taranto, il cui territorio è stato contaminato sino al punto da innalzare gravemente il numero di bambini e donne colpiti o deceduti per tumore<sup>5</sup>; da far emergere casi di diossina nel latte materno di alcune donne<sup>6</sup>; da indurre il sindaco di Taranto, nel giugno del 2010, ad inibire l'utilizzazione dei giardini pubblici del quartiere Tamburi ai bambini e ai possessori di cani a causa della presenza accertata nell'erba di tracce di diossina e altro materiale inquinante<sup>7</sup>; da causare l'abbattimento, tra il 2008 e il 2012, di migliaia di capi di bestiame allevati da aziende agricole tarantine<sup>8</sup>; e da provocare un fortissimo inquinamento, e la conseguente distruzione, dei pregiati mitili allevati nelle acque del Mar Piccolo<sup>9</sup>.

Da molteplici studi e prove, si è accertato che grandi responsabilità per l'inquinamento devono addebitarsi alle emissioni nocive provenienti dallo stabilimento dell'Ilva. È sufficiente ricordare che, secondo i rilievi effettuati nel febbraio del 2008 dall'Arpa Puglia, emergeva ad esempio che gli stabilimenti Ilva emettevano quantitativi di diossina di 11 volte superiori alla soglia massima consentita a livello mondiale<sup>10</sup>.

## 2

### PRIMA DEL DECRETO LEGGE N. 207 DEL 2012: I PROVVEDIMENTI DI SEQUESTRO DELL'IMPIANTO SIDERURGICO E DEI PRODOTTI

Prima di entrare nel merito delle prescrizioni contenute nel decreto legge, è indispensabile, per comprendere pienamente quanto si dirà in seguito, riepilogare i fatti che si sono succeduti dal luglio del 2012 fino all'adozione del decreto legge in esame.

Nel quadro di inquinamento di cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, la Procura ionica nel luglio del 2010 ha contestato ai responsabili dell'Ilva i reati, tra gli altri, di disastro ambientale, di rimozione e/o omissione dolosa di cautele a salvaguardia della salute dei lavoratori sul posto di lavoro, di avvelenamento di sostanze destinate all'alimentazione.

Sulla scorta dei dati emersi nel corso dell'incidente probatorio e degli ulteriori elementi acquisiti attraverso le indagini di polizia giudiziaria, che rilevavano come significative emissioni di sostanze inquinanti provenissero dallo stabilimento Ilva, la Procura richiedeva nel giugno del 2012 il sequestro preventivo di alcune aree dello stabilimento stesso.

Il 25 luglio, il Giudice delle indagini preliminari accoglieva la richiesta ed emanava un decreto di sequestro preventivo *ex art.* 321 c.p.p., di sei reparti dello stabilimento<sup>11</sup>, rilevando che «*Le risultanze tutte del procedimento denunciano a chiare lettere l'esistenza, nella zona del tarantino, di una grave ed attualissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti, convogliate, diffuse e fuggitive, dello stabilimento Ilva Spa*». Contestualmente nominava quattro custodi-amministratori, affidando loro il compito di avviare «*immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti*»<sup>12</sup>.

4. Cass. pen., sez. III, 28 settembre 2005, n. 38936, Riva, in *Giust. pen.* 2006, II, 545.

5. Cfr., ad esempio, I. FICARELLA, *Tumori, a Taranto il nuovo record*, in *Repubblica ed. Bari* dell'8 giugno 2006; C. VULPIO, *A 13 anni ha il tumore da fumo. È la diossina*, in *Corriere della Sera* del 21 ottobre 2008.

6. C. VULPIO, *Diossina nel latte delle mamme. Allarme a Taranto*, in *Corriere della Sera* del 9 aprile 2008.

7. Cfr. l'ordinanza sindacale del 23 giugno 2010, reperibile sul sito *internet* del Comune di Taranto.

8. G. FOSCHINI, *Carne alla diossina. Paura a Taranto*, in *La Repubblica* del 27 ottobre 2008.

9. E. ZAMPARUTTI, M. BOLOGNETTI, *Uova e carni alla diossina in Germania: l'Italia risponde con le cozze del Mar Piccolo*, in *Terra* del 14 gennaio 2011.

10. Per tutti, si vedano i dati riportati da C. BONINI, G. FOSCHINI, *Dall'allarme diossina alla nuova Alitalia, gli otto mesi che hanno salvato i Riva*, in *La Repubblica* del 30 novembre 2012.

11. Si tratta delle zone che costituiscono la cosiddetta "area a caldo" dello stabilimento: parchi minerali, *cokerie*, area agglomerazione, area altiforni, acciaierie e area deputata alla gestione dei materiali ferrosi.

12. Per leggere il provvedimento integrale clicca qui.

Il Governo adottava nel frattempo il decreto legge 7 agosto 2012, n. 129, con il quale, riconoscendo l'area di Taranto come "area in situazione di crisi industriale complessa", finanziava alcune opere di bonifica.

Sempre il 7 agosto, il Tribunale del Riesame confermava il sequestro preventivo senza facoltà d'uso delle sei aree inquinanti dello stabilimento, evidenziando che «*le emissioni di sostanze nocive alla salute della popolazione sono chiaramente in corso*» e che pertanto «*occorre sottrarre al Gestore la disponibilità delle predette aree e degli impianti ivi esistenti allo scopo di eliminare tutte le disfunzioni che determinano le emissioni*». In questo contesto, il Tribunale del Riesame, discostandosi parzialmente dal provvedimento del Gip, riteneva che fosse però errato ritenere che l'unico mezzo per raggiungere l'obiettivo potesse essere quello dello spegnimento degli impianti. Di conseguenza, attribuiva ai custodi-amministratori, sotto la supervisione del Pubblico Ministero, il compito di valutare e decidere quali fossero le migliori decisioni per il raggiungimento delle cessazione delle emissioni nocive<sup>13</sup>. Restava però ferma l'impossibilità di utilizzare l'impianto ai fini produttivi, posto che in più parti del provvedimento il Tribunale evidenziava come questa circostanza dovesse considerarsi sostenibile solo in futuro, all'esito dell'eliminazione totale delle emissioni nocive<sup>14</sup>.

Il 10 agosto, il Gip emanava un nuovo decreto<sup>15</sup> con il quale, confermando il provvedimento del sequestro preventivo senza facoltà d'uso, ed in conformità con quanto disposto dal dispositivo della decisione del Tribunale del Riesame<sup>16</sup>, sollecitava i custodi all'adozione «*di tutte le misure tecniche necessarie a scongiurare il protrarsi delle situazioni di pericolo e ad eliminare le stesse*».

Questo provvedimento suscitava la reazione di alcuni rappresentanti del Governo i quali ipotizzavano la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzioni, in ragione dell'asserita violazione «*del potere di fare politica industriale*» di competenza governativa che i provvedimenti del Gip avrebbero leso<sup>17</sup>.

Di lì a qualche giorno, però, anche a seguito della pubblicazione di alcune intercettazioni che evidenziavano i molteplici tentativi dei dirigenti dell'Ilva di occultare i dati sulle emissioni inquinanti dell'acciaieria<sup>18</sup>, l'atteggiamento del Governo mutava e veniva abbandonata l'idea del ricorso alla Corte costituzionale. Il Ministro dell'ambiente annunciava infatti che avrebbe provveduto alla revisione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (di seguito AIA) rilasciata nell'agosto del 2011, inserendo in essa tutte le prescrizioni del Gip, anche se con l'eccezione dello spegnimento degli impianti<sup>19</sup>.

Nel frattempo, in più occasioni, l'Ilva, che comunque continuava nella produzione nonostante il provvedimento di sequestro concesso senza facoltà d'uso, chiedeva la revoca di tale provvedimento. In tutte le circostanze gli organi giudiziari respingevano però la richiesta dell'azienda, mentre i custodi imponevano alcune misure volte alla riduzione delle emissioni inquinanti.

Il 27 ottobre veniva pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* l'annuncio dell'approvazione

---

13. Non ci si sofferma in questa sede sulla questione relativa alla nomina tra i custodi del Presidente *pro tempore* dell'Ilva.

14. Cfr. in particolare pag. 120 del provvedimento.

15. Clicca qui per scaricare il testo dal sito del *Sole 24 Ore*.

16. La motivazione del provvedimento del Tribunale del Riesame verrà pubblicata soltanto il 20 agosto: anche questa circostanza ha portato alle reazioni di cui subito si dirà nel testo.

17. Si vedano le affermazioni del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Antonio Catricalà, in R. GIOVANNINI, *Ilva, il Governo ricorre alla Consulta*, in *La Stampa* del 14 agosto 2012. Nello stesso articolo si possono leggere le dichiarazioni di analogo tenore del Ministro dell'Ambiente, Corrado Clini, secondo cui la magistratura stava creando "concorrenza e confusione di ruoli".

Importanti costituzionalisti esprimevano opinioni discordanti sul possibile esito del prospettato conflitto in alcune interviste comparse su vari quotidiani il 14 agosto: V. ONIDA, su *La Stampa*, evidenziava alcuni precedenti favorevoli alle tesi governative; A. PACE, su *Quotidiano Nazionale*, esprimeva la probabilità di un conflitto, in considerazione delle eccessive conseguenze che sarebbero derivate dal sequestro; A. CAPOTOSTI, nell'intervista comparsa su *Il Sole 24 ore*, segnalava invece come non si rinvenisse una norma costituzionale lesa dall'intervento del Gip.

18. Cfr. le indiscrezioni riportate da A. GENTILI, *Il Governo punta sui fondi UE e sul ricorso alla Consulta*, in *Il Messaggero* del 17 agosto 2012 da una fonte ministeriale: «*Quelle intercettazioni sono davvero spiacevoli, rivelano un quadro allarmante che rischia purtroppo di rafforzare le posizioni dei magistrati pugliesi*», nonché l'articolo di O. GIANNINO, *Il Paese non può perdere l'acciaio*, in *Il Messaggero* del 18 agosto 2012.

19. V. PICCOLILLO, *L'Ilva: per la bonifica pronti 146 milioni. Nuovo appello ai giudici*, in *Corriere della Sera* del 18 agosto 2012.

di alcune rilevanti modifiche all'AIA rilasciata nell'agosto del 2011, in base alle quali l'Ilva avrebbe potuto proseguire l'esercizio delle attività siderurgiche soltanto nell'integrale rispetto delle prescrizioni ivi contenute<sup>20</sup>. Sebbene, come anticipato, molte di esse riprendano le misure indicate nel provvedimento di sequestro preventivo emanato dal Gip, si verifica una significativa discrasia con riferimento alla tempistica prevista per l'attuazione delle stesse. Mentre infatti i provvedimenti del Gip hanno prescritto l'adozione immediata di tutte le misure volte a scongiurare il protrarsi delle situazioni di pericolo, nell'AIA, per la realizzazione di alcuni interventi, sono previsti termini certamente più ampi<sup>21</sup>.

Il 6 novembre 2012 Ilva segnalava al Ministero dell'Ambiente di non poter formulare «alcuna dichiarazione di impegno, né di poter responsabilmente elaborare alcun piano industriale» in attuazione dell'AIA, a causa dell'intervenuto sequestro dell'area a caldo e della conseguente mancata disponibilità degli impianti<sup>22</sup>. Ciononostante, Ilva presentava nei giorni successivi allo stesso Ministero un piano operativo per la realizzazione delle prescrizioni dell'AIA e il 20 novembre depositava una richiesta di dissequestro dello stabilimento presso il Tribunale tarantino, fondata proprio sulla necessità di poter dare avvio a quanto previsto nell'AIA e nel Piano stesso. Il mancato dissequestro, avvisava Ilva, avrebbe condotto «inevitabilmente alla definitiva cessazione dell'attività produttiva e alla chiusura del polo produttivo»<sup>23</sup>.

La situazione deflagrava quando, il 26 novembre 2012, il Gip emanava un nuovo provvedimento di sequestro preventivo, questa volta su tutti i lavorati prodotti successivamente al sequestro degli impianti emanato a fine luglio. Secondo il Gip, infatti, tali beni erano da considerarsi provento e profitto di attività penalmente illecite, in quanto prodotti negli impianti dell'area a caldo, altiforni e acciaierie, che dal 26 luglio si trovavano sotto sequestro senza facoltà d'uso. In altre parole, secondo il Gip, l'Ilva non avrebbe potuto produrre dopo il sequestro e dunque, la produzione era da considerarsi il frutto di attività illecita<sup>24</sup>.

Ilva reagiva affermando che questo avrebbe comportato «la cessazione di ogni attività nonché la chiusura dello stabilimento di Taranto e di tutti gli stabilimenti del gruppo che dipendono, per la propria attività, dalle forniture dello stabilimento di Taranto»<sup>25</sup>.

Il 30 novembre, il Gip respingeva la richiesta di dissequestro dello stabilimento presentata dall'azienda il 20 novembre, evidenziando come «l'adozione della nuova AIA non vale affatto a dimostrare che sia venuta meno la situazione di grave e concreto pericolo a fronte del quale è stato disposto il sequestro», sia perché «i tempi di realizzazione delle misure prescritte dalla nuova AIA risultano incompatibili con le improcrastinabili esigenze di tutela della popolazione locale e dei lavoratori», sia perché «dell'attualità del pericolo e dell'attualità delle gravi conseguenze dannose per la salute e per l'ambiente ascrivibili alle emissioni tossiche derivanti dall'attività dell'area a caldo del siderurgico, la nuova AIA non si preoccupa affatto»<sup>26</sup>.

Nella serata dello stesso giorno, il Governo, considerata la «priorità strategica di interesse nazionale», decideva di intervenire approvando un decreto legge volto a garantire la «continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento ILVA»<sup>27</sup>. Il testo del decreto veniva successivamente modificato rispetto alla versione approvata dal Consiglio

---

20. Per il testo completo clicca qui.

21. Si pensi ad esempio al fatto che l'AIA impone ad Ilva di presentare un progetto per la realizzazione delle coperture dei parchi minerari entro 6 mesi dall'approvazione dell'AIA e di portarla a termine entro 36 mesi dall'approvazione stessa.

22. L'atto si rinviene sul già citato sito [aia.minambiente.it](http://aia.minambiente.it) (clicca qui).

23. Dal sito del Corriere del Mezzogiorno (clicca qui).

24. Contestualmente venivano emanati alcuni provvedimenti di arresto a carico di esponenti politici e dirigenti dell'Ilva in relazione al mancato svolgimento dei controlli sulle attività inquinanti della stessa Ilva.

25. Cfr. la nota stampa dell'Ilva del 26 novembre 2012.

26. Cfr. D. PALMIOTTI, *La Procura valuta l'incostituzionalità o il "conflitto"*, in *Il Sole 24 Ore* del 1 Dicembre 2012.

27. Cfr. il preambolo del d.l. n. 207 del 2012.

dei ministri<sup>28</sup> e, a seguito della firma del Presidente della Repubblica e della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, entrava in vigore il 3 dicembre 2012.

### 3

#### NORME GENERALI, MA A STRETTA MISURA DI ILVA

Al fine di esaminare con attenzione i profili problematici del d.l., è necessario procedere a descriverne nel dettaglio i contenuti.

L'art. 1 introduce, in via generale, la categoria giuridica dello "stabilimento di interesse strategico nazionale". Si tratta di una scelta che si pone in continuità con alcune recenti previsioni normative che hanno attribuito la qualifica di "sito (od area) di interesse strategico nazionale" ad alcuni luoghi destinati alla realizzazione di impianti o infrastrutture particolarmente contestati al fine di introdurre specifiche regole<sup>29</sup>. Certo, per la prima volta, occorre rilevarlo, si fa specifico riferimento agli stabilimenti industriali, che secondo quanto dispone la norma possono essere definiti tali da un apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri solo se sono in essi occupati più di duecento lavoratori.

Dunque, in presenza di siffatti "stabilimenti di interesse strategico nazionale", in relazione ai quali vi sia la necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione, il Ministero dell'Ambiente può autorizzare, in sede di riesame dell'AIA, la prosecuzione dell'attività produttiva – si presume, nel silenzio della legge, in qualunque caso essa sia stata sospesa – fino ad un massimo di 36 mesi. L'obiettivo è quello di assicurare, con la revisione dell'AIA, la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Il secondo comma della norma prevede che le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nelle AIA, così come modificate all'esito del riesame ministeriale: in caso di mancata osservanza di tali prescrizioni, è prevista una sanzione amministrativa, applicata dal prefetto, fino al 10% del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio.

Infine, si precisa che tali disposizioni trovano applicazione anche quando siano stati adottati provvedimenti di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. Non solo: la norma ha ovviamente cura di specificare che eventuali sequestri non impediscono comunque la prosecuzione dell'attività industriale. Tra l'AIA e il sequestro giudiziario, dispone in altre parole il decreto legge, prevale comunque l'AIA.

Conseguentemente, l'art. 2 precisa che i titolari dell'AIA mantengono la gestione e la responsabilità della conduzione degli stabilimenti.

### 4

#### IL CONTENUTO PROVVEDIMENTALE DEL DECRETO LEGGE

Le norme più significative, e, come si dirà dopo certamente più problematiche, si rinviengono nell'art. 3 del decreto legge, e danno attuazione, in un certo senso provvedimentale, a quanto previsto dagli articoli 1 e 2 dello stesso d.l.

Ilva viene riconosciuta innanzitutto stabilimento di interesse strategico nazionale. Non si può non constatare come già questa previsione faccia emergere una certa

28. La versione provvisoria è pubblicata su *Diritto Penale Contemporaneo*, 3 dicembre 2012.

29. Cfr. l'art. 2 del d.l. 23 maggio 2008, n. 90, recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*, con riferimento ai siti, alle aree, alle sedi degli uffici e gli impianti connessi all'attività di gestione dei rifiuti; l'art. 25 della legge 23 luglio 2009, recante *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*, con riferimento alle aree in cui si sarebbero dovuti stoccare i rifiuti radioattivi; l'art. 19 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012)*, con riferimento ad alcune aree dei comuni della Val di Susa interessati dalla costruzione della linea TAV.

Diverso è il discorso relativo ai "programmi di interesse strategico nazionale" (cfr. ad es. l'art. 11, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, con riferimento ai cosiddetti "Piani casa", o, più di recente, ai programmi integrati di promozione dell'adeguamento tecnologico degli edifici esistenti di cui all'art 17 *septies* del d.l. 22 giugno 2012, n. 8, recante *Misure urgenti per la crescita del Paese*) che presuppongono l'attribuzione di particolari risorse economiche per la loro realizzazione.

incoerenza interna nell'impianto del decreto legge: derogando immediatamente a quanto stabilito poche righe sopra, nell'art. 1, in base al quale l'individuazione degli stabilimenti strategici dovrebbe avvenire con un decreto del Presidente del Consiglio, è qui invece lo stesso decreto legge a provvedere.

Il secondo comma dispone poi che l'AIA rilasciata all'Ilva nell'ottobre 2012 contiene «le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva» dell'Ilva stessa. Pare indiscutibile che la norma, affermando che l'AIA dell'ottobre del 2012 assicura «la prosecuzione» dell'attività produttiva dello stabilimento, finisce per dotare di forza di legge i contenuti del provvedimento amministrativo stesso: si configura qui una vera e propria legge di approvazione di atto amministrativo, secondo la categoria già individuata da Santi Romano alla fine dell'ottocento<sup>30</sup>.

Lungi dal costituire soltanto mera applicazione del principio generale dettato dall'art. 1 del d.l., questa norma si pone dunque in netto contrasto con il provvedimento di sequestro preventivo che, al momento della pubblicazione del decreto legge, impediva ad Ilva di svolgere attività produttiva. È questa, in altre parole, la norma che, in virtù della legificazione dei contenuti dell'AIA e, soprattutto, della previsione che ne autorizza la prosecuzione delle attività, priva di efficacia l'atto di sequestro preventivo dello stabilimento emanato dal Gip.

Nel terzo comma dell'art. 3 sono contenute due distinte norme: oltre a ribadire quanto già deducibile dal comma 2, e cioè che l'Ilva «è in ogni caso autorizzata», seppur nei limiti dettati dall'AIA, «alla prosecuzione dell'attività produttiva», il decreto legge dispone che l'Ilva venga «immessa nel possesso dei beni dell'impresa» e che essa possa provvedere alla commercializzazione dei prodotti derivanti dalla produzione per 36 mesi.

Entrambe le misure si pongono, anche in questo caso, in frontale contrasto con i provvedimenti del Gip: l'immissione nel possesso dei beni sembra comportare, di fatto, l'esautorazione dei custodi-amministratori nominati con il provvedimento di sequestro del 26 luglio 2012, così come modificato dal Tribunale del Riesame; l'autorizzazione alla commercializzazione vorrebbe invece porre rimedio al provvedimento del 26 novembre 2012 con il quale il Gip ha disposto il sequestro dei beni prodotti durante il periodo del sequestro preventivo<sup>31</sup>.

## 5

### IL RUOLO DEL GARANTE

I restanti tre commi dell'art. 3 del decreto legge introducono invece la figura del Garante che dovrà provvedere al «monitoraggio dell'esecuzione delle prescrizioni contenute nell'AIA» e «a vigilare sull'attuazione delle disposizioni del decreto». Dovrà trattarsi di figura di «indiscussa indipendenza, competenza ed esperienza»: proprio ai fini di assicurarne l'indipendenza anche sotto il profilo economico, viene previsto un compenso di duecentomila euro annui lordi. Nello specifico, il Garante potrà, sulla base delle informazioni che l'azienda, le amministrazioni, gli enti interessati devono fornire, segnalare ai rappresentanti del Governo eventuali criticità e proporre le idonee misure alla loro risoluzione, inclusi provvedimenti di straordinaria amministrazione.

Eccessiva enfasi è stata forse posta sul fatto che la norma abbia richiamato gli articoli 41 e 43 della Costituzione: ben lungi dal prevedere espropri – che secondo quanto prevedono proprio le norme costituzionali citate comunque richiedono quanto meno un ulteriore provvedimento legislativo – il Garante potrà, nel suo compito di vigilanza,

30. S. ROMANO, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, 1898, pubblicato in *Scritti minori*, Milano, 1950, ristampa del 1990, vol. I, 59-113.

31. Proprio in ragione delle norme introdotte con il decreto legge n. 207 del 2012, la Procura della Repubblica di Taranto, con un provvedimento del 5 dicembre 2012, ha immesso l'Ilva – fermo restando il provvedimento di sequestro – nel possesso dello stabilimento. Non è stato invece concesso – né dai pm, né dal Gip – il dissequestro dei prodotti sequestrati il 26 novembre 2012, considerati frutto di attività criminosa. Si è evidenziato che il decreto legge non può avere effetti retroattivi e dunque l'autorizzazione alla commercializzazione non vale per i prodotti realizzati prima dell'entrata in vigore del decreto legge stesso: cfr. G. FASANO, *Ilva, i pm non tolgono tutti i sigilli*, in *Corriere della Sera* del 6 dicembre 2012. In reazione a questa decisione, il Governo ha presentato un emendamento che chiarisce la portata retroattiva del decreto legge nella parte in cui autorizza la commercializzazione dei prodotti.

al più spingersi a proporre tali misure al Presidente del Consiglio e ai ministri dell' Ambiente e della Salute.

Va immediatamente osservato che, rispetto alle bozze circolate subito dopo la riunione del Consiglio dei ministri del 30 novembre, la versione definitiva del decreto legge n. 207 del 2012 che si è illustrata contiene alcune novità che vorrebbero essere significative, in quanto volte a cercare di evitare i rilievi di incostituzionalità sin da subito prospettati<sup>32</sup>.

Come si è visto, nelle intenzioni degli estensori, il decreto legge, nella sua versione finale, non si dovrebbe limitare infatti più, come inizialmente previsto, a disciplinare soltanto il caso Ilva, ma intenderebbe attribuire carattere generale alla normativa originariamente pensata per porre rimedio esclusivamente alla situazione dello stabilimento tarantino.

Lo chiarisce con chiarezza il Presidente della Repubblica in una risposta, pubblicata sul sito *internet* del Quirinale il 7 dicembre 2012, ad una lettera di una cittadina di Taranto che chiedeva chiarimenti sul decreto legge: ebbene, in questo documento, il Presidente Napolitano sottolinea come il decreto legge contenga «*disposizioni, 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*».

Nonostante le intenzioni, il risultato finale, però, è quantomeno discutibile: è sufficiente rileggere quanto scritto sopra per comprendere che gli articoli 1 e 2 del decreto legge contengano la trasposizione in un atto di legge di tutte le decisioni prese dal Governo in esclusiva relazione al caso Ilva.

In ogni caso, a leggere soltanto gli articoli 1 e 2 del d.l., saremmo di fronte ad uno di quei provvedimenti che Mortati definiva "leggi su misura", ovvero di "norme a generalità potenziale", nelle quali, «*pur apparendo chiara l'intenzione del legislatore di disporre a favore o a danno di singoli, la norma è così formulata da renderne possibile l'applicazione anche in futuro a quegli altri soggetti rispetto ai quali si realizzino le stesse condizioni*»<sup>33</sup>. Leggi, dunque, soltanto formalmente generali e astratte, ma la cui portata *erga omnes* è in realtà un mero effetto collaterale rispetto al fine principale<sup>34</sup>.

Solitamente però, in questo genere di leggi, la volontà del legislatore viene abilmente mascherata dalla veste di generalità e astrattezza che assume l'atto normativo, risultando in pratica impossibile dedurre dalla sola lettura della stessa legge il vero obiettivo<sup>35</sup>.

Nel caso presente, invece, il tentativo di mascherare la veste provvedimentale dell'atto è palesemente inadeguato, come anche già affermato in dottrina<sup>36</sup>, sia in ragione del fatto che, al momento, essa è applicabile solo ad Ilva, sia perché, in realtà, nonostante

32. Sulle intervenute innovazioni, cfr. G. FASANO, *Cambia il decreto sull'Ilva. "Autorizzazione per 3 anni"*, in *Corriere della Sera* del 4 dicembre 2012.

33. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, 10-11.

34. A. PUGIOTTO, *La parabola della legge sulle rogatorie internazionali (e la sua morale)*, in *Studium iuris*, 2003, 707.

35. Sul tema sia consentito rinviare a G. ARCONZO, *Corte costituzionale e leggi su misura: un confronto con la giurisprudenza costituzionale sulle leggi provvedimento*, in *Ai confini del "favor rei". Il falso in bilancio davanti alle Corti costituzionali e di giustizia*, a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Torino, 2005, 59 e ss.

36. R. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in questa *Rivista*, 2013, n. 1, parla di un testo che «*cerca goffamente di mascherare quello che l'atto effettivamente è. Il provvedimento per il caso concreto è ammantato da un involucri di disciplina generale che è del tutto trasparente*». Cfr. inoltre le affermazioni di G. E. VIGEVANI nell'intervista rilasciata a G. NEGRI, *Verso un doppio ricorso alla Corte*, in *Il Sole 24 ore*, del 4 dicembre 2012: «*A venire parzialmente compromessi anche nell'ultima versione del decreto legge sono i requisiti di generalità e astrattezza che una norma dovrebbe avere*».

## 7 LA LESIONE DELLA RISERVA DI FUNZIONE GIURISDIZIONALE E DEL DOVERE DI REPRIMERE E PREVENIRE I REATI

la veste di generalità e astrattezza, il successivo art. 3, come si è visto, conserva chiara natura provvedimentale.

Da una parte, esso infatti nomina esplicitamente l'Ilva: cosa che conduce la norma a rientrare in quella particolare categoria di leggi provvedimento che include le "leggi personali nominative". Si tratta, ancora una volta secondo la lezione di Mortati, di quelle leggi caratterizzate dal fatto che la legge enuncia direttamente il nome del soggetto destinatario della previsione<sup>37</sup>.

Dall'altra parte, esso finisce per dare forza di legge ad un provvedimento amministrativo quale è l'AIA. Certo, la forma è indubbiamente diversa rispetto a quella della bozza del decreto legge circolata al termine del Consiglio dei Ministri del 30 novembre 2012, nella quale l'AIA veniva considerata esplicitamente "parte integrante" del decreto legge<sup>38</sup>. Ma, anche considerando la formulazione finale della norma, si può ben dire che il tentativo di smussare il carattere provvedimentale del decreto legge non sia particolarmente riuscito.

In ogni caso, la natura provvedimentale del decreto legge non avrebbe determinato di per sé alcun problema di costituzionalità: è ormai fin troppo noto che la Corte costituzionale considera generalmente conformi a Costituzione tali atti normativi, pur riservandosi sugli stessi, almeno a parole, uno stretto scrutinio di costituzionalità, sulla cui effettività, a dire il vero, vi sono comunque forti e fondati dubbi<sup>39</sup>.

Da questo punto di vista, pare dunque inutile lo sforzo, tra l'altro mal riuscito, di rivestire di un manto di generalità e astrattezza i primi due articoli del decreto legge<sup>40</sup>.

Il problema principale del d.l. n. 207 del 2012, dunque, non sta tanto nella sua natura nominativa e provvedimentale<sup>41</sup>, quanto nel fatto che esso incida in modo diretto sulla funzione giurisdizionale allo scopo di porre nel nulla gli effetti dei provvedimenti emanati dal Gip nei confronti dell'Ilva stessa<sup>42</sup>.

Per entrare nel vivo del problema è opportuno ricordare che già all'inizio del secolo scorso Santi Romano osservava che «uno dei fondamentali principi del nostro diritto pubblico» consiste nel divieto fatto al Parlamento di esercitare una funzione giudiziaria:

37. C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, cit., 4.

38. Cfr. l'art. 1, comma 1 della bozza del decreto legge citata.

39. Si veda, ad esempio, C. PINELLI, *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3739-3740 che, commentando Corte cost. n. 289 del 2010, evidenzia come, in quel caso, all'annuncio dello scrutinio stretto sulla legge provvedimento oggetto della questione di costituzionalità la Corte non abbia dato poi alcun seguito. In senso analogo *amplius*, A. CARDONE, *Nuovi sviluppi (rectius, ritorni al passato) sulle aree regionali protette in tema di riparto di giurisdizione tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in *Le Regioni*, 2008, 1211 e ss. e, volendo, 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.*, 2009, 633 e ss.

40. Visto quanto previsto dall'art. 1 del decreto legge, si potrà discutere se le norme contenute nell'art. 3 possano configurare legislazione provvedimentale esecutiva (appunto, dello stesso art. 1) o autoapplicativa, in considerazione dell'impossibilità di scindere gli articoli 1 e 3 del decreto legge, ma il discorso resterebbe confinato in una dimensione sostanzialmente teorica, in ragione dell'approccio pratico della Corte costituzionale che sugli effetti di questa distinzione non pare essersi mai soffermata troppo. In dottrina, diversamente sembra ritenere, almeno con riferimento alla sent. n. 289 del 2010, A. PACE, *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3748-3750. Sul dibattito dottrinale, cfr. S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, 146 e ss.

41. Con riferimento all'art. 3, comma 2 del decreto legge, nella parte in cui conferisce forza di legge all'AIA, deve però osservarsi che, alla luce di un recente orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (cfr. Grande Sezione CGUE, 18 ottobre 2011, nelle cause da C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, *Boxus e altri*; nonché Quarta Sezione CGUE, 16 febbraio 2012, nella causa C-182/2010, *Solvay e altri*.) si potrebbero porre anche profili di conformità rispetto al diritto dell'Unione. Secondo la giurisprudenza europea citata, infatti, atti legislativi che si limitino a «ratificare puramente e semplicemente un atto amministrativo preesistente, limitandosi a constatare l'esistenza di motivi imperativi di interesse generale», senza che si proceda a verificare in concreto se i progetti per i quali sia previsto un impatto ambientale rilevante, per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, formino oggetto di una valutazione del loro impatto ambientale, si porrebbero in contrasto con i principi affermati nella Convenzione di Aarhus. La questione (su cui M. MASSA, [Corte di Giustizia, C-182/2010] *La legge-provvedimento come provvedimento (o quasi)*, in <http://dirittiregionali.org/2012/04/02/corte-di-giustizia-c-1822010-la-legge-provvedimento-come-provvedimento-o-quasi/>) è troppo complicata per potere essere affrontata dettagliatamente in questa sede: resta il fatto che questa giurisprudenza potrebbe certamente avere qualche effetto sulle tesi costantemente affermate dalla Corte costituzionale in relazione alla indifferenza della forma – legislativa o amministrativa – con cui vengono approvati determinati atti dal contenuto tipicamente amministrativo.

42. Di «inevitabile sovrapposizione alle decisioni dei giudici che di quel procedimento si stanno occupando», ragiona G. AZZARITI, *Decreto ILVA: auspicabile l'intervento della Corte costituzionale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 7 dicembre 2012.



si tratta di un limite assoluto che, «seppure non scritto espressamente, risulta chiaro e non equivoco da tutto il complesso della legislazione» ed «implica l'assoluto divieto dell'esercizio medesimo»<sup>43</sup>.

Costantino Mortati, ragionando della funzione giurisdizionale nel rapporto con gli altri poteri dello Stato, evidenziava come non fosse possibile «ammettere nessuna interferenza degli altri poteri nel corso di un giudizio»<sup>44</sup>. Tanto che, secondo la lezione mortatiana, in attuazione del principio di separazione dei poteri, la nostra Costituzione prevedrebbe una vera e propria riserva di giurisdizione, ovvero uno spazio spettante unicamente alla competenza del potere giudiziario e sottratto all'intervento del legislatore.

Quanto questo spazio sia ampio e su quali norme costituzionali esso trovi fondamento è certamente possibile discutere<sup>45</sup>: sul fatto che un tale spazio vi sia, non paiono però esservi dubbi.

Occorre dunque interrogarsi se le norme del decreto legge n. 207 del 2012 invadano questo spazio riservato all'attività del giudice.

Premesso che, a quanto consta, non si sono fin qui verificati casi in cui la Corte costituzionale è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di norme volte a modificare gli effetti di provvedimenti giurisprudenziali come quelli del caso *de quo*, l'esame della giurisprudenza costituzionale – che pure in più circostanze si è soffermata sul rapporto tra funzione giurisdizionale e funzione legislativa provvedimentale – può comunque essere d'aiuto per provare a rispondere al quesito che ci si è posti.

Nessun dubbio sussiste in relazione a quella che è stata definita “riserva di sentenza”<sup>46</sup>, ovvero al divieto di modificare il giudicato da parte di un atto normativo che neppure modifichi la legge sulla cui base la sentenza era stata pronunciata<sup>47</sup>. In casi del genere, si è infatti di fronte ad una inammissibile trasformazione del legislatore in giudice e un siffatto intervento è da ritenersi infatti pacificamente incostituzionale<sup>48</sup>. Il caso più emblematico lo si rinviene nella sentenza n. 374 del 2000<sup>49</sup>, con cui la Corte dichiarò incostituzionale una legge di interpretazione autentica perché essa determinava una «*incidenza, diretta ed esplicita, sul giudicato*» e rivelava «*in modo incontestabile il preciso intento legislativo di interferire – senza che vi sia un rapporto di consequenzialità necessaria tra creazione della norma e incidenza sui giudicati – su questioni coperte da giudicato*».

Diverso è invece il caso in cui l'incidenza sul giudicato costituisce l'effetto necessario della creazione di una norma astratta. In questi casi, infatti, l'intervento del legislatore risulterà giustificato dal preminente intento di innovare l'ordinamento giuridico e dovrà essere considerato, in linea di massima, conforme a Costituzione<sup>50</sup>.

Ora, è chiaro che il decreto legge n. 207 del 2012 non incide su alcuna sentenza,

---

43. S. ROMANO, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1902, 229, ora nella raccolta *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, 134 e ss.

44. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, vol. II, 1249 – 1250.

45. Sul tema, e sui diversi approcci dottrinali, cfr. per tutti F. BIONDI, *Commento all'Art. 102*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, 2008, 918, nonché N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, III ed., Bologna, 2011, 89 e ss.

46. N. ZANON, *La legge di sanatoria non è onnipotente*, in *Giur. cost.*, 1998, 1652.

47. Cfr. A. PUGIOTTO, *Il legislatore interprete e le “colonne d'Ercole” del giudicato*, in *Giur. cost.*, 2000, 2692 e ss.

48. N. ZANON, *Giudici, legislatore e “volontà parlamentare” di fronte alla Corte costituzionale. (In tema di conflitti di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, in *Giur. cost.*, 1992, 3296. In proposito, cfr. anche quanto sottolineato dal Presidente della Repubblica, G. Napolitano, nella lettera emanata in occasione della mancata emanazione del decreto legge approvato dal Governo sul caso di Eluana Englaro nel febbraio 2009: “*il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e organi dello Stato non consente di disattendere la soluzione che è stata individuata da una decisione giudiziaria definitiva sulla base dei principi, anche costituzionali, desumibili dall'ordinamento giuridico vigente*”.

49. Corte cost., sent. 27 luglio 2000, n. 374, in *Giur. Cost.*, 2000, 2656 e ss. In quella circostanza oggetto della questione era una norma di interpretazione autentica che impediva di corrispondere ad alcuni lavoratori dell'Amministrazione penitenziaria un più favorevole trattamento economico, nonostante una sentenza passata in giudicato ne avesse accertato il diritto.

50. Ad esempio, Corte cost., ord. 30 ottobre 2006, n. 352, in *Giur. Cost.*, 2006, 3463 e ss., afferma che «*censurabili sono (soltanto, n.d.a.) quelle leggi di sanatoria il cui unico intento è quello di incidere su uno o più giudicati, non potendo essere consentito al legislatore di risolvere direttamente, con la forma di legge, concrete controversie*». Sul tema, cfr. ancora N. ZANON, *op. cit.*, 3295 e, volendo, G. ARCONZO, *Conferme e nuove prospettive in tema di leggi provvedimento (brevi note in margine alla sent. 267 del 2007)*, in *Giur. Cost.*, 2007, 2629 e ss.

tantomeno passata in giudicato<sup>51</sup>: i provvedimenti di sequestro preventivo i cui effetti vengono azzerati sono infatti di carattere naturalmente cautelare e, dunque, di per loro passibili di revoca all'esito della sentenza, o anche prima, laddove vengano meno quelle esigenze di prevenzione indicate nell'art. 321 cod. proc. pen. Allo stesso tempo, però, l'art. 3 del decreto legge n. 207 del 2012 non può in nessun modo definirsi norma generale ed astratta: esso infatti, come si è visto, immette direttamente l'Ilva nel possesso dello stabilimento e autorizza la stessa società alla prosecuzione dell'attività produttiva e alla commercializzazione delle merci prodotte.

Occorre dunque verificare se sia possibile affermare che la riserva di funzione giurisdizionale vada oltre la sola riserva di sentenza e concerna anche l'annullamento di quei provvedimenti cautelari reali disposti in un processo penale che, secondo la Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale del 1988, sono «volti ad interrompere l'iter criminoso o ad impedire la commissione di nuovi reati».

Tali misure, secondo quanto affermato anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, non hanno come scopo soltanto quello di prevenire il verificarsi di eventi pericolosi<sup>52</sup>, ma sono direttamente «connesse e strumentali allo svolgimento del procedimento penale ed all'accertamento del reato per cui si procede, nel senso che lo scopo è quello di evitare che il trascorrere del tempo possa pregiudicare irrimediabilmente l'effettività della giurisdizione espressa con la sentenza irrevocabile di condanna»<sup>53</sup>.

Poiché dunque «il provvedimento inibitorio è inteso a stabilire un vincolo di indisponibilità in riferimento ad una cosa il cui uso è ricompreso necessariamente nell'agire vietato dalla legge penale»<sup>54</sup>, norme che abbiano come esplicito scopo quello di annullare gli effetti di provvedimenti cautelari già disposti finiscono per ledere quell'inderogabile dovere di prevenire e reprimere i reati, che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto esplicitamente come bene oggetto di protezione costituzionale nella nota giurisprudenza sui limiti alla libertà di comunicazione<sup>55</sup>.

In effetti, anche esaminando altre decisioni della Corte costituzionale sembra emergere la circostanza secondo cui vi sono ulteriori spazi di competenza del potere giudiziario che non possono essere travalicati dal legislatore.

Con la sentenza n. 123 del 1987, venne dichiarata incostituzionale una norma che estinguendo d'ufficio una serie di procedimenti giudiziari già instaurati, in qualsiasi stato e grado si trovassero alla data di entrata in vigore della norma stessa, finiva per violare il diritto di agire dei cittadini<sup>56</sup>. Da tale decisione può dunque implicitamente desumersi che spetta esclusivamente ai giudici determinare l'esito di procedimenti già instaurati.

In senso non dissimile, con la sentenza n. 321 del 1998, la Corte dichiarò incostituzionale una norma che attribuiva al prefetto il potere di differire le esecuzioni forzate relative ai provvedimenti di rilascio di immobili urbani ad uso abitazione: secondo la Corte, la fase dell'esecuzione forzata, in quanto diretta a rendere effettiva l'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali, «non può essere elusa o condizionata da valutazioni

---

51. Si prescinde qui dalle problematiche relative al controverso istituto del "giudicato cautelare" su cui cfr., in dottrina, S. RUGGERI, *Giudicato cautelare*, voce in *Enc. Giur. Annali, III*, Milano, 2010, 425 e ss. Per completezza si segnala comunque che nel dibattito parlamentare durante il procedimento di conversione del decreto legge, il tema è stato posto dall'On. A. Mantovano nella seduta della Camera del 18 dicembre 2012.

52. Cfr. Corte cost., sent. 21 marzo 1997, n. 66 in *Giur. Cost.*, 1997, 696 e ss., con nota di P.P. RIVELLO, *Esclusa l'incompatibilità del magistrato che prima del dibattimento si sia pronunciato in ordine al sequestro preventivo*, *ivi*, 704 e ss.; nonché Corte cost., sent. 8 aprile 1993, n. 151, in *Giur. Cost.*, 1993, 1156 e ss. In dottrina, sul tema, cfr. A. MELCHIONDA, *Sequestro per il procedimento penale*, voce in *Enc. dir.*, vol. XLII, 1990, 148 e ss.

53. Cass. pen., Sez. un., 29 gennaio 2003, n.12878, P.m. in proc. Innocenti, in *Dir. e giust.* 2003, n. 15, 34 e ss.

54. E, continua la Corte di cassazione sopra citata, «va disposto nelle situazioni in cui il non assoggettamento a vincolo della cosa pertinente al reato può condurre, in pendenza dell'accertamento del reato, non solo al protrarsi del comportamento illecito ovvero alla reiterazione della condotta criminosa ma anche alla realizzazione di ulteriori pregiudizi quali nuovi effetti offensivi del bene protetto».

55. Corte cost., sent. 6 aprile, 1973, n. 34, in *Giur. Cost.*, 1973, 316 e ss.; sent. 11 marzo 1993, n. 81, *ivi*, 1993, 731 e ss.

56. Corte cost., sent. 10 aprile 1987, n. 123, in *Giur. Cost.*, 1987, 866 e ss., con nota di M. MANETTI, *Trattamento economico dei magistrati e legge interpretativa*, *ivi*, 880 e ss.

*amministrative di opportunità*<sup>57</sup>. Si tratta di un chiaro limite all'adozione di leggi che invadono la competenza del potere giudiziario.

Infine, con la sentenza n. 267 del 2007 la Corte costituzionale ha affermato che le leggi provvedimento «sono ammissibili entro limiti specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso»<sup>58</sup>. Non solo: nella stessa decisione la Corte ha evidenziato come, nello scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento sollevate con riferimento alla violazione della funzione giurisdizionale, «peculiare valenza sintomatica assume la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata»<sup>59</sup>.

Ne deriva che se è vero che una legge non può porre nel nulla procedimenti giudiziari già iniziati; se è vero che la funzione giurisdizionale non può essere condizionata da provvedimenti che la legge affida al potere amministrativo; se è vero infine che il rischio che una legge provvedimento leda la funzione giurisdizionale è tanto più alto in ragione del momento e del contesto in cui essa viene emanata, pare potersi a maggior ragione affermare che anche l'annullamento degli effetti di provvedimenti giurisdizionali cautelari provocato da un atto avente forza di legge determini l'invasione di una sfera di competenza attribuita esclusivamente al potere giudiziario.

Nel presente caso, poi, la violazione pare ancora più evidente se si pensa che lo strumento utilizzato, il decreto legge, è giustificato esplicitamente dalla necessità di evitare il persistere degli effetti derivanti dall'adozione dei provvedimenti di sequestro: la necessità e l'urgenza a fondamento dell'intervento del Governo è individuata, insomma, proprio nel contrastare gli effetti delle misure cautelari reali disposte dal giudice.

Questo consente altresì di osservare una certa discontinuità da parte del Presidente della Repubblica Napolitano rispetto a quanto verificatosi in occasione della mancata adozione del decreto legge sul caso Englaro<sup>60</sup>. In quella occasione il Capo dello Stato, per giustificare la mancata emanazione del decreto, non solo sottolineò la necessità di rispettare «il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e organi dello Stato», ma evidenziò come, nonostante la drammaticità del caso, non si potesse scorgere alcuna ragione d'urgenza che legittimasse l'utilizzo del decreto legge, visto che i temi allora in questione erano da tempo «all'attenzione dell'opinione pubblica, delle forze politiche e del Parlamento». Si tratta di circostanze che, come si è cercato di dimostrare, ricorrono anche con riferimento alla vicenda Ilva, in relazione alla quale – se si vuole individuare una ragione che giustifichi il diverso orientamento presidenziale – deve aver però evidentemente prevalso la necessità, certamente non presente nel caso Englaro, di tutelare le posizioni economiche di altri soggetti, quali i lavoratori e l'impresa<sup>61</sup>.

In definitiva, le norme contenute nel d.l. n. 207 del 2012, ponendosi in frontale contrasto con il principio di separazione dei poteri, ledono non solo la riserva di funzione giurisdizionale di cui all'art. 102 Cost. Esse, rendendo impossibile per l'ordinamento l'applicazione delle misure preventive previste quando, secondo l'insindacabile giudizio di merito degli organi giurisdizionali, si accerti che vi è forte pericolo di lesione di beni alla cui protezione gli strumenti cautelari sono appositamente previsti, violano il dovere

57. Corte cost., sent. 24 luglio 1998, n. 321 in *Giur. Cost.*, 1998, 2335 e ss.

58. Corte cost., sent. 13 luglio 2007, n. 267 in *Giur. Cost.*, 2007, 2608 e ss. In senso analogo, cfr. anche Corte cost., sent. 15 luglio 2005, n. 282, in *Giur. Cost.*, 2005, 2739 e ss.

59. Hanno già sottolineato il rilievo di questa decisione nel presente caso, R. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, cit., e A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in questa *Rivista*, 2013, n. 1.

60. Cfr., oltre a quanto detto *sub nota* 48, M. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti legge (spunti a partire dal caso E.)*, atti del seminario *Il potere, le regole, i controlli: la Costituzione e la vicenda Englaro* e T. GROPPI, *Il "caso Englaro": un viaggio alle origini dello Stato di diritto e ritorno*.

61. Secondo A. SPERTI, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del Decreto Ilva*, in questa *Rivista*, 2013, n. 1, non sussistevano in questa circostanza ragioni di gravità tali da indurre il Presidente a rifiutare l'emanazione del decreto legge. Sul punto, però, se si condivide la premessa (sostenuta in dottrina, tra gli altri, da M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, 14-15), secondo cui il potere del Presidente di non emanare il decreto legge deve essere esercitato nei casi di sospetta violazione dei principi fondamentali della Costituzione e se si conviene altresì sul fatto che il d.l. in questione contiene misure che violano il principio fondamentale della suddivisione dei poteri, è inevitabile concludere che il Presidente della Repubblica dovesse utilizzare il potere di veto all'emanazione.

dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati, dovere che pare ricavabile dal combinato disposto degli articoli 25, 27 e 112 Cost.

## 8 CONCLUSIONI

In conclusione, merita di segnalare che la soluzione data alla questione Ilva trova alcune analogie nella vicenda che, nel 2002, vedeva imputati i dirigenti degli stabilimenti petrolchimici di Gela per inquinamento ambientale. Anche in quella circostanza, l'autorità giudiziaria emise dapprima un provvedimento di sequestro preventivo degli impianti i cui effetti il Governo tentò di arginare con l'emanazione di un decreto legge. Le norme contenute nel d.l. n. 22 del 2002 modificarono però la disciplina penale, si badi, sostanziale posta alla base del provvedimento di sequestro<sup>62</sup> e portarono alla decisione del Pubblico ministero di dissequestrare gli impianti. Ciononostante, il Tribunale del riesame annullò il provvedimento di dissequestro. Per superare tale decisione, il Parlamento approvò un emendamento nel corso della conversione in legge del decreto (cfr. l. n. 82 del 2002) in grado di superare le obiezioni avanzate dal Tribunale del riesame<sup>63</sup>.

Anche in quella circostanza si evidenziò come la necessità di tutelare l'occupazione e il diritto al lavoro potesse giustificare l'adozione di tali misure. Nessuno invece ricordò allora l'altissima percentuale di bambini nati con malformazioni genetiche nel territorio dove insiste il petrolchimico gelese<sup>64</sup>.

Ora, non si può negare che le ricadute occupazionali delle misure dettate dai magistrati del caso Ilva siano, a dir poco, drammatiche<sup>65</sup>. Lo studioso di diritto costituzionale, non può però non evidenziare che nel bilanciamento tra salute e iniziativa economica privata, la prima, ai sensi di quanto dispone l'art. 41 Cost., dovrebbe senz'altro prevalere e che invece, nel presente caso, si sia data maggiore tutela agli interessi economici, degli imprenditori e dei lavoratori<sup>66</sup>. E che, al di là di ogni valutazione – certamente opinabile – sulle modalità del bilanciamento, la situazione che si è descritta crea un pericoloso precedente in grado di mettere in discussione il principio della separazione dei poteri.

## 9 POSTILLA

L'approvazione, in sede di conversione del decreto legge, dell'emendamento che modifica l'art. 3, prevedendo retroattivamente che Ilva possa commercializzare le merci prodotte durante il sequestro preventivo disposto senza facoltà d'uso<sup>67</sup>, conferma e aggrava, se possibile, tutto quanto detto sopra. Anche alla luce del fatto che l'emendamento è stato esplicitamente presentato come risposta al provvedimento del Giudice delle indagini preliminari che ha respinto la richiesta di dissequestro dei prodotti, ed è stato annunciato non appena Ilva ha minacciato, per l'ennesima volta, la chiusura degli impianti<sup>68</sup>.

62. Il problema riguardava la normativa che vietava l'utilizzazione del *coke* derivante dalla lavorazione del petrolio greggio come combustibile presso la centrale elettrica del petrolchimico, sul presupposto che tale residuo di lavorazione costituisca un rifiuto piuttosto che un combustibile. Il d.l. 22 del 2002, aggiornando la regolamentazione dei combustibili impiegati per gli usi industriali e civili, prevedeva per quanto concerne il coke da petrolio, una nuova determinazione dei casi in cui tale materiale potesse essere utilizzato come combustibile presso il medesimo luogo in cui è stato prodotto.

63. Fu necessario dare certezza alla disciplina applicabile prevedendo espressamente la non assoggettabilità del *pet-coke* alla disciplina relativa alla lavorazione dei rifiuti. Per la descrizione puntuale delle vicende, cfr., M. DI LECCE, *Il petrolchimico di Gela: un nuovo caso esemplare*, in *Riv. giur. Ambiente*, 2002, 817 e ss.

64. Tra il 1995 e il 2002 si è constatata una incidenza superiore di oltre il 250% di malformazioni in età infantile rispetto alla media nazionale: cfr. N. ZANGAN, *La tragedia di una pattumiera chiamata Gela*, in *La Stampa* del 31 dicembre 2008.

65. Cfr. A. MORELLI, *Il decreto Ilva*, cit.

66. In senso diverso, A. MARINI, *La forza costituzionale del decreto*, in *Il Sole 24 ore* del 6 dicembre 2012, secondo cui il decreto legge realizza un "corretto bilanciamento tra i diritti" in gioco.

67. Cfr. G. FASANO, *Il giudice non sblocca la merce. L'Ilva: in 5000 senza lavoro*, in *Corriere della Sera* del 12 dicembre 2012. Il testo approvato dalla Camera dei deputati il 18.12.2012 risulta quindi del seguente tenore: «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente 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 ed alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel presente decreto».

68. Cfr. le dichiarazioni del Ministro Clini rilasciate nell'intervista di V. PICCOLILLO, in *Corriere della Sera* del 12 dicembre 2012, secondo il quale la circostanza per cui i prodotti lavorati sono da considerarsi frutto di reato è l'esclusiva "valutazione del pm e del gip".