Giuseppe Arconzo

Il decreto legge "*ad Ilvam*" approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità

15 febbraio 2013

Sommario

1. La conversione in legge, con modifiche, del decreto legge "*ad Ilvam*". – 2. I fatti successivi all'entrata in vigore della legge n. 231 del 2012. – 3. L'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione. – 4. L'incerta rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal G.I.P. nel giudizio sul dissequestro degli impianti dell'area a caldo. – 5. I dubbi di costituzionalità sollevati dal G.I.P.: il *vulnus* al principio di separazione dei poteri. – 6. Segue: l'irragionevolezza di un bilanciamento… nettamente sbilanciato. – 7. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale del Riesame: l'irragionevole disparità di trattamento garantito ad Ilva. – 8. Conclusioni.

1 La conversione in legge, con modifiche, del decreto legge "*ad Ilvam*"

Nel saggio pubblicato il 20 dicembre 2012, commentando criticamente il decreto legge n. 207 del 3.12.2012, si dava conto dei fatti che avevano portato all'emanazione dello stesso decreto legge "*ad Ilvam*"[1]. Come era facilmente prevedibile, la vicenda ha avuto ulteriori e complessi sviluppi, sfociati in una serie di provvedimenti dell'autorità giudiziaria che hanno sottoposto la questione alla Corte costituzionale. Un primo commento a tali atti sarà l'oggetto di questo contributo.

Per una migliore comprensione della sempre più intricata situazione, è opportuno dar conto delle novità intervenute successivamente all'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, rinviando invece a quanto già scritto in merito alla descrizione dei fatti antecedenti.

Il 4 dicembre 2012, ventiquattro ore dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, Ilva depositava istanza per richiedere l'immediata esecuzione di quanto previsto dall'art. 3, comma 3 del d.l. stesso[2], e dunque per ottenere il dissequestro degli impianti dell'area a caldo e il dissequestro dei beni prodotti da Ilva durante il periodo in cui gli impianti dell'area a caldo erano posti sotto sequestro, e anch'essi oggetto di sequestro in data 26 novembre 2012.

Il 5 dicembre 2012, la Procura della Repubblica di Taranto emanava un provvedimento con il quale l'Ilva veniva reimmessa nel possesso degli stabilimenti, pur senza la revoca del sequestro, mentre esprimeva parere negativo in merito alla reimmissione nel possesso dei beni sequestrati in data 26 novembre 2012, in considerazione della mancanza di retroattività delle norme del decreto legge.

È importante sin d'ora sottolineare un particolare che, per quanto si dirà in seguito, potrebbe rivelarsi decisivo ai fini dell'ammissibilità delle questioni di costituzionalità

1. G. Arconzo, *Note critiche sul "decreto legge* ad Ilvam*", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati"*, pubblicato in *questa Rivista*, n. 1/2013.
2. "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa".

sollevate. Il provvedimento della Procura precisava infatti che, nonostante l'Ilva tornasse ad avere la disponibilità degli impianti, il vincolo del provvedimento di sequestro preventivo emanato il 25 luglio doveva ritenersi formalmente sussistente. In particolare, secondo quanto riportato dalla stampa, la Procura evidenziava che "*per espressa disposizione di legge permane comunque il vincolo del sequestro. Conseguentemente devono essere mantenuti i sigilli in quanto necessari ad attestare la sottoposizione dei beni al vincolo di indisponibilità (…) La permanenza degli stessi non è di alcun ostacolo alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento. L'Ilva è quindi immessa nel possesso dei beni dell'impresa sottoposti a sequestro preventivo, fermo restando il vincolo del sequestro come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.l. n. 207 del 2012*"[3].

Anche il G.I.P., con un'ordinanza dell'11 dicembre 2012, si pronunciava in senso negativo rispetto alla richiesta di restituzione dei prodotti sequestrati. La ragione di tale decisione si rinveniva nel fatto che tali beni fossero stati prodotti mentre Ilva, proprio in ragione del sequestro senza facoltà d'uso, non poteva produrre. Su questo aspetto, secondo il G.I.P., il decreto legge si limitava ad autorizzare la commercializzazione dei beni prodotti dopo la sua entrata in vigore, ma, non avendo portata retroattiva, non poteva riguardare i beni prodotti durante il sequestro[4]. Nessuna formale decisione veniva assunta invece dal G.I.P. con riferimento alla situazione degli impianti.

Tale decisione causava l'immediata reazione di Ilva, che – in ragione dell'asserita saturazione dei magazzini da parte dei prodotti sequestrati e della conseguente impossibilità di utilizzare l'area a freddo dell'impianto – preannunciava possibili ripercussioni su circa 4000 lavoratori dislocati nei vari stabilimenti del gruppo[5]. In ragione di ciò, il Governo, al fine di "*fugare dubbi interpretativi*"[6], presentava, durante l'*iter* di conversione del decreto legge, un emendamento volto a smentire l'interpretazione del G.I.P.. Con questo emendamento, si chiariva esplicitamente che, ai fini della continuità produttiva, Ilva poteva commercializzare anche i prodotti "realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore" del decreto legge[7].

Il disegno di legge di conversione, con altre modifiche che non paiono rilevanti in questa sede[8], è stato approvato a larghissima maggioranza dalla Camera il 19 dicembre

3. Cfr. D. Palmiotti, *Tolto il sequestro agli impianti Ilva*, in Il Sole 24 ore del 6 dicembre 2012. In proposito si vedano anche le anticipazioni contenute in G. Fasano, *L'Ilva, adesso ridateci gli impianti*, in *Corriere della Sera* del 5 dicembre 2012: "I sostituti e il procuratore sostengono di non dover essere loro a dissequestrare né gli impianti né i prodotti finiti e semilavorati, perché, dicono, il decreto non elimina il sequestro (di cui l'azienda chiede la revoca), ma incide soltanto sulla sua efficacia. Quindi che decida il giudice". Ancora G. Fasano, *Ilva, i PM non tolgono tutti i sigilli*, in *Corriere della Sera* del 6 dicembre 2012, riportando le affermazioni degli inquirenti, sottolineava come "il decreto consente la produzione e il commercio, ma non ha annullato il sequestro".

4. Si veda G. Foschini, *Ilva, nuovo scontro governo-magistrati* in *La Repubblica* del 12 dicembre 2012.

5. Cfr. G. Ruotolo, *Ilva tutti gli impianti verso il blocco,* in *La Stampa* del 12 dicembre 2012. In tono più allarmato, il Ministro dell'ambiente Clini, in D. Palmiotti, I*lva, firmano solo Cisl e Uil,* in *Il Sole 24 ore* del 15 dicembre 2012, evidenziava come la mancata commercializzazione dei prodotti sequestrati, e la conseguente impossibilità di provvedere alla produzione di nuovi materiali, mettesse a rischio almeno ventimila lavoratori del settore dell'acciaio.

6. Cosi l'On. Raffaella Mariani, relatrice del disegno di legge di conversione, nel corso della seduta della Camera del 18 dicembre 2012. In tal senso anche il Ministro Clini, in un intervista contenuta in G. Ruotolo, *Ilva, Pm e Governo verso lo scontro*, in *La Stampa* del 13 dicembre 2012: "*abbiamo voluto chiarire che il decreto serve a garantire la commercializzazione dei prodotti*".

7. Cfr. l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 207 del 2012, cosi come modificato dalla legge di conversione 24 dicembre 2012, n. 231. L'emendamento è stato presentato dal Governo nella seduta del 12 dicembre 2012 della VII e X Commissione della Camera riunite in sede referente. Lo stesso emendamento è stato poi riformulato nella seduta del 13 dicembre.

8. Emblematico quanto disposto, nel nuovo art. 1-*bis,* secondo il quale l'Asl e l'Arpa dei territori su cui insistono gli stabilimenti per i quali è stato predisposto il riesame dell'AIA dovranno redigere – a costo zero e sulla base di criteri metodologici contenuti in un apposito decreto ministeriale da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge – un rapporto annuale di "*valutazione del danno sanitario* (VDS)".

Sempre ammesso che il decreto ministeriale venga emanato, è fin troppo facile notare che si tratta di norme che non comporteranno alcun beneficio immediato alle zone inquinate. Si veda a differenza, ad esempio, quanto disposto dalla Legge Regione Puglia 24 luglio 2012, n. 21 secondo cui, nei casi in cui il rapporto VDS evidenzi criticità, gli stabilimenti inquinanti "*devono ridurre i valori di emissione massica in atmosfera degli inquinanti per i quali il rapporto VDS ha evidenziato criticità*". In mancanza, la legge regionale pugliese prevede persino la sospensione dall'esercizio dell'impianto. Al di là dei problemi di coordinamento tra la normativa regionale e quella statale, e al di là delle problematiche concrete che anche la legge pugliese pone (il regolamento attuativo è stato infatti impugnato al Tar Puglia, con annessa richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale), è chiaro che la previsione statale non disponga alcun rimedio ad eventuali situazioni in cui la VDS metta in luce situazioni problematiche.

2012[9] e dal Senato il giorno successivo, 20 dicembre 2012[10]. Promulgata il 24 dicembre, la Legge n. 231 del 2012 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 3 gennaio 2013 ed è entrata in vigore il giorno successivo.

Nel frattempo, con atto del 21 dicembre 2012, depositato il 31 dicembre 2012[11], la Procura della Repubblica di Taranto sollevava ricorso per conflitto di attribuzione con riferimento alle norme contenute nel decreto legge n. 207 del 2012[12].

Con tale atto, la Procura della Repubblica chiedeva alla Corte costituzionale di affermare che non spetta al Governo "*autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per periodo di tempo predeterminato né che tale disposizione trova applicazione anche quando l'A.G. abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare del provvedimento nella parte in cui è previsto che tali provvedimenti non impediscono, nel corso del predetto periodo, l'esercizio dell'attività d'impresa*"(*sic*!).

L'udienza per l'ammissibilità del conflitto veniva fissata dalla Corte costituzionale per il 13 febbraio 2013[13].

2 I fatti successivi all'entrata in vigore della legge n. 231 del 2012

Il 4 gennaio 2013, Ilva, sulla base dell'entrata in vigore della legge e, soprattutto, dell'emendamento interpretativo di cui all'art. 3, comma 3, chiedeva nuovamente la rimozione dei sigilli ai prodotti finiti e/o semilavorati. La Procura esprimeva però parere negativo e sottoponeva al G.I.P. due diverse istanze aventi ad oggetto, la prima, la revoca del sequestro dell'impianto (e dunque anche dei custodi giudiziari) e, la seconda, la revoca del sequestro sui beni prodotti. Nelle istanze, i Pubblici Ministeri eccepivano l'incostituzionalità delle norme contenute nel decreto legge *ad Ilvam*, e dunque chiedevano al G.I.P., in alternativa alla revoca dei sequestri, la sospensione dei giudizi con contestuale rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale.

L'8 gennaio 2013 si svolgeva poi la discussione dell'appello al Tribunale del Riesame, presentato prima della conversione del decreto legge, contro la decisione del G.I.P. dell'11 dicembre 2012 che non aveva revocato i sigilli ai prodotti sequestrati. Anche in questa sede la Procura chiedeva di sollevare questione di legittimità costituzionale. Con provvedimento del 15 gennaio 2013, il Tribunale del Riesame riteneva non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale e rimetteva la questione alla Corte costituzionale[14]. Ciò comportava, in attesa della decisione della Corte stessa, la sospensione del procedimento e, di conseguenza, i prodotti restavano sotto sequestro.

La situazione si faceva di nuovo estremamente tesa e convulsa. Subito dopo la diffusione di questa notizia, il Governo lasciava infatti intendere di poter nuovamente intervenire, al fine di garantire comunque, nonostante la sospensione dei giudizi e in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, la commercializzazione dei prodotti[15]. Il 18 gennaio, il Governo, all'esito di un incontro con Ilva, le parti sociali e gli enti territoriali,

9. Durante i lavori parlamentari svoltisi presso la Camera, il provvedimento del Governo ha incontrato il favore sostanzialmente generalizzato dei parlamentari, come dimostra il voto favorevole alla fiducia espresso dalla Camera con una maggioranza di 421 su 516 presenti in aula il 18 dicembre 2012. Tra le voci critiche, possono segnalarsi gli interventi degli On. Mantovano, Zamparutti e Zazzera. In particolare, l'on. Zamparutti si è riferita all'emendamento che consente la commercializzazione dei beni prodotti prima dell'entrata in vigore del decreto legge come ad un "atto di arroganza", "eversivo e inemendabile".

10. Va segnalato come l'approvazione del disegno di legge di conversione al Senato abbia occupato i senatori pochissime ore. In particolare, l'esame del ddl da parte delle due commissioni (Decima e Tredicesima) competenti in sede referente è durato, a leggere i resoconti del Senato e al netto delle interruzioni, un'ora e cinque minuti. In assemblea l'esame si è poi concluso in meno di 3 ore. Sintomatiche della necessità di concludere rapidamente i lavori sono le parole del relatore, sen. D'Alì, durante i lavori delle commissioni in sede referente: "*l''imminente discussione del disegno di legge in Assemblea non consente il necessario approfondimento nel merito delle proposte, invita i presentatori al ritiro degli emendamenti, altrimenti il parere è contrario*". L'integrale resoconto della seduta può leggersi sul sito del Senato.

11. Cfr. D. Palmiotti, *Salva-Ilva, depositato il ricorso,* in *Il Sole 24 ore* del 3 gennaio 2013.

12. Pubblicato in *Diritto Penale Contemporaneo*, 31 dicembre 2012. Sulla stampa, cfr. il resoconto di G. Fasano, *Il ricorso alla Consulta dei Pm dell'Ilva*, in *Il Corriere della Sera* del 28 dicembre 2012.

13. Cfr. F. Casula, *Ilva, la Consulta accelera, deciderà il 13 febbraio*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno* dell'11 gennaio 2013.

14. Il testo dell'ordinanza è stato pubblicato in *Diritto Penale Contemporaneo*, 30 gennaio 2013.

15. Si veda il *reportage* di G. Ruotolo, *Ilva, il Governo ora teme che esploda la polveriera*, in *La Stampa* del 20 gennaio 2013.

emanava un comunicato con il quale si segnalava "*il convincimento che, nell'assoluto rispetto della Magistratura e nell'intento comune prioritario di tutelare l'ambiente e la salute dei lavoratori e dei cittadini di Taranto, ed in attesa del giudizio di costituzionalità in corso, debba essere applicata integralmente e immediatamente la legge (decreto-legge 3 dicembre 2012 n. 207 convertito in legge 24 dicembre 2012 n. 231) da parte di tutti i soggetti interessati, così da innescare il circolo virtuoso risanamento ambientale/tutela della salute/tutela dell'occupazione che deve risolvere il problema ILVA di Taranto*"[16].

A distanza di pochi giorni, il 21 gennaio 2013, anche il G.I.P., pronunciandosi sulle due istanze promosse dalla Procura il 4 gennaio 2013, sospendeva il giudizio, sollevando questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte costituzionale[17].

Ancora, con atto del 23 gennaio 2013 la Procura della Repubblica di Taranto sollevava un nuovo ricorso per conflitto di attribuzione[18], avente ad oggetto, questa volta, la legge di conversione n. 231 del 2012. Anche la camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità di questo ricorso veniva calendarizzata dalla Corte costituzionale per il 13 febbraio 2013.

Lo stesso giorno, il Ministro Clini si recava a Taranto incontrando gli esponenti della Procura ionica, al fine di sbloccare la situazione che, perdurando il sequestro sui prodotti, avrebbe potuto comportare rischi sulla stabilità lavorativa di novemila operai. Veniva presentata un'ulteriore istanza di revoca del sequestro dei prodotti da parte di Ilva, in cui l'azienda vincolava i ricavi delle vendite dei beni sequestrati al pagamento degli stipendi e all'attuazione delle prescrizioni dell'AIA. Anche in questo caso, la Procura esprimeva parere negativo e il 29 gennaio 2013 il G.I.P. rigettava l'istanza.

Con un comunicato stampa del 24 gennaio 2013 il Procuratore della Repubblica Francesco Sebastio precisava come "*all'Autorità Giudiziaria non è consentita l'adozione di misure "di compromesso", magari anche comprensibili da diversi altri punti di vista, ma che non trovino il loro fondamento in specifiche disposizioni normative processuali e penali*"[19].

Successivamente, l'11 febbraio 2013, all'esito di una relazione dei custodi amministratori, che attestava la deteriorabilità dei prodotti finiti e/o semilavorati sotto sequestro, la Procura chiedeva al G.I.P. di consentire alla vendita dei prodotti stessi, il cui ricavato sarebbe comunque rimasto sotto sequestro[20]. Il G.I.P., con provvedimento del 14 febbraio 2013, firmava una ordinanza con cui autorizzava la vendita dei beni in questione, affidando tale incarico ai custodi giudiziari[21].

Nel frattempo, il neo eletto Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo parlando con la stampa, informava che la Corte costituzionale avrebbe fatto ricorso agli strumenti regolamentari per accelerare i tempi della decisione. In effetti, già sulla Gazzetta Ufficiale n. 6 del 6 febbraio 2013 – a distanza di pochissimi giorni dalla redazione delle stesse – venivano pubblicate le due ordinanze del G.I.P. e del Tribunale del Riesame che hanno sollevato la questione di costituzionalità.

Così, altrettanto rapidamente, subito dopo la camera di consiglio del 13 febbraio la Corte costituzionale emanava un comunicato[22], con il quale anticipava che i due ricorsi erano stati dichiarati inammissibili[23] e che l'udienza pubblica in cui verranno trattate le questioni di legittimità costituzionale è prevista per il mese di aprile 2013.

Per completezza, occorre segnalare altre tre circostanze.

16. Il testo integrale del comunicato può leggersi sul sito del Governo.
17. Anche il testo dell'ordinanza del G.I.P. può leggersi in *Diritto Penale Contemporaneo*, 30 gennaio 2013.
18. Il secondo ricorso per conflitto è consultabile in *Diritto Penale Contemporaneo,* 30 gennaio 2013.
19. Il testo integrale si può leggere sul sito internet della televisione tarantina Studio100.
20. Cfr. M. Diliberto, *llva, la procura al gip Todisco" Vendere l'acciaio sotto sequestro"* (12 febbraio 2013), in http://bari.repubblica.it/cronaca/2013/02/12/news/ilva_procura_si_a_vendita-52480532/.
21. Cfr la notizia come riportata sul sito del Sole24ore.
22. Il comunicato si legge sul sito della Corte costituzionale.
23. Sul contenuto delle ordinanze nn. 16 e 17 del 2013 che hanno dichiarato l'inammissibilità del conflitto ci si soffermerà nel prossimo paragrafo.

In primo luogo il fatto che, con un ritardo di circa un mese rispetto a quanto previsto nel decreto legge[24], l'11 gennaio 2013 veniva nominato il Garante incaricato di vigilare sull'attuazione delle misure previste nello stesso decreto legge. In pari data, e a distanza di 5 mesi dalla previsione contenuta nel d.l. 7 agosto 2012, n. 129, veniva nominato il Commissario agli interventi di bonifica dell'area di Taranto per i quali lo stesso d.l. n. 129 del 2012 aveva stanziato alcuni fondi.

Va poi segnalato che, a seguito dei provvedimenti di sequestro disposti nei mesi scorsi dalla magistratura si è comunque registrato un lieve miglioramento – che certamente non può indicare la completa soluzione del problema, ma che comunque pare significativo – della situazione dell'inquinamento. Infatti, secondo quanto dichiarato dal Direttore generale di Arpa Puglia, proprio grazie alle prescrizioni dei custodi giudiziari, nel secondo semestre dell'anno 2012 non si sono mai superati i limiti relativi alla diffusione delle polveri sottili – evento invece verificatosi per ben 36 volte nel primo semestre[25].

Quanto infine al fronte del rispetto delle prescrizioni AIA, le notizie sono alquanto incerte. Mentre infatti il Tribunale del Riesame indicava nell'ordinanza di remissione della questione di legittimità costituzionale del 15 gennaio 2013 come "*dato certo e non contestato che fino al momento attuale non sono stati eseguiti né avviati interventi strutturali finalizzati e idonei a incidere sul pericolo per l'incolumità pubblica derivante dall'attività produttiva degli impianti sequestrati*", il Ministero dell'Ambiente, con un comunicato pubblicato sul sito dello stesso Ministero, informava invece che erano stati avviati alcuni interventi al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi previsti dalle misure immediate previste dall'AIA[26]. Smentendo in parte il contenuto di quelle dichiarazioni, in una intervista rilasciata l'8 febbraio 2013 il Ministro Clini segnalava la presenza di un problema relativo "*alla verifica dell'affidabilità dell'azienda in termini di investimenti per attuare la bonifica*"[27].

3 L'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione

Come si accennava sopra, il primo atto di "reazione" da parte della magistratura tarantina all'approvazione del decreto legge "*ad Ilvam*", si è manifestato, prima ancora della conversione in legge dello stesso decreto, nella proposizione di un ricorso per conflitto di attribuzione.

Con tale atto, la Procura della Repubblica di Taranto, anche se con un provvedimento non proprio ineccepibile nella sua redazione, lamentava che le norme contenute nel decreto legge n. 207 del 2012 avrebbero violato l'indipendenza e le garanzie del Pubblico Ministero di cui ragiona l'art. 107, comma 4, Cost., e avrebbero inciso sulle competenze che l'art. 112 della Costituzione, e le norme del codice di procedura penale che alla norma costituzionale danno attuazione, attribuiscono in via esclusivo allo stesso Pubblico Ministero.

24. Secondo la previsione dell'art. 3, comma 4, del d.l. n. 207, si sarebbe dovuto procedere alla nomina del Garante entro dieci giorni dall'entrata in vigore del decreto legge stesso, e dunque entro il 14 dicembre 2012.

25. Cfr. G. Ruotolo, *La Camera vota il primo sì al decreto salva-Ilva,* in *La Stampa* del 19 dicembre 2012. Lo stesso dott. Assennato, in una intervista contenuta in A. Sofri, *Ilva, duello infinito tra governo e procura: ora 9mila operai a rischio cassa integrazione*, in *La Repubblica* del 24 gennaio 2013 confermava successivamente che "un dato schiacciante è fornito dalle centraline di qualità dell'aria da settembre ad oggi: praticamente annullati i superamenti, il valore medio del pm10 è molto vicino a quello di un parco cittadino. L'effetto "miracoloso" è dovuto alla gestione del processo industriale imposta dai custodi, sia per i parchi minerali, sia per le cokerie: abbassamento dei parchi minerali, allungamento dei tempi di raffreddamento. Il tutto con una modesta riduzione annua della produzione, 7 milioni di tonnellate rispetto agli 8 massimi previsti dall'AIA. La prova sta nel fatto che nel 2009, quando ci fu un dimezzamento della produzione (4,5 milioni di tonnellate) l'inquinamento diminuì di poco, perché la gestione degli impianti era immodificata". Cfr., infine sul punto, il comunicato stampa dell'Arpa Puglia del 19 dicembre 2012, consultabile sul sito dell'ente.

26. Cfr. il comunicato sul sito del Ministero dell'Ambiente.

27. Cfr. il contenuto delle dichiarazioni in http://genova.repubblica.it/dettaglio-news/17:03/4299300. In effetti, solo qualche giorno prima, il 6 febbraio 2013, la caduta in mare di materiale fossile che da una nave doveva essere trasportato presso lo stabilimento evidenziava un certo ritardo nell'attuazione di una delle prescrizioni che, stando ai contenuti dell'AIA dell'ottobre 2012, doveva essere applicata entro tre mesi dal rilascio dell'AIA stessa. Il riferimento è alla misura indicata nel punto 5 del paragrafo 3.1.1., pag. 18, del Parere Istruttorio conclusivo secondo cui "si prescrive all'azienda, con riferimento alle emissioni di polvere derivanti dalla movimentazione di materiali che siano trasportati via mare (…) l'utilizzo di sistemi di scarico automatico o scaricatori continui coperti entro tre mesi dal rilascio del provvedimento di riesame dell'AIA". Per il testo completo clicca qui.

Dopo una sommaria esposizione dei fatti e del contenuto del decreto legge, che costituirebbe un esempio di "*impiego abnorme della funzione normativa*", il ricorso si soffermava in modo particolare sulle menomazioni che il decreto legge avrebbe recato all'art. 112 Cost. Secondo i procuratori ionici, le previsioni del d.l. n. 207 del 2012 avrebbero leso infatti l'obbligatorietà, l'esclusività, l'ufficialità e l'irretrattabilità dell'azione penale.

In particolare, il decreto legge, "*oltre ad annullare l'efficacia del provvedimento cautelare adottato dal G.I.P. per evitare l'aggravamento e la commissione di altri reati, ha anche legittimato, mediante la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato, la sicura commissione (…) di ulteriori fatti integranti i medesimi reati per cui è procedimento*". Secondo il ricorrente, dunque, ulteriori fatti che integrino quei reati per i quali fino a prima dell'entrata in vigore del decreto legge si era potuto esercitare l'azione penale non potranno essere più perseguiti proprio in ragione dell'emanazione dello stesso decreto legge. Né, di conseguenza, a far data dall'entrata in vigore del decreto legge stesso, i pubblici ministeri potranno più addebitare ai responsabili tali fatti come reati.

Analoghe censure erano contenute nel secondo ricorso per conflitto di attribuzione, avente ad oggetto le disposizioni contenute nella legge di conversione n. 231 del 2012.

Come anticipato sopra, la Corte costituzionale ha dichiarato, con le ordinanze del 13 febbraio 2013, nn. 16 e 17[28], l'inammissibilità dei ricorsi, in ragione del fatto che le norme contenute nel decreto legge e nella legge possano – e siano – oggetto di una questione di legittimità costituzionale. La decisione della Corte è del tutto condivisibile.

Principio generale, desumibile dalle sentenze nn. 406 del 1989 e 457 del 1999, è infatti quello secondo cui, pur non potendosi affermare l'esclusione assoluta dell'ammissibilità di conflitti di attribuzione prospettati in relazione ad atti legislativi[29], leggi e atti aventi forza di legge sono esclusi dall'ambito di operatività della Corte nei conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato. La ragione si rinviene nel fatto che "*la sperimentabilità del conflitto contro gli atti di legge finirebbe con il costituire un elemento di rottura del nostro sistema di garanzia costituzionale, sistema che, per quanto concerne la legge (e gli atti equiparati), è incentrato nel sindacato incidentale*"[30].

Ora, è vero che la Corte costituzionale nella sentenza n. 161 del 1995 ammise un conflitto proposto proprio su un decreto-legge, osservando che in relazione a questo tipo di atti, il sindacato in via incidentale "*si presenta di fatto non praticabile in relazione ai tempi ordinari del giudizio incidentale ed alla limitata vigenza temporale dello stesso decreto*" e che "*il ricorso allo strumento del conflitto tra i poteri dello Stato può rappresentare la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia*". È però altrettanto vero che già nella stessa sentenza la Corte aveva evidenziato che l'ammissibilità del conflitto si giustificava soprattutto "*nelle ipotesi in cui l'impiego del decreto-legge possa condurre a comprimere diritti fondamentali (e in particolare diritti politici), a incidere sulla materia costituzionale, a determinare – nei confronti dei soggetti privati – situazioni non più reversibili nè sanabili anche a seguito della perdita di efficacia della norma*". Proprio per l'assenza di queste condizioni, nell'ordinanza n. 480 del 1995 la Corte dichiarò inammissibile un conflitto sollevato dal Csm proprio nei confronti di un decreto-legge.

Tali principi sono stati ribaditi e precisati, più di recente, nella sentenza n. 284 del 2005. In questa decisione, la Corte costituzionale, ha chiaramente affermato che "*deve*

28. I provvedimenti sono entrambi pubblicati in *Diritto Penale Contemporaneo,* 14 febbraio 2013.

29. Proprio la sentenza n. 457 del 1999 ammise il ricorso per conflitto sollevato dalla Corte dei Conti nei confronti di un atto legislativo che limitava il potere di controllo nei confronti di alcuni enti da parte della magistratura contabile. In senso analogo anche Corte cost., sent. n. 221 del 2002, con la precisazione che il conflitto su atti legislativi andasse ammesso "*tutte le volte in cui da essi possano derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze e non esista un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge*".

30. Su questa giurisprudenza, cfr. F. Biondi, *Le "regole diverse" alla base dei conflitti fra poteri promossi dagli organi giudiziari*, in *Giur. cost.,* 2000, 1382 e ss. e, più di recente, E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato,* in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010),* Torino, 2011, 272 e ss.

escludersi, nella normalità dei casi, l'esperibilità del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale". Dunque, gli atti aventi forza di legge sono impugnabili nei conflitti di attribuzione solo nel caso in cui "*non esista un giudizio nel quale l'atto legislativo debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione di legittimità costituzionale in via incidentale*". In altre parole, "*il conflitto avverso atto legislativo è sollevabile, di norma, da un potere dello Stato solo a condizione che non sussista la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune*"[31].

Alla luce di quanto ricordato, le decisioni della Corte costituzionale devono dunque ritenersi condivisibili. Anche perché, nel presente caso, la possibilità di sollevare questione di costituzionalità era certamente ipotizzabile in astratto già al momento della redazione del ricorso, come dimostra il fatto che la stessa Procura, pur ipotizzando la violazione di altri parametri costituzionali, diversi rispetto a quelli evocati nel conflitto, affermava che si è in presenza di una questione che "*potrà e dovrà formare oggetto di un giudizio costituzionale in via incidentale, poiché non sfugge allo scrivente come la Corte costituzionale abbia sempre ritenuto il conflitto di attribuzioni uno strumento residuale da attivare in assenza di altro rimedio*".

Inoltre, le doglianze contenute nel ricorso per conflitto sono state pressoché integralmente recepite anche nell'atto con cui il G.I.P., a seguito dell'istanza presentata dagli stessi pubblici ministeri il 4 gennaio 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale. Ne consegue dunque l'inveramento di quelle condizioni indicate dalla Corte come preclusive all'ammissibilità di conflitti fra poteri aventi ad oggetto atti normativi.

D'altra parte, lo stesso procuratore Sebastio, nel già citato comunicato stampa del 24 gennaio 2013 segnalava come il conflitto di attribuzione fra Poteri dello Stato "*all'atto pratico, perde ora gran parte della sua importanza essendo state poi proposte le eccezioni di legittimità costituzionale il che potrebbe comportare una preliminare valutazione di inammissibilità: comunque questo Ufficio, trattandosi di questione controvertibile, ha ritenuto di rimettere ugualmente ogni valutazione alla Suprema Corte*".

4
L'incerta rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal G.I.P. nel giudizio sul dissequestro degli impianti dell'area a caldo

Il lungo, ed invero, di non agevolissima lettura, atto con il quale il G.I.P. solleva questione di costituzionalità sugli articoli 1 e 3 del decreto legge n. 207, così come modificato dalla legge di conversione n. 231 del 2012, è stato adottato in seguito a due diverse e contestuali istanze dell'Ufficio del Pubblico Ministero di Taranto.

Dopo l'entrata in vigore della legge di conversione, i Pubblici Ministeri hanno infatti richiesto al Giudice di provvedere alla modifica del decreto di sequestro preventivo degli impianti insistenti sull'area a caldo adottato nel luglio 2012, concedendo la facoltà d'uso ad Ilva e revocando pertanto i custodi amministratori contestualmente nominati, oppure di sollevare questione di costituzionalità sulle norme del decreto legge[32].

Allo stesso tempo, con una separata istanza i Pubblici Ministeri, a seguito della richiesta di revoca da parte di Ilva del provvedimento di sequestro dei beni prodotti finiti e/o semilavorati durante il periodo in cui gli impianti stessi erano posti sotto sequestro, hanno invece richiesto al G.I.P. di sollevare una questione di legittimità costituzionale sulle norme che retroattivamente autorizzano la commercializzazione di detti beni[33].

Ora, come è ben noto, affinché la questione sia rilevante, e la Corte possa entrare nel merito delle questioni, occorre che il giudice del processo *a quo* debba fare applicazione delle norme oggetto della questione di costituzionalità stessa. In questo caso, occorre

31. In senso analogo, già prima, anche se dettagliatamente, cfr. anche Corte cost., 343 del 2003. Successivamente, cfr. anche Corte cost., nn. 38 del 2008 e 1 del 2009.
32. Cfr. pag. 5 dell'atto.
33. Cfr. pag. 9 dell'atto.

dunque comprendere se, al fine di decidere sull'istanza avanzata dai pubblici ministeri, il giudice debba (ancora) applicare le norme del decreto legge.

Mentre con riferimento alla questione sollevata nell'ambito del giudizio relativo al dissequestro dei prodotti non sembrano porsi particolari problemi in ordine all'ammissibilità della questione stessa[34], almeno per quanto concerne l'art. 3, comma 3, del d.l.[35], occorre invece mettere in evidenza come la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento al dissequestro degli impianti pone qualche dubbio relativo alla rilevanza della stessa.

Si tratta, invero, di un problema affatto semplice, anche in ragione del fatto che, in modo insolito, il G.I.P. ha sollevato con un unico atto una questione di costituzionalità relativa a due distinti giudizi, ciò che potrebbe imporre alla Corte di verificare separatamente, in relazione a ciascuno dei due giudizi e dell'oggetto dell'uno e dell'altro, gli argomenti avanzati dal G.I.P, anche a proposito della rilevanza delle singole norme in questione, nonché della pertinenza dei vari profili di censura[36]. Non può non osservarsi che la delicatezza del caso in questione avrebbe dovuto condurre il G.I.P. ad una maggiore attenzione nell'impostazione dell'atto di rimessione.

In particolare, i dubbi sulla rilevanza della questione sollevata nell'ambito del giudizio sul dissequestro degli impianti sorgono in ragione del fatto che a) la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata soltanto dopo che la Procura ha immesso Ilva nel possesso degli impianti dell'area a caldo, mentre b) le norme della cui costituzionalità si dubita dispongono che, pur in pendenza di un provvedimento di sequestro sui beni, l'Ilva venga immessa nel possesso dei beni e possa proseguire l'attività produttiva. Inoltre, c) l'istanza che i Pubblici Ministeri hanno rivolto al G.I.P. è volta ad ottenere la modifica del sequestro preventivo – da sequestro senza facoltà d'uso a sequestro con concessione della facoltà d'uso – e la contestuale revoca dei custodi-amministratori[37].

Stando così le cose, si potrebbe pertanto affermare che il G.I.P. non debba applicare le norme della cui costituzionalità dubita, poiché tali norme, pur immettendo Ilva nel possesso degli impianti e autorizzandone lo svolgimento delle attività produttive, non travolgono in realtà il provvedimento di sequestro preventivo[38]. In altre parole, proprio

34. Anche la vendita dei beni già oggetto di sequestro preventivo disposta dal G.I.P. con ordinanza del 14 febbraio 2013, in seguito alla richiesta effettuata dalla Procura l'11 febbraio 2013, non dovrebbe infatti pregiudicare l'ammissibilità della questione di costituzionalità.

È infatti ben noto che se "*dopo l'ordinanza di rimessione sopravvengano eventi nuovi, attinenti al processo a quo (…) per cui, a posteriori, la rilevanza della questione, che era stata congruamente ritenuta al momento della rimessione, non sussista più, rendendo in qualche modo "inutile", rispetto al giudizio* a quo*, la pronuncia della Corte, [tali eventi] non pregiudicano l'ammissibilità della questione sollevata e dunque la possibilità per la Corte di deciderla nel merito. Infatti la rilevanza è requisito che deve sussistere e deve essere valutato al momento della rimessione della questione, ed è rispetto a tale valutazione, "allo stato degli atti", che la Corte effettua il suo controllo di congruità"* (così, ad esempio, V. Onida, M. D'Amico, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi,* Torino, 1998, 98-99. In senso analogo, E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *Giustizia Costituzionale*, Torino, 2003, 104-105). Tale principio, si trae dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte costituzionale, secondo cui *"La sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo principale non producono effetti sul giudizio davanti alla Corte costituzionale".* Nella giurisprudenza costituzionale, la non influenza della "irrilevanza sopravvenuta" è stata di recente affermata, *ex pluribus,* nelle sentenze nn. 442 del 2008, 69, 227 e 236 del 2010.

35. A meno di non ritenere che la norma che immette Ilva nel possesso di tutti i beni dell'azienda (ivi compresi i beni prodotti durante il sequestro degli impianti) sia di quelle auto-applicative, tale dunque da "*esauri[re] l'intera fase dell'attività amministrativa provvedimentale, dall'iniziativa, alla valutazione discrezionale, al merito della scelta, fino alla produzione dell'effetto costitutivo, modificativo o estintivo di situazioni giuridiche soggettive istantaneamente al momento dell'[…] entrata in vigore*" (così S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, 153). Se questa fosse l'interpretazione della norma in questione, non sarebbe necessaria neppure la revoca del provvedimento di sequestro. Ma una siffatta interpretazione avrebbe forse conseguenze eccessive se solo si tiene a mente l'annoso problema relativo alla lesione del diritto di difesa, che caratterizza proprio le leggi auto-applicative (cfr. A. Pace *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative),* in *Giur. Cost.,* 2010, 3748-3750). In generale, su questo tema, cfr. 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, 5109 e ss., nonché M. Massa, *Regolamenti amministrativi e processo*, *I due volti dei regolamenti e i loro riflessi nei giudizi costituzionali e amministrativi*, Napoli 2011, 198.

36. Non pare infatti possibile ritenere che, poiché le questioni di legittimità sono identiche con riferimento ad entrambi i giudizi *a quibus*, l'inammissibilità delle questioni sollevate nell'ambito del giudizio di dissequestro degli impianti sarebbe priva di conseguenze anche sulle questioni relative al dissequestro dei beni: infatti, in quest'ultimo giudizio l'unica norma effettivamente rilevante pare essere, come anche dimostra l'ordinanza di remissione del Tribunale del Riesame, l'art. 3, comma 3, del d.l., ma non l'intero articolo 1.

37. Cfr. pagg. 5, nonché 16-17.

38. Si veda in tal senso anche l'intervento dell'On. Zaccaria alla Camera il 12 dicembre 2012,durante la discussione sulle questioni pregiudiziali, secondo cui il decreto legge "*interviene, certamente, sul sequestro disposto dalla magistratura, ma non travolge il provvedimento e i suoi effetti".*

perché le norme non incidono formalmente sul sequestro[39], mentre invece il giudice è chiamato a decidere della sorte del sequestro stesso, la Corte costituzionale potrebbe avere buon gioco ad osservare che di tali norme il giudice non deve fare uso.

Per altro verso, potrebbe ritenersi che la questione sia stata sollevata quando delle norme si sia già fatta applicazione – il riferimento è al momento in cui la Procura ha immesso nel possesso degli impianti Ilva – e che dunque si sia in presenza di una questione di costituzionalità che, a causa della tardiva prospettazione, sia inammissibile.

Si può però accedere ad un'altra prospettiva osservando che il G.I.P., di fronte all'istanza dei Pubblici Ministeri, sarebbe invece tenuto a modificare il provvedimento di sequestro preventivo nel senso di concedere la facoltà d'uso ad Ilva proprio e soltanto in ragione di quanto dispongono le norme del decreto legge che autorizzano Ilva alla prosecuzione dell'attività produttiva e in base alle quali essa conserva la gestione e la responsabilità nella conduzione degli impianti[40]. Questa prospettiva sembra trovare il suo presupposto nel fatto che l'immissione nel possesso degli impianti, concessa ad Ilva dalla Procura subito dopo l'entrata in vigore del decreto legge, non svuoti di qualsiasi contenuto gli effetti del sequestro e dunque non consenta in realtà ad Ilva tutte le facoltà connesse con la piena disponibilità degli impianti stessi.

Decisiva potrebbe essere, in tale prospettiva, la questione – pure più volte richiamata nell'ordinanza – relativa alla sorte dei custodi-amministratori degli impianti che il G.I.P. nominò in occasione dell'adozione del provvedimento di sequestro degli impianti del luglio 2012. I custodi-amministratori non sono stati mai revocati, ed effettivamente, si impone al G.I.P. in questo momento una decisione su di essi. Né pare possibile ritenere che l'immissione di Ilva nel possesso degli impianti disposta dai Pubblici Ministeri possa automaticamente comportare la revoca dei custodi stessi. Dunque, proprio ai fini di decidere se e quale ruolo debba spettare ai custodi-amministratori, la questione di costituzionalità sollevata potrebbe assumere rilevanza[41].

La risoluzione del problema, come facilmente si intende, non si presenta affatto di facile soluzione, apparendo entrambe le ipotesi sopra descritte non prive di una certa logica argomentativa.

5

I dubbi di costituzionalità sollevati dal G.I.P.: il *vulnus* al principio di separazione dei poteri

Ancor più complessa, se possibile, è la lettura delle censure di merito, posto che i "serissimi e molteplici dubbi di costituzionalità" hanno portato il G.I.P. ad evocare, forse con un eccesso di zelo, ben diciassette norme della Costituzione quali parametri della questione.

Anche con il rischio di semplificare le argomentazioni del G.I.P., ma per evidenti ragioni di chiarezza e di sintesi, pare possibile provare a riassumere le censure mosse dal giudice remittente riconducendole a due soli profili.

In primo luogo, il sostanziale venir meno degli effetti dei sequestri comporterebbe un evidente *vulnus* al principio di separazione dei poteri con le conseguenze tipiche delle leggi-provvedimento, nonché la lesione del dovere dell'ordinamento, affidato al potere giudiziario, di reprimere e prevenire i reati: ciò giustifica l'evocazione quali parametri di undici diverse norme della Costituzione, ed in particolare, degli articoli 24, 25, 27, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112 e 113.

39. Lo stesso G.I.P., a pag. 17 dell'atto di remissione, segnala come l'articolo 1, commi 1, 2 e 4 e l'articolo 3, commi 1, 2 e 3 del decreto legge "*non contengono alcuna esplicita previsione di automatica cessazione dei provvedimenti di sequestro*"

40. Cfr. pag. 25 dell'ordinanza: "*è certamente ipotizzabile, in astratto un sequestro preventivo con facoltà d'uso. Tuttavia tale particolare disposizione deve essere prevista direttamente dal magistrato nel contesto del provvedimento che viene così strutturato in via genetica o, comunque, in tal senso modificato in corso di esecuzione, ma sempre dall'autorità giudiziaria, chiamata in via esclusiva a valutare se la facoltà d'uso dei beni sequestrati sia compatibile con il fine cautelare-preventivo di impedire che il reato venga portato a conseguenze ulteriori e/o reiterato*".

41. In tale prospettiva, il G.I.P. avrebbe potuto impugnare anche l'art. 2 del decreto legge, che attribuisce la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti ai titolari dell'AIA. Il problema non pare comunque decisivo, posto che, nel caso venisse dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 1 del d.l., cadrebbe necessariamente anche l'art. 2, poichè l'applicabilità di quest'ultimo è strettamente correlata all'applicazione di quanto previsto dall'art. 1.

In secondo luogo, il G.I.P. lamenta la prevalenza, nell'irragionevole bilanciamento effettuato dal legislatore, delle esigenze relative all'iniziativa economica privata a discapito di quelle di tutela della salute e dell'ambiente, con l'asserita violazione degli articoli 2, 3, 9, 32 e 41 secondo comma Cost. In questa prospettiva può collocarsi anche la dedotta violazione dell'art. 117 primo comma, Cost., con riferimento al contrasto con i principi comunitari in materia di tutela della salute e dell'ambiente[42].

Per quanto riguarda il primo aspetto, secondo il G.I.P., le norme del decreto legge, "pervenendo al risultato di consentire al potere esecutivo di bloccare e neutralizzare la doverosa iniziativa della magistratura funzionale alla repressione e prevenzione dei reati", vanificano il provvedimento di sequestro già adottato, "pur in assenza di modifiche legislative della piattaforma normativa penale, sostanziale e processuale, sulla cui base il provvedimento sia stato adottato". In definitiva, "il legislatore si è di fatto atteggiato quale giudice di istanza superiore rispetto ai provvedimenti cautelari legittimamente adottati, sovrapponendo ad hoc, in chiave di sostituzione/neutralizzazione, agli effetti propri dei due provvedimenti giudiziari in argomento, le proprie autorizzazioni in favore dell'ILVA a proseguire "in ogni caso", nell'attività produttiva e a commercializzare i prodotti derivanti, compresi quelli già sottoposti a sequestro preventivo"[43].

Le argomentazioni addotte dal G.I.P. sul punto sono condivisibili: esse, mettendo in evidenza la lesione del principio di separazione dei poteri provocata dalla limitazione *ex lege* dell'efficacia dei provvedimenti cautelari reali adottati dalla magistratura[44] e la conseguente incisione sull'obbligo dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati, riprendono in larga parte un percorso teorico e giurisprudenziale su cui ci si è già ampiamente soffermati e al quale conviene qui rimandare integralmente[45].

Poco convincenti sono invece le doglianze che il G.I.P., facendo proprie le censure esposte dai Pubblici Ministeri nel ricorso per conflitto di attribuzione, muove alle norme in considerazione del fatto che da esse scaturirebbe l'impossibilità per la magistratura di continuare a perseguire, per i trentasei mesi in cui ad Ilva è consentito di produrre secondo le prescrizioni dell'AIA, fatti che, prima dell'entrata in vigore del decreto legge, avrebbero invece comportato una responsabilità penale. Questo determinerebbe la violazione degli articoli 25, 27 e 112 Cost.

Ora, è certamente vero che l'autorizzazione a proseguire l'attività produttiva secondo le prescrizioni contenute nell'AIA concessa ad Ilva finisce per impedire di considerare come reati condotte che prima dell'entrata in vigore del decreto legge erano punite. Ed è altrettanto vero che, eliminata a monte la rilevanza penale delle condotte, l'esercizio dell'azione penale non ha più ragione di esistere.

Questa però non sembra essere un'ipotesi diversa da quella che si riscontra ogni qualvolta il legislatore modifichi, in senso più favorevole al reo, una disciplina penale. La tesi sostenuta dal giudice, dunque, prova troppo: se fosse accolta questa tesi, avremmo infatti lesione delle prerogative della magistratura in ogni circostanza in cui la modifica

42. Sul rapporto con il diritto comunitario, la Corte costituzionale potrebbe ritenere di verificare se le norme contenute nel decreto legge siano o meno rispettose di quanto afferma la direttiva 1/2008/CE che, all'art. 9, paragrafo 6, stabilisce che le autorizzazioni amministrative all'attività produttiva possono derogare temporaneamente ai requisiti relativi ai limiti di emissione, o ai parametri o alle misure tecniche equivalenti, "*ove un piano di ammodernamento approvato dall'autorità competente garantisca il rispetto di detti requisiti entro un termine di sei mesi, e se il progetto permette di ridurre l'inquinamento*". Il termine di trentasei mesi previsto dal decreto legge per il risanamento è compatibile con quello di sei mesi dettato dalla normativa comunitaria e recepito nel quinto comma dell'art. 29 *octies* del d.lgs. n. 152 del 2006?

A latere, il G.I.P. deduce poi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. anche con riferimento ai principi e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione all'art. 6 CEDU e al giusto processo. Su questo aspetto, a dire il vero, il G.I.P. non sembra porre eccessiva attenzione, limitandosi ad un accenno alla necessità che il giudizio si svolga di fronte ad un tribunale indipendente ed imparziale.

43. Cfr. pag. 21 – 25 dell'ordinanza di rimessione.

44. Anche M. Cuniberti, *Il decreto legge sull'Ilva Il decreto legge sull'ILVA, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale,* in corso di pubblicazione su *Ambiente & Sviluppo*, 3/2013, *passim*, sottolinea come "*l'unico effettivo* vulnus *alle prerogative della magistratura sembra potersi rinvenire nell'aver "neutralizzato", sia pure per un periodo circoscritto (36 mesi) gli effetti di provvedimenti cautelari reali già adottati, e di quelli che in futuro dovessero essere adottati dalla magistratura in relazione alla vicenda ILVA*".

45. Cfr. G. Arconzo, *Note critiche sul "decreto legge* ad Ilvam*"*, cit., *passim*, ma vedi anche M. Massa, *Per la discussione sull'ILVA (Provocazioni in un caso che non ne ha bisogno*), in www.jusbox.net.

del dettato legislativo interviene su casi che sono oggetto di processi o indagini pendenti[46].

Pare dunque da respingere l'idea che modifiche, sia pure eccezionali e transitorie delle norme penali, possano essere considerate lesive delle competenze della magistratura.

Non sembri questa una contraddizione rispetto a quanto si è già sostenuto: un conto è l'incisione da parte dell'atto normativo su determinati ed individuati provvedimenti di competenza esclusiva della magistratura, come per i sequestri in questione; altra, e ben distinta questione, è invece ritenere che la magistratura sia automaticamente lesa nel suo potere di indagare e di reprimere i reati quando intervengono modifiche normative che estrinsecano la volontà del legislatore di non volere più punire determinati comportamenti (in questo caso, temporaneamente, eccezionalmente e alle condizioni previste nell'AIA). Questo, ovviamente, non impedisce che ci si interroghi (e si ponga il quesito alla Corte) sulla ragionevolezza delle previsioni normative o sul modo in cui il bilanciamento dei vari diritti in gioco è stato effettuato: non è possibile però sostenere che norme di questo tenore comportino *sic et simpliciter* la lesione delle competenze della magistratura.

A latere, il G.I.P. evidenzia come le norme del decreto legge comporterebbero anche la violazione dell'articolo 24, comma 1 della Costituzione con riferimento alle prerogative dei privati cittadini, che vedrebbero "prive di pratica utilità eventuali sollecitazioni tese a promuovere presso l'autorità giudiziaria la difesa dei diritti e dei beni offesi dall'attività delittuosa comunque consentita dalla legge 231/2012". Anche a tal proposito valgono le osservazioni appena esposte: nel momento in cui il legislatore ritiene che determinati comportamenti non sono più da considerarsi illegittimi, è nella fisiologia delle cose che non sussista più alcun diritto – in relazione a tali comportamenti, ormai conformi a legge – volto alla difesa di prerogative che lo stesso legislatore ha ritenuto di non dovere più tutelare.

Sul profilo relativo alla ritenuta lesione dell'art. 113 Cost., il G.I.P. solleva un argomento classicamente invocato nelle questioni di costituzionalità aventi ad oggetto leggi provvedimento: si sostiene che, essendo l'AIA un provvedimento di carattere sostanzialmente amministrativo, la legificazione dello stesso renderebbe lo stesso di fatto immune dalla possibilità di un vaglio da parte dei giudici amministrativi e ordinari.

Sul punto, però, la giurisprudenza costituzionale pare fino ad oggi ferma nel ritenere sostanzialmente fisiologico che "il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implica un mutamento del regime di tutela giurisdizionale, tutela che dal giudice comune passa alla giustizia costituzionale"[47]. Circostanza che, "non determina un *vulnus* al diritto di difesa del cittadino riguardo agli effetti provvedimentali dell'atto normativo, posto che la posizione soggettiva di questo troverà la sua adeguata tutela, ovviamente non sul piano della giurisdizione amministrativa ma, tramite questa, su quello, proprio della tipologia dell'atto in ipotesi lesivo, della giurisdizione costituzionale"[48].

Sarà interessante verificare se, in questa circostanza, la Corte, sulla scia delle critiche ripetutamente mosse dalla migliore dottrina a questa giurisprudenza[49] e sulla scorta di quello che appare un precedente ormai isolato[50], vorrà affrontare il problema andando oltre la mera riproposizione di un principio che non appare sempre soddisfacente.

46. A conclusioni non dissimili giunge M. Cuniberti, *Il decreto legge sull'ILVA,* cit., che sottolinea, in modo condivisibile, come qualora i responsabili Ilva non diano seguito alle pre scrizioni contenute nell'AIA, non potranno invocare la copertura dell'autorizzazione e risponderanno pienamente di ogni illecito connesso alla prosecuzione dell'attività produttiva, che sarà pertanto liberamente perseguibile dalla magistratura.

47. Così Corte cost., sent. n. 20 del 2012.

48. Cfr. Corte cost., sent. n. 289 del 2010. Di conseguenza, non dovrebbe trovare accoglimento neanche la correlata censura mossa dal G.I.P. con riferimento alla irragionevole disuguaglianza dei cittadini a seconda che i diritti e gli interessi legittimi debbano essere fatti valere in rapporto all'AIA concessa ad Ilva dall'atto legislativo o in rapporto AIA per le quali è possibile ricorrere alla giurisdizione ordinaria o amministrativa.

49. Si veda per tutti G.U. Rescigno, *Variazioni sulle leggi provvedimento (o meglio, sulle leggi al posto di provvedimento)*, in *Giur. cost.,* 2008, 3070 e ss.

50. Il riferimento è alle decisioni della Corte costituzionale n. 225 e 226 del 1999, che hanno affermato il principio – sul quale la giurisprudenza amministrativa si è divisa (sul punto, cfr. M. Massa, *Regolamenti amministrativi e processo,* cit., 201 e ss.) – secondo cui il contenuto di un atto amministrativo "*ancorché approvato con legge*", può essere sottoposto a sindacato da parte del giudice. In quest'ottica, si deve però osservare come, a quanto consta, il provvedimento di riesame dell'AIA non sia stato fatto oggetto di impugnazione di fronte al giudice amministrativo.

6

Segue: l'irragionevolezza di un bilanciamento … nettamente sbilanciato

Il secondo blocco di censure riguarda invece quello che nell'opinione pubblica è apparso immediatamente l'aspetto più emblematico dell'*affaire* Ilva: quello relativo alle scelte effettuate dal Governo e dal Legislatore nel "drammatico bilanciamento"[51] tra i valori in gioco.

Nella scelta di far proseguire le attività produttive di Ilva prima che gli impianti siano messi a norma e non siano quindi più pericolosi per la salute dei lavoratori, degli abitanti di Taranto e dell'ambiente circostante, il G.I.P. vede e segnala la netta compressione delle esigenze di tutela della salute e dell'ambiente salubre[52] rispetto a quelle dell'iniziativa economica privata e della produzione industriale[53].

A fronte di ciò, il Ministro dell'Ambiente ha ripetutamente segnalato che questa soluzione sia in realtà l'unica possibile in quanto "*il programma di risanamento dello stabilimento (…) richiede risorse cospicue e si colloca in una situazione di mercato complessa. Se qualcuno pensa che il risanamento possa avvenire fermando gli impianti, non ha capito dove siamo*"[54].

Il G.I.P. muove le sue osservazioni ricordando innanzitutto come sia ontologicamente errato contrapporre il diritto al lavoro al diritto alla salute. Nell'atto di remissione si legge infatti di come il diritto al lavoro sia un diritto che "*anzitutto si svolge nel pieno rispetto di tutti i diritti fondamentali della persona (salute, sicurezza, libertà, dignità umana, ecc.), i quali valgono, dunque, a permearne l'essenza, cosicché nessuna contrapposizione dovrebbe profilarsi tra i due diritti, la tutela del lavoro presupponendo imprescindibilmente quella della salute*".

In effetti, che la tutela della salute sia un supremo interesse della collettività in grado di limitare l'iniziativa economica – e, contestualmente, anche del lavoro, senza il quale nessuna iniziativa economica privata è immaginabile – è un principio affermato costantemente, sin dal 1957, dalla Corte costituzionale[55].

D'altra parte, la legislazione italiana, sin dall'approvazione del Codice Civile, ha imposto agli imprenditori misure volte, in una prima fase, a tutelare la salute dei lavoratori[56] e poi, dalla metà degli anni '60 del secolo scorso[57], ma soprattutto a partire dagli anni '80 e grazie all'influenza del diritto comunitario, prescrizioni in grado di prevenire e limitare l'emissione di sostanze inquinanti da parte degli impianti industriali[58].

Non potendo in questa sede esaminare tutta la giurisprudenza costituzionale sul punto, è sufficiente soffermarsi su due decisioni della Corte che hanno avuto ad oggetto proprio la normativa anti-inquinamento destinata agli impianti industriali e che paiono particolarmente rilevanti in questa circostanza.

---

51. A. Morelli, *Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali,* in *questa Rivista*, n. 1/2013.

52. In proposito, è degna di citazione, ma forse fuori luogo, l'esplicita critica mossa dal giudice remittente al fatto che il decreto-legge sia stato emanato senza alcun concerto con il Ministero della Salute: secondo il G.I.P. ciò "*desta stupore, vista la proclamata prevalenza che sarebbe stata accordata dal Governo alle esigenze della salute*".

53. Sul tema vengono richiamati ampi stralci dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti. Non può però non evidenziarsi come l'ordinanza di remissione non contenga esplicite e puntuali obiezioni ai contenuti dell'AIA stessa, cosa che avrebbe potuto consentire alla Corte una migliore valutazione in merito al giudizio sul bilanciamento. Il punto è sottolineato anche da M. Cuniberti, *Il decreto legge sull'Ilva,* cit., par. 3. e 4. In definitiva, però, ciò non dovrebbe precludere alla Corte un'analisi sulle modalità concrete del bilanciamento operato dal Legislatore: diversamente opinando, si finirebbe non solo per rendere ancora più difficile lo svolgimento di quello *strict scrutiny* che la Corte ha sempre affermato come necessario, ma si imporrebbe al giudice *a quo* qualcosa di oggettivamente diverso rispetto alla necessità di motivare "la non manifesta infondatezza" prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 1948.

54. Così il Ministro Clini, durante la conferenza stampa del 23 gennaio 2013, nella notizia riportata dal sito *www.repubblica.it*.

55. Cfr., ad esempio, Corte cost., sent. nn. 29 del 1957, 21 del 1964 e 479 del 1987.

56. Si pensi all'art. 2087 del Codice Civile che prevede l'obbligo per l'imprenditore di adottare nell'esercizio dell'impresa le misure "necessarie a tutelare l'integrità fisica" dei prestatori di lavoro, nonché all'art. 9 dello Statuto dei lavoratori che, affidando ai rappresentanti dei lavoratori il controllo sull'applicazione in azienda delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie, nonché la ricerca, elaborazione e attuazione delle misure idonee a tutelarne la salute e l'integrità psicofisica, ha attribuito rilevanza collettiva al problema. Le misure sono state poi implementate con l'approvazione della legge n. 626 del 1994 e del d.lgs. 81 del 2008.

57. Cfr. Corte cost., sentenza 16 marzo 1990, n. 127, in *Giur. Cost*., 1990, 718 e ss., secondo cui "*soltanto nella seconda metà degli anni '60 il legislatore ha specificamente disciplinato l'inquinamento atmosferico industriale, in precedenza affidato a qualche articolo della legge sanitaria, che peraltro riguardava le cosiddette "industrie insalubri" (…) É, dunque, il superlativo sviluppo industriale, che in quegli anni raggiungeva punte insperate, a determinare l'emanazione della prima legge organica n. 615 del 1966*".

58. Il riferimento è in particolare alle direttive 80/779/Cee, 83/884/Cee, 84/360/Cee e 85/203/Cee, recepite nell'ordinamento italiano con il D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, poi abrogato e modificato dal nuovo Codice dell'ambiente (d.lgs. 152 del 2006).

La sentenza n. 127 del 1990 offre un importante contributo perché si sofferma proprio sul rapporto tra i costi delle misure anti-inquinanti gravanti sulle imprese e la tutela dell'ambiente. In quella circostanza era in discussione una norma contenuta nel D.P.R. n. 203 del 1988 che sembrava consentire ai titolari delle imprese di non adottare le migliori misure che la tecnica prevede per il contenimento e la riduzione delle emissioni inquinanti quando esse avessero comportato per le aziende costi eccessive[59].

Ebbene, la Corte stabilì che una siffatta interpretazione delle norme impugnate fosse errata. L'interpretazione conforme a Costituzione da attribuire alla norma in questione doveva invece in ogni caso tenere conto del fatto che "*il limite massimo di emissione inquinante* (da calcolare proprio in ragione delle migliori tecnologie disponibili per la riduzione delle emissioni stesse, n.d.a.) *non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama*".

In ragione di ciò, nessuna eccezione, ha affermato la Corte, può giustificare la violazione del limite massimo di emissioni inquinanti consentite. Soltanto nei casi in cui tale limite sia garantito si possono tenere in considerazione i costi degli impianti anti-inquinanti[60]. Ma c'è di più: "*il fattore costo non viene in considerazione sotto nessun riguardo quando si tratta di zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale (…): nel qual caso i limiti delle emissioni possono essere persino più restrittivi degli stessi valori minimi*".

Se dunque è vero che, in condizioni normali, un bilanciamento tra le esigenze dell'impresa e del lavoro da una parte, e quelle dell'ambiente dall'altra, può e, anzi, deve essere fatto, alla luce di quanto affermato dalla Corte deve invece ritenersi che un siffatto giudizio – quando si tratta di realtà già fortemente inquinate, e dove dunque le condizioni di vita degli abitanti sono già pericolosamente compromesse – debba far prevalere, senza se e senza ma, la tutela della vita, della salute e dell'ambiente.

Successivamente, con la sentenza n. 250 del 2009[61], la Corte ha avuto modo di ribadire come gli interessi dell'impresa[62] siano "*certamente recessiv[i] a fronte di un'eventuale compromissione, se del caso indotta dal mutamento della situazione ambientale, del limite assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive*".

Ancora, la Corte, raffrontando i due beni in questione prosegue evidenziando come l'esigenza di tutelare le aspettative dell'impresa "*non può prevalere sul perseguimento di una più efficace tutela di tali superiori valori ove la tecnologia offra soluzioni i cui costi non siano sproporzionati rispetto al vantaggio ottenibile: un certo grado di flessibilità del regime di esercizio dell'impianto, orientato verso tale direzione, è dunque connaturato alla particolare rilevanza costituzionale del bene giuridico che, diversamente, ne potrebbe venire offeso, nonché alla natura inevitabilmente, e spesso imprevedibilmente, mutevole del contesto ambientale di riferimento*".

Parole chiarissime, quelle contenute in queste due decisioni, che non sembrano lasciare davvero dubbi in merito a quale valore tra quelli in gioco, il nostro ordinamento dia prevalenza. Parole così chiare da potere e dovere in questa circostanza orientare, se saranno superate le Colonne d'Ercole dell'ammissibilità, il giudizio della Corte

59. La norma in questione era l'art. 2, n. 7 del citato D.P.R. n. 203 del 1988, secondo cui per "Migliore tecnologia disponibile" si intendeva il "*sistema tecnologico adeguatamente verificato e sperimentato che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente, sempreché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi*".

60. Vale la pena riportare testualmente l'affermazione della Corte: *"Il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana".* A commento della decisione, cfr. L. Violini, *Protezione della salute e dell'ambiente "ad ogni costo",* in *Giur. Cost.,* 1990, 727 e ss.

61. Corte cost., sent, 24 luglio 2009, n. 250, punto 6.2 del "*considerato in diritto*", in *Giur. Cost.,* 2009, 3376 e ss.

62. Nel caso esaminato dalla Corte costituzionale, pure reso in un giudizio in via principale, era in discussione, ai sensi dell'art. 269, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, l'interesse dell'impresa alla stabilità delle condizioni originariamente fissate dall'autorizzazione integrata ambientale.

costituzionale, la quale potrà dunque fare affidamento su canoni più stringenti e circostanziati rispetto a quelli alquanto generici e vaghi – quali la non irragionevolezza e la non arbitrarietà – sulla cui base è invece solitamente chiamata ad effettuare valutazioni di natura sostanzialmente discrezionale[63].

7
La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale del Riesame: l'irragionevole disparità di trattamento garantito ad Ilva

Come si è anticipato sopra, subito dopo l'entrata in vigore del decreto legge n. 207 del 2012, Ilva chiedeva il dissequestro degli impianti e dei prodotti finiti e/o semilavorati. All'esito del provvedimento negativo del G.I.P. dell'11 dicembre 2012, Ilva proponeva, con riferimento al sequestro dei prodotti, appello innanzi al Tribunale del Riesame. L'udienza si svolgeva l'8 gennaio 2013, e sciolta la riserva, il Tribunale sollevava questione di legittimità costituzionale con atto del 15 gennaio 2013.

Oggetto della questione è, in questa circostanza, "soltanto" l'art. 3, comma 3, del decreto legge, così come modificato dalla legge di conversione n. 231 del 2012, nella parte in cui autorizza "*in ogni caso la società Ilva S.p.A di Taranto alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del d.l. n. 207 del 2012, sebbene oggetto di sequestro preventivo*". La questione, quindi, coincide solo parzialmente con quella sollevata dal G.I.P.

Occorre innanzitutto segnalare che, a differenza di quanto si è visto con riferimento all'analogo atto del G.I.P., l'ordinanza di rimessione è molto accurata nel motivare la rilevanza della questione. Secondo quanto affermato dal Tribunale, sussistendo tutti i presupposti per l'applicazione della misura cautelare, "*l'accoglimento dell'appello promosso da Ilva può derivare esclusivamente dall'applicazione dell'art. 3, d.l. n. 207/2012, come modificato dalla legge di conversione n. 231/2012*". Questa norma, infatti, "*impone di fatto la revoca del vincolo cautelare reale, per la ovvia incompatibilità tra il mantenimento del sequestro e la immissione in commercio di beni mobili*". In effetti, come ancora si legge nell'ordinanza di rimessione, una volta commercializzati i beni in attuazione del citato art. 3, lo Stato non potrebbe più esercitare su di essi alcun diritto, e dunque, a differenza di quanto potrebbe avvenire nel caso di sequestro su beni immobili, il vincolo cautelare, a causa della "*ontologica incompatibilità tra l'immissione dei beni in commercio e la permanenza della misura cautelare reale*", sarebbe *tamquam non esset*.

Anche in questo caso, l'intervenuta autorizzazione alla vendita dei beni disposta dal G.I.P. in data 14 febbraio 2013, che in ipotesi potrebbe anche comportare l'estinzione del giudizio in corso di fronte al Tribunale, non dovrebbe avere effetti sull'ammissibilità della questione. L'autonomia del giudizio costituzionale rispetto a quello in cui è sorta la questione stessa, di cui è espressione l'art. 18 delle Norme Integrative per i Giudizi di fronte alla Corte costituzionale, non consente infatti di attribuire alcun rilievo alla cosiddetta "irrilevanza sopravvenuta"[64].

Nel merito, il Tribunale muove tre ordini di obiezioni alla norma in questione: essa violerebbe, sotto più profili, il principio di uguaglianza; inciderebbe, modificando direttamente un provvedimento di sequestro di competenza esclusiva della magistratura, sull'attività giurisdizionale in corso; contrasterebbe con il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire reati concretizzatosi, nel presente caso, proprio attraverso l'adozione del provvedimento di sequestro.

Su queste ultime due censure, di fatto sovrapponibili a quelle mosse dal G.I.P., sia consentito rinviare integralmente a quanto già scritto sia sopra, sia nel precedente saggio[65], non senza ribadire che esse appaiono condivisibili.

Quanto alle osservazioni relative alla violazione del principio di uguaglianza, va segnalato che si tratta di un effetto tipico delle leggi-provvedimento, ed in particolare

63. Su questi profili, cfr., *ex multis,* G.U. Rescigno, *Ancora sulle leggi-provvedimento, sperando che la Corte cambi opinione*, in *Giur. cost.,* 2008, 2877 e ss.
64. Cfr. quanto già segnalato *sub* nota 34, cui si rinvia integralmente.
65. G. Arconzo, *Note critiche sul "decreto legge* ad Ilvam*"*, cit., *passim*.

delle leggi con destinatari determinati. Già all'inizio del secolo scorso, la dottrina osservava come i caratteri dell'uniformità e dell'uguaglianza venissero meno "*ove in ogni caso singolo sia lecito applicare una norma diversa*"[66]. Anche più recentemente si è evidenziato come la violazione del principio di uguaglianza rappresenta il minimo comun denominatore delle leggi provvedimento. Per definizione, infatti "*ogni legge provvedimento non rispetta la parità tra i soggetti dell'ordinamento*"[67].

In effetti, non pare possibile avanzare dubbi sul fatto che, come ricorda il Tribunale, la norma in questione riservi ad Ilva un trattamento privilegiato rispetto a tutte le altre imprese che non hanno la possibilità di commercializzare eventuali beni sequestrati in ragione del fatto che tali beni costituiscono il prodotto del reato.

Di fronte a questa obiezione, il giudizio della Corte, se terrà fede alla giurisprudenza fin qui affermatasi in tema di leggi provvedimento, finirà di fatto nel tramutarsi in uno scrutinio sulla ragionevolezza della disciplina *ad Ilvam*[68].

Si tratterà, in altre parole, di verificare se si sia in presenza di quelle "*situazioni obiettive determinate da ragioni contingenti e particolari*"[69], che rendono, in definitiva, la differenziazione ragionevole. In altre parole, poiché il "*principio di eguaglianza richiede che la legge singolare corrisponda a una obiettiva diversità della situazione considerata, rispetto a situazioni omogenee, la quale giustifichi razionalmente la disciplina differenziata per questa adottata",* la violazione dell'art. 3 della Costituzione si ha soltanto nei casi in cui il trattamento riservato ai destinatari determinati dalla legge non è giustificato da una originaria e effettiva differenziazione di situazioni omogenee.

Ora, secondo quanto più volte affermato dal Ministro dell'Ambiente, e secondo quanto si può leggere nella premessa al decreto legge, il decreto legge si pone l'obiettivo di garantire "l'immediata esecuzione di misure finalizzate alla tutela della salute ed alla protezione ambientale". Ciò comporta in primo luogo che anche lo scrutinio sulla ragionevolezza della norma che consente retroattivamente la commercializzazione dei beni non possa prescindere dallo svolgimento di quel giudizio sul bilanciamento tra tutela della salute e dell'ambiente e ragioni dell'impresa che si è descritto nel paragrafo precedente.

Se pure sarà ritenuto ragionevole dalla Corte l'apprezzamento che ha portato il legislatore a concedere ad Ilva, nel rispetto delle prescrizioni dell'AIA, la possibilità di produrre nonostante gli impianti siano tuttora pericolosi per la salute e l'ambiente, la Corte dovrà poi verificare se le ragioni addotte all'autorizzazione della commercializzazione dei beni illecitamente prodotti siano effettivamente sussistenti.

Ciò comporterà la necessità per la Corte di comprendere se ed in che modo la (mancata) commercializzazione di tali beni interferisca con il funzionamento degli impianti e dunque con il risanamento ambientale. Si tratta di una verifica indispensabile perché, secondo la prospettiva adottata nel decreto legge, soltanto il funzionamento degli impianti consente il rispetto delle prescrizioni contenute nell'AIA.

Sul punto, come è evidente, la decisione non sarà delle più semplici, anche perché pare indispensabile che, a tal fine, la Corte verifichi la veridicità delle affermazioni più volte effettuate da Ilva secondo cui non vi sarebbe più spazio per lo stoccaggio di altri beni prodotti e secondo cui solo grazie agli introiti della vendita di quei beni sarebbe possibile garantire la continuità aziendale[70].

66. F. Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo,* in V.E. Orlando (a cura di), *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano,* Milano, 1907, 105.

67. G.U. Rescigno, *Dalla sentenza n. 137/09 della Corte costituzionale a riflessioni più generali sulle leggi-provvedimento*, in *Giur. It.,* 2010, 531 e ss.

68. Già L. Paladin, *La legge come norma e come provvedimento,* in *Giur. cost.,* 1969, 894-895, segnalava come nella giurisprudenza della Corte costituzionale degli anni '60 del secolo scorso tutte le questioni sollevate con riferimento a norme dal carattere individuale finivano per risolversi in sindacati sulla loro ragionevolezza.

69. Cfr. Corte cost. sent. 22 dicembre 1961, n. 68, in *Giur. cost.,* 1258 e ss., con osservazione di L. Paladin, I*n tema di leggi personali*, nonché Corte cost., sent. 14 aprile 1969, n. 80, in *Giur. cost.,* 1969, 1141 e ss.

70. Cfr, ad esempio, il comunicato Ilva del 23 gennaio 2013, consultabile sul sito internet dell'azienda.

È vero, in altre parole, che la possibilità di procedere al risanamento degli impianti e di pagare gli stipendi dei dipendenti discende esclusivamente dagli introiti della vendita di quei beni sequestrati? La risposta non è certo facile, ma – se la Corte non dovesse riscontrare l'incostituzionalità della norma in ragione della sua diretta incidenza su un provvedimento giurisdizionale – pare indispensabile che essa risponda preliminarmente a questa domanda. Diversamente, lo svolgimento di quell'accurato giudizio di ragionevolezza che la Corte afferma necessario laddove le siano sottoposte questioni relative a leggi-provvedimento, risulterebbe praticato solo a parole.

8 Conclusioni

Livio Paladin osservava magistralmente in un suo scritto, fondamentale per chi studia i temi delle leggi-provvedimento, che "*fino a quando il legislatore sarà sopraffatto dalla mole dei suoi compiti, incapace di guidare e costretto a rincorrere lo sviluppo della collettività, non pianificando, ma tamponando e ponendo rimedio alle richieste più insistenti che la società (…) gli rivolge, giuristi e giudici ne risentiranno inevitabilmente*"[71]. Parole evidentemente attualissime, pur se scritte oltre quarant'anni orsono e che descrivono perfettamente la situazione creatasi nella vicenda Ilva.

La Corte costituzionale si trova infatti oggi a dover prendere una decisione estremamente complicata. Le difficoltà, come è ovvio, non sono solo quelle giuridiche, legate alla scarsa chiarezza del dettato del decreto legge e di alcuni degli atti con i quali la Corte è stata investita delle questioni sopra analizzate. Se infatti ciò rende la soluzione della questione di costituzionalità intricata dal punto di vista giuridico, essa lo è forse anche di più dal punto di vista delle ricadute sociali che, in un caso come nell'altro, potrà avere.

In considerazione di ciò, quello che certamente si chiede alla Corte in questa occasione è di assumere una decisione sul merito delle delicate questioni che le sono state sottoposte, anche di fronte alla non perfetta redazione degli atti con cui essa è stata chiamata in causa.

Non senza ignorare però alcuni drammatici dati che devono sempre necessariamente tenuti presenti nell'approccio a questa vicenda: si tratta dei dati dello Studio Sentieri, che vede ad esempio gli abitanti della Città di Taranto incorrere in un "*eccesso tra il 10% e il 15% nella mortalità generale e per tutti i tumori in entrambi i generi*", nonché in un "*eccesso compreso tra il 50%(uomini) e il 40%(donne) di decessi per malattie respiratorie acute (…), associato a un aumento di circa il 10% nella mortalità per tutte le malattie dell'apparato respiratorio*"; o ancora "*un eccesso di circa il 30% nella mortalità per tumore del polmone, per entrambi i generi*"[72].

È anche alla luce di questi dati di fatto che dovrà essere risolta una vicenda che, sebbene la Corte abbia fissato con sollecitudine, per il prossimo aprile, la trattazione delle questioni incidentali, sarà definita quando già saranno trascorsi nove mesi dal suo inizio.

71. L. Paladin, *La legge come norma e come provvedimento,* cit., 897.

72. Lo "*Studio Epidemiologico Nazionale dei Territori e degli Insediamenti Esposti a Rischio da Inquinamento in 44 siti inquinati italiani"* è curato dall'Istituto Superiore di Sanità ed è consultabile sul sito internet dell'ente.