



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

IL “DECRETO ILVA”: PROFILI DI COSTITUZIONALITÀ DI UNA LEGGE-PROVVEDIMENTO*

di

Andrea Marchetti

*(Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa)*

17 luglio 2013

Sommario: 1. Premessa. - 2. La nozione di legge-provvedimento come atto formalmente legislativo ma sostanzialmente amministrativo. - 3. Profili di ammissibilità delle leggi-provvedimento nel composito quadro del dibattito dottrinale. - 3.1 (segue) e nella giurisprudenza della Corte Costituzionale. - 4. Il decreto legge 207/2012 alla prova del giudizio in via incidentale: considerazioni preliminari. - 4.1. (segue) e il percorso impervio seguito dalla Corte costituzionale.

1. Premessa.

Non può che essere condivisa l'opinione di coloro¹ che hanno, sin dalla sua emanazione, ricondotto il decreto legge 207/2012 ad un caso di legge-provvedimento giungendo persino a ribattezzarlo «decreto legge *ad Ilvam*»². Del resto, guardando al contenuto del testo del decreto, non si può non rilevare la natura provvedimentale di due disposizioni in esso contenute: l'art. 3, espressamente riferito all'impianto siderurgico della società Ilva s.p.a. di

* Intervento al Convegno "Il caso Ilva: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro, il diritto ci offre soluzioni?", tenutosi il 15 marzo 2013 e organizzato dall'Istituto Dirpolis della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

¹ R. Bin, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, pag. 5 e ss.

² L'espressione è di G. Arconzo, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, pag. 16 e ss.

Taranto e, ancora prima, l'art. 1, il quale, sebbene non esplicitamente destinato a produrre effetti nei confronti del solo stabilimento tarantino, risulta chiaramente ritagliato sulla specifica vicenda che ha tristemente coinvolto la città pugliese³.

L'oggetto di questo contributo consiste proprio nell'analisi della vicenda del caso Ilva dal punto di vista della tecnica normativa che è stata utilizzata dal Governo (e conseguentemente dal Parlamento in sede di conversione del decreto legge) con il tentativo di apporre una qualche soluzione all'intricatissima vicenda giuridica e sociale occasionata dall'attività produttiva dello stabilimento siderurgico di Taranto e dai conseguenti interventi dell'autorità giudiziaria. Prima di soffermarsi sul caso concreto, dando conto anche del recente pronunciamento della Consulta nel merito del contenuto provvedimentale del decreto, muoveremo su un piano più generale, tentando di effettuare una breve ricostruzione circa la natura, la nozione e l'ammissibilità costituzionale delle leggi-provvedimento, la quale potrà contribuire a far comprendere e valutare consapevolmente le scelte effettuate dal Governo nel merito del caso di specie e, in sede di giudizio di costituzionalità, dal Giudice delle leggi.

Delle leggi-provvedimento gli studiosi italiani delle fonti del diritto si sono occupati da sempre⁴, così come con essa ha dovuto fare i conti la stessa giurisprudenza costituzionale sin dalle sue prime pronunce⁵. Tale interesse, del resto, non può dirsi certo scemato se si considera che con la progressiva evoluzione della forma di stato, in particolare a seguito dell'affermazione dello Stato sociale, e dunque l'assunzione diretta da parte dello Stato di compiti sociali, anche il fenomeno delle leggi-provvedimento ha vissuto una certa acutizzazione, dovuta al fatto che la vasta attività sociale dello Stato si è avvalsa della legge quale strumento per la concreta amministrazione dei bisogni dei consociati in vista della redistribuzione delle risorse economiche⁶.

³ Come sostenuto da A. Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, 1, pag. 7 e ss., «la natura provvedimentale dell'atto [...] non è rivelata tanto, o soltanto, dalla presenza di espliciti riferimenti a situazioni o a soggetti specifici» ma è semmai «la ristrettezza dell'effettivo ambito applicativo della disciplina a fare di una legge (o di un atto ad essa equiparato sul piano dell'efficacia) una legge-provvedimento».

⁴ I primi studi in materia risalgono addirittura a F. Cammeo, *Della manifestazione di volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in V.E. Orlando (a cura di), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, Milano, 1903, pag. 3 e ss. Per un approfondimento circa le origini storiche degli studi in materia si veda S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, pag. 50 e ss.

⁵ Si veda in tal senso già Corte Cost., 25 maggio 1957, n. 59 con la quale Corte ammise la propria competenza a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi provvedimento. Uno dei primi casi di legge-provvedimento nella storia repubblicana risale alla riforma del 1950 (l. 230/1950) con la quale venne delegato il Governo a provvedere con decreti legislativi all'approvazione dei piani particolareggiati di espropriazione. Anche per una breve ricognizione dei principali casi di leggi dal contenuto provvedimentale si veda R. Dickmann, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1999, pag. 928 e ss.

⁶ Sull'incidenza che l'evoluzione dello Stato sociale ha avuto in merito all'utilizzo e alla diffusione delle leggi-provvedimento si veda: A. Sarandrea, *Legge-provvedimento*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pag. 3430 e ss.; S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., pag. 106 e ss.

Questo contributo cercherà di muovere innanzitutto dai due formanti sopra richiamati, quello dottrinale e quello giurisprudenziale, per chiarire meglio i contenuti e la nozione delle leggi-provvedimento per poi soffermarsi sulle specificità del caso concreto che ha dato origine all’emanazione del “decreto Ilva”.

2. La nozione di legge-provvedimento come atto formalmente legislativo ma sostanzialmente amministrativo.

L’interesse della letteratura pubblicistica per le leggi-provvedimento risale agli anni ’60, soprattutto grazie al lavoro monografico di Costantino Mortati⁷, opera che ha segnato il successivo sviluppo del dibattito dottrinale in materia, imponendo agli studiosi che si sono approcciati al tema alcuni punti fermi dai quali non poter prescindere.

La nozione di legge-provvedimento è stata dallo stesso Autore elaborata in antitesi a quella della legge generale e astratta, nel senso che il carattere puntuale e concreto del suo contenuto è stato valutato come tratto distintivo rispetto alla generalità (intesa come capacità della norma di riferirsi ad un numero indistinto di destinatari) e all’astrattezza (intesa come capacità della norma di riferirsi ad un numero indistinto di comportamenti) che normalmente dovrebbe connotare le norme di legge⁸. Pur essendo la generalità e l’astrattezza della norma giuridica considerate come caratteri fondamentali di un ordinamento⁹, soprattutto in funzione della

Un’aspra critica alla scelta di giustificare interventi puntuali e concreti da parte del legislatore in ragione delle esigenze di *welfare* si rinviene in F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, pag.115 e ss.

⁷ C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.

⁸ In particolare si veda sul punto C. Mortati, op. ult. cit., 1968, pag. 3 e ss. in base al quale l’elemento di affinità tra le varie leggi-provvedimento è la concretezza, la quale «si presenta però con due aspetti diversi, secondo che sia conferita alla legge dalla determinatezza dei soggetti che ne sono i soli destinatari, oppure da quella della situazione che, se anche interessa una molteplicità di soggetti e conferisce pertanto alla legge che la disciplina l’impronta della generalità, è presa in considerazione quale evento speciale o transitorio. Concretezza che però, nell’uno e nell’altro caso, darebbe luogo ad un’alterazione della funzione tipica della legge, contrassegnata dalla contemporanea presenza dei tre requisiti della generalità, dell’astrattezza, della stabilità».

⁹ Si veda sul punto V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, pag. 27 per il quale «anche ad ammettere che il concetto logico della norma non ne implichi necessariamente la generalità-astrattezza, è tuttavia innegabile che la generalità rappresenta – quanto meno – un carattere “naturale” delle norme costituenti il diritto oggettivo». Lo stesso Autore riconosce comunque la possibilità che vi siano leggi formali dal contenuto non normativo (v. *infra*).

La dottrina in verità non concorda nell’individuare nei soli caratteri della generalità, astrattezza e novità gli elementi identificativi della norma giuridica. Si veda in tal senso A. Pizzorusso, *Disposizioni sulla legge in generale. Delle fonti del diritto (artt. 1-9)*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario al codice civile*, Bologna, 1977, pag. 16, per il quale l’elemento distintivo della norma è dato esclusivamente dalla sua efficacia *erga omnes*; G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, pag. 17, per il quale l’elemento decisivo che distingue gli atti normativi dagli altri atti giuridici è determinato dalla loro forma, «da intendersi nel senso pregnante del tipo di funzione di cui sono espressione, del tipo di procedimento e del tipo di soggetti che vi partecipano: se si vuole, del tipo di potere giuridico che li produce»; dello stesso orientamento di Zagrebelsky, R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. Cicu, F. Messineo (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1998, pag. 67 e ss. Più articolata, invece, la posizione di G.U. Rescigno, *L’atto normativo*, Bologna, 1998, pag. 21 e ss.: per individuare gli atti normativi, l’Autore, salvo eccezioni che tenta

garanzia delle libertà individuali¹⁰, la loro eventuale carenza non è considerata tale da integrare *ipso facto*, secondo quanto viene riconosciuto anche da un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato¹¹, un'ipotesi di illegittimità costituzionale. Il carattere generale ed astratto della norma funge sicuramente da garanzia per il pieno riconoscimento delle libertà individuali, sottraendo al potere discrezionale della Pubblica Amministrazione il riconoscimento e la tutela di determinate situazioni soggettive, ma non è ritenuto condizione necessaria della norma giuridica. Del resto già con Crisafulli l'esistenza delle leggi-provvedimento veniva ricondotta, insieme ad altre prassi e tendenze spesso patologiche dell'esercizio della funzione legislativa, più che ad un'ipotesi di violazione delle norme costituzionali, all'interno del più ampio fenomeno di crisi della legge, inteso come fattore di «gravissima marginalizzazione nel quadro di processi di regolazione sempre più articolati e complessi che mette a rischio la stessa funzione che l'istituto parlamentare è chiamato a svolgere negli equilibri della nostra forma di governo»¹².

Questa ricostruzione della nozione e del contenuto della legge-provvedimento, fondata su un approccio in negativo rispetto all'individuazione degli elementi identificativi della legge, risulta invero coerente con un altro importante principio di teoria generale delle fonti, elaborato da Crisafulli in merito alla distinzione tra disporre e provvedere, che a sua volta richiama la distinzione tra norma e precetto¹³. Questa distinzione vede nella norma, connotata dal fatto di ricollegare ad un'ipotesi generale ed astratta una conseguenza doverosa, lo strumento del “disporre” e nel precetto, caratterizzato da una conseguenza doverosa ricollegata ad una situazione fattuale concreta, lo strumento del “provvedere”. Come lo stesso Autore rammenta, non sempre, tuttavia, la distinzione tra il “disporre” e il “provvedere” si presenta in modo così chiaro¹⁴: vi sono spesso norme che non rispecchiano a pieno lo schema appena tratteggiato¹⁵. Il fenomeno delle leggi-provvedimento ne è un esempio concreto. Queste, pur rivestendo la forma dell'atto legislativo e, di conseguenza, non essendo

comunque di indicare, ricorre sia al criterio formale che a quello sostanziale, fondato sulla generalità e astrattezza del comando.

¹⁰ V. Crisafulli, ult. cit., pag. 29.

¹¹ V. *infra*, paragrafo 4.

¹² P. Caretti, *La “crisi” della legge parlamentare*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2010. Sul fenomeno della “crisi” della legge si veda anche P. Caretti, *Il ruolo della legge statale oggi*, in M. Ruotolo (a cura di), *La funzione legislativa oggi*, Napoli, 2007, pag. 45 e ss. Per quanto invece in particolare riguarda la riconducibilità del fenomeno delle leggi provvedimento alla crisi della legge si veda F. Modugno, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla “crisi” della legge*, in Id. (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, pag. 1 e ss.

¹³ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pag. 24 e ss.

¹⁴ V. Crisafulli, ult. cit., pag. 31.

¹⁵ Proprio in ragione di tale constatazione l'Autore aggiunge al carattere della generalità e dell'astrattezza quella della novità intesa come capacità di una norma di sostituire, modificare o integrare preesistenti norme generali ed astratte. Cfr. V. Crisafulli, ult. cit., pag. 30 e ss.

distinguibili dalle altre leggi, assumono, infatti, le sembianze di un precetto avendo ad oggetto un contenuto che scaturisce da una situazione fattuale concreta, discostandosi in tal modo dalla regola generale per la quale la legge si dovrebbe caratterizzare per il suo contenuto generale ed astratto¹⁶.

La legge-provvedimento, ponendosi in perfetta antitesi alla legge generale ed astratta, si identifica dunque come atto formalmente legislativo ma sostanzialmente amministrativo, che disciplina in modo puntuale e concreto una particolare fattispecie, cosicché «la legge provvedimento, rispetto a tutte le altre leggi, si individua soltanto in base al suo contenuto, che appunto si sostiene essere il contenuto tipico di qualunque provvedimento amministrativo»¹⁷.

Appare dunque evidente come dalla nozione stessa di legge-provvedimento emerga un implicito rinvio alla teoria della legge in senso formale la quale «qualifica l'atto legislativo sulla base di criteri formali quali l'emanazione da parte dell'organo titolare della funzione legislativa di un atto formato mediante il procedimento legislativo e avente forma di legge, anche se a contenuto sostanzialmente amministrativo»¹⁸ e dunque non riconducibile ad una norma giuridica. Sulla base di questa teoria¹⁹ la dottrina ha potuto facilmente riconoscere l'ammissibilità di leggi dal contenuto concreto e particolare, fondando appunto le proprie argomentazioni su una connotazione in senso formale dell'atto giuridico legge²⁰, in forza della quale un provvedimento è qualificabile come legge nella misura in cui rispetti i requisiti formali e procedurali previsti dall'art. 70 Cost. e dai regolamenti parlamentari. Sulla scorta di tale principio è stata poi conseguentemente affermata l'equiparazione delle leggi-

¹⁶ Crisafulli ammette che se pur il contenuto naturale della legge debba essere "normativo" (inteso come generale, astratto e innovativo) non sempre questo contenuto viene rispettato, anche in ragione delle ipotesi espressamente ammesse dalla Costituzione (così l'art. 80 e 81). Per tale ragione viene richiamata la distinzione tra leggi soltanto formali «nelle quali, cioè, alla forma dell'atto non corrisponde un contenuto normativo» e «leggi formali che siano tali anche dal punto di vista materiale, ossia atti normativi». Solo queste ultime, secondo l'Autore, sarebbero concretamente ammissibili nel nostro ordinamento; tuttavia, per sua stessa ammissione, questa opinione incontra continue smentite nella prassi parlamentare. Cfr. V. Crisafulli, ult. cit., pag. 71 e ss.

¹⁷ G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto pubblico*, 2007, 2, pag. 320.

¹⁸ S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., pag. 79.

¹⁹ Per una breve sintesi in merito alla contrapposizione tra nozione sostanzialistica e nozione formale di fonte del diritto si vedano tra gli altri: A.A. Cervati, *Art. 70*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1985; R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., pag. 57 e ss.; F. Modugno, *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino, 2008, pag. 79 e ss. il quale in particolare riconduce le due nozioni, rispettivamente, all'interno della nozione teoretica e dogmatica della fonte del diritto.

²⁰ La dottrina è ormai unanime nel fondare il riconoscimento di un atto normativo sul criterio formale, si veda *ex multis*: G. Zagrebelsky, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit., pag. 17; G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, cit., pag. 128; R. Guastini, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., pag. 67 e ss.; P. Caretti, U. De Siervo, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2012, pag. 573.

provvedimento alle altre leggi anche dal punto di vista della loro forza e del loro valore²¹, essendo comunque anche queste astrattamente idonee a produrre innovazioni nell'ordinamento giuridico e a resistere alle vicende di modificazione, sospensione e abrogazione da parte di atti non dotati della medesima forza di legge. A ciò deve poi aggiungersi anche il fatto che, così come ogni altra fonte primaria, queste possono essere soggette al solo sindacato giurisdizionale della Corte Costituzionale, come peraltro da sempre sostenuto dal medesimo giudice²².

3. Profili di ammissibilità delle leggi-provvedimento nel composito quadro del dibattito dottrinale.

Il profilo che più di ogni altro ha da sempre caratterizzato il dibattito dottrinale circa il contenuto e la natura delle leggi-provvedimento è quello relativo alle loro condizioni di validità e ai connessi profili di ammissibilità costituzionale. Il tema delle leggi-provvedimento è stato, in altre parole, affrontato prevalentemente con riferimento agli aspetti relativi alla loro legittimità costituzionale.

Proprio rimanendo ancorati a questo punto di osservazione, la ricostruzione concettuale da cui occorre muovere è ancora una volta quella di Mortati. Nella sua opera monografica questi ha delineato una dicotomia interna alla categoria delle leggi-provvedimento che ha condizionato sia la scienza giuridica che il Giudice delle leggi e con la quale ci si deve ancora oggi confrontare per valutare la legittimità di una legge dal contenuto puntuale e concreto. Tale distinzione ha portato a distinguere tra le leggi che «dispongono in esecuzione a precedenti leggi generali» (oggi definite “leggi-provvedimento esecutive”) e quelle che «innovano a queste per la disciplina di singoli rapporti»²³ (oggi definite “leggi-provvedimento innovative”)²⁴. Queste ultime, nonostante il loro carattere particolare e concreto, contribuiscono ad innovare l'ordinamento giuridico regolando situazioni nuove altrimenti non previste per il singolo destinatario della norma giuridica; le altre, quelle meramente esecutive, invece, contengono statuizioni esecutive di leggi anteriori e dunque come tali sono

²¹ In merito alla nozione di forza e valore di legge si veda A.M. Sandulli, *Legge. Forza di legge. Valore di legge*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1958, pag. 299 e ss.

²² Con la già richiamata pronuncia Corte Cost. n. 59/1957 il giudice costituzionale aveva espressamente riconosciuto il valore di legge delle leggi provvedimento e, conseguentemente, affermato altresì la loro forza di legge.

²³ Le due citazioni sono riferite a C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit., pag. VI.

²⁴ In realtà la dottrina ha elaborato anche altre classificazioni relative al contenuto e agli effetti delle leggi provvedimento. Tra queste si veda: S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., pag. 137 e ss.; G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., pag. 319 e ss.

potenzialmente fungibili rispetto ad un provvedimento amministrativo e non a caso sono da taluni definite anche «leggi in luogo di provvedimento»²⁵.

A questa distinzione l'Autore, così come del resto la stessa giurisprudenza costituzionale, non ha fatto seguire alcuna diversificazione in ordine all'efficacia di questo particolare atto legislativo, nonché in relazione alla loro valutazione in termini di legittimità costituzionale. Altri, invece, proprio in considerazione di essa, hanno invece elaborato una teoria che distingue i due *tipi* di legge-provvedimento anche dal punto di vista della loro legittimità costituzionale. Se dunque Mortati ammetteva entrambe le due ipotesi di leggi-provvedimento, una diversa opinione esprimeva Crisafulli²⁶, il quale già prospettava, come oggi la dottrina più avvertita²⁷, dubbi di costituzionalità relativamente alle leggi-provvedimento esecutive, in particolare in ragione del rischio di violazione del principio della separazione dei poteri e di riserva di amministrazione²⁸.

Se da un lato la classificazione di Mortati in merito alla distinzione tra leggi-provvedimento esecutive e innovative ha resistito nel tempo, sopravvivendo ancora oggi nelle maggiori e più rilevanti ricostruzioni in materia di fonti del diritto, dall'altro, i dubbi di costituzionalità avanzati da Crisafulli, se pur inizialmente minoritari, hanno costituito un terreno fertile su cui successivamente si è sviluppato il dibattito dottrinale circa l'ammissibilità delle leggi dal contenuto provvedimentale. La posizione della scienza giuridica in merito a questo particolare aspetto non può tuttavia essere semplicisticamente ricondotto alle sole posizioni dei due autorevoli giuristi. Da un'analisi più approfondita della letteratura in argomento emerge, infatti, una riconsiderazione generale, ancorché limitata rispetto alla sua effettiva ed incisiva portata critica, rispetto all'ammissibilità delle leggi dal contenuto provvedimentale²⁹.

Tra le posizioni di coloro che muovono critiche ad un supino appiattimento alla teoria formalistica della legge per giustificare la costituzionalità delle leggi-provvedimento, emerge,

²⁵ R. Dickmann, *La legge in luogo di provvedimento*, cit., pag. 917 e ss.; R. Dickmann, *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento amministrativo (nota a Corte cost., 8 maggio 2009, n. 137)*, in www.federalismi.it, n. 11/2009; G. Parodi, *Le fonti del diritto*, in A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2012, pag. 97 e ss.

²⁶ V. Crisafulli, voce *Fonti del diritto*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1968, pag. 950 e poi V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pag. 71 e ss.

²⁷ Cfr. *ex multis*: F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pag. 116 e ss.; G. Parodi, *Le fonti del diritto*, cit., pag. 98 e ss.; G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., pag. 319 ss.

²⁸ L'Autore avvertiva come emergessero «numerosi indizi nel senso che sussista una riserva di concrete provvedere, nei singoli casi, in attuazione o sulla base di previe norme di legge». V. sul punto V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pag. 79. In merito all'esistenza nel nostro ordinamento di una riserva di amministrazione si veda *infra* paragrafo 3.1.

²⁹ Per una ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali sul contenuto della funzione normativa (nel senso della generalità ed astrattezza) si veda N. Lupo, *Art. 70*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pag. 1338 e ss.

per l'efficacia della sua ricostruzione, quella di Rescigno. Riprendendo e ampliando la ricostruzione operata da Mortati, egli ha infatti elaborato alcune considerazioni che portano ad una valutazione più articolata della questione della legittimità costituzionale delle norme dal contenuto puntuale e concreto. Rescigno distingue, all'interno della *species* delle leggi-provvedimento innovative, tra quelle che determinano situazioni di vantaggio in favore del soggetto cui la legge è destinata e quelle che, viceversa, determinano svantaggi nella sua sfera giuridica³⁰. Questa distinzione nasce in funzione della scelta dell'Autore di estendere l'area dell'illegittimità costituzionale anche alle leggi-provvedimento che determinano situazioni di svantaggio sia per la sfera giuridica che per quella economico-patrimoniale dell'individuo³¹. Questa teoria dell'incostituzionalità delle leggi-provvedimento "di svantaggio" si fonda sullo sviluppo (una sorta di applicazione analogica) del principio della riserva di legge in materia di restrizione delle libertà fondamentali: in altri termini, così come la Costituzione pone una riserva di legge (da intendersi come legge generale ed astratta) per le restrizioni delle libertà fondamentali, altrettanto deve ritenersi imposto in ordine a quelle norme che determinano una compromissione della sfera giuridica o patrimoniale dell'individuo. Per cui «ogni qual volta la legge prevede obblighi o divieti o comunque svantaggi per gli individui [...] la legge deve essere generale ed astratta» e ciò a prescindere dal fatto che essa sia qualificabile come "innovativa" entro il sistema legislativo o "esecutiva" di precedente legge: «nell'un caso e nell'altro essa è incostituzionale»³². Rescigno si sofferma, invero, anche sull'ammissibilità delle leggi-provvedimento meramente esecutive, sostenendo la loro incostituzionalità in ragione di una convincente argomentazione che costituisce oggi, insieme a quella della possibile violazione del principio di eguaglianza, la principale limitazione ad un pacifico ed unanime riconoscimento della legittimità costituzionale delle leggi dal contenuto provvedimentale.

Tale argomentazione si fonda sulla presunta violazione che la norma dal contenuto puntuale e concreto, la quale si configura peraltro come meramente attuativa di una precedente norma di legge, integrerebbe rispetto al principio, costituzionalmente fondato, della riserva di atto amministrativo³³. Benché non espressamente delineata in Costituzione come la riserva di giurisdizione (sia generale *ex art. 24 Cost.*, che specifica come per esempio quella di cui

³⁰ G.U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, cit., pag. 326-328.

³¹ Diversa è infatti la posizione dell'Autore in merito alle leggi provvedimento innovative che attribuiscono all'individuo vantaggi sottoforma di diritti o poteri. In tal caso infatti la legge non è di per sé incostituzionale, salvo verificarne la *ratio* e valutarne dunque la ragionevolezza alla luce del principio di non discriminazione. V. G.U. Rescigno, ult. cit., pag. 328.

³² Le citazioni sono tratte da G.U. Rescigno, ult. cit., pag. 326.

³³ G.U. Rescigno, ult. cit., pag. 338.

all'art. 13 Cost.), esisterebbe cioè un'area riservata all'azione amministrativa il cui perimetro è delineato dal principio della separazione dei poteri e dal principio democratico, il cui combinato impedirebbe l'adozione di atti dal contenuto sostanzialmente amministrativo sotto forma di legge. Infatti «il legislatore che prima approva la legge e poi pretende di applicarla sottrae al giudice la essenziale funzione di controllare l'esercizio del potere sulla base della legge», così da rendere evidente come la riserva di atto amministrativo si configuri come «una conseguenza della riserva di giurisdizione»³⁴.

Più radicale ed incisiva si configura, invece, la posizione di Sorrentino, il quale dissente apertamente da un'interpretazione formalistica del contenuto del potere legislativo, sostenendo come «l'idea che la funzione legislativa che l'art. 70 attribuisce alle camere possa ridursi al potere di fare leggi, senza alcuna indicazione sul loro contenuto, non appare, alla luce del complessivo disegno costituzionale, del tutto giustificata»³⁵. Ad una lettura più attenta la Costituzione detterebbe dunque precise indicazioni in ordine ai caratteri, anche sostanziali, della funzione legislativa. Queste riflessioni trovano fondamento in alcune disposizioni del testo costituzionale che da un lato sembrerebbero precludere implicitamente la possibilità di un intervento normativo da parte del Parlamento in senso puntuale e concreto in ragione della natura ontologicamente generale ed astratta della funzione normativa e che, dall'altro lato, consentirebbero di affermare, così come sostenuto da Rescigno e prima ancora da Crisafulli, la presenza di una vera e propria riserva di procedimento amministrativo³⁶. Si fa riferimento, quanto al primo dei due aspetti richiamati, per un verso, agli artt. 70, 76, 77 e 117 Cost. i quali implicitamente affiderebbero alla legislazione parlamentare un ruolo di «guida e d'indirizzo della normazione statale e regionale»³⁷ e, per l'altro, allo stesso art. 3 Cost., in ragione del carattere tendenzialmente derogatorio delle leggi-provvedimento e delle potenziali discriminazioni da esse perpetrabili. La riserva di procedimento amministrativo troverebbe invece il proprio presupposto nell'art. 97 Cost. e dunque nei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione i quali costituiscono a loro volta il fondamento delle

³⁴ G.U. Rescigno, ult. cit., pag. 339.

³⁵ F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pag. 117.

³⁶ Non costituiscono secondo l'Autore elementi di ostacolo alla propria tesi nemmeno le ipotesi di leggi-provvedimento espressamente contemplate in Costituzione e che Crisafulli definiva «leggi solo formali» (così all'art. 80 e 81 Cost.) trattandosi di fattispecie nelle quali il Parlamento svolge in forma legislativa attività di controllo. Solo l'art. 43 Cost. in realtà rappresenterebbe «un'eccezione alla regola generale del carattere normativo della funzione legislativa». Cfr. F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pag. 125.

³⁷ F. Sorrentino, ult. cit., pag. 118. In particolare l'Autore sostiene come questo ruolo risulti maggiormente evidente facendo riferimento alle riserve di legge presenti in Costituzione, le quali assegnerebbero in via esclusiva al legislatore le «scelte caratterizzanti» nelle materie riservate.

garanzie consacrate dal legislatore nella legge 241/1990 in favore dell'individuo destinatario degli effetti del provvedimento.

Se a tali profili di presunta inammissibilità si aggiungono anche quegli connessi alla violazione delle garanzie giurisdizionali, la prospettiva di ammettere la piena legittimità delle leggi dal contenuto provvedimentale appare tutto fuorché pacifica. L'adozione di norme dal contenuto provvedimentale ma dalla forma di legge (potremmo dire di precetti "travestiti" da norme) rischia, infatti, e non può certo dirsi altrimenti, di compromettere le garanzie che la Costituzione, in assenza di forme di accesso diretto alla giustizia costituzionale, ha riservato all'individuo (in particolare agli artt. 24 e 113 Cost.) contro i provvedimenti dell'amministrazione³⁸.

3.1 (segue) e nella giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Abbiamo già detto come la Corte sin dalle sue prime pronunce sia stata investita delle questioni di costituzionalità inerenti alla legittimità delle leggi dal contenuto provvedimentale (fenomeno che tutt'oggi possiamo definire tutt'altro che marginale³⁹) ed abbiamo altresì già anticipato come la prassi da parte del legislatore di ricorrere a simili atti normativi sia stata per lo più ritenuta ammissibile. La Corte non ritiene incompatibile con i principi e le norme costituzionali l'adozione da parte del legislatore di leggi dal contenuto puntuale e concreto, escludendo che la Costituzione ponga un vincolo contenutistico all'atto legislativo⁴⁰. La Consulta, in questo modo, pare implicitamente aver aderito alla c.d. teoria "formalistica" della legge, in base alla quale essa si contraddistinguerebbe dalle altre fonti del diritto non per il suo contenuto ma solo per la sua forma tipica⁴¹.

³⁸ Si veda sul punto F. Sorrentino, ult. cit., pag. 121 e ss. il quale peraltro confuta la tesi, talvolta espressa anche dalla stessa Corte Costituzionale, in base alla quale il giudizio costituzionale è comunque in grado di offrire tutela al singolo nel corso di un giudizio incidentale. Sostiene infatti l'Autore che «per quanti sforzi la Corte possa fare per assimilare il proprio giudizio sulle leggi-provvedimento a quello del giudice amministrativo, la garanzia che essa è in grado di offrire a quelle situazioni è strutturalmente e funzionalmente ben diversa da quella che offre il giudice amministrativo». Si pensi solo ai modi di accesso, alla mancanza di tutela cautelare e all'assenza di forme di impugnazione.

³⁹ A dimostrazione di un fenomeno tutt'altro che marginale nell'ultima legislatura, stando a quanto riportato nel "Rapporto 2012 sulla legislazione" a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, reperibile sul sito www.camera.it alla sezione "Documenti", ben 16 sono state gli interventi normativi classificati come leggi-provvedimento.

⁴⁰ Sostiene la stessa Corte in una delle sue recenti pronunce che «secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (sentenze nn. 248 e 347 del 1995), non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto». V. Corte Cost. sent. 137/2009.

⁴¹ V. in tal senso già le prime pronunce in materia di leggi-provvedimento: Corte Cost. sent. 59 e 60/1957. Solo in un caso, rimasto del tutto isolato, la Corte si è espressa facendo riemergere l'antica distinzione tra legge in senso formale e legge in senso materiale, ammettendo pertanto la possibilità di leggi dal punto di vista formale senza valore di legge dal punto di vista sostanziale e pertanto soggette allo stesso regime di impugnazioni

Tuttavia, per una più corretta disamina della giurisprudenza costituzionale in materia, torna anche in questo caso utile, nonostante il fatto che la Corte non pare finora apprezzarne l'utilità, la distinzione operata da Mortati tra le leggi-provvedimento innovative e quelle esecutive⁴², essendo le prime sicuramente "tollerate" dal giudice costituzionale salvo essere comunque sottoposte ad un più rigoroso scrutinio⁴³ (*strict scrutiny*, mutuando dalla terminologia del *judicial review* statunitense) finalizzato ad escluderne il contenuto discriminatorio, e rappresentando le seconde quelle che hanno posto e continuano a porre maggiori profili di incertezza circa la loro ammissibilità. In ogni caso possiamo certamente affermare come quello dello scrutinio stretto rappresenti oggi, al di là di ogni classificazione, la lente attraverso la quale la Corte asserisce di effettuare la valutazione della legittimità di una legge dal contenuto provvedimentale, consistente in un controllo più rigoroso rispetto a quello a cui sono soggette le altre fonti primarie, ai fini di una valutazione della ragionevolezza e della non arbitrarietà della scelta effettuata dal legislatore.

Come finora costantemente sostenuto nelle sue pronunce, infatti, la Corte in linea di principio ritiene ammissibili le leggi-provvedimento, pur entro determinati limiti: i principali sono costituiti dal principio di ragionevolezza e non arbitrarietà⁴⁴; come è stato più volte ribadito «la legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve, quindi, essere valutata in relazione al loro specifico contenuto»⁴⁵. In ragione di questo tipo di controllo in concreto, la Corte ha stabilito che «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio, la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore» caratterizzato dall'essere «tanto più rigoroso

previste per i provvedimenti amministrativi. In tal caso la Corte ha negato che una legge regionale di approvazione di un atto di pianificazione riguardante un parco potesse aver attribuito al piano stesso valore di legge assoggettando in tal modo l'atto al normale regime delle impugnazioni previsto per i provvedimenti amministrativi. Si veda in tal senso Corte Cost. sent. 225/1999 e il commento critico di U. Rescigno, *Rinasce la distinzione-opposizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, 4, 2013 e ss.

⁴² In realtà questa distinzione non è rinvenibile nella giurisprudenza della Corte Costituzionale la quale solo implicitamente sembra riconoscere la validità di tale classificazione in sede di scrutinio di legittimità, soprattutto quando sono prese in esame le leggi dal contenuto puntuale e concreto che eseguono precedenti norme generali ed astratte.

⁴³ Tra le numerose sentenze che hanno fatto ricorso a tale tipo di giudizio sulle leggi provvedimento si veda Corte Cost. sent. 205/1996, 2/1997, 1537/1997, 185/1998, 364/1999, 267/2007, 241/2008, 137/2009.

⁴⁴ Così come definiti in Corte Cost. sent. 143/1989, 346/1991, 492/1995.

⁴⁵ Corte Cost. sent. 137/2009, punto 2 del considerato in diritto, la quale sul punto rinvia a Corte Cost. sent. 241/2008.

quanto più marcata sia [...] la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo»⁴⁶.

In questi casi lo scrutinio di ragionevolezza⁴⁷, ormai distinto e autonomo da quello di eguaglianza⁴⁸, consiste in un rigoroso e stretto raffronto tra la *ratio* della norma impugnata e altri principi costituzionali quali la parità di trattamento, l'imparzialità ed il buon andamento dell'amministrazione, il principio del legittimo affidamento, nonché nella valutazione della congruità e della necessità dello strumento normativo adottato rispetto al perseguimento del fine da raggiungere nel caso concreto. Inevitabilmente un giudizio che assume ad oggetto del proprio scrutinio simili elementi finisce per assumere le caratteristiche di un giudizio sull'esercizio della funzione legislativa, un giudizio sui motivi che hanno indotto il legislatore a deviare dal normale rapporto tra il provvedere e il disporre - ricorrendo appunto ad una legge dal contenuto provvedimentale - tanto da consentire di ipotizzare la configurabilità di un autonomo vizio di eccesso di potere legislativo⁴⁹.

In realtà, ad una tale enunciazione, in termini di principi, di un rigoroso scrutinio del contenuto della legge, talvolta non segue una coerente valutazione in concreto da parte del

⁴⁶ Corte Cost. sent. 137/2009, punto 2 del considerato in diritto (e così anche Corte Cost. sent. 289/2010, punto 3.1 del considerato in diritto).

⁴⁷ Come ci ricorda F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pag. 133, il principio di ragionevolezza è «uno strumento nelle mani della Corte costituzionale per realizzare l'unità dell'ordinamento e la coerenza delle manifestazioni della funzione legislativa». Sul principio di ragionevolezza si veda anche *ex multis* L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1997, pag. 902 e ss.; R. Bin, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in AA.VV. (a cura di), *Corte Costituzionale e principio di uguaglianza*, Padova, 2002, pag. 159 e ss.; A. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005; F. Modugno, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007.

⁴⁸ Una volta affrancato il principio di ragionevolezza sia dal principio di uguaglianza, sia dalla ricerca del *tertium comparationis*, la Corte ne ha poi potuto affermare la violazione anche in assenza di una sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie omogenee, allorché la norma presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto al contesto normativo preesistente (Corte Cost. sent. 450/2000) o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore (Corte Cost. sent. 416/2000).

⁴⁹ Può essere utile considerare a titolo esemplificativo il giudizio svolto dalla Corte Costituzionale in occasione della sent. 137/2009. In tal caso il giudice costituzionale, trovandosi a dover giudicare sulla fondatezza della questione di costituzionalità relativa ad una legge-provvedimento, ne ha valutato i contenuti alla luce del principio di ragionevolezza guardando alla motivazione e alla *ratio* della legge dovendo risultare chiari i criteri ai quali sono ispirate le scelte e le relative modalità di attuazione. Nel caso di specie la *ratio* giustificatrice dell'intervento normativo non emergeva né dal testo della legge, né dai lavori preparatori. L'intervento del legislatore non è stato pertanto giudicato legittimo in quanto non è stato ritenuto ragionevole il sacrificio imposto dalla legge al principio di uguaglianza (v. punto 2 del considerato in diritto). La Corte ha poi valutato l'irragionevolezza della legge anche in considerazione del procedimento adottato per l'adozione dell'atto, ritenendo come la norma si fosse risolta in un «percorso privilegiato» che ha avuto l'effetto di precludere la possibilità di attivare la tutela giurisdizionale da parte dei soggetti destinatari degli effetti giuridici prodotti dalla stessa.

Sull'eccesso di potere legislativo: C. Mortati, *L'eccesso di potere legislativo*, in *Giurisprudenza italiana*, 1949, pag. 457 e ss.; L. Paladin, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pag. 993 e ss.; F. Modugno, *L'invalidità della legge*, II, Milano, 1970.

giudice costituzionale. Il giudizio si risolve spesso, infatti, del tutto esplicitamente⁵⁰ o in via di fatto⁵¹, in un'analisi volta ad escludere una *palese* irragionevolezza della norma, talvolta persino concludendosi con affermazioni apodittiche di non fondatezza⁵², senza che sia svolta in concreto un'analisi sulla non arbitrarietà del contenuto della legge impugnata ma soprattutto della congruità del mezzo adoperato rispetto al fine da perseguire.

Se da un lato la Corte Costituzionale si è prodigata nell'enunciare i contenuti e le modalità del giudizio da un punto di vista concreto, dall'altro essa difetta di una propria "dottrina" sulle leggi-provvedimento che possa consentire oggi di avere un quadro ben definito in merito alla loro legittimità costituzionale.

A tale scenario di relativa incertezza deve poi aggiungersi il fatto che, finora (e anche in tempi recenti⁵³), la Corte ha negato l'esistenza nel nostro ordinamento di una riserva di amministrazione, sottraendo così un'altra importante argomentazione alla tesi di coloro che professano apertamente l'inammissibilità delle leggi-provvedimento, soprattutto della *species* leggi-provvedimento esecutive. Solo in un caso, risalente al 1962, in relazione ad una legge regionale, i giudici costituzionali hanno affermato l'esistenza del principio del giusto procedimento legislativo validando la ricostruzione crisafulliana fondata sulla distinzione tra provvedere e disporre, tale per cui il legislatore dovrebbe agire per mezzo di norme generali ed astratte e l'amministrazione tramite provvedimenti puntuali e concreti⁵⁴. Al di là di questo isolato riconoscimento, la Corte ha sempre ribadito come non esista in Costituzione (nemmeno rispetto al principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3 Cost.), un particolare vincolo contenutistico per la legge, segnatamente per quanto riguarda i caratteri della

⁵⁰ Sul punto la Corte Cost., pronunciandosi circa la legittimità di una legge dal contenuto provvedimentale così si è espressa: «il giudizio di legittimità costituzionale non può esorbitare dai limiti di un esame sulla palese irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore e non può spingersi fino a considerare la consistenza degli elementi di fatto posti a base della scelta medesima» (sent. 347/1995, punto 3, del considerato in diritto).

⁵¹ Si veda in tal senso la sent. 289/2010 (in particolare il punto 3 del considerato in diritto) dove la Corte ribadisce la sua posizione circa l'ineludibilità di uno scrutinio stretto in merito alla legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento, come quella che era oggetto del giudizio, salvo poi non dimostrare nelle motivazioni le modalità attraverso cui quel giudizio è stato concretamente condotto. Il sindacato della Corte, almeno in questi casi, pare dunque concludersi in una mera enunciazione di intenti che sul piano pratico non trova adeguata esplicazione. Si veda sul punto anche il commento di D. Belvedere, *Lo scrutinio di costituzionalità delle leggi provvedimento: variabilità della soluzione ed "evanescenza" dei relativi criteri utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale*, Nota a Corte Cost. n. 289/2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, n. 1/2011.

⁵² Corte Cost. ord. 25/2001.

⁵³ Corte Cost. sent. 289/2010.

⁵⁴ Si fa qui riferimento a Corte Cost. sent. 13/1962 ed in particolare ove si afferma che «Quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico». Cfr. sul punto F. Sorrentino, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pag. 117.

generalità e dell'astrattezza, finendo così con il privare il cittadino, destinatario della legge-provvedimento degli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento contro gli atti della Pubblica Amministrazione⁵⁵.

Considerazioni a parte meritano poi quelle leggi, dal contenuto puntuale e concreto, che interferiscono con procedimenti o provvedimenti giurisdizionali. In tal caso, per poter valutare la legittimità di simili atti normativi, possiamo fare affidamento su una giurisprudenza costituzionale abbastanza consolidata. Viene ritenuta incostituzionale, infatti, quella legge dal contenuto puntuale e concreto⁵⁶ che determini «una incidenza diretta ed esplicita sul giudicato»⁵⁷, salvo comunque ammettersi la possibilità che una legge possa prevedere la perdita di efficacia di decisioni giurisdizionali purché esse non siano ancora passate in giudicato, risultando ancora impugnabili⁵⁸. In altri termini, i vizi di incostituzionalità si concentrano su quelle leggi «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»⁵⁹. La dichiarazione di incostituzionalità si è dunque limitata finora solo a quelle leggi che avessero un'incidenza diretta ed esplicita su una decisione passata in giudicato, lasciando invece aperta la possibilità di un intervento del legislatore rispetto a situazioni giuridiche soggettive che, pur essendo state interessate da provvedimenti giudiziari, non risultassero ancora coperte dal giudicato.

Tuttavia, secondo un orientamento più recente, anche leggi dal contenuto provvedimentale che interferiscono con giudizi in corso (dunque rispetto a casi non ancora coperti dal giudicato) vengono sottoposte allo stesso scrutinio stretto a cui sono soggette tutte le altre leggi-provvedimento, così che la loro eventuale incostituzionalità viene valutata non tanto *esclusivamente* in ragione del contrasto con la funzione giurisdizionale quanto *anche* in

⁵⁵ Come già anticipato, solo in un caso la Corte ha adombrato la possibilità di prendere in considerazione anche il procedimento seguito per l'adozione dell'atto e dunque la scelta di sottrarre al regime della tutela giurisdizionale prevista per gli atti amministrativi. Anche in quel caso, tuttavia, lo scrutinio sulla costituzionalità della legge è stato condotto sulla base del principio di ragionevolezza.

⁵⁶ Differente considerazione deve, infatti, farsi in relazione alle leggi a vocazione astratta: in tal caso la Corte Costituzionale espressamente ammette la loro legittimità, consentendo pertanto al legislatore che disponga con norma generale ed astratta di incidere anche su pronunce giudiziali passate in giudicato. V. in tal senso Corte Cost. sent. 347/2000 (con il commento di A. Pugiotto, *Il legislatore interprete e le "colonne d'Ercole" del giudicato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 4, pag. 2662 e ss.); più recentemente Corte Cost. sent. 94/2009.

⁵⁷ Corte Cost. sent. 374/2000, punto 3 del considerato in diritto.

⁵⁸ Si fa qui riferimento a Corte Cost. sent. 282/2005 nella quale i giudici costituzionali hanno formulato una sentenza interpretativa di rigetto limitando l'efficacia della legge impugnata alle sole decisioni che ancora potevano essere oggetto di impugnazione.

⁵⁹ Corte Cost. ord. 352/2006.

funzione dell'eventuale violazione del principio di ragionevolezza⁶⁰. In tal caso il conflitto con la funzione giurisdizionale, anziché assumere rilevanza autonoma ed integrare *ex se* un vizio di costituzionalità, si configura come limite specifico rispetto al quale valutare il mancato rispetto del criterio della ragionevolezza e della non arbitrarietà e rispetto al quale «peculiare valenza sintomatica assume la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata»⁶¹.

Alla luce di questo sintetico quadro ricostruttivo, l'*excursus* che precede - e che ci ha offerto un panorama piuttosto ampio delle posizioni della dottrina in merito ai profili di criticità relativi all'ammissibilità delle leggi-provvedimento - ci è parso necessario non tanto per una scelta di erudita e completa ricognizione della letteratura in materia, quanto, soprattutto, in ragione del fatto che la giurisprudenza costituzionale non ci è parsa sinora altrettanto scrupolosa e particolarmente severa nel valutare i contenuti e dunque l'ammissibilità delle leggi-provvedimento. L'ampiezza e l'approfondimento dell'indagine condotta dalla scienza gius-pubblicistica non è dunque ancora stata in grado di condizionare il giudice delle leggi in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento. Il complessivo quadro dei profili d'inammissibilità che sono stati censiti e considerati dalla dottrina sono stati in parte (più o meno consapevolmente) tralasciati dal giudice costituzionale, forse anche per una forma di incomprensibile "riverenza" nei confronti delle modalità di esercizio della funzione legislativa che può trovare per certi aspetti giustificazione nella natura del potere di sindacato finora svolto. Il tipo di valutazione al quale pare essersi maggiormente attenuta la giurisprudenza è stato costruito, infatti, non tanto sui contenuti specifici della legge (sul *quomodo* dell'esercizio del potere legislativo), quanto, piuttosto, sulle finalità e gli obiettivi dichiarati dell'intervento normativo (sull'*an* dell'espletamento delle funzioni normative). Il processo che si va a celebrare nei confronti delle leggi da un simile contenuto assume dunque, senza doverne e poterne rispettare le forme, più i contorni di un giudizio sul conflitto di attribuzioni che quello di un giudizio incidentale sulla norma legislativa, finendo così per assumere ad oggetto del suo scrutinio l'eventuale eccesso di potere legislativo⁶².

⁶⁰ V. in tal senso Corte Cost. sent. 267/2007 e sent. 94/2009. In merito alla prima delle due pronunce si veda anche G. Arconzo, *Conferme e nuove prospettive in tema di leggi provvedimento (in margine alla sent. n. 267 del 2007)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2007, 4, pag. 2629 e ss.

⁶¹ Corte Cost. sent. 267/2007, punto 4.1 del considerato in diritto. In tal caso, infatti, la Corte benché abbia affermato come «queste leggi sono ammissibili entro limiti sia specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, sia generali, e cioè del principio della ragionevolezza e non arbitrarietà» ha poi condotto il suo giudizio guardando solo alla ragionevolezza dell'intervento normativo. Il contrasto con la funzione giurisdizionale non ha assunto, in altri termini, un valore autonomo sul quale fondare il giudizio di costituzionalità.

⁶² Come ci ricorda R. Dickmann, *La legge in luogo di provvedimento*, cit., pag. 920, se le leggi in luogo di provvedimento sono ispirate dal «solo intento di sottrarre ai privati la garanzia della tutela giurisdizionale contro

Concludendo, sembrano essere tre i canoni a cui deve informarsi il giudizio di costituzionalità delle leggi dal contenuto provvedimentale: 1) uno scrutinio tanto più rigido e stretto (*strict scrutiny*) quanto più marcata è la natura provvedimentale della legge sottoposta al suo controllo; 2) una valutazione in concreto della legittimità della legge sulla base del suo specifico contenuto, escludendo dunque una valutazione *a priori* fondata esclusivamente sulla sua natura di legge-provvedimento; 3) un giudizio di ragionevolezza finalizzato a valutare la congruità e la necessità dello strumento normativo adottato rispetto al fine che si intende raggiungere nel caso concreto e dunque la compatibilità della *ratio* della norma impugnata con gli altri principi e norme costituzionali.

4. Il decreto legge 207/2012 alla prova del giudizio in via incidentale: considerazioni preliminari.

Abbiamo già detto in apertura di questo contributo come non vi siano dubbi in merito alla qualificazione del decreto in questione come legge-provvedimento, in particolare con riguardo a due disposizioni. Tra queste, innanzitutto, l'art. 1, considerato come norma "su misura" (o «a generalità potenziale»⁶³) dato che, benché assuma formalmente i caratteri della generalità ed astrattezza, è evidentemente stato scritto con l'intento di incidere sulla vicenda dello stabilimento siderurgico Ilva, dato che si riferisce espressamente anche a quei casi in cui l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti cautelari⁶⁴. Più evidente risulta invece la natura provvedimentale dell'art. 3 dato che, come è stato già puntualmente rilevato, da una parte «nomina esplicitamente l'Ilva» e dall'altra «finisce per dare forza di legge ad un provvedimento amministrativo qual è l'AIA»⁶⁵. Alla luce del suo contenuto, verrebbe da dire, più propriamente, che si tratti di un "atto amministrativo legificato", nel senso che

gli atti amministrativi possono ritenersi viziati per eccesso di potere legislativo se non anche per violazione del principio desumibile dagli articoli 24 e 113 della Costituzione». V. sul punto anche A. Franco, *Leggi provvedimento, Principi generali dell'ordinamento, Principi del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte Costituzionale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pag. 1051 e ss.; più recentemente, A. Celotto, *Corte costituzionale ed "eccesso di potere legislativo"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, pag. 3725 e ss.; S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, cit., pag. 186 e ss.

⁶³ C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, cit., pag. 11.

⁶⁴ In particolare queste considerazioni valgono con riferimento al comma 4 dell'art. 1 dove si stabilisce che «Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento» (proprio come nel caso Ilva!). L'art. 1, comma 1, del decreto stabilisce che in caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, il Ministro dell'ambiente «può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato per un tempo non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili».

⁶⁵ G. Arconzo, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam" tra legislazione provvedi mentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, cit., pag. 11.

l'intervento normativo ha determinato la "legificazione" (l'innalzamento a legge) di un precedente provvedimento amministrativo⁶⁶.

AmMESSO che il complesso ed articolato intervento normativo realizzato con l'emanazione del decreto legge 207/2012 possa essere ricondotto (e costretto) all'interno di una delle categorie elaborate nell'ambito delle varie ricostruzioni tassonomiche di leggi-provvedimento descritte dalla dottrina sopra richiamata, è indubbio che qualsiasi tentativo di classificazione debba tenere su due piani distinti le due disposizioni che già abbiamo ricondotto all'interno del *genus* legge-provvedimento. L'art. 1 del decreto, infatti, sembra configurarsi, al di là del suo contenuto potenzialmente generale ed astratto, come esempio di legge-provvedimento innovativa nella misura in cui introduce, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (d'ora in poi AIA), la possibilità di far proseguire le attività produttive anche per quegli impianti di interesse strategico nazionale che siano stati interessati da provvedimenti cautelari dell'autorità giudiziaria.

Discorso più articolato deve essere invece fatto in relazione all'art. 3. La natura provvedimentale della disposizione emerge, distintamente ed in misura differente, in relazione ai primi tre commi. Il primo comma costituisce senz'altro un esempio di legge-provvedimento esecutiva di una precedente norma (quella di cui all'art. 1, comma 1, del medesimo decreto) nella misura in cui prevede, sostituendosi ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che l'impianto siderurgico della società Ilva s.p.a. costituisca stabilimento di interesse strategico nazionale. Stessa natura "esecutiva", in relazione a quanto previsto dall'art. 1, deve essere attribuita al comma 3 nella misura in cui consente in modo specifico allo stabilimento tarantino, per un periodo di trentasei mesi, la prosecuzione delle attività produttive, nonché la reimmersione nel possesso dei beni e la commercializzazione dei prodotti. L'art. 3, comma 2, si presta invece a due distinte classificazioni. Se, infatti, accogliessimo la tesi (per la quale vedi *infra* paragrafo 4.1), fatta propria anche dalla Corte costituzionale nel giudizio incidentale sul decreto *de quo*, secondo cui l'AIA riesaminata costituirebbe un mero presupposto esterno del decreto legge, il comma in questione si configurerebbe come disposizione di mero "rinvio" ad un provvedimento amministrativo, con tutti i vantaggi che da ciò scaturirebbero in ordine alla sua ammissibilità. Viceversa, non adottando questa interpretazione, il comma 2 pare assumere natura "proteiforme": da una

⁶⁶ Si fa riferimento in particolare al terzo comma dell'art. 3 in cui è stabilito che: «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 e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto».

parte “recettiva” in quanto finalizzata alla legificazione di un provvedimento già esistente; dall’altra “esecutiva” in quanto costituisce una forma di esecuzione dell’art. 29 *octies*, comma 4, del d.lgs. 152/2006 in materia di riesame dell’AIA.

Appare evidente, alla luce di tali considerazioni, andando oltre la complessità e la sofisticatezza dell’intervento normativo realizzato con il d.l. 207/2012, come i principali profili di criticità in ordine all’ammissibilità della natura provvedimentale del decreto *de quo* si concentrino, in ragione della sua natura prevalentemente esecutiva, sull’art. 3. A tal punto non resta che tentare di dar conto dei suddetti profili di criticità.

Al di là del fatto che, come abbiamo già evidenziato, la Corte Costituzionale non ritenga sussistente nel nostro ordinamento un particolare vincolo contenutistico alla legge, consentendo in tal guisa la previsione di leggi dal contenuto puntuale e concreto, approvate con l’ordinario procedimento legislativo, non è certo l’innalzamento a rango primario di un precedente atto amministrativo (come nel caso di specie) a porre i maggiori problemi di legittimità relativi al decreto *de quo*. Il percorso seguito dal Governo con l’adozione del decreto legge 207/2012, infatti, più che compromettere le garanzie processuali e procedurali riconosciute ai singoli rispetto al contenuto dell’atto, pone seri dubbi di legittimità circa i profili di possibile interferenza con la funzione giurisdizionale. Trattandosi di un atto normativo che ha recepito un provvedimento già perfezionato e come tale già soggetto, nei termini e nelle forme di legge, al normale regime di impugnazioni per essi previsto, non è stata del tutto compromessa e pregiudicata la possibilità per gli interessati di agire di fronte ad un giudice per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi⁶⁷; lo stesso dicasi in relazione alla posizione degli interessati nel corso dell’*iter* procedimentale seguito dal Ministero dell’Ambiente per l’adozione (e successiva modificazione) dell’AIA.

Il quadro che abbiamo appena descritto risulta invero complicato dal fatto che il contenuto del decreto, peraltro con efficacia retroattiva⁶⁸, vada a scontrarsi, nemmeno troppo velatamente, con l’esercizio della funzione giurisdizionale, ed in particolare con gli atti di natura cautelare

⁶⁷ L’AIA modificata, rilasciata in data 26 ottobre 2012, è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale il 27 ottobre 2012; il decreto legge emanato dal Governo è entrato in vigore il 3 dicembre successivo. Al di là della sua natura dinamica, è dunque decorso un lasso di tempo, se pur breve, prima dell’entrata in vigore del decreto che avrebbe in parte consentito agli interessati di far valere le proprie posizioni nei confronti del provvedimento adottato dal Ministero. Resta comunque da valutare l’effetto che la “legificazione” del provvedimento, compiuta attraverso l’emanazione del decreto, possa aver prodotto su un eventuale giudizio di impugnazione, nonché su un eventuale suo riesame. Nella sentenza del giudizio incidentale la Corte (vedi *infra*), sul punto, si è espressa ritenendo che l’AIA si configuri come un mero presupposto esterno dell’atto normativo e dunque che il decreto non abbia inciso sul regime dei rimedi giurisdizionali esperibili nei confronti dell’atto amministrativo. In merito alla natura e all’efficacia dell’AIA si rinvia comunque al contributo di E. Frediani, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela “sistemica” nella vicenda dell’Ilva di Taranto*, in questa rivista.

⁶⁸ L’art. 3, comma 3, del decreto consente infatti la commercializzazione dei prodotti anche se realizzati prima dell’entrata in vigore del decreto e già oggetto di provvedimenti di sequestro.

che il GIP di Taranto ha emesso per fronteggiare il rischio di protrazione delle conseguenze del reato e di agevolazione di nuovi illeciti. La scelta di provvedere all'”assorbimento” dell'AIA nel decreto legge è stata, infatti, funzionale all'esigenza di consentire la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento Ilva alla condizioni in essa contenute, nonché all'immissione nel possesso dei beni e la loro commercializzazione, eludendo la vigenza dei provvedimenti cautelari di sequestro preventivo *ex art. 321 c.p.p.* che imponevano la sospensione della produzione e la vendita dei lavorati. L'intento del legislatore appare chiaro e non può che condividersi l'opinione di chi ha sostenuto che si tratti di «un impiego abnorme della funzione normativa» che ha dato luogo «ad una sorta di “revoca legislativa” di un provvedimento giudiziario di sequestro»⁶⁹.

Ne consegue che la valutazione della legittimità dell'intervento normativo posto in essere dal Governo debba prevalentemente concentrarsi, anche in relazione alla sua natura provvedimentale, proprio su questo aspetto e dunque in merito all'eventuale lesione della funzione giudiziaria. Trattandosi, nel caso di specie, di misure normative dal carattere puntuale e concreto che non incidono (nemmeno astrattamente) su alcun giudicato formale, ma esclusivamente su provvedimenti giudiziari di natura cautelare, di poco sostegno ci appare la giurisprudenza costituzionale che abbiamo sopra richiamato. Un elemento sul quale tentare di fondare una valutazione è allora quello di ricondurre l'interferenza con l'esercizio della funzione giudiziaria all'interno del giudizio di ragionevolezza, seguendo, dunque, il percorso logico già in un'altra occasione adottato dalla Consulta e in base al quale si è giunti ad affermare che le leggi-provvedimento «sono ammissibili entro limiti sia specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, sia generali, e cioè del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà»⁷⁰.

La strada da seguire dovrebbe dunque essere quella di valutare la congruità del mezzo (il decreto legge-provvedimento *de quo*) rispetto al fine che il Governo ha inteso perseguire (tutela dell'occupazione e delle attività produttive), operando uno stretto raffronto tra la *ratio* della norma e altri principi costituzionali che entrano in gioco nella vicenda Ilva (dal principio di uguaglianza, al principio di separazione dei poteri, al diritto alla salute e all'ambiente

⁶⁹ A. Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, cit., pag. 12.

⁷⁰ Corte cost. sent. 267/2007, punto 4 del considerato in diritto. Anche in un'altra recente occasione la Corte, pur non giungendo a concludere per la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sottoposta, ha riconosciuto l'ammissibilità delle leggi-provvedimento purché «siano osservati i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà e dell'intangibilità del giudicato e non sia vulnerata la funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso» (Corte cost., sent. 94/2009, punto 7.6 del considerato in diritto; c.vo aggiunto).

salubre, al dovere della repressione e prevenzione dei reati)⁷¹. Non vi è dubbio dunque che tutta la complessa vicenda, da un punto di vista giuridico, non possa che essere ricondotta a quello che è stato definito «un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali»⁷².

4.1. (segue) e il percorso impervio seguito dalla Corte costituzionale.

Non resta dunque che dare contezza di come la Corte, relativamente ai profili che attengono alla qualificazione del decreto alla stregua di una legge-provvedimento, abbia in concreto svolto lo scrutinio sul d.l. 207/2012 concludendo per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sottopostele⁷³. Innanzitutto la natura provvedimentale del decreto viene riconosciuta in ragione del fatto che esso «sostituisce il proprio dettato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale»⁷⁴. La pronuncia ribadisce poi alcuni capisaldi della giurisprudenza costituzionale in materia, confermando la teoria in base alla quale non esista in Costituzione alcuna disposizione che «comporta una riserva agli organi amministrativi o “esecutivi” degli atti a contenuto particolare e concreto»; ricordando come «la prevalente dottrina e la giurisprudenza di questa Corte non considerano la legge-provvedimento incompatibile, in sé e per sé, con l’assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione»; riaffermando come «le leggi provvedimento devono soggiacere tuttavia “ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio”»⁷⁵. Resta poi fermo il fatto che «la legittimità costituzionale di tale tipo di leggi va valutata in relazione al loro specifico contenuto, con la

⁷¹ Non sembra assumere alcun rilievo nella questione qui trattata, come invece sovente accade con riferimento a leggi dal contenuto provvedimentale (ed in particolare rispetto a quelle con efficacia retroattiva), il principio del legittimo affidamento. L’intervento normativo realizzato con il d.l. 207/2012 può avere tutt’al più inciso in misura negativa su interessi diffusi della collettività non essendosi peraltro venuta a configurare alcuna particolare condotta da parte della Pubblica Amministrazione tale da poter ingenerare una specifica aspettativa nell’individuo o, più genericamente, nei consociati, rispetto alla scelta di precludere all’Ilva la prosecuzione dell’attività produttiva. Sul legittimo affidamento nel diritto amministrativo si veda *ex multis*: F. Merusi, *L’affidamento del cittadino*, Milano, 1970; F. Merusi, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni “trenta” all’“alternanza”*, Milano 2001.

⁷² A. Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, cit.

⁷³ Per quanto riguarda un’analisi più approfondita della sentenza si rinvia al contributo di E. Vivaldi, *Il caso Ilva: la “tensione” tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei valori costituzionali*, in questa rivista.

⁷⁴ Punto 12 del considerato in diritto. La norma generale cui fa riferimento la Corte è l’art. 1, comma 1, del decreto ai sensi del quale: «In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell’occupazione e della produzione, il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell’autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell’attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell’ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili».

⁷⁵ Le citazioni sono tratte dal punto 12.1 del considerato in diritto.

conseguenza che devono emergere i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione»⁷⁶.

In realtà, però, guardando alla motivazione della sentenza, la Corte non sembra aver condotto questo scrutinio secondo i canoni da lei stessa prefissati in merito al giudizio di ragionevolezza, facendo spesso un generico richiamo a “situazioni di emergenza”.

Innanzitutto, viene giustificata sulla base dell’eccezionale situazione di emergenza la scelta di aver attribuito all’impianto Ilva la qualifica di “impianto di interesse strategico nazionale”, direttamente per mezzo del decreto legge, anziché per via di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri come invece previsto dall’art. 1, comma 1, del d.l. 207/2012. Questa scelta secondo i giudici costituzionali non avrebbe determinato, secondo una motivazione in realtà poco convincente, alcuna limitazione del diritto di difesa, potendo esso essere esercitato comunque (eventualmente) anche all’interno del processo costituzionale.

Il giudice delle leggi esclude poi che vi sia stata una legificazione dell’AIA riesaminata e dunque nega che siano stati preclusi i rimedi giurisdizionali contro il contenuto del provvedimento. La Corte si esprime, infatti, considerando il riferimento all’AIA da parte dell’art. 3, comma 2, del decreto, come un caso di mero «rinvio formale agli atti amministrativi»⁷⁷, rimanendo il provvedimento amministrativo un presupposto (esterno) per l’applicabilità dell’atto normativo e del suo particolare regime giuridico che consente la prosecuzione dell’attività produttiva. Ne consegue inoltre che resta comunque ferma la possibilità per l’autorità amministrativa competente di modificare ed integrare nuovamente l’AIA.

Dopo aver affrontato queste questioni preliminari la Corte si cimenta con la parte forse più complessa e critica dell’intera vicenda, quella del contrasto con la funzione giurisdizionale, offrendo motivazioni non sempre apprezzabili per la loro efficacia e persuasività. Innanzitutto, con un’interpretazione ardita, si afferma che il decreto, sia nella sua norma generale (quella di cui all’art. 1, comma 4) che in quella speciale (art. 3, comma 3), non disponga la revoca dei sequestri disposti dall’autorità giudiziaria ma, più semplicemente, consenta la prosecuzione dell’attività per un periodo determinato e a condizione dell’osservanza delle prescrizioni dell’AIA riesaminata⁷⁸. Se è certamente vero che il decreto non preveda espressamente una revoca dei provvedimenti cautelari, è altrettanto

⁷⁶ Punto 12.1 del considerato in diritto.

⁷⁷ Punto 12.2 del considerato in diritto.

⁷⁸ Si veda in tal senso il punto 12.3 del considerato in diritto.

incontestabile come l'intervento normativo del Governo sia stato realizzato con lo scopo di rendere inefficaci le predetti decisioni⁷⁹.

Quanto alla violazione della sfera di competenza costituzionalmente riservata all'autorità giudiziaria, causata dalla reimmissione dell'Ilva nel possesso dei beni aziendali nonché dall'autorizzazione alla commercializzazione dei prodotti, l'argomentazione è più articolata, sostenendo che non vi sia stata alcuna violazione del giudicato cautelare, essendosi venuto a modificare il quadro normativo sulla cui base sono stati adottati i provvedimenti. Sostiene, infatti, la Corte, che la preclusione del giudicato cautelare operi solo «*rebus sic stantibus*, con la conseguenza che ogni mutamento significativo del quadro materiale o normativo di riferimento vale a rimuoverla, reintroducendo il dovere del giudice di valutare compiutamente l'intera situazione». Tale mutamento normativo secondo la motivazione dei giudici costituzionali sarebbe stata determinata proprio dalla norma censurata la quale avrebbe creato «una nuova situazione di fatto e di diritto, in quanto la produzione può riprendere non con le modalità precedenti – che avevano dato luogo all'intervento dell'autorità giudiziaria – ma con modalità nuove e parzialmente diverse»⁸⁰.

Questo, forse, costituisce l'aspetto meno convincente e in parte più contraddittorio dell'intera motivazione della sentenza; non ci sembra, infatti, sostenibile che si sia effettivamente verificato un vero e proprio mutamento del quadro normativo processuale e sostanziale (presupposti e finalità del sequestro preventivo, tipo di reato/i in relazione al/i quali il sequestro sia stato disposto). Due sono le ragioni che ci inducono ad una tale conclusione. Il cambiamento descritto dalla Corte non può dirsi certamente riconducibile (almeno per una questione di coerenza interna alla motivazione della sentenza *de qua*) all'art. 3, comma 2, del d.l. 207/2012 essendo la norma, per espressa ammissione della stessa, una mera disposizione di rinvio ad un atto amministrativo e certamente non può essere attribuito ad un provvedimento formalmente e sostanzialmente amministrativo, benché contenente nuove prescrizioni per la tutela dell'ambiente e della salute, la forza di legge. Lo stesso mutamento non è altresì imputabile né all'art. 1, comma 4, (c.d. norma generale) né all'art. 3, comma 3 (c.d. norma speciale “*ad Ilvam*”), risolvendosi le due norme nella mera autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva e dunque nella vanificazione dei provvedimenti cautelari adottati. Si arriverebbe in tal modo al paradosso che la legittimazione alla violazione del giudicato cautelare deriverebbe dalla stessa norma che ne ha determinato la potenziale

⁷⁹ Nell'ordinanza di rimessione con la quale il GIP ha sollevato di fronte alla Corte Costituzionale la questione di costituzionalità si parla di «revoca legislativa nominale».

⁸⁰ Punto 12.4 del considerato in diritto.

lesione. Su questo punto la motivazione sembra faticare, forse proprio sotto il peso incombente di quel “drammatico bilanciamento” che costituisce il tratto distintivo dell’intera vicenda e che ha forse spinto la Corte a giudicare “con lo sguardo e la coscienza rivolti a Taranto”.

Concludiamo con alcune brevi considerazioni. Ci pare evidente, lo abbiamo appena accennato, come la preoccupante e delicatissima realtà sociale, economica e lavorativa generate dal caso Ilva, così come è stata tale da rendere per certi aspetti ineludibile l’intervento del Governo, abbia finito per condizionare anche il giudizio della Corte, la quale ha sacrificato sull’altare dell’effettività, dell’occupazione e delle esigenze produttive, la sua stessa funzione di rigido censore rispetto al contenuto provvedimentale del decreto⁸¹. Il giudizio della Corte è stato, infatti, solo nominalmente “stretto”, sia con riferimento al limite specifico, rappresentato dal rispetto della funzione giurisdizionale, che a quello generale, costituito dal principio di ragionevolezza. Se da un lato, infatti, il contrasto con la funzione giurisdizionale è stato trattato con argomentazioni in parte contraddittorie, dall’altro non si comprende appieno se e come è stato effettuato lo scrutinio volto a operare un rigido raffronto tra la *ratio* della norma e gli altri principi e valori costituzionali. Facendosi carico di responsabilità, omissioni e negligenze non certo a lei imputabili, la Corte si è trovata così a percorrere un sentiero stretto ed impervio che l’ha condotta (probabilmente) ad eludere i contenuti di quello *strict scrutiny* al quale si sarebbe dovuta attenere.

Ci sembra, in sintesi, difficilmente negabile come «la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata» non possano assumere quella «valenza sintomatica»⁸² rispetto alla lesione del canone della ragionevolezza e del corretto esercizio della funzione giurisdizionale, in relazione ai quali la Corte ha affermato di subordinare la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento.

⁸¹ Lo stesso Crisafulli nelle sue *Lezioni di diritto costituzionale* riteneva ormai ineludibili le esigenze dell’«amministrativizzazione della legge». V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., pag. 81.

⁸² Corte Cost., sent. 267/2007, punto 4.1. del considerato in diritto.