



IL CASO ILVA: LA “TENSIONE” TRA POTERI DELLO STATO ED IL BILANCIAMENTO DEI PRINCIPI COSTITUZIONALI *

di

Elena Vivaldi

*(Ricercatrice in Diritto costituzionale
Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa)*

17 luglio 2013

Sommario: **1.** Introduzione. - **2.** Il contenuto delle disposizioni dirette a regolare il caso della stabilimento siderurgico tarantino. - **3.** Dai conflitti di attribuzione alle questioni di legittimità costituzionale. - **4.** La sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale ed il bilanciamento *inequale*. - **5.** Un passo indietro: il bilanciamento tra principi costituzionali. - **6.** Ancora sul bilanciamento tra principi costituzionali nelle disposizioni del decreto legge n. 207/2012 e della legge di conversione n. 231/2012. - **7.** I primi esiti di un bilanciamento *inequale*.

1. Introduzione.

La vicenda che in questi ultimi mesi ha interessato lo stabilimento ILVA¹ di Taranto ha fatto emergere con tutta evidenza le forti tensioni politico-istituzionali già presenti nel nostro Paese, richiamando l’attenzione sui rischi insiti in una «competizione regolativa sui valori»². Caratterizzato da una peculiare concorrenza temporale tra l’attività del potere giudiziario e

* 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 L’ILVA S.p.A. è nata nel 1964 con il nome di Italsider. Rimasta in mano all’IRI fino al 1995 - anno in cui passò in mano al Gruppo Riva - rappresenta oggi tra i più grandi stabilimenti siderurgici europei.

² L’espressione è di V. Tondi della Mura, *I rischi della competizione regolativa e valoriale fra i diversi poteri dello Stato (riflessioni a margine del caso Englaro)*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2009, pag. 381.

l'intervento del legislatore, il caso in esame rimanda a temi quali il ruolo che assumono gli organi di chiusura del sistema, la natura stessa della funzione costituzionalmente attribuita al potere giurisdizionale, il bilanciamento tra principi costituzionali³.

Come noto, infatti, il caso ha preso le mosse da un'iniziativa della magistratura – in particolare di quella penale requirente – che, dopo una lunga «“negoziazione” con la proprietà e con la dirigenza aziendale»⁴, ha adottato provvedimenti cautelari al fine di ottenere immediati interventi di risanamento ambientale⁵, ponendosi in un certo modo come diretta interprete del malcontento e dell'insofferenza della popolazione tarantina, rispetto ad un potere politico per molto tempo rimasto sordo rispetto alla richiesta di veder rispettati i propri diritti (alla tutela della salute e al lavoro)⁶.

Successivamente il Governo è intervenuto con l'adozione di un decreto legge - che ha inciso sulle misure giudiziarie adottate fino a quel momento - sul presupposto dell'«interesse strategico nazionale» dello stabilimento. Forti critiche, anche da parte dell'opinione pubblica, ha suscitato la sua emanazione da parte del Capo dello Stato⁷, il quale ha ritenuto esistenti, in questo caso⁸, i presupposti giustificativi (la straordinaria necessità e urgenza) chiesti dall'art. 77 Cost.

³ A. Sperti, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del Caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, pag. 12 e ss.

⁴ S. Staiano, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in www.federalismi.it.

⁵ Per una ricostruzione dei fatti e del “botta e risposta” tra azienda e magistratura, si rinvia a 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*, n. 1/2013, pag. 16 e ss.

⁶ Già nel luglio del 1997 il Consiglio dei Ministri dichiarava lo stabilimento siderurgico di Taranto «area ad elevato rischio di crisi ambientale» mentre, come ricorda G. Arconzo, *Note critiche sul “decreto legge “ad Ilvam”*, cit., pag. 16, risalgono al 1998 le prime sentenze di condanna, divenute irrevocabili, nei confronti dei dirigenti di ILVA S.p.A.

⁷ Nella lettera del Presidente della Repubblica del 7 dicembre 2012 (Risposta del Presidente Napolitano alla lettera della signora Marsella sulla situazione dell'ILVA di Taranto) in www.quirinale.it, si legge: «Dopo più di quattro mesi senza alcuna soluzione al grave problema - un lasso di tempo che va ad aggiungersi all'annoso cumulo di ritardi, omissioni ed inadempienze - ho emanato il decreto legge sottopostomi dal governo contenente “Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”. Disposizioni quindi, si badi bene, non dettate per la sola ILVA di Taranto. Tutti i valori indicati nel decreto - salute, ambiente, lavoro - sono richiamati dalla Costituzione, e sono tutti beni primari da tutelare nell'ordinamento democratico, bilanciandoli tra loro nel miglior modo possibile».

⁸ Si pensi allo scontro forte, anch'esso su temi particolare sensibili, relativo al caso “Englaro”, con riferimento al quale le assonanze con il caso di specie (rilevate anche da G. Arconzo, *Note critiche sul decreto legge “ad Ilvam”*, cit., pag. 24) paiono indubbie: anche nel caso richiamato, infatti, si è assistito al tentativo di intervenire con un provvedimento normativo su una questione che coinvolge diritti primari come quello alla salute, sulla quale sia già intervenuta una pronuncia dell'autorità giudiziaria (anche se, nel caso al nostre esame, si tratta di provvedimenti di carattere cautelare). Nel caso richiamato il Presidente della Repubblica Napolitano giustificò la mancata emanazione del decreto approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 febbraio 2009 sulla base della necessità di rispettare «il fondamentale principio della distinzione e del reciproco rispetto tra poteri e organi dello Stato», evidenziando anche come, nonostante la drammaticità del caso, non si potesse scorgere alcuna ragione d'urgenza che legittimasse l'utilizzo del decreto legge, visto che il tema del “fine vita” era da tempo «all'attenzione dell'opinione pubblica, delle forze politiche e del Parlamento». Con riferimento al primo

A ciò è seguito il conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale sollevato dalla Procura di Taranto contro il decreto-legge (e, successivamente, contro la legge di conversione), sul presupposto della violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale e del principio di separazione dei poteri.

Dopo l'entrata in vigore della legge di conversione, il GIP, su richiesta dei Pubblici Ministeri, ha sollevato questione di legittimità costituzionale sulle norme contenute nella legge di conversione, sospettate non solo di violare i parametri costituzionali relativi alle attribuzioni della magistratura, ma anche altre disposizioni, *in primis* quelle relative alla tutela della salute e dell'ambiente, disposizioni violate, ad avviso del GIP, da una disciplina tesa a tutelare in modo irragionevole le esigenze connesse alla libertà di impresa.

Come si vede, il groviglio di tensioni tra poteri dello Stato ruota tutto attorno al tema della *discrezionalità* del potere legislativo: prima nella sua veste negativa (ovvero di inerzia del decisore politico⁹: l'intervento della procura di Taranto trova la sua ragione d'essere proprio nell'evidente incapacità del potere politico di addivenire a decisioni in grado di arginare i danni per l'ambiente e la salute dei cittadini di Taranto e, contestualmente, salvaguardare l'industria siderurgica italiana); successivamente nella sua veste positiva, e cioè con riferimento al *contenuto* delle prescrizioni normative adottate (in particolar modo per la loro idoneità ad incidere sulla sfera di potere costituzionalmente attribuita alla magistratura, nonché sul bilanciamento operato dal governo, e confermato in sede di conversione del decreto-legge, tra gli interessi dell'impresa e del lavoro da un lato, e quelli alla salute e ad un ambiente salubre dall'altro).

Tanto che si è parlato di recente, anche con riferimento al caso di cui qui si discute, di una «tendenza pervasiva della giurisdizione, che tende a creare autonomamente le regole della

elemento, occorre rilevare come la dottrina abbia posto in evidenza l'elemento del giudicato, «per di più su diritti costituzionalmente garantiti», come fattore essenziale per leggere gli effetti che un simile decreto-legge avrebbe prodotto nel rapporto tra poteri dello Stato e sull'attitudine della decisione giudiziaria ad incidere concretamente e definitivamente sui diritti riconosciuti ai singoli. Così G. Serges, *Il rifiuto di emanazione del decreto legge*, in www.astridonline.it, pag. 7. Con riferimento, invece, al secondo elemento, proprio nella vicenda Englaro, il Capo dello Stato pur rifiutando l'emanazione del d.l., autorizzò tuttavia, poco tempo dopo, la presentazione alle Camere di un disegno di legge di identico contenuto. Sul tema e sui suoi risvolti in ordine alla tensione tra poteri dello Stato, si veda. V. Tondi della Mura, *I rischi della competizione*, cit., pag. 380 e ss. Sulla mancata emanazione del decreto legge, tra gli altri, A. Ghiribelli, *Il potere del Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge: il caso Englaro*, in www.giurcost.org; G. Serges, *Il rifiuto*, cit.; A. Spadaro, *Può il Presidente della repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le ragioni di Napolitano*, in www.forumcostituzionale.it.

⁹ Sul tema si rinvia a *Problemi dell'omissione legislativa nella giurisprudenza costituzionale. Quaderno predisposto in occasione della Conferenza delle Corti costituzionali europee*, Vilnius 2 – 7 giugno 2008, www.cortecostituzionale.it; R. Pinardi, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007; V. Marcenò, *La Corte costituzionale e le omissioni incostituzionali del legislatore verso nuove tecniche decisorie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, pag. 1985 ss.

propria azione», nonché della «tendenza recessiva della politica, che stenta a dare alla giurisdizione le regole alla cui formazione sarebbe chiamata»¹⁰, per cui la concomitanza di questi due elementi pare generare un conflitto sempre crescente tra poteri dello stato.

In questo scenario, entrambi gli interventi degli organi di garanzia, quello Presidente della Repubblica¹¹ e della Corte costituzionale, hanno risposto alla loro finalità propria, di agire, pur con tonalità differenti¹², affinché le opzioni dei poteri dello stato non siano esercitate fuori misura e, soprattutto la Corte, è intervenuta, come vedremo più avanti, a tracciare un percorso di ridefinizione delle attribuzioni proprie di ciascun potere: tra funzione amministrativa e giurisdizionale, da un lato, tra questa e la discrezionalità politica del legislatore, dall'altro.

Ciò pone in evidenza, se mai ce ne fosse bisogno, la stretta connessione tra le due facce della Carta fondamentale: la *Costituzione garanzia*, fonte di diritti fondamentali, e la *Costituzione programma*, intesa come tavola di valori volti a tracciare le direttive della successiva azione dei pubblici poteri: «una Costituzione che affida l'effettiva realizzazione di queste sue due anime ad un articolato sistema di ripartizione delle funzioni pubbliche, sottoponendone l'esercizio ad una rete di controlli e di garanzie, che ha nella giustizia costituzionale il suo punto più alto di chiusura»¹³.

¹⁰ S. Staiano, *Politica e giurisdizione*, cit., pag. 2.

¹¹ Con riferimento al tipo di controllo effettuato dal Capo dello Stato sull'emanazione dei decreti legge, la dottrina maggioritaria, nel ribadire che l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari, ha sottolineato come, tra i controlli, vada annoverato anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione (ai sensi dell'art. 87, comma 5 Cost.), controllo che, secondo la Corte «è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, terzo comma, della Costituzione» (si veda anche Corte cost., sent. n. 406/1989). Sul tema: S.M. Cicconetti, *Decreti legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e società*, 1980, pag. 559 e ss.; L. Paladin, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, pag. 216; G. Pitruzzella, *La legge di conversione del decreto legge*, Padova, 1989, pag. 231; G. Serges, *Il rifiuto*, cit., pag. 9.

¹² L. Arcidiacono, *Discrezionalità legislativa e giurisprudenza della Corte a confronto in tre recenti decisioni*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, n. 2-3, 2009, pag. 223. L'Autore sottolinea la diversità di posizione dei due organi di garanzia nei loro rapporti con il potere legislativo. L'intervento del Capo dello Stato trova infatti fondamento nell'art. 74 della Costituzione che, per le osservazioni svolte in nota 8, può essere esteso anche al controllo effettuato in sede di emanazione dei decreti legge. Tale potere, pur trovando fondamento in una fonte più elevata rispetto all'art. 28 della legge n. 87/1953 (che pone, per la Corte, il limite di procedere attraverso valutazioni politiche e di sanzionare, per quella via, la discrezionalità legislativa), contiene una norma di chiusura che definisce il rapporto tra intervento parlamentare e prerogativa parlamentare laddove consente alle Camere di riapprovare la legge rinviata al Parlamento per un riesame. Da parte sua, invece, il principio espresso nell'art. 28 sopra richiamato, pur radicandosi nell'art. 70 Cost., non pare esserne una mera ricognizione, in quanto mentre questa ultima disposizione conferisce l'attribuzione della funzione legislativa alle Camere, imponendo agli altri poteri il rispetto di tale prerogativa, l'art. 28 ribadisce codesta esclusività proprio di fronte alla Corte costituzionale, la quale però ha la capacità ablativa della legge che si ponga in contrasto con la Costituzione. Sulle differenze tra l'intervento di garanzia della Corte e del Presidente della Repubblica, si vedano anche le considerazioni, svolte con riferimento al «caso Englaro», da G. Serges, *Il rifiuto*, cit., pag. 10.

¹³ P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2011.

2. Il contenuto delle disposizioni dirette a regolare il caso della stabilimento siderurgico tarantino.

L'adozione del decreto 3 dicembre 2012, n. 207 è avvenuta dopo che, il 26 novembre 2012, il GIP emanava un nuovo provvedimento di sequestro preventivo su tutti i lavorati (considerati provento e profitto di attività penalmente illecita), in quanto prodotti negli impianti dell'area a caldo, successivamente al decreto del 26 luglio, con il quale era stato disposto il sequestro degli impianti. L'azienda ha reagito con la minaccia della chiusura dello stabilimento di Taranto e di tutti gli stabilimenti del gruppo che dipendono, per la propria attività, dalle forniture dello stabilimento di Taranto. Per tutta risposta il Governo, il 30 novembre, ha appunto deciso di intervenire nella vicenda con l'adozione di un decreto legge volto a garantire la «continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento ILVA», considerata la «priorità strategica di interesse nazionale» dello stabilimento.

Peraltro, mentre la prima bozza del decreto-legge circolata subito dopo la riunione del Consiglio dei ministri del 30 novembre 2012 pareva limitarsi espressamente a disciplinare soltanto il caso ILVA, il testo emanato dal Capo dello Stato il 3 dicembre ha teso ad attribuire, pur con i limiti che vedremo, carattere generale alla normativa originariamente indirizzata a porre rimedio alla situazione dello stabilimento tarantino.

Il decreto-legge n. 207/2012, è intitolato significativamente “Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”; nonostante sembri avere una portata generale, in realtà mostra con tutta evidenza la sua portata di intervento *ad hoc*, tanto che già nella motivazione del provvedimento il riferimento alla situazione dello stabilimento tarantino è ben presente¹⁴, fino poi a formare oggetto, all'art. 3, di una fattispecie derogatoria accuratamente ritagliata sul caso ILVA e a questo direttamente applicata (senza che, come richiede l'art. 1 comma 1, intervenga un DPCM ad identificare gli stabilimenti di interesse strategico nazionale).

Le disposizioni più problematiche, sulle quali sono state poste, come vedremo, le questioni di costituzionalità, sono gli artt. 1 e 3¹⁵.

All'art. 1 è introdotta, in via generale, la categoria giuridica dello «stabilimento di interesse strategico nazionale», per la quale, a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale (AIA), il Ministero

¹⁴ R. Bin, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1/2013, pag. 5.

¹⁵ L'art. 2 attribuisce la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti ai titolari dell'AIA, l'art. 4 detta la disciplina sulla copertura finanziaria e l'art. 5 regola l'entrata in vigore del decreto-legge.

dell'Ambiente, in sede di riesame dell'AIA, può autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo non superiore a 36 mesi, se si valuti che si tratta di complesso siderurgico dove trovano occupazione oltre 200 lavoratori e vi sia «una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione». Tale disciplina trova applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa.

Al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili (torneremo più avanti su questo punto) e fermo restando quanto previsto dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nell'AIA è punita con sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato.

Pare interessante soffermarci sull'apparato sanzionatorio fatto salvo dal comma 2 dell'art. 1 perché sarà richiamato con molta enfasi nella sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale.

In effetti la legge delega ambientale n. 308/2004 è intervenuta a modificare un sistema in gran parte inadeguato, fondato su previsioni che avevano mostrato di non costituire un deterrente sufficientemente forte per chi danneggia l'ambiente con condotte omissive o commissive. Tale sistema sanzionatorio, secondo quanto stabilisce l'art. 29 *quattuordecies*, si articola in una serie di reati contravvenzionali ed in una pluralità di sanzioni amministrative pecuniarie¹⁶. Mentre queste ultime sono sanzioni per comportamenti omissivi¹⁷, le prime danno vita a tre fattispecie¹⁸ di reati di pericolo astratto o presunto¹⁹. Nei casi previsti dalla norma sopra citata, infatti, il *pericolo* non è inserito tra i requisiti tipici della fattispecie incriminatrice, ma il

¹⁶ Peraltro l'art. 29-*decies*, al comma 9, prevede, oltre alle ordinarie sanzioni penali ed amministrative, un articolato sistema sanzionatorio «atipico», destinato a trovare applicazione in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, che va dalla diffida, alla diffida e contestuale sospensione delle attività autorizzate, nonché alla revoca dell'Aia, secondo un criterio di gradualità legato alla gravità dell'infrazione. F. Chirulli, *Art. 29-*decies**, in R. Greco (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Roma, 2011, pag. 184 e ss. Come osserva l'Autore, si tratta di un sistema sanzionatorio simile a quello previsto dal d. lgs. n. 152/2006 in materia di acque, che corrisponde alle medesime finalità di massima tutela dell'ambiente, «fino al punto da pretermettere le esigenze della produzione».

¹⁷ Da un lato viene perseguita la condotta di chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione, dall'altro lato viene perseguita la condotta di chi non comunica all'autorità competente i dati relativi alle emissioni o la documentazione integrativa richiesta (art. 29 *quattuordecies*, commi 3-6).

¹⁸ Esercizio abusivo di attività sottoposta ad autorizzazione integrata ambientale; esercizio di attività in presenza di autorizzazione integrata ambientale, ma senza rispetto delle prescrizioni in essa contenute; esercizio di attività soggetta ad autorizzazione integrata ambientale dopo l'ordine di chiusura degli impianti (art. 29 *quattuordecies*, commi 1 e 2).

¹⁹ L. Costato, F. Pellizzer, *Commentario breve al Codice dell'Ambiente*, Padova, 2012, pag. 178.

legislatore si limita a tipizzare una condotta, al cui compimento, in base ad una regola di esperienza, si accompagna la messa in pericolo di un determinato bene. Ciò significa che il giudice, una volta accertata la condotta, è dispensato dallo svolgere accertamenti circa la sussistenza dell'effettivo pericolo di inquinamento. In particolare, con riferimento all'ipotesi di responsabilità per inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale, ci troviamo di fronte ad un reato ostativo, in cui il legislatore *anticipa* la tutela del bene giuridico (la salubrità dell'ambiente, appunto), imponendo degli obblighi formali, la cui violazione integra il reato²⁰. Come noto, si tratta di una tecnica sanzionatoria che tende a prevenire il realizzarsi di fattispecie lesive, anticipando la soglia di punibilità rispetto a comportamenti direttamente lesivi del bene.

L'art. 3 è probabilmente la disposizione più problematica, che applica quanto previsto dalle precedenti disposizioni al caso specifico dell'ILVA di Taranto, conferendo così natura provvedimentale al decreto, successivamente convertito con modificazioni²¹.

ILVA viene riconosciuta innanzitutto stabilimento di interesse strategico nazionale. Inoltre, richiamando l'AIA rilasciata il 26 ottobre 2012 e in netto contrasto con quanto statuito, con provvedimenti diversi, dal GIP di Taranto²², il decreto-legge dispone che, dalla sua entrata in vigore, la società sia immessa nel possesso dei beni dell'impresa nonché sia autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva e alla conseguente commercializzazione dei prodotti, per un periodo di 36 mesi. E' poi istituito un Garante - di indiscussa indipendenza, competenza ed esperienza, incaricato di vigilare sull'attuazione delle disposizioni del decreto²³ - chiamato a promuovere tutte le iniziative atte a realizzare «la massima trasparenza per i cittadini».

Il disegno di legge di conversione è stato approvato a larghissima maggioranza dalla Camera il 19 dicembre 2012 e dal Senato il giorno successivo²⁴. Peraltro pare interessante sottolineare

²⁰ L. Costato, F. Pellizzer, *Commentario breve*, cit., pag. 179.

²¹ A. Morelli, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali in Diritto Penale contemporaneo*, n. 1/2013, pag. 7 e , ivi: A. Sperti, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, pag. 13; G. Arconzo, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam"*, pag. 20.

²² La prosecuzione dell'attività si pone in contrasto con il sequestro del 25 luglio della cosiddetta "area a caldo" dello stabilimento; l'immissione nel possesso dei beni sembra comportare, di fatto, l'esautorazione dei custodi amministratori nominati con il provvedimento di sequestro del 26 luglio 2012; l'autorizzazione alla commercializzazione pare, infine, porre rimedio al provvedimento del 26 novembre 2012 con il quale il Gip ha disposto il sequestro dei beni prodotti durante il periodo del sequestro preventivo.

²³ Secondo l'art. 3 comma 4 del d.l. n. 207 del 2012 il Garante è incaricato di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del decreto e, a tal fine, «acquisisce le informazioni e gli atti ritenuti necessari che l'azienda, le amministrazioni e gli enti interessati devono tempestivamente fornire, segnalando al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro della salute eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della predetta autorizzazione e proponendo le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione».

²⁴ La legge n. 231/2012 è stata promulgata il 24 dicembre, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 3 gennaio 2013 ed entrata in vigore il giorno successivo.

come in sede di conversione siano state apportate rilevanti modifiche. In primo luogo paiono, a prima vista, rafforzate le disposizioni poste a tutela della salute della popolazione tarantina, abbastanza carenti nel testo originario del decreto-legge. In particolare è stato aggiunto il 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 sanitario²⁵ (VDS)». Inoltre è stato introdotto l'art. 3-*bis*, che prevede un Piano sanitario straordinario in favore del territorio della provincia di Taranto, secondo cui, per il triennio 2013-2015, è sospesa, nel limite di spesa di 10 milioni di euro annui, l'applicazione di una serie di misure intervenute a più riprese al fine di salvaguardare la sostenibilità dei conti pubblici ed il coordinamento del sistema finanziario, concernenti anche il Piano di rientro e di riqualificazione del Sistema sanitario regionale 2010-2012, sottoscritto dalla regione Puglia.

In realtà si tratta di norme finalizzate a «contrastare le criticità sanitarie riscontrate in base alle evidenze epidemiologiche nel territorio della provincia di Taranto», che non comportano alcun beneficio immediato alla salute dei cittadini²⁶, ma si limitano a rendere disponibili maggiori risorse finanziarie per far fronte a danni alla salute già subiti dagli stessi.

Altre modifiche hanno interessato l'art. 3, incidendo in modo diretto, ancora una volta, su quanto disposto dall'autorità giudiziaria tarantina: la commercializzazione dei prodotti, autorizzata in via generale dall'art. 1, è stata infatti estesa ai prodotti realizzati

²⁵ Si veda la nota n. 25.

²⁶ Da questo punto di vista, le prescrizioni contenute nella legge regionale del 24 luglio 2012, n. 21 paiono più severe di quelle introdotte a livello statale. Nei casi in cui il rapporto VDS evidenzia criticità, infatti, si richiede che gli stabilimenti inquinanti debbano ridurre i valori di emissione massica in atmosfera degli inquinanti (art. 4, comma 1), secondo un piano in cui siano indicate le misure e gli interventi da realizzare. In caso di mancata adozione del piano di riduzione o di mancato conseguimento degli obiettivi fissati, l'Autorità sanitaria dispone la *sospensione dell'esercizio dello stabilimento* (art. 6, commi 2 e 4). La normativa regionale, riprendendo integralmente le norme anti-diossina contenute nella precedente legge regionale n. 44/2008 introduce, ancor prima del decreto legge n. 207/2013, lo strumento della Valutazione del Danno Sanitario (VDS) in luogo della Valutazione di Impatto Sanitario (VIS). La differenza sta in questo: che mentre la VIS rappresenta uno strumento per orientare le decisioni politiche, mediante una valutazione del potenziale impatto sulla salute e sull'ambiente, la VDS ha un effetto giuridico vincolante sulle autorizzazioni di esercizio. Di conseguenza, con l'adozione dello strumento della VDS, il potere di sospensione dell'esercizio dello stabilimento, diventa, nelle intenzioni del legislatore regionale, il punto di svolta (Così M. Tagliaferro, *Il caso Ilva di Taranto e la L.R. Puglia n. 21/2012 in materia di Valutazione del Danno Sanitario: primi spunti critici*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 1/2013, pag. 23 e ss.). Alla luce di questo elemento, pare interessante ragionare in ordine al collegamento tra le prescrizioni previste a livello regionale e quelle invece dettate dal decreto-legge n. 207/2012, poi convertito, laddove non si fa riferimento, invece, alla possibile sospensione degli impianti. Peraltro, a tal fine, pare interessante notare che nel decreto DVA-DEC-2012-0000547 del 26/10/2012 si prevede che l'AIA possa essere riesaminata, su istanza della Regione Puglia, a seguito della definizione del documento per la VDS, ai sensi appunto della legge regionale 21/2012, e tenendo conto delle risultanze di un apposito monitoraggio sanitario dell'efficacia delle prescrizioni, attivato contestualmente all'adozione della stessa AIA (del 2012).

antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge. Tale emendamento, prevedendo retroattivamente che ILVA possa commercializzare le merci *prodotte durante il sequestro preventivo* disposto senza facoltà d'uso, conferma e aggrava la tensione tra potere politico e potere giurisdizionale, e ciò anche alla luce del fatto che l'emendamento è stato annunciato non appena ILVA ha minacciato, per l'ennesima volta, la chiusura degli impianti, in seguito al rifiuto, da parte del GIP, di dissequestro dei prodotti²⁷.

Nel frattempo la Procura della Repubblica di Taranto sollevava conflitto di attribuzione nei confronti del Governo prima e contro il Parlamento poi, con riferimento alle norme contenute nel decreto-legge n. 207 del 2012²⁸ e, successivamente con riguardo alle disposizioni della legge di conversione n. 231 del 2012²⁹, per violazione degli artt. 107, comma 4, 112 Cost., nonché delle disposizioni legislative che costituiscono attuazione ed integrazione dell'art. 112 Cost.

Con tali atti, la Procura della Repubblica, denunciando un impiego abnorme della funzione normativa, tale da dar luogo ad una sorta di «revoca legislativa» di un provvedimento giudiziario di sequestro, ha rilevato una situazione di *interferenza* sull'esercizio delle attribuzioni dello stesso pubblico ministero, ovvero di menomazione della relativa sfera di competenza. Le disposizioni del decreto legge, infatti, avrebbero reso «impossibile per l'ordinamento l'applicazione delle misure preventive previste quando, *secondo l'insindacabile giudizio di merito degli organi giurisdizionali*, si accerti che vi è forte pericolo di lesione di beni alla cui protezione gli strumenti cautelari sono appositamente previsti, *violando il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati* (corsivi nostri)»

3. Dai conflitti di attribuzione alle questioni di legittimità costituzionale.

Come accennato, questa complessa vicenda non ha fatto che acuire le forti tensioni tra Parlamento, Governo e magistratura, già presenti nel Paese³⁰; infatti l'atto di promovimento

²⁷ In sede di conversione è stato inserito anche il comma 1- *bis*, con il quale si stabilisce che entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Governo adotta una strategia industriale per la filiera produttiva dell'acciaio.

²⁸ Con atto del 21 dicembre 2012, depositato il 31 dicembre 2012.

²⁹ Con atto del 23 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 28 gennaio 2013.

³⁰ Sulla contrapposizione sempre più forte tra organi di indirizzo politico e magistratura nel giudizio sui conflitti di attribuzione, si veda 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, pag. 272 ss (la quale peraltro ricorda come negli ultimi tempi la causa maggiore di conflitti tra Autorità Giudiziaria e Camere attenga a quanto previsto dall'art. 68, comma 1, Cost.). Il dato è confermato dalla Relazione sull'attività della Corte costituzionale del 2012, anno in cui tutti i conflitti sottoposti alla preliminare valutazione di ammissibilità hanno visto coinvolti organi della magistratura. Del resto, come ricorda Malfatti, il magistrato spesso non ha ulteriori strade da percorrere rispetto a quelle che, invece, può avviare il legislatore, in via informale o officiosa. Solo l'assunzione di una visione conciliativa potrebbe favorire un "abbassamento dei toni", visione che però si scontra con il

del conflitto da parte della Procura è seguito ad alcune dichiarazioni di esponenti del Governo, secondo cui la magistratura stava creando «concorrenza e confusione di ruoli»³¹, tanto che l'esecutivo stava ipotizzando di sollevare un conflitto di attribuzioni, in ragione dell'asserita violazione «del potere di fare politica industriale»³².

Come anticipato, è stata invece l'autorità giudiziaria a sollevare conflitto di attribuzione³³, nei termini sopra indicati. E come noto la Corte costituzionale, con le ordinanze del 13 febbraio 2013, nn. 16 e 17, ha dichiarato inammissibile il conflitto³⁴, in ragione del carattere *sussidiario* e *suppletivo* di questo tipo di giudizio rispetto a quello di costituzionalità.

Infatti, come si legge nelle ordinanze sopra citate, non solo sussiste «la possibilità, almeno in astratto, di attivare il rimedio della proposizione della questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un giudizio comune», ma siffatta strada, prospettata già dal ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio, è stata poi effettivamente percorsa con la rimessione - sia da parte del GIP, sia da parte del Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice dell'appello ai sensi dell'art. 322-*bis* del codice di procedura penale - di questioni di legittimità

mancato attecchire del principio di leale collaborazione all'interno dei conflitti interorganici, a differenza di quanto avviene nei giudizi di costituzionalità delle leggi. Invece l'acuirsi delle divisioni politiche in Parlamento (e quindi tra maggioranza ed opposizioni), all'interno della società civile, anche attraverso la pluralità dei mezzi di comunicazione, fa sì che lo scontro spesso sia acceso ancor prima che un disegno di legge o un atto avente forza di legge sia approvato, chiamando già in causa il Capo dello Stato ed il suo potere di promulgazione o di emanazione, e la stessa Corte costituzionale. Così E. Rossi, *Corte costituzionale e discrezionalità del legislatore*, in R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, 2011, pag. 333 e ss.

³¹ R. Giovannini, *Ilva, il Governo ricorre alla Consulta*, in *La Stampa*, 14 agosto 2012. Pochi giorni prima, infatti, il 10 agosto, il Gip emanava un nuovo decreto con il quale, confermando il provvedimento del sequestro preventivo senza facoltà d'uso, ed in conformità con quanto disposto dal dispositivo della decisione del Tribunale del Riesame, sollecitava i custodi all'adozione «di tutte le misure tecniche necessarie a scongiurare il protrarsi delle situazioni di pericolo e ad eliminare le stesse».

³² Sulla possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni su atti giurisdizionali, si rinvia a V. Casamassima, *Gli atti giurisdizionali*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, pag. 507 e ss. Come noto, la giurisprudenza della Corte ritiene ammissibile il conflitto se sia contestata la riconducibilità della decisione alla funzione giurisdizionale o si lamenti il superamento dei limiti, diversi dal generale vincolo del giudice alla legge, anche costituzionale, che essa incontra nell'ordinamento a garanzia di altre attribuzioni costituzionali; il conflitto, invece, è inammissibile quando attraverso di esso si tenda a far valere un percorso logico-giuridico alternativo (*error in iudicando*) rispetto a quello censurato, giacché il conflitto di attribuzione «non può essere trasformato in un atipico mezzo di gravame avverso le pronunce dei giudici» (si veda da ultimo l'ordinanza n. 334/2008 in ordine al conflitto sollevato dal Senato della Repubblica contro la Corte di Cassazione in ordine alla sentenza relativa al «caso Englaro»).

³³ Sulla configurabilità di un conflitto di attribuzioni sollevato dal potere giudiziario contro il Parlamento nel caso di una «legge che faccia cadere una sentenza» e quindi di un interesse del primo alla «tutela della propria sfera di autonomia», si veda C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, 1976, pag. 1454. In modo più specifico, su conflitti su leggi retroattive rivolte ad eliminare il giudicato formatosi sopra controversie individuate e determinate, si veda V. Crisafulli, *Appunti di diritto costituzionale*, Roma, 1968, pag. 195. Più di recente, N. Zanon, *Giudici, legislatore e «volontà parlamentare» di fronte alla Corte costituzionale (in tema di conflitti di attribuzione tra poteri in via incidentale)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, pag. 3286 e ss. Sulla evoluzione del ruolo del giudice, da soggetto «sfavorito» a possibile soggetto avvantaggiato nell'attivazione di conflitti sulla legge, si vedano le considerazioni di E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, cit., pag. 272 e ss.

³⁴ Sulle peculiarità del tipo di conflitto di attribuzione e sul suo sviluppo nell'epoca repubblicana si rinvia a A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, pag. 234 e ss.

costituzionale, anche in riferimento al parametro di cui all'art. 112 Cost., dalle norme contenute nel decreto-legge n. 207/2012, nel testo risultante dalla sua conversione ad opera della legge n. 231/2012.

Come noto, è del tutto pacifico l'orientamento della Corte costituzionale in relazione all'ammissibilità di un conflitto intersoggettivo che non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, «ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la *menomazione* di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (Corte cost. sent. n. 110 del 1970).

Per quanto riguarda, invece, gli atti che possono determinare il conflitto, principio generale, desumibile dalle sentenze n. 406 del 1989³⁵, è quello secondo cui il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato non possa darsi contro una legge o un atto equiparato, in quanto esiste il sindacato incidentale³⁶. 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»³⁷.

Per la verità, più avanti la Corte costituzionale ha ammesso 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»³⁸. Ma nella stessa sentenza la Corte ha evidenziato che l'ammissibilità del conflitto si giustificava soprattutto in

³⁵ Su questa giurisprudenza, si veda F. Biondi, *Le "regole diverse" alla base dei conflitti fra poteri promossi dagli organi giudiziari*, in *Giur. cost.*, 2000, pag. 1382 ss. e, più di recente, E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, cit., pag. 272 ss; A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., pag. 246 e ss. Con riferimento al caso di specie, si veda anche G. Arconzo, *Il decreto legge "ad Ivam" approda alla Corte costituzionale*, cit., pag. 33 e ss.

³⁶ R. Bin, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, pag. 150 e ss.

³⁷ Una cambiamento di prospettiva in questa giurisprudenza restrittiva pare essere rappresentata dalla ord. n. 38/2008, nella quale la Corte ammette *in linea di principio*, la configurabilità del conflitto di attribuzione in relazione ad una norma di legge tutte le volte in cui da essa possono derivare lesioni dirette dell'ordine costituzionale delle competenze *ad eccezione* dei casi in cui esista un giudizio nel quale tale norma debba trovare applicazione e quindi possa essere sollevata la questione incidentale sulla legge». Così E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, cit., pag. 272-273.

³⁸ Corte cost., sent. n. 161 del 1995.

quanto il decreto interveniva a creare mutamenti irreversibili ed insanabili legati a diritti fondamentali e, in generale, alla materia costituzionale³⁹.

Nel caso in esame, peraltro, la Procura, già nel ricorso per conflitto di attribuzioni, aveva fatto cenno alla violazione di ulteriori parametri costituzionali e affermato che si era in presenza di una questione che avrebbe potuto, in seguito, formare oggetto di giudizio costituzionale in via incidentale, anche poiché non sfuggiva come la Corte costituzionale avesse finora sempre ritenuto il conflitto di attribuzioni come strumento residuale.

Tanto che, poco tempo dopo, su istanza della stessa Procura, il GIP⁴⁰ ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231, anche sulla base della richiesta formulata, in tal senso, dai Pubblici Ministeri, in relazione agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione⁴¹.

Come era stato anticipato con un comunicato stampa diffuso subito dopo la decisione in Camera di Consiglio, la Corte, con la sent. n. 85/2013, ha dichiarato in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni poste.

Le ragioni dell'inammissibilità attengono perlopiù a ritenuti difetti di motivazione circa le ragioni di contrasto tra le norme censurate ed i parametri invocati. In particolare, secondo la Corte, il Giudice si sarebbe limitato ad evocare una generica corrispondenza tra le norme di

³⁹ Tanto che, nello stesso anno, dichiarò inammissibile un conflitto sollevato dal Csm proprio nei confronti di un decreto-legge per l'assenza di tali condizioni (ord. n. 480 del 1995). Sulla residualità dell'esperibilità del conflitto di attribuzioni quando la legge sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale si veda anche Corte cost., ord. n.n. 73 del 1997; 343 del 2003, 1 del 2009; nonché sent. n. 284 del 2005 (con nota di A. Celotto, *Una inammissibilità che non persuade*, in www.giustamm.it).

⁴⁰ Ordinanza depositata in data 22 gennaio 2013. Anche il Tribunale ordinario di Taranto, in funzione di giudice di appello a norma dell'art. 322-bis cod. proc. pen., ha sollevato (con ordinanza del 15 gennaio 2013) questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 3 della legge n. 231 del 2012, in relazione agli artt. 3, 24, 102, 104 e 122 Cost., nella parte in cui autorizza «in ogni caso» la società ILVA S.p.A. di Taranto «alla commercializzazione dei prodotti, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore» del citato d.l. n. 207 del 2012. Secondo il Tribunale, infatti, si tratta di una norma provvedimento, adottata invadendo le prerogative della giurisdizione, la quale realizza un cattivo bilanciamento tra gli interessi costituzionali concorrenti. La Corte ha ritenuto inammissibile la questione, concludendo che la norma concernente l'ILVA costituisca una specificazione della norma generale che prevede la restituzione alle imprese della disponibilità di beni aziendali sequestrati quando venga rilasciata un'autorizzazione riesaminata ed intervenga la qualificazione di «stabilimento di interesse strategico nazionale, secondo quanto specificato dall'art. 1 del decreto legge convertito. Sul contenuto provvedimentale delle disposizioni "ad ILVAM" si rinvia al contributo di A. Marchetti.

⁴¹ Dopo l'entrata in vigore della legge di conversione, i Pubblici Ministeri hanno infatti richiesto al GIP di procedere ad adeguare il titolo cautelare alle novità normative nel frattempo intervenute, concedendo la facoltà d'uso degli stessi e revocando i custodi amministratori contestualmente nominati, e di sollevare questione di costituzionalità sulle norme del decreto legge. 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 GIP di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che retroattivamente autorizzano la commercializzazione di detti beni. Per una analisi dettagliata dei profili di illegittimità rilevati, si rinvia a G. Arconzo, *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte costituzionale*, cit., pag. 34 e ss.

tutela dei diritti fondamentali contenute nella Carta costituzionale, asseritamente violate dalle disposizioni oggetto di censura, ed alcune norme sovranazionali (art. 6 della CEDU, gli artt. 3 e 35 della Carta di Nizza, art. 191 del TFUE), senza esplicitare alcuna puntuale considerazione sulle «specifiche ragioni di conflitto tra il diritto nazionale ed i parametri interposti, dei quali non è illustrata, neppure in termini sommari, la concreta portata precettiva». Parimenti la Corte ha considerato insufficienti le argomentazioni relative alle pretese violazioni dell'art. 25, primo comma, Cost e dell'art. 27, primo comma, Cost.

Sono state poi dichiarate infondate le numerose censure mosse con riferimento agli artt. 1 e 3, censure che, per tentare di semplificare, possiamo suddividere in due filoni principali: da un lato quelle concernenti la violazione del principio di separazione tra poteri dello Stato ed il dovere costituzionale di repressione dei reati, dall'altro quelle concernenti il bilanciamento tra la tutela della salute, dell'ambiente e la libertà di impresa ed il lavoro.

Con riferimento al primo rilievo, la Corte ha negato che la disciplina impugnata⁴² abbia inciso sui provvedimenti cautelari disposti dall'Autorità giudiziaria di Taranto, travolgendo così la riserva di giurisdizione. A parere della Consulta si deve invece ritenere che l'art. 1 del decreto-legge n. 207 abbia introdotto una nuova determinazione normativa all'interno dell'art. 321, primo comma, cod. proc. pen., nel senso che il sequestro preventivo, ove ricorrano le condizioni previste dal comma 1 della disposizione impugnata, deve consentire la facoltà d'uso degli impianti, salvo che, nel futuro, vengano trasgredite le prescrizioni dell'AIA riesaminata. La disposizione impugnata, quindi, non incide su un'attività passata e sulla valutazione giuridica della stessa, ma la reimmissione della società ILVA S.p.A. nel possesso degli impianti è la conseguenza «obbligata» di tale nuovo quadro normativo, «affinché la produzione possa continuare alle nuove condizioni, la cui osservanza sarà valutata dalle competenti autorità di controllo e la cui intrinseca sufficienza sarà verificata, sempre in futuro, secondo le procedure previste dal codice dell'ambiente»⁴³.

In questo modo la Corte rimarca la linea divisoria, pur «incerta», tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell'autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all'autorità amministrativa⁴⁴.

⁴² Disciplina che secondo il GIP sarebbe stata adottata per regolare un singolo caso concreto, oggetto di provvedimenti giurisdizionali già assunti e passati in «giudicato cautelare», attraverso disposizioni prive dei caratteri di generalità ed astrattezza, e senza modificare il quadro normativo di riferimento, così da violare la riserva di giurisdizione ed «il principio costituzionale di separazione tra i poteri dello Stato».

⁴³ Sent. n. 85/2013, § 12.6 del Considerato in diritto.

⁴⁴ Peraltro, continua la Corte, «Quando [...] il confine risulta superato, non può certo determinarsi la conseguenza dell'inibizione del potere di provvedere secondo le attribuzioni costituzionali, ed in particolare della possibilità, per il legislatore, di disciplinare ulteriormente una determinata materia». Sent. n. 85/2013, § 12.6 del Considerato in diritto.

Per altro verso, la Corte ha negato la tesi di fondo prospettata dal rimettente, e cioè che il decreto-legge n. 207 abbia eliminato la rilevanza penale⁴⁵ delle condotte di gestione dello stabilimento cui si riferiscono le indagini preliminari tuttora in corso, o delle condotte attuali e future che si pongano in contrasto con le norme sanzionatorie vigenti, condizionando l'esercizio del potere-dovere di promuovere l'azione penale da parte del pubblico ministero (art. 112 Cost.). Essa sottolinea infatti come sia lo stesso art. 1 della legge n. 231/2012, al comma 2, a far salvo quanto previsto dagli articoli 29-*decies* e 29-*quattuordecies* del decreto legislativo n. 152 del 2006 (relative al rispetto delle condizioni dell'IAI e alla sanzioni che scattano in caso di loro inosservanza) e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio contenute nelle normative di settore. Peraltro, sottolinea ancora la Corte, la presunta «cappa di immunità», cui fa riferimento il GIP nell'ordinanza di remissione, non opererebbe neanche per il periodo di 36 mesi di durata dell'AIA, in quanto l'art. 1 della legge prevede l'obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza ed ai controlli, le eventuali notizie di reato all'autorità «competente», cioè all'autorità giudiziaria.

4. La sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale ed il bilanciamento *inequale*.

La Corte ha ritenuto infondata anche la questione concernente la compressione del diritto alla salute e all'ambiente salubre, prospettata dal GIP. Negando la tesi, sostenuta nell'ordinanza di remissione, dell'esistenza di una gerarchia statica tra valori, essa ha sottolineato l'importanza dell'opera di *manutenzione* della Costituzione attraverso «un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi». Pertanto la qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute non significa dover riconoscere agli stessi il primo posto all'interno di un ordine gerarchico assoluto, bensì che essi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati. Conseguentemente «il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»⁴⁶. Torneremo più avanti su questo punto. Su queste premesse, è stata negata la fondatezza delle questioni prospettate dal GIP che, nel porre la questione di costituzionalità dell'art. 1 della legge n. 231/2012, sottolineava come vi sarebbe stato un «completo annientamento» del diritto alla salute e ad un ambiente salubre,

⁴⁵ Sul punto, si vedano le considerazioni di M. Cuniberti, *Il D.L. sull'Iva, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 3/2013, pag. 211.

⁴⁶ Sent. n. 85/2013, § 9 del Considerato in diritto.

rispetto agli interessi economici e produttivi. Per la Corte, infatti, il bilanciamento realizzato con il decreto «salva ILVA» è ragionevole, in base a due elementi principali: la elasticità e duttilità dell'AIA, da un lato; la presenza di un apparato sanzionatorio consistente ed articolato, dall'altro.

Con riferimento al primo aspetto, l'AIA viene definita quale strumento dinamico, suscettibile di riesame⁴⁷, attraverso il quale sono fissati modalità e tempi per l'adeguamento dell'impianto produttivo rispetto alle regole di protezione dell'ambiente, con una scansione graduale degli interventi, la cui inosservanza comporta appunto l'applicazione delle sanzioni previste dal Codice ambientale, oltre alla sanzione specifica introdotta dall'art. 1 comma 3 della legge n. 207 (ovvero la sanzione amministrativa pecuniaria fino al del 10% del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato). In tale contesto, il bilanciamento ottenuto con il provvedimento in esame, «costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento [...] nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale». Il procedimento che porta al rilascio dell'AIA, dunque, con le sue caratteristiche di partecipazione e pubblicità, è lo strumento con il quale, secondo il decreto-legge prima e la legge di conversione poi, si perviene all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione⁴⁸. Peraltro, anche se il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non fosse necessariamente il migliore in assoluto – «essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti» è comunque da escludere, sottolinea la Corte, che rientri nelle attribuzioni del giudice una sorta di «riesame del riesame».

⁴⁷ A tal proposito, l'art. 13 della direttiva 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento) prescrive l'aggiornamento dell'AIA alle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore. Tale disposizione è stata attuata dall'art. 29-*octies* del codice dell'ambiente, il quale prevede (al comma 4) che si faccia luogo al riesame dell'AIA quando: a) l'inquinamento provocato dall'impianto sia tale da rendere necessaria la revisione; b) le migliori tecnologie disponibili (MTD) abbiano subito modifiche sostanziali, in grado di conseguire una riduzione delle emissioni, senza imporre costi eccessivi; c) la sicurezza dell'impianto richieda l'impiego di altre tecniche; d) siano intervenute nuove disposizioni normative comunitarie o nazionali.

⁴⁸ Sent. 85/2013, §10 del Considerando in diritto. La Corte peraltro ha cura di sottolineare che, avendo natura amministrativa, il provvedimento può essere contestato con «tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa», nel caso in cui i titolari delle situazioni giuridiche individuali incise ravvisino vizi di legittimità. Ma non può essere ammesso che alcun giudice, compreso quello costituzionale, «ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti».

Ci pare che il percorso argomentativo sin qui condotto rappresenti una sorta di ragionamento tautologico: da un lato la Corte afferma che l'attività d'impresa conforme all'AIA non può essere considerata illecita; dall'altro che, ove l'attività non rispetti l'AIA, essa diventa illecita e quindi si applicano le sanzioni amministrative e penali previste dall'ordinamento. Quindi la liceità dell'attività va *presupposta* in conseguenza del fatto che essa si svolga conformemente a un provvedimento autorizzativo non (ancora) *superato* (come, invece, lo è stato l'AIA precedente, soggetta, come noto, a riesame, a causa della inadeguatezza delle prescrizioni lì contenute⁴⁹).

Come è stato affermato, insomma la Corte giunge a ritenere infondata la questione di legittimità sollevata su questo profilo «perché essa accorda alla norma impugnata un sufficiente livello di tutela dell'ambiente attraverso la valorizzazione del carattere formale del diritto»⁵⁰.

Da questo punto di vista, non si può non condividere quanto sostenuto dal GIP nell'ordinanza di rimessione, secondo cui, nelle previsioni della legge n. 231/2012, «la continuità del funzionamento degli impianti costituis[ca] nello stesso tempo *premissa* e *conseguenza* del rispetto di quanto prescritto dall'AIA» (corsivi nostri). In sostanza la non irragionevole lesione del diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente da parte del legislatore non parrebbe derivare da un accurato bilanciamento tra principi contrapposti, ma da un bilanciamento *inequale*⁵¹, derivante dall'assunto secondo cui il legislatore, lungi

⁴⁹ Prima dell'attuale, infatti, il Ministro dell'Ambiente aveva rilasciato, ai sensi del decreto legislativo n. 59/2005, l'AIA di cui al Decreto DVA-DEC-2011-450 del 4 agosto 2011. In seguito, con la nota 1066/SP del 5 marzo 2012 il Presidente della Regione Puglia ha chiesto al Ministro il riesame, sulla base della Relazione tecnica dell'ARPA Puglia n. 5520 del 1 febbraio 2012, contenente i risultati del monitoraggio diagnostico del benzo(a)pirene effettuato a Taranto in ottemperanza al Protocollo integrativo di Intesa ARPA- Regione Puglia del 4 marzo 2010. Come si legge al § 2 del Considerato in diritto, «La norma censurata parte da questo momento critico, nel quale *sono accertate le carenze dell'AIA già rilasciata* [...], ed avvia un secondo procedimento, che sfocia nel rilascio di un'AIA "riesaminata", nella quale [...] *sono valutate le insufficienze delle precedenti prescrizioni* e si provvede a dettarne di nuove, maggiormente idonee – anche per l'ausilio di più efficaci tecnologie – ad evitare il ripetersi dei fenomeni di inquinamento, che hanno portato all'apertura del procedimento di riesame (corsivi nostri)». Sul riesame dell'AIA del 2011 si veda S. D'Angiulli, *Caso Ilva di Taranto: adesso o mai più*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2/2013, pag. 117 e ss; *ivi*, V. Cavanna, *AIA: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto*, n. 3/2013, pag. 221 e ss.

⁵⁰ L. Geninatti Satè, «*Caso Ilva*»: *la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵¹ Come noto, l'espressione è stata utilizzata da M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, pag. 560 e ss, in riferimento al bilanciamento tra fra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali, per sottolineare come il fine - il soddisfacimento dei diritti sociali della persona - non potrebbe essere posto sullo stesso piano del mezzo - l'efficienza economica. Qui invece, l'espressione non starebbe tanto a mettere in rilievo la diversa connotazione ed importanza degli interessi che si contrappongono, ma la circostanza che uno dei due (la tutela della salute) rimane ingessato dentro ad un involucro formale, l'AIA appunto, senza poter esplicare in pieno la sua forza dinamica.

dall'autorizzare un'attività dannosa, si limita a «consentire un'attività che è lecita in quanto conforme all'atto amministrativo che la autorizza»⁵².

E non si intende mettere qui in dubbio la legittimità del provvedimento amministrativo dal punto di vista del rispetto del principio di legalità formale: è certo che esso abbia fondamento legale, in quanto autorizzato dalla legge di conversione. Semmai quello che si intende sottolineare è che un profilo problematico potrebbe emergere sotto il profilo *sostanziale*, con riferimento al rispetto dei principi contenuti nello stesso Codice dell'ambiente (secondo quanto stabilito all'art. 3-*bis*, Dlgs. 152/2006).

Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto, si insiste molto sul massiccio e variegato strumentario sanzionatorio che tutela la messa in sicurezza dell'impianto siderurgico. Nel motivare la rispondenza a ragionevolezza dell'equilibrio tra valori insito nella disciplina, è data rilevanza alla tipologia delle sanzioni che la legge fa salva, sottolineando che l'istituzione del Garante e la previsione della sanzione pecuniaria “ulteriore” del 10% del fatturato sono soltanto strumenti *aggiuntivi* rispetto al sistema sanzionatorio generale, che la legge impugnata fa salvo⁵³.

Ma la sanzione è per l'appunto *punitiva* in quanto colpisce negativamente l'autore dell'illecito in un bene giuridico che non ha rapporto diretto con l'inosservanza. In altri termini «la sanzione punitiva non serve [...] a ristabilire lo *status quo antea*, né a compensare sul piano patrimoniale gli effetti dell'illecito, ma è rivolta invece a garantire l'osservanza della norma *prima* che se ne verifichi la violazione, e ad asseverare la dissuasione una volta che tale violazione sia stata commessa»⁵⁴. Ciò anche nel caso di reati, come sopra ricordato, di pericolo astratto o presunto, in cui pure vi sia una anticipazione della tutela del bene giuridico⁵⁵.

Tuttavia, per tornare al caso in esame, che cosa accade durante la lesione? Ovvero in una situazione che, come attesta la Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (che approfondisce anche le recenti vicende

⁵² L. Geninatti Satè, “*Caso Ilva*”, cit., pag. 6. Sulla mancanza, nell'AIA, di misure dirette a garantire da subito una immediata tutela della salute dei lavoratori e della collettività, si veda S. D'Angiulli, *Caso Ilva di Taranto*, cit., pag. 124, secondo la quale pare evidente che non vi siano elementi, nel provvedimento, in grado di far venir meno il nesso di causalità ritenuto sussistente dalla magistratura penale e posto a fondamento delle misure cautelari adottate.

⁵³ La Corte, infatti, sottolinea che i motivi di tale aggravamento di responsabilità si possano rinvenire nell'esigenza di prevedere una reazione adeguata delle autorità preposte alla vigilanza ed ai controlli rispetto alle eventuali violazioni in itinere delle prescrizioni contenute nell'AIA da parte di una impresa «già responsabile di gravi irregolarità, cui è stata concessa la prosecuzione dell'attività produttiva e commerciale a condizione che la stessa si adegui scrupolosamente alle suddette prescrizioni» (§ 8 del Considerato in diritto).

⁵⁴ Così T. Padovani, *Diritto penale*, Cedam, 1998, pag. 398.

⁵⁵ Si vedano le considerazioni svolte nel § 2.

dell'impianto siderurgico dell'ILVA di Taranto), pare già fortemente compromessa⁵⁶, e nella quale si inserisce il provvedimento impugnato? E' possibile che la tutela del diritto fondamentale alla salute, «nucleo fondativo di tutti gli altri diritti costituzionali e presupposto irrinunciabile per la piena realizzazione della persona umana»⁵⁷, sia lasciato ad un sistema, pur vario ed articolato, di sanzioni?⁵⁸

Insomma, ci pare che anche questo secondo elemento non si faccia apprezzare quale condizione atta a sostenere un ragionevole bilanciamento degli interessi contrapposti.

5. Un passo indietro: il bilanciamento tra principi costituzionali.

Come è stato osservato, quella del bilanciamento è una metafora estremamente evocativa: non solo la bilancia è uno dei più antichi simboli della giustizia, ma essa, anche guardando ai giorni nostri, rimanda ad una attività “armoniosa”, «precisa e oggettiva», una attività attraverso la quale è assegnato un peso a qualcosa «in relazione ad una unità di misura e, per transitività, il peso viene assegnato ad altre cose di tipo diverso». Alla fine, ciò a cui si perviene è una semplice «relazione di peso»⁵⁹.

Su questa premessa, il giudice costituzionale non è chiamato a verificare qualsiasi bilanciamento, ma quello che riguardi interessi costituzionalmente protetti, che siano quindi riconducibili a principi costituzionali⁶⁰, intesi qui come la «forma grafica più genuina ed espressiva sul piano delle esperienze di normazione» dei *valori*⁶¹.

Tale tipo di giudizio tocca profondamente la divisione dei poteri, ed in particolare il confine tra il potere legislativo e quello dei giudici comuni, mentre la Corte assume una posizione esterna, da arbitro; esso in altri termini, rappresenta «la spaccatura tettonica lungo cui si organizza larga parte del nostro sistema costituzionale: la contrapposizione tra *disposizione* e

⁵⁶ Sui dati relativi all'inquinamento prodotto da ILVA, si veda A. Muratori, *Decreto salva Ilva: scelte difficili*, in *Ambiente e diritto*, n. 1/2013, pag. 8 e ss. L'Autore ricorda che lo stabilimento è al cinquantesimo posto nella classifica (stilata dall'Agenzia Europea dell'Ambiente) delle aziende europee più inquinanti e al secondo posto tra quelle italiane (superata solo dalla centrale termoelettrica Federico II di Brindisi).

⁵⁷ C. Tripodina, *Art. 32*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pag. 321. Sul riconoscimento della salute come diritto primario e fondamentale si veda Corte cost., sentt. nn. 103/1977; 88/1979; 184/1986; 559/1987; 992/1988; 1011/1988; 298/1990; 455/1990.

⁵⁸ In particolare, per la peculiare caratteristica del diritto penale di rivolgersi “al passato” e di mostrare dei profili di inadeguatezza relativamente alla tutela di interessi costituzionalmente rilevanti, come in questo caso, si rinvia al contributo di G. Morgante.

⁵⁹ G. Pino, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion Pratica*, 2007, pag. 219 e ss.

⁶⁰ Mentre in taluni casi la Corte opera quella che è stata definita la «delega di bilanciamento», affidando ai soggetti chiamati ad applicare la legge la composizione degli interessi relativamente alle esigenze del caso concreto. Così R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992.

⁶¹ A. Ruggeri, *Ragionevolezza e valori, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, in M. La Torre, A. Spadaro, *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, pag. 99.

norma, tra *volontà* politica e *ragione* tecnica, tra legittimazione attraverso la rappresentanza e legittimazione attraverso l'argomentazione tra politica che pone il diritto e diritto che limita la politica»⁶².

Non è un caso, quindi, che in questa vicenda, tale giudizio abbia seguito quello del conflitto di attribuzioni, di cui abbiamo dato conto sopra, proprio tra magistratura e potere politico.

A parte le diverse posizioni assunte in dottrina in riferimento alla natura del bilanciamento, se esso si collochi all'interno delle tecniche interpretative, assumendo quindi la funzione di canone ermeneutico⁶³, oppure rappresenti qualcosa di diverso⁶⁴, che si ponga *fuori e prima* dell'attività interpretativa, pare necessario ripercorrerne brevemente il significato e la portata. Attraverso il bilanciamento dei principi viene verificata la «funzionalità»⁶⁵ della legge, intesa come capacità di comporre principi costituzionali che appaiono confliggenti nel caso disciplinato dalla legge. Una volta verificato il cosiddetto «test di rilevanza»⁶⁶, e quindi l'astratta applicabilità di entrambi i principi al caso disciplinato dalla disposizioni censurate, occorre stabilire se sia possibile dare la precedenza ad uno di questi e verificare che la scelta operata dal legislatore non sacrifichi in modo eccessivo l'interesse pretermesso⁶⁷.

E' necessario quindi rispondere all'interrogativo di fondo, relativo alla possibilità o meno di rinvenire nella Carta fondamentale una gerarchia tra principi (o valori) costituzionali.

Come noto, in dottrina la questione è molto controversa, e le diversità delle posizioni affondano le loro radici in visioni diverse dello stesso patto costituzionale, talora assunto come insieme conflittuale di valori⁶⁸, talaltra come struttura connotata da una profonda e

⁶² R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., pag. 79.

⁶³ In tal senso, F. Modugno, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, pag. 55 e ss.; in senso contrario R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., pag. 60, secondo il quale la differenza tra l'opera di interpretazione - attraverso cui si individuano i limiti ai diritti, dando un significato preciso alla lettera della legge - e bilanciamento - per mezzo del quale non si intende individuare un unico significato normativo ad un enunciato legislativo ma si mira ad ottenere una soluzione soddisfacente in presenza di un concreto conflitto tra interessi - è netta. In una posizione intermedia, A. Ruggeri, *Ragionevolezza e valori*, cit., pag. 130, secondo il quale, pur svolgendosi il bilanciamento e l'interpretazione su due piani formalmente diversi (sul piano degli interessi, il primo; sul piano delle disposizioni, la seconda), in realtà si tratta di «esperienze reciprocamente intrecciate e compenstrate», al punto da rendere incerta ogni chiara linea di demarcazione.

⁶⁴ Così R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., pag. 56 ss; G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, pag. 310; V. Boncinelli, *I costituzionali valori tra testo e contesto. Regole e forme di razionalità del giudizio costituzionale*, Torino, 2007, pag. 153 ss.

⁶⁵ J. Luther, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Digesto delle Disciplina Pubblicistiche*, Torino, 1997, pag. 341 e ss.

⁶⁶ La definizione è di L. Luther, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., pag. 356.

⁶⁷ R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., pag. 62 e ss.; A. Cerri, *Sindacato di costituzionalità - Ordinamento italiano*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVIII, Roma 1991, pag. 23 e ss.; J. Luther, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., pag. 341 e ss.; F. Modugno, *La ragionevolezza*, cit., pag. 33 e ss.; A. Morrone, *Bilanciamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, 2008, Volume II, Tomo II, pag. 185 e ss.; G. Scaccia, *Ragionevolezza delle leggi*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. V, pag. 4811 e ss.

⁶⁸ Si pensi alle affermazioni di Capograssi (*L'ambiguità del diritto contemporaneo*, in *Opere*, Milano, 1959, vol. V, pag. 414) il quale affermava: «Si può dire che queste Costituzioni sono l'indicazione di temi provvisori, dei punti in contrasto sui quali si svolge la lotta politica: un catalogo di divergenze, e non un catalogo di

armonica coesistenza dei principi stessi⁶⁹ che, attraverso la rigidità, si tutela, rendendosi inattaccabile da decisioni delle maggioranze future. In tale quadro, assume un ruolo centrale la Corte costituzionale, attraverso la quale «l'istanza di una unità ideologica penetra nelle istituzioni e diventa, in qualche modo, oggettiva: essa è comunque in grado di agire»⁷⁰.

Secondo taluni Autori, il solo valore assoluto è il meta-principio del mantenimento del pluralismo dei valori⁷¹, quindi il bilanciamento diventa una questione di politica costituzionale.⁷² Per altri, invece, non solo è possibile, ma auspicabile in virtù della prescrittività stessa della Carta costituzionale, rintracciare una gerarchia che sia in grado di orientare il legislatore e la stessa Corte costituzionale, una gerarchia che vede al primo posto la tutela dei diritti inviolabili⁷³, e che trova fondamento nel principio del personalismo e dell'eguaglianza⁷⁴. Queste posizioni, peraltro, sono vicine all'orientamento della Corte costituzionale tedesca sull'ordine oggettivo dei valori, secondo cui al vertice della scala gerarchica vi sarebbe quello della dignità umana, non bilanciabile con altri⁷⁵.

Del resto è la Costituzione stessa che, nel linguaggio utilizzato in talune disposizioni, pare aprire a distinzioni di questo genere. Pensiamo ad esempio al richiamo ai «principi fondamentali» o agli stessi «diritti inviolabili» (torneremo più avanti sul punto), qualificati spesso dalla giurisprudenza come diritti «primari», in quanto strettamente connessi al valore della persona umana.

convergenze, un indice di dissensi e non un indice di consensi». Sulla mancanza di omogeneità e coerenza dei valori espressi in Costituzione, si veda anche R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., *passim*; Id, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. La Torre, A. Spadaro, *La ragionevolezza nel diritto*, cit., pag. 69.

⁶⁹ Si vedano le affermazioni di C. Mezzanotte, il quale, ricordando come la nostra Costituzione nasca dal rifiuto del formalismo e come patto sociale fondato sulla condivisione di valori, ricorda come essa abbia adempiuto ad un'opera di «omogeneizzazione delle diverse ideologie», costituendo un disegno costituzionale «realmente unificante», in cui i valori costituzionali danno luogo ad un sistema complesso sì, «ma ordinato ed immune da contraddizioni logiche» C. Mezzanotte, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984, pag. 106. nello stesso senso M. Luciani, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, pp. 170 ss., secondo cui «[L']unità [...] preesiste all'opera di bilanciamento, ed è propriamente la specifica unità ideale che fu trovata (e di volta in volta si rinnova) sul terreno dell'identificazione dei valori costituzionali».

⁷⁰ Così C. Mezzanotte, *Corte costituzionale*, cit., pag. 108, secondo il quale la Costituzione, che «riflette (prevalentemente) una credenza di razionalità rispetto al valore», non può essere assunta dalla Corte che come disegno chiaro, coerente, esente da contraddizioni (pag. 116 e 122).

⁷¹ F. Rimoli, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999, il quale parla di «integralismo laico» in relazione al pluralismo e alla democrazia relativista.

⁷² Così G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992, pag. 16 e ss.

⁷³ A. Baldassarre, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Politica del diritto*, 1991, pag. 639; A. Barbera, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, 1962, pag. 117 e ss.; Id, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, pag. 50 e ss.

⁷⁴ Per una ricostruzione più approfondita delle diverse posizioni, si rinvia a A. Morrone, *Bilanciamento*, cit., pag. 195 e ss.; F. Modugno, *La ragionevolezza*, cit., pag. 75, G. Pino, *Conflitto e bilanciamento*, cit., pag. 219 e ss.

⁷⁵ Sul punto si veda R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., pag. 33; R. Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, 2001, pag. 152 e ss.; A. Cerri, *I modi argomentativi del giudizio di ragionevolezza delle leggi: cenni di diritto comparato*, in AA.VV. *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, pag. 131 e ss.

Seppur non siano perfettamente chiari il significato né le conseguenze effettive della *primarietà* di tali posizioni giuridiche soggettive, pare potersi affermare che «i diritti primari, in quanto metafora della persona umana, debbano prevalere nei confronti di quei diritti o interessi che non hanno questo riferimento esclusivo»⁷⁶. Tanto che non sono pochi i casi in cui la Corte ricorre alla nozione di «contenuto minimo» o «essenziale» del diritto, in funzione di limite al bilanciamento⁷⁷, come ultima fortezza dell'inviolabilità⁷⁸.

Dal canto suo la giurisprudenza costituzionale, che dagli anni settanta⁷⁹ ha iniziato ad operare, in modo esplicito, il cosiddetto bilanciamento dei principi, si è mostrata sempre assai prudente nel rilevare una chiara gerarchia dei valori costituzionali. Anche se pare indubbio che l'individuazione di *principi supremi* (sent. n. 1146/1988) - i quali «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali»⁸⁰ - stabilisca delle priorità, o comunque si muova nel senso di individuare delle *zone franche* rispetto al bilanciamento⁸¹, che quindi condizionano più di altre la piena discrezionalità del legislatore.

Uno dei casi in cui nella giurisprudenza costituzionale fa chiaramente riferimento alla gerarchia tra valori è rappresentato dalla sent. 467/1991, relativa al bilanciamento tra il diritto inviolabile alla libertà di professare la propria fede religiosa ed il dovere di difendere la Patria mediante il servizio militare di leva. Qui la Corte afferma che bisogna individuare quali siano gli interessi di rilievo costituzionale che il legislatore ha ritenuto di far prevalere nella sua discrezionale ponderazione degli interessi attinenti ai due casi trattati differentemente e,

⁷⁶ A. Morrone, *Bilanciamento*, cit., pag. 195.

⁷⁷ Anche se, come afferma Morrone, *Bilanciamento*, cit., pag. 196, il concetto di contenuto essenziale del diritto rimane, nella giurisprudenza, espressione assai vaga, utilizzata spesso come limite in negativo.

⁷⁸ A. Baldassarre, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, 1989, Id, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, pag. 99 e ss.; P. Grossi, *Inviolabilità dei diritti*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, 1972, pag. 712 e ss.; M. Luciani, *I diritti fondamentali come limiti alla revisione costituzionale*, in V. Angiolini (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, pag. 121 e ss.; F.P. Casavola, *I principi supremi nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro italiano*, 1995, V, cc. 153-161; F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, pag. 101 e ss.; Id., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in www.costituzionalismo.it; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2002, pag. 93 e ss.

⁷⁹ Anche se in epoca precedente, esso trova le sue origini nella cosiddetta dottrina dei «limiti naturali» dei diritti fondamentali, Così R. Bin, *Diritti ed argomenti*, cit., pag. 56. Già nella sent. n. 1/1956 si legge, infatti che il concetto di limite è insito in quello di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento «le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile».

⁸⁰ Come noto, essi sono non solo «i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana». Osservano come la costruzione della gerarchia dei valori costituzionali sia estrinseca al testo costituzionale, frutto di una operazione di ricostruzione contenutistica e assiologia della costituzione nel suo complesso S. Bartole, *La Corte pensa alle riforme costituzionali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pag. 5571 ss.; ivi, F. Rimoli, *Costituzione rigida, potere di revisione e interpretazione per valori*, 1992, pag. 3770 e ss.

⁸¹ A. Morrone, *Bilanciamento*, cit., pag. 194.

quindi, «occorre raffrontare il particolare bilanciamento operato dal legislatore nell'ipotesi denunciata con la gerarchia dei valori coinvolti nella scelta legislativa quale risulta stabilita nelle norme costituzionali (corsivi nostri)»⁸².

Anche considerando le indicazioni contraddittorie che derivano dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, è chiaro che negare la possibilità di rilevare qualsiasi tipo di gerarchia tra valori, porta ad una svalutazione del «significato “regolativo” delle disposizioni costituzionali sui “diritti”», a favore del valore “argomentativo”»: in altre parole, come è stato affermato, si può essere inclini a «restringere l'ambito delle “regole” desumibili dalla Costituzione e a dilatare, invece, l'ambito in cui trovano applicazione le procedure di “bilanciamento”»⁸³.

D'altro canto, l'assunzione di un criterio fisso di gerarchia introduce nelle argomentazioni un elemento di rigidità che, da un lato, rende difficile tener conto delle circostanze di fatto che possono indurre, nel caso concreto, ad una soluzione diversa da quella a cui porterebbe la regola definitoria del bilanciamento⁸⁴, e, dall'altro, rende discutibile l'espansione della tutela ad interessi diversi ma omogenei⁸⁵.

Probabilmente la via maestra è quella che prefigura l'individuazione di un gerarchia *mobile*, dinamica⁸⁶ (richiamata implicitamente anche dal Giudice delle Leggi nella sentenza di cui si discute), costruita “a posteriori”, «sulla base dei giudizi costituzionali [...] e per singoli settori specifici»⁸⁷. Una sorta di gerarchia basata, quindi, non tanto sulla specificità del caso concreto, ma sulla sua «tipicità», che consenta quindi di recepire e tener conto del

⁸²Corte cost., sent. n. 467/1991, § 2 del Considerato in diritto. Nello stesso senso, si veda Corte cost., sent. n. 68/2012, laddove, in ordine alla diversa qualificazione del sequestro terroristico (lesivo della libertà personale del sequestrato, ma anche dell'ordine costituzionale «usualmente identificato nell'insieme dei principi fondamentali che nella Carta costituzionale servono a definire la struttura e la natura dello Stato»), rispetto al sequestro estorsivo (che attenta invece al patrimonio), si afferma che «non può esservi comunque alcun dubbio in ordine alla preminenza del primo dei beni sopra indicati rispetto al secondo, *nella gerarchia costituzionale dei valori*». In senso parzialmente difforme, si veda Corte cost., sent. 19/1994, laddove si parla di «gerarchia dei valori comportata dalle norme, *di rango costituzionale e ordinario*, che regolano la materia in considerazione (corsivi nostri)». Ancora diverso e quasi contraddittorio il caso rappresentato dalla sent. n. 278/1987 laddove la Corte statuisce che «tutti i beni giuridicamente garantiti devono “cedere” nei confronti di altri che assumono posizione “prioritaria” nella gerarchia dei beni tutelati», salvo poi, poco più avanti, affermare che si tratta «di stabilire, di volta in volta [...] se un principio “generale” [...] trovi insuperabile ostacolo negli oggetti, generico e specifico» tutelati da altro principio (§ 5 del Considerato in diritto), aprendo, quindi, ad una gerarchia del caso concreto, da valutare a seconda del contrasto contingente che si trova a giudicare.

⁸³R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., pag. 5.

⁸⁴Così F. Modugno, *La ragionevolezza*, cit., pag. 76.

⁸⁵G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza*, cit., pag. 339 e ss.

⁸⁶Secondo F. Modugno *La ragionevolezza*, cit., pag. 34, il bilanciamento operato dalla Corte costituzionale «consiste in un giudizio che, caso per caso, dispone i principi costituzionali in una sorta di gerarchia mobile, per cui un principio è anteposto ad un altro per la soluzione del caso di specie».

⁸⁷J. Luther, *Ragionevolezza delle leggi*, cit., pag. 357.

«modificarsi dell'opinione pubblica, del costume sociale»⁸⁸. Se si parte da questo assunto, è chiaro che un ruolo fondamentale assume il valore che si intende dare ai precedenti nella giurisprudenza costituzionale⁸⁹, nonché la motivazione delle decisioni, che consente alla Corte di salvaguardare la propria legittimazione, di orientare il legislatore, di essere maggiormente compresa da parte dell'opinione pubblica. Pertanto è auspicabile che le pronunce attraverso le quali essa procede ad un controllo sulla ragionevolezza delle scelte operate dal legislatore in merito al bilanciamento di valori costituzionali, siano motivate in maniera «chiara e diffusa»⁹⁰.

6. Ancora sul bilanciamento tra principi costituzionali nelle disposizioni del decreto legge n. 207/2012 e della legge di conversione n. 231/2012.

Secondo la Corte, l'art 1 «traccia un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati [salute ed ambiente] e quello dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti»⁹¹. In particolare la *ratio* della disciplina censurata realizza un ragionevole contemperamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare tra il diritto alla salute (art. 32 Cost.), su cui si fonda il diritto all'ambiente salubre, e il diritto al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il «dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso».

Questo è il risultato a cui perviene il controllo di ragionevolezza operato dalla Corte.

Come noto, il giudizio effettuato attraverso il bilanciamento dovrebbe articolarsi in una serie di passaggi successivi, che richiedono, in primo luogo, la verifica dell'effettiva collisione tra principi costituzionali, la presenza di una eventuale gerarchia tra essi, nonché l'analisi della legge impugnata al fine di valutare la ragionevolezza della scelta effettuata dal legislatore attraverso la verifica dei test di necessità, sufficienza e proporzionalità⁹².

⁸⁸ Così R. Romboli, *Il significato essenziale della motivazione per le decisioni della Corte costituzionale in tema di diritti di libertà pronunciate a seguito di bilanciamento tra valori costituzionali contrapposti*, in V. Angiolini, *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1992, pag. 215. Nello stesso senso A. Pizzorusso, *Ragionevolezza e razionalità nella creazione e nell'applicazione della legge*, in M. La Torre, A. Spadaro (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, cit., pag. 55, secondo il quale occorre procedere ad una attenta e sistematica rassegna dei casi, in modo che il controllo di ragionevolezza non si trasformi in un "controllo di opportunità della legge [...] ossia in una valutazione circa la giustizia della legge".

⁸⁹ Sul tema si rinvia ad A. Anzon, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1995, la quale parla di «imperativo morale e razionale, privo di forza giuridica» (pag. 165).

⁹⁰ R. Romboli, *Il significato essenziale*, cit., pag. 215. Si vedano anche le osservazioni di R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., pag. 138 e ss.

⁹¹ Corte cost., sent. 85/2013, § 8.1 del Considerato in diritto.

⁹² Così A. Morrone, *Bilanciamento*, cit., pag. 187.

Con riferimento al primo aspetto, l'opzione attuata dal legislatore deve essere necessitata dall'esigenza improcrastinabile di dare attuazione ad un altro diritto. Questo primo elemento sposta in un secondo piano la relazione tra i due valori/diritti in gioco, ma spinge piuttosto a considerare gli elementi di fatto, contingenti, che giustificano in quel dato momento (storico, economico, politico) l'adozione di una particolare disciplina. Nel caso in esame, nella motivazione si rinviene traccia dell'importanza dell'intervento normativo dal riferimento alla crisi occupazionale che la chiusura dello stabilimento comporterebbe. La Corte sottolinea, infatti, che «sia la normativa generale che quella particolare si muovono [...] nell'ambito di una situazione di emergenza ambientale, dato il pregiudizio recato all'ambiente e alla salute degli abitanti del territorio circostante, e di emergenza occupazionale, considerato che l'eventuale chiusura dell'ILVA potrebbe determinare la perdita del posto di lavoro per molte migliaia di persone (tanto più numerose comprendendo il cosiddetto indotto)»⁹³.

Successivamente, la disciplina legislativa deve essere valutata alla stregua del criterio di sufficienza e proporzionalità: in questo momento entra in gioco in maniera preponderante l'interesse, il diritto contrapposto, che fino a questo momento era rimasto nell'ombra. Nel privilegiare un diritto, occorre insomma che la legge abbia comunque tutelato in maniera non insufficiente quello "sacrificato", «valutando l'interazione reciproca tra l'accrescimento di tutela dell'uno e la corrispondente diminuzione di garanzia dell'altro, come disposti dal legislatore in vista della composizione dell'eventuale contrasto»⁹⁴; infine occorre che la compressione dello stesso sia "proporzionata", non eccessiva, tale, comunque, da non intaccare il nucleo essenziale del diritto.

Qui pare più complicato rinvenire nelle motivazioni della sentenza il percorso compiuto per addivenire alla conclusione dell'infondatezza delle questioni sollevate dal GIP di Taranto e quindi sostenere la ragionevolezza della disposizione impugnata.

Nel caso in esame, e con riferimento precipuo al bilanciamento tra principi costituzionali contrapposti, la motivazione della sentenza, "prendendo per buono" lo strumento dell'AIA quale provvedimento amministrativo in grado di assolvere il compito suo proprio (caratterizzato da una peculiare dinamicità attraverso cui graduare gli interventi a tutela della salute e dell'ambiente) si sofferma, infatti, quasi esclusivamente sulle sanzioni che il Codice

⁹³ Sent. n. 85/2013, § 12.2 del Considerando in diritto.

⁹⁴ Corte cost., sent. n. 372/2006, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pag. 3916. L'esempio, tratto da A. Morrone, *op. cit.*, ha ad oggetto il bilanciamento tra il principio costituzionale della tutela della riservatezza dei dati relativi alle comunicazioni telefoniche (art. 15 cost.) e l'interesse della collettività alla repressione degli illeciti penali, anch'esso ritenuto costituzionalmente protetto

dell'ambiente prevede in caso di reati ambientali e su quelle ulteriori introdotte dalla stessa normativa impugnata.

Peraltro pare interessante rilevare che nella motivazione non si parla mai di bilanciare diritto alla salute e all'ambiente salubre con la libertà dell'impresa, bensì la salute viene contrapposta al diritto al lavoro. Tuttavia l'art. 41⁹⁵ Cost. è un parametro a cui lo stesso GIP fa chiaro riferimento insieme all'art. 4 Cost., nell'argomentare la dubbia legittimità degli art. 1 e 3 della legge n. 207/2012. Anzi, il richiamo che egli opera all'art. 4 Cost. è in direzione *limitativa* della libertà d'impresa: non un lavoro ad ogni costo, dunque, ma un lavoro quale fondamento della dignità della persona, della sua salute e sicurezza.

Il GIP, assumendo come valida la teoria della gerarchia dei valori, contrappone in modo netto quello della persona umana, consacrato dai principi personalistico e solidaristico espressi nella Carta costituzionale, all'interesse «(*rectius* "egoismo") pubblico-collettivo, ma anche privato-collettivo», che sta alla base della libertà economica sopra richiamata. E nel farlo sottolinea come la qualificazione come *fondamentale* del diritto alla salute (unico diritto ad essere espressamente qualificato come tale nella Carta costituzionale), valga di per sé, per esplicito dettato costituzionale, a limitare i diritti di libertà, tra cui l'iniziativa economica privata, la quale appunto non può svolgersi in contrasto con la libertà, la dignità umana e la sicurezza, essendo chiamata al rispetto della clausola dell'utilità sociale. Peraltro la dottrina prevalente ritiene oggi che il contenuto di tale clausola sia ricavabile da una interpretazione sistematica della Costituzione: una lettura quindi non più limitata alla sfera dei rapporti economici, ma inserita nel complesso quadro dei principi e dei diritti fondamentali⁹⁶, in considerazione dei quali spetta al legislatore determinare il suo concreto modo di operare ed alla Corte costituzionale, eventualmente, sindacare la ragionevolezza della disciplina adottata nonché l'idoneità dei mezzi adottati per raggiungere il fine che la legge si è prefissata.

Ora, nella giurisprudenza costituzionale non è dato rinvenire una definizione esplicita dell'utilità sociale, né una chiara indicazione dei criteri atti ad individuarne il contenuto⁹⁷, ma

⁹⁵ L'art. 41 Cost. non compare neanche tra i parametri indicati dai PP.MM. nelle due istanze, l'una riguardanti il sequestro preventivo delle aree ed impianti dello stabilimento ILVA disposto con decreto del 25.07.2012, l'altra il sequestro preventivo del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del medesimo stabilimento, disposto con decreto del 22.11.2012, con le quali essi chiedono al GIP di sollevare le questioni di costituzionalità (ai sensi dell'art. 1 della l. cost. n. 1/1948 e 23 della l. n. 87/1953).

⁹⁶ M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, 1983, pag. 125 e ss.; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, II, 1992, pag. 484.

⁹⁷ M. Mangiapieretti, *Art. 41*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pag. 414.

essa tuttavia ha rilevato l'esistenza del requisito dell'utilità sociale nella realizzazione di interessi costituzionalmente rilevanti, tra cui, per quel che qui interessa, la salute⁹⁸.

Quindi, mentre il diritto alla libera iniziativa economica è limitato intrinsecamente, secondo il dettato stesso dello art. 41 Cost., dal perseguimento di fini di utilità sociale, nonché da altri limiti (quali la libertà, la sicurezza, la dignità umana), che ne influenzano la *ratio* e la struttura⁹⁹, il diritto/dovere al lavoro sancito all'art. 4 Cost. è il fondamento del nostro ordine repubblicano, a cui l'art. 1 Cost. assegna una «funzione di idea-forza»¹⁰⁰. La democrazia fondata sul lavoro costituisce, infatti, la concezione che sta alla base di tutta l'architettura costituzionale¹⁰¹, in cui il lavoro è considerato, appunto, non solo strumento di affermazione della personalità, ma fonte di legittimazione sociale per la titolarità e l'esercizio di ogni altra posizione¹⁰².

In questo senso l'art. 4 Cost. non tende, quindi, a valorizzare solo il profilo personalistico dell'esperienza lavorativa, come manifestazione della dignità dell'uomo, ma anche la connotazione pubblicistica di «partecipazione», quale ponte diretto tra il riconoscimento delle libertà e l'affermazione di un ordinamento ispirato alla democrazia pluralista¹⁰³. Esso, peraltro, ha quali suoi destinatari precipui i lavoratori subordinati, ovvero coloro che traggono il proprio sostentamento essenzialmente dalla propria attività manuale o intellettuale¹⁰⁴. Se si

⁹⁸ Corte cost., sent. n. 29/1957; 11/1960; 21/1964; 131/1971; 20/1978; 446/1988; 27/2003.

⁹⁹ Pur non volendo aderire alla tesi della «funzionalizzazione» dell'attività economica, sostenuta già in epoca pre-repubblicana sulla base delle disposizioni della Carta del Lavoro e del Codice Civile e ricordata anche in Assemblea Costituente (C. Mortati, *Atti Ass. Cost.*, II, pag. 1959 e ss), secondo la quale la clausola dell'utilità sociale sarebbe il fondamento stesso dell'iniziativa economica privata e quindi quest'ultima sarebbe garantita non in sé ma solo in quanto socialmente utile, è innegabile che essa funga (al pari della libertà, della sicurezza e della dignità umana) come limite esterno all'attività economica privata, che impone ad essa almeno di non operare mai in contrasto di tali valori. M. Mazziotti, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, pag. 183; G. Minervini, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1958, pag. 618; A. Pace, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, 1982, vol. II, pag. 546; Id., *Problematica...*, cit., pag. 487; L. Paladin, *Introduzione*, in AA.VV., *La Costituzione economica*, Padova, 1997, pag. 2.

¹⁰⁰ C. Mortati, *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano, 1972, pag. 26; sul significato profondo della fondazione della Costituzione sul lavoro, si veda anche M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica sul lavoro*, www.centroriformastato.org.

¹⁰¹ Peraltro, grazie alla rilevanza che la Costituzione attribuisce al lavoro, la dignità del cittadino è commisurata esclusivamente alla sua capacità di concorrere al progresso materiale e spirituale della società, «senza che possano farsi più valere posizioni sociali che non trovano il loro titolo nell'apporto del soggetto all'evoluzione della comunità alla quale appartiene». Così T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, pag. 251.

¹⁰² A. Cariola, *Art. 4*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pag. 121.

¹⁰³ Così A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, cit., pag. 28 ss.

¹⁰⁴ Sul punto si veda A. Cariola, *Art. 4*, cit., pag. 122, per il quale «la norma sul diritto al lavoro ha (politicamente e giuridicamente) senso per coloro che si trovano in posizione di soggezione e di debolezza nei confronti dei detentori del potere economico» mentre questi ultimi «più che all'art. 4, guardano [...] all'art. 41 Cost. ed alla garanzia lì contenuta del diritto di iniziativa economica». Ed è con riferimento ai primi che gli artt. 35 Cost. e ss. apprestano una serie di garanzie quali il diritto alla retribuzione, alle ferie, al riposo, alla parità del lavoro femminile, all'assistenza, che la disciplina lavoristica fin dal suo sorgere ha sviluppato. Parla, invece, di una

considera questo assunto, non si può non considerare in qualche modo contrapposte le due categorie di soggetti che trovano, l'una nell'art. 4, l'altra nell'art. 41 la propria tutela.

Pertanto, anche se è innegabile lo stretto rapporto che si instaura, soprattutto nel caso di imprese di grandi dimensioni come quella di cui si discute, tra la libertà di operare sul mercato ed il diritto al lavoro di molti, pare di qualche rilevanza la circostanza che, nella motivazione della sentenza, non si faccia cenno all'art. 41 Cost., pur invocato dal GIP.

E forse non è un caso perché in questo modo la Corte, nel considerare ragionevole il bilanciamento tra questi due valori costituzionali (salute/ambiente *versus* libertà di impresa) di fatto non richiama la giurisprudenza precedente che, in ordine alla «migliore tecnologia disponibile» prescritta alle imprese per ridurre l'inquinamento, segna una puntuale «regola del conflitto»¹⁰⁵, indicando una serie di condizioni imprescindibili affinché tale bilanciamento possa essere operato.

Nonostante paiano maggiormente trattati nella giurisprudenza costituzionale i casi di conflitti tra libertà personali¹⁰⁶ o i conflitti tra diritti sociali e copertura delle spese pubbliche (art. 81 Cost.)¹⁰⁷, rispetto alle collisioni tra diritti di libertà e diritti sociali¹⁰⁸, vi sono almeno un paio di precedenti che, come è già stato rilevato¹⁰⁹, avrebbero potuto fornire indicazioni importanti anche nel caso di specie.

La prima pronuncia degna di nota è la sent. n. 127 del 1990, la quale analizza il rapporto tra i costi delle misure anti-inquinanti gravanti sulle imprese e la tutela dell'ambiente, con riferimento ad 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 comportassero per le aziende costi eccessivi.

lettura del principio lavorista in termini di contrapposizione capitale/ lavoro come di «evidente matrice ideologica», G. Di Gaspare, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, www.astridonline.it.

¹⁰⁵ Così A. Morrone, *Bilanciamento*, cit., pag. 185 e ss.

¹⁰⁶ Si vedano le considerazioni di R. Bin, *Diritti e argomenti*, cit., pag. 94; in relazione al conflitto tra la libertà di informazione e gli altri diritti della persona, si rinvia per tutti a M. Luciani, *La libertà di informazione nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Politica del diritto*, 1999, n. 4, pag. 605 e, in particolare, pag. 630 e ss.

¹⁰⁷ Per un approfondimento di questi aspetti si rinvia a A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Vol. XI, 1989, pag. 28 e ss.; C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Roma, 1996; C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000; si vedano, da ultimo, anche S. Gambino, W. Nocito, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in www.astrid.it; E. Rossi, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in www.giurcost.org, pag. 11 e ss.; A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaaic.it.

¹⁰⁸ L. Luther, *Ragionevolezza delle leggi*, cit. pag. 156.

¹⁰⁹ G. Arconzo, *Il decreto legge "ad Ilvam"*, cit., pag. 40 e ss.

In effetti il D.P.R. n. 203/1988, nel tentativo di effettuare un primo bilanciamento tra le esigenze dell'impresa e la tutela della salute, definì all'art. 2, comma 7, come migliore sistema tecnologico quello «adeguatamente verificato e sperimentato, che consente il contenimento e/o la riduzione delle emissioni a livello accettabile per la protezione della salute e dell'ambiente, *sempreché l'applicazione di tali misure non comporti costi eccessivi (corsivi nostri)*». La formulazione adottata dalla normativa italiana, ripresa poi dall'art. 29 *octies* del d. lgs. n. 152/2006, ha risentito di una sorta di commistione tra il concetto di *best available technology*, di origine statunitense, che pare far riferimento solo alle potenzialità espresse dalla tecnologia, e quello, diverso di *best practicable mean*, di stampo britannico, che invece contiene una valutazione di fattibilità¹¹⁰.

Essa, però, non pare certo potersi interpretare come «una sorta di lasciapassare di inquinamenti individuali giustificati dall'asserito insopportabile costo della misura tecnologica in relazione al fatturato dell'impresa»¹¹¹. Bensì rappresenta il tentativo di salvaguardare la libertà di iniziativa economica, la quale sarebbe, al contrario, totalmente mortificata e compromessa dall'imposizione di un obbligo (quello di adottare *ad ogni costo* le migliori tecnologie) temporalmente indeterminato, che comporterebbe di perseguire l'attività economica senza la possibilità di estrarne utili¹¹², risolvendosi ciò in un'inaccettabile eliminazione dell'attività economica in un determinato settore

In quella occasione la Corte ha stabilito che 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) 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». Pur aprendo la strada ad un bilanciamento tra le esigenze dell'impresa da una parte, e quelle dell'ambiente salubre dall'altra, la Corte ha fissato quella che è stata definita la «regola del conflitto», tradotta in una serie di condizioni: le emissioni non devono ledere la salute e l'ambiente; per stabilire se i costi siano eccessivi, si deve aver riguardo non alla singola impresa ma a categorie omogenee

¹¹⁰ P. Dell'Anno, *Migliore tecnologia disponibile: diritto e innovazione tecnica a confronto*, in *Il corriere giuridico*, 1990, pag. 688; P. Mantini, *Protezione dell'ambiente e impact assessment nell'esperienza giuridica britannica*, in P. Dell'Anno (a cura di), *La valutazione di impatto ambientale: problemi di inserimento nell'ordinamento italiano*, Rimini, 1987, pag. 183.

¹¹¹ B. Caravita, *Il bilanciamento tra costi economici e costi ambientali in una sentenza interpretativa della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, pag. 529.

¹¹² B. Caravita, *Il bilanciamento*, cit., pag. 541.

di imprese; il regime vale finché i livelli di emissione restino gli stessi, salva la facoltà dell'amministrazione di ridurli ulteriormente; occorre che l'impresa non si trovi in zone particolarmente inquinate, che richiedono speciali interventi di protezione ambientale¹¹³.

Peraltro, proprio in riferimento a questo ultimo aspetto, pare importante rilevare che la sentenza citata individui uno specifico riferimento, ed un correttivo, se vogliamo, riferito alle zone già fortemente inquinate, che anche nel caso in esame avrebbe potuto sicuramente rilevare. La Corte afferma, infatti, che: «*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 (corsivi nostri)*»¹¹⁴. È chiaro che, in relazione ad una situazione già fortemente compromessa dal punto di vista della salute, lo scrutinio di ragionevolezza si debba fare più stringente e debba tenere in debita considerazione il punto di partenza in cui versa il bene giuridico tutelato dalla norma impugnata.

Indicazioni importanti derivano anche da una sentenza più recente, la n. 250 del 2009, con quale la Corte, richiamando la precedente pronuncia del 1990, ribadisce come gli interessi dell'impresa siano «certamente recessivi 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* (corsivi nostri)». Essa specifica che 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*».

Nella motivazione della pronuncia in esame a questi precedenti non si fa cenno. Da un lato perché, come si è detto sopra, è stato operato un bilanciamento *inequale*, in cui la pesatura dei beni contrapposti pare *falsata* da un provvedimento, quale l'AIA, assunto quale strumento capace di garantire, fino a dichiarazione di inadeguatezza, l'equilibrio tra le contrapposte esigenze di tutela della salute e dell'ambiente, da un lato, e quelle del lavoro dall'altra. In secondo luogo, poi, ha avuto sicuramente peso un significativo cambio di paradigma, che ha comportato l'inquadramento della vicenda da un diverso angolo visuale: per cui non si è trattato più di bilanciare la tutela della salute con la libertà di impresa, ma di trovare una sintesi tra salute e lavoro.

¹¹³ A. Morrone, voce *Bilanciamento* cit., pag. 197.

¹¹⁴ Sent. n. 127/1990, § 2 del Considerato in diritto.

7. I primi esiti di un bilanciamento *inequale*.

Come è stato da più parti osservato, l'utilizzo sempre più massiccio del criterio di ragionevolezza ha portato ad allontanarsi dalla idea di una Corte che opera per realizzare un'unificazione politico-costituzionale intorno ai valori¹¹⁵, rispondendo più all'esigenza di mobilità e duttilità di un modello chiamato, oggi, a dare risposte diversificate e in grado di tenere un sistema, come dimostra il caso in esame, caratterizzato dal «gioco delle sollecitazioni incrociate»¹¹⁶. In certo senso quindi la ragionevolezza è chiamata ad avere una «duplice forma, [tra] l'adeguatezza ai fatti e l'orientamento ai valori», di modo che i bisogni più largamente avvertiti nella società possano, sì, dipanarsi lungo le dinamiche interne che le sono proprie, essendo però costantemente orientati verso i valori della Costituzione, contenuti in formule giuridicamente non eludibili¹¹⁷.

Il rischio da scongiurare è che vi sia un avvicinamento eccessivo tra Costituzione e legge¹¹⁸: la necessità, pur certamente apprezzabile, di offrire soluzioni praticabili di fronte a collisioni tra principi, proprie delle Costituzioni pluralistiche, non deve incidere sulla prescrittività della Carta fondamentale.

Tornando al caso in esame, il punto di equilibrio faticosamente trovato, non pare, forse, essere stato sufficiente. Come rende nota, infatti, la cronaca di questi giorni, preclusa la via del sequestro delle strutture produttive e dei materiali prodotti da ILVA, il GIP ha proceduto, su richiesta della Procura, al sequestro dei beni della società per una «cifra equivalente alle somme che nel corso degli anni l'ILVA avrebbe risparmiato non adeguando gli impianti del siderurgico, e in particolare quelli dell'area a caldo, alle normative ambientali, pregiudicando l'incolumità e la salute della popolazione». A ciò sono seguite le dimissioni del Consiglio di Amministrazione della società e la minaccia, ancora una volta, di chiusura dello stabilimento,

¹¹⁵ Così C. Mezzanotte, *Corte costituzionale*, cit., pag. 140, secondo il quale «Con il progressivo diffondersi della legislazione repubblicana, vengono in parte a mancare, per la Corte, i terreni più solidi dell'unificazione costituzionale, nel senso che non c'è più un versante, come era quello delle leggi anteriori, che assicuri alla sua giurisprudenza una plusvalenza ideologica». Ne deriva, secondo l'Autore, che ogni sentenza rappresenta «soltanto se stessa», avendo probabilmente perso quella attitudine a raffigurare simbolicamente l'intero programma costituzionale.

¹¹⁶ L'espressione è ancora di C. Mezzanotte, *Corte costituzionale*, cit., pag. 141.

¹¹⁷ A Ruggeri, *Ragionevolezza e valori*, cit., pag. 138.

¹¹⁸ Come sottolineato da F. Modugno, *La ragionevolezza*, cit., pag. 49, «le aree della Costituzione e della legge si sono avvicinate fino a compenetrarsi o integrarsi nel corso dell'evoluzione storica [...]; la Corte si è sempre più avvicinata al legislatore ripercorrendo le sue scelte, per poterle raffrontare non già ad un parametro superiore ed esterno, ma per giudicarne la corrispondenza ad una interna ragionevolezza e plausibilità». L'Autore riprende le osservazioni contenute in C. Mezzanotte, *Il giudizio sulle leggi. Le ideologie del costituente*, Milano 1979. Più di recente, si vedano, sul punto, le osservazioni di G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza*, cit., pag. 387, secondo il quale il giudizio costituzionale si svolge attualmente non attraverso un «controllo negativo» sull'assenza di contrasto tra legge e Costituzione, ma di un «riscontro positivo circa la sussistenza di quella dose minima di adeguatezza, congruenza, proporzionalità rispetto al fatto che la scelta politica deve incorporare».

fatto questo che, ove si realizzasse, non sarebbe più rimediabile in sede di giudizio¹¹⁹. In questo modo, il confine che la Corte pareva voler tracciare tra funzione cautelare inerente al processo, propria dell'autorità giudiziaria, e funzione di prevenzione generale, propria dell'attività amministrativa, è di nuovo sotto pressione.

Non solo. Pare infatti che il bilanciamento ineguale, giudicato ragionevole dalla Corte costituzionale, non sia stato in grado di salvare l'equilibrio tra poteri dello Stato, faticosamente costruito, né, tantomeno, ottenere lo scopo di coniugare la tutela della salute e dell'ambiente con le esigenze legate al proseguimento dell'attività di impresa. E' di pochi giorni fa, infatti, l'emanazione del decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, recante «Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale»¹²⁰. Il decreto-legge è finalizzato a disporre il commissariamento temporaneo dello stabilimento nella consapevolezza, come ha affermato il Ministro Zanonato, di «quanto sia difficile che il risanamento venga condotto con la necessaria convinzione, con impegno e celermente da chi ha determinato l'allarme ambientale che mette a rischio tante persone»¹²¹.

Peraltro pare che, nell'economia di questo secondo decreto, l'AIA riesaminata sia già superata. Si prevede infatti l'adozione di un «piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria» (art. 1 comma 5)¹²² e di un «piano industriale»¹²³ di conformazione delle attività produttive» (art. 1 comma 6), finalizzato, questo ultimo, ad attuare le prescrizioni previste dal primo. Inoltre si precisa che «fino all'approvazione del piano industriale il commissario straordinario garantisce comunque la progressiva adozione delle misure previste dall'AIA e dalle altre autorizzazioni e prescrizioni in materia ambientale e sanitaria», curando altresì la prosecuzione dell'attività di impresa (art. 1 comma 8).

¹¹⁹ S. Staiano, *Politica e giurisdizione*, cit., pag.10.

¹²⁰ Per un primo commento si veda M. Massa, *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*.

¹²¹ All'articolo 1 del decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 4 giugno si legge, infatti, che «Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, può deliberare il commissariamento straordinario dell'impresa [...] che gestisca almeno uno stabilimento di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del decreto legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, la cui attività produttiva abbia comportato e comporti pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza, rilevata dalle Autorità competenti, dell'autorizzazione integrata ambientale, [...]. Al comma 2 si aggiunge che la prosecuzione dell'attività produttiva durante il commissariamento è funzionale alla conservazione della continuità aziendale ed alla «destinazione prioritaria delle risorse aziendali alla copertura dei costi necessari per gli interventi conseguenti alle situazioni di cui al comma 1».

¹²² Predisposto, ai sensi dell'art. 1 comma 5 del decreto-legge n. 61/2013, da un comitato di tre esperti di comprovata esperienza e competenza in materia di tutela dell'ambiente e della salute, nominato dal Ministro della Salute.

¹²³ Predisposto, ai sensi dell'art. 1 comma 6 del decreto-legge n. 61/2013, dal Commissario straordinario.

Non pare chiaro quale sia il rapporto tra il piano di tutela ambientale e sanitaria ed il provvedimento amministrativo dell'AIA: l'art. 1 comma 7 specifica che il primo *equivale a modifica dell'AIA*, ma non sembra che la procedura per la sua approvazione sia sovrapponibile a quella prevista per l'adozione dell'AIA o per il suo riesame (art. 29 *quater e octies* del decreto legislativo n. 152/2006).