federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

LA POLITICHE PUBBLICHE DELL'EMERGENZA TRA BILANCIAMENTO E «RAGIONEVOLE» COMPRESSIONE DEI DIRITTI: BREVI RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUL CASO ILVA (N. 85/2013)*

di

Massimiliano Boni

*(Consigliere della Corte costituzionale)***

5 febbraio 2014

Sommario: **Premessa**: la vicenda Ilva, tra diritto emergenziale e inerzie della politica **Parte Prima: emergenza e diritto emergenziale**. **1.** Descrizione del fenomeno **2.** Tra correttivi giurisprudenziali e resipiscenza governativa: verso la contrazione del fenomeno emergenziale? **Parte seconda: la pronuncia della Corte sul caso Ilva 3.** Origini della vicenda **4.** La Corte si esprime a favore di un'emergenza ragionevole? **5.** Conclusioni: il diritto emergenziale tra afasie della politica e sofferte supplenze della magistratura

Premessa: la vicenda Ilva, tra diritto emergenziale e inerzie della politica

La pronuncia della Corte costituzionale n. 85, depositata il 9 maggio 2013, ha posto fine alla lunga *querelle* che attorno allo stabilimento siderurgico dell'Ilva di Taranto ha contrapposto la Proprietà dapprima alle autorità locali, poi alla magistratura, ed infine quest'ultima al governo. Si tratta di una decisione rilevante, con cui la Corte ha legittimato le scelte dell'esecutivo per riportare l'ennesima emergenza economico-ambientale nell'alveo di un adeguato equilibrio tra i diversi interessi da tempo in conflitto. C'è, infatti, la possibilità di

* Articolo sottoposto a referaggio.
** Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

cogliere in essa anche qualche aspetto di portata più generale, relativo alle condizioni che legittimano l'uso di poteri straordinari, nonché al modo di assicurare l'equilibrio tra diritti fondamentali quando essi confliggono.

Questo studio si divide dunque in due parti. Nella prima si cercherà di descrivere i tratti del cd. diritto emergenziale, nonché i più recenti indirizzi giurisprudenziali e dottrinali che lo riguardano. In particolare, si porrà la questione di cosa si intenda con l'espressione diritto emergenziale, e se essa sia utile nel nostro ordinamento, che fin dalla sua costituzione ha previsto strumenti per fronteggiare situazioni d'urgenza.

Nella seconda parte ci si soffermerà invece sulla sentenza della Corte. L'esame sarà volto a verificare come la Consulta, salvando lo stabilimento Ilva dalla chiusura, abbia delineato i limiti che rendono praticabili nel nostro ordinamento gli strumenti del diritto emergenziale, forse anche (un poco) oltre quanto non fosse stato fatto finora. L'esame della sentenza, infine, consentirà di porre alla base di tutta la vicenda – la cui complessità rende ancora in bilico il destino del sito industriale e la tutela della salute della popolazione locale, come dimostrano i provvedimenti adottati dal governo alla fine del 2013 – una sia pur breve riflessione sulle inerzie del decisore politico. L'emergenza prodotta a Taranto chiama infatti in causa il *policy maker*, che spesso procede senza una sufficiente progettualità, sull'onda di eventi improvvisi – o al contrario prevedibili, ma lasciati a lungo irrisolti – provocando così un intervento giurisprudenziale sostitutivo, con non poche tensioni, come si cercherà di illustrare, sull'equilibrio dell'ordinamento costituzionale e la piena tutela dei diritti.

Parte Prima: emergenza e diritto emergenziale

1. Descrizione del fenomeno

Il caso Ilva è la cartina di tornasole di una tendenza costante, che vede la regolazione di fenomeni eterogenei, tutti accomunati dal presupposto dell'urgenza e della straordinarietà del provvedere, con mezzi altrettanto straordinari. Il diritto emergenziale, per la verità, non interessa solo il nostro Paese, essendo in parte causato da problemi complessi che si trovano ad affrontare tutte le società contemporanee[1]. Si pensi alla maggiore mobilità degli individui, con la necessità di regolare il fenomeno migratorio, soggetto a dinamiche e flussi non prevedibili; o alla rottura dell'equilibrio geopolitico mantenuto per mezzo secolo, da cui

[1] Per un esame comparato della questione, con particolare riferimento al diritto statunitense e a quello inglese, si veda C. Bologna, *Tutela dei diritti ed emergenza nell'esperienza statunitense: una* political question?, 2008, consultabile su www.forumcostituzionale.it; M. Simoncini, *Introduzione al diritto di emergenza nel diritto amministrativo. Il caso inglese*, 2007, consultabile in www.federalismi.it.

scaturisce un problema di sicurezza contro nuove minacce terroristiche; o, ancora, al progresso tecnologico da cui, ad esempio, il problema dello smaltimento delle scorie nucleari; o, infine, si valuti la complessità dell'ordinamento europeo, che comporta l'esigenza di adeguarsi prontamente al processo di integrazione comunitaria.

Tuttavia, nella nostra esperienza si sono verificate situazioni particolari, che hanno contribuito ad ampliare il fenomeno. La crisi economico-finanziaria degli anni '90, la mutazione nel sistema della rappresentanza politica (cd. passaggio dalla prima alla seconda Repubblica) e la riscrittura di un parte della Costituzione (il Titolo V) possono forse indicarsi come alcune tra le cause principali che hanno favorito il fiorire di poteri emergenziali. È infatti in questo periodo che prende avvio la stagione della «qualificazione e razionalizzazione del diritto oggettivo», premessa per realizzare la semplificazione amministrativa e dare così maggiore efficienza all'azione pubblica[2]. Inoltre, le riforme elettorali che nella stessa stagione politica si sono succedute, producendo maggioranze parlamentari ampie e (almeno sulla carta) solide o, al contrario, stringate e quindi estremamente precarie, hanno ridisegnato i rapporti tra le forze politiche, e in generale tra governo e parlamento, nel senso di aumentare le prerogative del primo e, come si vedrà, l'utilizzo di strumenti al limite dei, se non oltre i, confini costituzionali[3].

La rilevanza e la ricorrenza del fenomeno richiede pertanto una sua migliore messa a fuoco. Teoricamente, l'emergenza è un sinonimo di necessità, spesso improvvisa ed imprevista, tendenzialmente imprevedibile. L'ordinamento, fin dalle origini, ha previsto dei mezzi straordinari per fronteggiare situazioni eccezionali, impossibili da regolare attraverso le vie ordinarie. La Costituzione conosce specifici strumenti, tutti sottoposti a severi limiti di utilizzo[4]. Il diritto amministrativo, poi, assegna all'autorità amministrativa un potere – che si esprime nella forma dell'ordinanza – legittimato a derogare alle norme, purché la sua fonte

[2] P. Carnevale, *La qualità del sistema normativo fra pluralità delle politiche, elusione di snodi teorici e ricerca di un factotum*, p. 1, relazione introduttiva al seminario del gruppo di Pisa su *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Novara 15 e 16-11-2013 (versione provvisoria).

[3] Per l'esame degli effetti prodotti dalle leggi elettorali succedutesi dopo il 1992 (leggi nn. 276 e 277/1993; legge n. 270/2005) sui rapporti tra governo, parlamento e presidente della repubblica, si veda G. Rizzoni, *Il maggioritario alla prova. Governo e opposizione nella XIV legislatura*, in «Meridiana», 45, 2002, pp. 199 ss.; S. Curreri *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari*, in «Osservatorio sulle fonti», fasc. 2/11; G. Canale, *Un Presidente di minoranza: le assurde conseguenze della logica elettorale 'premiale' sul procedimento di elezione del Capo dello Stato*, 2013, consultabile in giurcost.org.

[4] I più noti sono il decreto legislativo delegato e, ancor di più, il decreto legge (art. 76 e 77). I decreti da adottare nel caso sia dichiarato lo stato di guerra (art. 78), invece, disciplinano casi di emergenza dovuti a fatti esterni all'ordinamento. Altre ipotesi emergenziali si hanno nel caso di annullamento di provvedimenti delle autonomie locali (art. 120), o di scioglimento del consiglio Regionale, cui va aggiunta anche la possibilità di revoca del presidente di Regione (art. 126); in tali casi, peraltro, si prevede il coinvolgimento attivo del Presidente della Repubblica, quale organo che rappresenta e salvaguarda l'unità della nazione; cfr., al riguardo, la recente sent. n. 219/2013 della Corte costituzionale (punto 15.4 del Considerato in diritto).

attributiva ne delinei con accuratezza il contorno, attraverso l'indicazione dei presupposti, dell'oggetto, della durata, delle norme derogabili.[5]

Sul piano dogmatico, c'è chi tende a restringere i confini dei poteri emergenziali, distinguendoli da quelli di sostituzione e di avocazione, che pur avendo epifanie simili, poggerebbero su presupposti diversi, con conseguente diversità di disciplina[6]. Mentre la sostituzione incide sulla legittimazione ad intervenire (operando un'attrazione verso l'alto della competenza), ferma restando però la permanenza della titolarità del potere in capo al sostituito, l'avocazione determina una traslazione di quest'ultima, seppure in via temporanea e con l'assenso del soggetto avocato (di solito, attraverso l'istituto dell'intesa). In altri termini, i casi regolati dalla Costituzione di cui all'art. 117, comma 5, e 120, comma 2, sarebbero casi di sostituzione; il potere di avocazione andrebbe invece ricercato nell'art. 118, comma 1. Pur così distinte, sostituzione ed avocazione rimangono però accomunate dalla necessità di salvaguardare l'unità politica della Repubblica, cosicché può dirsi che «sparito il criterio gerarchico a vantaggio di quello della competenza nell'organizzazione delle relazioni tra enti locali, lo Stato continui a conservare poteri originali che, in quanto esponenziali dei valori e dei caratteri propri dell'unità della Repubblica, lo collocano in una posizione necessariamente privilegiata (…) rispetto agli altri enti costitutivi della Repubblica»[7].

Un primo problema dunque è se considerare il potere di ordinanza un caso di sostituzione. La soluzione positiva potrebbe ammettersi, a ben vedere, sia per la atipicità della casistica, sia perché generalmente si ritiene che la sostituzione operi anche in via amministrativa, oltre che normativa. Come è stato notato, «il grado di genericità che connota le clausole di esercizio del potere sostitutivo rend[e] ardua l'esatta definizione dell'intervento statale stesso. Per conseguenza, non è irragionevole immaginare che tali "titoli" possano di fatto sfuggire a congrue valutazioni *ex ante* e ad altrettante verifiche a posteriori, concedendo al Governo un ampio margine di discrezionalità»[8].

---

[5] Per una classificazione dei poteri emergenziali cfr. R. Cavallo Perin, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in «Diritto amministrativo», n. 4/2005, pp. 777 ss. Secondo l'autore le prime manifestazioni del potere, anche a non scomodare il caso del generale Bava Beccaris che lo esercitò sparando alla folla per far fronte allo stato di necessità nel 1898, si ebbero per gestire l'emergenza del terremoto di Reggio e Messina del 1908.

[6] Sulle differenze dogmatiche tra sostituzione, avocazione e poteri di ordinanza, cfr. R. Dickmann, *Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e potere di ordinanza. Una lettura di sistema*, in www.federalismi.it n. 19/2012.

[7] R. Dickmann, *Poteri sostitutivi, avocazione*, cit., p. 8.

[8] M. Michetti, Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi , ottobre 2012, consultabile su issirfa.cnr.it.

Per alcuni autori dunque l'agire d'urgenza è considerato una manifestazione del potere sostitutivo[9], mentre altri preferiscono ricondurlo al potere dello Stato di provvedere in materie a competenza concorrente, dove l'unica peculiarità sarebbe non nell'adozione dell'ordinanza, ma nella sua capacità, in quanto atto amministrativo, di derogare a norme primarie[10].

A parere di chi scrive, pur consapevole delle distinzioni che vanno fatte – un decreto legge e un'ordinanza commissariale, ad esempio, sono entrambi adottati per fronteggiare una situazione urgente, senza che ciò ne consenta l'unificazione sotto il profilo della natura, dei limiti, e dei mezzi di tutela –, pare tuttavia opportuno mantenere la categoria del diritto emergenziale, se non altro a fini classificatori[11]. L'utilità sta in questo, che la formula comprende tutti quegli strumenti, previsti sul piano costituzionale o amministrativo, volti a disciplinare emergenze, e utilizzati in modo così intensivo da incidere sui rapporti tra Poteri e fonti[12]. Il diritto emergenziale sarebbe allora il prodotto di quegli atti che, pur collocandosi su piani diversi, sono accomunati dall'essere stati adottati per provvedere a situazioni dichiarate eccezionali e urgenti[13]. La quantità di atti adottati negli ultimi anni in nome dell'emergenza, e gli effetti che alla lunga producono nei rapporti tra poteri dello Stato e nelle articolazioni tra soggetti della Repubblica, giustifica così l'opportunità di esaminare in particolare l'attività del governo alla luce della categoria.

Entrando più nel dettaglio, va detto che l'urgenza che spinge all'adozione di tali atti è giudicata dall'ordinamento in modo negativo. L'emergenza, cioè, richiama l'idea di disordine, e quindi di pericolo[14]. E poiché dove c'è disordine non può esserci diritto, è richiesto un pronto ed efficace intervento per ripristinare lo stato *quo ante*; il fatto emergenziale perturba gli equilibri e va corretto, cioè in definitiva eliminato. Siccome la smagliatura prodotta nell'ordito dell'ordinamento va ricucita senza dilazioni, non si può rischiare che la ricucitura, se eseguita male, lasci cicatrici irritanti in grado di danneggiare l'intero abito. Fuor di metafora, la situazione di emergenza mette in allarme tutto l'ordinamento, così da giustificare

[9] S. Mangiameli, *Lo stato di emergenza e le competenze regionali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 2006, pp. 2930 ss.

[10] R. Dickmann, *Poteri sostitutivi, avocazione*, cit., p. 46.

[11] Sul diritto emergenziale la bibliografia è ampia. Cfr., tra gli altri, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno del 'Gruppo di Pisa', Torino 2011; M. Bombardelli, *Gli interventi sostitutivi nella situazione di emergenza*, in «Annuario - associazione italiana dei professori di diritto amministrativo», 2005, p. 179-196; D. Chiaviello, *L'amministrazione dell' 'ordinaria' emergenza*, in federalismi.it n. 12/2010; A. Cardone, «La normalizzazione dell'emergenza: contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo», Torino, 2011.

[12] M. Cartabia *Il Governo 'signore delle fonti'?*, in *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. XI, parla di «revisioni sistemiche» prodotte dal diritto emergenziale, con l'effetto, tra l'altro, di una «perdita di alterità e di dialettica istituzionale tra Parlamento e Governo nella produzione normativa».

[13] Dà conto dei problemi di inquadramento dogmatico delle ordinanze A. Cardone, «La normalizzazione dell'emergenza», cit., pp. 46 ss.

[14] Si veda la voce *Stato di necessità*, di P.G. Grasso, in *Enciclopedia del diritto*, 1977.

un intervento sostitutivo[15]. Tuttavia non basta una qualsiasi emergenza per far scattare una reazione straordinaria, poiché «non ogni emergenza richiede la sostituzione, ma solo quella in cui il soggetto ordinariamente competente non è in grado di agire tempestivamente per affrontarla»[16]. Occorre valutare la rilevanza e la natura dell'interesse minacciato (di solito un interesse collettivo, come la salute, l'ordine pubblico o l'ambiente); la diffusione e le modalità del pericolo, che richiede un intervento dinamico e su un livello diverso da quello ordinario; l'inerzia dell' interessato, o comunque la sua inadeguatezza a fronteggiare il fatto imprevisto; infine, occorre che l'intervento sia solo temporaneo, cioè che esso si esaurisca con il riordino di quanto l'emergenza aveva messo in disordine[17]. Temporaneità e proporzionalità dell'intervento, nonché leale collaborazione tra sostituto e sostituito, sono i tratti costitutivi dell'intervento emergenziale.

Negli ultimi anni pare tuttavia che tali limiti e condizioni abbiano ceduto sotto la pressione di altri fattori. Si è cioè registrata per mano dell'esecutivo una prassi finalizzata al progressivo aggiramento dei limiti costituzionali[18]. Si sono sperimentati nuovi modi di genesi delle norme, in parte finalizzati all'obiettivo di velocizzarne i tempi di approvazione e rafforzare l'esecutivo, e in parte resi necessari dalla debolezza dello stesso, privato spesso di una maggioranza solida [19]. È emersa una nuova tendenza, l'uso di atti amministrativi in sostituzione di quelli normativi, dotati di un regime giuridico che ne indebolisce il controllo, non solo giurisdizionale, ma anche politico[20]. L'evoluzione del sistema dunque ha premiato il «ruolo normativo del Governo»[21]. La progressiva traslazione della competenza in nome

[15] La sostituzione non è dunque una rappresentanza, perché il sostituto agisce per un interesse proprio. Cfr. M. Bombardelli, *Gli interventi sostitutivi*, cit., p. 182.
[16] Ibidem, p. 186.
[17] Ivi.
[18] Per un esame sintetico della questione si veda tra i tanti G. Di Cosimo, *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in *I mutamenti della forma di governo fra progetti di riforma e modificazioni tacite*, Roma 2010; R. Zaccaria, E. Alberici, *La delegazione legislativa tra teoria e prassi*, consultabile su www.giurcost.it; *La delega legislativa*, a cura del servizio studi della Corte costituzionale, 2008, consultabile sul sito della Corte; di recente, A. Morrone, S*ul riordino della legislazione*, relazione svolta al seminario su *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, cit.
[19] «Ad incoraggiare ulteriormente il ricorso alle ordinanze, anziché ai decreti-legge, che è avvenuto ad opera di governi di centro-destra così come di centro-sinistra, concorrono altresì le attuali caratteristiche del sistema parlamentare e del bicameralismo italiano (…): è evidente che la spinta ad utilizzare le ordinanze si accresce nel momento in cui l'alternativa sul tappeto si rivela essere difficilmente praticabile: ossia, allorquando l'*iter* dell'ipotetico disegno di legge di conversione si presenta come particolarmente incerto, specie se in uno dei due rami del Parlamento la maggioranza gode di margini ristretti». Così N. Lupo, *Gli atti normativi del Governo tra legalità costituzionale e fuga dai controlli*, in *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. 538.
[20] «Il fatto che assai di frequente si decida di ricorrere a provvedimenti eterogenei o 'omnibus' riproduce plasticamente, infatti, la logica alla base dei governi delle ultime legislature: supportati da coalizioni che si rivelano buone per vincere, ossia per ottenere il premio di maggioranza previsto dalla vigente legislazione elettorale, ma inadatte a governare». N. Lupo, ibidem, p. 537.
[21] Ivi. In generale, per una valutazione delle modifiche nei rapporti tra i due poteri dello Stato, cfr. A. Manzella, *Il Parlamento,* 3° ed. Bologna, 2011, p. 45ss. Da un punto di vista statistico, gli atti normativi del Parlamento

dell'emergenza ha rattrappito il ruolo del parlamento a favore dell'esecutivo, che spesso opera attraverso organi amministrativi a loro volta straordinari[22]. Il fenomeno è divenuto così esteso e frequente da coniare l'ossimoro «stabilizzazione dell'emergenza»[23]. Il parlamento, da parte sua, *obtorto collo* ha avallato il sistema, senza un'effettiva capacità di reazione[24].

L'emergenza, spesso associata all'esigenza di semplificare, pare dunque diventata il combustibile preferito per alimentare il motore dell'agire politico e amministrativo. L'elencazione e la seppure breve descrizione degli strumenti volti a regolarla permette di considerare confermata l'ipotesi di partenza, relativa all'utilità della categoria del diritto emergenziale. Gli atti che ne fanno parte sono infatti numerosi. Delegificazioni autorizzate attraverso decreti legislativi o decreti legge; decreti legislativi di cui si intuiscono a malapena, quando pure ci si riesce, i principi e criteri direttivi; maxiemendamenti contenenti discipline di interi settori normativi, spesso approvati a colpi di voti di fiducia[25]; leggi provvedimento (se, come nel caso Ilva, dettate per risolvere casi urgenti e improcastinabili); testi unici misti,

---

nella XIII e XIV legislatura hanno costituito, rispettivamente, il 54,35% e il 51, 85% del totale. Nella XV Legislatura il dato si attesta appena al 32,41%, mentre nella XVI risale al 47,7% (di cui però il 27% costituisce attività legislative di conversione di decreti legge). Cfr. "Osservatorio sulla legislazione", i cui lavori sono consultabile presso il sito www.camera.it.

[22] I dati aggregati al 2010 relativi alla provenienza dei vari commissari delegati alla gestione delle emergenze comprendono presidenti di Regione (35% dei casi), prefetti (17%), esperti (11%), assessori regionali (9%), sindaci, altri funzionari degli enti locali, capi dipartimento della protezione civile (6% ciascuno), altri funzionari della protezione civile e altri funzionari statali (5% ciascuno). Cfr. *Il Parlamento di fronte alle procedure, alle strutture e ai poteri dell'amministrazione dell'emergenza*, presentato presso il Comitato per la legislazione nella seduta del 23-11-2010, p. 117 della relazione. Anche per avviare il risanamento dell'Ilva il governo ha fatto ricorso ad un commissario straordinario (art. 2 del d.l. n. 61 del 4-6-2013, recante «Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale», convertito in l. n. 89 del 3-8-2013). Al riguardo, cfr. F. Di Cristina, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale;* M. Massa, *Il commissariamento dell'Ilva e il diritto delle crisi industriali*, in *ww.forumcostituzionale.it.*

[23] S. Staiano, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del 'Gruppo di Pisa', 3-4 giugno 2005, Torino, 2006, 659.

[24] «Più complesso è spiegare la rinuncia del Parlamento a delimitare lo spazio normativo del Governo. Questo atteggiamento è il risultato di varie cause, fra le quali figura un certo utilizzo della questione di fiducia relativamente alle leggi di conversione dei decreti legge». G. Di Cosimo, *E le Camere stanno a guardare In: Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli 2009. - Vol. 1, p. 162. Il fenomeno è stato letto recentemente alla luce dei nuovi equilibri politici. Esso sarebbe espressione del passaggio da una democrazia basata sul principio di rappresentanza – per cui gli eletti operano attraverso la legge, assicurando un controllo adeguato agli elettori – a quello di responsabilità – per cui il corpo elettorale valuta, *ex post*, l'operato del governo. Secondo questa ricostruzione, «la centralità della 'presupposizione legislativa' si diluisce così nel tratto discendente della legittimazione democratica e la mancanza della previa legge cessa di essere, per il potere di ordinanza, il marchio di un'indelebile antidemocraticità». Un problema di costituzionalità ci sarebbe solo per le ordinanze *contra*, e non *extra*, *legem*. A. Cardone, «La normalizzazione dell'emergenza», op. cit., p. 391.

[25] Così M. Cartabia, *Il Governo 'signore delle fonti'?*, in *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. XI ss. G. Di Cosimo, *E le Camere stanno a guardare*, cit., p. 152, ha così indicato i caratteri della prevalenza delle fonti dell'esecutivo: «a) elevato numero di atti normativi dell'esecutivo; b) violazione dei parametri costituzionali; c) inadeguata delimitazione e controllo delle fonti governative da parte del Parlamento; d) alterazione dei ruoli che la costituzione assegna al legislativo ed esecutivo».

in parte legislativi ed in parte regolamentari[26]; manovre cd. taglia-leggi; abrogazioni espresse, innominate, diffuse[27]. Lo svuotamento della legge produce, per via di un vaso comunicante che riversa le decisioni politiche in atti di natura diversa, la creazione di strumenti nuovi, magari adattati al bisogno. Vengono in auge i regolamenti, con un *bouquet* a disposizione del governo sempre più ampio: regolamenti d'esecuzione, di attuazione, di delegificazione (magari previsti con decreto legge); regolamenti attuativi di atti non normativi, o regolamenti ministeriali attuativi di regolamenti governativi. Da ultimo, anche la procedura regolamentare, che prevede pur sempre un controllo del Consiglio di Stato, appare troppo stretta, cosicché si inaugura la stagione della «fuga dal regolamento», sostituito da decreti non regolamentari[28].

Lo strumento con cui i poteri emergenziali vengono più esercitati rimane però quello delle ordinanze. Nel decennio in cui le ordinanze cd. libere si sono affermate (2001-2011), l'emergenza è stata giustificata da tre cause. La prima, prevista dalla legge di riforma della protezione civile, riguardava lo stato di emergenza propriamente detto che, deliberato dal governo, gli consentiva di determinarne durata ed estensione territoriale, e di regolarlo con ordinanze adottate in deroga ad ogni disposizione vigente, salvo il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico[29]. La seconda causa è stata identificata con un interesse strategico del Paese, di volta in volta riferito a casi in cui era sempre una situazione d'emergenza a costituire la spinta decisiva ad intervenire[30]. La terza causa, infine, è stata l'organizzazione di

[26] L'esperienza dei testi unici misti è stata di breve durata. Previsti dalla l. n. 50/1999 (art. 7, c. 2°), furono abbandonarti pochi anni dopo, con l'abrogazione della norma che li introduceva (ex art. 23, c. 3°, l. 229/2003).
[27] P. Carnevale, *La qualità del sistema normativo* cit., pp. 12 ss.

[28] Per un esame dei regolamenti e dei loro sostituti, cfr. G. Tarli Barbieri, *Il potere regolamentare nel caos senza fine della produzione normativa in Italia*, in *Gli atti normativi del governo*, cit., p. 489 ss. Per l'incidenza dei regolamenti governativi nella produzione di atti normativi. Cfr. G. Arconzo *I regolamenti governativi tra giudici amministrativi e Corte costituzionale: un bilancio del periodo 2001-2011*, in *Gli atti normativi del governo*, cit., p. 67 ss. Sui corti circuiti normativi che, nell'inseguimento all'emergenza, si possono determinare, cfr. da ultimo T. Padovani, *Sicurezza pubblica: quel collasso dei codici 'figlio della rincorsa' all'ultima emergenza*, in «Guida al diritto», 36/2013, p. 10ss.
[29] L. 24 febbraio 1992, n. 225, recante «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile»; per una ricostruzione della complessa stratificazione di norme riguardanti la regolamentazione della protezione civile si veda. S. Agosta, Il *potere d'ordinanza contingibile ed urgente quale* laboratorio costituzionale *a cielo aperto*, in *Gli atti normativi del Governo*, cit., pp. 197 ss; A. Fioritto, *La riforma della protezione civile*, in «Giornale di diritto amministrativo», 11/2012, p. 1059ss.per l'impatto quantitativo delle ordinanze emergenziali sull'ordinamento, cfr. A. Cardone, «La normalizzazione dell'emergenza», op. cit., pp. 11ss.
[30] Tra i tanti interventi del legislatore cfr d.l. 23-5-2008, n. 90, (*Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*), convertito con modificazioni in l. 14-7-2008, n. 123, secondo cui «I siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti costituiscono aree di interesse strategico nazionale» (art. 2, c. 4); l. 23-7-2009, n. 99, (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*), per cui "Il Governo (…) determina le priorità, le opere e gli investimenti strategici di interesse nazionale" (art. 3), anche ai fini della disciplina delle scorie nucleari (art. 25); l. 12-11-2011, n. 183 (*Legge di stabilità*), secondo cui «Per assicurare la realizzazione della linea ferroviaria Torino-Lione (…), le aree ed i siti (…) costituiscono aree di interesse strategico nazionale» (art. 19). Si è già ricordato, infine, che anche

un «grande evento», che comportava, alternativamente o congiuntamente, l'afflusso numeroso di persone interessate ad assistervi, e la responsabilità dello Stato di fronte alla comunità internazionale[31].

Emergenza, interesse strategico nazionale e grande evento sono state le tre categorie che hanno consentito l'ingresso nell'ordinamento di un'idra giuridica i cui rischi sono stati a lungo trascurati. Esse hanno dato origine ad un'ampia casistica, che comprende «dissesti idrogeologici, eventi meteorologici e alluvioni, eventi sismici, vulnerabilità sismica, emergenza ambientale, emergenza trasporti, rischio vulcanico, altre emergenze (tra cui affollamento delle carceri, immigrazione clandestina, comunità nomadi, ecc.)»[32], lo smaltimento dei rifiuti, la minaccia terroristica[33], ma anche la Giornata mondiale della gioventù cattolica, o i Campionanti mondiali di nuoto. La stagione delle cd. gestioni commissariali ha prodotto profonde alterazioni al sistema costituzionale. Da un lato si è esteso a dismisura il presupposto che consente l'intervento emergenziale, consentendo interventi *extra ordinem* non solo per fatti imprevisti ed imprevedibili, ma anche per altri che, all'opposto, erano stati programmati da tempo[34]. Dall'altro è stato prolungato il periodo emergenziale, oppure sono state emanate ordinanze «madri», dalla spiccata propensione a divenire continuamente gravide di ordinanze «figlie»[35]. Tali deviazioni sono state aggravate dalla compressione dei controlli giurisdizionali. Quello contabile è stato per un certo tempo soppresso[36], mentre quello amministrativo è risultato «inidoneo ad arginare il fenomeno, anche perché non è tanto la singola ordinanza in deroga ad incidere sul sistema, quanto la

---

nel caso dell'Ilva il d.l. 207/2013 ha provveduto a qualificare l'acciaieria tarantina come stabilimento di interesse strategico nazionale (art.3).

[31] Art. 5 c. 5 bis della l. 9-11-2001, n. 401, di conversione con modificazione del d.l. 7-9-2001, n. 343. Sul sito del Dipartimento della protezione civile sono consultabili i 31 grandi eventi organizzati tra il 2001 e il 2009, che permettono di comprendere quanto nel recente passato si sia fatto abuso della categoria.

[32] F. Biondi Dal Monte, *La politica della perenne emergenza e i poteri* extra ordinem *del Governo*, in *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. 231.

[33] D. l. 27-7-2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale). Per un primo commento della normativa, cfr. G. Di Cosimo, *Costituzione ed emergenza terroristica*, in www.forumcostituzionale.it/site/ images/stories/.../ 0212_di_cosimo.pdf*;* P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e principi fondamentali* (versione provvisoria), in www.news.unina.it/tmpPDF/ *PaoloBonetti.pdf*

[34] Esiste infatti «un'intensa attività endoprocedimentale, che precede e segue l'emanazione delle ordinanze, che rivela l'esistenza di ampie (e spesso lunghe) fasi di coinvolgimento, coordinamento e intesa tra autorità e organismi pubblici e privati, molto simile a quanto accade nelle procedure ordinarie. Queste attività, del resto, dimostrano l'effettivo ampio anticipo con cui sono previsti o addirittura programmati gli interventi o gli eventi oggetto delle ordinanze d'emergenza, e come queste siano sovente il frutto di una contrattazione meditata tra le varie autorità ed i diversi livelli di governo interessati»: *Il Parlamento di fronte alle procedure,* cit., p. 116.

[35] «All'ombra lunga dell'art. 5, l. n. 225/1992, verrebbe in sintesi a determinarsi una sorta di mini-sistema dell'emergenza che vede il "tronco" principale dell'ordinanza presidenziale (quale, a tutti gli effetti, norma sulla normazione) ramificarsi, ovunque in profondità, mediante le innumerevoli 'radici' di ordinanze secondarie». S. Agosta, *Il potere d'ordinanza contingentibile*, cit., p.203. Cfr. anche D. Chiaviello *L'amministrazione dell' 'ordinaria' emergenza*, cit., p. 13.

[36] Art. 14 d.l. 23-5-2008, n. 90.

catena di ordinanze, che come tale, nel lungo periodo, esautora l'amministrazione ordinaria e la stessa autonomia delle regioni e degli enti locali, prorogando nel tempo le amministrazioni straordinarie commissariali»[37].

Se si cerca una base che accomuni tutti questi atti, può dirsi che si tratta di strumenti che derogano la normale relazione tra fonti e che tendono a perturbare quella tra soggetti istituzionali. Come dimostra la prassi, i vari rimedi previsti *ab ovo* dalla Costituzione, o introdotti dal legislatore ordinario, sono stati utilizzati così frequentemente da portare, se non ad un sovvertimento delle fonti, certo ad una loro torsione, per cui ciò che sarebbe l'ordinaria via dell'amministrare la cosa pubblica è diventata un'ipotesi regressiva, mentre gli strumenti eccezionali si sono imposti come tra i più utilizzati. L'abuso del diritto emergenziale, nelle sue varie manifestazioni, ha raggiunto nei primi anni del nuovo secolo un picco tale da rendere inevitabile una reazione.

2. Tra correttivi giurisprudenziali e resipiscenza governativa: verso la contrazione del fenomeno emergenziale?

Progressivamente cresciuto, il diritto emergenziale ha occupato una posizione ingombrante, alterando l'equilibrio tra fonti del diritto e tra poteri dello Stato, derogando spesso a principi fondamentali per il corretto assetto dell'azione pubblica, quali la leale collaborazione e il buon andamento dell'azione amministrativa. La maggiore informalità delle procedure decisionali che ha segnato la stagione della semplificazione, ha prodotto «non solo rapidità delle decisioni pubbliche, ma anche maggiore opacità e limitazioni del confronto politico», cosicché il risultato alla fine non è uno scontro tra efficienza ed inefficienza, ma tra efficienza e democrazia[38], a tal punto che oggi pare sia tempo di interrogarsi «sul limite a cui si può spingere la concentrazione del potere politico per rendere possibile la decisione pubblica» senza che essa sfoci in una compressione eccesiva della sfera di libertà della persona[39].

Gli effetti sull'impianto costituzionale hanno allertato da tempo la magistratura. Essa ha sempre riconosciuto alle ordinanze il potere di derogare alle norme vigenti, ma ha anche chiarito che i principi generali dell'ordinamento sono il limite oltre il quale non è consentito

[37] G. Razzano, *Quattro novità in tema di emergenza e ordinanze «di protezione civile»*, in *Gli atti normativi del governo*, cit., p. 455. Per un'attenta descrizione delle ordinanze emergenziali, cfr. A. Cardone, «La normalizzazione dell'emergenza», op. cit., p. 209ss.

[38] P. Carnevale, *La qualità del sistema normativo* cit., p. 4.

[39] Si veda l'intervento al riguardo di S. Mangiameli, Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia, ottobre 2013, consultabile su Issirfa.cnr.it

provvedere[40]. Ad esempio, le ordinanze previste dalla legge sulla protezione civile sono state giustificate solo dalla necessità di fronteggiare situazioni di emergenza determinate da calamità naturali «tali da compromettere le condizioni di ordinato sviluppo delle collettività»[41]. Più recentemente, si è affermato che «le ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri emanate ai sensi dell'art. 5 della L. 225 del 1992 vanno riguardate quali atti recanti disposizioni normative per l'attuazione degli interventi di emergenza: disposizioni che, proprio in quanto *expressis verbis* assumibili in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, hanno carattere generale ed astratto e assumono valenza innovativa»[42]. E se la dichiarazione dello stato d'emergenza è stata considerata espressione dell'amplissima discrezionalità dell'Amministrazione[43], si è aggiunto che essa deve scaturire da un evento avente carattere effettivo e oggettivo[44].

Anche nel momento di massima produzione del diritto emergenziale non sono mancate pronunce volte a salvaguardare i controlli. Con riferimento ad un'ordinanza relativa ad un grande evento, la Corte dei conti si è sottratta al vincolo che gli impediva un controllo preventivo, contestando tale qualifica alla manifestazione in questione (la *Louis Vuitton World Series* di vela alla Maddalena)[45]. Con riferimento al DPCM 21 maggio 2008, recante «Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia», il Consiglio di Stato ha annullato le ordinanze emesse per regolamentare alcuni stanziamenti di campi nomadi ai margini delle aree metropolitane perché ha ritenuto inverosimile la sussistenza del requisito

[40] «le 'ordinanze libere', sebbene prive di valore di legge, sono suscettibili tuttavia di introdurre una disciplina divergente dall'ordine normativo che risultava in precedenza sulla base di disposizioni legislative, essendo, nel loro contenuto, soggette solo alla Costituzione ed ai principi generali dell'ordinamento e non vincolate da altre norme preesistenti che non siano quelle espressamente indicate dalla fonte da cui traggono origine». Cass. Sez. lavoro, sent. n. 16450/2007. Nello stesso senso, Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 1270/2006.

[41] Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 52/1999.

[42] Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 3502/2011. Nello stesso senso, le ordinanze sono «provvedimenti che attribuiscono un potere sostanzialmente normativo, il quale deve rispettare, nell'ambito di finalità genericamente individuate, solo i principi generali dell'ordinamento; essendo disancorato da specifici e localizzati presupposti fattuali, è, inoltre, tendenzialmente illimitato ed, in quanto tale, autorizzato a dettare regole di condotta e sanzioni che conculcano la sfera di autonomia dei singoli, garantita invece dal principio *silentium legis, libertas civium*». Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 1827/2011.

[43] Cons. Stato, sez. VI n. 1270/2006; Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2361/2000.

[44] Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 2795/2005.

[45] Delib. n. 5/2010 P del 4-3-2010, con cui si è precisato che «Non qualsiasi 'grande evento', quindi, rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni». In precedenza, con deliberazione n. 23/2009/P del 19-11-2009, la Corte dei conti aveva dichiarata soggetta al controllo preventivo di legittimità l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (n. 3794 del 30-7-2009), concernente «misure per il rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015».

dell'impossibilità di fronteggiare l'evento con mezzi e poteri ordinari[46]. Come ha argomentato il giudice amministrativo, «anche il requisito della non fronteggiabilità della situazione con i mezzi e poteri ordinari, molto più che provato, resta affermato in modo alquanto apodittico; ed è appena il caso di sottolineare che per la legittimità dell'intervento emergenziale è indispensabile che anche tale requisito abbia una sua effettiva e oggettiva consistenza (la quale – è quasi superfluo aggiungerlo – non può ricavarsi, in ipotesi, da una mera incapacità delle istituzioni, ovvero da una loro scarsa volontà politica, di ricorrere agli strumenti ordinari)»[47].

Per venire alla Corte costituzionale, si tralascerà qui la giurisprudenza relativa alla decretazione d'urgenza, e ci si interesserà di quella avente ad oggetto il potere di ordinanza[48]. La Corte ha sempre qualificato le ordinanze come atti amministrativi, escludendo così una loro capacità abrogativa e pronunciando l' incostituzionalità della norma che ne consentiva l'emissione in contrasto con i principi dell'ordinamento[49].

---

[46] Il decreto, considerando «la situazione di estrema criticità» determinatasi nel territorio delle regioni della Campania, della Lombardia e del Lazio, «a causa della presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane» dichiarava lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nei territori indicato. Lo stato d'emergenza era poi stato prorogato anche per gli anni 2010 e 2011.

[47] Consiglio di Stato, sent. n. 6050 /2011, punto 5 del Considerato in diritto. La pronuncia è stata confermata dalla Cassazione, con sent. n. 9687 /2013. Anche i Tar hanno più volte pronunciato decisioni volte a definire in modo rigoroso i limiti del potere emergenziale. Da ultimo, si veda Tar Puglia, sez. II, sent. n. 92/2013, in *Il sindaco vieta la chiusura di reparti sanitari: un uso ''politico'' del potere emergenziale?* di A. Pioggia, in «Giornale di diritto amministrativo», 7/2013, pp. 742 ss., con ampia giurisprudenza citata.

[48] Gli interventi della Corte sugli eccessi della decretazione d'urgenza sono stati nel tempo numerosi, e si sono contraddistinti per un progressivo irrigidimento del giudizio. Cfr., su tutte, le note sentt. n. 360/1996 e 171/2007. In dottrina, tra i molti, A. Celotto, *C'è sempre una prima volta…(La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in «Rivista di Giustizia amministrativa», 2007, pp. 513 ss.; R. Dickmann, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in federalismi.it, n. 12/2007; P. Carnevale, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, consultabile in archivio.rivistaaic.it/giurisprudenza/decisioni2/autori/carnevale.html; R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in «Quaderni costituzionali» 1/2010, pp. 59-74. Va notato che il decreto legge è stato comunemente utilizzato nel triennio 2010-2013 per fronteggiare un'altra emergenza, quella finanziaria.

[49] La vicenda ha riguardato la norma che autorizzava i Prefetti ad emettere ordinanze a tutela dell'ordine pubblico (art. 2 R.D. n. 733/1931, TULPS). Pur ritenendo inammissibile uno scrutinio sulle ordinanze prefettizie, in quanto «i provvedimenti amministrativi adottati dal Prefetto, anche se talvolta valgono a fronteggiare una pluralità di situazioni, non sono da confondersi né con le leggi né con i decreti-legge, che hanno altro carattere ed altri effetti», la Corte ammoniva il legislatore a regolamentare meglio il potere suddetto, attenendosi ad alcuni canoni interpretativi cui ricondurre gli atti prefettizi, quali «efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principii dell'ordinamento giuridico»; cfr. sent. n. 8/1956, punto 3 del Considerato in diritto. L'esercizio del potere, soprattutto con riferimento ad un ambito estremamente sensibile come quello della libertà di stampa, fece sì che solo pochi anni dopo la Corte fu investita nuovamente della questione. In tale occasione si prendeva atto che «molti Prefetti hanno emesso provvedimenti che, a parte il loro contenuto, tendono ad avere carattere di permanenza». E si dichiarava pertanto incostituzionale la norma attributiva del potere. Cfr. sent. n. 26/1961, punto 2 del Considerato in diritto.

Pur riconoscendo l'atipicità del potere amministrativo straordinario e la sua capacità a derogare norme, la Consulta lo ha dunque limitato, assegnandogli una efficacia nel tempo limitata[50], obbligando la norma attributiva del potere a circoscrivere l'ambito di intervento[51], imponendo uno stretto collegamento tra il potere esercitato ed il fatto da regolare[52]. Negli ultimi anni, oltre al caso Ilva, possono essere segnalate altre tre pronunce. Nella prima si trattava di giudicare il DPCM 8-11-1994 che, dichiarata l'emergenza ambientale in Puglia, attribuiva all'autorità prefettizia il potere di emanare ordinanze per programmare gli interventi necessari. La Corte ribadiva che le deroghe ammesse alla legislazione vigente dovessero essere comunque limitate nel tempo, e che «il carattere eccezionale dell'autorizzazione legislativa implica, invero, che i poteri degli organi amministrativi siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio: il potere di ordinanza non può dunque incidere su settori dell'ordinamento menzionati con approssimazione, senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione»[53].

Il secondo caso, del 2011, ha riguardato il potere d'ordinanza dei sindaci. La Corte ha dichiarato incostituzionale la norma che consentiva loro di adottare ordinanze dettate *anche*, e non *solo*, per motivi contingenti e di urgenza. La censura è stata ancorata al principio di riserva di legge, che anche quando è relativa «non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa 'in bianco', genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»[54].

L'ultimo caso esaminato è stato scelto perché indica un altro limite al legislatore, da non valicare neppure in tempi di emergenza economica come quelli attuali. La Corte, pur

[50] Sent. n. 4/1977; sent. n. 201/1987; sent. n. 127/1995.
[51] Sent. n. 127/1995.
[52] Sent. n. 125/1977.
[53] Sent. n. 127/1995, punto 3 del Considerato in diritto.
[54] Sent. n. 115/2011, punti 5 e 4 del considerato in diritto. In dottrina, tra gli altri, si vedano i commenti di M. Capantini, *Le 'ordinanze di ordinaria amministrazione' dei sindaci e il principio di legalità sostenziale*, in «Giornale di diritto amministrativo», 10/2011, p. 1093; M. Carrer, *L'importanza della punteggiatura: note alla sentenza della Corte costituzionale sulle ordinanze dei sindaci*, in quad. cost., 4/2011; L. De Masi, *Osservazioni sulle ordinanze contingibili e urgenti del sindaco al di là delle considerazioni della Corte costituzionale*, in «Giurisdizione amministrativa», 1/2012, parte IV, p. 40; M. Massa, *Due sentenze ambiziose sul potere normativo dell'amministrazione*, *in* «Giornale di diritto amministrativo», 11/2012, p. 1088; S. Parisi, *Dimenticare l'obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva relativa*, in www.forumcostituzionale.it, 2011, parte IV

dichiarando inammissibile la questione sollevata[55], ha precisato che non è possibile attribuire «allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale»[56]. In tal modo la Corte ha indicato, *pro futuro*, i limiti che altri interventi, pur dettati dall'emergenza, non potranno valicare.

Da parte sua, anche il legislatore si è infine deciso ad intervenire, mettendo mano alla legge sulla protezione civile. Il primo intervento, nel 2010, è stato provocato da una specie di contrappasso, con la correzione del c.d. «decreto milleproroghe»[57], finalizzata a limitare la spesa pubblica, che proprio dal sistema delle ordinanze d'urgenza, sottratte ad ogni esame contabile, rischiava di subire gravi e continui aumenti[58]. È stato così reintrodotto il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti[59]. Successivamente, il legislatore ha riformato ancora il sistema, intervenendo su aspetti che avevano posto seri dubbi di coerenza costituzionale. È stata così abrogata la categoria dei «grandi eventi»[60], ed è stata riscritta buona parte della normativa contenuta nella legge n. 225/1995[61].

Ad oggi si assiste dunque ad un tentativo di riequilibrio del sistema[62]. E proprio in questa fase è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale sull'Ilva, con cui è stata valutata l'emergenza quando incide sui diritti fondamentali.

---

[55] Art. 5 del d.l. n. 78 del 31-10-2008, convertito con modificazioni in l. 30-7-2010, n. 122, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

[56] Sent. n. 151/2012, punto 4 del considerato in diritto.

[57] D. l. 29-12-2010 n. 225, convertito nella l. 26-2-2011, n. 10.

[58] Con riferimento al rapporto tra Stato e Regioni il decreto mille proroghe si è mostrato tuttavia insensibile all'esigenza di leale collaborazione, imponendo alle Regioni richiedenti l'intervento emergenziale di contribuire ai costi attraverso un aumento di tributi, addizionali, aliquote (art. 2-*quater* d.l. n. 225/2010). La misura (cd. tassa sulle disgrazie) è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte (sent. n. 22/2012).

[59] Con riguardo ai «provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri»; art. 2-sexies d. l. n. 225/2010. La norma dunque esclude dal controllo le ordinanze direttamente emanate dal Presidente del Consiglio (art. 2-*octies).* Si prevede poi che le ordinanze debbono essere emanate di concerto, relativamente agli aspetti di carattere finanziario, con il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 2-*quinquies* d.l. n. 225/2010).

[60] L'art. 5 c. 5 bis del d.l. 7-9-2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 -11-2001, n. 401, è stato infatti abrogato dal c. 1 dell'art. 40-bis, d.l. 24-1-2012, n. 1, aggiunto dalla legge di conversione 24-3-2012, n. 27.

[61] Decreto legge 15-5-2012, n. 59 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, legge 12-7-2012, n. 100), contenente «Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile».

[62] Il fenomeno è tuttavia ancora troppo precario perché possa individuarsi con certezza il suo ulteriore esito. Rimane ancora molto frequente l'utilizzo dei decreti legge e delle deleghe, nonché la presenza di prassi che, nei rapporti tra Governo e Parlamento, segnano un'indubbia prevalenza del primo. Quanto poi alle ordinanze, esse comunque rimangono uno strumento di cui l'esecutivo si serve, perché ritenuto più efficace dello stesso decreto legge. Una recente direttiva della Presidenza del Consiglio (18-4-2011), infatti, da un lato stabilisce limiti alle

Parte seconda: la pronuncia della Corte sul caso Ilva

3. Origini della vicenda

Le origini della questione dell'acciaieria di Taranto sono state a lungo esaminate in dottrina; sarà dunque sufficiente, a mo' di introduzione, farne un breve riepilogo[63]. Essa prende le mosse nel 1995, quando il complesso siderurgico fu privatizzato, passando alla famiglia Riva. Nel 2011 il progressivo peggioramento della situazione ambientale non impedì all'autorità amministrativa di rilasciare l'Aia (autorizzazione integrata ambientale), sebbene con quattro anni di ritardo rispetto al momento della richiesta. Il livello dell'inquinamento in realtà non era tollerabile[64], così da arrivare, nel 2012, all'innesco di un corto circuito istituzionale[65]. Il governo, attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza (d.l. n. 207 del 7-12-12, convertito con modificazioni in l. n. 231 del 24-12-12), calava infine dall'alto la sua soluzione. Definiva lo stabilimento Ilva di interesse strategico nazionale; consentiva *ex lege* la prosecuzione dell'attività industriale; reimmetteva la proprietà nel possesso degli impianti sequestrati e gli consentiva di porre in commercio la produzione siderurgica nel frattempo ottenuta in violazione del provvedimento di sequestro, sottraendola alla misura cautelare

---

ordinanze d'emergenza, dall'altro mantiene «la prerogativa del Governo di valutare *se e quando* dichiarare, revocare e prorogare le emergenze in questione» G. Razzano, *Quattro novità*, cit., p.463.

[63] Per una valutazione della questione sotto il profilo della politica industriale si veda M. De Cecco, *Crac Ilva, un'altra Montedison*, in «Affari e Finanza» del 3-6-2013; per un esame medico dei dati epidemiologici, si veda la documentazione disponibile presso il sito web dell'Associazione italiana di epidemiologia www.epiprev.it. Per l'esame di tutte le tappe che hanno portato alla pronuncia della Corte, cfr. F. Giampietro, L. Giampietro, *Ilva: riesame dell'Aia, quale futuro? (parte prima)*, in «Ambiente e sviluppo», 2013, 4, 312; F. Di Cristina, *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo* e N. Selvaggi, *Decreto Ilva e ''rimedi penalistici''*, in «Giornale di Diritto Amministrativo», 4/2013, rispettivamente pp. 369 e 379 ss.; M. Cuniberti, *Il d.l. sull'Ilva, tra conflitti di attribuzione e dubbi di legittimità costituzionale* e V. Cavanna, *Aia: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto*, in «Ambiente e sviluppo», 3/2013, rispettivamente pp. 205 ss pp. 221 ss.; A. Muratori, *Decreto salva Ilva: scelte difficili* in «Ambiente e sviluppo», 1/2013, pp. 8 ss. Infine, sulla pagina web di Federalismi (http://www.federalismi.it/ApplMostraDoc.cfm?Artid=22886#.UelTz9K-2Sp) sono consultabili i lavori del Convegno svolto il 15-3-2013 su «Il *caso ILVA*: nel dilemma tra protezione dell'ambiente, tutela della salute e salvaguardia del lavoro. Il diritto ci offre soluzioni?».

[64] Secondo i dati dell'EEA (Agenzia europea dell'ambiente), lo stabilimento Ilva di Taranto era nel 2009 al 52° posto nella classifica delle aziende europee più inquinanti. Nell'area operano anche la Centrale termoelettrica di Taranto (80° posizione), e la raffineria di Taranto I dell'Eni (544° posizione). Cfr. http://www.eea.europa.eu/pressroom/ newsreleases/industrial-air-pollution-cost-europe. Poco distante dalla zona interessata, la centrale termoelettrica di Brindisi si assicura il triste primato di stabilimento industriale più inquinante d'Italia, al 18° posto in Europa.

[65] Il sindaco di Taranto emetteva (il 25 febbraio) un'ordinanza d'urgenza che imponeva alla società una serie di prescrizioni a tutela della salute; il giudice amministrativo prima sospendeva (il 13 aprile) e poi annullava (il 9 settembre) il provvedimento, anche sulla base del nuovo iter di rivalutazione dell'Aia (disposto il 15 marzo), che portava ad una nuova autorizzazione (il 26 ottobre). Nel frattempo, tuttavia, la magistratura penale avviava una indagine a carico della proprietà e degli amministratori dell'Ilva per una serie di reati collegati al disastro ambientale in corso, ottenendo (il 25 luglio e il 7 agosto) il sequestro di alcuni impianti dello stabilimento, cui seguiva l'ordine di chiusura nonché (il 22 novembre) l'ulteriore sequestro dei prodotti ottenuti in violazione della suddetta misura.

disposta dal Gip[66]. Inevitabile era la reazione della magistratura con il ricorso alla Corte, sia attraverso la via, per la verità impropria, del conflitto di poteri (sollevato dalla procura, dichiarato inammissibile[67]) che quella del ricorso incidentale (su richiesta del Gip e del Tribunale di Taranto[68]) e che portava alla sentenza n. 85, con cui si sono respinte le questioni di incostituzionalità, ritenute inammissibili e non fondate.

I giudici *a quibus* avevano individuato nel d.l. n. 207/2012 fondamentalmente due motivi di incostituzionalità. I magistrati tarantini lamentavano innanzitutto la natura provvedimentale del decreto, emanato allo scopo di aggirare un provvedimento giurisdizionale (il sequestro penale dell'acciaio prodotto in violazione del fermo degli impianti), che contravveniva i limiti che la Corte ha da tempo definito come la cornice entro cui questa tipologia di atto può operare. Quanto al merito, si sosteneva che le norme impugnate producevano una lesione intollerabile a beni giuridici fondamentali, tra cui il diritto alla salute, che si traduce nel diritto a vivere in un ambiente salubre, considerato un diritto incomprimibile, e quindi prevalente rispetto a quelli pure dello stesso rango a tutela dell'occupazione e della libertà di iniziativa economica[69].

Nel considerare non fondate le eccezioni di illegittimità, la Corte procede con ordine. Quanto alla prima censura, richiama brevemente la propria giurisprudenza in tema di leggi provvedimento. Esclusa qualsiasi previsione costituzionale a favore di una riserva di amministrazione, la legge provvedimento, che torce la propria natura volgendola alla disciplina di un caso determinato e particolare anziché aspirare a regolare un numero indeterminabile di situazioni per un arco temporale indefinito, è uno strumento legittimo nelle mani del legislatore, purché però se ne faccia un uso attento ed equilibrato. Essa pertanto soggiace ad un controllo rigoroso. Indici di legittimità saranno le ragioni in base alle quali la legge è stata adottata, nonché le modalità di sua attuazione[70]. Quanto alla tutela del

[66] Art. 1, c. 4 d.l. n. 207/2013.
[67] Sent. n.17/2013.
[68] Con le ord. nn.19 e 20 del 2013.
[69] Nella prospettiva presa in considerazione in questo studio, il confronto è solo tra diritto alla salute e diritto all'occupazione. Il caso ha però riguardato altri diritti fondamentali, «ovverosia […] i principi che connotano la funzione giurisdizionale e con quelli del 'giusto processo' e della separazione dei poteri». Anche da questo punto di vista, risulta evidente che il diritto all'occupazione è stato considerato prevalente. Cfr. A. Morelli, Il *decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, consultabile in www.penalecontemporaneo.it.
[70] La dottrina che si è occupata delle leggi provvedimento è ampia. Recentemente, anche per l'ampia bibliografia contenuta, si veda R. Dickmann, *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento*, in Federalismi n. 11/9; F. Cintioli, *Posizioni giuridicamente tutelate nella formazione della legge provvedimento e «valore di legge»*, in Dir. proc. amm., 2001, pp. 33 e ss; Q. Camerlengo, *Leggi provvedimento e sussidiarietà verticale: la cura concreta degli interessi pubblici tra l'attività legislativa, statale e regionale, e l'amministrazione locale*, in «Le regioni», a. XXXII, n. 1, febbraio 2004; Matteo Losana *Le «leggi-provvedimento»*, consultabile in http://www.dircost.unito.it/dizionario/pdf/Losana-Leggi_provvedimento.pdf; G. U. Rescigno, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi provvedimento costituzionalmente illegittime*, Relazione

destinatario della legge provvedimento (che non ha più difesa davanti al giudice amministrativo) e alla salvaguardia dell'autonomia dell'autorità giurisdizionale (lesa laddove la legge provvedimento volesse produrre effetti su una fattispecie già regolata da un provvedimento giurisdizionale), essa consiste nella possibilità di ricorrere al giudice costituzionale[71].

Nel caso *de quo*, la Corte nell'ordine afferma che: a) la norma impugnata ha in effetti natura provvedimentale; b) l'Aia, cui la norma rinvia, non ne è tuttavia parte integrante, bensì un presupposto esterno; c) la norma ha una sua ragion d'essere nella necessità di far fronte all'emergenza determinatasi in un contesto ambientale ed occupazionale estremamente deteriorato e a rischio di aggravamento; d) nessuna lesione dell'autorità giurisdizionale è stata compiuta, sia perché sul caso non si era formato alcun giudicato, sia perché «le disposizioni censurate non cancellano alcuna fattispecie incriminatrice né attenuano le pene, né contengono norme interpretative e/o retroattive in grado di influire in qualsiasi modo sull'esito del procedimento penale in corso»[72].

Si tratta di una serie di affermazioni che hanno orientato la Consulta verso la non fondatezza della questione. Uno dei punti che la pronuncia ha dovuto affrontare, infatti, non è stata tanto la natura provvedimentale del decreto legge in questione, quanto la sua asserita influenza sulla funzione giurisdizionale. Mentre il Gip di Taranto lamentava che il decreto legge avesse inciso sulle sue prerogative, vanificando la misura cautelare reale disposta, la Corte ha ritenuto che nessuna alterazione dell'autonomia della magistratura fosse intervenuta, tanto più che, nella fase endoprocessuale in cui il sequestro era stato disposto, non può formarsi il giudicato[73].

---

esposta al 53° convegno di studi amministrativi di Varenna – 22 settembre 2007, consultabile su http://www.astrid-online.it/--riforma-/studi--ric/rescigno_leggi_provvedimento_ott_2007.pdf; G. Arconzo, «Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale», Milano 2013.

[71] Punti 12.1 e 12.2 del Considerato in diritto, e giurisprudenza costituzionale ivi richiamata. Nel caso Ilva, va ricordato che la Corte ha ritenuto ammissibile l'intervento di due soggetti che, pur non essendo parti nel giudizio *a quo*, avevano partecipato all'incidente probatorio nella qualità di persone offese. Essi, pur non essendo direttamente partecipi del subprocedimento cautelare nel cui ambito è stata deliberata l'ordinanza di rimessione, sono stati considerati quindi meritevoli di partecipazione in quanto «titolari di un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio principale, al quale accedono tanto l'incidente probatorio che le procedure concernenti i sequestri in atto». Punto 4 del Considerato in diritto.

[72] Punto 12.5 del considerato in diritto.

[73] Evidenzia tale passaggio argomentativo della Corte R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in «Quaderni costituzionali», 1, 2013. Secondo l'autore, la Corte, negando che il cd. giudicato cautelare abbia la forza di rendersi irremovibile, ha inteso anche limitare il ruolo della magistratura che interviene, come nel caso di una misura preventiva, quando non è ancora chiara la fattispecie incriminatrice. In tal caso, secondo l'autore, si pone la necessità «di tracciare i confini entro cui questo strumento di prevenzione possa operare, per evitare che il sequestro preventivo supplisca ad interventi di natura amministrativa».

La seconda censura prospettata dal giudice *a quo*, come detto, era relativa alla presunte lesione del diritto alla salute. La Corte nega che, nell'architettura costituzionale, ci possa essere un bene che possa svolgere in modo esclusivo o preminente la funzione di architrave. Al contrario, le costituzioni contemporanee, «democratiche e pluraliste», impongono all'interprete la ricerca di un equilibrio mai definitivo e predeterminabile tra i vari interessi tutelati, cosicché i diritti fondamentali non hanno la forza di imporsi sugli altri, bensì quella di resistere ad eccessive limitazioni. Si tratta in sostanza di raggiungere un «punto di equilibrio», da individuare caso per caso, in cui la mediazione sia sempre ragionevole e proporzionata, e comunque non arrivi mai a comprimere «il nucleo essenziale» del diritto minacciato. Nel caso dell'Ilva di Taranto, argomenta la Corte, il diritto alla salute non può apoditticamente porsi come prevalente rispetto a quello al lavoro. La scelta del legislatore, di condizionare la prosecuzione dell'attività industriale alla verifica *in progress* delle prescrizioni contenute nell'Aia, realizza invece un corretto equilibrio tra le due esigenze, e come tale merita di superare ogni vaglio di costituzionalità.

Respinte le richieste del ricorrente, la Corte si riserva un ulteriore inciso. Tutta la vicenda dell'Ilva, afferma, è caratterizzata da una pressante emergenza. Il governo è intervenuto perché se l'inquinamento ha prodotto una situazione allarmante, la soluzione prospettata dai giudici – la chiusura degli impianti – avrebbe aggiunto anche un'emergenza occupazionale, amplificata dal contesto nazionale ed internazionale di grave crisi[74]. È dunque l'emergenza ad aver guidato la mano del governo nello sbrigliare il conflitto tra diritti fondamentali in corso a Taranto. La Corte, alla ricerca di una mediazione soddisfacente, elabora così una soluzione ispirata all'idea di ragionevolezza, con la quale di fatto si consente all'acciaieria di continuare la produzione industriale, auspicando nel frattempo l'avvio del risanamento dell'area.

4. La Corte si esprime a favore di un'emergenza ragionevole?

La pronuncia n. 85/2013, vista anche la sua rilevanza, è stata letta in modi non univoci dalla dottrina. Secondo una prima interpretazione, la Consulta avrebbe utilizzato un criterio formalistico, secondo cui si tende «a escludere che un fenomeno rispettoso di una fonte normativa possa simultaneamente essere in contrasto con un'altra, e riducendo così le questioni di legittimità costituzionale ai problemi di incoerenza che una legge eventualmente generi rispetto al sistema»[75]. Seguendo la teoria del carattere formale del diritto, la legittimità

[74] Punto 12.2 del considerato in diritto.

[75] 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)*, p. 1. Il saggio è consultabile in forumcostituzionale.it

del decreto cd. *ad Ilvam*[76] sarebbe stata decisa verificando la conformità dell'attività concreta alle prescrizioni di un provvedimento (l'Aia), a sua volta disposto in ossequio alla tutela costituzionale dell'ambiente (e della salute): «La questione esaminata dalla Corte è dunque riformulabile in questa: se un'attività che si svolga conformemente al provvedimento autorizzativo che la facoltizza possa comunque violare (altre) disposizioni normative»[77]. In questa prospettiva sarà lecito ogni comportamento conforme all'atto che lo autorizza. Il giudizio subisce una traslazione, passando dal fatto all'atto, dalla condotta alla norma che quella condotta autorizza; in altre parole, la condotta sarà illegittima se viola una norma che la autorizza, o se quest'ultima, a sua volta, contrasta con una fonte ad essa superiore[78]. E poiché l'Aia, cui il d.l. n. 207/2013 espressamente si riferisce, rilascia all'Ilva l' autorizzazione a produrre sulla base delle migliori tecnologie disponibili (MTD), *ergo* essa è conforme alle norme costituzionali a tutela dell'ambiente, e quindi scevra da ogni censura di incostituzionalità: «La tesi della Corte, (…), sembra sostenere che la norma di legge che consente la prosecuzione dell'attività d'impresa conforme al provvedimento autorizzativo non viola le norme costituzionali che proteggono l'ambiente e la salute perché l'autorizzazione è, nel sistema delle fonti, costitutivamente rilasciata sulla base di criteri volti esattamente a garantire la tutela di quei beni»[79]. Ove sussiste coerenza formale tra fonti la condotta conforme all'atto non può considerarsi illegittima[80].

Secondo la prevalente interpretazione, invece, la Corte ha giudicato il caso Ilva usando il criterio del ragionevole bilanciamento tra diritti. La pronuncia è figlia di una tradizione consolidata, secondo cui il diritto emergenziale è legittimo se rispetta i principi di proporzionalità, causalità, temporaneità e sufficiente determinatezza. In particolare, la proporzionalità è quella che deve sussistere tra evento e misure adottate[81]; la causalità, o strumentalità, è quella «tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione»[82]; la temporaneità si riferisce alla sospensione di norme[83]; la sufficienza determinatezza, infine, richiede che il potere sia ben definito nella durata, nel contenuto, nella

[76] Così F. Giampietro, L. Giampietro, *Ilva: riesame dell'Aia*, cit.
[77] L. Geninatti Satè, «*Caso Ilva*», cit. p. 3.
[78] Ivi.
[79] Ibidem, p. 5.
[80] «Questo carattere del diritto si fonda, normalmente, sulla massima valorizzazione della coerenza della disciplina giuridica, tendendo a escludere che un fenomeno rispettoso di una fonte normativa possa simultaneamente essere in contrasto con un'altra, e riducendo così le questioni di legittimità costituzionale ai problemi di incoerenza che una legge eventualmente generi rispetto al sistema». Ibidem, p. 1.
[81] Sent. n. 201 e n. 100/1987.
[82] Sent. n. 127/95.
[83] Tra le altre, cfr. sentt. n. 8/1956, n. 4/1977, n. 201/1987.

modalità di esercizio[84]. Tutti i parametri elencati possono riassumersi nel concetto di ragionevolezza che, più che aggiungersi a quelli, sembra ricomprenderli.

La ragionevolezza, in effetti, da tempo occupa una posizione di tutto rilievo nelle decisioni della Corte, per il suo carattere pervasivo, grazie anche ad una sua certa duttilità, per cui, ad esempio «la Corte costituzionale italiana non opera alcuna distinzione tra principio di ragionevolezza e principio di proporzionalità, i quali sono spesso usati in modo del tutto fungibile»[85]. Si tratta di un principio di lungo corso che, affrancatosi da quello di uguaglianza, sotto cui era nato, ormai viene utilizzato come parametro autonomo[86].

È usando la ragionevolezza che la Corte ha affrontato la vicenda Ilva, in cui l'emergenza ha posto drammaticamente di fronte due valori costituzionali primari, come quello della salute (e dell'ambiente salubre) e del lavoro (e all'esercizio dell'attività economica). In questo caso la ragionevolezza è servita a bilanciare valori ugualmente rilevanti, che alla prova dei fatti si sono dimostrati in un *hard case* come quello dell'acciaieria tarantina tenacemente contrapposti. Di fronte al grave deterioramento della salubrità ambientale nell'area, il giudice *a quo* ha infatti richiesto alla Corte di considerare il diritto alla salute prevalente su ogni altro. La Consulta, al contrario, ha rigettato tale argomentazione, introducendo una variante alla declinazione della tutela dei diritti fondamentali. L'aggettivo, secondo la pronuncia, non è sinonimo di assolutezza dell'interesse, ma solo garanzia della insopprimibilità del suo nucleo. Scrivono i giudici: «La qualificazione come 'primari' dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. 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

[84] Sent. n. 418/1992.

[85] Così M. Cartabia, *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, p. 2, bozza distribuita per la discussione nella Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, spagnola e portoghese, tenuta a Roma il 24-26 ottobre 2013. Sul tema, cfr. anche G. Scaccia, «Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale», Milano, 2000.

[86] Il riferimento alla ragionevolezza compare in embrione fin dalle prime pronunce della Corte (sent. n. 53/1958), e vede la luce la prima volta poco più tardi (sent. n. 15/1960). Per un esame più dettagliato della giurisprudenza costituzionale si veda *I principi di proporzionalità e di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle corti europee*, a cura del Servizio studi della Corte costituzionale, luglio 2013, consultabile sul sito istituzionale della Corte; S. Mangiameli, *Il contributo dell'esperienza costituzionale italiana alla dommatica europea della tutela dei diritti fondamentali*, consultabile in www.giurcost.org/studi /mangiameli. *Per tale autore il criterio di coerenza e quello di ragionevolezza sono espressione di un unico principio,* quello «relativo alla *ragionevolezza*, o all'*arbitrarietà* della legge, in cui questa dipenderebbe essenzialmente da un giudizio sulla *ratio* delle disposizioni che prescinde da raffronti con termini di paragone (…), inferendo una contrarietà a Costituzione solo quando non sia possibile ricondurre la disciplina ad alcuna esigenza protetta in via primaria o vi sia una evidente sproporzione tra i mezzi approntati ed il fine asseritamente perseguito». S. Mangiameli, cit., p. 26.

consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale»[87]. La Corte ha affermato cioè che i valori su cui sono edificati i moderni ordinamenti giuridici non possono più essere elencati in modo ordinale. Negli ordinamenti pluralisti l'interprete è obbligato a ricercare una soluzione che, in caso di conflitto, non si limiti a proteggere solo uno di essi, con l'effetto di ledere in modo insopportabile gli altri. Come è stato evidenziato, «i diritti fondamentali non sono mai affermati in termini assoluti, ma fanno parte di un tessuto costituzionale complesso in cui altri diritti e altri interessi e beni costituzionalmente protetti possono legittimamente limitarne la portata. Nella Costituzione italiana, ogni diritto è sempre predicato assieme al suo limite»[88].

Si tratta di una posizione già espressa in passato dalla Consulta, che si è sempre prudentemente astenuta dall'indicare una chiara gerarchia di valori costituzionali cui vincolarsi, preferendo semmai indicare una gerarchia per così dire mobile, capace quindi di essere sottoposta a periodiche opere di manutenzione[89]. Alla base della scelta, c'è la convinzione che un ordinamento democratico non possa vincolarsi a paradigmi troppo rigidi, «se non vuole paralizzare la dialettica democratica e con essa lo sviluppo progressivo dei valori costituzionali»[90].

La ragionevolezza sembra essere al momento la lanterna per mezzo della quale la Corte si addentra nella selva del diritto emergenziale, resa nel caso Ilva ancora più intricata a causa del conflitto tra valori primari. La sentenza sottolinea che la normativa impugnata, pur non garantendo nel breve termine una piena tutela del diritto alla salute, traccia un percorso in cui l'autorizzazione a produrre acciaio è limitata nel tempo, sottoposta a controlli periodici, revocabile e comunque finalizzata, nel lungo periodo, a realizzare il risanamento ambientale dell'area[91]. Con riferimento specifico all'Aia, la Corte mostra poi di non condividere i dubbi

[87] Punto 9 del considerato in diritto.

[88] M. Cartabia, *Il principio*, cit., p. 9. Così anche G. Scaccia, «Gli strumenti della ragionevolezza », op. cit, p. 333.

[89] Per una ricostruzione delle posizioni dottrinali relative alla possibile gerarchia di valori costituzionali, cfr. E. Vivaldi, *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, pp. 21 ss. della relazione 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, consultabile sul sito federalismi.it. Secondo G. Scaccia, «Gli strumenti della ragionevolezza», op. cit., p. 326, «Il confronto tra interessi e valori riconducibili a norme costituzionali, che rappresenta lo schema minimo delle procedure di bilanciamento, si arricchisce in effetti di elementi ulteriori, ad esempio (…) di valutazioni più generali circa le conseguenze della decisione (…). Rigidità nella impostazione dei giudizi di bilanciamento sono bandite».

[90] Ibidem, p. 336.

[91] Il d.l. 207/2012 consente la continuazione della produzione industriale per 36 mesi, purché nell'arco temporale si adempiano le prescrizioni indicate, e prevede che la mancata attuazione delle misure comporti sanzioni pecuniarie progressive. Inoltre si rinvia alla norma del codice dell'ambiente (art. 29 octies d.l.vo n. 152/2006) che prevede la pubblicità dei dati raccolti, l'effettuazione di ispezioni anche a sorpresa, la possibile revoca dell'autorizzazione. Infine, va ricordato che le deroghe indicate riguardano non ogni stabilimento produttivo, ma solo quelli di interesse strategico nazionale.

prospettati dal ricorrente, escludendo che la scelta del legislatore sia stata quella di incorporare il provvedimento amministrativo in un atto normativo (cd. legificazione), interpretando la norma come un rinvio formale della norma all'atto, che realizza «un effetto combinato di atto amministrativo e legge»[92].

Dunque, sembrano dire i giudici costituzionali, è possibile affrontare un'emergenza con strumenti eccezionali, purché tutto venga fatto in modo ragionevole. Se così è, allora la norma sarà salva da censure, anche se prevede un costo per altri diritti fondamentali, e purché la compressione non si spinga oltre una soglia insopportabile. Questo è quel che è successo nel caso dell'Ilva, in cui il legislatore si è mosso per tamponare una doppia emergenza, e sia «la normativa generale che quella particolare si muovono quindi 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]. Se la sentenza avalla in pieno le scelte del governo, lo fa anche perché si inserisce in un solco sufficientemente profondo. Il diritto alla salute, infatti, va certo considerato «un diritto primario e assoluto», e pertanto è «da comprendere tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione»[94], cosicché «il legislatore bene può imporre limitazioni all'iniziativa economica privata in vista della tutela della salute, della sicurezza e della dignità umana»[95]. Tuttavia, ciò non esclude la possibilità di apporre ad esso delle limitazioni, beninteso a tutela di altri beni primari. E così, ad esempio, «un'efficiente ed efficace organizzazione del sistema sanitario», condizionata a sua volta dalle risorse finanziarie disponibili, può limitare la libertà di scelta del luogo della cura, che dunque non ha carattere assoluto[96]; oppure «la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali» può impedire alla Regioni di fissare valori-soglia di emissioni elettromagnetiche non inferiori a quelli stabiliti dal legislatore nazionale[97]. Naturalmente, tali limitazioni non possono essere eccessive, per cui ogni bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti non deve far mancare «un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela»[98], cosicché «le esigenze

[92] Così nel punto 12.1 del considerato in diritto.
[93] Ibidem.
[94] Sent. n. 88/1979.
[95] Sent. n. 479/1987; cfr. anche sent. n. 21/1964.
[96] Sent. n. 236/2012.
[97] Sent. n. 307/2003.
[98] Sent. n. 432/2005.

della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana»[99]. Per tornare alla sentenza della Corte, essa dà ragione al governo perché secondo i giudici il decreto bilancia correttamente valori primari in conflitto, anche se, può notarsi, più che il criterio del bilanciamento è prevalso quello della sopportabile compressione. Tra i due valori in contrasto, salute e lavoro, sembra che solo quest'ultimo venga tutelato in modo pieno, integrale, attraverso l'autorizzazione a proseguire l'attività produttiva. Il diritto alla salute, invece, è destinato a sopportare rischi maggiori.

Esso, infatti, dipende dall'effettivo risanamento dell'impianto e dell'area, che le norme vorrebbero costante e graduale. La Corte, per la verità, esclude espressamente il rischio che ciò non avvenga, o comunque dichiara ragionevole la reazione sanzionatoria in caso contrario. Nella sentenza si sottolinea innanzitutto che la sanzione pecuniaria irrogabile in caso di mancato adempimento delle prescrizioni volte al risanamento non sostituisce, ma si aggiunge, a tutte le altre già previste dalle norme previgenti[100]. A escludere ogni arretramento nella tutela della salute sarebbe soprattutto la previsione di un Garante incaricato di vigilare sulla attuazione del decreto[101]. «Se – scrive la Corte – l'effetto della nuova normativa fosse di rinviare alla scadenza del periodo previsto ogni intervento correttivo o sanzionatorio nei confronti dell'impresa che gestisce lo stabilimento di interesse strategico nazionale, cui è consentita la continuazione dell'attività nonostante il sequestro giudiziario, non avrebbe senso la previsione (…) di un Garante».

Nonostante le rassicurazioni della Corte, rimane il dubbio che il decreto, volto a permettere all'Ilva la continuità della produzione industriale, non abbia predisposto una pronta ed efficace tutela della salute, cosicché, sul campo, lo stabilimento continua la sua produzione senza che il miglioramento delle condizioni di salute sia né immediato né certo[102]. In altre

[99] Sent. n. 309/1999.

[100] «L'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, al comma 2, stabilisce inoltre: "È fatta comunque salva l'applicazione degli articoli 29-octies, comma 4, e 29-nonies e 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni». Il comma 3 del medesimo art. 1 prevede, in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, la «sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato". La disposizione precisa il contesto normativo in cui la suddetta sanzione è applicabile: "Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-decies e 29-quattuordecies del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore […]"». Punto 7.5 del Considerato in diritto.

[101] Art. 3 c. 4 d.l. n. 207/2012.

[102] La cronaca dei mesi successivi alla pronuncia mantiene tali dubbi. Come diffuso dagli organi di stampa, il Gip di Taranto, con decisione del 5-11-2013, ha rigettato la richiesta di dissequestro avanzata dal commissario dell'Ilva per lo svincolo delle somme sequestrate nel maggio precedente, in quanto «Non risulta ancora

parole la pronuncia, che ha il suo cuore nel bilanciamento tra valori, rischia di realizzare un bilanciamento ineguale, dal momento che le norme sottoposte al vaglio di costituzionalità «non comportano alcun beneficio immediato alla salute dei cittadini, ma si limitano a rendere disponibili maggiori risorse finanziarie per far fronte a danni alla salute *già* subiti dagli stessi»[103].

Nel risolvere la questione Ilva, la scelta dei giudici costituzionali – di operare il bilanciamento non tra libertà d'impresa e salute, ma tra questa e diritto al lavoro, inteso come fondamento dell'ordine repubblicano (di cui all'art. 1, più che 4, della Costituzione) – è stata quella di dover preservare la tenuta dei livelli occupazionali anziché quella degli standard sanitari[104]. Si conferma anche con questa pronuncia un modo di agire della Corte, per cui essa «non opera quindi come un osservatore imparziale che bilancia asetticamente beni ed interessi rintracciabili in costituzione nella loro esatta dimensione, ma come un operatore politico, il quale, ancor prima di ricercare il ragionevole punto di equilibrio tra gli interessi in gioco, dovrà definire la propria posizione nella relazione con gli altri poteri», cosicché, «in terreni più scivolosi per la Corte, in cui il rispetto della opzione legislativa è imperativo costituzionale o esigenza politica fortemente avvertita, il test di bilanciamento è praticato in modo meno aggressivo, tanto da tradursi nella presunta legittimità delle scelte compiute dal legislatore»[105]. Comparando il grave dissesto ambientale prodotto dall'acciaieria di Taranto con quello che sarebbe scaturito per i livelli occupazionali a fronte della immediata chiusura della stessa, sembra che la Corte abbia riformulato i quesiti sottopostile dal giudice *a quo* in questi termini: le limitazioni alla salute sopportate nell'area di Taranto – temporanee, monitorate e in via di miglioramento – rese necessarie per salvaguardare i redditi di chi vi lavora e dell'indotto, così da assicurare un reddito sufficiente in un'area che maggiormente soffre la crisi economica, sono ragionevoli? La risposta al quesito ha determinato, evidentemente, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

5. Conclusioni: il diritto emergenziale tra afasie della politica e sofferte supplenze della magistratura

È indubbio che il diritto emergenziale susciti perplessità. Spesso i poteri attribuiti in nome dell'emergenza si sono mostrati refrattari ai limiti che ne delimitavano l'agire, così da

intervenuta l'approvazione del piano industriale» previsto dal d.l. n. 61/2013 e sussistono «accertate violazioni delle prescrizioni in materia di tutela ambientale e sanitaria».

[103] E. Vivaldi, *Il caso Ilva,* cit., p. 8 della relazione.

[104] Ibidem, p. 26 della relazione.

[105] G. Scaccia, «Gli strumenti della ragionevolezza», op. cit., pp.330 ss.

trasformarsi in un vaso di Pandora[106], la cui scoperchiatura ha prodotto esiti incerti sia per la corretta gestione dell'apparato amministrativo che in generale per la gestione della cosa pubblica[107]. Il problema dell'acciaieria Ilva a Taranto si inserisce in pieno nel filone, costituendo un *leading case* di come affrontare l'emergenza salvaguardando la legalità dell'azione pubblica e i valori sottostanti che per mezzo di essa devono tutelarsi.

Si tratta di un tema che giustifica dunque qualche ulteriore riflessione. La Corte ha giudicato legittime le norme impugnate in quanto espressione di un bilanciamento accorto. Ha espresso cioè un giudizio di ragionevolezza, che rimanda all'idea della giustizia concreta, ossia quella che utilizza «il criterio della giustizia come convenienza, come adeguatezza della norma al caso concreto»[108]. La tendenza non è nuova, dal momento che adeguatezza, congruenza, proporzionalità (ossia, in una parola, ragionevolezza) sono impiegati soprattutto nell'ambito del bilanciamento dei diritti in conflitto e in quello degli automatismi legislativi[109]. Certo, il percorso seguito dalla Corte non è privo di tratti accidentati. La necessità di realizzare un bilanciamento può far inerpicare per passi impervi, che producono il rischio di piccoli e al momento impercettibili smottamenti. Si tratta della cd. deformalizzazione del diritto, una tendenza questa generale, i cui effetti involontari possono incidere sulla qualità stessa della democraticità dell'ordinamento. La deformalizzazione, infatti, «è uno dei sintomi della perdita della centralità del principio rappresentativo: il monopolio del circuito 'rappresentanza politica – responsabilità politica – produzione del diritto' si sta infatti sgretolando e la produzione del diritto sempre più viene collegata a fenomeni extra politici», per cui in definitiva avallare meccanismi di produzione normativa che operano fuori dai circuiti tradizionali inciderebbe sui caratteri della stessa democrazia: «Questo è il punto: si sta passando da un'idea del diritto (e della Costituzione) come progetto consapevole della organizzazione della società ad un'idea del diritto (e della Costituzione) come espressione spontanea dello stato di fatto della società stessa»[110]. Certo, la deformalizzazione è, entro certi limiti, effetto anche delle prerogative della Corte, giudice del caso concreto[111]. Tuttavia, non si può escludere che la deformalizzazione, quando sia l'effetto dell'intervento ripetuto e

[106] La metafora è di S. Agosta, *Il potere d'ordinanza contingentibile*, cit., p. 203.

[107] Nel 2010 sono emersi casi eclatanti di cattiva amministrazione, proprio a seguito del distorto uso dei poteri emergenziali, con conseguente esercizio dell'azione contabile e di quella penale nei confronti degli ex vertici della Protezione civile e del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché di imprenditori privati, il cui rinvio a giudizio è stato deciso il 1° ottobre 2013 per i reati di associazione a delinquere e corruzione.

[108] M. Dogliani, *Il ruolo della Corte costituzionale nel processo di deformalizzazione dell'ordinamento giuridico*, lezione del 15-5-2000, p. 157. Consultabile sul sito centrostudiparlamentari.it.

[109] M. Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità*, cit., p. 8.

[110] M. Dogliani, *Il ruolo della Corte costituzionale*, cit., p. 144.

[111] Sul percorso logico seguito dalla Corte nelle sue decisioni, specialmente nel caso di bilanciamento tra interessi, cfr. G. Scaccia, «Gli strumenti della ragionevolezza», op. cit., pp.309 ss.

costante del governo, possa produrre effetti non previsti o sottovalutati, che andrebbero meglio ponderati. Uno di questi è il rischio che rinascano zone franche, sottratte alla disciplina generale della legge e al controllo pieno di legalità. Secondo alcuni, oggi si assisterebbe in alcuni casi a un ritorno al passato, in cui nell'ordinamento c'erano sottoinsiemi di norme e di destinatari – i cd. ordinamenti speciali – sottoposti a logiche diverse, comunque meno democratiche: «cosa si intendeva esprimere ragionando in termini di 'ordinamento speciale?' in sostanza l'uso del termine stava a significare che, in quell'ambito, non vige la legalità comune ma una diversa legalità (o, forse, nessuna legalità), poiché entro l'ordinamento speciale si applicano solo le regole poste da chi, nel settore, 'comanda'»[112].

Un'interpretazione più cauta, invece, riconosce il processo di deformalizzazione, ma lo imputa a fenomeni generali, per cui negli ordinamenti *multilevel*, o compositi, come quello europeo, la distinzione tra atti normativi e amministrativi tende a perdere una specifico significato, incentrandosi l'attenzione più sul contenuto, a prescindere così dal *nomen iuris*. Come è stato notato, «in queste condizioni, i processi di produzione normativa si fanno sempre più complessi e articolati, e quindi precari nelle loro risultanze»[113], dove la precarietà non va riferita tanto all'efficacia della norma, quanto ad un chiaro criterio identificativo[114]. Anche a volere acconsentire a questa ricostruzione, resta tuttavia il punto di come fondare la piena legittimità degli atti emergenziali del Governo. Neppure un'interpretazione più elastica può tollerarli se si dimostrano un mezzo per accentrare poteri a scapito del controllo e della legalità. I moderni ordinamenti compositi infatti «non si fondano su qualsivoglia tipo di disciplina giuridica, ma su quella sottesa (…) dalle formule del *rule of law* e dello Stato di diritto. Negli ordinamenti statali che vi si ispirano non manca il riconoscimento di ragioni politiche, diverse da quelle del diritto, ma non prevalgono su di esse, se non in condizioni specifiche, comunque in costante riduzione; non connotano l'ordinamento nel suo complesso»[115]. È chiaro allora che una produzione abbondante e continua di atti emergenziali pone un evidente problema di legalità.

In questa cornice la sentenza n. 85/2013 ha finito per giustificare una situazione che, trascorsi solo pochi mesi, si dimostra refrattaria ad essere ricondotta nel canone di una attività industriale conforme a parametri adeguati alla tutela della salute. La fine del 2013 ha infatti registrato un'altra mossa del governo, che sembra offuscare le affermazioni contenute nella

[112] L. Carlassarre, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 10, Seminario 1999, Torino, p. 76.
[113] N. Lupo, *Gli atti normativi del Governo*, cit., p. 541.
[114] Sui tratti generali dell'ordinamento europeo come ordinamento composito, cfr. G. della Cananea, *L'Unione europea – un ordinamento composito*, Bari 2003.
[115] G. della Cananea, *L'Unione europea*, cit., p. 153.

sentenza della Corte. Il d.l. del 10-12-2013 n. 136[116], dettato da un'altra emergenza nazionale (la repressione delle condotte di illecita combustione dei rifiuti nella regione Campania), contiene delle norme riguardanti l'acciaieria di Taranto. Dapprima si riconosce che «le attività di attuazione delle prescrizioni delle a.i.a. rilasciate per lo stabilimento Ilva di Taranto, pur tempestivamente avviate, hanno evidenziato profili di complessità che richiedono un immediato intervento di semplificazione e di interpretazione autentica». Conseguentemente, si posticipa l'approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (previsto dal d.l. n. 61/2013[117]), al 28 febbraio 2014. Non solo. Interpretando cosa significhi attuare il piano industriale di risanamento, le nuove norme precisano che una delle condizioni sia che «la qualità dell'aria nella zona esterna allo stabilimento, per la parte riconducibile alle sue emissioni, (…) risulti conforme alle prescrizioni delle vigenti disposizioni europee e nazionali in materia, e comunque *non abbia registrato un peggioramento rispetto alla data di inizio della gestione commissariale*», il che significa, ci pare, che si definisce un miglioramento … un mancato peggioramento. Infine, si prevede che «Durante la gestione commissariale, qualora vengano rispettate le prescrizioni dei piani (…), non si applicano, per atti o comportamenti imputabili alla gestione commissariale, le sanzioni previste dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207». Le sanzioni, se imputabili alla gestione precedente al commissariamento, non sono più a carico dell'impresa, ma sono irrogate al titolare, o al socio di maggioranza. In tal modo le sanzioni pecuniarie – su cui la sentenza della Corte aveva indugiato per giustificare le norme impugnate – che potevano arrivare fino al 10% del fatturato della società, non sono applicate ad essa, perché il d.l. n. 136/2013 realizza una traslazione del rischio, spostandolo dalla società alla persona fisica titolare di essa o socio di maggioranza. Al di là di una valutazione di merito di tale provvedimento, appare evidente che l'affare dell'acciaieria Ilva è ben lontana dall'essere risolta dopo la pronuncia della Corte.

Anche alla luce di tali novità, sembra che la scelta della Corte, di salvaguardare quasi esclusivamente il diritto all'occupazione, rischia in realtà di legittimare il fenomeno del cd. *dumping* politico (ossia la «competitività del sistema-paese»), cui si assiste a livello globale, e di cui il caso Ilva è oggi forse il fenomeno più evidente nel nostro Paese, che «consiste – per trattenere e attrarre i capitali sul territorio – nel produrre, in favore dei soggetti da cui dipende la sua allocazione, servizi a prezzi inferiori al loro costo, e conseguentemente nello scaricare

[116] «Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate.».

[117] Art. 1, c. 5. La norma prevedeva la sua entrata in vigore il 10-12-2013, ma, come visto, nella stessa data il governo ha posticipato in avanti tale decorrenza con il d.l. n. 136/2013.

sulle fasce che precedentemente erano percettrici della spesa pubblica sociale, i costi differenziali»[118].

Con il che, in conclusione, si arriva a dover perlomeno accennare al ruolo e alle responsabilità del convitato di pietra che nell'affare Ilva si è fatto notare per anni per ritardi ed omissioni, se non peggio: il decisore pubblico[119]. In effetti, la gestione dell'emergenza creata da uno dei siti più inquinanti sul nostro territorio ha mostrato in modo evidente il fallimento del tentativo di avviare politiche pubbliche di qualità, ossia l'«utilità o efficacia di ciascun indirizzo politico rispetto ai bisogni o all'obiettivo, oppure come utilità o efficacia degli indirizzi politici nel loro complesso, per il modo nel quale vengono scelti, adottati, attuati e verificati, rispetto al modo di governo»[120]. È noto che nel nostro Paese i nodi che spesso soffocano l'agire degli attori pubblici impedisce la formazione e l'attuazione di politiche all'altezza (come, ad esempio, un politica industriale adeguata alla tutela dell'ambiente). E così, «l'offerta politica consente di scegliere orientamenti che si tramutano in indirizzi politici. In Italia, invece, passioni, pregiudizi e ideologie prendono il posto degli orientamenti politici»[121]. Mancanza di trasparenza, scarsa consultazione, inadeguatezza degli apparati, «ipertrofia, oscurità e complicazione» delle norme sono alcune caratteristiche dell'agire politico oggi. Non si tratta certo di un male marginale, poiché «le politiche pubbliche – e il dibattito intorno ad esse – sono fondamentali per il funzionamento della democrazia»[122].

In questa assenza, spesso la magistratura, non ultima quella costituzionale, è chiamata a svolgere funzioni di supplente, ottenendo in cambio critiche radicali, la prima delle quali è quella di aver esorbitato dal suo ruolo impedendo al potere politico – e in definitiva alla sovranità popolare – un corretto esercizio della cosa pubblica. Il tema è ampio e complesso[123]. Recentemente, l'apparente invasività della magistratura è stata letta come «l'indebolirsi

---

[118] M. Dogliani, *Il ruolo della Corte costituzionale* cit., p. 146.

[119] La magistratura penale, che sul disastro ambientale in corso nell'area di Taranto ancora indaga, ha notificato la chiusura delle indagini preliminari il 30-10-2013, informando 53 indagati , tra cui le società Ilva, Riva Fire e Riva forni elettrici, per un totale di 28 capi d'imputazione, tra cui l'associazione a delinquere finalizzata al disastro ambientale, l'avvelenamento di sostanze alimentari, la omissione dolosa di cautele suoi luoghi di lavoro, la corruzione, il falso e all'abuso d'ufficio.

[120] S. Cassese, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, p. 1. Lezione dell'11-2-2013 in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di "*italiadecide*", Camera dei deputati, consultabile in http://www.italiadecide.it/public/Allegato/2013/2/Lectio_magistralis_del_prof. _ Sabino_ Cassese.pdf.

[121] Ibidem, p. 3.

[122] Ibidem, p. 8.

[123] In generale, sulla storia della magistratura, si veda l'ormai classico N. Tranfaglia, *Politica e magistratura nell'Italia liberale*, Feltrinelli 1970; da ultimo A. Meniconi, *Storia della magistratura*, il Mulino, 2013; per interpretazioni sostanzialmente opposte sul ruolo della magistratura e i suoi rapporti con il potere politico si veda G. Focardi, *(Auto)rappresentazioni di settori della magistratura tra Stato e società, 1945-1992*, in «Medicina democratica», Gennaio/Febbraio 2013, pp.10 ss.; M. Griffo, *Politica e magistratura in Italia: uno squilibrio fra poteri* , *paper* pubblicato sul sito del Centro studi *fondazione Magna Charta*.

strutturale dell'azione politica. I luoghi e le persone della politica mostrano sempre minore capacità di fare ciò che loro in teoria apparterrebbe, effettuando scelte tra programmi e valori diversi, così guidando la vita e l'evoluzione della società»[124]. Per quanto riguarda la Corte costituzionale, le accuse ad essa rivolte sono state sempre respinte, evidenziando anzi che se «si guarda al ruolo svolto dal giudice costituzionale nell'equilibrio dei rapporti fra poteri (soprattutto attraverso i giudizi su conflitti di attribuzioni), non è difficile constatare che esso non solo non ha operato come attivo 'antagonista' del Parlamento, ma, al contrario, ha spesso mostrato un'attitudine 'deferente' verso il primato dell'organo elettivo, riconoscendo e interpretando estensivamente (sempre nei limiti della Costituzione) le prerogative ad esso spettanti (dalla insindacabilità dei membri del Parlamento alla autonomia regolamentare), e spesso bloccando e censurando proprio decisioni di organi giudiziari che si lamentava incidessero sulla posizione costituzionale delle camere o delle regioni, o che invadevano la sfera dell'amministrazione e del governo»[125].

A prescindere dalla interpretazione scelta, è certo che la (mancata) responsabilità del decisore politico ha svolto, nella vicenda dell'Ilva, un ruolo non secondario, obbligando la magistratura ad un intervento in parte sostitutivo. La Corte ha tentato di districare il nodo che a Taranto aveva creato un corto circuito dagli effetti drammatici sulla prospettiva occupazionale di migliaia di persone nonché, in termini generali, su quelle di un importante settore dell'industria nazionale. Se questo però sia stato in grado di risolvere definitivamente il problema del corretto bilanciamento di tutti i valori interessati, nonché quello della scarsa efficacia delle politiche pubbliche in Italia, al momento non appare ancora chiaro.

[124] G. Zagrebelsky, *Se la politica abdica non è colpa dei giudici*, pubblicato su «La Stampa» dell'11-9-2013.
[125] V. Onida, *Politica e giustizia: problemi veri e risposte sbagliate*, in «Il Mulino» n. 1/10.