

Tutela della produzione e dell'occupazione *versus* tutela della salute e dell'ambiente: un caso di “legge-provvedimento” all'ombra dell'Ilva di Taranto

di Stefano Maria Corso – Assegnista di ricerca Università di Parma

Keywords: Salute – Leggi-provvedimento – Il caso Ilva di Taranto – Tutela dell'occupazione e tutela dell'ambiente.

Nella vicenda ex Ilva (oggi ArcelorMittal), la legge-provvedimento, *ad personam juridicam*, è costituzionalmente compatibile e convenzionalmente obbligatoria. Tuttavia, la legittimità formale dello strumento di intervento del potere esecutivo-legislativo, mediante disposizioni settoriali con destinatario predeterminato, non rimuove la forte contrapposizione in atto con il potere giudiziario né dissolve i dubbi sul bilanciamento operato tra diritto all'ambiente e alla salute, da tutelare “a ogni costo” (Corte cost. n. 127/1990), e diritto al lavoro mediante la continuità produttiva del complesso industriale strategico per l'economia nazionale.

La tutela del lavoro appare non l'obiettivo prevalente, ma l'argomento (o, forse, il pretesto) *ad adiuvandum* per sostenere la funzione sociale dell'attività produttiva (argom. ex art. 42 comma 2° Cost.) e l'utilità sociale della sua non interruzione nonostante i danni da inquinamento e in vista della loro programmata rimozione in tempi quantomeno fluidi.

SOMMARIO: 1. La separazione dei poteri nella Costituzione italiana e i meccanismi per la composizione e il superamento di eventuali conflitti tra poteri. - 2. La tendenziale insindacabilità delle scelte di politica legislativa. - 3. La legge-provvedimento e la sua compatibilità con la Costituzione: l'eccezione che, nell'esperienza italiana, diventa la regola. - 4. Produzione, occupazione, lavoro, salute e ambiente: lo *ius singulare* immanente nella normativa “salva Ilva” o “*ad Ilvam*” e il conflitto con il potere giudiziario. - 5. L'ulteriore evoluzione della normativa sull'Ilva (2012-2021) tra asserite “riserve di amministrazione” e “riserve di giurisdizione”: i dubbi persistenti sulla ragionevolezza delle scelte. - 6. Conclusioni.

1. La separazione dei poteri nella Costituzione italiana e i meccanismi per la composizione e il superamento di eventuali conflitti tra poteri.

Charles-Louis Secondat, barone di Montesquieu, nell'*Espirit des Loïs* (1748) teorizzava non solo la separazione tra i poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario), ma anche il loro equilibrio, al punto che – nella sua visione della società – “*le pouvoir arrét le pouvoir*”.

La Costituzione italiana, nel recepire il principio della separazione dei poteri e nel collocarlo – ragionevolmente – in quello che la dottrina ha definito il nucleo immodificabile del testo fondamentale [e, come tale, non modificabile neppure attraverso la procedura di revisione

costituzionale (art. 138 Cost.)), non solo ha delimitato i rispettivi ambiti di operatività, ma ha disciplinato anche i rapporti reciproci e i criteri di soluzione dei conflitti.

L'estrinsecazione del potere legislativo trova una disciplina formale negli artt. 70-81 della Costituzione (in una sezione rubricata "la formazione delle leggi") che individuano nel Parlamento l'organo deputato a delineare e tradurre in norme giuridiche le scelte politiche destinate a regolare una determinata materia.

L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al potere esecutivo (e ciò è un evidente limite costituzionale al potere legislativo, ma anche una forte tutela da interferenze da parte del potere esecutivo) se non nei limiti ristretti di cui all'art. 76 Cost.

Dall'altra parte, il Governo non può attribuirsi poteri legislativi, ove a ciò non espressamente delegato, se non "in casi straordinari di necessità ed urgenza" nei quali è impossibile o sconsigliata l'attesa di un'iniziativa legislativa che sconti i più lunghi tempi di formazione delle leggi (art. 77 Cost.).

Non si configurano – a livello costituzionale – previsioni di esercizio della funzione legislativa da parte del potere (*rectius*, ordine) giudiziario ⁽¹⁾.

L'art. 101 comma 2° Cost. è perentorio nel disporre che "i giudici sono soggetti soltanto alla legge" e che questa gerarchia esclude il potere di disapplicare la legge nel caso concreto ⁽²⁾ e di operare una interpretazione che, creando norme di legge, realizzi una "supplenza" a (vere o presunte) lacune legislative e, quindi, una invasione delle attribuzioni riservate al legislatore: ipotesi non teorica, se è vero che lo stesso legislatore ha ritenuto necessario garantire la separazione dei poteri regolando le ipotesi in cui il giudice di merito poteva debordare nello *ius dicere* effettuando quella che potrebbe definirsi una "invasione di campo" ⁽³⁾.

La giurisprudenza "creativa" è contrastata sia imponendo al legislatore ordinario di giocare di anticipo rispetto a soluzioni ermeneutiche che consentano al giudicante di non condividere il bilanciamento di valori contrapposti come operato a livello di norma generale

¹ Nel senso che "la consegna al giudice, organo designato all'esercizio della funzione giurisdizionale, di una funzione legislativa" sarebbe "in radicale contrasto con i profili fondamentali dell'ordinamento costituzionale" cfr. Corte cost. 12 ottobre 2012 n. 230.

² La Corte costituzionale ha escluso che il giudice nazionale possa disapplicare la normativa italiana, anche in presenza di un *input* comunitario (Corte giust. 8 settembre 2015, *Taricco*): cfr. Corte cost. 30 gennaio 2018 n. 15. In tema, diffusamente Corte cost. 14 dicembre 2017 n. 269 (punto 5 motivi in diritto).

³ Tra le varie prospettive, si pensi ai casi di ricorso per cassazione per "motivi attinenti alla giurisdizione" di cui all'art. 360 c.p.c. o per "l' "esercizio da parte del giudice di una potestà riservata dalla legge a organi legislativi" ex art. 606 c.p.p., nonché all'inammissibilità, per difetto assoluto di giurisdizione, del ricorso con il quale si impugni in via diretta dinanzi al giudice amministrativo un atto avente forza di legge (nella specie, una legge-provvedimento). In punto si esprime Cons. Stato, sez. IV, 22 marzo 2021 n. 2409, in *Dir. amm.*, n. 8/2021, nel solco di un orientamento risalente e consolidato (Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2008 n. 4933) secondo cui "in ipotesi di leggi provvedimento l'unica possibilità di tutela dei cittadini è quella di impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge, deducendo l'incostituzionalità della stessa".

sia imponendo all'autorità giudiziaria di non forzare la linea di demarcazione tra legislatore e giudice, tra legge e sentenza.

Sotto il primo aspetto, “allo scopo di impedire l'arbitrio applicativo del giudice” e “di consentire alle persone di comprendere quali possono essere le conseguenze della propria condotta” (Corte cost. 23 novembre 2017 n. 24), il legislatore è chiamato a “formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e della intellegibilità dei termini impegnati” ⁽⁴⁾ – nel tentativo di riproporre in veste nuova il brocardo *in claris non fit interpretatio* – e, sotto un altro profilo, il giudice è chiamato di regola a non “assegnare al testo un significato ulteriore e distinto da quello che il consociato possa desumere dalla sua immediata lettura” ⁽⁵⁾: principio che non si risolve in una edizione moderna del divieto di glossa di giustiniana memoria, ma che vuole semplicemente ribadire il contenuto dell'art. 12 delle preleggi e il vincolo, in sede di “interpretazione della legge”, nascente per il giudice dalla *ratio legis* (“intenzione del legislatore”).

Questa riflessione trova base nella giurisprudenza della Corte costituzionale per la quale non “può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore ... Tale sindacato sarebbe possibile solo in presenza di una manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore” ⁽⁶⁾.

2. La tendenziale insindacabilità delle scelte di politica legislativa.

Il compito di legiferare spetta soltanto ai rappresentanti eletti a suffragio universale dall'intera collettività nazionale, mentre il compito del giudice è quello di individuare “il significato corretto della disposizione nell'arco delle sole opzioni che il testo autorizza e che la persona può rappresentarsi leggendolo” ⁽⁷⁾.

⁴ Così Corte cost. 8 giugno 1981 n. 96. Cfr., inoltre, Corte cost. (ord) 23 novembre 2000 n. 533 e l'art. 13 *bis* legge 23 agosto 1988 n. 400.

⁵ Da ultimo, Corte cost. 14 maggio 2021 n. 98.

⁶ Il riferimento è a Corte cost. 9 maggio 2013 n. 85, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 750, chiamata ad esprimersi sulla legittimità della prima normativa specificamente riferita al complesso siderurgico dell'Ilva di Taranto (su cui si veda, *infra*, par. 4). Una autorevole dottrina (N. LIPARI, *Elogio della giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2021, 69) ha recentemente sintetizzato i termini del delicato equilibrio tra potere legislativo e potere giudiziario osservando che “certamente non è consentito al giudice (costituzionale e, a maggior ragione, ordinario) di interferire sulle ragioni di politica generale che hanno indotto (il legislatore ordinario) a dettare (una determinata) disciplina”.

Nel senso che “alla Corte costituzionale non spetta esercitare ... un sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento” si veda Corte cost. 26 gennaio 1957 n. 28. Per un approccio più cauto, prima e dopo la sentenza appena citata, si vedano L. PALADIN *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere legislativo ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 993; G. SCACCIA, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. Dir.*, 1999, 387 e A. PIZZORUSSO, *Il controllo della Corte costituzionale sull'uso della discrezionalità legislativa*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1986, 795.

⁷ In punto, Corte cost. 31 maggio 2018 n. 115. Nel valorizzare il ruolo dell'affidamento riposto dai cittadini cfr., peraltro, Corte cost. 30 gennaio 2009 n. 24 e Corte cost. 23 novembre 1994 n. 397.

Ove la scelta legislativa si manifesti come costituzionalmente orientata (e cioè rispondente a quel sistema di valori che la Costituzione recepisce e/o afferma), non è consentito al giudice di farsi portatore di una interpretazione costituzionalmente “preferibile” né alla Corte costituzionale di farla propria, ove la questione venga portata alla sua attenzione mediante il sindacato di legittimità di cui all’art. 134 Cost., perché ciò si tradurrebbe in una interferenza nelle scelte di politica generale che sono affidate al potere legislativo (8).

Il limite nella scelta dei contenuti del precetto da parte del legislatore ordinario è rappresentato unicamente dalla Carta fondamentale e dai diritti fondamentali, in essa individuati (9), che il legislatore è chiamato esplicitamente (10) o implicitamente a tradurre in un diritto positivo che sia capace di superare il vaglio di ragionevolezza.

Non è il giudice ordinario che, nell’esercizio della sua funzione, può rivedere il bilanciamento dei valori, come operato dal legislatore, e – ove da esso dissenziente – possa imporre, sia pure con effetti nel solo caso specifico, un diverso equilibrio dei valori contrapposti.

L’indipendenza dell’ordine giudiziario non è tale rispetto alla legge, non ricomprende il potere di decidere prescindendo dal quadro normativo (*tamquam non esset*) né quello di privilegiare componenti esterne al dettato normativo o personali riletture di esso.

La stessa Corte costituzionale è chiamata a rispettare le scelte legislative in materia sociale, economica e di definizione del rapporto tra lecito ed illecito, anche sul piano penale (11).

L’art. 2 Cost. opera il riconoscimento ed assicura la garanzia ai diritti inviolabili dell’uomo, con ciò non consentendo al legislatore ordinario di disconoscere o negare tutela a questi diritti.

L’art. 3 Cost. impone al legislatore ordinario di intervenire ad assicurare una eguaglianza sostanziale, rimuovendo le discriminazioni e gli “ostacoli di ordine economico e sociale”, ma non impone di raggiungere l’obiettivo, ineludibile, attraverso discipline a contenuto vincolato: ad es., l’art. 4 Cost. riconosce il diritto al lavoro e “promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto”, ma non delinea alcuna modalità vincolata di intervento, di tal che il *modus operandi* prescelto dal legislatore ordinario si presta comunque, inevitabilmente, a letture divergenti, e anche critiche, di varia natura.

⁸ Nel ribadire l’ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore, si rinvia a Corte cost. 21 dicembre 2020, n. 275. Con riguardo ad una tipica legge-provvedimento in cui, ad avviso del remittente i destinatari “in teoria, ... potrebbero essere individuati nominativamente”, Corte cost. 2 maggio 2019, n. 106 ha confermato la ragionevolezza del “bilanciamento tra i contrapposti interessi, operato dalla legge n. 107 del 2015”, sulla base ad esempio della “particolare tutela alle esigenze di certezza dei rapporti giuridici e di efficacia dell’azione amministrativa, anche sotto il profilo della sua tempestività, a fronte di una compressione non irragionevole del diritto di accesso all’impiego pubblico e del principio del pubblico concorso”.

⁹ “Il legislatore statale non è tenuto al rispetto dei principi generali dell’ordinamento, quando questi non si identifichino con norme e principi della Costituzione” (Corte cost. 2 marzo 1962 n. 13).

¹⁰ Si pensi alla c.d. riserva di legge: artt. 8, 10, 13, 14, 15, 16, 21, 23, 24, 25, 31, 32, 33, 36, 36, 37, 41 - 45, etc. Cost.

¹¹ Cfr., su quest’ultimo profilo, Corte cost. (ord.) 26 gennaio 2017 n. 24.

In ultima analisi, l'esercizio della potestà legislativa è assistito da una presunzione di razionalità che, per sua natura, è tale *iuris tantum*.

Ogni legge rappresenta di per sé una mediazione tra valori contrapposti, è la risposta tendenzialmente (più) giusta in un determinato momento storico, è destinata ontologicamente a misurarsi con il contesto esistente, e ad essere logorata dal decorso del tempo, nel tentativo di rappresentare un ragionevole criterio risolutivo valido in ogni situazione e vicenda concreta per quanto specifica o addirittura peculiare per la localizzazione, gli interessi coinvolti e confliggenti e per le conseguenze esplicite o implicite nell'epilogo che si delinea e che si vorrebbe accettato e condiviso dai destinatari.

La stessa struttura dialettica del processo di formazione della legge porta ad un epilogo normalmente transattivo tra le opposte vedute e tesi, il che non sempre è garanzia di un corretto rapporto tra testo normativo e contesto socio-economico cui è diretto.

È quasi *in re ipsa* che la legge esprima un bilanciamento di valori mediante una scelta raramente plebiscitaria, più spesso maggioritaria e comunque mai esente dalla critica contrapposta di aver fatto troppo o troppo poco nel perseguire l'interesse oggetto di specifica tutela.

In questa prospettiva – che è propria di ogni sistema giuridico, almeno in Occidente – la Corte costituzionale esclude un proprio ruolo di sostituzione o “supplenza” rispetto al legislatore ordinario e respinge sistematicamente le sollecitazioni ad adottare sentenze “legislative”⁽¹²⁾; la Corte dei diritti dell'uomo (CEDU) esclude la possibilità di sovrapporsi alle scelte operate dagli organi legislativi degli Stati membri⁽¹³⁾, e la stessa Corte di giustizia di Lussemburgo (CGUE), tracciando l'ambito del proprio sindacato giurisdizionale, precisa che esso investe la violazione dei Trattati o dei principi generali dell'Unione ma anche che deve limitarsi alla valutazione della “manifesta inidoneità della misura” in rapporto

¹² In tempi recentissimi, Corte cost. 12 luglio 2021 n. 150.

¹³ Con riguardo specifico alla tematica in esame, può essere ricordata la sentenza 24 gennaio 2019 della Corte Edu, *Cordella et alii c. Italia*, secondo cui “competete agli Stati ricercare il giusto equilibrio tra interessi individuali e collettivi” (punto 157), con la precisazione che interesse collettivo è non solo quello alla produzione (e, *sub specie*, all'occupazione), ma anche – e soprattutto – alla salute e alla salvaguardia dell'ambiente (*specie se di lavoro*). Circa le modalità di intervento, va riconosciuto allo Stato “un certo margine di apprezzamento” e, cioè, una discrezionalità sulle modalità di intervento e sulla scelta di “misure di ordine pratico” (punto 158), ovviamente nel rispetto dei principi della Convenzione. Non è la Corte l'organismo che può essere chiamato a supplire a carenze dello Stato e a “determinare precisamente le misure che sarebbero state necessarie nella fattispecie per ridurre in maniera più efficace il livello di inquinamento” (punto 160). Alla luce di queste precisazioni, la Corte Edu ha ritenuto l'Italia responsabile di aver adottato misure giuridiche interessanti il sito produttivo dell'Ilva di Taranto con violazione dell'art. 8 Cedu non per avere censure da muovere al piano ambientale approvato dal Parlamento italiano ma per aver il legislatore nazionale non rispettato la tempistica che, “nella sua discrezionalità”, ha ritenuto di individuare come rispondente al “giusto equilibrio” tra i diritti e gli interessi coinvolti. La sentenza è annotata dallo scrivente, *La storia infinita: la sentenza della Corte EDU sui risvolti ambientali e giuslavoristici della vicenda Ilva*, in *Riv. giur. lav.*, n. 3/2019, 405. Si veda, altresì, C. ROMEO-A.V. SALAMINO, *Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso “Ilva”*, in *Giur. it.*, 2019, 2228.

all'obiettivo perseguito dallo Stato membro e non prende posizione sul fatto se l'intervento fosse l'unico o il migliore possibile (14).

3. La legge-provvedimento e la sua compatibilità con la Costituzione: l'eccezione che, nell'esperienza italiana, diventa la regola.

Una volta acclarato che la Costituzione italiana attua il principio della separazione dei poteri e circoscrive (e precisa) le modalità di una possibile interferenza del potere esecutivo e giudiziario nell'esercizio della funzione legislativa, è il caso di interrogarsi sulla possibilità di una "ingerenza" legislativa in quelle che sono le funzioni amministrative e/o giudiziarie.

La generalità ed astrattezza (e, quindi, la capacità della norma di riferirsi ad un numero indistinto di destinatari, di comportamenti e di situazioni) sono un connotato tradizionalmente attribuito alle norme di legge.

Il passaggio dalla disciplina generale alla fattispecie concreta è, di regola, assicurato dall'attività amministrativa che si estrinseca nel potere regolamentare e cioè nell'emanazione di norme sublegali (art. 1 preleggi), non più generali e astratte ma di dettaglio, che non possono introdurre una disciplina contraria alle disposizioni di legge. Competerà, poi, al potere giudiziario verificare se, nella fattispecie concreta, vi sia stata una corretta applicazione della *lex generalis* e se quest'ultima risulti compatibile con i principi della Costituzione.

Se questa è la filiera ricorrente che disciplina i rapporti tra i poteri, va detto che non è rinvenibile nella Carta costituzionale un vincolo contenutistico per la legge (15) e, quindi, un divieto implicito di emanare norme giuridiche che non siano generali e astratte e che, di conseguenza, incidano sull'esercizio del potere amministrativo e giudiziario (16).

Anzi, sono rinvenibili previsioni di norme generali ed astratte che incidono su pronunce giudiziarie divenute definitive (17) o anche su situazioni processuali ancora *sub iudice* o

¹⁴ Cfr. – *inter alios* – Corte giust. 3 dicembre 2019, *Repubblica Ceca c. Parlamento e Consiglio*, punto 77 e Corte giust. 8 dicembre 2020, *Repubblica di Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, punto 112.

¹⁵ "Secondo la giurisprudenza di questa Corte, non è preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'azione amministrativa (sentenza n. 62 del 1993), giacché il divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto non è desumibile dalla Costituzione (sentenza n. 143 del 1989)": così Corte cost. 21 luglio 1995 n. 347.

¹⁶ Per quanto concerne le eventuali interferenze con la giurisdizione amministrativa, Corte cost. 30 ottobre 2006 n. 352 – nel riconoscere al legislatore ordinario la libertà di disciplinare settori nei quali, secondo il proprio apprezzamento discrezionale, "vi sia un'insufficiente copertura legale" – ribadisce l'insegnamento di Corte cost. 28 luglio 1993 n. 356, secondo cui "alla legificazione non è di ostacolo il fatto che siano stati adottati in materia provvedimenti di sospensiva del giudice amministrativo".

¹⁷ In via esemplificativa, Corte cost. n. 347/1995 cit.; 2 aprile 2009 n. 94 e Corte costituzionale 3 ottobre 2016, n. 214. Diversa è la conclusione nel caso in cui emerga "in modo incontestabile il preciso intento legislativo di interferire ... su questioni coperte dal giudicato": così Corte cost. 27 luglio 2000 n. 374, in *Giur. cost.*, 2000, 2656, che ha dichiarato l'illegittimità di una norma di

oggetto di sentenza non ancora passata in giudicato ⁽¹⁸⁾. Parimenti sono rinvenibili norme generali ed astratte che incidono su provvedimenti amministrativi anche definitivi (si pensi ad un condono edilizio o a un condono tributario) ⁽¹⁹⁾, anche alla luce del fatto che nessuna norma costituzionale delinea una “riserva di amministrazione” ⁽²⁰⁾, o che spostano dall’amministrazione alla giurisdizione il compimento di atti amministrativi.

Quanto è normalmente presente (e richiesto) in una legge – e cioè i caratteri di generalità e astrattezza – può non essere rinvenibile nelle c.d. leggi-provvedimento e, cioè, in atti formalmente legislativi che presentano una disciplina puntuale e concreta e dichiaratamente non *erga omnes* e si risolvono in quella che è stata definita “amministrazione per legge”.

Il carattere generale e astratto non è *condicio sine qua non* per riconoscere la natura legislativa né è motivo sufficiente per concludere in termini di illegittimità costituzionale.

La legge-provvedimento, avvicinando la fattispecie astratta a quella concreta, abbrevia le tradizionali procedure e incide, soprattutto, sull’esercizio delle funzioni amministrative non più (o in misura minore) chiamate al compito di raccordo tra la norma generale e determinate specifiche situazioni soggettive e oggettive.

Il legislatore ordinario non può sottrarre alcuna normativa al controllo giurisdizionale ⁽²¹⁾, ma può avocare a sé – oltre alla formazione della *regula iuris* – anche l’emanazione della disciplina di dettaglio, togliendo spazio e ragion d’essere al potere regolamentare tradizionalmente affidato alla pubblica amministrazione che vi provvederà *secundum legem*.

interpretazione autentica che impediva di corrispondere ad alcuni lavoratori un più favorevole trattamento economico, nonostante una sentenza passata in giudicato ne avesse accertato il diritto. Nel senso che non è “consentito al legislatore di risolvere direttamente, con la forma di legge, concrete controversie” si esprime Corte cost. n. 352/2006 cit. Si rinvia a G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2007, 320, secondo cui una legge che determina situazioni “di svantaggio” nella sfera di soggetti ben determinati e determinabili deve essere generale e astratta: se fosse una legge-provvedimento, dovrebbe essere qualificata come incostituzionale.

Per una ipotesi di declaratoria di illegittimità di una normativa finanziaria diretta a “eludere l’esecuzione di due sentenze, impugnabili solo per motivi di giurisdizione”, cfr. Corte cost. 13 luglio 2007 n. 267.

¹⁸ Per entrambe le situazioni è sufficiente il richiamo all’art. 79 Cost.

¹⁹ Sui limiti delle c.d. “leggi sanatoria” cfr. Corte cost. 24 giugno 1994 n. 263 e 3 giugno 1998 n. 211 (entrambe richiamate in motivazione da Corte cost. n. 352/2006 cit.).

²⁰ Sul punto – e su divergenti letture – si veda A. MARCHETTI, *Il “decreto Ilva”: profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, in *federalismi.it*, 17 luglio 2013, par. 3. L’A. richiama in specifico Corte cost. (ord.) 14 luglio 2000 n. 289, ma la questione è risalente: cfr. Corte cost. 25 maggio 1957 n. 60. Un’interpretazione autentica della propria giurisprudenza è rinvenibile in Corte cost. 29 ottobre 2002 n. 429, secondo cui “tale riserva non appare configurabile alla luce della giurisprudenza della Corte”. F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento nella giurisprudenza delle corti nazionali ed europee tra formalismo interpretativo e tutela dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, rileva che la Consulta esclude la configurabilità della “riserva di amministrazione” (punto 2), ma conclude nel senso che “fa difetto ancora oggi una precisa teoria sulle leggi provvedimento che permetta di avere un contesto ben definito in merito alla loro legittimità costituzionale” (punto 4): in questa ricostruzione dello stato dell’arte un importante ruolo è riconosciuto alla sentenza n. 85/2013 cit. sul caso Ilva.

²¹ Argom. ex art. 24 comma 1° Cost.

È senz'altro condivisibile il rilievo secondo cui “la legge provvedimento, rispetto a tutte le altre leggi, si individua soltanto in base al suo contenuto, che appunto si sostiene essere il contenuto tipico di qualunque provvedimento amministrativo” (22).

Nell'esperienza italiana il tema della legge-provvedimento è stato dibattuto in dottrina e in giurisprudenza, anche se ormai i termini della discussione paiono ridimensionati dalla prassi legislativa (ad es., il settore del lavoro è tra i destinatari privilegiati di provvedimenti normativi settoriali) e dalle plurime e convergenti pronunce della Consulta: l'ammissibilità di leggi dal contenuto concreto e particolare viene messa (limitatamente) in discussione laddove al legislatore ordinario si contesti un utilizzo distorto e patologico della funzione legislativa e, più in specifico, l'adozione di una normativa *ad personam* (23).

Va premesso che, se tutti devono osservare le leggi (art. 54 comma 1° Cost.), non tutte le leggi introducono una disciplina di interesse per l'intera collettività o per un numero indeterminato di persone.

Ogni esercizio del potere di normazione risponde ad una *occasio legis* (eventi prevedibili, prevedibili e a lungo irrisolti, eventi improvvisi) e, quindi, per definizione disciplina alcuni contesti e non altri.

La scritta “la legge è uguale per tutti” (che è presente in tutte le aule giudiziarie) può essere fuorviante perché esprime un concetto formale di eguaglianza che non è quello recepito negli artt. 2 e 3 Cost.

Essendo plurime le situazioni in fatto, il principio correttamente inteso è “tutti sono uguali davanti alla legge”, con ciò implicando che sia la legge ad adattarsi alla diversità dei destinatari, evitando di determinare una discriminazione.

Il principio di eguaglianza (sostanziale) comporta che, se situazioni uguali esigono uguale disciplina, situazioni diverse possono implicare (ed esigere) un diverso trattamento normativo.

²² G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse*, cit., 320. Corte cost. 22 luglio 2010 n. 270, in tema di ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza, definisce “leggi-provvedimento” quelle che “incidono su un numero molto limitato di destinatari” o presentano “un contenuto particolare concreto”.

²³ Secondo autorevole dottrina, il comando giuridico di carattere generale ed astratto “consente normalmente di escludere che essa sia posta per favorire o danneggiare una persona determinata e tende ad impedire la discriminazione individuale al momento della sua applicazione. Inoltre, la generalità della norma e la sua relativa permanenza nel tempo tendono ad assicurare maggiore ordine nella via sociale” (P. TRIMARCHI, *Istituzioni di diritto privato*, IV ed., Milano, 1979, 1). Il rischio che la legge-provvedimento consenta manifestazioni patologiche nell'esercizio della funzione legislativa è espresso da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'orientamento costituzionale italiano*, Padova, 1993, 29.

Nel senso che “la natura provvedimentale dell'atto ... non è rivelata tanto, o soltanto, dalla presenza di espliciti riferimenti a situazioni o a soggetti specifici” ma è semmai “la ristrettezza dell'effettivo ambito applicativo della disciplina a fare di una legge (o di un atto ad essa equiparato sul piano dell'efficacia) una legge provvedimento”, cfr. A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Dir. pen. cont.*, 2003, I, 7. Più in generale si rinvia a R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, 928 e, prim'ancora, a C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968.

Ciò che è necessario è la chiara identificazione dei presupposti e delle finalità perseguite con l'intervento legislativo: la differenziazione normativa si rivela legittima (e doverosa) in presenza di un preciso nesso tra la differenziazione ed un fine costituzionalmente consentito e se risponda ad un canone di ragionevolezza (il trattamento diverso di situazioni uguali autorizza a parlare di irragionevolezza della norma, ma una siffatta conclusione passa necessariamente dalla disamina della effettiva ravvisabilità dell' "eguaglianza" affermata o negata) ⁽²⁴⁾.

È innegabile che, per la tendenziale generalità del precetto di legge, la norma debba dirigersi a tutti senza distinguere in base a categorie soggettive, ma soltanto oggettive ed è comprensibile che vi sia diffidenza per lo *ius singulare* che si estrinseca in una pluralità di interventi normativi in relazione ai quali è controversa l'esigenza pubblica invocata per giustificare/dissimulare il trattamento preferenziale operato ⁽²⁵⁾, nondimeno è stato più volte ribadito che "competete al legislatore decidere se non corrisponda all'attuale stato della coscienza sociale e allo spirito informatore della Costituzione" modificare una data disciplina ⁽²⁶⁾.

In aggiunta, la Carta fondamentale è lastricata di obblighi di tutela a carico del legislatore ordinario (es., art. 32 comma 1° Cost., sulla garanzia di "cure gratuite" agli indigenti, e art. 34 Cost., sulle "provvidenze" a favore dei meritevoli "privi di mezzi") che, operando come manifestazione di solidarietà collettiva ⁽²⁷⁾, si pongono ben al di là del generale "compito

²⁴ La giurisprudenza costituzionale è da sempre attestata su queste posizioni: tra le prime pronunce, cfr. Corte cost. 26 gennaio 1957 n. 3; 26 gennaio 1957 n. 28; 8 luglio 1957 n. 105; 14 luglio 1958 n. 53; 27 febbraio 1962 n. 8 e 28 marzo 2008 n. 74. Negli stessi termini si veda Corte giust., 3 dicembre 2019, cit., punto 76 e consolidata giurisprudenza ivi citata con riguardo al principio della parità di trattamento.

Nel senso che non è preclusa alla legge ordinaria "la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto" si esprime Corte cost. 8 maggio 2009 n. 137 (che richiama come precedenti le sentenze n. 347/1995 cit. e 16 giugno 1995 n. 248).

Per una disamina puntuale si rinvia a R. DICKMANN, *Corte costituzionale e leggi in luogo di provvedimento amministrativo (nota a Corte cost. 8 maggio 2009 n. 137)*, in *federalismi.it*, n. 11/2009.

²⁵ In tema di "garanzia amministrativa", la Corte costituzionale ha, ad esempio, escluso l'esistenza di un "razionale fondamento di una effettiva diversità di situazioni oggettive e soggettive" con riguardo all'istituto dell'autorizzazione a procedere per i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici (Corte cost. 18 giugno 1963 n. 94, in *Giur. cost.*, 1963, 732) in precedenza da essa stessa dichiarato costituzionalmente compatibile (Corte cost. 5 maggio 1959 n. 22). Per una posizione critica, già prima della pronuncia della Consulta, si veda C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 324. In commento alla sentenza n. 94/1963, si vedano E. CASSETTA, *Cade l'istituto della garanzia amministrativa*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1963, 922 e V. CRISAFULLI, *Incompatibilità dell'autorizzazione a procedere ex art. 16 c.p.p. con l'art. 28 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1963, 783.

²⁶ Così Corte cost. 19 luglio 1968 n. 109. In punto si vedano altresì Corte cost. 10 marzo 1966 n. 22 e Corte cost. 28 novembre 1972 n. 165.

²⁷ Un riferimento è anche alla c.d. legge Bacchelli, recante la "istituzione di un assegno vitalizio a favore di cittadini che abbiano illustrato la Patria e che versino in stato di particolare bisogno": legge 8 agosto 1985 n. 440.

della Repubblica” di agire per l’instaurazione di un ordinamento giuridico che realizzi la eguaglianza sostanziale (e, quindi, effettiva) davanti alla legge (art. 3 comma 2° Cost.) (28).

Nella stessa prospettiva di solidarietà tanti sono gli esempi (29), pertanto, che quando la Costituzione richiede al legislatore ordinario “speciali norme” (si pensi alla disciplina a “tutela del lavoro dei minori”: art. 37 Cost.), appare fuori luogo discettare se la relativa disciplina sia una *lex generalis* o integri una legge-provvedimento (30).

Altro profilo è quello che investe non la natura dell’atto di intervento del legislatore ordinario ma il contenuto dell’atto cui si contesta di essere *ad personam*, nella duplice accezione di essere contro o a favore di soggetti determinati.

Storicamente si presentano casi nei quali il legislatore ordinario ha dettato una disciplina particolare *in melius* per una determinata categoria di soggetti [si pensi ai ricorrenti “salvataggi” non solo di aziende (forse irreversibilmente) in crisi quanto dello *status* di lavoratore dei dipendenti incolpevoli]: sempre richiamandosi al parametro della ragionevolezza, la Corte costituzionale ha talora escluso che il legislatore avesse introdotto un *privilegium odiosum* (31) e, talaltra, ha riconosciuto che la disciplina introdotta creasse un “percorso privilegiato” per l’assegnazione di benefici economici a determinati soggetti (escludendone altri parimenti meritevoli) (32) o tutelasse non la funzione, ma la persona, cui veniva riconosciuto una vera e propria norma personale di favore in quanto non riconducibile ad un interesse costituzionalmente protetto e, come tale, risolvendosi in una ingiustificata compressione del principio di eguaglianza (33).

Storicamente si sono presentati anche casi nei quali il legislatore ha dettato una disciplina particolare a sfavore di una determinata categoria di soggetti, costringendo la Corte costituzionale ad eliminare il trattamento discriminatorio perché irragionevolmente lesivo di principi e valori tutelati dalla Carta fondamentale: ad es., con riguardo al diritto al

²⁸ Per esemplificare, l’art. 24 comma 3° Cost. obbliga il legislatore ordinario ad assicurare “ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti a ogni giurisdizione”, ma il legislatore ordinario ha ritenuto di configurare il “patrocinio a spese dello Stato” anche a favore di taluni soggetti vittime di violenza, anche a prescindere dalle condizioni economiche. Cfr. l’art. 76 comma 4 *quater* d.P.R. 30 maggio 2002 n. 115, in materia di spese di giustizia, introdotto nel 2009 e sostituito con l’art. 9 legge 1° ottobre 2012 n. 172.

²⁹ A tutela della famiglia (artt. 29 ss. Cost.) e del lavoro (art. 38 Cost.), possono essere ricordate, *ex multis*, la legge 27 ottobre 1973 n. 629; la legge 28 novembre 1975 n. 624; la legge 11 febbraio 1980 n. 18 e la legge 13 agosto 1980 n. 466. In quest’ordine di idee possono essere ricordate anche la legge 20 ottobre 1990 n. 302, estesa ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980 con legge 8 agosto 1995 n. 340; la legge 31 marzo 1998 n. 70, rubricata “benefici per le vittime della cosiddetta “banda della uno bianca”” e il d.l. 28 novembre 2003 n. 337, convertito con legge 24 dicembre 2003 n. 369, recante “disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all’estero” (a seguito delle stragi di Nassiriya e di Istanbul del novembre 2003).

³⁰ “Leggi speciali” sono espressamente richieste dall’art. 14 comma ult. Cost. per regolare, tra gli altri, “gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità”.

³¹ Cfr., in via esemplificativa, Corte cost. 14 aprile 1976 n. 87 in relazione agli artt. 27, 28 e 29 legge 22 maggio 1975 n. 152 (*Disposizioni a tutela dell’ordine pubblico*).

³² Così si esprime Corte cost. n. 137/2009 cit.

³³ Il riferimento è all’art. 1 comma 2 legge 20 giugno 2003 n. 140 e alla sentenza 20 gennaio 2004 n. 24 con cui la Corte costituzionale ne ha dichiarato l’illegittimità qualificandola come disciplina ingiustificatamente *ad personam*.

mantenimento e all'assistenza sociale di "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere" (art. 38 comma 1° Cost.), la Corte costituzionale ha ritenuto illegittima l'esclusione dal (e la revoca del) le "prestazioni, comunque denominate in base alla legislazione vigente, quali l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e la pensione per gli invalidi civili" per i soggetti colpevoli di determinati reati ⁽³⁴⁾ e, quindi, sulla base di una mera qualificazione soggettiva.

Quest'ultima pronuncia della Corte costituzionale è importante perché riconosce, in modo esplicito, che "il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari della stessa prestazione sociale, purché le sue scelte rispettino rigorosamente il canone della ragionevolezza" ⁽³⁵⁾.

La *lex singularis* o, in altra prospettiva, la legge-provvedimento appare costituzionalmente legittima ove non determini discriminazioni, come nel caso di "provvidenze a tutela di soggetti fragili" a favore dei quali ben può essere prevista una "specifica provvidenza" ⁽³⁶⁾.

Ciò che è essenziale è che la legge-provvedimento, la cui adozione è "di per sé non inammissibile", "superi uno scrutinio stretto di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza" ⁽³⁷⁾, con ciò riconoscendo che il legislatore si è

³⁴ Il riferimento è alla legge 28 giugno 2012 n. 92, il cui art. 2 commi 58 e 61 avrebbero introdotto uno "speciale statuto di indegnità" implicante la perdita del diritto di fruire (o di continuare a fruire) di determinate prestazioni assistenziali, anche se fondate sullo stato di bisogno. Con sentenza 2 luglio 2021 n.137 la Corte costituzionale vi ha ravvisato un trattamento deteriore *ad personam* (in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost.). Questa giurisprudenza ha precedenti in Corte cost. 13 gennaio 1966 n. 3 nonché nella legge 8 giugno 1966 n. 424.

³⁵ Si pensi, ad esempio, alla legge 27 luglio 2011 n. 125 o al cd. reddito di cittadinanza (d.l. 28 gennaio 2019 n. 4 convertito con modificazioni in legge 28 marzo 2019 n. 26). In proposito la Corte cost., con sentenza 23 giugno 2020 n. 122, ha mandato esente da censura la scelta legislativa perché la sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza è "espressione di una scelta discrezionale del legislatore nel determinare i destinatari di un beneficio economico, che non si presenta affetta da quella irrazionalità 'manifesta e irrefutabile' che impone la declaratoria di illegittimità costituzionale". Del resto, detto beneficio non ha natura meramente assistenziale, avendo essenzialmente finalità di reinserimento lavorativo che di per sé giustificano più stringenti requisiti, obblighi e condizioni (Corte cost. 21 giugno 2021 n. 126, richiamata in motivazione da Corte cost. n. 137/2021 cit.).

³⁶ L'emergenza Covid-19 ha reso necessari interventi diversificati "in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali" (d.l. 22 marzo 2021 n. 41, convertito con modifiche con legge 21 maggio 2021 n. 69). Tra gli interventi *ad personam* (o *ad personam juridicam*) si vedano gli artt. 9, rubricato "Rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione, integrazione del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria per i dipendenti ex Ilva nonché misure a sostegno del settore aeroportuale"; 15, "misure a sostegno dei lavoratori in condizione di fragilità"; 34, rubricato "misure a tutela delle persone con disabilità" e 37, rubricato "sostegno alle grandi imprese".

³⁷ A margine di una legge-provvedimento riguardante la demolizione e la ricostruzione del ponte Morandi di Genova (d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130), Corte cost. 27 luglio 2020 n. 168 ha ribadito (punto 15) "la necessità, pienamente conforme alla giurisprudenza di questa Corte, di uno scrutinio di costituzionalità stretto, ovvero particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati". In termini si vedano, in precedenza, Corte cost. 10 gennaio 1997 n. 2; 29 maggio 1997 n. 153; 26 maggio 1998 n. 185; 28 luglio 1999 n. 364; n. 429/2002 cit.; n. 267/2007 cit.; Corte cost. 2 luglio 2008 n. 241; n. 137/2009 cit.; n. 270/2010 cit.; 8 ottobre 2010 n. 289 e n.

mosso *auctoritate rationis* e togliendo spazio alla soggettività dell'autorità giudiziaria nella lettura e nella risposta alle esigenze presenti.

4. Produzione, occupazione, lavoro, salute e ambiente: lo *ius singulare* immanente nella normativa “salva Ilva” o “ad Ilvam” e il conflitto con il potere giudiziario.

La presenza del complesso produttivo dell'acciaieria Ilva (oggi ArcelorMittal) nel territorio di Taranto ha rappresentato per decenni una grande risorsa economica (con importantissime ricadute sui livelli occupazionali, tenendo conto sia del personale dipendente che dell'indotto) e, altresì, una forte causa di impatto ambientale ⁽³⁸⁾.

Niente di occulto o occultato, se è vero che – oltre trent'anni fa – il Consiglio dei ministri, con delibera 3 novembre 1990, ha classificato Taranto ed alcuni comuni limitrofi come zona “ad elevato rischio di crisi ambientale”.

Per decenni era (ed è rimasto) pacifico che la produzione dell'acciaieria determinava una situazione di grave inquinamento ambientale e che l'inquinamento ha inevitabilmente reso le persone che vi erano sottoposte più vulnerabili a varie malattie ⁽³⁹⁾, al di là dell'asserita mancanza di prova del nesso causale tra emissioni industriali dell'Ilva e talune gravi patologie ⁽⁴⁰⁾.

Da decenni esistevano sia una specifica normativa contro l'inquinamento, nel tempo implementatasi con il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, *Norme in materia ambientale*, sia gli strumenti di intervento poi utilizzati dall'autorità giudiziaria (sequestro preventivo), ma né la pubblica amministrazione né la magistratura – nell'ambito delle rispettive attribuzioni – si

85/2013 cit. e 20 novembre 2013 n. 275. Sugli incerti confini del necessario rigoroso scrutinio, cfr. G. FONTANA, *Legge provvedimento regionale contra personam e scrutinio stretto di costituzionalità: un'occasione mancata*, in *Giur. cost.*, 2014, 3786 e C. PINELLI, *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, *ivi*, 2010, 3739, nonché – con specifico riferimento a Corte cost. n. 168/2020 – M. LOSANA, *Il contenuto dei decreti legge: norme oppure provvedimenti?*, in *Osservatorio cost.*, n. 2/2021, 176 ss.

³⁸ La vicenda è caratterizzata anche dal silenzio imbarazzato dei sindacati (su cui si veda P. TULLINI, *I dilemmi del caso Ilva e i tormenti del giuslavorista*, in *Ius17*, n. 3/2012, 166-167). Sui perché di questo non ruolo rimangono validi i rilievi di L. MONTUSCHI, *Diritto alla salute e organizzazione del lavoro*, Milano, 1986, 42, che sottolinea che l'intervento della magistratura può “riproporre alternative angustianti, quali la conservazione del salario o del posto di lavoro” e che “non è un mistero, infatti, che la difesa dei livelli di occupazione o dell'integrità del salario condizionino il sindacato sino al punto di imporgli di posporre, in certi casi, la salute alla difesa ad oltranza di quei beni che appaiono addirittura più vitali e indispensabili, almeno in via di urgenza”. L'A. cita alcuni casi giudiziari degli anni '70 (p. 119). In punto cfr. altresì C. CESTER, *Tutela dell'ambiente e tutela dell'occupazione*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1991, 427.

³⁹ Corte Edu 24 gennaio 2019 cit., punti 164-166.

⁴⁰ La Corte Edu, in altra occasione (sentenza 24 marzo 2015, Smaltini c. Italia), ha dichiarato irricevibile il ricorso, ritenendo di escludere di poter ravvisare carenze nelle pronunce intervenute in un caso di asserito nesso causale tra la leucemia contratta dalla ricorrente e le emissioni industriali dell'Ilva alla luce delle conoscenze scientifiche dell'epoca.

erano segnalate per un qualche incisivo intervento a tutela dall'inquinamento delle acque o dell'aria nonché della salute all'interno o all'esterno dell'Ilva ⁽⁴¹⁾.

Non presentandosi – men che meno con urgenza – alcuna *occasio legis*, lo stesso legislatore ordinario non ha visto ragioni impellenti per un mutamento dello *status quo*.

La situazione è radicalmente cambiata nel 2012, quando la magistratura è sembrata uscire da una situazione di stallo e assumere iniziative dirette contro il più grande complesso siderurgico d'Europa, sul presupposto di reati ambientali e contro l'incolumità e la salute pubblica.

In data 22 novembre 2012 il g.i.p. presso il Tribunale di Taranto disponeva il sequestro preventivo dei prodotti finiti e semilavorati derivanti dai processi produttivi dell'area a caldo dello stabilimento.

Prima ancora che operassero i rimedi giurisdizionali previsti, il governo – ravvisando un caso straordinario di necessità e urgenza – emanava un provvedimento provvisorio “con forza di legge” ex art. 77 comma 2° Cost., e precisamente il d.l. 3 dicembre 2012 n. 207 recante “disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale” ⁽⁴²⁾.

Il controllo dello Stato sull'economia è una necessità che trova base costituzionale perché, senza detto controllo, l'egemonia del libero mercato e l'iniziativa economica privata porterebbero ad una subordinazione degli interessi collettivi a quelli individuali in vista di una massimizzazione del profitto (cfr. art. 41 comma 2° Cost.).

L'attuale contesto economico-sociale, da un canto, registra la difficoltà di un controllo puntuale e preventivo dei processi produttivi, soprattutto se riferiti a macro realtà societarie, e, dall'altro, ribadisce l'irrinunciabilità di detti controlli e l'inaccettabilità di un *laissez faire* in materia (art. 41 comma 3° Cost.).

⁴¹ Stando alle conclusioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (relazione 17 ottobre 2012), in trent'anni la gestione dell'impianto siderurgico Ilva ha determinato quattro procedimenti penali di cui uno terminato con la condanna per “getto pericoloso di cose” ex art. 674 c.p. (su cui si veda l'articolata motivazione di Cass. pen. Sez. III, 28 settembre 2005 n. 38934, Riva, in *Giust. pen.*, 2006, II, c. 545). Sul versante amministrativo vanno ricordati i rilievi dell'ARPA Puglia del febbraio 2008 (sulla diossina emessa dallo stabilimento siderurgico) e l'ordinanza sindacale 23 giugno 2010 sulla restrizione nell'utilizzo di aree pubbliche inquinate. Per una sintetica ma puntuale ricostruzione di questi precedenti cfr. G. ARCONZO, *Note critiche sul “decreto legge ad Ilvam” tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, I, 3-7.

⁴² In realtà, l'interesse del potere esecutivo e legislativo per l'Ilva, investita da iniziative giudiziarie, si è concretizzato – a seguito del sequestro conservativo di sei impianti del complesso siderurgico per inquinamento e disastro ambientale (26 giugno 2012) – con il d.l. 7 agosto 2012 n. 129 convertito, con modificazioni, con la legge 4 ottobre 2012 n. 171 recante *Disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto*. Una prima riflessione sul d.l. n. 207/2012, non priva di toni di perplessità, è quella di G. ARCONZO, *Note critiche*, cit., 17. L'A. aggiunge che, nel bilanciamento tra salute e iniziativa economica privata, quest'ultima è necessariamente subvalente ed, invece, il decreto n. 207/2012 riserva “maggior tutela agli interessi economici, degli imprenditori e dei lavoratori” (p. 18-19).

Nel momento in cui una certa esigenza concreta, un certo interesse si pone all'attenzione del legislatore e costui lo ritiene meritevole di attenzione, è a lui che compete introdurre le norme positive e/o gli strumenti tecnici per assicurarne la tutela.

La situazione a monte della vicenda Ilva non è rappresentata da una sorta di supplenza giurisprudenziale diretta a rimuovere ritardi o carenze del legislatore, ma da una applicazione – in precedenza non particolarmente incisiva – di norme che consentivano detto potere e le modalità di esercizio di esso da parte dell'autorità giudiziaria.

È la normativa esistente ad apparire inadeguata al potere esecutivo-legislativo e a suggerire (od imporre) il mutamento delle regole: alla base vi è stato, come è evidente, un diverso bilanciamento dei valori coinvolti (salute, lavoro, ambiente e produzione) che ha reso necessario una diversa disciplina e la “normalizzazione” del ruolo della giurisdizione.

Il legislatore ha rivendicato a se stesso la scelta delle modalità di tutela dei valori ed ha cercato di escludere una possibile interferenza giudiziaria sul *quando* e sul *quomodo* della loro protezione.

Il legislatore non si limita più a dettare le regole espressive dei valori di cui vuole permeare la società, ma avoca a sé la concreta regolazione del fatto escludendo una altrui mediazione: la enunciazione normativa si presenta come autosufficiente e marginalizzatrice del ruolo dell'amministrazione e della giurisdizione.

Tornando al caso concreto, non sfugge che la “crisi” del complesso siderurgico Ilva era essenzialmente rappresentata dall'intervento giudiziario e che la finalità era quella di annullare gli effetti del sequestro preventivo idonei a compromettere l'attività produttiva (43).

⁴³ Per un preciso antecedente storico (non coinvolgente un grande ente datore di lavoro) cfr. U. BRECCIA, *Ordinanze giudiziali e disoccupazione delle maestranze*, in *Riv. giur. lav.*, 1974, 625 (fattispecie di stabilimento inquinante chiuso *iussu iudicis* con sospensione dell'attività lavorativa). Molto rigorosa – nonostante gli effetti collaterali sui livelli occupazionali – è Corte cost. 30 luglio 1993 n. 365, in *Giur. cost.*, 1993, 2906, che, in relazione alla stessa fattispecie concreta, ha statuito che, “a parte il carattere meramente programmatico del precetto di cui all'art. 4 Cost., la concreta disciplina del diritto del lavoro rientra nella discrezionalità del legislatore il quale può dettare limiti a tutela di interessi pubblici e di valori primari quale è la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, beni anch'essi garantiti dalla Costituzione (art. 9 e 32 Cost.)” (in qualche modo accettando come subvalente la tutela del diritto al lavoro).

Va infine ricordata Corte cost. 16 marzo 1990 n. 127, in *Giur. cost.*, 1990, 727, con nota di L. VIOLINI, *Protezione della salute e dell'ambiente “ad ogni costo”*, che ha affermato la prevalenza del diritto alla salute sugli altri diritti costituzionali in ipotesi conflittuali con l'art. 32 Cost.

Per quanto concerne la giurisprudenza di legittimità gli approdi interpretativi erano per la absolutezza e indefettibilità del diritto alla salute: cfr. Cass. 7 luglio 1995, *Grimaldi*. Al ricorrente che aveva dedotto la violazione degli artt. 1 e 4 Cost, sostenendo che il diritto al lavoro configurato in tali articoli è in diritto fondamentale che deve prevalere sul diritto alla salute e all'ambiente configurato nell'art. 32 Cost., la Suprema Corte ha replicato che “solo il legislatore può formulare, esplicitamente o implicitamente, valutazioni di prevalenza tra diritti costituzionalmente tutelati: nel bilanciamento tra diritto al lavoro (di cui agli artt. 1 e 4 Cost.) e diritto alla tutela ambientale (generalmente fondato sugli artt. 9 comma 2° e 32 Cost.), non si rinvergono criteri legislativi che permettono all'interprete di formulare un giudizio di generale prevalenza di uno rispetto all'altro” (nella fattispecie concreta la S.C. ha osservato che la tutela ambientale è sorretta da sanzione penale e da misura cautelare tendente a evitare la prosecuzione del reato; mentre il diritto al lavoro come tale non è sorretto da

Nonostante l'immediata vigenza del decreto-legge, in data 11 dicembre 2012, il g.i.p. Trib. Taranto rigettava la richiesta di revoca del sequestro preventivo, determinando il legale rappresentante dell'Ilva a presentare appello avanti al Tribunale del riesame di Taranto ⁽⁴⁴⁾. Nel frattempo, però, la vicenda assumeva una rilevanza extraprocessuale.

Il decreto-legge n. 207/2012 è stato percepito dall'A.G. procedente come un'ingerenza nelle attribuzioni del potere giudiziario, il che ha indotto il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Taranto a sollevare in data 21 dicembre 2012 un conflitto di attribuzione a tutela delle prerogative costituzionali asseritamente lese mediante un atto legislativo (o, nel caso, avente forza di legge).

Tre giorni dopo il Parlamento ha convertito in legge 24 dicembre 2012 n. 231 il decreto legge, con modificazioni.

La conversione del decreto in legge (pubblicata il 3 gennaio 2013) ha evidenziato che l'iniziativa del potere esecutivo era pienamente condivisa dal potere legislativo cosicché – se lesione vi era delle attribuzioni del potere giudiziario – ciò era dovuto all'azione concreta e congiunta del potere esecutivo e del potere legislativo.

La "sindrome da accerchiamento" denunciata dalla Procura è stata ribadita, sempre dalla Procura di Taranto, sollevando conflitto con la Camera dei deputati e con il Senato della Repubblica: la Corte costituzionale, con le ordinanze 13 febbraio 2013 n. 16 e n. 17/2013, ha dichiarato inammissibili entrambi i conflitti ⁽⁴⁵⁾, ma è apparso chiaro che l'esercizio del potere legislativo era percepito, dal potere giudiziario, come diretto a impedire a quest'ultimo di insistere in un procedimento penale che non riguardava più (e soltanto) persone fisiche, ma che colpiva la produttività di un sito industriale "strategico", compromettendola ⁽⁴⁶⁾.

Nella vicenda Ilva è del tutto logico che, ad un certo momento, vi sia stata una riflessione della magistratura sul proprio ruolo, sui poteri di cui disponeva e sulla finalità che doveva

analoghi strumenti penali o processuali, sicché il sequestro preventivo del depuratore, disposto per evitare l'inquinamento del torrente, non può essere giuridicamente contrastato in nome del – pur sacrosanto – diritto al lavoro degli addetti alle attività conciarie della zona).

⁴⁴ S. BUOSO, *Principio di prevenzione e sicurezza sul lavoro*, Torino, 2020, 106.

⁴⁵ Pur dando atto della problematicità del caso e delle polemiche legate all'intervento del Governo, A. SPERTI, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del Decreto Ilva, Ancora in margine al d.l. n. 207/2012*, in *penalecontemporaneo.it*, 17 dicembre 2012, osserva che non vi erano i presupposti perché il Presidente della Repubblica ne rifiutasse l'emanazione (art. 87 comma 5° Cost.).

⁴⁶ Per un primo commento si vedano V. CAVANNA, *Caso Ilva e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (nota a Corte cost. ord. 13 febbraio 2013 nn. 16 e 17)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, 4, 326; V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giur. cost.*, 2013, 1494 e D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge Ilva*, *ivi*, 1498. Negli stessi termini le osservazioni di M. BONI, *Le 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)*, in *federalismi.it*, 5 febbraio 2014, 23, secondo cui "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".

giustificarne l'esercizio alla luce del miglior vivere sociale: l' "esatta osservanza della legge" (art. 65 ord. Giud.) cessa di essere la via maestra (e doverosa) per il giudice che contesta la giustizia del diritto che è chiamato ad applicare e prospettare la questione di costituzionalità ha rappresentato il dubbio circa la norma da applicare, il motivato rifiuto di applicare la norma esistente, il sollecitare una risposta definitiva, autorevole e vincolante su quale sia la norma – costituzionalmente preferibile o almeno compatibile – da applicare nel caso concreto.

La prima risposta della Corte costituzionale – e cioè la duplice declaratoria di inammissibilità – non è stata ritenuta esaustiva, tanto è vero che il Tribunale del riesame di Taranto, in sede di appello contro l'ordinanza del g.i.p. che aveva rigettato la richiesta di revoca del sequestro preventivo, ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 3 d.l. n. 207/2012 convertito con modifiche in legge n. 231/2012 ⁽⁴⁷⁾.

Due sono i profili dell'ordinanza di rimessione 15 gennaio 2013 che qui vanno sottolineati: l'asserito contrasto con il principio di eguaglianza, per avere il legislatore creato una *lex singularis* ritagliata sulla vicenda Ilva, e l'asserita violazione delle prerogative del potere giudiziario, avendo l'azione congiunta del potere esecutivo e del potere legislativo la pretesa di incidere su un procedimento in corso, sterilizzando gli effetti di un provvedimento giurisdizionale senza modificare il quadro normativo sulla cui base il provvedimento era stato adottato.

Il quadro normativo così determinatosi con il d.l. n. 207/2012 si caratterizzava per la previsione (art. 1) che presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite, con una Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) rilasciata in sede di riesame ⁽⁴⁸⁾, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche europee disponibili relative al settore siderurgico ⁽⁴⁹⁾.

Ancora più specifica era la seconda previsione (art. 3), alla cui stregua l'impianto siderurgico Ilva di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'art. 1, l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dal citato art. 1, la società indicata è reimmessa nel possesso degli impianti e dei beni già

⁴⁷ M.A. PASCULLI, *L'Ilva s.p.a. sotto sequestro tra esigenze di sicurezza ed evidenza scientifica. Per una rilettura del concetto di causalità*, in *Resp. amm. soc.*, n. 1/2013, 81.

⁴⁸ In precedenza vedasi l'autorizzazione per l'esercizio dello stabilimento di cui al DM 4 agosto 2011 n. 450 e, successivamente, tra le numerose modifiche ed integrazioni approvate: DM 3 febbraio 2014 n. 53; DM 24 febbraio 2015 n. 31; DM 6 agosto 2015 n. 169; DM 10 marzo 2016 n. 60; DM 13 luglio 2016 n. 194; DPCM 29 settembre 2017 e decreto direttoriale 27 maggio 2019 n. 188 "Riesame dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al DPCM del 29 settembre 2017 (Arcelor Mittal)".

⁴⁹ L'AIA, del resto, "costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale ... devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale". Così Corte cost. n. 85/2013, cit., punto 10.1.

sottoposti a sequestro dall'autorità giudiziaria e i prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati precedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, possono essere commercializzati dall'impresa.

Merita di essere sottolineato che, secondo quanto ammesso dal g.i.p. di Taranto con l'ordinanza 22 gennaio 2013 che ha parimenti sollevato la questione di costituzionalità, l'autorità giudiziaria procedente non ravvisava alternative alla interruzione della produzione e alla chiusura dello stabilimento.

Infatti, la misura cautelare del sequestro preventivo aveva riguardato ampie porzioni dello stabilimento siderurgico di Taranto, senza facoltà d'uso per il gestore, con la nomina concomitante di un collegio di custodi, il cui mandato non comprendeva la continuazione dell'attività produttiva, ma piuttosto l'avvio delle operazioni necessarie alla chiusura dell'impianto in condizioni di sicurezza.

Nessun richiamo particolarmente approfondito alle implicite drammatiche conseguenze economiche ed occupazionali del provvedimento di sequestro (*fiat iustitia et pereat mundus*), pur nella consapevolezza di un quadro normativo che già consentiva la coesistenza tra cautela reale e amministrazione dell'azienda sequestrata⁽⁵⁰⁾.

Del resto, lo stesso Tribunale del riesame non aveva prospettato alternative alla tutela del diritto alla salute e dell'ambiente, avendo chiaramente disposto la "sottrazione" al gestore della disponibilità degli impianti, consentendo l'attuazione di interventi "all'esclusivo fine della eliminazione della situazione di pericolo".

La Corte costituzionale si è fatta carico delle plurime doglianze con una articolata sentenza⁽⁵¹⁾ che in questa sede va richiamata per alcune condivisibili osservazioni e per qualche profilo rimasto irrisolto.

È vero che l'intervento legislativo relativo allo stabilimento Ilva ha dato vita ad una "legge-provvedimento", ma ciò non è avvenuto – come sostenuto dai giudici *a quibus* – "fuori dei casi ritenuti ammissibili dalla giurisprudenza costituzionale" e al prezzo di "un bilanciamento (non) ragionevole tra il diritto alla salute e all'ambiente salubre da un lato e il diritto all'iniziativa economica dall'altro".

La Corte condivide il rilievo dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui le leggi-provvedimento "non sono per sé vietate dalla Costituzione"; riconosce che l'effettiva portata dell'intervento normativo è volta a rendere compatibili la tutela dell'ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli occupazionali anche in presenza di sequestro giudiziario degli

⁵⁰ Il riferimento è all'art. 104 *bis* disp. att. c.p.p.

⁵¹ La sentenza n. 85/2013 cit. è commentata, *inter alios*, da P. PASCUCCI, *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute versus diritto al lavoro*, in *Dir. lav. merc.*, n. 3/2013, 671; A. MARCHETTI, *Il "decreto Ilva": profili di costituzionalità di una legge provvedimento*, in *federalismi.it*, 17 luglio 2013; M. BONI, *Le politiche pubbliche*, cit.; N. CUNIBERTI, *La Consulta rigetta la questione di costituzionalità del c.d. "decreto Ilva"*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, 6, 505; V. CAVANNA, *Ilva, criterio di ragionevolezza e bilanciamento dei diritti (nota a Corte cost., n. 85/2013)*, *ivi*, 2013, 7, 631; R. BIN, *Giurisdizione e amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Quad. cost.*, 2013, I; C. CONTESSA, *Il decreto Ilva*, in *Libro dell'anno del diritto 2014*.

impianti di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale ⁽⁵²⁾; esclude che il fatto che la norma produca effetti nei giudizi in corso possa essere considerato alla stregua di una interferenza nella funzione giurisdizionale.

Premesso che non esistono “diritti tiranni” (e tale non è nemmeno il diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost.), il punto di equilibrio tra valori in gioco deve essere valutato dal legislatore secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza ⁽⁵³⁾: per la Corte costituzionale la normativa sui siti industriali strategici e, in specie, sull’Ilva realizza un “ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l’interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”.

⁵² Precedenti legislativi di interferenza con provvedimenti giudiziari cautelari sono rinvenibili nel d.l. 11 maggio 2007 n. 61 (*Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello stabilimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1 comma 1, della legge 5 luglio 2007 n. 87, con il quale è stata prevista la sospensione di efficacia dei provvedimenti di sequestro dell’autorità giudiziaria relativamente ai siti oggetto di acquisizione da parte del Commissario straordinario. Va ricordato ancora, il d.l. 23 maggio 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, dall’art. 1 comma 1, della legge 14 luglio 2008 n. 123, recante varie norme di diretta incidenza sull’efficacia di provvedimenti cautelari in atto e sulla competenza a provvedere ulteriormente.

Infine, per profili di analogia alla vicenda Ilva, va ricordato il procedimento per inquinamento ambientale determinato dagli stabilimenti petrolchimici di Gela: il sequestro preventivo indusse il governo ad emanare il d.l. 7 marzo 2002 n. 22 convertito con modificazioni con legge 6 maggio 2002 n. 82, adducendo come motivazione la tutela dell’occupazione e il diritto al lavoro. Su questa vicenda cfr. M. DI LECCE, *Il petrolchimico di Gela: un nuovo caso esemplare*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 817.

La doglianza per una lesione del principio della separazione dei poteri è, in casi simili, esclusa dalla giurisprudenza costituzionale secondo cui un intervento normativo non vulnera la funzione giurisdizionale solo perché produce effetti retroattivi ed interagisce con controversie in corso (cfr. Corte cost. 18 novembre 1993 n. 402; 17 novembre 1994 n. 394; 23 dicembre 1997 n. 432; 11 giugno 1999 n. 229), anche sulla base della normativa convenzionale che non esclude la legittimità di norme che incidono sull’andamento di giudizi in corso purché in presenza di “motivi imperativi di interesse generale” (cfr. Corte cost. 26 novembre 2009 n. 311; 4 dicembre 2009 n. 317; 21 marzo 2011 n. 93; 22 luglio 2011 n. 236; 11 novembre 2011 n. 303; 26 gennaio 2012 n. 15 e 28 novembre 2012 n. 264).

⁵³ Nel senso che “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”, cfr. M. CARTABIA, *Il principio di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *cortecostituzionale.it*, 24-26 ottobre 2013.

La sentenza n. 85/2013 cit. ammette esplicitamente che, nel bilanciamento operato, ha pesato la consapevolezza 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)” (punto 12.1).

In generale cfr. M. PICCHI, *L’obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La motivazione delle leggi*, a cura di F. FERRARO e S. ZORZETTO, Torino, 2018, 20 ss.

Certamente l'art. 3 del d.l. n. 207/2012, individuando direttamente nell'Ilva di Taranto uno stabilimento di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 stesso atto normativo ⁽⁵⁴⁾, concretizza una "legge in luogo di provvedimento, poiché sostituisce il proprio dettato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dalla norma generale", ma la Corte esclude esplicitamente che la legge-provvedimento sia incompatibile "con l'assetto dei poteri stabiliti dalla Costituzione", in quanto "nessuna disposizione costituzionale ... comporta una riserva di organi amministrativi o 'esecutivi' degli atti a contenuto particolare e concreto", cosicché la discrezionalità del legislatore può estrinsecarsi anche "con una norma singolare", fermo restando che "le leggi provvedimento devono soggiacere tuttavia ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio" ⁽⁵⁵⁾.

Nel caso di specie, la Corte costituzionale si è dichiarata assolutamente allineata con il legislatore: "a Taranto si è verificata una situazione grave ed eccezionale"; "il legislatore ha ritenuto di dover scongiurare una gravissima crisi occupazionale, di peso ancor maggiore nell'attuale fase di recessione economica nazionale e internazionale, senza tuttavia sottovalutare la grave compromissione della salubrità dell'ambiente, e quindi della salute delle popolazioni presenti nelle zone limitrofe"; "tanto la norma generale (art. 1) quanto quella particolare riferentesi all'Ilva di Taranto, non prevedono né dispongono la revoca dei sequestri disposti dall'autorità giudiziaria, ma autorizzano la prosecuzione dell'attività per un periodo determinato ed a condizione dell'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La *ratio* delle due discipline è dunque che si proceda ad un graduale, intenso processo di risanamento degli impianti, dal punto di vista delle emissioni nocive alla salute e all'ambiente, senza dover necessariamente arrivare alla chiusura dello stabilimento, con conseguente nocimento per l'attività economica, che determinerebbe a sua volta un elevato incremento del tasso di disoccupazione, già oggi difficilmente sostenibile per i suoi costi sociali".

5. L'ulteriore evoluzione della normativa sull'Ilva (2012-2021) tra asserite "riserve di amministrazione" e "riserve di giurisdizione": i dubbi persistenti sulla ragionevolezza delle scelte.

⁵⁴ Non che vi fossero dubbi in proposito: R. BIN, *L'Ilva e il soldano Baldini*, in *penalcontemporaneo.it*, 10 dicembre 2012, parlava di un "provvedimento per il caso concreto", goffamente "ammantato da un involucro di disciplina generale che è del tutto trasparente".

⁵⁵ La giurisprudenza evocata in proposito è rappresentata *ex plurimis* da Corte cost. 4 dicembre 1995 n. 492; n. 153/1997 cit.; n. 267/2007 cit. e n. 137/2009 cit. (ma, sulle "leggi del caso singolo", si veda già la sentenza 14 aprile 1969 n. 80).

La sentenza in esame precisa ulteriormente che, "in assenza nell'ordinamento attuale di una 'riserva di amministrazione' opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all'azione amministrativa ... con la conseguenza che il diritto di difesa ... non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell'atto legislativo adottato, trasferendosi dall'ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale" (sentenza 16 febbraio 1993 n. 62).

L'articolata legislazione in tema di Ilva (almeno a partire dal 2012) consente di escludere che si sia in presenza di una materia non regolata dalla legge.

L'esistenza di una normativa – addirittura specificamente orientata al caso – viene a rappresentare un (voluto) limite all'attività interpretativa del giudice che, in quanto *servus legum e bouche de la lois*, non potrà prendere le distanze da una politica economica ritenuta erronea, non potrà disapplicarla nel caso concreto e che dovrà rispettare ed applicare la scelta del legislatore ordinario con la sola alternativa di richiedere il sindacato di legittimità costituzionale, ove ne esistano i presupposti.

Esclusa la configurabilità di un silenzio del potere legislativo, va dato atto che il legislatore ha positivizzato le sue scelte in materia di diritto alla salute, diritto al lavoro e diritto all'ambiente⁽⁵⁶⁾; ha operato un bilanciamento tra i valori contrapposti addirittura con riferimento ad una specifica realtà locale, economica e produttiva, il che esclude che il giudice – nell'esercizio delle sue funzioni – possa far prevalere altre scelte, altre strategie, altre modalità di intervento.

In altre parole, non vi è spazio per supplenza e non vi è necessità di interpretazioni adeguatrici ed è fuori luogo evocare una interpretazione evolutiva con riguardo ad un testo normativo di recentissimo conio.

Ciò non impedisce di rilevare che nemmeno l'importante avallo rappresentato dalla sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale ha chiuso la vertenza Ilva e ne ha composto il conflitto di attribuzioni con l'autorità giudiziaria⁽⁵⁷⁾.

Il d.l. 4 giugno 2013 n. 61, convertito con modificazioni con la legge 3 agosto 2013 n. 89, ha introdotto “nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale”, prevedendo sia la nomina di un “commissario straordinario” (da parte del Consiglio dei ministri) (art. 1) sia il “commissariamento della s.p.a. Ilva” (art. 2)⁽⁵⁸⁾.

Il presupposto – con riguardo all'Ilva – è l'inottemperanza degli organi di amministrazione dell'impresa rispetto alle prescrizioni contenute nell'AIA (Autorizzazione Integrata

⁵⁶ In via esemplificativa, cfr. DM 30 giugno 2020 n. 132, relativo al trattamento dei reflui di cokeria, degli altoforni e della laminazione, e il DM 29 settembre 2020 n. 212, per l'esecuzione degli interventi del piano di cui al DPCM 29 settembre 2017.

⁵⁷ Si vedano, in proposito, i contributi di P. CARLUCCIO, *Caso Ilva: tutela dell'ambiente, bilanciamento fra diritti fondamentali e riserva di giurisdizione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 7, 750; di U. SALANITRO, *Il decreto Ilva tra tutela della salute e salvaguardia dell'occupazione: riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale*, *ivi*, 2013, 8-9, 1041; A. VALLEBONA, *Per l'Ilva non basta neppure la Corte costituzionale*, in *Mass. dir. lav.*, 2013, 495 nonché i plurimi contributi contenuti nel fascicolo *Obiettivo: il diritto alla salute alla prova del caso Ilva*, in *Questione giust.*, n. 2/2014.

⁵⁸ In tema cfr. M. MASSA, *Il commissariamento dell'Ilva e il diritto delle crisi industriali*, in *forumcostituzionale.it* e M. BONI, *Le politiche pubbliche*, cit., 7 che lo inquadra tra le “leggi provvedimento”.

Il d.l. 31 agosto 2013 n. 101, convertito in legge 30 ottobre 2013 n. 125, detta disposizioni in materia di gestione commissariale delle imprese di interesse strategico (art. 12) che, come tali, riguardano anche – e specificamente – l'Ilva di Taranto.

Ambientale) e l'obiettivo è quello della "prosecuzione dell'attività produttiva" funzionale alla conservazione della continuità aziendale nel rispetto del programma di risanamento.

Norme riguardanti l'acciaieria di Taranto sono contenute nel d.l. 10 dicembre 2013 n. 136, recante "disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate" (l'emergenza era rappresentata dai rifiuti della Regione Campania) ⁽⁵⁹⁾: il piano industriale di risanamento viene posticipato quanto alla tempistica e si delinea uno "scudo penale" per la gestione commissariale (ancora una volta, cercando di anticipare possibili iniziative giudiziarie) ⁽⁶⁰⁾.

Con il d.l. 16 luglio 2014 n. 100 (non convertito in legge) vengono proposte misure urgenti per la realizzazione del piano di risanamento ambientale, rivolte alle imprese sottoposte a commissariamento straordinario (e, quindi, anche all'Ilva).

Il testo non convertito è recuperato con il d.l. 24 giugno 2014 n. 91 (convertito in legge 11 agosto 2014 n. 116) che, tra l'altro, disciplina la tempistica per l'attuazione del "piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria" (approvato il 14 marzo 2014 con DPCM) dichiarando utilizzabili a tale scopo le somme di denaro sottoposte a sequestro.

Un ulteriore intervento normativo *ad Ilvam* è rappresentato dal d.l. 5 gennaio 2015 n. 1, recante "disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto" e convertito in legge 4 marzo 2015 n. 20 ⁽⁶¹⁾.

Nel coacervo di disposizioni, trova spazio una "presunzione di liceità" delle condotte poste in essere in attuazione del piano ambientale (a tutela dei commissari straordinari) bilanciata da norme finalizzate a potenziare la prevenzione/cura da malattie onco-ematologiche pediatriche, queste ultime per dare un segnale di attenzione alla tutela della salute, al di là del piano di risanamento ambientale.

La prosecuzione dell'attività produttiva implica il lavoro di migliaia di persone: quando l'autorità giudiziaria comincia ad interessarsi al profilo antinfortunistico e delle malattie professionali, il legislatore ordinario deve – ancora una volta – giocare d'anticipo.

Il contenuto del d.l. 4 luglio 2015 n. 92, non convertito in legge ⁽⁶²⁾, diventa il contenuto del d.l. 27 giugno 2015 n. 83, convertito in legge 6 agosto 2015 n. 132, il cui art. 21 *octies*, rubricato "misure urgenti per l'esercizio delle attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario" vuole escludere che l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale (quale è l'Ilva di Taranto) sia impedito dal sequestro su beni dell'impresa titolare dello stabilimento, quando la misura cautelare sia

⁵⁹ La conversione, con modifiche, si è avuta con legge 6 febbraio 2014 n. 6.

⁶⁰ L'autorità giudiziaria ha, nel frattempo, chiuso le indagini preliminari nei confronti di indagati persone fisiche e giuridiche (queste ultime *ex art. 25 undecies* d.lgs. n. 231/2001). Il processo si è, allo stato, concluso in primo grado con la sentenza 31 maggio 2021 della Corte di assise di Taranto che ha disposto, tra l'altro, la confisca degli impianti.

⁶¹ A. SCARCELLA, *Tutela della sicurezza dei lavoratori: incostituzionale la normativa "anti blocco Ilva"*, in *Igiene sic. lav.*, n. 6/2018, 339-340.

⁶² Per un commento cfr. S. ZIRULIA, *In vigore un nuovo decreto "salva Ilva" (e anche Fincantieri)*, in *penalecontemporaneo.it*, 6 luglio 2015.

adottata in relazione all'ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori e debba garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell'attività produttiva, la salvaguardia dell'occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (63).

Il legislatore ordinario si ripete: provvedimenti di sequestro colpiscono la Fincantieri di Monfalcone e nessuno attende l'esito delle procedure di controllo endoprocessuale (Tribunale del riesame e Corte di cassazione) eventualmente esperibili.

La previsione di decisione in tempi certi e in tempi brevi (come previsto *erga omnes* a fronte di misure di cautela reale) appare chiaramente insufficiente a fronte di due parametri di valutazione tra loro interconnessi: la necessità di tutela dell'attività produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale interessati da un provvedimento giudiziario di sequestro dei beni e la necessità di salvaguardia – soprattutto in questa congiuntura di grave crisi – dei livelli di occupazione.

La magistratura, nel perseguire i propri compiti di accertamento di illeciti (nella specie di natura ambientale), adotta provvedimenti che sembrano non abbastanza sensibili alla tutela del bene lavoro e che vengono percepiti come tali sia dal potere esecutivo che dal potere legislativo, donde un intervento di contrasto che limiti o sottragga alla magistratura determinati poteri di intervento o ne circoscriva gli effetti più eclatanti (o meno accettabili).

Invero, la disciplina per la tutela dell'ambiente ha raggiunto un adeguato livello di strutturazione ispirato al c.d. principio di precauzione (d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152) (64), e coinvolge anche le persone giuridiche (art. 25 *undecies* d.lgs. n. 231/2001) a far tempo dal 2011 ma quando la magistratura si attiva e colpisce impianti produttivi di interesse strategico nazionale (compromettendone l'attività), forme tempi e garanzie del procedimento ordinario appaiono insufficienti.

L'indipendenza della magistratura non può essere contenuta se non incidendo sulla soggezione alla legge (art. 101 comma 2° Cost.), e cioè cambiando la legge cui il magistrato è soggetto, e richiedendone l'immediata applicazione.

Infatti, a fronte di un sequestro disposto dalla magistratura di Gorizia, l'esecutivo è intervenuto con un decreto legge che riguarda non solo gli impianti Fincantieri di Monfalcone ma anche quelli dell'Ilva di Taranto, a dimostrazione di una conflittualità almeno latente con l'autorità giudiziaria e che quattro anni di interventi legislativi non appaiono ancora sufficienti ad impedire provvedimenti giudiziari produttivi di pesanti (e non voluti) effetti collaterali.

In questo braccio di ferro prolungato e logorante viene evocata, da tutte le parti coinvolte, la necessità di tutela dei livelli occupazionali e cioè la tutela del diritto al lavoro, ma questa evocazione appare a ben vedere strumentale ad altri fini.

Alla base dell'intervento del legislatore (soprattutto tramite la decretazione d'urgenza affidata all'esecutivo) vi è innegabilmente e prioritariamente l'intento di non interrompere la

⁶³ Detta cautela reale è consentita, specificamente, contro l'ente datore di lavoro, dagli artt. 25 *septies* e 53 d.lgs. n. 231/2001. In tema, volendo, si veda S.M. CORSO, *Lavoro e responsabilità di impresa nel sistema del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, Torino, 2015, 506.

⁶⁴ Così Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2020, n. 4545.

produzione dell'acciaio (Ilva) e di assicurare la prosecuzione di una attività d'eccellenza nel settore navale (Fincantieri); in secondo luogo, vi è l'intento di far continuare l'attività produttiva in costanza con gli interventi di bonifica ambientale che si rendono necessari; in terzo luogo, vi è l'obiettivo di salvaguardia del lavoro non solo come garanzia del posto di lavoro e della retribuzione ma come opportunità di continuare a svolgere l'attività lavorativa nonostante indagini giudiziarie in corso.

Il legislatore affida alla normativa ordinaria la difesa della normale attività d'impresa, ma ridimensiona il potere di intervento giudiziale in presenza di (e solo di) "stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale".

Le premesse del decreto legge pubblicato sulla *Gazz. uff.* 4 luglio 2015 n. 153 parlano di precisazione dei concetti normativi e dell'*iter* amministrativo di autorizzazione in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), ma la vera "straordinaria necessità ed urgenza" è, ancora una volta, quella di assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali strategici "interessati da un provvedimento giudiziario di sequestro dei beni".

A causa del forte impatto economico causato dall'eventuale blocco dell'attività produttiva dei grandi impianti industriali, un legittimo obiettivo del legislatore (ma anche delle organizzazioni sindacali) è certamente quello di preservare quanto più possibile i livelli di occupazione e retribuzione dei lavoratori dipendenti, ma tale aspirazione non può né deve eludere interamente il tema dei rischi per la salute e l'ambiente posti alla base dei provvedimenti giudiziari ⁽⁶⁵⁾.

L'*escamotage* per uscire da una situazione di stallo è appropriarsi delle motivazioni addotte alla base dell'intervento giudiziario.

Le nuove regole le fissa il legislatore, ma l'obiettivo dichiarato è quello di assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva nel pieno rispetto delle condizioni e prescrizioni "a salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente".

Non è il magistrato a dover operare un bilanciamento tra i valori contrapposti in gioco, in quanto il delicato compito di decidere se e quale equilibrio sia possibile tra produzione, lavoro e salute ed esigenze di accertamento e repressione degli illeciti spetta al legislatore.

Il provvedimento di sequestro è "sterilizzato", non potendo più impedire la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti, sia pure a determinate condizioni, per un tempo non superiore a dodici mesi.

Non c'è da illudersi, tuttavia, circa la stabilità dell'attuale punto di equilibrio, a livello legislativo e giudiziario. Il lavoro continua, la produzione anche, ma continuano anche i procedimenti giudiziari: non è affatto detto che il ruolo economicamente strategico e il

⁶⁵ R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 2/1999, 154; S.L. GENTILE, *Il contenzioso in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali a Taranto*, in *Foro It.*, 2012, V, c. 311 e P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Modena, 2018, 120.

rilevante livello occupazionale diano una copertura assoluta (o adeguata) in una prospettiva medio lunga.

La realtà italiana offre dal 2012 una dimostrazione in senso letterale della lotta tra i poteri e, in specie, della coalizione tra potere legislativo ed esecutivo per “frenare” il potere giudiziario.

Non rileva ai fini di questo lavoro analizzare i plurimi interventi – sempre di natura legislativa – fino ad oggi susseguitisi: d.l. 4 dicembre 2015 n. 191, convertito in legge 1° febbraio 2016 n. 13, che sposta al 30 giugno 2017 il termine ultimo per l’attuazione del piano ambientale; d.l. 9 giugno 2016 n. 98, convertito con legge 1° agosto 2016 n. 151, che proroga ulteriormente i tempi di attuazione del piano ambientale e che esclude la responsabilità penale e amministrativa per le condotte poste in essere per attivare detto piano [art. 1 comma 4 lett. a)]; d.l. 29 dicembre 2016 n. 243, convertito in legge 27 febbraio 2017 n. 18, che prevede attività di sostegno assistenziale sociale per le famiglie disagiate di Taranto e comuni limitrofi e investimenti per l’ammodernamento delle strutture sanitarie pubbliche; d.l. 30 dicembre 2016 n. 244, convertito in legge 27 febbraio 2017 n. 19, che differisce ulteriormente i tempi di attuazione del piano ambientale e proroga il termine di esonero dalla responsabilità penale e amministrativa; d.l. 20 giugno 2017 n. 91, convertito in legge 3 agosto 2017 n. 23, il cui art. 13 disciplina la destinazione delle somme confiscate nell’ambito e a seguito dei processi penali in corso (anche ai sensi del d.lgs. n. 231/2001) per i reati ambientali o connessi nell’attuazione dell’AIA.

Questa sequenza di “urgenti” provvedimenti *ad lllvam* non è supinamente accettata dalla autorità giudiziaria, come dimostrato dalla ulteriore questione di legittimità sollevata dai giudici di Taranto e dichiarata non fondata da Corte cost. 13 luglio 2017 n. 182 ⁽⁶⁶⁾ che ha riconosciuto “non priva di giustificazione sul piano costituzionale né, tanto meno, irragionevolmente discriminatoria” la disciplina del d.l. n. 98/2016.

La stessa Corte costituzionale – accusata di aver sottovalutato il diritto alla salute nel bilanciamento con altri valori (diritto al lavoro e iniziativa economica privata) in occasione della sentenza n. 85/2013 – dopo aver ricordato che, “per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”, con sentenza 23 marzo 2018 n. 58 ha dichiarato la condotta legislativa irrispettosa dell’esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, e viziata di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita ⁽⁶⁷⁾.

⁶⁶ Cfr. E. VERDOLINI, *Il caso Ilva Taranto e il fil rouge degli interventi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 29 febbraio 2018.

⁶⁷ La sentenza 23 marzo 2018 n. 58, in *Variet. temi dir. lav., sito*, 2018 e in *Foro it.*, 2018, I, 1073 con nota di R. ROMBOLI, ha sottolineato che “il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve

Altra questione di costituzionalità è stata sollevata dal g.i.p. Trib. Taranto sia con riguardo alle proroghe dei termini di attuazione del c.d. piano ambientale “ad oggi fissata al 23 agosto 2023”⁽⁶⁸⁾ sia per quanto concerne l’irresponsabilità penale o amministrativa riconosciuta a vari soggetti (ord. 8 febbraio 2019), ma la Corte – con ordinanza 8 novembre 2019 n. 230 – ha ritenuto di non potersi pronunciare, rinviando gli atti al remittente⁽⁶⁹⁾.

L’ultimo biennio è caratterizzato da iniziative degli organi amministrativi *sub specie* di ordinanza “contingibile e urgente” del sindaco di Taranto 27 febbraio 2020 n. 15, con la quale è stato imposto a Ilva di individuare gli impianti interessati da fenomeni emissivi, di eliminare dette emissioni “entro trenta giorni” e, in caso di difetto, di fermare gli impianti interessati “entro sessanta giorni”.

L’ordinanza *de qua*, riconosciuta legittima dal Tar Puglia, è stata dal Consiglio di Stato sospesa⁽⁷⁰⁾ e poi annullata⁽⁷¹⁾, con ciò evitando interferenze con il piano di risanamento ambientale e la sua tempistica.

Immediatamente dopo questa vicenda di giustizia amministrativa, va registrato l’ennesimo (e, per il momento, ultimo) intervento legislativo *ad Ilvam*, rappresentato dal decreto c.d. Sostegni (d.l. 22 marzo 2021 n. 41, convertito con legge 21 maggio 2021 n. 69) giustificato (se non imposto) dalla attuale emergenza sanitaria.

Tra le “misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e gli operatori economici, di lavoro salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza Covid-19” (così la rubrica) ha trovato spazio un art. 9 che provvede al “Rifinanziamento del Fondo sociale per occupazione e formazione, integrazione del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria per i

ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.)”. Per qualche notazione a margine cfr., volendo, S.M. CORSO, *Oltre il contrasto al “caporalato”: dalla tutela della produzione alla tutela dell’occupazione*, in *Studi sul caporalato*, a cura di G. DE SANTIS, S.M. CORSO e F. DEL VECCHIO, Torino, 2020, 93; C. LARINNI, *Lecita l’attività produttiva in aziende sottoposte a sequestro preventivo se bilanciati gli interessi costituzionalmente protetti*, in *Dir. pen. proc.*, 2018, 1296; G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa?*, in *Quest. giust.*, 10 aprile 2018; S. ZIRULIA, *Sequestro preventivo e sicurezza del lavoro: illegittimo il decreto “salva Ilva”*, in *Riv. it. dir. proc.*, 2018, 947; S. LAFORGIA, *Diritto al lavoro versus diritto alla salute? Il lavoro è sicuro o non è*, in *Riv. giur. lav.*, 2019, II, 141 e S. BUOSO, *Principio di prevenzione*, cit., 110-111.

⁶⁸ Come sottolineato dal giudice *a quo*, “il termine ultimo per la realizzazione degli interventi del piano ambiente coincide addirittura con la scadenza dell’autorizzazione integrata ambientale che, lo si ripete, è fissata al 23 agosto 2023”: di conseguenza, “condotte che potrebbero acquisire rilievo penale, non lo sono perché sono state autorizzate per questo lunghissimo arco di tempo, ben undici mesi dal provvedimento di sequestro emesso dall’Autorità giudiziaria, datato 25 luglio 2012 e con un differimento di circa 6 anni e 9 mesi dell’originario termine previsto dall’art. 3 comma 3 d.l. n. 207/2012”.

⁶⁹ Su questa questione di legittimità si veda E. PENCO, *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda Ilva: considerazioni a margine del c.d. “scudo penale”*, in *Leg. pen.*, 1° aprile 2020.

⁷⁰ Per una visione d’insieme di questa vicenda amministrativa si vedano Tar Puglia, Lecce, sez. I, 13 febbraio 2021 n. 249, in *dirittolavorovariations.com*, 2021; Cons. Stato, sez. IV, decreto cautelare 19 febbraio 2021 n. 817, *ivi*, e Cons. Stato, sez. IV, ordinanza cautelare 12 marzo 2021 n. 1275, *ivi*. I tre provvedimenti sono accompagnati da una nota redazionale riepilogativa, in *Foro it.*, 2021, III, 277.

⁷¹ Il riferimento è a Cons. Stato, sez. IV, 23 giugno 2021, n. 4802.

dipendenti ex Ilva” e un art. 37 (che non menziona l’Ilva, ma che la ricomprende) che prevede un sostegno economico alle “grandi imprese” al fine di “proseguire l’attività”.

Si è di fronte ad una articolata reazione del legislatore ordinario, attraverso una disciplina normativa (anche) di dettaglio diretta a sopprimere (o almeno a ridurre) la discrezionalità del giudice: il legislatore, non potendo imporre un’interpretazione dell’esistente, ha cambiato la normativa di riferimento imponendo meccanismi graditi di intervento nella realtà economico-sociale.

La gravità del contesto territoriale e sanitario non poteva più essere accettata fatalisticamente o ignorata, il tempo dell’inerzia o della solerzia (amministrativa e giudiziaria) è apparso irreversibilmente trascorso, il modo per uscirne è stato quello di affidarsi non ad una giurisdizione dell’emergenza, ma ad una disciplina normativa di dettaglio vincolante (ed anche esautorante) per la pubblica amministrazione e per l’autorità giudiziaria.

In altre parole, il legislatore ordinario ha problematicamente delineato una tipizzazione preventiva delle azioni e dei mezzi di tutela, lasciando aperto l’interrogativo se ci sia riuscito nel rispetto di un condivisibile (e condiviso) equilibrio dei valori contrapposti e, comunque, mettendo in discussione quello che era il primato della giurisprudenza e, prim’ancora, il ruolo della P.A. nel mediare tra norma astratta e contesto fattuale in cui darle applicazione.

Il giudizio sulla validità della normativa *ad Ilvam* non si risolve nel controllo del rispetto delle procedure di formazione, ma si sposta sul piano sostanziale, investendo la sua capacità di rispondere alle esigenze (sociali, economiche, produttive etc.) delle situazioni che sono destinate a regolare, nel rispetto dei diritti fondamentali, e quindi la congruenza della norma rispetto al fatto da valutare.

La validità della legge è data dal riconosciuto rispetto dei valori fondamentali che costituiscono un limite alla discrezionalità del legislatore ordinario e della sua effettività, e cioè dalla capacità di fornire la risposta più adeguata alle situazioni concrete che vuole disciplinare.

Per una valutazione d’insieme di questo susseguirsi di interventi giudiziari, decreti legge dell’esecutivo, conversione parlamentare dei decreti legge, appello alla Corte costituzionale per sottrarsi ad una legge non gradita o non condivisa da chi doveva applicarla, sentenze della Corte costituzionale che hanno riconosciuto il primato della legge (anche quando il potere di legiferare è inizialmente utilizzato dall’esecutivo), è, per il momento, sufficiente riferire la chiave di lettura datane dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 182/2017 secondo cui tutti gli interventi legislativi riguardanti lo stabilimento Ilva di Taranto, “seppur diversi nel loro contenuto, sono accomunati dalla medesima *ratio*, quella di realizzare un ragionevole bilanciamento tra una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti: da un lato, l’interesse nazionale alla prosecuzione dell’attività di uno stabilimento avente natura strategica e al mantenimento dei livelli occupazionali; dall’altro, l’interesse a che l’attività produttiva prosegua nel rispetto dell’ambiente circostante e della salute degli individui” ⁽⁷²⁾.

⁷² Nel senso che la sostenibilità del lavoro e la sostenibilità ambientale siano le componenti di una falsa alternativa cfr. R. DE VITO, *La salute, il lavoro, i giudici*, in *Questione giust. (on line)*, 24 marzo

6. Conclusioni

La legge-provvedimento, da un punto di vista formale, non si distingue da altre leggi. Con la legge-provvedimento, il potere legislativo interviene a tutelare direttamente determinate situazioni soggettive, con ciò rinunciando – in casi specifici – al carattere generale e astratto per meglio provvedere in una nuova fattispecie concreta.

La giurisprudenza costituzionale italiana, a partire almeno da Corte cost. 25 maggio 1957 n. 59, ha escluso che il contenuto “ristretto” di una legge consentisse di sottrarla al vaglio di legittimità costituzionale, valorizzando la “forza di legge” comunque riconoscibile anche alla legge-provvedimento, in quanto approvata con l’ordinario procedimento legislativo.

Sempre, però, la Corte costituzionale – al fine di escludere ogni contenuto discriminatorio (e lesivo dell’art. 3 Cost.) – considera centrale, nel giudizio di legittimità, un rigoroso scrutinio dello specifico contenuto “essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore” (73).

La legge-provvedimento (come peraltro, qualsiasi legge) deve essere compatibile con il quadro dei valori recepiti e affermati nella Carta costituzionale, motivo per cui le leggi-provvedimento “sono ammissibili entro limiti sia specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, sia generali, e cioè del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà” (74).

Di conseguenza, va riconosciuta l’ammissibilità delle leggi-provvedimento purché “siano osservati i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà e dell’intangibilità del giudicato e non sia vulnerata la funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso” (Corte cost. n. 94/2009) (75).

Collocandoci in questa prospettiva di necessario coordinamento di una pluralità di interessi o valori costituzionalmente rilevanti, è rinvenibile nella giurisprudenza del giudice delle leggi non solo il ricorrente insegnamento che questo compito è e non può che essere proprio del legislatore ordinario (Corte cost. ord. n. 162/2009 e sentenza n. 279/2006), ma anche il riconoscimento della dimensione costituzionale di determinati interessi collettivi di contenuto economico, quali la salvaguardia dell’equilibrio di mercato tra domanda ed offerta in un determinato settore (sentenza n. 63/1991), l’esigenza di tutela di un certo tipo di produzione (sentenza n. 20/1980), o l’esigenza di conservare e valorizzare il ruolo di imprese di determinate dimensioni (sentenza n. 64/2007).

2018 nonché, per gli opportuni riferimenti normativi, C. LAZZARI, *Per un (più) moderno diritto della salute e della sicurezza sul lavoro: primi spunti di riflessione a partire dall'emergenza da Covid-19*, in *Dir. Sic. Lav.*, n. 1/2020, 137-139.

⁷³ Corte cost. n. 137/2009 cit. e Corte cost. n. 241/2008 cit.

⁷⁴ Corte cost. n. 267/2007 cit.

⁷⁵ In via esemplificativa, cfr. Corte cost. 15 dicembre 2010, n. 354.

Tutti criteri utilizzabili per dare un contenuto plausibile alla necessaria utilità sociale di una iniziativa economica privata e la cui presenza può essere rinvenuta o attribuita alla normativa *ad Ilvam*.

Ricostruendo la *ratio legis*, la Corte costituzionale ha ravvisato nell'intervento del legislatore ordinario la finalità di evitare che l'*iter* processuale (in primo luogo, penale) pregiudicasse l'utilità sociale dell'iniziativa imprenditoriale concretizzantesi nel complesso siderurgico di Taranto (argom. ex art. 41 Cost.); ha ritenuto che la normativa *ad Ilvam* non aprisse una ferita nel rapporto di fiducia tra i consociati e lo Stato cui è affidata la cura di beni primari quali la salute e l'incolumità (argom. ex Corte cost. n. 168/2020, punto 19) e ha ritenuto che la causa ultima di detta disciplina si inserisse "quale componente razionalmente coordinata nel più vasto insieme dell'ordinamento" (*ivi*) e, quindi, fosse fondata su "ragioni obiettive".

Autorevole dottrina si è chiesta retoricamente se sia sufficiente la qualifica di "strategico" o il numero dei dipendenti coinvolti per rendere un complesso industriale meritevole di un trattamento differenziale negato ad aziende di altre dimensioni o di altra collocazione territoriale ⁽⁷⁶⁾ e ha prospettato scelte diverse premianti delle aziende portatrici di "iniziative produttive credibili" e comunque non conflittuali con salute ed ambiente ⁽⁷⁷⁾.

Qualcun altro – ravvisando un conflitto non componibile di opinioni sui contenuti e sulla *ratio* (effettiva) dell'intervento legislativo – ha ritenuto rinvenire una possibile soluzione nell'ordinamento comunitario che prevede – a carico del legislatore – "un vero e proprio obbligo di motivazione *formale*" ⁽⁷⁸⁾, almeno con riguardo alle leggi-provvedimento, con ciò rimuovendo (o marginalizzando) le incertezze e ambiguità "che oggi caratterizzano il controllo di ragionevolezza" affidato alla Corte costituzionale.

La prospettata innovazione, ad avviso di chi scrive, sottolinea il problema ma non lo risolve: l'esperienza giudiziaria dimostra che la motivazione, ove prevista, raramente è persuasiva, è sempre contestabile attraverso reclami o impugnazioni e che la divergenza viene superata *ratione auctoritatis*, per il fatto che vengono ad esaurimento le modalità per contestarne le argomentazioni logico-giuridiche.

La Costituzione italiana precisa i contesti nei quali è doverosa la motivazione e a chi è richiesta (es., artt. 13-15 Cost.) e, tra detti soggetti, non è previsto il legislatore ordinario.

⁷⁶ E. GRAGNOLI, *Le cosiddette leggi provvedimento e il diritto del lavoro*, in *Var. temi dir. lav.*, 2021, par. 3.

⁷⁷ Il riferimento è all'ostinato e costoso tentativo di consentire ad Alitalia la prosecuzione dell'attività di trasporto aereo come "compagnia di bandiera" e al recentissimo espediente di un cambio di denominazione (da Alitalia a Ita) da cui ci si aspetta recupero di produttività e di economicità di gestione.

Per quanto concerne l'Ilva è sufficiente un rinvio all'articolo "Ex-Ilva, l'acciaio ancora in rosso. Nel 2020 perdita di 265 milioni", in *Corriere della sera*, 25 agosto 2021, del tutto silenzioso sulle ricadute ambientali di una continuità produttiva che non riesce "strumentalmente a ripagarsi dei costi che sostiene".

⁷⁸ Per questa proposta si veda M. LOSANA, *Il contenuto dei decreti legge*, cit., 190. L'A. ricorda l'art. 296, par. II, TFUE, che estende l'obbligo di motivazione a tutti gli atti giuridici adottati dalle Istituzioni comunitarie, e l'analisi di A. MAFFEO, *L'obbligo di motivazione degli atti delle Istituzioni dell'Unione europea letto attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *federalismi.it*, n. 3/2018.

Gli approdi della giurisprudenza costituzionale in materia sono consolidati (ed estensibili anche alla normativa *ad litem*).

Nel momento in cui vengono evocate clausole generali quali “utilità sociale” (art. 41 Cost.) e la “funzione sociale” (art. 42 Cost.), le ragioni ad esse riconducibili non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore ⁽⁷⁹⁾.

Inoltre, poiché “la motivazione non inerisce agli atti legislativi” ⁽⁸⁰⁾, ma si richiede al legislatore ordinario di consentire “l’identificazione del fine sociale e della riferibilità ad esso di programmi e controlli” ⁽⁸¹⁾ cosicché il giudice delle leggi possa valutare “i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate nonché le relative modalità di attuazione” ⁽⁸²⁾, l’apparente conflitto viene ad essere composto precisando che “è sufficiente che detti criteri, gli interessi oggetto di tutela e la *ratio* della norma siano desumibili dalla norma stessa, anche in via interpretativa, in base agli ordinari strumenti ermeneutici”, fermo restando che il sindacato sulla eventuale irragionevolezza della scelta compiuta dal legislatore “non può spingersi fino a considerare la consistenza degli elementi di fatto posti alla base della scelta medesima” ⁽⁸³⁾.

Ne consegue che nemmeno una eventuale riforma costituzionale introduttiva di un obbligo di motivazione almeno per le leggi-provvedimento potrebbe eliminare in radice i margini di dissenso rispetto alla pretesa esigenza pubblica che imporrebbe (e giustificerebbe) l’adozione di un provvedimento legislativo avente uno specifico contenuto e in tesi (ingiustamente) preferenziale.

Poiché la dimensione comunitaria è un dato ormai immanente e condizionante (“la potestà legislativa è esercitata nel rispetto ... dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”: art. 117 comma 1° Cost.), è il caso di prendere atto di un prospettato “quasi conflitto” della legge-provvedimento con la normativa UE.

Un recente studio, sulle leggi provvedimento nella giurisprudenza italiana ed europea, ritiene di ravvisare “il difficile adattamento della legge-provvedimento alla normativa comunitaria” e di sottolineare la sensazione che “sembra inevitabile che i principi che hanno sempre attribuito alle leggi-provvedimento un fondamento debbano essere rivisti in relazione al diritto comunitario e nondimeno alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo” ⁽⁸⁴⁾.

⁷⁹ Corte cost. 9 aprile 1963 n. 46.

⁸⁰ Corte cost. 29 gennaio 2016 n. 12.

⁸¹ Corte cost. 8 febbraio 1991 n. 63 e Corte cost. 3 giugno 1998 n. 196.

⁸² Corte cost. n. 137/2009 cit.

⁸³ Oltre a Corte cost. n. 347/1995 cit. e n. 270/2010 cit., cfr. Corte cost. 24 febbraio 1992 n. 66.

⁸⁴ Così F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento*, cit., 35 e 39.

Se sono innegabili l'espandersi della "amministrazione per (atti aventi forza di) legge" ⁽⁸⁵⁾ e lo "spostamento del baricentro della funzione legislativa dal Parlamento al Governo" ⁽⁸⁶⁾, proprio la normativa "salva Ilva" (o *ad Ilvam*) dimostra che nessun pregiudizio sui diritti dei cittadini è derivato dalle leggi-provvedimento in termini di accesso alla giurisdizione comunitaria o di esaustività delle risposte ⁽⁸⁷⁾.

Ciò consente di escludere un qualche contrasto tra la normativa convenzionale e una legge-provvedimento, dal momento che le censure formulate nei confronti delle scelte operate dal legislatore italiano con riguardo al complesso produttivo Ilva di Taranto non hanno mai investito la tipologia dell'atto normativo né il suo contenuto, ma – soltanto – profili di inadempimento alla luce della disciplina comunitaria o delle stesse scelte operate dal legislatore nazionale.

Come è noto, la vicenda Ilva ha portato, direttamente o indirettamente, a plurime interlocuzioni da parte di organi, giudiziari e non, dell'Unione europea ⁽⁸⁸⁾.

La Corte di giustizia di Lussemburgo aveva già dichiarato l'Italia inadempiente agli obblighi, di cui alla Direttiva n. 2008/I/CE, di consentire un'attività produttiva conforme al sistema di autorizzazione previsto dalla Direttiva stessa ⁽⁸⁹⁾; la Commissione europea ha ribadito nel 2014 che l'Italia rimaneva inadempiente alla Direttiva n. 2010/75, in tema di emissioni industriali, che ha sostituito la ricordata Direttiva n. 2008/I.

Ma è stato solo in tempi recenti che la Corte EDU, con la sentenza 24 gennaio 2019, ha nitidamente sottolineato che nessun rimedio giurisdizionale o amministrativo può sopperire a un *deficit* di atti normativi, con ciò escludendo supplenze o surroghe da parte del potere esecutivo o giudiziario, e ha assunto una posizione *tranchant* sulle leggi-provvedimento: proprio prendendo spunto dalla vicenda Ilva, la Corte EDU ha ravvisato – in capo al legislatore nazionale – l'obbligo giuridico di intervenire "con misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo" (punto 157); obbligo che – con riguardo ad un'attività produttiva pericolosa e alla salute dei lavoratori – si declina attraverso "una legislazione adattata alla specificità di tale attività, in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne" (punto 158).

Al di là dei sofismi, un intervento normativo "adattato alla specificità" del complesso produttivo Ilva non solo è riconosciuto possibile, ma è qualificato come ineludibile, il che

⁸⁵ Il rilievo di M. NANETTI (*Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *associazioneitalianacostituzionalisti.it*, ottobre 2010) è condivisa da F. ZAMMARTINO, *Le leggi provvedimento*, cit., 39, il quale sottolinea che "gli atti normativi statali che più frequentemente si ascrivono al novero delle leggi provvedimento sono atti aventi forza di legge e principalmente i decreti legge. La prassi dell'amministrazione per legge riguarda, infatti, in modo sempre più deciso l'attività normativa del Governo, non più quella del Parlamento".

⁸⁶ In tali termini si esprime M. LOSANA, *Questioni ambientali e "amministrazione per atti aventi forza di legge"*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2016, 7 e ID., *Leggi provvedimento? La giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2015. Si vedano, altresì, G. ARCONZO, *Contributo allo studio della funzione legislativa provvedimentale*, Milano, 2013 e S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007.

⁸⁷ Cfr. Corte cost. 10 ottobre 2014 n. 231.

⁸⁸ Su cui cfr. D. PULITANÒ, *Riflessioni sul caso Ilva*, in *Ius17*, n. 3/2012, 151.

⁸⁹ Il riferimento è a Corte giust. 31 marzo 2011, *Commissione europea c. Repubblica italiana*.

dissolve qualsiasi ragione di eccepire sulla legittimità della legge-provvedimento anche alla luce della normativa convenzionale e comunitaria, e restringe il dibattito ai contenuti, ai tempi e alla raggiungibilità degli obiettivi alla base della scelta operata dal legislatore.

La Corte di giustizia dell'Unione (CGUE), da parte sua, richiede allo Stato membro (come al legislatore comunitario) che ogni intervento – in qualsiasi settore – si faccia carico di assicurare la tutela degli altri interessi fondamentali eventualmente a rischio di pregiudizio⁽⁹⁰⁾.

Il problema cessa di essere rappresentato dallo strumento normativo prescelto nel caso concreto dal legislatore italiano e diventa quello di dissipare l'impressione che il diritto al lavoro sia stato utilizzato come *trojan horse* per dare peso e consistenza alla tutela della produzione in sede di bilanciamento con il fondamentale diritto alla salute (che è anche – non meno dell'attività produttiva in un settore strategico – un "interesse della collettività").

La Corte costituzionale italiana lo ha escluso, ma ciò non impedisce di dare atto dell'esistenza di plurime e convinte *dissenting opinions*.

⁹⁰ *Ex plurimis* si veda Corte giust. 4 maggio 2016, *Philip Morris Brands et al.*, punto 60, anche per specifici richiami alla giurisprudenza comunitaria.