

Il caso ILVA Taranto e il *fil rouge* degli interessi costituzionali: commento alla sentenza 182 del 2017 della Corte Costituzionale *

di Enrico Verdolini **
(24 febbraio 2018)

Sommario: 1. La sentenza 182 del 2017: il secondo giudizio costituzionale sul caso ILVA Taranto; 2. Il quadro storico-normativo del caso ILVA: il *fil rouge* dell'«interesse nazionale»; 3. L'«assunzione in sussidiarietà» e l'«interesse nazionale»: due facce della stessa medaglia; 4. Non esiste un «diritto tiranno»: il bilanciamento dei diritti nella sentenza 85 del 2013. Due pronunce a confronto.

1. La sentenza 182 del 2017: il secondo giudizio costituzionale sul caso ILVA Taranto

La sentenza 182 del 2017 della Corte Costituzionale è l'ultimo tassello della vicenda, ben più complessa e articolata, che ha riguardato e riguarda tutt'ora le acciaierie ILVA di Taranto: il caso ILVA, infatti, ha sollevato e solleva molteplici questioni di rilievo giuridico. È stato detto che, in questa vicenda, «c'è quasi tutto il diritto costituzionale: le leggi generali e astratte vs le leggi provvedimento; il rispetto degli obblighi internazionali; il rispetto delle decisioni già assunte dall'autorità giudiziaria; la tutela della salute; la tutela dell'ambiente; la tutela dei livelli occupazionali; le tecniche decisorie della Consulta»¹. Si potrebbe aggiungere che, nel caso ILVA, è tornato a far parlare di sé anche l'«interesse nazionale»: nella sentenza 182 del 2017, infatti, la Corte Costituzionale ha mosso il primo passo proprio a partire da questo concetto.

Il giudizio della Corte Costituzionale è scaturito dal ricorso in via principale presentato dalla Regione Puglia avverso l'art. 1, comma 1, lettera b del decreto-legge 98 del 2016, che ha introdotto una serie di norme riguardanti la cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA². La procedura di trasferimento è stata avviata con un bando di gara pubblico³, aperto a «imprese individuali o in forma societaria (...) di qualsiasi nazionalità, sia singolarmente sia congiuntamente ad altre imprese individuali o in forma societaria»⁴. Per partecipare alla procedura, ciascuna impresa ha dovuto avanzare la propria manifestazione d'interesse nel periodo temporale compreso fra il 10 gennaio e il 10 febbraio 2016.

Una volta conclusa questa prima fase, i soggetti candidati hanno dovuto formulare un'offerta vincolante per l'acquisizione dei complessi dell'ILVA, con la possibilità di allegare delle proposte di miglioramento riguardanti il «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria»: si è trattato di un atto amministrativo del tutto particolare, disciplinato dal decreto-legge 61 del 2013, che ha delineato la programmazione delle misure necessarie al risanamento e alla riqualificazione dello stabilimento industriale, «dalla copertura dei parchi primari alla chiusura dei nastri trasportatori, dalla ristrutturazione degli altoforni agli interventi sulle cokerie e relative bonifiche»⁵.

La Regione Puglia ha impugnato di fronte alla Corte Costituzionale, in via principale, proprio quella parte della normativa che ha consentito alle imprese candidate di proporre

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Cfr. DEIDDA B., NATALE A., *Il diritto alla salute alla prova del caso ILVA – uno sguardo d'insieme*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2014, p. 71.

² La cessione dell'ILVA era stata già oggetto di disciplina da parte del decreto-legge 191 del 2015.

³ Il bando è stato pubblicato sulle principali testate giornalistiche quotidiane ed è tutt'ora reperibile online in versione PDF: <http://www.gruppoilvains.it/pdf/ilva/Bando%20All%203.pdf>.

⁴ Cfr. Bando di manifestazione di interesse per la cessione di ILVA.

⁵ Cfr. BARONE S., VENTURI G., *Ilva Taranto: una sfida da vincere*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2014, p. 173.

delle modifiche o delle integrazioni del «Piano ambientale». La Regione ha sostenuto, infatti, che il decreto-legge 98 del 2016 non abbia permesso un adeguato ascolto delle istituzioni locali: «secondo la ricorrente», infatti, «la disposizione censurata, nel dettare le modalità di modifica o di integrazione del Piano (...) avrebbe escluso il coinvolgimento della Regione interessata, anche nella sola forma tenue del parere non vincolante»⁶.

La difesa della Regione ha messo in evidenza come il decreto-legge 98 del 2016, attuando il principio di sussidiarietà, abbia affidato al solo organo statale la funzione di revisionare il «Piano», violando una serie di parametri costituzionali. Una condizione essenziale per poter applicare l'istituto della «chiamata in sussidiarietà» è l'attuazione del principio di leale collaborazione: in quei casi in cui sia necessario attribuire l'esercizio di determinate funzioni al livello statale, è essenziale che siano poste in essere delle intese o altre forme di concertazione col livello istituzionale territoriale, elemento che nel caso in questione sarebbe del tutto mancato.

Di diverso avviso è stata, invece, l'Avvocatura dello Stato che, per conto del Governo, ha prospettato una diversa interpretazione del decreto-legge 98 del 2016: riconoscendo la sussistenza dell'«assunzione in sussidiarietà», l'Avvocatura ha richiamato una serie di norme che avrebbero garantito la partecipazione della Regione Puglia al processo decisionale. In primo luogo, secondo quanto previsto dal decreto-legge, prima di autorizzare eventuali variazioni del «Piano ambientale», il Ministero dell'Ambiente avrebbe dovuto attuare una procedura di consultazione pubblica, in cui la stessa Regione avrebbe potuto presentare proprie osservazioni. Per di più, è stata sottolineata la presenza di un tavolo di coordinamento fra Stato e Regione «incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di facilitare lo scambio di informazioni tra le amministrazioni in relazione all'attuazione del Piano, ivi comprese le eventuali modifiche o integrazioni»⁷. In conclusione, secondo il punto di vista dell'Avvocatura dello Stato l'impianto complessivo del decreto-legge 98 del 2016 sarebbe risultato perfettamente conforme al principio di leale collaborazione e avrebbe applicato correttamente l'istituto della «chiamata in sussidiarietà».

2. Il quadro storico-normativo del caso ILVA: il *fil rouge* dell'«interesse nazionale»

La Corte Costituzionale, con la sentenza 182 del 2017, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Puglia, facendo propria buona parte delle tesi dell'Avvocatura dello Stato. Dopo aver ricostruito la successione normativa che ha interessato l'acciaieria, il giudice costituzionale ha compiuto una riflessione centrale sui diversi livelli di interesse coinvolti nel caso ILVA: «gli interventi legislativi riguardanti lo stabilimento ILVA di Taranto, seppur diversi nel loro contenuto, sono accomunati da una 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»⁸.

Il primo degli interrogativi posti dalla sentenza 182 del 2017 riguarda in particolar modo, il concetto di «interesse nazionale»: è possibile notare come la Corte Costituzionale lo abbia citato esplicitamente nel brano sopra riportato. In seguito alla riforma del Titolo V, scomparso dalla Costituzione ogni riferimento espresso all'«interesse nazionale», autorevole dottrina⁹ ha tuttavia evidenziato come il principio sia ancora presente all'interno

⁶ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 182 del 2017.

⁷ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 182 del 2017.

⁸ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 182 del 2017.

⁹ BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. , 2001, pp. 345-346; per una visione d'insieme del dibattito scientifico

dell'ordinamento giuridico italiano, avendo radici che affondano nella stessa scelta d'unità repubblicana. L'«interesse nazionale», infatti, non è altro che la sintesi dei valori e degli obiettivi fondamentali fatti propri dai partiti dell'Assemblea Costituente: costituisce il retroterra inscindibile dell'unità nazionale, essendo alla base della decisione da cui la Costituzione ha avuto origine. Come tale, rimane vivo in maniera implicita nell'architettura dello Stato.

La permanenza dell'idea di «interesse nazionale» è un primo *fil rouge*¹⁰ che attraversa l'intera vicenda dell'ILVA a partire dal suo momento d'origine¹¹ ed è, allo stesso tempo, la prima questione al centro della sentenza 182 del 2017.

Il 26 luglio 2012 il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Taranto ha emanato un decreto di sequestro cautelare degli impianti industriali dell'ILVA, in virtù delle ipotesi di reato di disastro ambientale, avvelenamento di sostanze alimentari e omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro per cui erano indagati i vertici dell'acciaieria: il provvedimento giudiziario si è fondato, fra l'altro, sulle conclusioni della perizia epidemiologica disposta in sede di incidente probatorio¹², che ha evidenziato come l'esposizione prolungata alle emissioni inquinanti fosse la causa dell'aumento della percentuale di diffusione di particolari malattie fra gli operai dell'ILVA e gli abitanti del circondario.

Nonostante il sequestro non prevedesse la facoltà d'uso dell'azienda, l'acciaieria di fatto ha proseguito la propria attività: a distanza di appena pochi mesi, in data 26 novembre 2012 il g.i.p. ha disposto il sequestro del materiale lavorato presente all'interno dell'impianto, frutto dell'attività illecita posta in essere in violazione della prima misura cautelare¹³.

È a questo punto, però, che il concetto di «interesse nazionale» è emerso in seno al caso ILVA. Il primo intervento del Governo a favore dell'acciaieria è stato infatti il decreto-legge 207 del 2012¹⁴, con il quale l'impresa è stata dichiarata «stabilimento di interesse strategico nazionale».

sull'interesse nazionale, si veda VANDELLI L., *Interesse nazionale (dopo la riforma costituzionale del 2001)*, Annali II, Tomo II, Milano, 2008, pp. 739-749, in particolar modo i paragrafi uno, due e tre.

¹⁰ L'espressione è usata per la prima volta, con significato simile, in GRASSI F., *Il Caso ILVA: ancora un conflitto tra legislatore e giudici*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2, 2015, pp. 171-193.

¹¹ Per una ricostruzione dei fatti da cui è scaturito il caso ILVA, si vedano: PAMELIN D., *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi ILVA e TEXACO-CHEVRON*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2017; VIVALDI E., *Il caso ILVA: la «tensione» tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 15, 2013; ARCONZO G., *Note critiche sul «decreto-legge ad Ilvam», tra legislazione provvedimento, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1, 2013, pp. 16-27; PALMISANO S., *Del «diritto tiranno». Epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2014, pp. 89-116; BRICCO P., *Le logiche della magistratura e del diritto, le ragioni dell'impresa e del lavoro*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2014, pp. 117-124; DEIDDA B., NATALE A., op. cit., pp. 67-75.

¹² Per quanto riguarda le risultanze della perizia, si veda: MASERA L., *Dal caso Eternit al caso ILVA: nuovi scenari in ordine al ruolo dell'evidenza epidemiologica nel diritto penale*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2014, pp. 139-168; PAMELIN D., op. cit. Si veda anche ASSENNATO G., *Il caso «Taranto» e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2014, pp. 76-88. Accanto alla perizia epidemiologica, è stata disposta in sede di incidente probatorio anche una perizia chimica relativa alle emissioni di sostanze e polveri nocive da parte dello stabilimento ILVA. Si veda in tal senso PALMISANO S., op. cit., limitatamente alle pp. 90-92.

¹³ ARCONZO G., op. cit., p. 19.

¹⁴ Per un'analisi del decreto-legge 207 del 2012, si veda: MARCHETTI A., *Il «decreto ILVA»: profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, in *Federalismi*, n. 15, 2013; MORELLI A., *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1, 2013, pp. 7-11; ARCONZO G., op. cit., con particolare riferimento ai paragrafi 3 e 4;

La particolare formula è stata utilizzata, innanzitutto, nel preambolo del decreto¹⁵ per spiegare quali fossero le ragioni di straordinaria necessità e urgenza alla base dell'atto: la normativa, infatti, ha trovato fondamento nella qualificazione dell'ILVA come «stabilimento di interesse strategico nazionale» e nell'esigenza di salvaguardarne l'occupazione e la produzione. Le ragioni esposte, però, non devono essere intese come due argomentazioni disgiunte: è stato infatti evidenziato come alla base del decreto-legge 207 del 2012 vi fosse una «doppia giustificazione»¹⁶, per cui l'«interesse nazionale» richiamato nel preambolo avrebbe costituito una motivazione autonoma rispetto a quelle dell'occupazione e della produzione. In realtà, si dimostrerà nel prosieguo come l'«interesse nazionale», nel caso ILVA, abbia finito per combaciare con i valori del lavoro e della libera iniziativa economica.

Secondo quanto disciplinato dall'art. 1 della normativa, la categoria degli «stabilimenti di interesse strategico nazionale» avrebbe dovuto comprendere le imprese individuate con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri fra quelle che possedessero un requisito specifico: occupare da almeno un anno un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a duecento (compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione guadagni). L'art. 1, quindi, ha di fatto introdotto una «regola di portata generale»¹⁷, che ha sancito come un'impresa con determinate caratteristiche avrebbe dovuto essere qualificata come «stabilimento di interesse strategico nazionale» sulla base di un atto amministrativo adottato dal vertice dell'esecutivo.

L'art. 3 del decreto-legge ha immediatamente chiarito come «l'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto» costituisse «stabilimento di interesse strategico nazionale»¹⁸. Nella sentenza 85 del 2013, la stessa Corte Costituzionale ha precisato come questa potesse essere considerata una norma di immediata esecuzione di quanto disposto in apertura del decreto, dettata dalla stessa situazione di necessità e urgenza riguardante l'ILVA¹⁹.

Successivamente al decreto legge 207 del 2012, i governi che si sono susseguiti hanno adottato altre misure normative d'urgenza che consentissero la prosecuzione dell'attività dell'acciaieria. La Corte Costituzionale ha richiamato espressamente nella sentenza 182 del 2017 altri tre diversi decreti legge emanati in tempi recenti (decreto-legge 61 del 2013, decreto-legge 1 del 2015 e del decreto-legge 191 del 2015). Non è stato citato dalla Consulta il decreto-legge 92 del 2015, che pure ha riguardato il caso ILVA. A questi primi decreti, si è aggiunto un ultimo provvedimento *ad hoc* approvato dal Governo, che ha disciplinato il nuovo procedimento necessario per poter attuare la cessione dell'impresa: si è trattato del decreto legge 98 del 2016.

Il *fil rouge* dell'«interesse nazionale» ha continuato a dipanarsi anche nel decreto-legge 61 del 2013, adottato dal Governo di fronte al permanere della situazione di pericolo per il diritto alla salute e la tutela ambientale nella città pugliese²⁰: a pochi mesi di distanza dal

¹⁵ DI CRISTINA F., *Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, 2013, pp. 369-378.

¹⁶ Cfr. DI CRISTINA, op. cit., p. 369.

¹⁷ Cfr. FREDIANI E., *Autorizzazione integrata ambientale e tutela «sistemica» nella vicenda dell'ILVA di Taranto*, in *Federalismi*, n. 15, 2013.

¹⁸ La conseguenza immediata associata a questa qualificazione dal decreto-legge è stata quella di consentire all'acciaieria di proseguire l'attività produttiva per un periodo temporale di trentasei mesi, con la rimessione nel possesso dei beni e la possibilità di commercializzare i prodotti, a patto di rispettare le prescrizioni presenti all'interno dell'A.I.A. rilasciata in data 26 ottobre 2012, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto 207 del 2012.

¹⁹ MARCHETTI A., op. cit.

²⁰ MASSA M., *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2013, pp. 617-621. Un commento fortemente critico nei confronti del provvedimento in questione è quello in GUIZZI. G., *Il commissariamento di società per azioni ai sensi del d.l. 61/2013 tra funzionalizzazione dell'impresa e problemi di*

precedente intervento normativo, il decreto ha determinato il commissariamento straordinario dell'acciaieria. Il provvedimento legislativo ha inoltre disciplinato il «Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria» (atto necessario a pianificare la prosecuzione dell'attività imprenditoriale dell'ILVA nel rispetto delle condizioni imposte dalle leggi e dall'A.I.A.). Anche in questo caso, il preambolo e il corpo della normativa hanno usato espressioni quali «impresa di interesse strategico nazionale» e «stabilimento di interesse strategico nazionale», in maniera sostanzialmente analoga al precedente decreto-legge 207 del 2012.

La prosecuzione del *fil rouge* può essere rinvenuta nel decreto-legge 1 del 2015²¹ e nel decreto-legge 92 del 2015²²: in entrambi questi atti, è possibile individuare richiami agli «stabilimenti di interesse strategico nazionale», analoghi a quelli presenti nei decreti precedenti.

Il *fil rouge* dell'«interesse nazionale» sembra però essersi interrotto con i decreti-legge 191 del 2015 e 98 del 2016, che non hanno utilizzato analoghe formulazioni. L'ultimo di questi decreti, al centro della sentenza 182 del 2017, ha introdotto una serie di norme ulteriori aventi lo scopo di assicurare il trasferimento in capo a soggetti terzi dell'intera attività dell'ILVA. È scomparso però, come già accennato, ogni riferimento all'«interesse nazionale».

Una volta tracciato il quadro storico-normativo del caso ILVA, occorre cercare di interpretare il significato della nozione di «stabilimenti di interesse strategico nazionale», a cui è ricorso a più riprese il legislatore. La definizione deve essere fornita anche alla luce degli atti legislativi che hanno introdotto il concetto di «sito o area di interesse strategico nazionale»²³ precedenti allo stesso decreto-legge 207 del 2012: si è trattato di provvedimenti normativi elaborati *ad hoc* per essere applicati a infrastrutture, opere e impianti di particolare rilievo nazionale, che presentassero determinati elementi di problematicità e fossero in molti casi oggetto di vivace dibattito in seno all'opinione

tutela costituzionale della partecipazione azionaria. Prime note a margine de (la seconda puntata del) caso ILVA, in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini*, in *Corriere giuridico*, 2013, fasc. 10, pp. 1189-1196.

²¹ Il decreto legge 1 del 2015 ha di fatto assoggettato lo stabilimento ILVA Taranto alla procedura di amministrazione straordinaria prevista per le grandi imprese in crisi, aspetto fra l'altro richiamato dalla sentenza 182 del 2017.

²² GRASSI F., op. cit. Il decreto-legge 92 del 2015 ha presentato forti assonanze col decreto-legge 207 del 2012. Il 29 giugno 2015, dopo un grave incidente sul lavoro che aveva provocato la morte di un operaio, il g.i.p. di Taranto ha disposto nuovamente il sequestro preventivo dell'impresa. Quasi replicando quanto già accaduto nel 2012, il Governo è intervenuto per mezzo di decretazione d'urgenza, sempre con l'obiettivo di garantire la prosecuzione dell'attività dello «stabilimento strategico di interesse nazionale».

²³ Si vedano le tesi avanzate dal difensore di parte dell'ILVA Taranto nel corso del giudizio costituzionale da cui è originata la sentenza 85 del 2013: «Non è certo la prima volta, del resto, che l'interesse strategico di determinate attività induce il legislatore ad interventi straordinari ed urgenti. La parte costituita menziona: il d.l. n. 90 del 2008, relativo all'emergenza rifiuti in Campania; la legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), che all'art. 25 disciplina la materia delle scorie nucleari; la legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012), che all'art. 19 appresta speciale protezione per i cantieri della linea ferroviaria Torino-Lione; il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 6 agosto 2008, n. 133, che all'art. 11 prevede il cosiddetto «piano casa»; il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 7 agosto 2012, n. 134, che all'art. 17-septies prevede misure per la ristrutturazione del patrimonio edilizio» (sent. 85 del 2013, Corte Costituzionale)

pubblica (uno fra tutti la TAV Torino-Lione²⁴). La particolarità del decreto-legge 207 del 2012 è stata nel fatto di essersi posto in continuità rispetto a questi atti normativi: il decreto ha individuato nell'ILVA un «sito di interesse strategico nazionale» e ha introdotto una serie di norme appositamente destinate a regolarlo. È stato fatto notare però come, in questo caso, il legislatore abbia fatto riferimento a uno stabilimento industriale²⁶. Sorge allora spontanea una domanda: in quali ipotesi un'impresa può essere qualificata come «sito di interesse strategico nazionale»?

Secondo un suggestivo contributo del professor Massimo Luciani²⁷, per cogliere la natura della «ricchezza nazionale» in relazione alla Costituzione, occorre fare riferimento a una realtà più ampia di quella del singolo individuo: è la dimensione di un territorio soggetto a una sovranità unitaria, caratterizzato dalla presenza di un unico ordinamento giuridico e un'unica comunità politica. «Produrre specificamente ricchezza nazionale significa aggiungere valori disponibili per la comunità politica nazionale»²⁸. La Costituzione ha attribuito un ruolo fondamentale al lavoro all'interno del processo produttivo della «ricchezza nazionale»: il lavoro non deve comunque essere degradato a «strumento per l'ottenimento di un reddito», essendo al centro dello sviluppo della persona e della sua realizzazione. Allo stesso modo, l'autore ha evidenziato come la Carta Fondamentale abbia regolato un ulteriore fattore alla base della produzione della «ricchezza nazionale»: quello dell'iniziativa economica privata. Entrambe questi elementi, o meglio, la necessità di tutela del diritto al lavoro e della libertà di iniziativa economica, hanno assunto per le acciaierie di Taranto una consistenza di «interesse nazionale».

Le dimensioni dello stabilimento ILVA di Taranto, da un punto di vista lavorativo e produttivo, difficilmente possono trovare dei termini di paragone. È stato evidenziato come «l'ILVA e la filiera a essa collegata valgono il 75% del PIL della provincia di Taranto e il 20% dell'*export* di tutta la Puglia. Il grado di dipendenza della manifattura italiana dall'acciaio prodotto a Taranto è rilevante: in alcuni segmenti si raggiunge il 40%. Questo vuol dire che, «per settori strategici come l'*automotive* e gli elettrodomestici, le costruzioni e la meccanica strumentale, su cento chili d'acciaio – in alcune specifiche lavorazioni – quaranta provengono da Taranto»²⁹. Se questo è il volume dell'attività economica complessiva dell'ILVA, occorre richiamare l'attenzione anche sull'importanza dello stabilimento in termini occupazionali: l'ILVA Taranto impiega direttamente circa 12.000 persone. Nel conteggio globale, deve essere però considerato anche l'indotto generato

²⁴ ARCONZO G., op. cit., p. 20. L'autore fa riferimento in nota a: «l'art. 2 del d.l. 23 maggio 2008, n. 90, recante Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile, con riferimento ai siti, alle aree, alle sedi degli uffici e gli impianti connessi all'attività di gestione dei rifiuti; l'art. 25 della legge 23 luglio 2009, recante Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, con riferimento alle aree in cui si sarebbero dovuti stoccare i rifiuti radioattivi; l'art. 19 della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge di stabilità 2012), con riferimento ad alcune aree dei comuni della Val di Susa interessati dalla costruzione della linea TAV. ».

²⁵ Può essere ricompreso fra le opere di interesse strategico nazionale anche il *Trans-Atlantic Pipeline* (T.A.P.), così qualificato dalla stessa Corte Costituzionale nella recente sentenza 105 del 2017. La pronuncia ha dichiarato illegittima una norma introdotta dalla legge 41 del 2014 della Regione Puglia che, ponendo un particolare vincolo urbanistico per i terreni agricoli infettati da *xylella*, di fatto vietava la costruzione del gasdotto.

²⁶ ARCONZO G., op. cit., p. 20.

²⁷ LUCIANI M., *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2008. Il contributo si caratterizza per proporre un'analisi complessiva del ruolo del lavoro, della produzione di ricchezza e dell'economia alla luce della Carta Fondamentale. Sono interessanti le conclusioni dell'articolo, che mette in evidenza come «la Costituzione non vuole che si produca di più, a tutti i costi. In definitiva, non è quanto si produce, ma per cosa si produce che, per la Costituzione, conta». Così come, allo stesso tempo, «resta proprio della politica guidare, non subire, i processi economici».

²⁸ Cfr. LUCIANI M., op. cit.

²⁹ Cfr. BRICCO P., op. cit., p. 119.

dall'impresa, che offre occupazione a diverse migliaia di unità: per questo motivo, è possibile concludere come l'ILVA, in maniera diretta o indiretta, garantisca lavoro a quasi 20.000 persone³⁰.

Ancor prima della vicenda ILVA, il legislatore aveva affrontato col decreto-legge 83 del 2012³¹ quelle situazioni in cui le crisi d'impresa avessero un «impatto significativo sulla politica industriale nazionale»³² e determinassero una «perdita occupazionale di rilevanza nazionale». La crisi d'impresa era stata considerata come un problema di matrice esclusivamente economico-lavorativa, inquadrata nell'ottica della «competitività del sistema produttivo nazionale». Il decreto-legge 83 del 2012 aveva introdotto, pertanto, una disciplina di portata generale e astratta, rivolta a una pluralità d'impresе presenti sul territorio italiano. Che cosa ha giustificato, però, nel caso dell'acciaieria di Taranto, un intervento particolare del legislatore?

Il caso ILVA ha avuto una caratteristica originale, quella di coinvolgere dei profili di complessità ulteriori rispetto a quelli della produzione e del lavoro³³. Quella dello stabilimento ILVA è una *crisi industriale aggravata*, di difficile soluzione. L'impatto è stato più ampio rispetto a quello di altre situazioni di crisi: le forti problematicità dell'ILVA hanno comportato delle ripercussioni sulle condizioni di salute dell'uomo e dell'ecosistema. La complessità della situazione dell'ILVA non può essere analizzata prendendo come punto di riferimento esclusivamente gli art. 4, 35 e 41 Cost.: sono necessarie delle chiavi di lettura ulteriori, rappresentate dall'art. 2, dall'art. 9 e dall'art. 32 della Carta Fondamentale. È anche sulla base di questi motivi che il decreto-legge 207 del 2012 ha introdotto il concetto di «crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», ripreso anche dagli interventi normativi successivi.

3. L'«assunzione in sussidiarietà» e l'«interesse nazionale»: due facce della stessa medaglia

Non è possibile trascurare come il *fil rouge* dell'«interesse nazionale» sia stato ripreso in mano dal giudice costituzionale nella sentenza 182 del 2017: la Corte Costituzionale si è orientata nel labirinto dell'ILVA seguendo il tratto continuo che ha unito le singole tappe normative della vicenda, a partire dal decreto-legge 207 del 2012. Leggendo il cuore della motivazione, però, potrebbe sembrare che la Corte non abbia centrato appieno il *thema decidendum*: si è parlato più volte dell'«interesse nazionale», ma nel testo è mancato ogni riferimento a un altro principio che pure ha rivestito una certa importanza nel caso ILVA. Che fine ha fatto, nel *considerato in diritto*³⁴, il principio di sussidiarietà?

La Regione Puglia si è appellata al principio presentando il ricorso alla Consulta, con un richiamo forte all'art. 118 Cost. Ha citato questa nozione anche l'Avvocatura dello Stato,

³⁰ DEIDDA B., NATALE A., op. cit., p. 67; BARONE S., VENTURI G., op. cit., p. 174.

³¹ DI CRISTINA F., op. cit.; FREDIANI E., op. cit.

³² Cfr. art. 27 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83.

³³ FREDIANI E., op. cit.

³⁴ Nel *considerato in diritto* della sentenza 182 del 2017, infatti, la Corte Costituzionale ha menzionato il principio di sussidiarietà esclusivamente in apertura, riassumendo le tesi della Regione Puglia. Il principio non è stato ripreso, al contrario, nella parte in cui la Corte Costituzionale ha svolto la propria riflessione giuridica per dare soluzione alla controversia.

riconoscendo la sussistenza di una «chiamata in sussidiarietà» nel decreto-legge 98 del 2016. Occorre chiedersi come mai la Corte Costituzionale non abbia fatto riferimento a tale concetto nella motivazione della pronuncia.

L'idea di sussidiarietà, a dire il vero, non rappresenta semplicemente un principio, ma una visione d'insieme dell'ordinamento repubblicano³⁵. La sussidiarietà fissa le coordinate dell'azione dello Stato, stabilendo quando si renda necessario un intervento degli organi centrali e quando, al contrario, questi debbano astenersi da ogni interferenza. Il potere statale, insomma, può essere considerato come il massimo garante dell'«interesse nazionale», considerando che «il suo compito consiste nell'intervenire direttamente per soddisfare un bisogno reale della società, solo quando le collettività e i gruppi sociali, ai quali per primi spetta il compito di intervenire, non sono in grado di farlo»³⁶. Il principio di sussidiarietà, così come declinato dalla giurisprudenza costituzionale, costituisce pertanto un «elemento di flessibilità»³⁷ nel riparto di competenze fra potere statale e regionale ex art. 117 Cost.

Dopodiché, il *subsidium* statale si può tradurre in molteplici «tecniche normative»³⁸, assumendo in tal modo una connotazione materiale. È quanto è accaduto anche nel caso ILVA: i decreti-legge adottati dal Governo non hanno fatto altro che dare attuazione all'istituto della «chiamata in sussidiarietà»³⁹. Lo stesso si può dire, quindi, nello specifico, per il decreto-legge 98 del 2016, oggetto del giudizio della Corte Costituzionale.

Pertanto, se lo stesso decreto-legge al centro della sentenza 182 del 2017 ha effettivamente applicato una «chiamata in sussidiarietà», si fa ancora più pressante la domanda iniziale: perché la Corte Costituzionale, a conclusione del proprio ragionamento, non ha parlato del principio enunciato dall'art. 118 Cost.?

È essenziale considerare innanzitutto come il principio di sussidiarietà sia collegato a un altro concetto cui la Corte, al contrario, ha dedicato buona parte della propria riflessione. È stato detto che l'«interesse nazionale» e l'«assunzione in sussidiarietà» possano essere considerati come due facce di una stessa medaglia⁴⁰, per cui quando nella sentenza 182 del 2017 la Consulta ha dedicato ampio spazio all'una, implicitamente il pensiero era rivolto all'altra. «Dietro la chiamata in sussidiarietà, c'è sempre l'interesse nazionale»⁴¹, che costituisce la fonte di legittimazione dell'intervento statale in deroga allo schema tracciato dall'art. 117 Cost.

La questione della cessione dell'ILVA è un ambito in cui si sono intrecciati molteplici interessi costituzionalmente rilevanti: solo uno di questi, l'interesse alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», sarebbe potuto rientrare fra quelli pienamente perseguibili dal potere statale, essendo materia di competenza esclusiva ex art. 117 Cost., comma 2. Gli altri interessi di rango costituzionale coinvolti, ossia le esigenze della salute, del lavoro e della libera iniziativa economica, al contrario, avrebbero dovuto essere curati in tutto o in parte da un intervento del potere regionale, sulla base delle competenze

³⁵ Si vedano: FROSINI T.E., *Sussidiarietà (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Vol. II, Tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 1133-1150; CERULLI IRELLI V., *Sussidiarietà*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXX, Tomo II, Roma, 1993, pp. 1-10.

³⁶ Cfr. FROSINI T.E., op. cit., p. 1139.

³⁷ Cfr. MORRONE A., *La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, Bologna, 2003, pp. 818.

³⁸ Cfr. D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2001, pp.19-20.

³⁹ Giustificata, chiaramente, sulla base delle esigenze di «interesse nazionale» legate all'occupazione e al lavoro di cui

⁴⁰ MORRONE A., *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2006, pp. 351-355; MORRONE A., *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 185-204.

⁴¹ Cfr. MORRONE A., op. cit., 2006, p. 353.

fissate dall'art. 117 Cost., commi 3 e 4. Tuttavia, sarebbe stato possibile per le sole istituzioni regionali soddisfare pienamente istanze così complesse?

È a questo punto che ha preso forma la decisione statale di «assunzione in sussidiarietà» di una parte delle funzioni regionali, disciplinando per mezzo di decreto-legge la procedura per la cessione dell'ILVA. La scelta è stata la conseguenza di una *valutazione globale degli interessi pubblici in gioco*, accuratamente messa in luce dalla Corte Costituzionale: l'operazione di ponderazione complessiva ha incluso anche l'«interesse nazionale».

La sentenza 182 del 2017 infatti, come già sottolineato, ha ricostruito il bilanciamento compiuto dal Governo nel decreto-legge 98 del 2016. È stato messo sul piatto dal legislatore, da un lato, l'«interesse nazionale» alla produzione e all'occupazione, che avrebbe potuto essere garantito mediante l'acquisizione dello stabilimento da parte di un nuovo e diverso proprietario. Sull'altro piatto della bilancia, invece, sono stati posti gli interessi riguardanti la tutela dell'ambiente e della salute: la procedura di cessione del complesso industriale, infatti, ha privilegiato le offerte che si distinguessero in relazione a eventuali modifiche o integrazioni al «Piano di tutela ambientale e sanitaria». L'esercizio del bilanciamento ha quindi consentito di porre in essere la successiva «assunzione in sussidiarietà» e ha influito sulla disciplina delle modalità procedurali per la cessione dell'azienda.

In questo quadro complessivo, il giudice costituzionale non è stato chiamato a sindacare la sussistenza e la natura dei singoli interessi costituzionali: il ruolo della Corte Costituzionale non è stato quello di decidere se l'ILVA Taranto potesse essere considerata un'impresa di «interesse (strategico) nazionale»⁴². Una valutazione di questo tipo ha un carattere esclusivamente politico-amministrativo ed è stata compiuta, non a caso, in sede di elaborazione del decreto-legge.

Al contrario, occorre considerare come nella vicenda ILVA la ponderazione complessiva degli interessi pubblici dovesse necessariamente coinvolgere le istituzioni regionali: il compito della Consulta, quindi, è stato quello di verificare che il decreto legge 98 del 2016 disciplinasse in maniera conforme a Costituzione le modalità di cooperazione fra Stato e Regione Puglia⁴³ nel corso della procedura di cessione dell'azienda. Il principio di sussidiarietà infatti deve essere inteso anche nella sua accezione di «principio relazionale»⁴⁴, riguardando i rapporti fra i diversi livelli territoriali di governo, con lo scopo di consentire una partecipazione della Regione alla valutazione degli interessi pubblici presenti.

È compito del potere politico, infatti, determinare quali siano le regole e i vincoli cui deve sottostare la produzione industriale⁴⁵: è compito del potere politico soprattutto compiere i test di bilanciamento necessari in tal senso, in sede legislativa e amministrativa. Nel caso ILVA, le dimensioni e l'importanza strategica dell'acciaieria, la gravità della crisi e la consistenza degli interessi coinvolti hanno richiesto un intervento del potere politico statale per supervisionare il passaggio di proprietà dell'acciaieria. Non sarebbe stato possibile, però, nella maniera più assoluta, trascurare le esigenze e le istanze rappresentate dal potere politico locale. La diversità dei centri decisionali coinvolti ha, pertanto, determinato la necessità di una disciplina normativa adeguata della procedura di cessione, che consentisse lo svolgimento di una corretta dialettica fra i diversi livelli istituzionali.

⁴² Una valutazione di questo tipo, infatti, essendo compiuta in sede di elaborazione del decreto-legge, ha rivestito (e avrebbe dovuto rivestire) un carattere esclusivamente politico-amministrativo.

⁴³ BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002, pp. 382-383; BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 580-581.

⁴⁴ Cfr. D'ATENA A., op. cit., p. 17.

⁴⁵ ONIDA V., *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, Milano, 2013, p. 1494. In particolar modo, è stato analizzato il rapporto fra ruolo del potere politico e ruolo del potere giudiziario nel caso ILVA.

Questo fatto era ben chiaro agli stessi estensori del decreto-legge, che hanno ragionato *pro futuro*, predisponendo una serie di strumenti e sedi di confronto fra Stato e Regione Puglia. In tal modo, ulteriori operazioni di bilanciamento avrebbero potuto essere compiute in sede amministrativa, nel corso della procedura di cessione dell'ILVA, garantendo il coinvolgimento della Regione. L'importanza delle soluzioni adottate dal legislatore è stata riconosciuta dalla stessa Corte Costituzionale, che ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sollevata.

A conclusione del paragrafo, pertanto, è possibile rispondere all'interrogativo di partenza: è vero che nella parte conclusiva della sentenza 182 del 2017 non è stato espressamente richiamato, in alcun modo, l'istituto della «chiamata in sussidiarietà». È emerso tuttavia come il giudice costituzionale, di fatto, abbia applicato una delle regole logiche formulate da Cartesio per la soluzione dei problemi più complessi: di fronte a una questione così articolata, come quella dell'intervento del potere statale nel caso ILVA, la Corte ha individuato e distinto i singoli aspetti dell'applicazione della «chiamata in sussidiarietà». La riflessione si è così sviluppata prendendo in considerazione la problematica dell'«interesse nazionale», la dimensione degli altri interessi costituzionali in gioco e il loro bilanciamento complessivo compiuto dal legislatore (senza sindacarne, nel merito, la ragionevolezza), per poi concentrarsi soprattutto sull'attuazione del principio di leale collaborazione. La Consulta, insomma, ha avviato la sua analisi a partire dai singoli tasselli del mosaico, ricostruendo man mano il disegno complessivo, e infine traendo le conclusioni generali evidenziate nel dispositivo.

4. Non esiste un «diritto tiranno»: il bilanciamento dei diritti nella sentenza 85 del 2013. Due pronunce a confronto.

È a questo punto, però, che è possibile evidenziare un ulteriore elemento. L'«interesse nazionale» non ha costituito l'unico filo conduttore delle varie normative d'emergenza riguardanti l'acciaieria di Taranto; si è intrecciato nel corso degli anni a un secondo *fil rouge*, quello del bilanciamento costituzionale, che dei vari interventi legislativi è stata la *ratio* di fondo⁴⁶.

Già prima della sentenza 85 del 2013, il Capo dello Stato⁴⁷ ha risposto pubblicamente alla lettera di una cittadina di Taranto sulla firma del decreto-legge 207 del 2012, parlando della necessità di attuare un bilanciamento di interessi costituzionali per mezzo di tale normativa. Il Presidente Napolitano⁴⁸ ha definito i valori del lavoro, della salute e dell'ambiente come beni primari dell'ordinamento democratico: essendo ugualmente richiamati dalla Costituzione, sarebbe stato necessario accordare un pari livello di tutela per ciascuno di essi, realizzando il miglior bilanciamento possibile. È in questa esternazione presidenziale che è possibile rintracciare il prosieguo del *fil rouge* partito dal decreto-legge 207 del 2012: le parole del Presidente della Repubblica, in un certo senso, non hanno fatto altro che anticipare la successiva decisione del giudice costituzionale.

Molto è stato detto a proposito della sentenza 85 del 2013, per quanto concerne il bilanciamento costituzionale specificamente realizzato da questa decisione della Corte, nonché soprattutto sulle considerazioni teoriche che lo hanno preceduto e introdotto.

⁴⁶ Il concetto è stato espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza 182 del 2017 ma anche in SATTÀ V., *Sicurezza del lavoro e sicurezza nel lavoro. Il caso ILVA*, in (a cura di) PIZZOLATO F., COSTA P., *Sicurezza e tecnologia*, Milano, 2017, p. 241.

⁴⁷ NAPOLITANO G., *Risposta del Presidente Napolitano alla lettera della signora Tonia Marsella sulla situazione dell'ILVA di Taranto*, 7 dicembre 2012 (g2), in *Presidenti.quirinale.it*.

⁴⁸ SPERTI A., *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1, 2013, p. 12; ARCONZO G., *op. cit.*, p. 22. Più in generale, sul ruolo del Capo dello Stato in sede di emanazione del decreto-legge, si veda MORELLI A., *op. cit.*, pp. 14-15.

La prima pronuncia riguardante l'acciaieria ILVA, infatti, è scaturita da un giudizio promosso in via incidentale dal g.i.p. di Taranto nel corso del procedimento penale che ha portato al sequestro dell'impianto⁴⁹: l'atto di rimessione con cui il g.i.p. ha sollevato la questione di legittimità costituzionale è stato un provvedimento particolarmente complesso, «lungo, ed invero, di non agevolissima lettura»⁵⁰, che ha prospettato due ordini diversi di censure alle disposizioni impugnate.

Il primo profilo evidenziato, pur non rilevando in quest'analisi, ha costituito un importante tema di riflessione e ha riguardato essenzialmente la possibilità di una violazione del principio di separazione dei poteri: il *vulnus* sarebbe stato provocato dal fatto che l'intervento del Governo per mezzo del decreto-legge 207 del 2012 avrebbe comportato chiare conseguenze sulle misure cautelari poste in essere dall'autorità giudiziaria tarantina. Nella seconda parte dell'ordinanza di rimessione, invece, è possibile individuare l'oggetto rilevante ai fini della presente trattazione: nelle parole del giudice di Taranto è emerso ancora una volta il *fil rouge* del bilanciamento costituzionale. Il g.i.p. ha infatti sostenuto l'ipotesi di un «irragionevole bilanciamento»⁵¹ compiuto dal Governo mediante le disposizioni oggetto d'impugnazione, in quanto sarebbe stata accordata preferenza all'iniziativa economica privata, a discapito delle esigenze di tutela della salute e dell'ambiente.

Occorre a questo punto operare un primo confronto con la pronuncia oggetto del commento. La sentenza 182 del 2017, come già esposto, a differenza della precedente decisione sul caso ILVA, ha costituito l'esito di un giudizio in via d'azione riguardante il decreto-legge 98 del 2016: il ricorso della Regione Puglia, in questo caso, non ha dato centralità alla necessità di una verifica, da un punto di vista sostanziale, della ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore. La parte ricorrente ha innanzitutto prospettato una propria interpretazione delle norme impugnate relativamente alle materie oggetto del provvedimento legislativo e soprattutto al loro inquadramento nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117 Cost. Stessa cosa ha fatto l'Avvocatura dello Stato, che ha fornito una diversa chiave di lettura riguardante le competenze coinvolte. Dietro le «etichette»⁵² delle materie disciplinate dall'art. 117 erano presenti precisi interessi pubblici di rango costituzionale, che avrebbero dovuto essere oggetto della cura delle istituzioni regionali e nazionali. Non è emerso, quindi, in maniera prevalente sugli altri temi il *fil rouge* del bilanciamento costituzionale: è sicuramente una prima importante differenza rispetto alla sentenza 85 del 2013.

Tornando alla precedente pronuncia, è necessario soffermarsi, seppure *en passant*, sul ragionamento generale svolto dalla Consulta a proposito del bilanciamento di diritti: si è

⁴⁹ VIVALDI E., op. cit.; PAMELIN D., op. cit..

⁵⁰ Cfr. ARCONZO G., *Il decreto legge "ad Ilvam" approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1, 2013, p. 36. In generale, l'articolo ha fornito una ricostruzione dettagliata dei fatti e dei singoli momenti che hanno portato al primo ricorso di fronte alla Corte Costituzionale.

⁵¹ Cfr. ARCONZO G., op. cit., 2013, p. 37.

⁵² Cfr. MORRONE A., op. cit., 2006, p. 352.

trattato, infatti, di una decisione che, da questo punto di vista, ha costituito un caso di scuola. La Corte Costituzionale ha evidenziato come, nelle circostanze in analisi così come in ogni altra situazione simile, ogni diritto fondamentale avrebbe dovuto essere considerato come parte di un tessuto costituzionale più ampio: non sarebbe stato possibile immaginare un «diritto tiranno», dotato di una forza assoluta. Sarebbe stato necessario, anche nel caso ILVA, conciliare i valori costituzionali mediante un bilanciamento che ammettesse, semmai, delle limitazioni di carattere minimo e giustificato.

Nella sentenza 85 del 2013, quindi, la tematica del bilanciamento costituzionale ha costituito sicuramente il fulcro del ragionamento del giudice. A livello concreto, però, subito dopo questa riflessione, la Corte Costituzionale ha attuato un confronto che ha di fatto suscitato più di qualche perplessità⁵³: invece che indicare la via d'uscita dal labirinto, il *fil rouge* del bilanciamento è sembrato imboccare la strada sbagliata.

Innanzitutto, la Corte Costituzionale ha accantonato il parametro dell'art. 41 Cost. che era stato richiamato nell'ordinanza di rimessione dal giudice *a quo*⁵⁴. La scelta della Consulta ha avuto delle conseguenze intuibili: l'art. 41 Cost. ha fissato precise limitazioni alla libertà d'impresa, quali la «sicurezza», la «libertà», la «dignità umana» e, per concludere, l'«utilità sociale». Quest'ultima clausola è sfuggita a una puntuale definizione da parte della Consulta nei suoi precedenti: la giurisprudenza costituzionale non è stata esplicita su quali siano i contorni e i contenuti dell'«utilità sociale». Tuttavia, è stato chiarito come ogni azione che abbia l'obiettivo di dare attuazione a dei beni costituzionalmente rilevanti possa essere classificata come un'azione che miri a conseguire un'«utilità sociale»: il diritto alla salute è, senza alcun dubbio, un interesse costituzionalmente rilevante e pertanto, rientra a pieno titolo nel concetto in questione.

Nel caso specifico della sentenza 85 del 2013, però, la Corte Costituzionale ha adottato il diritto al lavoro come primo termine di raffronto del bilanciamento che è stato operato: il diritto al lavoro ha rappresentato «l'idea-forza»⁵⁵ del primo articolo della Costituzione, la pietra angolare della Repubblica stessa: bilanciare il diritto al lavoro con qualsiasi altro valore o interesse costituzionale ha costituito e costituisce, pertanto, una prospettiva sicuramente complessa. Se la Costituzione, già di per sé stessa, ha rimarcato il ruolo di primo piano del lavoro, la sentenza 85 del 2013 si è spinta ancora più in là: nel «drammatico bilanciamento»⁵⁶ riguardante l'ILVA Taranto, il giudice costituzionale ha posto un forte accento proprio sul diritto al lavoro⁵⁷.

Non a caso, è stato evidenziato da una parte della dottrina⁵⁸ come la pronuncia 85 del 2013 abbia di fatto realizzato un «ridimensionamento»⁵⁹ del diritto alla salute. L'art. 32 della Carta Fondamentale ha riconosciuto il diritto al «benessere fisico, mentale e sociale»⁶⁰ dell'individuo e della collettività come un valore costituzionale «fondamentale»⁶¹: sulla base di una simile definizione, secondo alcuni interpreti il diritto alla salute occuperebbe una *sedes* di rilievo assoluto all'interno dell'ordinamento costituzionale e sarebbe pertanto necessaria accordargli una tutela di carattere privilegiato.

Nonostante la posizione centrale dell'art. 32 nel quadro complessivo della Costituzione, la sentenza 85 del 2013 ha ammesso una forma di *garanzia condizionata* di questo diritto: di

⁵³ CIERVO A., *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte Costituzionale sul caso ILVA*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2014, limitatamente alle pp. 133-136; SATTA V., op. cit., p. 244 e ss.; VIVALDI E., op. cit.; PAMELIN D., op. cit..

⁵⁴ VIVALDI E., op. cit.

⁵⁵ Cfr. MORTATI C., *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione*, Milano, 1972, p. 26.

⁵⁶ Cfr. MORELLI A., op. cit., p. 7.

⁵⁷ DEIDDA B., NATALE A., op. cit. p. 73.

⁵⁸ PAMELIN D., op. cit.

⁵⁹ Cfr. PAMELIN D., op. cit.

⁶⁰ Questa è, infatti, la definizione di «salute» data dall'O.M.S.

⁶¹ Il riconoscimento della natura fondamentale è operata dalla stessa Costituzione italiana.

fatto «lo stabilimento» ha potuto continuare «la sua produzione senza che il miglioramento delle condizioni di salute sia [stato] né immediato né certo»⁶². L'effettiva tutela della salute è stata subordinata al graduale risanamento dell'impianto e del territorio circostante: si sarebbe trattato chiaramente di un'operazione difficoltosa, che avrebbe richiesto misure eccezionali e un arco di tempo prolungato. Non sarebbe stato possibile, d'altronde, rimuovere immediatamente gli effetti dell'inquinamento dovuto ai fumi dell'ILVA⁶³.

È stato detto che il diritto alla salute sul breve periodo avrebbe subito una «soportabile compressione»⁶⁴. Occorre domandarsi, tuttavia, se sia davvero possibile consentire contrazioni di un diritto fondamentale che siano così invadenti e incisive. Si è trattato davvero di limitazioni sopportabili? Resta fermo il dato di fatto che, dai test di bilanciamento attuati sia dal legislatore col decreto-legge 207 del 2012 che dalla Corte Costituzionale nella sentenza 85 del 2013, il diritto alla salute ne sia uscito «ridimensionato».

Se la sentenza 85 del 2013 ha costituito un *leading case* in materia di bilanciamento, nonostante le criticità evidenziate nell'attuazione concreta di questa tecnica decisoria, non è possibile dire lo stesso per quanto riguarda la sentenza 182 del 2017. Come già scritto, il ricorso della Regione Puglia in questo caso non ha sottoposto espressamente alla Corte alcuna questione giuridica sostanziale in materia di bilanciamento. La motivazione della sentenza, pertanto, si è limitata a riassumere il percorso già tracciato dal *fil rouge* nella pronuncia precedente e nei vari interventi legislativi che si sono susseguiti.

È necessario, a questo punto, avviarsi verso le conclusioni del confronto fra sentenze e sintetizzare, almeno in parte, alcune delle considerazioni già svolte nel ragionamento precedente. In primo luogo, è stato già scritto come la controversia che ha portato alla sentenza 182 del 2017 riguardasse anche il riparto di competenze ex art. 117 Cost. È stato detto anche che le competenze in questione spesso trovino fondamento su precisi valori costituzionali.

A questo punto, è possibile aggiungere un ulteriore elemento di riflessione: quando si fa riferimento al decreto 98 del 2016 e agli interessi costituzionali ponderati dal potere politico in questa normativa, occorre considerare che si è trattato degli stessi interessi costituzionali che sono stati coinvolti nel bilanciamento compiuto dal decreto-legge 207 del 2012; si è trattato, ancora una volta, dei beni costituzionali del lavoro, della salute, dell'ambiente e dell'iniziativa economica privata.

Nella prima pronuncia della Corte Costituzionale, quella del 2013, gli interessi costituzionali richiamati hanno assunto il *nomen iuris* di «diritti»: la sentenza è stata emessa all'esito di un giudizio promosso in via incidentale, originato dall'ordinanza di un giudice *a quo*; era stato sollevato un dubbio sulla legittimità costituzionale del bilanciamento fra diritti compiuto dal legislatore, e la Corte Costituzionale è stata chiamata a una verifica. Nella decisione del 2017, invece, questi stessi interessi costituzionali sono stati considerati come competenze: è stata diversa l'origine del giudizio, essendo stato avviato da un ricorso in via diretta della Regione Puglia; è stato diverso il contraddittorio fra le parti, essendo una parte rappresentata dall'istituzione regionale e l'altra dal Governo nazionale; è stato diverso il terreno del confronto, tutto incentrato sul riparto di competenze e sulla «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato. Tuttavia, gli interessi costituzionali coinvolti, di fondo, sono stati gli stessi.

Raffrontando i due giudizi costituzionali, è quindi possibile comprendere la natura dei due fili rossi che hanno percorso l'intera vicenda dell'ILVA: il *fil rouge* dell' «interesse

⁶² Cfr. BONI M., *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 del 2013)*, in *Federalismi*, n. 3, 2014.

⁶³ PALMISANO S., op. cit., p. 111.

⁶⁴ Cfr. BONI M., op. cit.

nazionale» e quello del bilanciamento costituzionale, di fatto, possono essere considerati come un unico *trait d'union* che ha accomunato i vari anelli (legislativi e di giustizia costituzionale) della catena; questo stesso *trait d'union*, in particolar modo, è costituito dalla presenza, al di sotto delle norme e dei fatti ogni volta presi in considerazione, degli stessi valori costituzionali meritevoli di tutela.

Vi è poi un ulteriore punto di contatto fra le due sentenze che è necessario sottolineare. La sentenza 85 del 2013, è stato detto, ha rappresentato una delle pietre miliari della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di bilanciamento. Se è vero che la Corte Costituzionale non ha compiuto alcun test di questo tipo nella sentenza 182 del 2017, il *fil rouge* del bilanciamento ha comunque continuato a fungere da guida nel ragionamento compiuto dalla Consulta: in particolar modo, la Corte Costituzionale è stata chiamata a valutare la corretta attuazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione. Quale sarebbe dovuta essere la corretta modalità di coordinamento fra potere politico nazionale e regionale, se non l'impostazione di una giusta modalità di bilanciamento degli interessi, che permettesse l'ascolto del punto di vista della Regione Puglia? La Corte Costituzionale, in definitiva, non ha verificato la correttezza del bilanciamento compiuto dal legislatore a livello materiale, ma ha valutato se vi fosse stata da parte del Governo la predisposizione di uno spazio di confronto che potesse dare effettiva attuazione alla leale collaborazione, realizzando dei test di bilanciamento in forma condivisa. Proprio in questo sta un'ulteriore differenza fra la prima e la seconda pronuncia della Corte: nel primo caso, il giudice costituzionale si è immerso nella sostanza del bilanciamento, nel secondo caso ha valutato esclusivamente la conformità del suo involucro formale al principio di leale collaborazione.

Per concludere, è giusto aggiungere un ultimo elemento a questa riflessione comparativa. Il «Piano di tutela ambientale e sanitaria» più volte menzionato dal giudice costituzionale nella sentenza 182 del 2017, di fatto ha incarnato una delle varie decisioni di bilanciamento compiute dal potere amministrativo nel caso ILVA.

A sostegno di questa affermazione, è possibile citare anche la sentenza 85 del 2013, che ha riconosciuto l'Autorizzazione Integrata Ambientale come «punto d'equilibrio» fra gli interessi costituzionali in gioco nella vicenda dell'acciaieria di Taranto⁶⁵. Il provvedimento ha stabilito modalità e tempi di adeguamento degli impianti industriali, così da consentire una riduzione progressiva dei rischi per la salute: l'atto è stato il risultato di un procedimento amministrativo, che ha raccolto una pluralità di contributi tecnici e gestionali, realizzando il bilanciamento in maniera graduale. Per mezzo dell'A.I.A. si è quindi progressivamente realizzata una ponderazione degli interessi in sede amministrativa⁶⁶.

Si può arrivare alla stessa conclusione anche per quanto riguarda il «Piano di tutela ambientale»: anche questo atto amministrativo, di fatto, ha realizzato una valutazione complessiva degli interessi costituzionali in gioco. È stato il risultato di un procedimento amministrativo accostabile a quello dell'A.I.A. e ha fissato prescrizioni molto simili a quelle già introdotte da quest'ultimo atto. Probabilmente, il punto di contatto più forte fra le due sentenze sta proprio in questo punto: nel riconoscere, più o meno espressamente, la funzione di concretizzare un test di bilanciamento (passato, o anche futuro, se si considera che il «Piano di tutela» può essere modificato) in capo a un atto amministrativo.

Per concludere, il caso dell'acciaieria ILVA di Taranto ha rappresentato e rappresenta tutt'ora, senza ombra di dubbio, una delle principali sfide che il diritto costituzionale italiano (e non solo il diritto costituzionale) è stato chiamato ad affrontare negli ultimi tempi. Col passare degli anni, per di più, sono aumentate le variabili coinvolte in questa vicenda: basti pensare ai recenti ricorsi amministrativi avanzati di fronte al TAR di Lecce dalla

⁶⁵ ONIDA V., op. cit., p. 1494 ss.

⁶⁶ VIVALDI E., op. cit.

Regione Puglia e dal Comune di Taranto, impugnando il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, in data 29 settembre 2017, ha modificato proprio il «Piano di tutela ambientale e sanitaria». L'udienza di discussione è attesa per il 6 marzo 2018, subito dopo la data delle imminenti elezioni parlamentari.

Oltre a questo primo giudizio ancora aperto, bisogna considerarne anche un altro, di diverso tenore, pendente ormai da qualche anno di fronte alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: il Palazzo di Giustizia di Strasburgo ha accolto nell'aprile 2016 la richiesta di 182 cittadini di Taranto riguardante l'accertamento dei profili di responsabilità dello Stato italiano per possibili violazioni del diritto alla vita, così come disciplinato dall'art. 2 della Convenzione E.D.U.⁶⁷.

Non resta che attendere gli esiti dei giudizi ancora pendenti, nella convinzione che la vicenda dell'ILVA offrirà (purtroppo) ancora molti possibili spunti di riflessione: il *fil rouge*, in fondo, non è stato ancora del tutto riannodato. La vicenda dell'acciaieria, insomma, sembra essere lontana da una soluzione e, allo stesso tempo, potrebbe addirittura porre dilemmi ulteriori al giurista anche negli anni che verranno.

** Dottore in Giurisprudenza, Università di Bologna

⁶⁷ PAMELIN D., op. cit. Si fa riferimento, in particolar modo, ai ricorsi *Cordella e altri contro Italia* e *Ambrogio Melle e altri contro Italia*, richieste numero 54414/13 e 54264/15.