

Ancora sul petrolchimico di Priolo: giudice naturale, ragionevolezza intrinseca e decreto-legge

di Roberto Bin

1. Non si può dire che la sent. 38/2025 sia una decisione imprevista, né che sia imprevista la questione sollevata davanti alla Corte costituzionale. Viene infatti riproposto alla Corte un problema lasciato aperto dalla sent. 105/2024 sul “caso Priolo”¹. Nella decisione precedente la Corte affrontava una questione di legittimità del decreto-legge 2/2023 (lo stesso che viene nuovamente impugnato ora), che introduceva una norma “generale e astratta” (infatti modifica l’art. 104 bis, comma 1-bis.1 delle *Norme di attuazione del codice di procedura penale*) allo scopo di bloccare le iniziative dei giudici di Siracusa che avevano disposto il sequestro di stabilimenti industriali costituenti il cosiddetto Polo petrolchimico siracusano.

La motivazione della sent. 105, molto ricca di riferimenti al sistema internazionale e costituzionale di tutela dei beni ambientali, non mancava di sottolineare con una certa enfasi il significato della recente riforma degli artt. 9.3 e 41.2 Cost., con la quale si sono rafforzate le ragioni di tutela dell’ambiente, oltre che della salute umana. Posta al confronto con questo contesto, l’operazione condotta dal Governo con il decreto-legge risultava piuttosto meschina: veniva modificata una disposizione di attuazione del codice di procedura penale, al solo fine di sovrapporre un provvedimento ministeriale alle valutazioni del GIP di Siracusa, che - nel corso di un procedimento penale per varie ipotesi di reato, tra cui il delitto di disastro ambientale aggravato - aveva disposto il sequestro del depuratore biologico, in cui convogliano gli scarichi dei grandi utenti del Polo petrolchimico. Come sottolineava la sent. 105, «nonostante lo stretto legame esistente con la vicenda giudiziaria che ne rappresenta l’*occasio*, la disposizione censurata non costituisce una legge-provvedimento, ma detta una disciplina generale e astratta, e dunque potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi». Questa è una premessa su cui affonda le sue radici la sentenza in commento e su cui sarà necessario ritornare nella conclusione di questo commento.

Che la questione avrebbe avuto un seguito era però scontato, dato che nella sent. 105 la Corte si è arrestata su un crinale assai precario. Il decreto-legge prevede che il provvedimento interministeriale in cui si fissa il «punto di bilanciamento» tra gli interessi in gioco paralizzi i giudici locali: qualsiasi loro provvedimento che vada in senso diverso avrebbe dovuto essere impugnato davanti al Tribunale di Roma. Siccome la sentenza 105 non annullava i provvedimenti amministrativi emanati dal Governo, pur evidenziandone i motivi di evidente incostituzionalità², i giudici siracusani si sono comportati di conseguenza, disapplicando le «misure» dettate dal

¹ In questa *Rivista* 2024, 1007 s. Ho dedicato al commento di questa sentenza *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024, in Consulta online, giurcost.org/studi/bin3.pdf*

² Si veda in particolare, nella sent. 105/2024, il punto 5.3.2. del diritto.

decreto interministeriale (e perciò rinnovando il sequestro), poiché hanno giudicato «non ricorrenti le condizioni descritte dalla Corte costituzionale per ritenere operante una legittima procedura di bilanciamento degli interessi in gioco»; il Governo ricorre pertanto al Tribunale di Roma, che però sospende il giudizio e solleva davanti alla Corte la questione della legittimità dello “spostamento” della competenza giurisdizionale, in violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge. Di ciò si occupa la sentenza in commento.

2. La sentenza 38/2025 va segnalata anzitutto per la vasta trattazione del principio del giudice naturale, tema su cui la giurisprudenza costituzionale da tempo non si pronunciava così diffusamente. Il tema specifico che viene affrontato è se lo spostamento di competenze, con effetti anche *in procedimenti in corso*, sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge: la risposta, afferma la Corte, dev'essere positiva se «tale spostamento sia (a) determinato da una disciplina legislativa di portata generale, (b) motivato da esigenze di rilievo costituzionale, e (c) ancorato a presupposti obiettivi stabiliti dalla legge stessa»; se ricorrono queste condizioni il giudice che risulta competente può dirsi anch'esso «precostituito per legge», perché è chiaramente individuabile in base alle indicazioni fornite dalla legge.

Questo è il principio generale. Nel caso concreto in esame c'è però un aspetto particolare che impedisce l'applicazione del principio. Lo si può intravedere correttamente solo se si scioglie un «nodo esegetico» preliminare: «se un provvedimento del giudice che comporti l'interruzione dell'attività produttiva di un'azienda sequestrata esorbiti dalla mera gestione e comporti una modifica del vincolo cautelare a suo tempo disposto, risultando così soggetto ad appello ai sensi dell'art. 322-*bis* cod. proc. pen.; ovvero costituisca mero atto esecutivo di gestione del bene sequestrato, come tale impugnabile soltanto con incidente di esecuzione». La risposta della Corte è ferma: ogni provvedimento che riguardi la prosecuzione dell'attività di un'impresa i cui beni siano già assoggettati a sequestro non può essere considerato quale mero atto di gestione del bene sequestrato, ma incide «in misura macroscopica» sui diritti dell'imprenditore e determina una modificazione dello stesso vincolo cautelare. È perciò necessario che a chi subisce tale provvedimento sia assicurato un rimedio giurisdizionale effettivo. Il che significa che ogni provvedimento con cui il giudice disponga l'interruzione dell'attività di uno stabilimento o impianto sequestrato dev'essere impugnabile in via ordinaria attraverso l'appello cautelare (art. 322-*bis* cod. proc. pen.). L'impugnazione prevista dal decreto-legge 2/2023 non è affatto un nuovo mezzo di impugnazione prima non contemplato dall'ordinamento, ma «costituisce *lex specialis* rispetto alla previsione generale di cui all'art. 322-*bis* cod. proc. pen.», posta in deroga alla comune disciplina dell'appello cautelare, in quanto allarga la legittimazione a ulteriori soggetti istituzionali (le autorità di Governo); e

soprattutto perché individua il giudice competente a conoscere dell'impugnazione nel Tribunale di Roma.

E tuttavia la Corte non ritiene che questo mutamento del giudice nel corso di un procedimento cautelare già avviato sia di per sé lesivo del principio del giudice naturale. Quella che viene censurata è la «irragionevolezza intrinseca» della norma che fa scattare il cambio di giurisdizione, trasferendola da Siracusa a Roma, solo per l'impugnazione dei provvedimenti dei giudici locali che siano critici nei confronti dell'atto governativo, non per gli altri: «ne consegue l'evidente incongruità della disciplina rispetto alla sua finalità: ciò che a sua volta si traduce in un vizio di irrazionalità, intesa quale *species* dell'irragionevolezza intrinseca, della legge» (punto 4.3.1. del diritto).

3. Qualche riflessione merita il ricorso sempre più frequente che la Corte fa a questa figura retorica nella sue motivazioni. L'espressione è stata usata anche in passato, ma senza particolari significati (v. per es. sent. 156/1988). È negli ultimi anni che invece la «irragionevolezza intrinseca» è diventata una figura pregnante nella giurisprudenza costituzionale, sin da comparire di recente persino in alcuni dispositivi, che dichiarano l'infondatezza della questione «in riferimento all'art. 3, sotto il profilo della intrinseca irragionevolezza»³. È stata offerta dalla Corte anche una spiegazione teorica del significato specifico di questo *standard* di giudizio: «secondo la costante giurisprudenza di questa Corte», il principio di ragionevolezza è leso quando si accerti «una irrazionalità *intra legem*, intesa come “contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata”... In tal caso, il giudizio di ragionevolezza consiste “in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere”»⁴. In questo uso argomentativo, dunque, si indica un'applicazione del principio di eguaglianza che non è legata al confronto tra fattispecie collegate dalla stessa *ratio legis*, ma implica un controllo sulla *congruità* del mezzo rispetto al fine, della fattispecie rispetto alla *ratio*: nulla di nuovo, dato che da molto tempo si era segnalato che, nell'applicazione del criterio di ragionevolezza, accanto al confronto “trilaterale” tra fattispecie, è presente anche la valutazione della «congruità della norma rispetto al suo fine (rispetto alla *ratio*, che segna il “punto di rilevanza” del procedimento analogico)»⁵

Nal “caso Priolo” sarebbe questa congruità a risultare mancante. Ma è così?

Spiega la sentenza in commento che «la disposizione censurata attribuisce la competenza al Tribunale di Roma a conoscere dell'appello soltanto contro il provvedimento del giudice che, a valle dell'adozione delle misure governative di bilanciamento, abbia negato l'autorizzazione a proseguire l'attività produttiva, ma non

³ Così sentt. 184/2024, a firma di Navarretta, e 122/2024, a firma Pitruzzella.

⁴ Sent. 195/2022, a firma Navarretta (punto 8 del diritto): sono omessi i riferimenti ai precedenti citati.

⁵ R. BIN, *Diritti a argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè 1992, 46.

contro l'eventuale provvedimento che tale autorizzazione abbia invece rilasciato, in ottemperanza alle indicazioni governative». Ecco «l'evidente incongruità della disciplina rispetto alla sua finalità», che sarebbe quella di «maturare unitarietà di indirizzi applicativi su tutto il territorio nazionale» e di «mantenere una specializzazione» dell'organo giudicante in tutte le decisioni che attengono alla prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti o impianti in relazione ai quali il Governo abbia dettato specifiche misure di bilanciamento. Ma che questa sia la *ratio legis* è una generosa rilettura offerta dalla Corte ad un provvedimento legislativo la cui *mens legis* è fin troppo evidente; ed è in qualche modo chiarita dalla stessa *Relazione* del Governo al disegno di legge di conversione: siccome nella valutazione della questione «assume centralità il bilanciamento tra i valori giuridici protetti dalle norme penali e l'interesse nazionale all'approvvigionamento dei beni e servizi prodotti dall'impresa oggetto di sequestro che riguardano tutto il territorio nazionale», si è ritenuto necessario «individuare la competenza sull'impugnazione in capo ad un'unica autorità, individuata nel tribunale di Roma, anche allo scopo di mantenere unitarietà di indirizzi applicativi ecc.». Ma è chiaro che quello che va mantenuto fermo è l'indirizzo stabilito dal Governo, che deve prevalere su qualsiasi altra valutazione; per cui se il giudice del luogo accetta e si conforma all'indirizzo del Governo, la "sua" giurisdizione deve essere confermata, altrimenti gli viene sottratta. Come già spiegava con chiarezza la sent. 105, «quest'ultima previsione sembra dunque operare, nella logica – invero, non proprio cristallina – del legislatore, come una sorta di "freno di emergenza" nell'ipotesi in cui il giudice, nonostante l'adozione da parte del Governo delle "misure" ... concepite quali vincolanti per l'autorità giudiziaria, abbia comunque negato l'autorizzazione a proseguire l'attività». È un po' una caratteristica di ogni "freno d'emergenza", che va tirato solo quando il veicolo si trovi davanti ad un ostacolo imprevisto, non quando tutto funziona a dovere.

Insomma, non c'è alcuna discrasia tra la *ratio* e lo strumento normativo apprestato, ma un'evidente lesione del principio della naturalità del giudice, che viene derogato al solo fine di rafforzare l'indirizzo politico del Governo. Il dispositivo della sentenza in commento non risparmia la disposizione impugnata, censurata per la sua "irrazionalità intrinseca"; ma la vera "vittima" della sentenza è il principio sancito dall'art. 25.1 Cost., che, svuotato di qualsiasi valore sostantivo specifico, finisce con salvarsi soltanto con il ricorso al sempre troppo abusato principio di ragionevolezza.

4. Un ultimo cenno merita l'approdo definitivo della Corte costituzionale (con il conforto – va detto - della dottrina largamente prevalente) alla totale parificazione del decreto-legge alla legge. L'art. 25.1 Cost. vieta di derogare al principio del «giudice naturale precostituito per legge» e nella sentenza in commento sembra implicito che nel termine 'legge' vada incluso anche il decreto-legge. A tal punto è giunta l'equiparazione che nella sentenza precedente, riassunta all'inizio di questa nota, si sottolinea che «nonostante lo stretto legame esistente con la vicenda giudiziaria che

ne rappresenta l'*occasione*, la disposizione censurata non costituisce una legge-provvedimento, ma detta una disciplina generale e astratta»⁶. Qualcosa suona stonato: che un decreto-legge sia collegato all'*occasione* che lo genera dovrebbe apparire come un pregio, anzi una necessità, non un difetto; mentre qualche dubbio può essere indotto proprio dal suo disporre in termini di *generalità e astrattezza*.

Da tempo la lettera dell'art. 77.2 Cost. – laddove consente al Governo di adottare «provvedimenti provvisori con forza di legge» - è stata riletta al fine di destituire di significato tecnico il termine «provvedimento»: è comune opinione che esso non vada inteso come contrapposto a «atto normativo», ma si riferisca soltanto all'urgenza del «provvedere» che giustificerebbe l'atto del governo, per il resto del tutto assimilabile alla legge formale⁷. Persino la penna sempre attenta di Vezio Crisafulli, scrivendo per la Corte costituzionale, afferma che «è pacificamente ammesso, ed è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, che la parificazione alle leggi formali degli atti "aventi forza di legge" (tra i quali certamente rientra il decreto legge) abilita tali atti a incidere validamente, al pari delle leggi, nelle materie a queste riservate»⁸. Eppure a quel termine «provvedimento» qualche significato deve essere riconosciuto⁹, sia pure nel senso che tutto ciò che il decreto-legge contiene deve essere giustificato dallo stato di «necessità ed urgenza» a cui l'art. 77.2 Cost. si riferisce autorizzando l'eccezionale ricorso alla decretazione d'urgenza¹⁰. Ma, se si accetta questa premessa, il potere riconosciuto al Governo dovrebbe essere assoggettato ai vincoli tipici del potere discrezionale. Com'è stato sostenuto di recente «se il potere ex art. 77 Cost. è stato conferito per un fine, in vista di quel fine il Governo dovrà scegliere il contenuto da assegnare all'intervento: è nella predisposizione dei mezzi che emerge la natura discrezionale dell'atto e il limite per il Governo-legislatore risulta dalla necessaria rispondenza del contenuto dell'atto alla sua causa»¹¹.

La sentenza in commento non sembra rientrare in questa cornice. Il contenuto del decreto-legge è apprezzato non per il suo carattere sia pure genericamente «provvedimentale», ma, tutto all'opposto, per contenere una disciplina generale e astratta, genuinamente normativa. Non è la prima volta che la Corte è chiamata a giudicare della legittimità di modifiche alle regole sulla giurisdizione provocate dalla decretazione d'urgenza: ma di solito nei casi precedenti tali modifiche non erano state introdotte dall'atto del Governo, bensì dalla legge di conversione¹² che, per quanti

⁶ L'argomento è ripreso nella decisione in commento (punto 3.1.5 del diritto).

⁷ Sul peso che hanno avuto sul fenomeno «le indulgenti interpretazioni dottrinali» si interroga già L. PALADIN, *Art. 77, in La formazione delle leggi*, II, *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma 1979, 58.

⁸ Sent. 184/1974. Nella giurisprudenza costituzionale più recente si veda per es. la nota sent. 10/2015, a proposito della riserva di legge posta dall'art. 23 Cost.

⁹ Anche se è stato notato da tempo che il carattere provvedimentale del decreto-legge è «il requisito più trascurato, più violato dalla prassi costituzionale»: A. CELOTTO, *L'"abuso" del decreto-legge*, Padova, CEDAM 1997, 451.

¹⁰ Cfr. in particolare F. SORRENTINO, *La Corte costituzionale tra decreto-legge e legge di conversione: spunti ricostruttivi*, in *Diritto e società* 1974, 520.

¹¹ B. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli, ES 2018,

¹² Si vedano, a titolo di esempio, le sentenze 237/2007, 64/2008, 108/2009, 237/2013.

limiti e vincoli possa avere, è un atto sicuramente meno «orientato alla sua causa»¹³. Che le norme che cambiano la competenza dei giudici siano introdotte in via di urgenza per divenire operative solo dopo che il Governo abbia emanato i provvedimenti di esecuzione del decreto-legge stesso appare davvero estraneo a qualsiasi requisito si possa richiedere alla decretazione d'urgenza, la quale «entrerebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo»¹⁴.

La storica sentenza 360/1996 ha segnato una tappa nella giurisprudenza costituzionale sui decreti-legge ed ha posto un fermo alla “normalizzazione” dell’abuso della decretazione d’urgenza. Allora la Corte partì da un punto fermo e indiscutibile del testo costituzionale, che «non offre alternative al carattere necessariamente provvisorio della decretazione d'urgenza»: bastò quella sentenza per fermare la dilagante prassi della “reiterazione”, il segno più tangibile dell’abuso del decreto legge, che infatti per alcuni anni smise di essere il canale più frequentato della foga normativa del Governo. A trent’anni di distanza l’abuso della decretazione d’urgenza è ritornato ad essere macroscopico; le parole della Corte di allora calzano perfettamente alla situazione odierna, perché l’abuso ha ripreso «a incidere negli equilibri istituzionali, alterando i caratteri della stessa forma di governo e l'attribuzione della funzione legislativa ordinaria al Parlamento»¹⁵. È una conseguenza che la sentenza in commento non sembra avvertire, anzi pare accettare e consolidare proprio laddove sottolinea che il decreto-legge non va valutato in connessione all’*occasione*, ma apprezzato per la generalità e astrattezza del suo contenuto normativo, destituendo di qualsiasi significato il testo dell’art. 77 Cost. Ma, come insegnava Edward H. Levi¹⁶, per quanto possano essere ambigue le parole scritte - e quelle della Costituzione lo sono di certo - l’esistenza di una costituzione scritta aumenta la libertà dei giudici, i quali possono sempre abbandonare ciò che avevano affermato nella lunga successione dei loro precedenti per ritornare a ciò che nel testo è scritto. C’è da augurarselo.

¹³ L’espressione è di B. DOMENICALI, *op. cit.*, 35.

¹⁴ Così la sent. 220/2013 (punto 12.1 del diritto).

¹⁵ Sent. 360/1996 (punto 4 del diritto).

¹⁶ *An Introduction to Legal Reasoning*, Chicago and London 1949, 58 s.