

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

IL DIRITTO COSTITUZIONALE DELL'AMBIENTE DOPO LA RIFORMA: ALCUNE CONFERME E QUALCHE (INATTESA) NOVITÀ NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 105/2024

Posted on 25 Luglio 2024 by [Matteo Greco](#)

1. A circa sette anni di distanza dall'[ultima sentenza sul "caso Ilva"](#), con la [decisione n. 105/2024](#), la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla legittimità di una disciplina che autorizza – in deroga agli ordinari meccanismi procedimentali – misure governative volte ad assicurare la continuità produttiva di grandi stabilimenti industriali, nonostante il sequestro degli impianti da parte dell'autorità giudiziaria. Si tratta, nello specifico, della procedura prevista dal nuovo comma 1-*bis*.1 dell'art. 104-*bis* norme att. c.p.p., introdotta dal c.d. "[decreto Priolo](#)" e destinata a regolare i poteri di amministrazione spettanti al giudice del sequestro penale su stabilimenti (o parti di essi) dichiarati di "interesse strategico nazionale" ai sensi dell'art. 1 del [primo "decreto salva-Ilva"](#); nonché su stabilimenti e infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva.

Le censure del giudice *a quo* si concentrano, in particolare, sul quinto periodo della nuova disposizione codicistica, che vincola l'autorità giudiziaria ad autorizzare la prosecuzione dell'attività industriale se,

“nell’ambito della procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale”, il Governo ha adottato “misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento” tra le esigenze di tutela della salute e dell’ambiente, e quelle connesse alla prosecuzione delle attività.

In estrema sintesi, secondo il GIP del Tribunale di Siracusa, tale schema normativo non avrebbe assicurato un adeguato bilanciamento tra il complesso degli interessi costituzionali coinvolti, vincolandolo ad autorizzare la prosecuzione dell’attività produttiva anche nel caso in cui le misure adottate si dovessero rivelare inadeguate rispetto alle esigenze di tutela della salute e dell’ambiente.

2. Può fin da subito osservarsi che la Corte ha nel complesso riscontrato positivamente i dubbi del giudice *a quo*, ritenendo la disposizione impugnata costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede che le misure ivi indicate si applichino per un periodo di tempo non superiore a 36 mesi.

Muovendo dal presupposto che non può considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consente al Governo di dettare, in via interinale, “misure di bilanciamento” e che vincola, al contempo, il giudice del sequestro a consentire la prosecuzione dell’attività degli stabilimenti interessati, nell’ottica dei Giudici costituzionali il problema non è tanto il vincolo posto nei confronti dell’autorità giudiziaria, quanto piuttosto le condizioni che ne garantiscono la costituzionalità.

In questo senso, *“una disposizione come quella all’esame”* – precisa la Corte – *“potrebbe trovare legittimazione costituzionale soltanto in quanto si presenti come disciplina interinale, che consenta di non interrompere un’attività produttiva ritenuta di rilievo strategico per l’economia nazionale o per la salvaguardia dei livelli occupazionali, nel tempo strettamente necessario per portare a compimento gli indispensabili interventi di risanamento ambientale e riattivare gli ordinari meccanismi procedurali previsti dal d.lgs. n. 152 del 2006”*. Da qui la scelta di intervenire con una pronuncia additiva che introduce un termine di durata massima delle misure adottate dal Governo, individuandolo in quello di 36 mesi previsto dal “decreto salva-ilva” del 2012, a suo tempo introdotto per soddisfare l’analoga esigenza di

assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale, sottoposti a sequestro preventivo. Per il resto, i Giudici costituzionali fanno salva la disciplina impugnata dandone una interpretazione costituzionalmente orientata.

Nel fare ciò, il confronto con i precedenti sul "caso Ilva" è stato inevitabile. In particolare, la [sentenza n. 85/2013](#) ha rappresentato un "*punto di riferimento naturale*" nelle motivazioni dei Giudici costituzionali non soltanto per le evidenti analogie tra le questioni oggetto dei due giudizi, ma anche in ragione dei profili differenziali che attengono alla formulazione dei parametri costituzionali coinvolti. Infatti, con la sentenza n. 105/2024, per la prima volta, la Corte ha dato applicazione ai riformati artt. 9 e 41 Cost., offrendo alcune importanti indicazioni interpretative, che confermano solo in parte i contenuti di quel diritto costituzionale dell'ambiente di matrice giurisprudenziale, opportunamente ricostruito e sistematizzato dalla migliore dottrina.

Viene innanzitutto chiarito che la previsione di tre distinti oggetti di tutela, nel contesto del nuovo comma 3 dell'art. 9 Cost., non si pone in contrasto con la consolidata concezione unitaria della tutela ambientale. Per i giudici costituzionali, infatti, "biodiversità" ed "ecosistemi" altro non rappresentano che "*specifiche declinazioni*" del bene ambiente inteso in senso unitario, autonomo rispetto al paesaggio e alla salute umana, "*per quanto ad essi naturalmente connesso*". Sembra così trovare conferma la posizione di chi in dottrina sostiene la possibilità di individuare, a seguito della riforma, due distinte ma interconnesse nozioni costituzionalmente rilevanti di ambiente: quella di ambiente *in senso lato*, inteso come sistema complesso, formato dall'insieme delle relazioni fra plurimi fattori di ordine ecologico, sociale, culturale ed economico; e quella di ambiente *in senso stretto*, espressa dai lemmi "ecosistemi" e "biodiversità", riferibile ai soli fattori di ordine ecologico (in questo senso v. [Monteduro 2022](#)). In questa prospettiva, diventa più chiaro il rapporto tra i diversi oggetti di tutela: la disciplina dell'ambiente *in senso lato*, con le relative scelte di bilanciamento tra i fattori coinvolti, troverebbe il suo fondamento e il suo limite costituzionale nella protezione dell'ambiente *in senso stretto*, in quanto l'integrità di ecosistemi e biodiversità si configura come un

presupposto logico, prima ancora che giuridico, per l'integrità dell'ambiente in senso lato. In questo modo, assumerebbe un autonomo significato il *principio di primarietà* della tutela ambientale, ad oggi difficilmente distinguibile, nell'interpretazione invalsa in dottrina e giurisprudenza, dai principi di integrazione e di ragionevole bilanciamento.

Novità interessanti emergono sul fronte della qualificazione giuridica del "valore ambiente".

Rievocando un [precedente](#) tanto noto quanto isolato della propria giurisprudenza, la Corte ha riconosciuto che la riforma ha costituzionalizzato la tutela dell'ambiente come "*diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività*", precisando che "*esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali*", nonché "*la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale*". Una tale impostazione smentisce quanto sostenuto dalla dottrina maggioritaria, che ha sempre escluso la possibilità di riconoscere un diritto soggettivo "all'ambiente", autonomo rispetto al diritto alla salute, in favore di una visione oggettiva della tutela ambientale, avallata dalla costante giurisprudenza costituzionale, come *valore* o *principio fondamentale* (tra tutti, v. [Cecchetti 2022](#)).

E tuttavia, nella prospettiva che emerge dalla sentenza n. 105/2024, le diverse impostazioni dogmatiche non si escludono reciprocamente, rappresentando due facce della stessa medaglia. Infatti, a fronte della riconosciuta esistenza di un "*mandato*" costituzionale di tutela dell'ambiente, la Corte impiega la categoria dei diritti soggettivi in modo da qualificare giuridicamente la pretesa a che lo Stato si attivi in vista della sua effettiva attuazione. In questa prospettiva, a ben vedere, il diritto all'ambiente non si configura come un diritto a prestazione *in senso stretto*, ma come un *diritto di protezione* (o "obbligo di protezione", dalla prospettiva del soggetto passivo, lo Stato): figura dogmatica poco indagata da parte della dottrina italiana, la cui peculiarità risiede nel fatto che "il comportamento attivo richiesto allo Stato per la relativa attuazione non consiste, come nel caso dei diritti sociali, nell'erogazione di utilità

materiali, né nell'adozione di misure altrimenti ampliative della sfera giuridica dei relativi titolari, bensì nella limitazione delle libertà di soggetti terzi" ([Gallarati 2024, 3](#)). Una chiave di lettura, questa, che sembra trovare conferma nella nuova formulazione dell'art. 41, comma 2, Cost., secondo cui l'iniziativa economica privata deve necessariamente svolgersi in modo da non "recare danno" alla salute o all'ambiente. Qual è il *danno* costituzionalmente rilevante? Detto altrimenti, in cosa consiste precisamente il *danno* che lo Stato è costituzionalmente obbligato ad evitare, limitando la libertà economica privata? Il danno immediato, ovviamente, ma anche quello futuro. Infatti, l'obbligo costituzionale di protezione dell'ambiente travalica gli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, per ricomprendere anche gli "interessi delle future generazioni". Non è un caso, infatti, che la Corte abbia utilizzato per ben due volte l'espressione "sostenibilità costituzionale", al fine di meglio specificare la peculiare declinazione intertemporale che assume il giudizio di legittimità costituzionale, alla luce delle nuove esigenze di tutela indicate dal riformulato art. 9 Cost. (cfr. [Camerlengo 2023](#)). In questa prospettiva, il giudizio sulla ragionevolezza delle scelte del legislatore non si risolve soltanto in una verifica di costituzionalità immediata (nel tempo presente), ma si proietta verso il futuro: sarà, dunque, "l'adeguamento al futuro della norma a certificarne la conformità nel presente; non più l'inverso" ([Carducci 2024, 5](#)).

3. Ebbene, riportando l'attenzione sull'esito del giudizio, le non marginali novità introdotte dalla riforma non hanno determinato radicali soluzioni di continuità rispetto ai precedenti sul "caso Ilva". Anzi, le indicazioni desumibili dalla sentenza n. 85/2013 hanno rappresentato un vero e proprio criterio di valutazione della conformità della disposizione impugnata rispetto ai nuovi parametri costituzionali. Si pensi, ad esempio, alla scelta del termine di 36 mesi entro cui realizzare gli interventi previsti dalle "misure di bilanciamento", considerato una "soluzione costituzionalmente adeguata" proprio perché già ritenuto tale in occasione della pronuncia del 2013.

Ciononostante, la novella costituzionale ha senz'altro contribuito a focalizzare l'attenzione su aspetti non specificati nei due noti precedenti

sul “caso ilva”. Il riferimento è alla doverosa proiezione intertemporale del bilanciamento di interessi, che ha consentito alla Corte di porre l’accento sul carattere della inderogabilità del termine entro cui realizzare le misure governative di risanamento ambientale, vero *pactum dolens* dell’intera vicenda Ilva. Per i Giudici costituzionali, infatti, l’assenza di un termine finale come quello previsto dal “decreto salva-ilva” del 2012, finisce per dare vita, di fatto, ad *“un sistema di tutela dell’ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inidonei ad assicurare che, a regime, l’esercizio dell’attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all’ambiente”*. In questo modo, lo schema argomentativo sancito dalla nota sentenza del 2013 non sembra essere superato, quanto piuttosto meglio specificato con il riferimento al carattere della necessaria temporaneità delle misure adottate all’esito di un procedimento derogatorio rispetto agli ordinari meccanismi autorizzativi.

Non di poco conto è la scomparsa nelle motivazioni della sentenza n. 105/2024 del riferimento alla celebre teoria dei “diritti tiranni”. Al suo posto, in attuazione del nuovo art. 41, comma 2, Cost., a guidare le operazioni di bilanciamento sembra farsi spazio un criterio diverso, che potrebbe essere identificato con il *principio di non regressione*, in ragione del quale è da considerarsi di per sé *dannoso* qualsiasi ingiustificato e permanente abbassamento dei livelli di tutela ambientale. In particolare, tale principio sembrerebbe emergere sia nella parte “interpretativa” della sentenza, in cui la Corte “salva” la normativa impugnata dandone una lettura costituzionalmente orientata, al fine di colmare i vuoti di tutela lasciati dal legislatore; sia nella parte “additiva”, in cui sono gli stessi Giudici costituzionali ad imporre un termine di durata massima entro cui dovranno essere ripristinati gli ordinari limiti di sostenibilità fissati, in via generale, dalla legge.

È appena il caso di segnalare, infine, che le conclusioni della Corte costituzionale trovano una importante conferma nella recente sentenza della Corte di Giustizia della UE sui c.d. “decreti salva-ilva” ([Causa C-626/22](#)), secondo cui il diritto dell’ambiente europeo *“osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il termine concesso al gestore di*

un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione è stato oggetto di ripetute proroghe, sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana" (per un commento della sentenza si v. su questo blog [Carducci](#)).