

**UN CONFLITTO FRA POTERI SOTTO LA VESTE DI QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ:
AMMINISTRAZIONE E GIURISDIZIONE PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE. NOTA A CORTE
COSTITUZIONALE, SENTENZA N. 85 DEL 2013****

1.

In questi tempi di frequenti e aspre polemiche – per qualcuno di vera e propria “guerra” – fra “politica” e “giustizia” in Italia, la sentenza che si commenta e il giudizio che l’ha provocata rappresentano una vicenda assai significativa. Essa si colloca infatti nel “cuore” autentico della tensione e delle ragioni di conflitto che attraversano il rapporto fra potere politico e potere giudiziario, e non nella “periferia” mediatica di esso, in cui allignano quasi quotidianamente accuse e sospetti, da un lato di uso distorto della funzione giudiziaria per scopi “politici”, e, dall’altro lato, di impiego distorto di strumenti politico-legislativi per contrastare o condizionare l’esercizio della funzione giudiziaria. Il “cuore” di quel rapporto sta nel confine, tanto necessario quanto, talvolta, difficile da tracciare in concreto, fra i compiti e le responsabilità spettanti all’uno e all’altro dei due poteri.

Spetta certamente al potere politico-amministrativo stabilire, in conformità ai principi costituzionali (art. 41, primo, secondo e terzo comma) regime, limiti e vincoli relativi ad attività di per sé non solo lecite ma socialmente utili e necessarie, ancorché genericamente “pericolose”, come la produzione industriale, in particolare la produzione della grande industria dell’acciaio, con i suoi corollari di occupazione e di sviluppo dell’economia nazionale. D’altra parte, spetta certamente al potere giudiziario perseguire e reprimere le condotte violatrici di norme e lesive di diritti delle persone, con i corollari dei poteri cautelari e preventivi attribuiti all’autorità giudiziaria.

Finché si discute se determinate condotte concrete siano state conformi o meno agli specifici parametri normativi positivi che le vincolano, siamo nel campo ordinario dell’attività interpretativa e applicativa della legge, e starà ai giudici, nei modi processualmente corretti e con i controlli intrinseci al sistema processuale, compiere in via definitiva i relativi accertamenti e applicare le previste misure sanzionatorie e interdittive. Ma quando si discute se una determinata attività futura, anche se in ipotesi conforme alle specifiche prescrizioni per essa dettate, produca o possa produrre effetti che mettono in pericolo diritti o interessi tutelati dall’ordinamento, il confine si fa labile, tanto più quando tali effetti non riguardino singoli soggetti ben individuati, ma abbiano carattere “collettivo”, e quando essi richiedano di essere misurati e apprezzati sotto il profilo quantitativo o probabilistico. Immaginare, in casi come questi, che sia l’autorità giudiziaria l’arbitro ultimo o unico della “pericolosità” di un’attività futura di per sé lecita e conforme agli specifici parametri normativi per essa dettati, che possa consentirla o vietarla in concreto, darebbe luogo ad un evidente squilibrio.

Nel nostro caso, proprio di questo si trattava, essendo quella posta in essere dall’autorità giudiziaria una misura cautelare, rivolta principalmente a prevenire la lesione futura del diritto alla salute dei lavoratori e della popolazione. Siamo quindi proprio in quel campo in cui si manifesta, come osserva la Corte, “l’incerta linea divisoria tra provvedimenti cautelari funzionali al processo, di competenza dell’autorità giudiziaria, e provvedimenti di prevenzione generale, spettanti, nel rispetto delle leggi vigenti, all’autorità amministrativa”, linea divisoria “facilmente oltrepassabile sia in un senso che nell’altro” (n. 12.6 del considerato in diritto). Il punto era, ed è, se non si possa in alcun modo contrastare l’adozione di misure cautelari adottate nei casi in

* Presidente emerito della Corte costituzionale. Professore emerito di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Milano [valerio.onida@onidalex.it].

** In corso di pubblicazione in *Giurisprudenza Costituzionale*.

cui, “secondo l’insindacabile giudizio di merito degli organi giurisdizionali”, sussista “grave pericolo di lesione di beni alla cui protezione gli strumenti cautelari sono preordinati”¹

Questa è d’altra parte, frequentemente, la situazione nel campo della protezione ambientale nei confronti degli inquinamenti in senso largo. Nessuno dubita che gli effetti ambientali di determinate attività siano suscettibili di incidere sulla tutela di interessi e diritti fondamentali, *in primis* il diritto alla salute degli individui in qualche modo coinvolti. E del resto tutti sappiamo che ogni giorno molte nostre condotte ordinarie – dalla circolazione degli autoveicoli all’utilizzo di impianti o di fonti energetiche – producono effetti suscettibili in linea di principio di incidere negativamente sulla salute delle persone e sull’ecosistema: anche senza pensare agli effetti “apocalittici”, in termini di esaurimento delle risorse, di riscaldamento del pianeta, di alterazioni degli equilibri naturali e delle condizioni fondamentali di vita su di esso, che da tempo si paventano come possibili o probabili di fronte a molte “ordinarie” scelte o non scelte, e a molte condotte individuali e collettive. Non per questo possiamo pensare che ad un giudice sia rimesso il potere ultimo di dichiarare che il livello di pericolosità è tale da imporre l’immediata cessazione di questa o quella attività (e così, ad esempio, di vietare la circolazione degli autoveicoli, o l’utilizzo di fonti energetiche, in una città o in un territorio): anche se, invece, si può e si deve chiedere che i poteri politici – legislativi e amministrativi – promuovano le misure e le cautele opportune per fronteggiare nel miglior modo i pericoli per l’ambiente e la salute.

A fronte degli interessi alla tutela ambientale, si collocano gli altri interessi, pure di rilevanza costituzionale, la cui tutela verrebbe pregiudicata dal divieto di prosecuzione dell’attività. E il bilanciamento fra i due ordini di interessi richiede complesse valutazioni non riconducibili a parametri oggettivi predeterminati e assoluti, tali da consentirne una determinazione e una applicazione esclusivamente giurisdizionali. Anche il “principio di precauzione” di cui all’art. 191, paragrafo 2, TFUE, che era stato invocato da uno dei remittenti in connessione con l’art. 117, primo comma, Cost. (punto 1.2 del ritenuto in fatto), non è un principio “assoluto”, da cui possa ricavarsi con nettezza una regola del caso concreto applicabile dal giudice: al contrario, su di esso si fonda, secondo il Trattato, la “politica dell’Unione”, la quale peraltro, nel predisporre la propria politica, deve tenere conto, oltre che dei “dati scientifici e tecnici disponibili”, delle “condizioni dell’ambiente nelle varie regioni”, dello “sviluppo socioeconomico dell’Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni”, anche dei “vantaggi e degli oneri che possono derivare dall’azione o dall’assenza di azione” (art. 191, paragrafo 3, TFUE)

2.

È questo il terreno sul quale sembra collocarsi la vicenda di cui si occupa la sentenza in commento, nei suoi aspetti più puntuali e concreti. È assai probabile che nello sfondo vi siano inerzie a lungo protratte nella regolazione amministrativa e nel controllo dei fenomeni di inquinamento collegati all’acciaieria di Taranto, e quindi fatti e situazioni che hanno giustamente provocato l’attenzione e l’intervento dell’autorità giudiziaria, la quale ha aperto dei procedimenti penali ed ha adottato dei provvedimenti cautelari. Quando però questi ultimi hanno assunto la portata e l’effetto di provvedimenti che vietavano la prosecuzione dell’attività produttiva, il Governo è intervenuto sia sul piano amministrativo, aggiornando l’autorizzazione integrata ambientale rilasciata all’impresa, sia sul piano legislativo con il decreto legge, convertito in legge, oggetto della sollevata questione di legittimità costituzionale, sancendo la possibilità di continuare la produzione nonostante il sequestro. Di qui il conflitto.

La sostanza vera della controversia è tutta qua, nell’*actio finium regundorum* fra potere politico e potere giudiziario.. Gli altri profili di legittimità costituzionale del decreto legge, pure sollevati dai remittenti, avevano scarsa consistenza. A parte i profili, giustamente dichiarati dalla Corte inammissibili perché immotivati, della presunta violazione degli articoli 25, primo comma (giudice naturale), 27, primo comma (personalità della responsabilità penale), e i profili di violazione dell’art. 117, primo comma, in relazione alla normativa UE e CEDU, anch’essi dichiarati inammissibili perché generici, si trattava di censure di violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, di violazione dei limiti imposti alle leggi provvedimento, e di censure relative alla violazione di diritti fondamentali, principalmente quello alla salute.

¹ La citazione è dalle ordinanze n. 16 e n. 17, con le quali la Corte ha dichiarato inammissibili i conflitti di attribuzioni sollevati dalla Procura della Repubblica di Taranto contro il decreto legge e la relativa legge di conversione (il passaggio indicato in corsivo riprende la tesi dei ricorsi che hanno proposto il conflitto): ma riguarda proprio il punto nodale anche della controversia promossa con le questioni di legittimità costituzionale decise con la sentenza n. 85.

Non è stato difficile per la Corte affermare la non irragionevolezza della nuova disciplina concernente gli stabilimenti “di interesse strategico nazionale” con certe caratteristiche, e l’applicazione fattane allo stabilimento di Taranto; né rilevare che la situazione di emergenza giustificava l’intervento di una legge in luogo di provvedimento, fermo restando che l’AIA (autorizzazione integrata ambientale) non è “legificata” e resta un provvedimento amministrativo soggetto al relativo regime e quindi anche al sindacato giudiziario².

Quanto alle censure di violazione del diritto alla salute e all’ambiente salubre, e dei limiti all’iniziativa economica privata, esse presuppongono una critica in concreto al risultato del bilanciamento effettuato dall’amministrazione fra i contrapposti interessi alla salute e all’ambiente, da un lato, dell’occupazione e della continuità produttiva, dall’altro. La risposta della Corte si sostanzia nella affermazione secondo cui il “punto di equilibrio”, “dinamico e non prefissato in anticipo”, deve essere valutato “secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza”, tali da non consentire un sacrificio del nucleo essenziale dei diritti (n. 9 del considerato in diritto); l’AIA “rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all’individuazione del punto di equilibrio in ordine all’accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall’attività oggetto dell’autorizzazione” (n. 10.1); il punto di equilibrio contenuto nell’AIA non è necessariamente il migliore in assoluto”, ma “deve presumersi ragionevole”, avuto riguardo alle garanzie predisposte e all’iter amministrativo previsto; e “non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di ‘riesame del riesame’ circa il merito dell’AIA, perché “le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell’amministrazione sulla tutela dell’ambiente, rispetto alla futura attività di un’azienda” (n. 10.3); e quindi “non può essere ammesso che un giudice (ivi compresa questa Corte) ritenga illegittima la nuova normativa in forza di una valutazione di merito di inadeguatezza della stessa, a prescindere dalla rilevata violazione di precisi parametri normativi, costituzionali o ordinari, sovrapponendo le proprie valutazioni discrezionali a quelle del legislatore e delle amministrazioni competenti”, in assenza di una “manifesta irragionevolezza della nuova disciplina dettata dal legislatore e delle nuove prescrizioni contenute nell’AIA riesaminata” (n. 12.6).

Queste chiare e insistenti puntualizzazioni della Corte riconducono, come si vede, al punto essenziale, al “cuore” del problema segnalato all’inizio: quale sia il confine fra compiti degli organi politici e compiti dei giudici, quando si tratti di apprezzare gli effetti futuri di un’attività di per sé lecita, i rischi che vi possono essere collegati e l’equilibrio fra rischi e vantaggi. Apprezzamento tipicamente discrezionale, che non vuol dire privo di ogni limite e incontrollabile, ma che non può essere demandato in ultimo alla discrezionalità dei giudici senza alterare l’equilibrio dei poteri.

3.

Ecco perché la sentenza in commento, ancorché resa in un giudizio sulla legge, appartiene piuttosto al *genus* delle pronunce che risolvono conflitti di attribuzioni fra poteri. Non è un caso infatti che essa sia stata preceduta da due ordinanze (n. 16 e n. 17 del 2013) che hanno bensì dichiarato inammissibili i conflitti di attribuzioni proposti dalla Procura di Taranto contro lo stesso decreto legge n. 207 del 2012 e la relativa legge di conversione, ma non per l’assenza dei requisiti generali, soggettivi e oggettivi, del conflitto, bensì solo perché proposti contro atti legislativi, in una situazione nella quale la legge poteva essere sottoposta (come lo è stata) al sindacato della Corte attraverso l’eccezione di incostituzionalità.

I precedenti più specifici di questa sentenza, ancorché relativi a situazioni di fatto meno drammatiche, ma coinvolgenti gli stessi principi, si trovano nelle pronunce, rese in giudizi per conflitto, in cui la Corte ha censurato, su iniziativa del Governo o della Regione, atti giudiziari che presentavano la caratteristica di sostituire o sovrapporre le proprie valutazioni a quelle dell’autorità amministrativa competente a provvedere su temi che coinvolgevano la tutela dell’ambiente o della salute.

Il primo fu il caso famoso del “novellame”: un Pretore aveva vietato in tutto il territorio nazionale la pesca e la commercializzazione del novellame, così paralizzando il potere di autorizzazione demandato dalla legge all’amministrazione; il Governo impugnò il provvedimento perché lesivo delle proprie attribuzioni e la Corte accolse il ricorso (sent. n. 150 del 1981).

² Questa conclusione si raggiunge agevolmente non tanto alla luce della risalente giurisprudenza che ha escluso il fondamento costituzionale di una “riserva di amministrazione” (sin dai tempi della riforma agraria che prevedeva decreti di esproprio emanati nella forma di decreti legislativi delegati: cfr. sent. n. 60 del 1957), quanto alla luce della più recente giurisprudenza che nel caso di piani approvati con legge ha distinto fra piano come atto amministrativo, che resta soggetto al relativo sindacato giurisdizionale, e legge di approvazione (sent. n. 225 del 1999).

Qualche anno dopo, su ricorso per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione, la Corte annulla quattro atti di Pretori della Toscana contenenti l'“invito” al Presidente della Giunta regionale ad adottare provvedimenti di competenza regionale in materia di inquinamento delle acque: essi, rileva la Corte, in sostanza pretendevano di “dettare le linee dell'indirizzo amministrativo regionale nella materia *de qua* (inquinamento delle acque del fiume Arno), in ciò sostituendosi agli organi regionali competenti nella determinazione sia degli strumenti di intervento che dei tempi e modi di attuazione di tale indirizzo ed addirittura prescrivendo gli atti specifici che si ritiene debbano essere adottati” (sent. n. 70 del 1985):

Infine, il caso assai noto del provvedimento di un Pretore che aveva disposto la trasmissione degli elenchi dei pazienti neoplastici ammessi alla sperimentazione del cosiddetto “multitratamento Di Bella”, in vista di un accertamento medico-legale che acquisisse “dati certi sull'efficacia e sui limiti di validità” di tale terapia. La Corte accoglie il ricorso del Governo rilevando che “l'anomalo esercizio dei poteri istruttori dell'organo giurisdizionale ha determinato un'indebita interferenza nella sfera delle attribuzioni spettanti al potere esecutivo e, in particolare, nelle competenze degli organi tecnico-scientifici preposti alla sperimentazione dei farmaci” (sent. n. 121 del 1999).

Su questo stesso terreno – con ben altre implicazioni – si poneva in sostanza la vicenda dell'ILVA di Taranto. E la Corte ancora una volta, in piena coerenza, ha confermato che decisioni, dirette a consentire o a vietare attività suscettibili di incidere su diritti fondamentali, ma in base a valutazioni e a bilanciamenti discrezionali diretti a stabilire il punto di equilibrio fra diritti e interessi contrapposti, sono bensì soggette a un controllo di ragionevolezza (o meglio di non irragionevolezza), ma non possono essere affidate in ultima istanza al potere giudiziario.

Questo, si badi, anche quando tali determinazioni si fondano su accertamenti o “particolari interpretazioni dei dati tecnici”: non a caso, come nel caso ILVA, le determinazioni giudiziarie contestate con i ricor-dati ricorsi per conflitto facevano leva su relazioni di uffici tecnici (un “rapporto informativo” del veterinario comunale nel caso del novellame; la relazione dei servizi di prevenzione delle Unità sanitarie locali nel caso dell'inquinamento dell'Arno) o prospettavano indagini peritali disposte dallo stesso magistrato (nel caso del “multitratamento Di Bella): ciononostante la Corte, giustamente, nega che i giudici possano valersi di tali elementi per rivendicare l'ultima parola sulle misure discrezionali da adottare, e si guarda dall'assumere essa stessa a sua volta un ruolo di interprete ultimo dei dati tecnici. Salvo sempre il controllo di ragionevolezza, spetta all'amministrazione e ai poteri politici farsi carico di utilizzare i dati tecnici per fondarvi questo tipo di decisioni amministrative discrezionali.

In un paese in cui troppo spesso si devono constatare la deresponsabilizzazione o le inerzie delle amministrazioni in ordine al controllo delle situazioni ambientali, e in cui il ricorso alle sedi giudiziarie (amministrative o penali, o magari anche civili) e la “giurisdizionalizzazione” dei conflitti fra interessi collettivi sembrano divenire quasi l'unico rimedio possibile, il richiamo della Corte all'autonomia e alla responsabilità dell'amministrazione appare un elemento di saggezza e di equilibrio istituzionale.

Un'ultima notazione. Negli ultimi anni il ruolo della Corte nell'assicurare, per lo più giudicando su conflitti, l'equilibrio fra i poteri è apparso sempre più significativo. Esso rende evidente l'importanza e l'utilità di una istanza “neutrale”, operante con le modalità della giurisdizione ma collocata per composizione e compiti al di fuori e “lontano” sia dal potere giudiziario sia dai poteri “politici”. Lo si dovrebbe ricordare anche di fronte alle ricorrenti richieste di alterazione del felice equilibrio nelle fonti di nomina dei giudici costituzionali, fissato nella Costituzione.