

# L'ETERNA PROVVISORIETÀ DI MISURE STRAORDINARIE È (ED ERA) INCOSTITUZIONALE: LA DOPPIA CHIAVE DI LETTURA DELLA SENTENZA N. 105/2024 SUL C.D. "DECRETO PRIOLO" ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 COST.

**Giacomo Vivoli**

*Professore a contratto in Diritto dell'ambiente - Università di Firenze*

**ABSTRACT [ITA]:** Con la sentenza n. 105/2024, la Corte ha per la prima volta affrontato un caso rendendo conto anche delle modifiche apportate agli artt. 9 e 41 della Costituzione dalla legge cost. n. 1 del 2022. Il contributo si propone di evidenziare due diverse prospettive per inquadrare la decisione: attenendosi alla *ratio decidendi* e alla decisione in sé, non sembra che le modifiche costituzionali abbiano avuto un ruolo determinante nello sviluppo motivazionale; tuttavia, adottando una diversa chiave di lettura, gli ampi e significativi riferimenti ai nuovi parametri costituzionali sembrano offrire utili segnali per il futuro.

**ABSTRACT [EN]:** With ruling no. 105/2024, the Court addressed a case for the first time while also taking into account the amendments made to Articles 9 and 41 of the Constitution by Constitutional Law no. 1 of 2022. This paper aims to highlight two different perspectives for interpreting the decision: focusing to the *ratio decidendi* and the decision itself, it does not seem that the constitutional amendments played a significant role in the reasoning; however, adopting a different perspective, the extensive and significant references to the new constitutional parameters appear to offer useful signals for the future.

**SOMMARIO:** 1. La sentenza n. 105/2024 tra *ratio decidendi* e "monito" della Corte; 2. Il sequestro preventivo del depuratore di Priolo; 3. L'art. 6 del D.L. n. 2/2023 ed i primi quattro periodi del co. 1-bis.1: il giudice del sequestro *dominus* del bilanciamento; 4. Il quinto periodo del co. 1-bis.1 e le misure adottate nell'ambito della procedura di ISN: il Governo *dominus* del bilanciamento; 5. Il primo vaglio della Corte: il giudice aveva il potere di sindacare le misure di bilanciamento adottate dal Governo? 6. L'eterna provvisorietà di misure speciali è (ed era) incostituzionale; 7. Il rapporto tra il D.L. n. 207/2012 e il novellato art. 104-bis: un quadro normativo finale (forse non) così "prevedibile e razionale"? 8. La sentenza n. 105/2024 e i nuovi artt. 9 e 41 Cost.: la seconda chiave di lettura nell'ottica del "monito".

## 1. La sentenza n. 105/2024 tra *ratio decidendi* e “monito” della Corte

La L. cost. n. 1 del 2022 ha completato un percorso di aggiornamento “ecologico” della Costituzione italiana, avviato con la L. cost. n. 3 del 2001. Come noto, il testo entrato in vigore il 1° gennaio 1948 non conteneva alcun riferimento alla tutela dell’ambiente, poiché all’epoca tale questione non era stata ancora avvertita<sup>1</sup>.

Nonostante l’art. 9 della Costituzione attribuisse testualmente alla Repubblica solo il compito di tutelare il paesaggio, a metà degli anni ’80 la giurisprudenza costituzionale riconobbe l’ambiente come valore meritevole di protezione<sup>2</sup>. Il termine “ambiente” è stato introdotto per la prima volta in Costituzione nel 2001, quando all’interno di una riforma organica del Titolo V della Parte II, il nuovo art. 117, co. 2, lett. s) ha attribuito alla competenza legislativa statale la materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”<sup>3</sup>.

Questa scelta allocativa assolve alla funzione di definire la competenza legislativa in materia tra Stato e Regioni<sup>4</sup>, lasciando però irrisolta la lacuna testuale dell’art. 9. Tale vuoto è

1 È stato osservato come la Costituzione «fu approvata quando questi temi e questi problemi erano patrimonio di pochi scienziati illuminati», G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 1995, p. 734 e che la Costituzione «non contiene alcuna disposizione espressa intorno all’ambiente, poiché tale eccezione era estranea alla cultura del tempo», E. SANNA TICCA, *Gli interventi a protezione della natura*, 1987, p. 13.

2 Anche se in qualche modo già accennato nelle precedenti sentenze nn. 167 e 191 del 1987, la prima volta che la Corte si riferì all’ambiente qualificandolo espressamente “valore costituzionale” fu la sentenza n. 210/87, all’interno della quale, seppur in una riflessione che sembra potersi riferire solo ai pareri e alle proposte avanzate dal Consiglio nazionale per l’ambiente - organo sostanzialmente consultivo e poi soppresso -, la Corte ritenne che anche tali attività e competenze miravano «alla tutela e alla salvaguardia di interessi unitari di livello nazionale e di valori costituzionali quali l’ambiente e la salute e che rientrano nella competenza dello Stato».

Più chiaramente nella successiva sentenza n. 617/87, riferendosi all’ambiente, la Corte sottolineò che si trattava «di un bene primario e di un valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività».

Infine, nella sentenza n. 641/87, l’ambiente doveva essere tutelato in quanto «elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l’esigenza di un habitat naturale nel quale l’uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto».

Sulla portata dell’art. 32 della Costituzione è nota la sentenza della Corte di Cassazione SS.UU. n. 5172/1979 secondo la quale «il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all’incolumità fisica, si configura come diritto all’ambiente salubre».

3 La dottrina ha fatto riferimento a una «costituzionalizzazione indiretta ed incompleta» dell’ambiente v. D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. primo, 2012, p. 255.

4 In realtà la ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni in tutela dell’ambiente è molto più complessa di quello che appare dalla lettura dell’art. 117, co. 2, lett. s); limitandosi ad alcuni richiami essenziali, nella sentenza n. 407/2002 la Corte, che dichiarò infondato un ricorso statale contro alcune disposizioni lombarde più restrittive in materia di rischio di incidenti rilevanti, definì la tutela dell’ambiente «una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale»; per commenti v. M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, p. 318 ss; S. MANGIAMELI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 337 ss; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie “trasversali”: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 4, pag. 2951 ss; C. SARTORETTI, *La tutela dell’ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?* in *Giur. it.*, 2003, n. 3, pp. 417 ss; per considerazioni critiche sulla decisione, all’interno di una valutazione più ampia, v. P.CARETTI, V.BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2009, p. 5191; secondo gli A.

stato definitivamente colmato dalla L. cost. n. 1 del 2022, che ha integrato l'art. 9 con un nuovo<sup>5</sup> comma 3 - modificando per la prima volta i principi fondamentali - e l'art. 41, inserendo riferimenti alla salute e all'ambiente nel secondo e terzo comma<sup>6</sup>.

Sulla riforma degli artt. 9 e 41, la dottrina si è interrogata su quali modifiche siano effettivamente innovative - capaci cioè di ampliare la portata della tutela - rispetto a quelle che tendono principalmente a formalizzare principi già riconosciuti nella giurisprudenza costituzionale<sup>7</sup>. Le opinioni emerse sono state anche radicalmente opposte tra chi l'ha ritenuta inutile (se non addirittura dannosa) e chi ne ha invece intravisto gli elementi fondativi per una nuova concezione di Stato. Tra questi due estremi, molti autori hanno assunto posizioni più equilibrate e variamente articolate nel valutare la portata innovativa delle modifiche introdotte negli artt. 9 e 41 Cost<sup>8</sup>.

la sentenza conteneva «una fortissima dose di ambiguità, che costringerà la giurisprudenza successiva a veri e propri “salti mortali” ermeneutici, alla ricerca di una impossibile “quadratura del cerchio”».

Con la successiva sentenza n. 307/2003 fu invece dichiarata l'incostituzionalità di disposizione regionali che fissavano valori soglia più stringenti per le emissioni elettromagnetiche; in tale decisione la Corte chiarì che la tutela ambientale regionale in senso più favorevole (*in melius*), oltre a risultare esercizio di altra competenza riconosciuta ai sensi dell'art. 117 Cost., era consentita solo a condizione che le disposizioni statali non esprimessero una *ratio* più complessa e articolata. In presenza di quest'ultima quanto stabilito a livello centrale non è modificabile dalla regione neppure *in melius* poiché solo lo Stato è nella posizione di poter bilanciare la pluralità degli interessi in gioco in modo da massimizzare il risultato socialmente desiderabile. Tra i commenti alla sentenza v. F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla “necessità” degli impianti di telecomunicazione (nota a C. cost., 7 ottobre 2003, n. 307)*, in *Il Foro amministrativo* (CDS), 2003, vol. 2, fasc. 10, pp. 2811 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale (Nota a Corte cost. 307/2003)*, in *Le Regioni*, 2004, n. 1, pp. 623 ss.; G. TARANTINI, *La disciplina dell'elettrosmog tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2004.

5 Questo il testo dell'art. 9 Cost. vigente (enfasi aggiunta nella parte novellata):

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

*Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».*

6 Questo il testo dell'art. 41 Cost. vigente (enfasi aggiunta sulla parte novellata):

«L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali *e ambientali».*

7 Distinzione che non può presentarsi in modo così netto in quanto le due dimensioni, quella più storica-ricognitiva e quella innovativa, si intrecciano e si confondono.

8 Nell'impossibilità di offrire una elencazione esaustiva dei contributi si segnalano I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche innovativa) e molte lacune*, in *Forum di Quad. Cost.*, n. 3/2021; ID, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022; G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una svolta storica per l'ambiente o “molto rumore per nulla”?*, in *Queste istituzioni*, n. 1, 2022, pp. 7-43; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell'ambiente”: un profilo critico*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2/2022, p. 133; C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021; G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituz. del Federalismo*, n. 4/2022, R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022 (paper), pp. 2-3; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, pp. 195 e ss.; si segnalano anche gli

Ciò che mancava era una decisione della Corte capace di delineare il nuovo orizzonte di senso della riforma: la sentenza n. 105/2024 sembra assolvere a questo compito, rappresentando la prima decisione in cui il vaglio della Corte entra nel merito dei nuovi riferimenti costituzionali e dichiara l'illegittimità di una disposizione censurata dal giudice *a quo* per contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, co. 2 della Costituzione.

Dopo aver ricostruito la vicenda alla base del giudizio, e richiamati gli elementi di comunanza e distinzione con la disciplina Ilva (D.L. n. 207/2012), cui la disposizione censurata si connette, il contributo si propone di evidenziare come, alla luce di un significativo scarto tra le premesse richiamate dalla Corte per affrontare il caso - con ampi e rilevanti richiami agli artt. 9 e 41 Cost. come novellati nel 2022 - e la decisione finale, la sentenza sembri prestarsi a due diverse chiavi di lettura.

Un'analisi pragmatica della *ratio decidendi* indica la presenza di elementi sufficienti per ritenere che l'esito del giudizio sarebbe stato lo stesso anche in assenza delle modifiche costituzionali.

Tuttavia, passando alla seconda prospettiva, questa lettura chiusa e "cinica" può essere affiancata da un'altra, più aperta, feconda e ricca di implicazioni giuridiche: la Corte, cogliendo l'occasione offerta dal caso, sembra aver guardato oltre, lanciando un "monito" al mondo del diritto.

## 2. Il sequestro preventivo del depuratore di Priolo

In via preliminare è utile ricostruire una cronologia essenziale per ricordare quei passaggi, fattuali e giuridici, funzionali a comprendere il caso e le motivazioni alla base dell'ordinanza di rimessione alla Corte.

Una serie di imprese facenti parte del polo petrolchimico siracusano<sup>9</sup> convogliavano i loro reflui industriali in un depuratore localizzato in Priolo Gargallo, gestito dalla Industria acqua siracusana Spa (IAS); a seguito di indagini, il 13 maggio 2022 il GIP del Tribunale di Siracusa

---

atti del convegno annuale dell'Associazione Aidambiente svoltosi il 28 gennaio 2022 e raccolti nel volume *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, 2022* con contributi di: F.DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*; R.BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*; A.MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, F.FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*; L.CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*; B.G.MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*, M.RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, E.CHITI, *In motu. L'unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica delle sostenibilità*, A.POLICE, *Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa. Discorrendo con Edoardo Chiti e Massimo Monteduro*, M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel modo del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia di ambiente)*.

Tra le voci critiche G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, Paper del 1° luglio 2021 e T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, Paper del 23 giugno 2021.

<sup>9</sup> I c.d. grandi utenti del polo petrolchimico sono la ISAB srl, Sonatrach raffineria italiana srl e Versalis spa; le società operano nel settore della raffinazione del petrolio e produzione di energia nel territorio facente parte dei Comuni di Siracusa, Augusta, Priolo Gargallo e Melilli; soltanto la ISAB sarà poi dichiarata di interesse strategico nazionale.

ne disponeva il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p.<sup>10</sup>; tra le ipotesi di reato contestate c'è anche il disastro ambientale aggravato ex art. 452-*quater* del codice penale<sup>11</sup>.

Il caso assume sin da subito una rilevanza nazionale: già con l'art. 15, co. 13-*bis* del D.L. n. 50 del 17 maggio 2022, viste le «*eccezionali criticità riguardanti le condizioni di approvvigionamento verificatesi presso la ISAB s.r.l. di Priolo Gargallo (Siracusa) e del rilevante impatto produttivo e occupazionale delle aree industriali e portuali collegate, anche per quanto riguarda la filiera delle piccole e medie imprese insediate al loro interno*», è stato istituito presso il MISE<sup>12</sup>, un Tavolo di coordinamento «*finalizzato a individuare adeguate soluzioni per la prosecuzione dell'attività dell'azienda, salvaguardando i livelli occupazionali e il mantenimento della produzione*» a cui partecipavano il Ministro dello sviluppo economico (ora dell'imprese e del made in Italy), il Ministro della transizione ecologica (ora dell'ambiente e della sicurezza energetica)<sup>13</sup>, il Ministro dell'economia e delle finanze ed i rappresentanti della ISAB srl.

Per dare conto della ricaduta occupazionale sul territorio, dal dossier servizio studi di Camera e Senato del 20 gennaio 2023, risulta che la società svolgesse la propria attività avvalendosi di 1.050 dipendenti, a cui aggiungere i 1.930 occupati facenti parte dell'indotto<sup>14</sup>;

---

10 Ai sensi dell'art. 321, co. 1 del c.p.p., «*[q]uando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati, a richiesta del pubblico ministero il giudice competente a pronunciarsi nel merito ne dispone il sequestro con decreto motivato*».

11 Il disastro ambientale risulta la fattispecie più grave all'interno dei c.d. ecoreati introdotti con la L. n. 68/2015; ai sensi dell'art. 452-*quater*, al di fuori dei casi previsti dall'art. 434 c.p. (c.d. disastro innominato), «*chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni. Costituiscono disastro ambientale alternativamente:*

1) *l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;*

2) *l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;*

3) *l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo*».

Recentemente, con l'art. 6-ter, co. 3, lett. c) del D.L. 105/2023, convertito con modificazioni dalla L. n. 137/2023, è stato così modificato l'art. 452-*quater*, co. 2: «*Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata da un terzo alla metà*».

12 Con l'art. 1 del D.L. n. 173/2022, convertito con modifiche dalla L. n. 204/2022 il Ministero dello sviluppo economico (MISE) ha assunto dal 12 novembre 2022 la denominazione «*Ministero delle imprese e del made in Italy*», MIMIT.

13 Ai sensi della disposizione di cui alla nota precedente il Ministero della transizione ecologica (MITE) ha assunto la denominazione di «*Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica*» (MASE),

14 Dossier servizio studi di Camera e Senato del 20 gennaio 2023, p. 9; lo stesso documento fornisce alcune informazioni sugli esiti degli incontri del Tavolo di coordinamento: nel primo, del 2 agosto, la società aveva «*manifestato preoccupazione per il sesto pacchetto di sanzioni dell'Unione europea alla Russia che ha previsto dal 5 dicembre 2022 l'embargo per l'importazione del greggio russo*» e, viste le difficoltà di accedere ai finanziamenti bancari per poterne acquistare di diversa origine, chiedeva una deroga «*parziale per l'embargo del petrolio russo per un periodo di almeno 1 anno*», (p. 9).

Emerge anche che il Governo, intervenendo l'11 gennaio 2023 nella seduta della 9a Commissione del Senato, ha comunicato l'accordo di un paio di giorni prima tra la società Litasco - controllante la ISAB srl e controllata al 100% da Lukoil, società russa - e la GOI Energy per la cessione dello stabilimento petrolchimico di Priolo; la cessionaria, la GOI Energy è il ramo operante nel settore energetico della società Argus New Energy, fondo di diritto cipriota che vanta una lunga esperienza nel settore petrolifero e della raffinazione.

Il Governo ha concluso osservando che l'acquisto da parte di GOI Energy dovrà «*rispondere appieno ai requisiti in termini di produzione, occupazione e rispetto ambientale che il Ministero ha evidenziato ai loro rappresentanti*

l'importanza strategica delle attività svolte all'interno del polo petrolchimico siracusano emerge anche dai dati offerti dal Governo nel suo intervento in giudizio, in base ai quali in esso «*afferiscano più di mille aziende operanti nell'indotto, con circa settemila lavoratori direttamente o indirettamente coinvolti e una "capacità di raffinazione di 27.500.000 tonnellate annue di greggio che si sono tradotte, a livello nazionale, in un apporto del 31,70% del totale"*»<sup>15</sup>.

L'amministratore giudiziario nominato con il decreto di sequestro aveva l'incarico di limitare il funzionamento del depuratore di Priolo ai soli reflui civili; dopodiché, posto che l'interruzione immediata dei conferimenti dei reflui industriali avrebbe, di fatto, paralizzato l'attività del polo petrolchimico con i conseguenti effetti negativi a caduta, il GIP siracusano, il 29 agosto 2022, disponeva l'adozione di un cronoprogramma "sostenibile" che, come si legge nell'ordinanza di rimessione, avrebbe dovuto avvenire «*di concerto con i consulenti tecnici della Procura della Repubblica nominati o da nominare nel presente procedimento e con il coinvolgimento dell'amministratore giudiziario e dei suoi coadiutori, nonché dei grandi utenti che dovranno partecipare alla definizione del programma*».

Nel frattempo, l'11 luglio 2022, in costanza di sequestro, la Regione Sicilia aveva anche rilasciato un AIA (autorizzazione integrata ambientale) per il depuratore; se da un lato questa imponeva la realizzazione di interventi e misure volte a mitigare gli impatti ambientali dell'impianto (es: costruzione di una sezione di pretrattamento, copertura della parti dell'impianto responsabili delle emissioni odorigene), dall'altro consentiva, nel rispetto delle condizioni stabilite, il conferimento dei reflui industriali.

Va inoltre ricordato come il caso Priolo si inserisce storicamente all'interno di uno scenario geopolitico internazionale ed europeo inciso negativamente dal conflitto russo-ucraino che, al di là della grave questione umanitaria e delle preoccupazioni suscitate nell'opinione pubblica da un evento bellico ai confini dell'UE, ha riportato al pettine anche il nodo della atavica debolezza del sistema energetico italiano: scarsa disponibilità di fonti fossili, rinuncia al nucleare e una certa fatica nel realizzare impianti da fonti rinnovabili, sono elementi che determinano una inevitabile dipendenza dall'estero delle fonti energetiche e, quale condizione critica sollevata dal conflitto, dal gas russo.

Il rischio di una crisi energetica ha così indotto il Governo all'emanazione del D.L. n. 187/2022, convertito con modifiche nella L. n. 10/2023, motivato dalla «*straordinaria necessità e urgenza di adottare misure per prevenire o contenere il rischio che le imprese operanti in settori strategici per l'interesse nazionale non riescano, ..., ad assicurare la continuità produttiva, con conseguente rischio per la sicurezza energetica nazionale*»<sup>16</sup>.

*e a tutti gli altri interlocutori che si sono presentati nelle fasi di trattativa»* e, in particolare, «*importanti saranno anche gli impegni richiesti sul piano della "riconversione verde" del sito produttivo e del suo rilancio industriale*» (p. 10-11).

<sup>15</sup> Sentenza n. 105/2024; r.if. 2.1; alla luce dei dati e delle sinergie il Governo ha posto in evidenza anche i possibili effetti a catena prodotti nel sistema economico nazionale e regionale in caso di interruzione dell'attività produttiva degli stabilimenti - unico scenario possibile a fronte del divieto di convogliare reflui industriali nel depuratore di Priolo -; l'interruzione «*sarebbe suscettibile di "coinvol[gere] a cascata altri settori produttivi nazionali e servizi essenziali per la Regione Sicilia", poiché Sonatrach raffineria italiana srl sarebbe il principale fornitore di combustibili degli aeroporti di Palermo e di Catania, mentre Isab srl assicurerebbe il 46 per cento del fabbisogno di carburante per autotrazione della Regione Siciliana e Versalis spa produrrebbe etilene «per gli stabilimenti ENI di Porto Torres, Porto Marghera, Ferrara, Ravenna e Mantova».*

<sup>16</sup> Denominato «*Misure urgenti a tutela dell'interesse nazionale nei settori produttivi strategici*».

Ai sensi dell'art. 1, co. 1 le imprese che gestiscono «*impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nel settore della raffinazione di idrocarburi garantiscono la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti, astenendosi da comportamenti che possono mettere a rischio la continuità produttiva e recare pregiudizio all'interesse nazionale*».

Dopo questo intervento ad ampio spettro, il Governo, ritenendo insufficiente l'istituzione del Tavolo di coordinamento prevista dal D.L. 50/2022, ha deciso di intervenire in modo più strutturale, dettando con l'art. 6 del D.L. n. 2/2023, come convertito, una disciplina speciale quando il sequestro preventivo ex art. 321 delle norme di attuazione del c.p.p. ha ad oggetto impianti ritenuti "strategici".

### 3. L'art. 6 del D.L. n. 2/2023 ed i primi quattro periodi del co. 1-bis.1: il giudice del sequestro *dominus* del bilanciamento

Il percorso ricostruttivo sin qui effettuato risulta simile sia per i fatti - il sequestro dell'impianto da parte dell'autorità giudiziaria -, sia per gli interventi normativi - disposizioni *ad hoc* per impianti "strategici" approvate *post* sequestro -, al caso Ilva del 2012 su cui ritorneremo spesso, proprio in ottica comparativa, nel prosieguo del contributo.

Per i motivi che tra poco vedremo il caso Priolo non avrebbe potuto essere affrontato con la disciplina Ilva; il Governo ha preso spunto dalla nuova situazione problematica per sistematizzare il quadro normativo in modo da renderlo «*prevedibile e razionale*»<sup>17</sup> e con l'art. 6 del D.L. n. 2 del 5 gennaio 2023<sup>18</sup>, come convertito in L. n. 17 del 3 marzo 2023, aggiunto due commi all'interno dell'art. 104-*bis* del D. Lgs. n. 271/89<sup>19</sup>, dedicato all'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro.

Vista la struttura preesistente dell'articolo, al fine di inserire le disposizioni nel punto ritenuto idoneo - dopo il co. 1-*bis*, ma prima del co. 1-*ter* -, si è stati costretti ad adottare quali riferimenti dei due nuovi commi "1-*bis*.1" e "1-*bis*.2"<sup>20</sup>.

Il giudice *a quo* ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale solo sul quinto periodo del co. 1-*bis*.1, ma non si può comprendere la censura senza analizzare l'intero comma; il primo periodo prevede che se il sequestro ha ad oggetto

*«stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale» ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario».*

La nuova disposizione si connette con l'art. 1 del decreto Ilva - dove vengono fissate anche le condizioni per cui uno stabilimento possa essere dichiarato di interesse strategico

<sup>17</sup> Sono le parole indicate nella relazione illustrativa al ddl di conversione del D.L. n. 2/2023, su cui si ritornerà nel par. 7.

<sup>18</sup> Denominato «*Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*».

<sup>19</sup> Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale.

<sup>20</sup> Nel prosieguo, per non appesantire il contributo, quando ci si riferirà a tali commi, spesso si eviterà di ricordare che sono contenuti nell'art. 104-*bis* del D. Lgs. n. 271/89.

nazionale -, ma questo risulterà l'unico collegamento tra le due normative; soluzione legislativa che, in funzione della loro (solo) parziale sovrapposibilità, non rende così agevole armonizzare e qualificare il rapporto tra le due discipline<sup>21</sup>.

Visto che la comparazione con la disciplina Ilva è una costante del caso, merita di essere riportato integralmente l'art. 1 del D.L. 207/2012, come convertito:

*«In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili».*

La normativa, al sussistere della forza lavoro richiesta e delle altre criticità indicate, presupponeva un DPCM di individuazione, ma l'art. 3 del D.L. 207/2012 qualificava già ex lege gli impianti siderurgici dell'Ilva «*stabilimenti di interesse strategico nazionale a norma dell'articolo 1*»; da cui il nomignolo di decreto «*ad Ilvam*».

L'analisi della disposizione permette di metterne in evidenza gli elementi caratterizzanti: *in primis* è dedicata ai soli «*stabilimenti*» di interesse strategico nazionale (da ora ISN); in secondo luogo è necessaria un AIA già in essere, che dovrà essere oggetto di riesame e, di conseguenza, lo affida al Ministro dell'ambiente, l'unico che può autorizzare così la ripresa dell'attività; infine si prevede un limite massimo di trentasei mesi, decorso il quale le misure «*straordinarie*» devono concludersi.

Dall'analisi di queste condizioni emergono anche i motivi per cui il caso del depuratore di Priolo non era affrontabile tramite tale disciplina.

È sufficiente notare che stavolta le criticità non si manifestavano quale emissione diretta del ciclo produttivo delle imprese, ma nell'infrastruttura a valle del sistema: oggetto del sequestro non erano quindi gli «*stabilimenti*», ma il depuratore gestito dalla IAS s.p.a. di cui le prime si avvalevano.

A differenza della società ISAB, l'impianto di depurazione non rispettava le condizioni per essere dichiarato di ISN secondo la disciplina Ilva.

Ecco il motivo per cui il primo periodo del nuovo co. 1-bis.1 aggiunge agli stabilimenti (o parti di essi) dichiarati di ISN anche gli «*impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva*». Inoltre il depuratore di Priolo non era soggetto ad AIA statale<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Problematica che sarà affrontata in modo più sistematico nel par. 7

<sup>22</sup> Peraltro, come abbiamo visto nella ricostruzione cronologica, l'impianto era privo anche di AIA regionale (ma era dotato di altre autorizzazioni), rilasciata soltanto l'11 luglio 2022, in costanza del sequestro disposto due mesi prima.

Chiariti i motivi per cui il caso non era affrontabile con la normativa Ilva, proseguendo nella disamina dell'articolato, il terzo periodo<sup>23</sup> del nuovo co. 1-bis.1 attribuisce al giudice il potere di stabilire le prescrizioni necessarie se ciò è necessario per realizzare «un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi»; misure adottate «tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità».

Alla luce delle disposizioni sin qui analizzate è il giudice il *dominus* delle misure di bilanciamento: nel momento in cui ritiene vi siano i presupposti per disporre il sequestro preventivo dovrà anche valutare e considerare la pluralità di interessi confliggenti che ruotano attorno al caso concreto e stabilire le misure idonee a realizzare il punto di equilibrio tra di essi.

Nel far questo potrà anche avvalersi di quanto stabilito nei provvedimenti amministrativi vigenti, ma senza che sia obbligato ad un recepimento passivo; la disposizione appare chiara sul punto: stabilendo che il giudice ne debba anche tener conto gli consente un certo margine di manovra. Tuttavia, il successivo quarto periodo fissa invece un limite invalicabile al suo operato: le disposizioni contenute nei tre periodi precedenti non possono trovare applicazione se «dalla prosecuzione [dell'attività] può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione».

Davanti a tali scenari, il legislatore ha così positivizzato un confine oltre il quale anche la presenza di ISN, elemento che accomuna e giustifica la specialità delle discipline del 2012 e del 2023, diventa recessivo: se la situazione illecita paventa un "concreto pericolo" per i lavoratori o per la comunità, e senza che nessuna misura adottabile possa scongiurarlo, il giudice perde il potere di disporre la prosecuzione dell'attività e il sequestro preventivo, assumendo la sua veste più rigida, determina anche l'interruzione dell'attività.

In sintesi, in base ai primi quattro periodi del co. 1-bis.1, al giudice viene concessa la possibilità di plasmare le forme di attuazione del sequestro preventivo, in modo da adattarlo alla situazione specifica in funzione degli elementi fattuali e di rischio che la caratterizzano; modulabilità che però viene meno in presenza dei presupposti del quarto periodo.

#### **4. Il quinto periodo del co. 1-bis. 1 e le misure adottate nell'ambito della procedura di ISN: il Governo *dominus* del bilanciamento**

Le doglianze sollevate del GIP di Siracusa si concentrano sul quinto periodo del comma 1-bis.1, in base al quale:

*«Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di*

---

<sup>23</sup> Il secondo periodo è privo di interesse, limitandosi a prevedere il caso di subentro del commissario all'amministratore giudiziario in caso di successiva ammissione dell'impresa all'amministrazione controllata, anche in via temporanea, ex art. 1 D.L. n. 187/2022; in tal caso «la prosecuzione dell'attività è affidata al commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria».

*salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».*

In particolare la censura si appunta sull'*incipit* iniziale, la cui formulazione sembra non lasciare spazio valutativo al giudice che «*autorizza la prosecuzione dell'attività*»; secondo il rimettente il dato testuale è netto e impermeabile a qualsiasi altra soluzione interpretativa: il legislatore impone al giudice, sempre e comunque, di autorizzarla.

Tra il quinto periodo e i precedenti la differenza significativa sta nell'intervento dell'autorità governativa che non si limita alla verifica dei presupposti per il riconoscimento dell'ISN, ma adotta anche misure di bilanciamento tra i vari valori e interessi costituzionali in gioco. Ci sarebbe quindi una scelta precisa da parte del legislatore: nel quinto periodo il *dominus* delle misure di bilanciamento diventa il Governo; di conseguenza il giudice perde qualsiasi potere di sindacare bontà, idoneità ed efficacia delle prescrizioni e gli viene imposto, *ex lege*, di autorizzare la prosecuzione dell'attività; anche se convinto che l'inidoneità delle misure determini «*un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori*» (indicazione del quarto periodo).

Questa disposizione violerebbe così gli artt. 2 e 32 a tutela della vita e salute dell'uomo, nonché 9 e 41, co. 2 Cost.; questi ultimi integrati con le modifiche giunte con la L. cost. n. 1 del 2022<sup>24</sup>.

Prima di affrontare la decisione della Corte completiamo la catena dei provvedimenti che conducono all'ordinanza del GIP siracusano: con il DPCM del 3 febbraio 2023 gli stabilimenti della ISAB srl sono stati dichiarati di ISN e l'impianto di depurazione di Priolo quale infrastruttura necessaria ad assicurare la sua continuità produttiva; per la definizione delle misure di bilanciamento si rimandava ad un successivo decreto interministeriale<sup>25</sup>, adottato il 12 settembre 2023. Con la sequenza giuridica art. 6 del D.L. n. 2/2023, DPCM del 3 febbraio e decreto interministeriale del 12 settembre 2023 si è dato attuazione così al quinto periodo del co. 1-bis.1 Si arriva così all'elemento critico che fa scattare il contenzioso: il giudice non era per niente convinto che le misure adottate con il decreto interministeriale fossero idonee a scongiurare quel «*concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori*»; tuttavia, mentre il quarto periodo gli avrebbe consentito pacificamente (*rectius*: gli imponeva) di non autorizzare la prosecuzione dell'attività, l'*incipit* del quinto periodo - «*[il giudice autorizza]*» -, lo obbligava in tal senso, quale atto dovuto.

A parere del rimettente, nell'obbligare il giudice ad autorizzare la ripresa dell'attività in presenza di misure adottate dall'autorità amministrativa - a prescindere da una qualsiasi valutazione sulla loro idoneità a proteggere i valori tutelati costituzionalmente -, il legislatore, lungi dal ricercare un ragionevole bilanciamento tra gli interessi in gioco, avrebbe piuttosto attribuito preferenza "tirannica" a quello per la prosecuzione dell'attività produttiva, a discapito di vita, salute e ambiente, non sufficientemente valorizzati (o troppo sacrificati).

---

<sup>24</sup> Nuovi riferimenti indicati nelle note nn. 5 e 6.

<sup>25</sup> Decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti i Ministri della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

La disciplina censurata contrastava così anche con una delle decisioni capitali in tema di ragionevole bilanciamento, la sentenza n. 85/2013<sup>26</sup>, di cui si riporta uno dei passaggi più noti e utile per l'analisi in commento:

*«La ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso.*

*Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona».*

## **5. Il primo vaglio della Corte: il giudice aveva il potere di sindacare le misure del bilanciamento adottate dal Governo?**

Vale la pena osservare come sia il Governo, nonché le altre parti costituite, oltre a contestare in punto di ammissibilità qualsiasi tentativo del rimettente di offrire una interpretazione conforme alla disposizione censurata, propendevano per una diversa lettura secondo la quale le nuove disposizioni avrebbero sempre consentito al giudice di valutare l'idoneità delle misure di bilanciamento indicate nel provvedimento.

In base a questa diversa linea ermeneutica, al giudice del sequestro non era impedito né integrarle con prescrizioni aggiuntive - qualora ritenute quelle governative non sufficienti -, né vietare la prosecuzione dell'attività se da questa, nonostante l'adozione di qualsiasi misura, poteva derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica oppure per salute e sicurezza dei lavoratori. Oltre che da un'interpretazione sistematica dell'articolato, a

---

<sup>26</sup> Tra i commenti alla sentenza n. 85/2013 *ex plurimis* v. V.ONIDA, *Un conflitto tra 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*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2013, pp. 1494-1498; R.BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2013, pp.1505-1511; D.PULITANO, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2013, pp. 1498-1505; M.MEZZANOTTE, *Il "sistema normativo ambientale" nella sentenza ILVA, tra scelte discrezionali e bilanciamento dei diritti*, in *Rass. Parl.*, n. 3, 2013, p. 669-679; M.BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n. 85/2013)*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2014; E.VIVALDI, *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2013; A.MARCHETTI, *Il "decreto Ilva": profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2013; G.ARCONZO, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilvam", tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2013, pp. 16 e ss; L.GENINATTI SATE, *"Caso Ilva": la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013; L.MILANI, *Caso Ilva: nella partita a scacchi tra autorità giudiziaria e legislatore la Corte costituzionale prova a fare il punto sulle regole*, in *Legislazione penale*, n. 4, 2013, 1073-1083.

sostegno di tale tesi andava considerato anche il meccanismo di impugnazione previsto dal legislatore nel sesto periodo del co. 1-*bis*1., secondo cui i provvedimenti emessi dal giudice ai sensi dei primi cinque periodi devono essere trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al MIMIT e al MASE. Dopodiché, ai sensi dell'art. 104-*bis*, co. 1-*bis*.2 gli stessi soggetti sono legittimati a impugnare il provvedimento con cui sia stata esclusa o revocata l'autorizzazione alla prosecuzione «*nonostante le misure adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale*», con giudice competente il Tribunale di Roma in composizione collegiale: vista l'ipotesi di impugnare il provvedimento con cui il giudice esclude la ripresa dell'attività, se ne dedurrebbe, quale presupposto logico, l'esistenza dell'attribuzione di un potere in tal senso.

La Corte ha però avallato la prospettiva del GIP e ritenuto che dall'analisi sistemica dell'intero co.1-*bis*.1, non se ne possa che dedurre una soluzione legislativa volta ad individuare e disciplinare due scenari ben diversi: trova conferma quella precisa linea di confine che separa il quinto periodo da quelli precedenti. Come già anticipato nei due paragrafi precedenti, all'interno dei primi quattro periodi del co. 1-*bis*.1 il *dominus* delle misure di bilanciamento è il giudice del sequestro, mentre nel quinto periodo il "testimone" passa al Governo. Quando è quest'ultimo a prescrivere le misure, nelle parole della Corte, «*il linguaggio della legge diviene perentorio*»<sup>27</sup>, senza la necessità (né la possibilità) di andare a ricercare un significato diverso da quello più immediato offerto dalla lettura piana del testo: «*Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività*» significa che egli non ha alcun potere di disporre misure aggiuntive o impedire la ripresa dell'attività, nemmeno se convinto dei presupposti indicati nel quarto periodo, ossia anche se ravvisa un concreto pericolo per salute o incolumità pubblica oppure per salute e sicurezza della forza lavoro<sup>28</sup>.

Nell'ambito di applicazione del quinto periodo, «*l'apprezzamento della sussistenza o meno di tale concreto pericolo spetta dunque al solo Governo, nell'ambito della procedura avviata con la dichiarazione di interesse strategico nazionale dello stabilimento*»<sup>29</sup>. Anche il meccanismo di impugnazione deve essere inquadrato secondo una prospettiva diversa da quella prospettata dall'Avvocatura e dalle parti costituite. Innanzitutto, il sesto periodo del co. 1-*bis*.1, stabilendo che ogni provvedimento del giudice debba essere tempestivamente trasmesso alle autorità governative indicate, ha l'evidente funzione di tenerle informate sui sequestri adottati.

La verifica a questo punto sarà duplice: in condizioni "fisiologiche", le autorità governative valuteranno se le misure prescritte dal giudice - che si è mosso all'interno dei primi quattro periodi del co. 1-*bis*.1 - siano idonee a realizzare un ragionevole bilanciamento, ma, in caso di diverso avviso, potranno sempre adottarne di diverse; oppure, quale ipotesi

<sup>27</sup> Sentenza n. 105/2024, c.i.d. 4.3.

<sup>28</sup> Anche dalla lettura della relazione illustrativa al ddl di conversione si desume una scelta governativa in tal senso, dove si afferma che «*nella stessa logica del necessario bilanciamento tra beni, che innerva l'intera disciplina in esame, si è previsto che il giudice debba autorizzare la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi*».

<sup>29</sup> Sentenza n. 105/2024, c.i.d. 4.3.

“patologica”, verificare se il giudice del sequestro, pur davanti a misure di bilanciamento adottate in sede governativa, abbia poi negato l’autorizzazione alla prosecuzione dell’attività. È per rispondere a quest’ultima eventualità che, secondo la Corte, si spiegherebbe il contenuto un po’ ambiguo del co. 1-bis.2: la sua *ratio* è quella di permettere alle autorità governative di impugnare un eventuale diniego alla prosecuzione dell’attività da parte del giudice del sequestro; provvedimento che, in funzione del disposto del quinto periodo, non potrebbe essere preso in presenza di misure di bilanciamento adottate in sede provvedimentale. Nell’affrontare tale aspetto la Corte puntualizza la logica «*non proprio cristallina*» della previsione e definisce il meccanismo una «*sorta di “freno di emergenza” nell’ipotesi in cui il giudice, nonostante l’adozione da parte del Governo delle “misure” di cui al quinto periodo del comma 1-bis.1, concepite quali vincolanti per l’autorità giudiziaria, abbia comunque negato l’autorizzazione a proseguire l’attività*»<sup>30</sup>.

Alla luce di quanto ricostruito, l’iter può essere così schematizzato: il giudice dispone il sequestro preventivo, prescrive le misure di bilanciamento (o nega la prosecuzione dell’attività) e trasmette il provvedimento alle autorità governative; queste “riesaminano” quanto deciso dal giudice potendo avallarne l’operato oppure assumere una decisione diversa qualora individuino un diverso punto di equilibrio tra i valori e gli interessi costituzionali in gioco e, conseguentemente, misure di bilanciamento diverse; in tal caso il giudice è obbligato ad autorizzare la prosecuzione dell’attività; qualora la negasse le autorità governative possono impugnare tale provvedimento al Tribunale di Roma.

A questo punto però affermare che il giudice è il *dominus* dei primi quattro periodi del co. 1-bis.1 e il Governo quello del quinto diventa una rappresentazione fuorviante che non rispecchia i veri rapporti di forza fissati dal legislatore: le misure di bilanciamento disposte dal giudice del sequestro sono, per così dire, sempre *sub iudice*, visto che il Governo può comunque intervenire *ex post* in nome di un diverso punto di equilibrio tra valori e interessi costituzionali in gioco; invece quelle disposte dal Governo sono schermate da qualsiasi vaglio del giudice.

Condivisa la prospettazione del GIP rimettente, la Corte è passata a vagliare se siffatta impostazione legislativa fosse rispettosa dei parametri costituzionali violati secondo l’ordinanza: una disposizione che impedisca al giudice qualsiasi potere di valutare le misure di bilanciamento stabilite dall’autorità governativa è compatibile con la Costituzione?

Vale la pena ricordare che, riferendosi alla disciplina contenuta nel D.L. n. 207/2012, a questa domanda la sentenza n. 85/2013 ha risposto in modo affermativo.

## **6. L’eterna provvisorietà di misure speciali è (ed era) incostituzionale**

Come già anticipato, oltre a violare gli artt. 2, 32, 9 e 41, co. 2 Cost., a giudizio del rimettente, la disciplina dettata nel D.L. n. 2/2023 non avrebbe rispettato nemmeno i canoni fissati dalla Corte nella sentenza n. 85/2013.

Gli elementi differenziali rilevabili tra l’art. 1 del D.L. n. 207/2012 e la disposizione censurata sarebbero stati la mancata indicazione dell’autorità amministrativa competente a

---

<sup>30</sup> *Ibidem*.

prescrivere le misure di bilanciamento, l'assenza di qualsiasi meccanismo di coordinamento tra queste e l'AIA (e il suo riesame) e, infine, l'assenza di un termine di operatività.

Scostamenti che impongono alla Corte di sondarne la fondatezza: il primo si dimostra agevolmente risolvibile in via interpretativa, il secondo sarà quello più problematico e verrà affrontato in funzione del terzo, l'unico che non regge il vaglio di costituzionalità.

Visto che il co. 1-bis.1 richiama l'art. 1 del D.L. n. 207/2012, l'autorità competente - non menzionata nella disposizione censurata - non può che essere quella in essa indicata ossia la Presidenza del Consiglio dei Ministri; coerentemente con l'individuazione di un ISN, non può che intervenire il massimo livello di governo; dopodiché, come in effetti accaduto, questo può sempre delegare l'adozione delle misure ad uno o più ministri.

Più complessa la disamina attorno al fatto che la disposizione censurata sia del tutto silente sulle modalità di adozione delle misure di bilanciamento e come queste si coordinino con il sistema delle autorizzazioni vigenti, ossia con l'AIA. Sotto questo profilo il decreto Ilva consentiva la prosecuzione dell'attività dello stabilimento condizionandola però al rispetto delle prescrizioni dell'AIA come riesaminata; invece le misure di bilanciamento del decreto Priolo sembrano porsi al di fuori del sistema di regole "a regime", mancando nella disposizione impugnata un meccanismo di raccordo con l'AIA. In effetti la Corte prende atto di come la disposizione censurata «*non condiziona, invece, la prosecuzione dell'attività dello stabilimento o impianto sequestrato al rispetto delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, come l'art. 1 del "decreto Ilva", bensì all'osservanza di generiche "misure" di bilanciamento, senza chiarire in esito a quale procedimento tali misure debbano essere adottate - e con quali garanzie di pubblicità e di partecipazione del pubblico, oltre che delle diverse autorità locali a vario titolo competenti in materia ambientale e di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro -; e senza chiarire, nemmeno, se ed eventualmente in quale misura i valori limite di emissione possano discostarsi dalle BAT di settore, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività*»<sup>31</sup>.

Questo è un passaggio significativo della decisione: sembra una constatazione preliminare ad una "bocciatura" del meccanismo predisposto<sup>32</sup> in quanto, come dedotto dal giudice *a quo*,

31 C.i.d. 5.3.2; significativo anche il passaggio precedente: «*I profili della necessaria pubblicità e partecipazione dei cittadini in genere, e comunque di tutti i soggetti interessati al procedimento destinato a sfociare nell'AIA, unitamente alla necessità di accurate analisi della situazione fattuale sulle quali deve essere basata ogni decisione autorizzativa di attività, sono d'altra parte costantemente sottolineati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela dell'ambiente, che - essa pure ispirandosi largamente ai principi enunciati dalla Convenzione di Aarhus - deduce tali profili "procedimentali" dagli obblighi positivi di tutela del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 CEDU (grande camera, sentenza 9 aprile 2024 Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera, paragrafo 539, e ivi ampie citazioni ai precedenti pertinenti)*».

32 Segnala la distanza tra constatazione e conseguenze R.BIN, Il "caso Priolo": scelta politica vs bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024), in *Consulta on line*, fasc. 3, 2024, p. 1061; riferendosi al passaggio della Corte citato così afferma: «*Sembra una censura irrimediabile, ma non lo è*»; così prosegue l'A: «*Che il provvedimento governativo non assicuri un serio bilanciamento degli interessi in gioco non sembra motivo sufficiente di censura della norma "generale e astratta" che lo fonda e dovrebbe garantire che esso adempia agli obblighi di tutela degli interessi costituzionali in gioco. Benché l'ordinanza di remissione sia chiara nel denunciare queste carenze (anche confrontando la disciplina attuale con quella del "caso Ilva"), la Corte si limita a censurare la mancanza di un tempo definito per l'operatività del provvedimento governativo, lasciando illeso il resto, cioè la totale carenza di garanzie di contenuto (rispetto ai principi degli artt. 9 e 41 Cost.) e di procedimento (rispetto ai principi di partecipazione sanciti dalle norme europee e dalla Convenzione di Aarhus). Allora perché citarli?*».

meno garantista di quello del decreto Ilva (e quindi non rispettoso delle condizioni indicate nella sentenza n. 85/2013); invece la decisione scivola via su tale aspetto per poi ritornarci sopra quando affronta il terzo elemento differenziale, cioè la mancata fissazione di un termine. Quest'ultima questione è presto posta: l'art. 1 del D.L. n. 207/2012 ne prevede uno massimo di trentasei mesi, mentre il co.1-bis.1 risulta privo di qualsiasi riferimento temporale.

Secondo la Corte, in linea con quanto già accaduto con il caso Ilva, *«non può considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consenta allo stesso Governo nazionale di intervenire a dettare, in via interinale, misure che consentano nell'immediato di contenere il più possibile tali rischi, vincolando al contempo il giudice a consentire la prosecuzione dell'attività»*<sup>33</sup>.

La presenza di un ISN giustifica una disciplina speciale che consenta all'esecutivo di comprimere i poteri del giudice del sequestro, ma la sua sostenibilità costituzionale è condizionata alla provvisorietà. Altrimenti c'è il rischio dell'eterna provvisorietà: si finirebbe per consentire *«potenzialmente senza alcun limite di durata, un meccanismo basato su un'autorizzazione che proviene direttamente dal Governo nazionale e il cui effetto è quello di privare indefinitamente il giudice del sequestro di ogni potere di valutazione sull'adeguatezza delle misure medesime rispetto alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica, e mediatamente rispetto alla tutela della stessa vita umana»*<sup>34</sup>.

La Corte identifica in ciò il *vulnus*: la mancanza di un tempo finale rende il meccanismo previsto incompatibile con il dettato costituzionale; è un elemento fondativo che sorregge l'intera struttura dalla *lex specialis*, il cui venir meno farebbe crollare tutto l'impianto regolatorio.

Nel bilanciamento tra i vari interessi in conflitto, le prescrizioni adottate dal Governo possono essere "scudate" da rilievi del giudice del sequestro sinché (e solo perché) sono provvisorie e *«funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista - appunto - di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente»*; le misure *ad hoc*, per uscire indenni dal vaglio costituzionale, *«dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate. E non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni»*<sup>35</sup>.

Ne consegue l'incostituzionalità del quinto periodo del co. 1-bis.1, per contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, co. 2 Cost., in quanto la mancata indicazione di un termine finale configura *«un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inadonei ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente»*.

Alla luce della violazione rilevata, la Corte, ricavando la soluzione costituzionalmente adeguata dall'art. 1 del D.L. n. 207/2012, dichiara, con sentenza additiva, l'illegittimità costituzionale del quinto periodo dell'art. 104-bis, co. 1-bis.1 del D. Lgs. n. 271/89 nella parte

<sup>33</sup> C.i.d. 5.4.1.

<sup>34</sup> C.i.d. 5.3.3.

<sup>35</sup> C.i.d. 5.4.1.

in cui non prevede che le misure indicate possono essere applicate solo per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi.

### 7. Il rapporto tra il D.L. n. 207/2012 e il novellato art. 104-bis: un quadro normativo finale (forse non) così “prevedibile e razionale”?

Come visto nel precedente paragrafo, tra gli argomenti sollevati dal GIP rimettente, c’era anche l’assenza di qualsiasi meccanismo di coordinamento tra le misure di bilanciamento adottate in sede governativa e l’AIA (o il suo riesame)<sup>36</sup>; argomento dedotto quale elemento differenziale (e deteriore) rispetto a quanto stabilito Corte nella sentenza n. 85/2013.

Non era quindi solo un problema di carenza di termine finale, c’era anche un arretramento nelle garanzie procedurali: l’AIA riesaminata secondo il decreto Ilva imponeva un procedimento pubblico e partecipativo, nonché un controllo effettivo e un monitoraggio sulla prosecuzione dell’attività e si è già detto di come, sul punto, la Corte abbia constatato le criticità della disposizione censurata.

È stato anche appurato che il decreto Ilva non era, sul piano soggettivo, applicabile al caso Priolo<sup>37</sup> - da qui la necessità di una diversa regolazione -, ma è anche emerso una lettura non agevole del rapporto tra le due discipline perché spingono in direzioni diverse su due punti essenziali: il decreto Ilva impone un riesame dell’AIA, ma non considera il caso di impianti o infrastrutture necessari ad assicurare la continuità produttiva di stabilimenti industriali dichiarati di ISN; il decreto Priolo prevede delle misure di bilanciamento *sui generis*, ma si estende anche ad impianti e infrastrutture funzionali all’attività degli stabilimenti di ISN.

Il secondo amplia l’ambito soggettivo della disciplina, e la sistematizza all’interno delle norme di attuazione del c.p.p., ma non indica alcun criterio da seguire nello stabilire le misure di bilanciamento, limitandosi ad affermare che queste siano state adottate nell’ambito della procedura di riconoscimento di ISN<sup>38</sup>.

Tentando una sintesi comparativa la nuova disciplina è più estesa soggettivamente, ma meno garantista nella procedura di adozione delle misure di bilanciamento.

Riflessioni che ci riportano forse al vero nodo interpretativo a capo di tutto, ossia il rapporto tra il D.L. 207 del 2012 e l’art. 6 del D.L. n. 2 del 2023, non così bene affrontato dal legislatore come nelle sue intenzioni; infatti, la relazione illustrativa al ddl di conversione, dopo aver preso atto che nell’affrontare situazioni di emergenza la previgente regolazione non aveva dato esiti soddisfacenti<sup>39</sup>, così afferma: «*si è ritenuto necessario predisporre un*

36 Secondo il rimettente la disposizione censurata «*non chiarisce in quale rapporto si collochino tali misure con l’AIA degli stabilimenti industriali suscettibili di essere indicati di interesse strategico nazionale (ovvero necessari ad assicurarne la continuità produttiva), né con l’eventuale procedimento di riesame dell’AIA medesima*», c.i.d. 5.3.

37 Vedi *supra* par. 3.

38 La disposizione «*viene impugnata perché consente alle autorità di governo di emanare misure dirette a regolare il “bilanciamento degli interessi” nel caso specifico, imponendosi a qualsiasi diversa valutazione dell’autorità giudiziaria; ma non impone di corredare il provvedimento amministrativo delle dovute garanzie di contenuto e di procedimento*», R.BIN, *Il “caso Priolo”*, *op.cit.*, p. 1059.

39 Così la relazione illustrativa sul punto: «*L’ordinamento, tuttavia, allo stato non conosce istituti finalizzati a garantire quel bilanciamento, tanto che in alcune situazioni di emergenza si è dovuto fare ricorso a provvedimenti emergenziali di natura straordinaria, che, proprio per questa ragione, hanno prodotto frizioni tra i soggetti preposti alla tutela dei diversi interessi, e in ogni caso, risultati provvisori e insoddisfacenti*».

*intervento di "sistema", volto a dettare una disciplina organica e stabile che permetta di attuare quel bilanciamento entro un quadro normativo prevedibile e razionale», modulando «alcuni istituti giuridici presenti nell'ordinamento, che già richiedono al giudice di considerare anche esigenze estranee a quelle propriamente connesse all'esercizio della giurisdizione».*

Se l'inserimento dei due nuovi commi all'interno dell'art. 104-bis delle norme di attuazione del c.p.p. risponde ad esigenze di "sistema", l'intervento legislativo non sembra altrettanto "sistematico" nella misura in cui non compie particolari sforzi per definire i rapporti tra le nuove disposizioni e la disciplina Ilva, nonostante siano solo parzialmente sovrapponibili e presentino elementi distintivi: il risultato è che il loro coordinamento non è così immediato e il quadro normativo finale non così "prevedibile e razionale" come auspicato dalla relazione illustrativa<sup>40</sup>.

La nuova disciplina riaffronta il problema di "chi" (e "come") stabilisce il punto di equilibrio tra gli interessi confliggenti, ma è più vaga - rispetto all'art. 1 del D.L. 207/2012 - sulle misure di bilanciamento adottate la cui adozione non è all'interno di un riesame dell'AIA, ossia la miglior soluzione amministrativa per realizzare il punto di equilibrio tra i vari valori e interessi in gioco.

Come stabilito dalla Corte nella sentenza n. 85/2013 il punto di equilibrio realizzato con l'AIA «*deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista*»<sup>41</sup>.

Condizioni che impedivano al giudice quello che la Corte definì «*una sorta di "riesame del riesame" circa il merito dell'AIA, sul presupposto [...] che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro*»; indipendentemente dalla fondatezza o meno dei rilievi e dei dati tecnici in suo possesso, le opinioni del giudice non potevano più «*sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia*».

Ma queste statuizioni si fondavano su una AIA riesaminata, mentre la disposizione censurata, sul piano testuale, non offre gli stessi ancoraggi dell'art. 1 del D.L. 207/2012.

Sotto questo profilo la Corte, dopo la sua constatazione "critica" sul punto, finisce invece con il supportare la disposizione prima "integrandola" con ciò che si potrebbe dedurre implicitamente da una visione sistemica dell'ordinamento, per poi indicare, quale meta finale della procedura interinale, il riesame delle AIA esistenti.

In particolare la Corte, quando affronta la carenza di termine finale, aggiunge anche dei richiami ai principi del procedimento amministrativo, precisando che l'adozione delle misure dovrà essere preceduta da «*adeguata attività istruttoria*» e sorretta da «*congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria*»; l'effettiva osservanza delle prescrizioni indicate dovrà essere «*adeguatamente verificata*» attraverso il «*costante*

<sup>40</sup> Avvalendosi della possibilità concessa dall'art. 10, co. 3 delle Norme integrative, la Corte ha formulato un quesito alle parti proprio sul rapporto tra disposizione censurata e art. 1 del D.L. n. 207/2012.

<sup>41</sup> Sentenza n. 85/2013, c.i.d. 10.3.

*monitoraggio» delle autorità competenti; infine, stante la natura amministrativa del provvedimento, questo resterà «soggetto agli ordinari controlli giurisdizionali sotto il profilo della sua legittimità»<sup>42</sup>.*

Dopo questi richiami generali, la Corte, collegandosi all'esigenza di concludere prima possibile la parentesi aperta con le misure di bilanciamento e riportare le emissioni degli impianti all'interno dei limiti stabiliti ordinariamente all'interno del D. Lgs. n. 152/2006, puntualizza come le misure *ad hoc* dovranno applicarsi solo per il «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. E ciò, in particolare, attraverso il riesame delle AIA esistenti, che si siano rivelate insufficienti rispetto ai loro scopi». È con questa affermazione che la Corte "disegna" la conclusione della straordinarietà, con il passaggio dalle misure di bilanciamento - accettabili costituzionalmente solo se transitorie -, alle AIA riesaminate.

I fatti sono andati davvero così<sup>43</sup>, ma la disposizione censurata non afferma, sul piano testuale, quanto auspicato ragionevolmente dalla Corte. Ma se le misure di bilanciamento vengono approvate secondo una modalità procedurale che risulta, almeno in una qualche misura, meno garantista dell'AIA riesaminata<sup>44</sup> si affaccia una ipotesi che la decisione presa sembra oscurare: la sentenza n. 105/2024 ha sì accolto la censura per difetto di indicazione temporale, ma anche "allentato" le condizioni stabilite con la sentenza n. 85/2013.

Verrebbe da aggiungere: nonostante i nuovi riferimenti *green* contenuti negli artt. 9 e 41 della Costituzione.

## **8. La sentenza n. 105/2024 e i nuovi artt. 9 e 41 Cost.: la seconda chiave di lettura nell'ottica del "monito"**

Sin qui la decisione è stata commentata "depurandola" dai significativi riferimenti fatti dalla Corte<sup>45</sup> alla recente modifica degli artt. 9 e 41; questa scelta espositiva ha lo scopo di rendere ancora più chiara la doppia lettura della sentenza n. 105/2024 da cui muove il presente contributo.

Rispetto alle censure sollevate dal GIP siracusano, e confrontandole con il caso Ilva, la decisione inizia segnalando quale «rilevante profilo di distinzione tra le questioni odierne e quelle esaminate con la sentenza n. 85 del 2013», il mutamento «nel frattempo intervenuto, nella stessa formulazione dei parametri costituzionali sulla base dei quali deve essere condotto lo scrutinio di questa Corte». Dopo aver ricordato le novità costituzionali e richiamate alcune storiche sentenze degli anni '80, prosegue affermando che tale riforma «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

<sup>42</sup> C.i.d. 5.4.1

<sup>43</sup> *Infra* par. 9.

<sup>44</sup> Le minori garanzie in termini di pubblicità e di partecipazione del pubblico al provvedimento, anche se temporanee, sembrano evidenti e oggettive; vedi anche dottrina in nota 33.

<sup>45</sup> Tutti contenuti nel c.i.d. 5.1.2 della sentenza n. 105/2024.

Viene poi ricordata la diversa prospettiva di tutela costituzionale «che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche [...] agli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano»<sup>46</sup>. Di nuovo e, in modo ancora più specifico, sembra scorgersi una certa rilevanza delle modifiche all'art. 41, co. 2 visto che la tutela dell'ambiente «assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può "recare danno" - oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. - alla salute e all'ambiente». E infine, così conclude prima di entrare nel vaglio di merito: «Di tali chiare indicazioni del legislatore costituzionale - lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia - questa Corte è chiamata a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente».

In funzione dell'ampia ricostruzione e dell'enfasi che accompagna i richiami costituzionali, sembravano esserci tutte le premesse per una sentenza storica per il diritto costituzionale dell'ambiente.

Ma se poi si passa ad analizzare la concreta *ratio decidendi* e la decisione in sé non sembra resti molto di quel «rilevante profilo di distinzione tra le questioni odierne e quelle esaminate con la sentenza n. 85/2013» in funzione della nuova formulazione dei parametri costituzionali alla base dello scrutinio<sup>47</sup>. È un'affermazione, quella appena riportata della Corte, che

<sup>46</sup> Si aggiunge in nota la parte omessa della citazione «(come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce di questa Corte risalenti a epoca anteriore alla riforma: sentenze n. 46 del 2021, punto 8 del Considerato in diritto; n. 237 del 2020, punto 5 del Considerato in diritto; n. 93 del 2017, punto 8.1. del Considerato in diritto; n. 22 del 2016, punto 6 del Considerato in diritto; n. 67 del 2013, punto 4 del Considerato in diritto; n. 142 del 2010, punto 2.2.2. del Considerato in diritto; n. 29 del 2010, punto 2.1. del Considerato in diritto; n. 246 del 2009, punto 9 del Considerato in diritto; n. 419 del 1996, punto 3 del Considerato in diritto)»; a conferma che aspetti ricognitivi e spunti innovativi non devono essere concepiti in modo troppo rigido non si può non considerare che il puntuale e dettagliato numero di precedenti citati ha anche l'effetto, almeno in una qualche misura, di ridimensionare la portata innovativa del nuovo riferimento alle generazioni future inserito nell'art. 9; sui contributi dedicati all'argomento v. D. PORENA, «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *Federalismi.it*, n. 15/2022, 121-143; P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 1/2023, 86-103; C. TRIPODINA, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione italiana: tra interessi delle generazioni future e responsabilità della generazione presente*, in *Riv. Quadr. di Dir. Amb.*, n. 1/2023, 332-349; F. CIRILLO, *L'interesse delle future generazioni: ragionamenti fallaci e interpretazioni sostenibili*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2023, 319-338; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritto delle generazioni future*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2010, n. 0, 13-42; sull'argomento trattato anche secondo prospettive diverse dal diritto dell'ambiente si segnalano tra le opere dedicate F. CIARAMELLI, F.G. MENGA (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, 2017 (il volume raccoglie gli atti di un convegno tenutosi nel 2016 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli "Federico II" a cui sono aggiunti ulteriori contributi di studiosi italiani e stranieri), R. BIFULCO, A. D'ALLOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità generazionali*, 2008; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008.

<sup>47</sup> Nello stesso senso R.BIN, *Il "caso Priolo"*, *op.cit.*, p. 1058: «È una lunga sentenza che si conclude con un dispositivo sorprendentemente ridotto, rispetto al quale le ampie escursioni sull'importanza della riforma costituzionale del 2022 [...] non svolgono alcuna reale funzione argomentativa; così come ininfluyente è l'esteso richiamo al principio della partecipazione effettiva dei cittadini al processo decisionale in materia ambientale sancito dalle norme europee e dalla Convenzione di Aarhus (punto 5.3.2). Almeno così sembra»; per dei profili

implicitamente sembra sottintendere come i nuovi artt. 9 e 41 Cost. abbiano inciso, almeno in una qualche misura, sull'esito della sentenza n. 105/2024. Tuttavia per le argomentazioni già sviluppate nei paragrafi precedenti, la decisione "sta in piedi" anche senza alcun sostegno da parte dei nuovi parametri costituzionali: l'assenza di un termine ad una disciplina speciale - motivo sostanziale alla base della decisione della Corte - non sembra potersi attribuire ai nuovi contenuti degli artt. 9 e 41 Cost.; anzi, come accennato in chiusura del paragrafo precedente, la decisione "salva" una disposizione che, anche se solo per il periodo di vigenza delle misure *ad hoc*, "allenta" le garanzie procedurali rispetto alla disciplina Ilva.

La stessa questione può essere affrontata ponendosi una domanda in retrospettiva costituzionale: l'art. 1 del D.L. n. 207/2012 sarebbe uscito indenne dal vaglio della Corte senza la previsione di un termine finale o, su questo punto, la sentenza n. 85/2013 avrebbe deciso diversamente?

Come vi sono elementi per sostenere che la sentenza n. 105/2024 avrebbe potuto essere la stessa anche senza modifiche costituzionali, allo stesso modo, si ritiene ve ne siano per ritenere plausibile l'illegittimità dell'art. 1 del D.L. n. 207/2012 - a Costituzione previgente - in assenza di un termine finale (con la complicazione che non sarebbe stato così agevole ricercare, allora, una soluzione costituzionalmente adeguata).

La previsione di un meccanismo straordinario *sine die* non appare compatibile con gli equilibri costituzionali perché creerebbe una sorta di "ordinamento nell'ordinamento" che vive e si alimenta, sistematicamente, di regole diverse; una situazione eccezionale può giustificare deroghe solo a condizione che venga affrontata con l'intento di riportarla, prima possibile, all'interno dei canoni ordinari. Principio ragionevole, ma che non sembra possa essere novità ricavabile dalle modifiche degli artt. 9 e 41 della Costituzione.

Se si condivide tale posizione, ci si trova davanti ad una situazione non agevole da inquadrare perché la decisione appare quasi "schizofrenica", con due anime - le premesse argomentative della Corte e la decisione in sé - che non si riconoscono e non dialogano. Quale valore attribuire ai corposi e significativi riferimenti alla riforma costituzionale - e le conseguenze che avrebbe dovuto trarne la Corte nel suo scrutinio - se poi il percorso argomentativo su cui si fonda la decisione è indipendente da essi e agiscono, al limite, solo come elementi rafforzativi? Cosa resta, in concreto, dell'aver sottolineato il «*rilevante profilo di distinzione*» tra le questioni sollevate nel recente caso rispetto a quello dell'Ilva del 2013, in funzione del «*mutamento, nel frattempo intervenuto, nella stessa formula-zione dei parametri costituzionali*», della consacrazione in Costituzione del «*mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario*», del fatto che la tutela dell'ambiente «*assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica*» e che delle mutate coordinate costituzionali «*lette anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia*» la Corte sia chiamata «*a tenere puntualmente conto, nel vagliare le censure del rimettente*»?

Attenendosi ad una prima chiave di lettura, ossia focalizzandosi solo sulla decisione presa, vista la sua autoconsistenza motivazionale rispetto ai nuovi artt. 9 e 41 Cost., significa anche degradare tali affermazioni a mere formule di stile. Tuttavia, non si ritiene siano

critici sulla decisione v. anche G. GIORGINI PIGNATIELLO, *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, in DPCE on line del 25 giugno 2024.

queste le sole “lenti” con cui osservare la sentenza n. 105/2024: constatare che la decisione sarebbe stata la stessa, anche senza riforma costituzionale, non impedisce una seconda chiave di lettura.

Senza rinnegare tale assunto, ci sembrerebbe cioè anche errato e superficiale concludere che la sentenza n. 105/2024 non sia, invece, di rilievo per la tutela dell’ambiente e, più in generale, in grado di offrire spunti importanti per riflettere sulla portata<sup>48</sup> della riforma del 2022.

Per cogliere tale prospettiva va però abbandonata la mera *ratio decidendi* e ripartire interrogandosi sul significato da attribuire ai numerosi richiami e riferimenti operati dalla Corte alla riforma operata con la L. cost. n. 1 del 2022: visto che non sembrano così indispensabili alla decisione quale funzione possono avere avuto?

La prospettiva di riflessione potrebbe essere rovesciata: proprio perché non necessariamente funzionali a risolvere il caso affrontato, essi assumono una particolare valenza segnaletica per il futuro ed essere di grande utilità per proiezioni e considerazioni giuridiche che vanno oltre lo stretto confine decisorio.

Questa seconda chiave di lettura suggerisce di considerare tutte le asserzioni argomentative contenute nella sentenza n. 105/2024 quale “monito”: questa parte della decisione - “superflua” ai fini del caso da risolvere - è un messaggio sulla direzione e la forza dello scrutinio che adotterà la Corte in funzione dei nuovi riferimenti degli artt. 9 e 41 Cost. Ed è forse la più importante poiché in essa si trova conferma che la riforma *green* della Costituzione oltre che doverosa potrà anche risultare utile, e che assieme a componenti più ricognitive - con le quali si esplicita qualcosa di già acquisito e vivente - vi siano anche spunti innovativi; quantomeno smentendo le posizioni più negative assunte dalla dottrina nel commentare la riforma<sup>49</sup>.

A prescindere dalle varie prospettive interpretative offerte dalla dottrina, la sentenza n. 105/2024 corrobora e conferma la portata delle modifiche costituzionali del 2022 che hanno definitivamente rimosso qualsiasi alibi per chi la tutela dell’ambiente la deve perseguire e mettere in pratica: la positivizzazione del già riconosciuto e i nuovi “semi” lessicali - in particolare il riferimento alle generazioni future nell’art. 9 e i “ritocchi” nell’art. 41 - non lasciano più spazi a possibili carenze di legittimazione nell’approvare leggi e provvedimenti amministrativi *pro* ambiente. È un messaggio rivolto a tutti gli operatori del diritto (e oltre) a prendere sul serio le modifiche costituzionali del 2022.

E il GIP siracusano, alla luce della sentenza n. 105/2024, ha ottenuto soddisfazione soltanto sulla mancata previsione di un termine delle misure di bilanciamento; nonostante l’utilità e la necessità dell’intervento additivo da parte della Corte per riportare la regolazione all’interno dell’alveo di costituzionalità, non era però sicuramente quello il “movente” alla base dell’ordinanza di rimessione.

---

48 Per un’indagine orientata in tal senso della decisione, seguendo un’ottica diversa da quella affrontata nel presente contributo v. M. CARDUCCI, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem ledere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE on line* del 25 giugno 2024.

49 Si rimanda alla dottrina indicata in nota 3.

Peraltro, anche in assenza di una specifica indicazione legislativa, il termine poi fissato dalla Corte era già stato “recepito” dallo stesso decreto interministeriale, il cui art. 2, co. 3 stabilisce in trentasei mesi dalla sua entrata in vigore la data entro la quale completare gli interventi di adeguamento degli impianti.

Ovviamente non poteva rientrare nel *thema decidendum* testare le misure di bilanciamento contenute nel provvedimento: la Corte aveva il compito di valutare se il “processo” - il meccanismo legislativo - era compatibile con la Costituzione, ma non la qualità del “prodotto”, ossia l’idoneità delle prescrizioni in concreto approvate<sup>50</sup>. Se da un lato questo è conseguenza dei limiti del sindacato di costituzionalità, dall’altro è evidente che, nel mondo reale, l’impatto delle misure rappresenta elemento tutt’altro che irrilevante. Ed era palese che il GIP, in base alla propria valutazione, non le ritenesse idonee: senza il disposto del quinto periodo del co. 1-*bis*.1, che a suo giudizio lo obbligava in tal senso, non avrebbe consentito la prosecuzione dell’attività<sup>51</sup>.

Insoddisfatto dall’esito del giudizio ha così deciso, con provvedimento del 31 luglio 2024, di disapplicare il decreto interministeriale e non autorizzare la prosecuzione dell’attività<sup>52</sup>; oltre allo scontato ricorso da parte della ISAB srl, anche i rappresentanti di MIMIT e MASE hanno conferito mandato all’Avvocatura dello Stato per presentare appello.

Sarà così l’occasione anche per testare la reale tenuta del “freno d’emergenza” del co. 1-*bis*.2; congegnato dal legislatore, secondo la Corte, proprio per soccorrere davanti ad un caso del genere.

Nel mondo reale la complessa vicenda, ancora da chiarire nel mondo del diritto, ha avuto comunque degli effetti positivi: le AIA sono state tutte riesaminate “al rialzo” e le società interessate dalla vicenda hanno realizzato (o stanno realizzando) investimenti per rendere i singoli impianti indipendenti dal depuratore di Priolo, in modo da poter gestire in autonomia i propri reflui.

---

50 «È dunque sulla sostenibilità costituzionale di questa disciplina generale e astratta alla luce dei parametri evocati dall’ordinanza di rimessione - e non già sulla correttezza del bilanciamento effettuato dal Governo, attraverso le misure prescritte dal d.interm. 12 settembre 2023, nello specifico caso oggetto del procedimento a quo - che questa Corte è, oggi, chiamata a pronunciarsi»; c.i.d. 3.2.

51 Nel giudizio a quo il GIP rimettente «ritiene che il decreto interministeriale con cui sono state adottate le «misure» di cui al quinto periodo della disposizione censurata si sarebbe limitato a innalzare i parametri di accettabilità degli scarichi di varie sostanze nocive per la salute umana nelle matrici aria e acqua da parte del depuratore di Priolo Gargallo, prevedendo altresì un sistema a suo avviso inefficace di monitoraggio del rispetto di tali limiti».

52 R.BIN, Il “caso Priolo”, *op.cit.*, p. 1062.