



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MILANO

Dipartimento Studi Internazionali, Giuridici e
Storico-Politici

Colloqui prandiali 2013-14

L'Ilva di Taranto:

tra libertà di impresa e tutela della salute.

La tutela dell'ambiente

Avv. Leonardo Salvemini

- *È stata proposta la messa in mora dell'Italia - primo passo della procedura d'infrazione - sulla base delle direttive sulle emissioni degli impianti industriali (Ippc), e sulla Responsabilità ambientale delle Imprese.*

La direttiva IPPC e le BAT

- *Allo scopo di prevenire e ridurre le emissioni di inquinanti nell'ambiente da varie attività industriali, la Comunità Europea ha adottato nel 1996 delle disposizioni comuni con la pubblicazione della direttiva 96/61/CEE nota anche come **direttiva IPPC**, (Integrated Pollution Prevention and Control; Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento) successivamente abrogata dalla direttiva 2008/1/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008 e dalla direttiva 2010/75/UE in materia di emissioni industriali.*
- *La direttiva IPPC fornisce delle disposizioni alle autorità competenti degli Stati membri in merito al rilascio di autorizzazioni sul funzionamento degli impianti industriali elencati nell'Allegato I della stessa.*
- *Tali autorizzazioni si basano sull'utilizzo delle migliori tecniche disponibili, dette anche **BAT** (Best Available Techniques), riportate nei cosiddetti **BRefs** (BAT Reference documents), rapporti che rappresentano un quadro dettagliato dei processi industriali impiegati nei settori indicati dalle direttiva.*
- *L'uso delle BAT serve ad evitare o a ridurre le emissioni inquinanti e l'impatto sull'ambiente, riducendo nel contempo i consumi energetici e migliorando la produttività e/o la qualità della produzione.*
- *Il recepimento in Italia della direttiva IPPC è avvenuto con l'emanazione del D. Lgs. n. 372 del 4 agosto 1999 e del D. Lgs. n. 59 del 18 febbraio 2005 che lo abroga. Il D. Lgs. n. 128 del 29 giugno 2010 modifica e integra il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69, che introduce l'AIA all'interno del testo unico ambientale (D. Lgs. 152/06) e abroga il D. Lgs. 59/05.*



La direttiva 2008/99

La direttiva 2008/99 ha introdotto importanti novità in materia di tutela penale dell'ambiente.

In italia la direttiva è stata attuata con •

La L. 4 giugno 2010 n. 96 (artt. 2 e 19)

D.lgs. 7 luglio 2011 n. 121

Leonardo Salvemini



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

d.lgs. 121/2011

- *Nuove ipotesi criminose*
- *Art. 3 § 1 lett. f) e h) direttiva 2008/99/CE*
- *Art. 727-bis c.p. (Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette)*
- *Art. 733-bis c.p. (Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto)*

Sentenza n. 94 del 1985

INTEGRAZIONE

- *fermo il riparto delle competenze disposto da norme costituzionali e sulla base di esso, la tutela del paesaggio presuppone, normalmente, la comparazione ed il bilanciamento di interessi diversi, in particolare degli interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti, la cui intesa é perciò necessario perseguire di volta in volta, se comune a tutti é il fine costituzionalmente imposto, appunto, della tutela del paesaggio*
- *e la sentenza n. 151 del 1986 “...la tutela del paesaggio introdotta con tale disposizione, impositiva di un vincolo paesistico su una serie di zone e località individuate ed elencate per categorie, è aderente al precetto dell'art. 9 cost., che assume il valore estetico-culturale come primario”.*
- *Art. 11 (ex articolo 6 del TCE) Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.*

Sentenza n. 407 del 2002 (integrazione soggettiva)

3.2. — *“..Va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002).*

- *In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze.*



- *In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea 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 (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).*



Fonti costituzionali

- *Art. 2, 3, 9, 41,42,44 cost*
- *Art. 116 co III*
- *Art. 117 co II e III*

Art. 191 TFUE

- *Principio di Precauzione*
- *Principio di Prevenzione*
- *Principio della correzione alla fonte*
- *Principio di chi inquina paga*

Sviluppo sostenibile

- *Il diritto configura la nozione di sviluppo sostenibile in senso dinamico, postulando la costante ricerca di un equilibrato rapporto tra l'uomo e l'ambiente*

Sentenza 85 del 2013

- *art. 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231
(Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a **tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale**) sollevata dal GIP del Tribunale di Taranto.*

Le censure di costituzionalità

2, 3, 9, secondo comma,

24, primo comma,

25, primo comma,

27, primo comma,

32, 41, secondo comma,

101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e

117, primo comma, della Costituzione.

Ipotesi di reato

- *Si procedeva in particolare, nei confronti di amministratori e dirigenti della società, con riguardo a reati ambientali integrati mediante emissioni nocive nell'atmosfera di polveri e gas (artt. 81 e 110 del codice penale; artt. 24 e 25 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, recante «Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183»;*

Ipotesi di reato

- *artt. 256 e 279 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante «Norme in materia ambientale»).*
- *Si procedeva, inoltre, riguardo ad ipotesi di concorso nei reati (talvolta continuati) di cui agli artt. 434 (Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi), 437 (Rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro), 439 (Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari), 635 (Danneggiamento), 639 (Deturpamento e imbrattamento di cose altrui), 674 (Getto pericoloso di cose) del c.p.*

- *La disciplina censurata, sempre secondo l'opinione fatta propria dal giudice a quo, non realizzerebbe un bilanciamento ragionevole tra il diritto alla salute ed all'ambiente salubre da un lato ed il diritto all'iniziativa economica dall'altro (con conseguente violazione degli artt. 2, 9, 32 e 41 Cost.).*

- *Da ultimo, la parziale coincidenza dei parametri nazionali con gli strumenti soprannazionali di garanzia dei diritti implicherebbe, sempre secondo la Procura e lo stesso giudice rimettente, la violazione del primo comma dell'art. 117 Cost., avuto riguardo anzitutto agli artt. 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e poi all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ove è fissato il principio di precauzione (disatteso nella specie oltre la soglia del rischio, fino alla certezza, asseritamente acquisita, di danni alla salute).*

- *Nel contempo, l'ingiustificata interferenza con il procedimento cautelare in corso comporterebbe una violazione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sub specie di lesione del diritto ad un equo processo*
- *Secondo il rimettente, la normativa de qua avrebbe dato vita ad una «legge provvedimento» (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 137 e n. 94 del 2009, n. 267 del 2007), con lesione del principio di separazione tra i poteri e violazione dell'obbligo costituzionale di prevenire e reprimere i reati (sono citate, a quest'ultimo proposito, le sentenze n. 88 del 1991 e n. 34 del 1973).*

- *La giurisprudenza costituzionale, pur configurando l'ammissibilità di leggi provvedimento, l'avrebbe subordinata non solo all'osservanza dei principi di ragionevolezza e non arbitrarietà, ma anche all'integrità della «funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso» (cfr le sentenze n. 137 e n. 94 del 2009, n. 241 del 2008, n. 267 del 2007, n. 492 del 1995).*

IN DIRITTO LA CORTE

(respinge il ricorso)

- *Premessa generale dell'applicabilità della norma in questione è che vi sia stata la revisione dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'art. 4, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'art. 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69).*

L'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie disponibili (MTD), di cui l'amministrazione deve seguire l'evoluzione.

Questo principio è fissato dall'art. 13 della direttiva 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento) e attuato in Italia dall'art. 29-octies del codice dell'ambiente, il quale inoltre prevede (al comma 4) che si faccia luogo al riesame dell'AIA quando:

- a) l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la revisione;*
- b) le MTD hanno subito modifiche sostanziali, in grado di conseguire una riduzione delle emissioni, senza imporre costi eccessivi;*
- c) la sicurezza dell'impianto richiede l'impiego di altre tecniche;*
- d) sono intervenute nuove disposizioni normative comunitarie o nazionali.*

- *L'AIA è dunque un provvedimento per sua natura “dinamico”, in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato (di norma ogni cinque anni), al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore.*
- *L'art. 29-decies del codice dell'ambiente (esplicitamente richiamato dalla norma censurata) prevede una serie di controlli e interventi, a cura delle autorità competenti, che possono sfociare in misure sanzionatorie di crescente intensità, in rapporto alla gravità delle eventuali violazioni accertate.*
- *Non solo la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo sopra indicato, ma, al contrario, rinvia esplicitamente sia alle sanzioni penali previste dall'ordinamento per i reati in materia ambientale, sia all'obbligo di trasmettere, da parte delle autorità addette alla vigilanza ed ai controlli, le eventuali notizie di reato all'autorità “competente”, cioè all'autorità giudiziaria .*

- *La stessa disposizione non introduce peraltro alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme penali poste a presidio dell'ambiente e della salute. In altri termini, la norma censurata non si configura né come **abolitio criminis**, né come **lex mitior**, e non incide pertanto in alcun modo sulle indagini, tuttora in corso, volte ad accertare la colpevolezza degli attuali indagati nel procedimento principale, per i quali, allo stato presente, non risulta essere stata ancora formulata richiesta di rinvio a giudizio. Tanto meno la disposizione è idonea a spiegare effetti di alcun genere sull'eventuale, futuro processo penale a carico dei medesimi soggetti.*
- *In conclusione sul punto, la norma censurata non rende lecito a posteriori ciò che prima era illecito .*
- *La stessa norma, piuttosto, traccia un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra la tutela dei beni indicati e quella dell'occupazione, cioè tra beni tutti corrispondenti a diritti costituzionalmente protetti .*



- *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 58 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.*
- *Non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona.*



- *Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali*



- *La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi **non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di **proporzionalità e di ragionevolezza**, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.***

