

(<http://www.forumcostituzionale.it>)

Giurisprudenza (http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?page_id=662)

Paper (<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=8>)

Temi di attualità (http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?page_id=679)

Euroscopio (http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?page_id=660)

Telescopio (<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=32>) Autorecensioni (<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=26>)

Novità dal Forum – Rassegna 5/2013 (29.05.2013)

NOVITA' – FORUM DI QUADERNI COSTITUZIONALI (Rassegna n. 5/2013) – ISSN 2281-2113

TEMI DI ATTUALITA' – SISTEMA ELETTORALE

Il testo dell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione (n. 12060/2013)

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/allegati/ordinanza_rimessione.pdf)

La riforma della legge elettorale: vademecum in pillole per un Amico ministro – C. Fusaro

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/sistema_elettorale/0031_fusaro.pdf)

TEMI DI ATTUALITA' – PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

La grazia al colonnello Romano del Presidente Napolitano – G. Scaccia

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/presidente_repubblica/0014_scaccia.pdf)

TEMI DI ATTUALITA' – DIRITTI E LIBERTA'

Il sovraffollamento delle carceri: rimedio extra ordinem contro le violazioni dell'art. 3 Cedu – G.

Dodaro

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/diritti_liberta/0037_dodaro.pdf)

TEMI DI ATTUALITA' – ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Profili costituzionali dell'astensione e ricusazione del giudice amministrativo – N. Pignatelli

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualita/ordinamento_giudiziario/0010_pignatelli.pdf)

I PAPER DEL FORUM

Spunti di discussione in tema di "memoria collettiva" nelle democrazie pluraliste – E. Castorina

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0408_castorina.pdf)

Anamorfosi dello "spread" (Globalizzazione finanziaria, guerre valutarie e tassi di interesse dei

debiti sovrani) – G. Di Gaspare

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0409_di_gaspare.pdf)

L'incidenza del judicial activism della Corti europee sugli ordinamenti statali: i nuovi diritti delle

famiglie migranti – A. Vettorel

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0410_vettorel.pdf)

La forma di governo: la scelta semi-presidenziale senza alternative praticabili, come e perchè – S.

Ceccanti

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0411_ceccanti.pdf)

TELESCOPIO

[Home](#)

(<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>)

[Presentazione](#)

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?page_id=2779)

[Newsletter – Rassegna](#)

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?page_id=311)

[Archivio rubriche](#)

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?page_id=654)

[Eventi](#)

(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress?post_type=tribe_events)

Cerca nel sito

Ricerca per:

Cerca

Iscriviti alla Newsletter

Email *

Con l'iscrizione acconsento al trattamento dei miei dati personali (ai sensi della legge 675/96 e succ. modif. e delle disposizioni in vigore dal 1 gennaio 2004, in conformità al DLgs 196/2003).

Iscriviti

Quaderni Costituzionali

(<http://www.rivisteweb.it/issn/0392-6664>)

PORTOGALLO: Breve analisi della sentenza che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di bilancio 2012 – G. Vagli
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/telescopio/0050_vagli.pdf)

PORTOGALLO: La giurisprudenza del Tribunale costituzionale al tempo della crisi. Una nuova sentenza in materia di legge di bilancio – T. Abbiate
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/telescopio/0051_abbiate.pdf)

CORTE COSTITUZIONALE 2012

La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) tra livelli essenziali delle prestazioni e “dematerializzazione” (sentt. 164/2012 e 203/2012) – A. Venturi
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2012/0038_nota_164_203_2012_venturi.pdf)

CORTE COSTITUZIONALE 2013

Autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti (sent. 60/2013) – F. Guella
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2013/0007_nota_60_2013_guella.pdf)

“Caso Ilva”: la tutela dell’ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (sent. 85/2012) – L. Geninatti Satè
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2013/0008_nota_85_2013_geninatti_satè.pdf)

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO

La bulimia della Corte dei “desideri” e il caso Costa e Pavan contro Italia – B. Randazzo
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/corte_europea_diritti_uomo/0026_randazzo.pdf)

La sentenza sul caso Nada c. Svizzera: ancora sul rapporto tra obblighi derivanti dalla Carta ONU e Convenzione EDU – M. Parodi
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/corte_europea_diritti_uomo/0027_parodi.pdf)

AUTORECENSIONI

Marco Imperato e Michele Turazza (a cura di). Dialoghi sulla Costituzione. Per saper leggere e capire la nostra Carta fondamentale (2013)
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/autorecensioni/0092_imperato_turazza.pdf)

Stefania Parisi. La gerarchia delle fonti- Ascesa, declino, mutazioni (2012)
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/autorecensioni/0093_pari.pdf)

Fabio Ratto Trabucco. L’accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell’autonomia. I casi italiano e spagnolo a confronto (2012)
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/autorecensioni/0094_ratto_trabucco.pdf)

Ilenia Ruggiu. Il giudice antropologo. Costituzione e tecniche di composizione dei conflitti multiculturali. (2012)
(http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/autorecensioni/0095_ruggiu.pdf)

Visite

Totale visitatori: 669748
Oggi: 88
Utenti attualmente in linea: 2

Meta

Registrati
(<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-login.php?action=register>)
Accedi
(<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-login.php>)
RSS (Really Simple Syndication) degli articoli & Cookies Policy
(<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?feed=rss2>)
RSS (Really Simple Syndication) dei commenti
(<http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?feed=comments-rss2>)



Studi di Diritto Pubblico
Franco Angelini – Collana
diretta da Roberto Bin,
Fulvio Cortese e Aldo
Sandulli



(<http://bit.ly/francoangeli-sdp>)

“Caso Ilva”: la tutela dell’ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013).

di Luca Geninatti Satè
(16 maggio 2013)

1. Premessa

Delle numerose questioni di legittimità costituzionale esaminate dalla Corte con la sentenza 9 maggio 2013, n. 85, questa nota intende considerarne soltanto una: la ritenuta illegittima compressione, da parte del d.l. n. 207/2012, del diritto alla salubrità dell’ambiente, come espressione del diritto alla salute ex art 32 Cost.¹.

Questo profilo si presta a essere isolato dagli altri perché è l’indice di uno specifico tema argomentativo adottato nella sentenza, un tema che rivela un particolare atteggiamento dogmatico, sintetizzabile, ai limitati fini di questo scritto, come la rivalutazione del carattere formale del diritto.

E’ utile chiarire che con l’espressione “carattere formale del diritto” s’intende (soltanto) indicare quel connotato dei sistemi giuridici positivi che comporta di trattare i fenomeni ritenuti in contrasto con la Costituzione come fenomeni che incidono sulla validità delle norme secondo modalità esclusivamente riconducibili a quanto prescritto dal sistema delle fonti.

Questo carattere del diritto si fonda, normalmente, sulla massima valorizzazione della coerenza della disciplina giuridica, tendendo a escludere che un fenomeno rispettoso di una fonte normativa possa simultaneamente essere in contrasto con un’altra², e riducendo così le questioni di legittimità costituzionale ai problemi di incoerenza che una legge eventualmente generi rispetto al sistema.

Il profilo della sentenza n. 85/2013 che si è menzionato denota con particolare nettezza (più di quanto di solito emerga dalla giurisprudenza costituzionale³) la rivalutazione di questo carattere, tanto da potersi ammettere che, in questa pronuncia, la rivalutazione del carattere formale del diritto diviene lo strumento attraverso cui la Corte riconosce e garantisce la tutela dell’ambiente.

2. Termini della questione

Si possono molto rapidamente richiamare, da un lato, il disposto del d.l. 207/2012, censurato dinnanzi alla Corte, e, dall’altro, i termini della questione di legittimità cui è circoscritta questa nota.

L’art. 1 del d.l. n. 207/2012 (come convertito nella l. n. 231/2012) prevede che, in caso di stabilimenti dei quali sia riconosciuto l’interesse strategico nazionale con d.P.C.M. e che occupino almeno duecento persone da non meno di un anno, 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 (allorché vi sia assoluta necessità di salvaguardia dell’occupazione e della produzione) per un periodo determinato, e comunque non superiore a 36 mesi, e ciò anche ove siano stati adottati provvedimenti giudiziari di sequestro sui beni dell’impresa titolare dello stabilimento, ma purché, nella prosecuzione dell’attività, «vengano adempiute le

1 In argomento, Corte cost., sentt. n.ri 365/1994, 151/1986, 153/1986; Cass. civ., 19 giugno 1996, n. 5650.

2 Cfr. G. TARELLO, *L’interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale* a cura di A. Cicu - F. Messineo - L. Mengoni, vol. I, tomo 2, Milano, Giuffrè, 1980, p. 360.

3 Che invece fa solitamente generare l’atteggiamento opposto, contribuendo alla deformalizzazione dell’ordinamento: cfr., sul tema, M. DOGLIANI, *Il ruolo della Corte costituzionale nel processo di deformalizzazione dell’ordinamento giuridico*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 11*, Torino, 2001, pp. 143 ss.

prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame» della stessa autorizzazione integrata ambientale.

Il nucleo precettivo di questa norma sta dunque nel consentire la prosecuzione dell'attività d'impresa anche laddove gli impianti siano stati oggetto di sequestro giudiziario, a condizione che l'attività stessa si conformi alle prescrizioni impartite con un'A.I.A. rilasciata in sede di riesame.

Rispetto ai profili legati alla tutela della salute e dell'ambiente, questa previsione suscita il seguente problema: che, a fronte di un provvedimento cautelare emesso sulla base della ritenuta commissione di reati contro la salubrità dell'ambiente e la salute delle persone (dunque: a fronte di un intervento giurisdizionale precisamente volto a precludere l'attività sospettata di ledere questi diritti, sottraendo all'impresa la disponibilità degli impianti in quanto beni strumentali all'attività stessa), un'autorità amministrativa possa comunque consentire la prosecuzione di quella attività.

Poiché, però, la norma legittima il Ministro dell'ambiente a consentire lo svolgimento dell'attività d'impresa solo a condizione che siano rispettate le prescrizioni impartite che l'A.I.A. rilasciata in sede di riesame (ossia con il provvedimento autorizzativo che, per definizione, consente tale svolgimento), la questione che si pone è anzitutto se un'attività che si svolga conformemente al provvedimento amministrativo che la facoltizza possa comunque ledere beni (legislativamente e costituzionalmente) protetti.

Il nucleo del problema sta nel "possa": la sua soluzione è infatti diversa a seconda che si consideri la possibilità *materiale* che ciò avvenga, oppure quella *logico-giuridica*.

I giudici remittenti la questione di legittimità mostrano di ammettere la possibilità di una scissione tra l'osservanza del provvedimento amministrativo e la lesione, materiale e concreta, ai beni della vita che l'ordinamento protegge.

Secondo certi passaggi di alcune ordinanze di remissione, anzi, si tratterebbe non solo di una possibilità, ma di un evento reale.

La Procura di Taranto (la cui posizione, come rileva la stessa Corte, «è oggetto di una estesa e testuale citazione adesiva» da parte del Giudice per le indagini preliminari) considera come effetto del citato art. 1, d.l. n. 207/2012, l'autorizzazione a proseguire un'attività produttiva dannosa per la salute e per l'ambiente: ritiene, cioè, che dinnanzi a un'attività *materialmente* lesiva di questi beni il legislatore ne abbia consentito comunque lo svolgimento, sottraendo gli impianti alla custodia reale derivante dal sequestro.

Di qui l'asserita illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 32 (oltre che con l'art. 41, c. 2, stante il divieto di svolgere l'iniziativa economica in modo da recare danno alla sicurezza, alla dignità e alla libertà umana⁴): il legislatore consente lo svolgimento di un'attività che, *nella realtà dei fatti*, lede l'ambiente e la salute.

In altri passaggi delle ordinanze di remissione questo contrasto fra legge e Costituzione è più sfumato, essendo ricondotto alla *possibilità* che l'attività svolta leda l'ambiente e alla conseguente preclusione, in questo caso, di adottare gli strumenti ordinariamente volti a evitare gli effetti lesivi dei reati, come per esempio il sequestro.

In generale, però, le tesi dei giudici remittenti convergono verso una posizione omogenea: lo svolgimento dell'attività d'impresa conformemente alle prescrizioni contenute nell'A.I.A. non esclude di per sé che da ciò consegua un danno per l'ambiente e per la salute; sia che tale danno si consideri attuale, sia che lo si ritenga potenziale, il legislatore comunque avrebbe escluso l'utilizzabilità dei rimedi giurisdizionali ordinari (e, in particolare, di quelli cautelari) contro le condotte lesive dell'ambiente.

Nelle ordinanze di remissione si ammette, quindi, non solo la possibilità *materiale* che un'attività rispettosa del provvedimento amministrativo che la autorizza leda, *di fatto*, l'ambiente e la salute, ma anche la possibilità *giuridica* che la stessa attività, pur autorizzata, violi al tempo stesso altre norme: nel qual caso, sia che l'intervento legislativo intervenga solo sul versante processuale, escludendo che i provvedimenti cautelari possano inibire lo svolgimento dell'attività, sia che esso giunga addirittura a scriminare penalmente l'attività d'impresa conforme al provvedimento autorizzativo (alternativa che, come si vedrà, la stessa Corte fatica a sciogliere

⁴ In argomento, per tutti, M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983

chiaramente), si genera comunque un contrasto con la Costituzione, perché si priva di tutela giurisdizionale cautelare (o addirittura si rende lecita) una condotta lesiva di beni costituzionalmente protetti.

3. La tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto

La questione esaminata dalla Corte è dunque riformulabile in questa: se un'attività che si svolga conformemente al provvedimento autorizzativo che la facoltizza possa comunque violare (altre) disposizioni normative (e, dunque, se prescrivere la conformità dell'attività all'autorizzazione che ne consente l'esercizio sia garanzia sufficiente per la tutela dei diritti).

Si tratta di una questione articolata, le cui componenti sono molto intrecciate fra loro.

Ammettere che un'attività conforme alla propria autorizzazione amministrativa non *può* essere in contrasto con altre norme non significa di per sé stabilire una presunzione assoluta circa la sua legittimità: significa ridurre (o ricondurre, con sfumature di significato che – come si vedrà – non sono sfuggite alla Corte) i problemi di illiceità dell'attività ai vizi di illegittimità dell'atto che la autorizza, escludendo perciò che un'attività rispettosa dell'atto con cui è stata autorizzata sia lesiva di beni tutelati tutte le volte in cui l'atto autorizzativo sia esso stesso legittimo (il che, trattandosi di atto amministrativo, corrisponde al caso in cui non sia stato dichiarato illegittimo).

Aderire a questa tesi non equivale, pertanto, a ritenere che un'attività conforme al proprio atto autorizzativo non possa *materialmente* essere lesiva di beni protetti dall'ordinamento, ma esige di ammettere che tale attività non possa *giuridicamente* contrastare con nessuna fonte normativa diversa dalla fonte che la autorizza.

La possibilità *materiale* che un'attività facoltizzata leda diritti riconosciuti dall'ordinamento non è quindi negata, ma – fuori dal caso in cui l'esercizio dell'attività si discosti dalle prescrizioni imposte dall'autorizzazione – rimessa alla verifica circa la legittimità del provvedimento autorizzativo.

In ciò la questione rimanda al carattere formale del diritto: valorizzare questo carattere comporta di ricondurre il contrasto *materiale* fra una condotta autorizzata e un bene protetto alla eventuale violazione da parte dell'atto autorizzativo nei confronti delle norme protettive di quel bene.

Ciò implica, a propria volta, lo spostamento delle valutazioni circa la lesività *materiale* di una condotta sul piano della validità dei provvedimenti che la facoltizzano, il che significa giudicare la legittimità dei fenomeni esaminando la conformità degli atti che li autorizzano alle rispettive fonti sulla produzione.

Assumere come atteggiamento dogmatico il carattere formale del diritto conduce quindi a riconoscere il carattere chiuso dei sistemi giuridici, e perciò a riportare i conflitti tra condotte e norme a conflitti fra atti e norme, e alla conseguente necessità di risolvere questi ultimi conflitti attingendo unicamente alle regole che l'ordinamento ha predefinito per risolvere le antinomie fra gli atti normativi.

Questo atteggiamento estromette perciò tutti i giudizi fondati su criteri diversi da quelli che il sistema delle fonti ha stabilito per garantire la propria coerenza interna, individuando nella verifica sulla validità degli atti normativi (intesa come conformità di essi alle proprie fonti sulla produzione) l'unico strumento per il controllo della legittimità delle condotte.

In questo scenario, di una qualsiasi attività materiale soggetta ad autorizzazione può predicarsi la illegittimità soltanto (i) se si svolge in difformità con l'atto che la autorizza oppure (ii) se tale atto contrasta con le fonti sulla sua produzione: ne consegue che, ove si assuma come presupposto la conformità dell'attività all'autorizzazione, il giudizio sulla sua legittimità dovrà limitarsi a quello sulla validità del provvedimento autorizzativo.

Da ciò ulteriormente deriva che una norma di legge che segua questa impostazione, rimettendo esclusivamente alla verifica circa la validità dell'autorizzazione le questioni concernenti la legittimità dell'attività autorizzata (sul presupposto che la seconda si svolga nel rispetto della prima), non potrà essere ritenuta in contrasto con le disposizioni costituzionali che tutelano determinati diritti soggettivi, perché tale norma non esclude la garanzia che la predetta attività si svolga nel rispetto di quei diritti, ma soltanto rimette questa garanzia a quella della validità dell'atto autorizzativo.

In questa prospettiva si sviluppa l'argomentazione adottata dalla Corte.

La «*presunzione che il rispetto dell'AIA comporti un'adeguata tutela della salute e dell'ambiente*» è il principale bersaglio della questione sottoposta alla Corte; questa presunzione è, in effetti, il versante affermativo di quella conseguenza del carattere formale del diritto per cui non può dirsi lesiva della salute e dell'ambiente l'attività che si svolga conformemente a un'autorizzazione non dichiarata illegittima.

La Corte dimostra l'infondatezza di questa censura ricorrendo a un esteso utilizzo dell'argomento della coerenza orizzontale (e così confermando che la coerenza della disciplina giuridica costituisce il presupposto del carattere chiuso, e formale, di un sistema giuridico): in particolare, la sentenza valorizza il ruolo dell'A.I.A. come provvedimento destinato a conformare l'attività d'impresa rendendola compatibile con la tutela dell'ambiente e della salute, e sottolineando, a questo fine, che «*l'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie*».

La tesi della Corte, in questi passaggi, sembra sostenere che la norma di legge che consente la prosecuzione dell'attività d'impresa conforme al provvedimento autorizzativo non viola le norme costituzionali che proteggono l'ambiente e la salute perché l'autorizzazione è, nel sistema delle fonti, costitutivamente rilasciata sulla base di criteri volti esattamente a garantire la tutela di quei beni.

Non è, dunque, soltanto la legittimità del provvedimento autorizzativo che garantisce la liceità dell'attività che si svolga conformemente ad esso, ma anche il fatto che tale provvedimento prescrive, per sua natura, misure idonee ad assicurare la tutela dell'ambiente.

Si potrebbe obiettare che, in questo caso, la Corte intromette un elemento di natura sostanziale nella formalità del ragionamento, perché individua (anche) nella concreta idoneità dell'autorizzazione a tutelare l'ambiente (e non solo nella sua validità formale) il fondamento della liceità dell'attività autorizzata.

In realtà, la sentenza rimane entro i confini dell'argomento della coerenza: proprio perché l'A.I.A., guardando alle fonti che la disciplinano, è costitutivamente preposta alla tutela dell'ambiente, l'attività che si svolga conformemente ad essa non può considerarsi (nemmeno potenzialmente) lesiva dell'ambiente, poiché questa conclusione determinerebbe una incongruenza non ammessa dal sistema.

Resta quindi chiarito che, assumendo come presupposto la conformità dell'attività d'impresa rispetto all'A.I.A. che la autorizza (presupposto che è anche la condizione per la prosecuzione dell'attività stessa), la tutela dell'ambiente è garantita dalla possibilità di eccepire l'illegittimità del provvedimento autorizzativo, possibilità che include anche, eventualmente, la contestazione circa la sua effettiva idoneità a tutelare i beni costituzionalmente protetti (fermi restando i limiti che, nell'ipotetico giudizio amministrativo, graverebbero sul sindacato giurisdizionale della discrezionalità amministrativa).

Puntualizza infatti la Corte che «*l'attività produttiva è ritenuta lecita alle condizioni previste dall'AIA riesaminata*», e che «*è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate le prescrizioni dell'AIA riesaminata, nelle quali si riassumono le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa*».

E poiché l'autorizzazione è un atto amministrativo, «*contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa*».

E' dunque sulla valorizzazione del carattere formale del diritto, e sulla conseguente natura chiusa dell'ordinamento, che la Corte fonda la sufficiente garanzia per la tutela dell'ambiente da parte della normativa esaminata: il decreto-legge, infatti, *inserisce* il diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente «*nel contesto normativo di riferimento*», contesto che «*non azzera e neppure sospende il controllo di legalità, ma lo riconduce*» (la Corte evita, attentamente, il verbo "riduce") «*alla verifica dell'osservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute contenute nell'AIA riesaminata*».

I termini "inserito" e "contesto normativo" indicano suggestivamente l'adesione alla concezione dell'ordinamento come sistema chiuso, entro il quale devono necessariamente rinvenirsi le soluzioni ai dubbi sulla liceità delle condotte, che non possono venire valutati secondo

parametri assiologici esterni, ma devono essere risolti attraverso i criteri che stabiliscono la validità degli atti normativi.

Stabilire se l'attività esercitata dagli stabilimenti dell'ILVA S.p.A. rechi danno o no all'ambiente e alla salute equivale quindi, dopo che il d.l. n. 207/2012 ne ha consentito la prosecuzione subordinandola al rispetto dell'autorizzazione riesaminata, a verificare la validità (intesa come rispetto delle fonti sulla produzione) del provvedimento autorizzativo.

Il profilo su cui la Corte mostra qualche incertezza è, invece, se questa verifica circa la validità dell'autorizzazione esaurisca, o no, ogni valutazione sulla liceità dell'attività autorizzata: se, in altri termini, il "controllo di legalità" sull'esercizio degli impianti sia effettivamente *ridotto*, o solo *ricondotto*, al controllo sulla validità del provvedimento autorizzativo.

Sul punto, la tesi sostenuta in giudizio del Governo resistente appariva prudente: secondo l'Avvocatura, (i) l'A.I.A. ha tutti e soli gli effetti tipici di una autorizzazione amministrativa, e perciò non possiede efficacia scriminante rispetto a condotte lesive dell'incolumità pubblica o dell'integrità fisica; inoltre (ii) la previsione che consente di proseguire l'attività d'impresa nonostante il sequestro non elide la rilevanza penale della condotta, intervenendo non sul piano sostanziale, ma soltanto come norma processuale che introduce una deroga alla disciplina generale del sequestro preventivo.

Rispetto all'impostazione che adotta la coerenza dell'ordinamento come presupposto del giudizio di legittimità, questa tesi segna qualche incrinatura, perché essa ammette che un'attività che si svolga conformemente a un'autorizzazione legittima (*rectius*, non dichiarata illegittima) può comunque integrare gli estremi di un fatto di reato, ancorché, in tal caso, la disciplina processuale del sequestro conosca una deroga in forza della quale il provvedimento cautelare emesso non preclude la prosecuzione dell'attività.

Il fondamento di questa tesi è dunque che esista la possibilità *logico-giuridica* che un'attività facoltizzata da un provvedimento amministrativo sia comunque configurabile *contra ius*, e che quindi il controllo circa la sua liceità non si esaurisca nello scrutinio sulla validità dell'autorizzazione.

Per inciso, questa tesi sposta la rilevanza della questione di legittimità per contrasto con l'art. 3 Cost. essenzialmente sul piano processuale, perché se si ammette che l'attività ammessa dall'A.I.A. può comunque essere penalmente illecita, ed è solo l'eventuale provvedimento cautelare a subire una compressione di efficacia, è su quest'ultima compressione, e non sulla riduzione della legittimità della condotta alla validità dell'autorizzazione, che si appunterà la censura di irragionevole discriminazione.

La Corte sembra in alcuni passi aderire a questa impostazione: in particolare, viene affermato che la censurata norma di cui al d.l. n. 207/2010 «*non rende lecito a posteriori ciò che prima era illecito*» (dunque: non riduce l'illiceità dell'attività d'impresa al solo caso di invalidità della sua autorizzazione), ma «*traccia un percorso di risanamento ambientale*» la deviazione dal quale «*implica l'insorgenza di precise responsabilità penali, civili e amministrative, che le autorità competenti sono chiamate a far valere secondo le procedure ordinarie*».

Si tratta di uno sforzo ermeneutico che la Corte radica nell'argomento letterale in funzione servente di quello sistematico, leggendo nel comma 2 («*è fatta comunque salva l'applicazione*» delle norme del d.lgs. n. 152/2006 che disciplinano le conseguenze – essenzialmente amministrative – della modifica degli impianti e dell'inosservanza delle prescrizioni autorizzative) e nel comma 3 («*fermo restando quanto previsto [...] dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore*») dell'art. 1 la conferma del fatto che la conformità dell'attività d'impresa all'A.I.A. non esaurisce la legittimità dell'attività stessa.

Questa interpretazione sistematica, tuttavia, non sfugge ai precetti della coerenza orizzontale, e non costituisce una reale eccezione al presupposto del carattere formale del diritto.

La Corte infatti, formulando un periodo che rischia di contraddire l'inciso precedente, afferma poco oltre che, ai sensi del d.l. n. 207/2012, ove le prescrizioni dell'A.I.A. siano rispettate «*l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere [...] le cause dell'inquinamento ambientale*».

Il punto va perciò chiarito: l'intervento del d.l. n. 207/2012 riduce davvero l'illiceità dell'attività d'impresa ai casi di invalidità del provvedimento autorizzativo (escludendo, quindi, ogni altro profilo di illegittimità), oppure residuano ipotesi di contrarietà a legge?

L'equivoco in cui l'argomentazione della Corte potrebbe indurre è dovuto al fatto che un presupposto essenziale del ragionamento è, talora, considerato e, tal'altra, omesso.

Questo presupposto è che l'attività d'impresa sia svolta conformemente all'autorizzazione riesaminata.

Sino al punto in cui la Corte esamina la questione dell'eventuale riduzione degli strumenti di tutela nei confronti dell'attività d'impresa alla (sola) verifica sulla validità dell'autorizzazione, questo presupposto è dato per scontato.

E' la stessa norma primaria, del resto, a considerarlo condizione necessaria per la prosecuzione dell'attività d'impresa; argomentativamente, perciò, si può dire che, ai sensi del d.l. n. 207/2012, l'attività d'impresa *che si svolga conformemente all'autorizzazione esaminata* va considerata lecita, con la conseguenza che non si possono ammettere ipotesi di illegittimità diverse da quelle riconducibili all'invalidità dell'autorizzazione.

Questa portata della norma è l'oggetto della censura dei remittenti, che ritengono costituzionalmente illegittima (perché inidonea alla tutela della salute e dell'ambiente) la riduzione del controllo di legalità sull'attività d'impresa al mero controllo di validità della sua autorizzazione.

Ma, quando affronta questo punto, la Corte sottrae dal ragionamento il presupposto della conformità dell'esercizio d'impresa all'A.I.A.: ritiene infatti la Corte che, no, non è esclusa l'illiceità dell'esercizio d'impresa, e che ove essa si manifesti restano ferme le altre sanzioni penali e amministrative previste dall'ordinamento (come stabilito dall'art. 1, c. 3, del decreto-legge), omettendo però di precisare che questo vale allorché l'attività d'impresa si svolga *difformemente* dall'autorizzazione rilasciata.

L'argomentazione della Corte non è perciò contraddittoria, ma semmai divergente: da un lato essa afferma che l'attività d'impresa che sia conforme all'A.I.A. non può essere considerata illecita se non in quanto si accertata l'invalidità dell'A.I.A. stessa; dall'altro, sostiene che, ove l'attività non rispetti l'A.I.A., restano applicabili le sanzioni, amministrative e penali, previste dall'ordinamento.

Ma, mentre le sanzioni amministrative cui la Corte (e lo stesso art. 1, c. 3, del d.l.) si riferisce sono effettivamente quelle relative all'inosservanza dell'A.I.A., quelle penali previste dalle altre normative di settore ben possono includere le fattispecie incriminatrici legate alla lesione dell'ambiente e dell'incolumità pubblica.

E' perciò confermato quanto censurato dai giudici remittenti: che (fuori dal caso in cui l'attività d'impresa si discosti dall'A.I.A., ipotesi in cui restano applicabili le sanzioni ordinarie) l'esercizio dell'attività che avvenga conformemente all'autorizzazione riesaminata non può dar luogo ad alcuna forma di illiceità, risolvendosi eventualmente soltanto nell'invalidità del provvedimento autorizzativo.

Non è quindi l'impostazione più prudente dell'Avvocatura a prevalere, perché la facoltà di proseguire l'attività d'impresa non deriva soltanto da una deroga processuale al regime del sequestro (e quindi alla eccezionale restrizione della sua efficacia cautelare), ma dal carattere lecito che di tale attività va assunto in conseguenza del fatto che essa si svolge conformemente a un provvedimento autorizzativo non dichiarato invalido.

Se la Corte può giungere a ritenere infondata la questione di legittimità sollevata su questo profilo, è perché essa accorda alla norma impugnata un sufficiente livello di tutela dell'ambiente attraverso la valorizzazione del carattere formale del diritto: la conformità di un'attività autorizzata alla relativa autorizzazione non può determinare alcuna illiceità se non per illegittimità dell'autorizzazione stessa, e questo equivale a sostenere che (come in ogni sistema chiuso e retto da criteri meramente formali) la valutazione circa la legittimità di un fenomeno regolato dal diritto va condotta secondo modalità compiutamente riconducibili al sistema del diritto, ossia va necessariamente ridotta alla valutazione della validità delle fonti che lo disciplinano.

Dunque: ammettere la prosecuzione dell'attività d'impresa da parte di ILVA S.p.A. non comporta, da parte del legislatore, la violazione del diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente perché il decreto-legge non autorizza un'attività dannosa, ma si limita a consentire un'attività che è lecita in quanto conforme all'atto amministrativo che lo autorizza.

