CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **127/1990** (ECLI:IT:COST:1990:127)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **GALLO E.**
Camera di Consiglio del **31/01/1990**; Decisione del **07/03/1990**
Deposito del **16/03/1990**; Pubblicazione in G. U. **21/03/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15673**
Atti decisi:

N. 127

SENTENZA 7-16 MARZO 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 674 del codice penale e dell'art. 2, n. 7, del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360, 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 6 aprile 1987, n. 183), promosso con ordinanza emessa il 28 luglio 1989 dal Pretore di Verona - Sezione distaccata di Caprino Veronese, nel procedimento penale a carico di Oliosi Pietro, iscritta al n. 466 del registro ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella Camera di consiglio del 31 gennaio 1990 il Giudice relatore Ettore Gallo;

Ritenuto in fatto

Con ordinanza 28 luglio 1989 il Pretore di Verona - Sezione distaccata di Caprino Veronese - sollevava questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 674 codice penale, e 2 n. 7 del d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203 (Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360, 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 6 aprile 1987, n. 183), in riferimento agli artt. 32, primo comma, e 41, primo e secondo comma, della Costituzione).

Riferiva il Pretore nell'ordinanza che al legale rappresentante del Calzaturificio Olip S.p.A., corrente in territorio del Comune di Lazise, era stato contestato il reato di cui all'art. 674 codice penale per avere provocato emissione di fumi non consentite, atte ad offendere le persone. L'originaria contestazione faceva riferimento alla continuazione del reato fino al dicembre 1987, ma all'udienza dibattimentale del 7 febbraio 1989, la contestazione era stata estesa fino al giorno stesso dell'udienza, e perciò a data successiva all'entrata in vigore della normativa introdotta dal decreto presidenziale n. 203 del 1988. Nella stessa udienza l'imputato presentava domanda per l'applicazione dell'oblazione speciale prevista dall'art. 162- bis della legge 13 luglio 1966 n. 615 (Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico), ed il Pretore si riservava di provvedere all'esito dell'istruttoria dibattimentale.

Alla successiva udienza del 4 luglio 1989 l'imputato produceva copia della domanda di autorizzazione inoltrata alla Regione: domanda che l'art. 12 del citato decreto n. 203 del 1989 impone agli stabilimenti industriali preesistenti alla nuova legge.

Disposta perizia d'ufficio, riferisce l'ordinanza che tanto l'imputato quanto i suoi consulenti hanno convenuto con il perito d'ufficio che la tecnica della cosidetta postcombustione sarebbe sicuramente, fra le tante possibili tecnologie, quella che consentirebbe di ridurre in quantità più rilevante il tasso di inquinamento delle emissioni dello stabilimento. Si tratterebbe, però, di una tecnica che comporterebbe costi eccessivi per la ditta OLIP, e perciò imputati e consulenti hanno proposto sistemi alternativi, atti comunque a consentire un sensibile miglioramento delle emissioni, benché inferiore rispetto a quello della postcombustione;

2. - A questo punto il Pretore, sospeso il giudizio, sollevava la questione di legittimità costituzionale di cui s'è detto, ritenendo che il combinato disposto dei due articoli citati, consentendo effettivamente al titolare dell'impianto di non adottare le migliori misure che la tecnica prevede per il contenimento e la riduzione delle emissioni inquinanti quando esse comportino all'azienda costi eccessivi, si ponesse in contrasto con i richiamati parametri della Costituzione.

Infatti, secondo un orientamento giurisprudenziale, maturato prima che entrasse in vigore il decreto n. 203 del 1988, e che il Pretore condivide, dovevano ritenersi "non consentite", nei sensi di cui al secondo comma dell'art. 674 del codice penale, quelle emissioni inquinanti che si verificassero a causa della mancata adozione di tutte le misure di contenimento suggerite dalla tecnica più avanzata.

A seguito, però, di quanto in proposito prescrive la nuova legge, la situazione giuridica - secondo il Pretore- si sarebbe radicalmente modificata, in quanto l'art. 2 n. 7 definisce il concetto di "migliore tecnologia disponibile" in modo grandemente riduttivo, perché

subordinato al fatto che l'applicazione delle misure non comporti all'Azienda spese eccessive. Adottando tale lettura, ritiene il Pretore che tutto ciò contrasti tanto con il fondamentale diritto alla salute di cui all'art. 32 della Costituzione, così come interpetrato dalla unanime giurisprudenza sia di questa Corte che di quella di Cassazione, quanto con il principio di cui all'art. 41 della Costituzione: principio che subordina la libertà dell'iniziativa economica all'utilità sociale, imponendo, anzi alla legge di determinare i programmi opportuni affinché l'attività economica possa essere effettivamente coordinata ed indirizzata a fini sociali. Certamente non potrebbe essere ritenuta così finalizzata l'attività economica che attentasse alla salubrità dell'aria e alla salute delle persone.

Del resto, osserva il giudice rimettente che anche la politica ambientale della Comunità europea è ispirata al principio secondo cui sull'imprenditore devono ricadere i costi delle misure atte ad evitare o ridurre le emissioni inquinanti, così come da ultimo ribadito dall'"Atto unico europeo" (ratificato dall'Italia con legge 23 dicembre 1986 n. 909) nell'art. 130 R.

È ben vero - soggiunge il Pretore - che anche la Direttiva 84/360/CEE fa riferimento ai "costi eccessivi" ma non per condizionare il concetto stesso di "migliore tecnologia disponibile", bensì soltanto per giustificare una certa gradualità, consentita alle imprese nell'adozione della tecnica più avanzata e più riduttiva, all'evidente fine di rendere compatibile l'adattamento a un ragionevole costo di produzione e alla competitività dell'impresa. Inoltre, la cennata Direttiva riferisce l'eccessività del costo ad un parametro ben determinato e generale quale la situazione economica della categoria industriale cui appartiene ciascuna impresa: nulla dice in proposito, invece, il decreto del 1988, sicché è possibile riferire l'eccessività del costo alla situazione di ogni singola impresa, ingenerando incertezze e possibilità di trattamenti differenziati nell'ambito della stessa categoria industriale.

Conclude, infine, l'ordinanza osservando, in punto rilevanza, che l'imputato deve rispondere anche del periodo precedente alla nuova legge, benché questo debba essere oggi valutato in relazione alla legge posteriore più favorevole. Ma, a parte che l'eventuale applicazione della legge penale di favore non esclude la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, resta comunque effettiva la rilevanza in ordine alla domanda di oblazione speciale, che non può essere accolta quando permangano "conseguenze dannose o pericolose del reato, eliminabili da parte del contravventore" (art. 162 bis codice penale).

3. - È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, la quale chiede che la dedotta questione venga dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata.

Secondo l'Avvocatura, infatti, la norma denunziata (art. 2 n. 7 del d.P.R. n. 203 del 1988) dev'essere correttamente interpetrata alla luce della sua collocazione nel contesto complessivo del provvedimento, tenuto conto soprattutto che con esso il legislatore delegato ha dato attuazione alla Direttiva 84/360/CEE: il che comporta che dev'essere privilegiata. La lettura conforme al testo comunitario, anche per l'obbligo che discende dall'art. 189 del Trattato. Seguendo siffatta linea interpetrativa deve escludersi che il criterio della "migliore tecnologia disponibile" finisca per subordinare la tutela ambientale all'interesse economico dell'imprenditore.

Esclude altresì l'Avvocatura che il fattore "eccessività del costo" possa essere inteso in relazione alle condizioni soggettive del singolo imprenditore, perché contrasterebbe con la logica e lo spirito della Direttiva CEE, finalizzata, fra l'altro, anche ad assicurare alle imprese della Comunità pari condizioni di competitività.

Considerato in diritto

1. - Lamenta, in sostanza, il Pretore che l'art. 2 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, inserendo, fra le altre definizioni, anche quella concernente la "migliore tecnologia disponibile" (n. 7), abbia subordinato il contenimento o la riduzione delle emissioni inquinanti da parte degli stabilimenti industriali alla condizione che l'applicazione delle misure "non comporti costi eccessivi".

Ciò consentendo, la legge si porrebbe in contrasto con il "diritto soggettivo assoluto" alla salubrità ambientale ed alla salute del cittadino che, secondo il principio di cui all'art. 32, comma primo, della Costituzione, non può conoscere limitazione alcuna. Ma pari contrasto si verificherebbe anche nei confronti dei principi fissati nei commi primo e secondo dell'art. 41 della Costituzione, che vogliono l'iniziativa privata subordinata e finalizzata all'utilità sociale: mentre, consentendo agli imprenditori di subordinare le misure antinquinanti delle emissioni all'interesse dell'azienda, verrebbe ad essere sacrificata proprio l'utilità sociale della privata iniziativa per l'offesa inferta ad un bene primario e fondamentale quale la salute.

A dimostrazione dell'assunto il giudice rimettente discute sui rapporti fra il contenuto della fattispecie di cui all'art. 674 codice penale, e particolarmente dell'inciso "nei casi non consentiti dalla legge" di cui alla seconda parte, e il disposto impugnato della nuova legge che fungerebbe da integratore della fattispecie principale in quanto allargherebbe l'area dei casi consentiti.

In realtà, il dato testuale dell'articolo impugnato sembrerebbe confermare i dubbi espressi dall'ordinanza di rimessione, se non fosse che, prima ancora della sua clamorosa incompatibilità costituzionale, l'interpretazione letterale determinerebbe una manifesta aporia già sul piano della legislazione ordinaria.

Fino a prova contraria, infatti, si deve presumere che i limiti massimi insuperabili che Governo e Regioni stabiliscono, e ulteriormente andranno a fissare, per i vari elementi nocivi che compongono le emissioni inquinanti, siano tali da contenere le emissioni "a livelli accettabili per la protezione della salute e dell'ambiente": e ciò in aderenza allo scopo e alla ratio di tutto il complesso normativo che disciplina la materia, a cominciare dalle Direttive CEE, e dallo stesso "atto di indirizzo e coordinamento" testé menzionato.

Non sembra possibile perciò che, con una sorprendente contradictio in adiecto, il legislatore, da una parte ponga limiti massimi insuperabili per contenere l'inquinamento a livelli accettabili per la detta fondamentale protezione e, dall'altra, consenta all'imprenditore di non adottare il sistema tecnologico, attraverso il quale soltanto quella protezione si rende possibile, quando il costo risulti eccessivo.

Appare allora indispensabile una verifica, sul piano logico-sistematico, dell'interpetrazione proposta dall'ordinanza, per conoscere se non ne esista eventualmente altra adeguatrice ai principi dettati dalla Costituzione.

In proposito va ricordato che soltanto nella seconda metà degli anni '60 il legislatore ha specificamente disciplinato l'inquinamento atmosferico industriale, in precedenza affidato a qualche articolo della legge sanitaria, che peraltro riguardava le cosidette "industrie insalubri": ed ogni potere d'intervento competeva alle autorità sanitarie (art. 216 Testo Unico, leggi sanitarie): mentre poi la disciplina del codice civile (art. 844) è limitata alle immissioni dal fondo del vicino. È, dunque, il superlativo sviluppo industriale, che in quegli anni raggiungeva punte insperate, a determinare l'emanazione della prima legge organica n. 615 del 1966.

Tuttavia, il progresso tecnologico concernente l'abbattimento o la riduzione dei fumi inquinanti degli stabilimenti non aveva attinto, in quegli anni, lo stesso grado di sviluppo. Ne è

riprova l'art. 20 della legge ora richiamata che, riferendosi anche al regolamento di esecuzione, prescriveva che gli stabilimenti industriali dovessero "...possedere impianti, installazioni o dispositivi tali da contenere, entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta, l'emissione di fumi o gas o polveri o esalazioni che, oltre a costituire comunque pericolo per la salute pubblica, possono contribuire all'inquinamento atmosferico". Nessun accenno all'onerosità delle installazioni, nonostante l'obbligo di contenere le emissioni entro i più ristretti limiti consentiti dal progresso della tecnica, e con chiaro riferimento al pericolo per la salute pubblica e alle concentrazioni inquinanti.

In altri termini, nonostante i regolamenti di esecuzione fissassero nel corso degli anni nuovi limiti inquinanti, aggiornati al progresso della scienza (Cfr. d.P.R. n. 322 del 1971), l'imprenditore comunque era tenuto ai più ristretti limiti consentiti dal progresso della tecnica: e, perciò, anche al di sotto dei limiti massimi se la tecnica lo avesse consentito. Segno evidente che, in considerazione della struttura poco sofisticata degli impianti di abbattimento, un problema di costi non si era ancora proposto.

Ma con l'ulteriore diffusione del sistema industriale più avanzato, particolarmente nel nord America, in Giappone ed in Europa, anche la scienza per l'abbattimento delle emissioni inquinanti conosceva tecnologie sempre più raffinate, capaci di ridurre l'azione nociva delle emissioni a limiti sempre più bassi. A quel punto, a fronte anche delle misure disparate che i vari Stati membri andavano assumendo, e del pericolo delle concentrazioni che si verificavano nell'atmosfera transfrontaliera a distanza, la Comunità europea è intervenuta con una serie di Direttive, intese da una parte a coordinare l'attività normativa degli Stati membri e, dall'altra, ad evitare "condizioni di concorrenza ineguali che possono incidere direttamente sul mercato comune". Di questa serie di Direttive (CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360, 85/203, tutte concernenti la qualità dell'aria) quella che più da vicino interessa la materia in esame è la n. 84/360 che riguarda appunto l'inquinamento atmosferico per emissioni dipendenti da stabilimenti industriali.

Si tratta di una normativa che detta principi "volti a disciplinare l'attuazione di un insieme di misure e di procedure intese a prevenire e ridurre l'inquinamento" di cui s'è detto. Tali principi sono stati sostanzialmente trasfusi, attraverso l'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (che delega il Governo ad emanare le norme attuative) nel d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 che costituisce la nuova disciplina degli inquinamenti prodotti da impianti industriali.

2. - Il d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203, emanato proprio - come si è visto - in attuazione (anche) della Direttiva di cui si è detto, segue nella sostanza le sequenze del provvedimento comunitario.

L'art. 1 rende note espressamente innanzitutto le finalità del decreto: "tutela della qualità dell'aria ai fini della protezione della salute e dell'ambiente su tutto il territorio dello Stato": e l'art. 7 avverte che l'autorizzazione all'esercizio degli impianti industriali non può essere concessa se non sono state previste "tutte le misure appropriate di prevenzione dell'inquinamento atmosferico", e se non si accerti "che l'impianto progettato non comporti emissioni superiori ai limiti consentiti". Risulta, però, dall'art. 4, lett. d) che la Regione fissa i valori delle emissioni "sulla base della migliore tecnologia disponibile e tenendo conto delle linee guida fissate dallo Stato e dei relativi valori di emissione".

La difficoltà sorge quando si va a sciogliere il concetto di "migliore tecnologia disponibile" nella definizione di cui all'art. 2, n. 7 impugnato, sulla base della quale si dovrebbe concludere che i valori limite delle emissioni, essendo fissati sulla base di quella tecnologia, vengono ad essere a loro volta condizionati dal costo della tecnologia stessa. Per tal modo, il pericolo per la salute dei cittadini e per il loro ambiente di vita verrebbe a dipendere dalle possibilità economiche dell'impresa di adottare o non la migliore tecnologia disponibile. Ma il vero è, invece, che la Regione deve anche tenere conto "delle linee guida fissate dallo Stato e dei

relativi valori di emissione", come vuole la stessa lett. d) dell'art. 4: e ciò in quanto la competenza della Regione ha carattere sussidiario e gli organi statali conservano anche poteri sostituitvi. Ora, i valori minimi e massimi delle emissioni inquinanti sono fissati, assieme alle linee guida, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della sanità e dell'industria (art. 3, n. 2, lett. a), ed è poi l'ultimo comma dell'art. 2 n. 5 a chiarire che i valori di emissione sono individuati sulla base dei criteri dettati dal detto n. 5 dell'art. 2 per la delineazione dei valori guida. È ben vero che uno di tali criteri è pur sempre quello della "migliore tecnologia disponibile" proprio relativamente ai sistemi di contenimento delle emissioni (lett. b), ma è pur vero che alla lettera successiva (lett. c) è indicato altro importante criterio riguardante i cosidetti "fattori di emissione". Si tratta del rapporto percentuale intercorrente fra la quantità di massa inquinante emessa (riferita al processo produttivo nella sua globalità) e la massa di materia prima impiegata (n. 6) che dev'essere valutato "con e senza l'applicazione della migliore tecnologia disponibile per il contenimento delle emissioni" (n. 5, lett. e).

Il che, in definitiva, corrisponde allo spirito generale della Direttiva CEE n. 84/360 la cui normativa, pur considerando le esigenze competitive delle imprese nell'ambito della Comunità, tiene fermo, però, in modo rigoroso il principio fondamentale della tutela della salute umana e dell'ambiente (vedi art. 2, comma 1, e art. 14, Direttiva 84/360 CEE); fra l'altro, poi, la Direttiva stessa riferisce chiaramente il costo - nei limiti precisati della sua rilevanza - alle condizioni economiche della categoria cui l'impresa appartiene, e non della singola impresa (art. 13 u.p.).

Ciò comporta che, in definitiva, essendo - come si è visto - il decreto, esecutivo di quella Direttiva e, perciò, espressamente finalizzato "alla protezione della salute e dell'ambiente su tutto il territorio nazionale", il limite massimo di emissione inquinante, tenuto conto dei criteri sopra accennati, non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama.

Ne deriva che il limite del costo eccessivo viene in causa soltanto quando quel limite ultimo sia stato rispettato: nel senso, cioè, che l'autorità non potrebbe imporre nuove tecnologie disponibili, capaci di ridurre ulteriormente il livello d'inquinamento, se queste risultino eccessivamente costose per la categoria cui l'impresa appartiene.

Tuttavia, poiché le autorità devono tenere conto dell'evoluzione sia della situazione ambientale che della migliore tecnologia disponibile (art. 11), l'art. 13 prevede che all'onere economico si abbia riguardo soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi di adeguamento.

Il che significa che nemmeno i miglioramenti sono esclusi, quando la situazione ambientale lo richieda e la tecnologia si sia evoluta, e nemmeno in tal caso l'onere economico può essere d'ostacolo alla fissazione di limiti di emissione inferiori e all'obbligo di adottare tecnologie più idonee: ma se ne tiene conto ai fini di un adeguamento temporale graduale.

Mentre poi il fattore costo non viene in considerazione sotto nessun riguardo, quando si tratta di "zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale", nell'ambito dei piani di risanamento del territorio (art. 4, lettere a ed e): nel qual caso i limiti delle emissioni possono essere persino più restrittivi degli stessi valori minimi definiti nelle linee guida.

Appare chiaro allora a questo punto, da tutto il complesso normativo richiamato nel corso della motivazione, che la disposizione definitoria di cui al n. 7 dell'art. 2 del d.P.R. n. 203 del 1988 va interpetrata nell'assoluto rispetto del principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione. Conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della

migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana: salvo che non si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate, nel qual caso del costo della migliore tecnologia disponibile si terrà conto soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi dell'adeguamento a livelli di emissione più rigorosi.

S'intende che il giudice presume, in linea generale, che i limiti massimi di emissione fissati dall'autorità siano rispettosi della tollerabilità per la salute dell'uomo e per l'ambiente. In ipotesi, però, che seri dubbi sorgano, particolarmente in relazione al verificarsi nella zona di manifestazioni morbose attribuibili all'inquinamento atmosferico, egli ben può disporre indagini scientifiche atte a stabilire la compatibilità del limite massimo delle emissioni con la loro tollerabilità, traendone le conseguenze giuridiche del caso.

Nessuna norma ordinaria, infatti, può sottrarsi all'ossequio della legge fondamentale, sicché è in tal senso che va interpetrato l'inciso "nei casi consentiti dalla legge" di cui all'art. 674 codice penale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt.674 codice penale, e 2 n. 7 del d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive CEE numeri 80/779, 82/884, 84/360, 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 6 aprile 1987, n. 183), in riferimento agli artt.32, primo comma, e 41, primo e secondo comma della Costituzione, sollevata dal Pretore di Verona - Sezione distaccata di Caprino Veronese - con ordinanza 28 luglio 1989.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 16 marzo 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.