

Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*

di Roberto Bin

1. La decisione in commento è una lunga sentenza dedicata ad una questione delicata e difficile. Si tratta del “caso Priolo” (il polo petrolchimico siracusano, principalmente dedito alla raffinazione del petrolio, alla trasformazione dei suoi derivati e alla produzione di energia), caso perfettamente parallelo al ben più noto “caso Ilva”, a cui la Corte aveva dedicato più volte la sua attenzione, a partire dalla fondamentale sent. 85/2013.

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 – che ha «attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni (art. 9, terzo comma, Cost.); e ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell’art. 41, secondo comma, Cost. le ragioni di tutela dell’ambiente, oltre che della salute umana» (punto 5.1.2 del diritto) - 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.

L’oggetto della decisione è la norma di attuazione del codice di procedura penale (art. 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo), introdotta con decreto-legge 2/2023 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), che, «nell’ambito della procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale» (regolata dal “decreto Ilva”), distingue i compiti rispettivi del giudice e dell’autorità di governo.

La norma è stata espressamente introdotta per affrontare il caso del polo petrolchimico di Priolo; tuttavia, come spiega la Corte (punto 3.2 del «diritto»), «nonostante lo stretto legame esistente con la vicenda giudiziaria che ne rappresenta l’*occasione*, la disposizione censurata non costituisce una legge-provvedimento, ma detta una disciplina generale e astratta, e dunque potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi». È una disciplina che si inserisce all’interno dell’articolata regolamentazione dell’amministrazione dei beni sottoposti a sequestro o a confisca da parte del giudice penale – beni che hanno ad oggetto stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale (ai sensi del cosiddetto “decreto Ilva”), ovvero «impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva».

2. È della legittimità costituzionale della disciplina generale e astratta che la Corte intende occuparsi, dunque, e non delle misure adottate dal Governo in applicazione di essa per il caso Priolo (contenute nel decreto interministeriale 12 settembre 2023). O

* Nota destinata alla pubblicazione nella Rivista *Giurisprudenza costituzionale*.

meglio: la norma generale 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. In questa prospettiva la decisione della Corte è di infondatezza della questione (come hanno immediatamente sottolineato con soddisfazione gli esponenti del Governo), perché ritiene conforme a Costituzione che le autorità di governo possano adottare «misure» ritenute adeguate alla concreta situazione dell’azienda, «tenendo conto anche del bilanciamento già operato dal giudice sulla base dei dati da questi raccolti». L’adozione di queste «misure» blocca qualsiasi iniziativa ulteriore del giudice, il cui eventuale diniego alla prosecuzione dell’attività (nonostante l’avvenuta adozione delle «misure» da parte del Governo) può essere impugnato innanzi al Tribunale di Roma (art. 104-bis, comma 1-bis.2 norme att. cod. proc. pen.). Sottolinea la Corte (punto 4.3 del diritto): «nella logica – invero, non proprio cristallina – del legislatore», questa disposizione funziona come «una sorta di “freno di emergenza”» con cui il Governo può far rispettare il vincolo derivante dalle proprie «misure», che si impone all’autorità giudiziaria.

3. Questo è il punto su cui si incentrano le eccezioni di incostituzionalità sollevate dal giudice remittente: l’attribuzione alle autorità di governo del potere di sovrapporsi alle decisioni assunte dall’autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro impeditivo degli impianti, potere che viene esercitato senza «concrete misure gestionali adottabili al fine di mitigare il rischio per la salute e per l’ambiente derivante dall’immissione di reflui industriali in un depuratore privo di un sistema di pretrattamento e di un sistema di convogliamento delle emissioni diffuse».

Rispetto alla questione sollevata, così definita, poca attinenza hanno le considerazioni della Corte in merito ai principi costituzionali sulla tutela della salute, dell’ambiente e dei diritti delle generazioni future: non perché non siano rilevanti nel bilanciamento necessario tra queste esigenze e le esigenze della produzione, ma perché il ragionamento della Corte esula dal tracciato del bilanciamento.

Come da tempo si è detto e ripetuto, il “bilanciamento degli interessi” o è “in concreto” o non è. La sentenza della Corte procede invece al consueto «*definitional balancing*» per definire l’area degli interessi che devono essere valutati da chi ha il compito di considerare come quegli interessi si compongono nel caso concreto. E chi, se non il giudice del caso concreto, può svolgere questo compito? In che misura e a quali condizioni le autorità di governo possono a loro volta sostituirsi al giudice e ridefinire le condizioni di bilanciamento “in concreto” delle opposte esigenze?

4. Questo è il nodo da sciogliere. Dipanando la matassa ingarbugliata creata da una sconosciuta tecnica legislativa che ormai si è imposta in Italia tra la rassegnazione di tutti, la Corte offre un’interpretazione del decreto-legge impugnato che non lascia margini di dubbio.

Nella nuova disposizione, che introduce modifiche alle norme di attuazione del codice di procedura penale, la Corte distingue sei diversi «periodi»; i primi quattro regolano

le attività del giudice relative al bilanciamento degli opposti interessi; ma il quinto (che è oggetto dell'impugnazione) introduce l'ipotesi che nella procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale degli impianti in questione (procedura regolata dal c.d. "decreto Ilva") siano adottate misure «con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra i vari beni giuridici in gioco»: misure adottate dalle autorità di governo a seguito dell'individuazione, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dello stabilimento in questione come di interesse strategico nazionale, secondo lo schema procedimentale disegnato dallo stesso "decreto Ilva"; e che sono distinte dai «provvedimenti amministrativi» autorizzativi di cui parla il terzo periodo, e dei quali il giudice deve semplicemente "tener conto".

Nella ipotesi del quinto periodo, dice la Corte, «il linguaggio della legge diviene perentorio»: il giudice non ha alternative, deve autorizzare la prosecuzione dell'attività «senza poter più svolgere un autonomo bilanciamento tra gli interessi in gioco, evidentemente alle condizioni stabilite dal provvedimento governativo che stabilisce le "misure" di bilanciamento in questione»; e neppure «nel caso in cui apprezzi un "concreto pericolo" per la salute o l'incolumità pubblica, ovvero la salute o la sicurezza dei lavoratori» il giudice può frapporre le sue valutazioni. In questa fase, «l'apprezzamento della sussistenza o meno di tale concreto pericolo spetta... al solo Governo, nell'ambito della procedura avviata con la dichiarazione di interesse strategico nazionale dello stabilimento» (punto 4.3 del diritto). Il giudice *deve* autorizzare e trasmettere il suo provvedimento al Governo, che nel caso (cioè se il provvedimento del giudice nega o ostacola l'autorizzazione) può impugnarlo davanti al Tribunale di Roma.

5. Che il procedimento disegnato dal decreto-legge impugnato non sia affatto tranquillizzante lo riconosce la stessa Corte. La disposizione censurata – dice la Corte (punto 5.3.2 del diritto) - non condiziona 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».

Sembra una censura irrimediabile, ma non lo è. 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?

6. La sentenza in commento lascia alquanto perplessi. Sarebbe comprensibile che la Corte dicesse *apertis verbis* che questioni cruciali per l'economia nazionale richiedono che si sposti sul Governo (piuttosto che sul GIP) la responsabilità di decidere in che misura gli interessi della produzione devono prevalere su quelli dell'ambiente e della salute (come del resto concludeva la sent. 85/2013 nel "caso Ilva"): in questa prospettiva assumerebbe pieno rilievo, in effetti, l'imposizione di un termine di durata del regime di prevalenza, come vuole la Corte. Ma dovrebbe essere chiaro che questa soluzione non ha nulla a che fare con il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti. Al contrario di quanto accaduto nel "caso Ilva", in questa sentenza la Corte non vigila sugli obblighi di bilanciamento che gravano sulle autorità di governo quando si sostituiscono al giudice: quella che la Corte lascia intatta (a parte l'aggiunta di un termine definito) è una decisione politica che sospende il bilanciamento e dispone un ordine di prevalenza degli interessi in campo privo di controlli. La Corte si limita a delineare un'interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata dal giudice per ribadire che l'atto governativo *dovrebbe* rispettare i vincoli costituzionali derivanti dalle «esigenze basilari della persona (delle persone oggi esistenti, e di quelle che saranno) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente»; e *dovrebbe* essere il frutto di «adeguata attività istruttoria». L'atto governativo lo ha davanti, ma non intende giudicarlo, essendo un atto amministrativo: e la disposizione di legge che lo autorizza viene salvata anche se non rende espliciti quei vincoli che sono imposti dalla Costituzione e dalle norme europee. Quindi il provvedimento resta efficace, con buona pace dei diritti "ambientali" che sono affermati dalla riforma costituzionale del 2022 e dei principi sanciti dalla Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

7. Che può fare il GIP che si imbatte in una siffatta pronuncia della Corte costituzionale? Dovrebbe attenersi al dispositivo, e quindi rilasciare l'autorizzazione e astenersi dall'intervenire sinché non scadrà il termine di trentasei mesi che la Corte ha fissato per l'applicazione delle misure varate dalle autorità di governo; oppure prendere sul serio la motivazione e trattare il decreto interministeriale come un atto amministrativo contrario a Costituzione e che perciò va disapplicato?

Le cronache ci dicono che il GIP di Siracusa ha optato per la seconda soluzione; ha disapplicato il decreto ministeriale e negato l'autorizzazione. Il Governo azionerà il "freno d'emergenza" di cui parla la sentenza in commento a proposito del potere che la disposizione censurata gli riconosce di impugnare il nuovo provvedimento del giudice davanti al Tribunale di Roma? Oppure verrà a più miti consigli e cercherà di emanare un provvedimento che tenga conto delle ragioni e delle soluzioni che sono racchiuse nel bilanciamento operato dal GIP? La sentenza in commento non ci aiuta a capire quale sia la strada da seguire.