

SENTENZA N.127

ANNO 1990

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori Giudici:

Prof. Francesco SAJA, Presidente

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 d.P.R. 24 maggio 1988, n. 203 (Attuazione delle direttive C.E.E. numeri 80/85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 183), promosso con ordinanza emessa il 28 luglio 1989 dal Pretore di Verona: Caprino Veronese - nel procedimento penale a carico di Oliosi Pietro, iscritta alle ordinanze 1989 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43 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

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza 28 luglio 1989 il Pretore di Verona - Sezione distaccata sollevava questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli art. 1 e 2 n. 7 del d.P.R. 24 maggio 1988 n. 203 (Attuazione delle direttive C.E.E. n. 80/84/360, 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente

aprile 1987, n. 183), in riferimento agli artt. 32, primo comma, e 41, primo e Costituzione.

Riferiva il Pretore nell'ordinanza che al legale rappresentante del Calz corrente in territorio del Comune di Lazise, era stato contestato H reato di penale per avere provocato emissione di fumi non consentite, atte ad L'originaria contestazione faceva riferimento alla continuazione del reato fino all'udienza dibattimentale dei 7 febbraio 1989, la contestazione era stata estes dell'udienza, e perciò a data successiva all'entrata in vigore della normativa presidenziale n. 203 del 1988. Nella stessa udienza l'imputato presentava dom dell'oblazione speciale prevista dall'art. 162-bis della legge 13 luglio 1966 contro l'inquinamento atmosferico), ed il Pretore si riservava di provvedere dibattimentale.

Alla successiva udienza del 4 luglio 1989 l'imputato produceva co autorizzazione inoltrata alla Regione: domanda che l'art. 12 del citato decreto r agli stabilimenti industriali preesistenti alla nuova legge.

Disposta perizia d'ufficio, riferisce l'ordinanza che tanto l'imputato qu hanno convenuto con il perito d'ufficio che la tecnica della cosiddetta po sicuramente, fra le tante possibili tecnologie, quella che consentirebbe di r rilevante il tasso di inquinamento delle emissioni dello stabilimento. Si tra tecnica che comporterebbe costi eccessivi per la ditta Olip, e perciò imputa proposto sistemi alternativi, atti comunque a consentire un sensibile migliora benchè inferiore rispetto a quello della postcombustione.

2.- A questo punto il Pretore, sospeso il giudizio, sollevava la qu costituzionale di cui s'è detto, ritenendo che il combinato disposto dei due artic effettivamente al titolare dell'impianto di non adottare le migliori misure che la contenimento e la riduzione delle emissioni inquinanti quando esse compo eccessivi, si ponesse in contrasto con i richiamati parametri della Costituzione.

Infatti, secondo un orientamento giurisprudenziale, maturato prima che decreto n. 203 del 1988, e che il Pretore condivide, dovevano ritenersi "non c cui al secondo comma dell'art. 674 del codice penale, quelle emissioni inquina a causa della mancata adozione di tutte le misure di contenimento sugge avanzata.

A seguito, però, di quanto in proposito prescrive la nuova legge, la secondo il Pretore - si sarebbe radicalmente modificata in quanto l'art. 2 n. 7 "migliore tecnologia disponibile" in modo grandemente riduttivo, perchè su l'applicazione delle misure non comporti aH'Azien4a spese eccessive. Adottand Pretore che tutto ciò contrasti tanto con il fondamentale diritto alla salute Costituzione, così come interpretato dalla unanime giurisprudenza sia di questa Cassazione, quanto con il principio di cui all'art. 41 della Costituzione: prin

programmi opportuni affinché l'attività economica possa essere ritenuta effetti indirizzata a fini sociali. Certamente non potrebbe essere ritenuta così finalizzata che attentasse alla salubrità dell'aria e alla salute delle persone.

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

E' ben vero - soggiunge il Pretore - che anche la Direttiva 84/360/C.E.E. "limita" l'uso di "tecnologie eccessivi" ma non per condizionare il concetto stesso di "migliore tecnologia disponibile" soltanto per giustificare una certa gradualità, consentita alle imprese nell'adozione di tecnologie avanzate e più riduttive, all'evidente fine di rendere compatibile l'adattamento di produzione e alla competitività dell'impresa. Inoltre, la cennata Direttiva riduce il costo ad un parametro ben determinato e generale quale la situazione economica dell'impresa industriale cui appartiene ciascuna impresa: nulla dice in proposito, invece, il d.l. che è possibile riferire l'eccessività del costo alla situazione di ogni singola impresa, data le incertezze e possibilità di trattamenti differenziati nell'ambito della stessa categoria.

Conclude, infine, l'ordinanza osservando, in punto di rilevanza, che l'imputazione è anche del periodo precedente alla nuova legge, benché questo debba essere oggi valutato alla legge posteriore più favorevole. Ma, a parte che l'eventuale applicazione della legge favorevole non esclude la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, resta la rilevanza in ordine alla domanda di oblazione speciale, che non può essere esclusa se permangono "conseguenze dannose o pericolose del reato, eliminabili da parte dell'imputato" (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 sia dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata.

Secondo l'Avvocatura, infatti, la norma denunciata (art. 2 n. 7 del d.l. n. 153 del 1999) dev'essere correttamente interpretata alla luce della sua collocazione nel complesso del provvedimento, tenuto conto soprattutto che con esso il legislatore delegato ha attuato la Direttiva 84/360/C.E.E.: il che comporta che dev'essere privilegiata la lettura che dà prevalenza al principio comunitario, anche per l'obbligo che discende dall'art. 189 del Trattato. Sull'interpretazione deve escludersi che il criterio della "migliore tecnologia disponibile" si subordini alla tutela ambientale all'interesse economico dell'imprenditore. 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 C.E.E., finalizzata, fra l'altro, anche ad assicurare alle imprese della Comunità la massima competitività.

Considerato in diritto

1.- Lamenta, in sostanza, il Pretore che l'art. 2 del d.P.R. 24 maggio 1988

subordinato il contenimento o la riduzione delle emissioni inquinanti da parte delle attività industriali alla condizione che l'applicazione delle misure <<non comporti costi

Ciò consentendo, la legge si porrebbe in contrasto con il <diritto soggettivo alla salute> e alla salubrità ambientale ed alla salute del cittadino che, secondo il principio di primazia della Costituzione, non può conoscere limitazione alcuna. Ma pari contrasto si riscontra 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 gli imprenditori di subordinare le misure antinquinanti delle emissioni all'interesse pubblico, ad essere sacrificata proprio l'utilità sociale della privata iniziativa per l'offesa all'ordine pubblico e alla salute.

A dimostrazione dell'assunto il giudice rimettente discute sui rapporti di fattispecie di cui all'art. 674 codice penale, e particolarmente dell'inciso <nei casi previsti dalla legge> di cui alla seconda parte, e il disposto impugnato della nuova legge integratore della fattispecie principale in quanto allargherebbe l'area dei casi di cui all'art. 674.

In realtà, il dato testuale dell'articolo impugnato sembrerebbe confermare l'interpretazione dell'ordinanza di rimessione, se non fosse che, prima ancora della sua dichiarazione di costituzionalità, l'interpretazione letterale determinerebbe una manifesta aporria della legge ordinaria.

Fino a prova contraria, infatti, si deve presumere che i limiti massimi insuperabili per contenere le emissioni inquinanti, siano tali da contenere le emissioni <a livelli accettabili per la salute e dell'ambiente>: e ciò in aderenza allo scopo e alla ratio di tutto il capitolo della legge, a cominciare dalle Direttive C.E.E., e dallo stesso coordinamento> testè menzionato.

Non sembra possibile perciò che, con una sorprendente contraddictio in ad seipsum, la legge da una parte ponga limiti massimi insuperabili per contenere l'inquinamento a livelli tali da non ledere la fondamentale protezione e, dall'altra, consenta all'imprenditore di non adottare le misure tecnologiche, attraverso il quale soltanto quella protezione si rende possibile, senza che essa sia eccessiva.

Appare allora indispensabile una verifica, sul piano logico- sistematico, della proposta dall'ordinanza, per conoscere se non ne esista eventualmente altra che non sia dettata dalla Costituzione.

In proposito va ricordato che soltanto nella seconda metà degli anni sessanta, e precisamente disciplinato l'inquinamento atmosferico industriale, in precedenza disciplinato dall'articolo della legge sanitaria, che peraltro riguardava le cosiddette <industrie insalubri> d'intervento competeva alle autorità sanitarie (art. 216 Testo Unico, legge sanitaria del 1964) la disciplina del codice civile (art. 844) è limitata alle immissioni dal fondo dei vicini. L'attuale disciplina superlativa sviluppo industriale, che in quegli anni raggiungeva punte insostenibili, è stata emanata dalla prima legge organica n. 615 del 1966.

Tuttavia, il progresso tecnologico concernente l'abbattimento o la riduzione degli stabilimenti non aveva attinto, in quegli anni, lo stesso grado di sviluppo della legge ora richiamata che, riferendosi anche al regolamento di esecuzione stabilimenti industriali dovessero <...possedere impianti, installazioni o disposizioni entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta, l'emissione di esalazioni che, oltre a costituire comunque pericolo per la salute pubblica all'inquinamento atmosferico>. Nessun accenno all'onerosità delle installazioni di contenere le emissioni entro i più ristretti limiti consentiti dal progresso del riferimento al pericolo per la salute pubblica e alle concentrazioni inquinanti.

In altri termini, nonostante i regolamenti di esecuzione fissassero nei limiti inquinanti, aggiornati al progresso della scienza (cfr. d.P.R. n. 322 del comunque era tenuto ai più ristretti limiti consentiti dal progresso della tecnica sotto dei limiti massimi se la tecnica lo avesse consentito.

Segno evidente che, in considerazione della struttura poco sofisticata dell'abbattimento, un problema di costi non si era ancora proposto.

Ma con l'ulteriore diffusione del sistema industriale più avanzato, per l'America, in Giappone ed in Europa, anche la scienza per l'abbattimento dell'inquinamento conosceva tecnologie sempre più raffinate, capaci di ridurre l'azione nociva e i costi sempre più bassi. A quel punto, a fronte anche delle misure disparate che venivano andavano assumendo, e del pericolo delle concentrazioni che si verificavano transfrontaliera a distanza, la Comunità europea è intervenuta con una serie di misure da una parte a coordinare l'attività normativa degli Stati membri e, dall'altra, ad affrontare la concorrenza ineguali che possono incidere direttamente sul mercato comune. Le Direttive (C.E.E. numeri 80/779, 82/884, 84/360, 85/203, tutte concernenti la riduzione dell'inquinamento che più da vicino interessa la materia in esame è la n. 84/360 che riguarda l'inquinamento atmosferico per emissioni dipendenti da stabilimenti industriali.

Si tratta di una normativa che detta principi <volti a disciplinare l'attuazione delle 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 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 della Direttiva di cui si è detto, segue nella sostanza le sequenze del provvedimento.

L'art. 1 rende note espressamente innanzitutto le finalità del decreto: la protezione dell'aria ai fini della protezione della salute e dell'ambiente su tutto il territorio. L'art. 2 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> e non si accerti <che l'impianto progettato non comporti emissioni superiori ai limiti stabiliti>.

Risulta, però, dall'art. 4, lett. d) che la Regione fissa i valori delle emissioni.

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 dovessero fissare i valori limite delle emissioni, essendo fissati sulla base di quella tecnologia, verosimilmente, volta condizionati dal costo della tecnologia stessa. Per tal modo, il pericolo per l'ambiente e per il loro ambiente di vita verrebbe a dipendere dalle possibilità economiche di adottare o non la migliore tecnologia disponibile.

Ma il vero è, invece, che la Regione deve anche tenere conto <delle limitazioni dello Stato e dei relativi valori di emissione>, come vuole la stessa lett. d) dell'art. 2. La competenza della Regione ha carattere sussidiario e gli organi statali competenti sono sostitutivi. Ora, i valori minimi e massimi delle emissioni inquinanti sono fissati dal decreto 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 sono individuati sulla base dei criteri dettati dal detto n. 5 dell'art. 2 per la delimitazione delle zone. Ben vero che uno di tali criteri è pur sempre quello della <migliore tecnologia disponibile> relativamente ai sistemi di contenimento delle emissioni (lett. b), ma è poi la lett. c) successiva (lett. c) è indicato altro importante criterio riguardante i cosiddetti <fattori di inquinamento> tratta del rapporto percentuale intercorrente fra la quantità di massa inquinante immessa nel processo produttivo nella sua globalità) e la massa di materia prima impiegata. Il comma 5 dell'art. 2 valuta <con e senza l'applicazione della migliore tecnologia disponibile per la categoria cui l'impresa appartiene> (n. 5, lett. e).

Il che, in definitiva, corrisponde allo spirito generale della Direttiva CEE sulla tutela dell'ambiente, pur considerando le esigenze competitive delle imprese nell'ambito del mercato comune, fermo, però, in modo rigoroso il principio fondamentale della tutela dell'ambiente (vedi art. 2, comma 1, e art. 14, Direttiva 84/360 C.E.E.); fra l'altro, la stessa riferisce chiaramente il costo - nei limiti precisati della sua rilevanza economica della categoria cui l'impresa appartiene, e non della singola impresa.

Ciò comporta che, in definitiva, essendo - come si è visto - il decreto attuativo della Direttiva e, perciò, espressamente finalizzato <alla protezione della salute e dell'ambiente del territorio nazionale>, il limite massimo di emissione inquinante, tenuto conto dei fattori di inquinamento accennati, non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile di tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive. È il principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 2 dell'art. 2 richiama.

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

Tuttavia, poichè le autorità devono tenere conto dell'evoluzione sia della

riguardo soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi di adeguamento.

Il che significa che nemmeno i miglioramenti sono esclusi, quando la si richieda e la tecnologia si sia evoluta, e nemmeno in tal caso l'onere economico alla fissazione di limiti di emissione inferiori e all'obbligo di adottare tecnologia tiene conto ai fini di un adeguamento temporale graduale.

Mentre poi il fattore costo non viene in considerazione sotto nessun riguardo <zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale> di risanamento del territorio (art. 4, lettere a ed e): nel qual caso i limiti di essere persino più restrittivi degli stessi valori minimi definiti nelle linee guida.

Appare chiaro allora a questo punto, da tutto il complesso normativo richiedendo motivazione, che la disposizione definitoria di cui al n. 7 dell'art. 2 del d.P.R. 24/1987 interpretata nell'assoluto rispetto del principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione.

Conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la salute umana: salvo che non si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate. In ogni caso del costo della migliore tecnologia disponibile si terrà conto nel caso di 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 fissati dall'autorità siano rispettosi della tollerabilità per la salute dell'uomo e per l'ambiente, e per questo, che seri dubbi sorgano, particolarmente in relazione al verificarsi nella realtà di danni morbose attribuibili all'inquinamento atmosferico, egli ben può disporre in tal caso di stabilire la compatibilità del limite massimo delle emissioni con la loro tollerabilità, tenuto conto delle conseguenze giuridiche del caso.

Nessuna norma ordinaria, infatti, può sottrarsi all'ossequio della legge fondamentale, e in tal senso che va interpretato l'inciso <nei casi consentiti dalla legge> di cui all'art. 24 del combinato disposto degli artt. 674 codice penale, e 2 n. 7 del d.P.R. 24/1987.

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. 24/1987 (Attuazione delle direttive C.E.E. numeri 80/779, 82/884, 84/360, 85/203 concernenti la materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di limitazione degli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 6 aprile 1987, n. 18) in relazione all'art. 32, primo comma, e 41, primo e secondo comma della Costituzione, sollevata dalla Verona-Sezione distaccata di Caprino Veronese-con ordinanza 28 luglio 1989.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16/03/1990.
Francesco SAJA, PRESIDENTE

Ettore GALLO, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 16/03/90.

