



FOCUS TERRITORIO E ISTITUZIONE
19 SETTEMBRE 2025

Il gasdotto “TAP” sfida la *Posidonia Oceanica*. Riflessioni a margine del bilanciamento tra tutela ambientale e attività d’impresa di rilievo strategico per la Nazione

di Giulia Sulpizi

Dottoranda di ricerca in Diritto, mercato e persona
Università degli Studi di Venezia Ca’ Foscari - Université Sorbonne Paris Nord



Il gasdotto “TAP” sfida la *Posidonia Oceanica*. Riflessioni a margine del bilanciamento tra tutela ambientale e attività d’impresa di rilievo strategico per la Nazione*

di Giulia Sulpizi

Dottoranda di ricerca in Diritto, mercato e persona
Università degli Studi di Venezia Ca’ Foscari - Université Sorbonne Paris Nord

Abstract [It]: Nonostante la riforma costituzionale del 2022, con cui si è annoverato espressamente l’ambiente tra i principi fondamentali dell’ordinamento italiano, resta controversa la questione inerente al difficile bilanciamento tra salvaguardia della fauna e della flora e garanzia dell’interesse strategico nazionale. Da qui, dunque, si ricava una persistente tensione tra economia e biodiversità, come testimoniano le differenti previsioni normative e, soprattutto, le numerose pronunce giurisprudenziali, anche costituzionali. Per queste ragioni, pare specialmente rilevante il caso inerente alla costruzione del gasdotto “TAP” nella Regione Puglia, che ha dato origine a numerosi ricorsi, ad ulteriore testimonianza della necessità di trovare criteri direttivi nuovi per dare adeguata tutela a tutti gli interessi in gioco.

Title: *TAP pipeline v. Posidonia Oceanica*. Considerations regarding the necessary balance between environmental guarantee and economic strategic activities

Abstract [En]: Even after the 2022 constitutional reform, that defined environment as one of the fundamental basis of the Italian constitutional system, the complex relationship between environmental guarantee and national economy strategies is vital. Therefore, we have to consider the existing tension between economy and biodiversity, as we can see thanks to legislative provisions and judicial decisions (also constitutional justice decisions). For these reasons, we have to analyze the case dealing with the construction of TAP pipeline in Regione Puglia, where we can find the necessity of considering opposing interests.

Parole chiave: ambiente, biodiversità, economia, bilanciamento, future generazioni

Keywords: environment, biodiversity, economy, balance, future generations

Sommario: **1.** Cenni introduttivi. **2.** La saga della giurisprudenza amministrativa: dalle sentenze n. 2107/2016 e 2108/2016 del T.A.R. del Lazio alla decisione n. 1392/2017 del Consiglio di Stato. **3.** Le disposizioni costituzionali in tema ambientale: prima e dopo la riforma del 2022. **3.1** Dai principi costituzionali alla loro concreta attuazione: l’attenzione normativa alla definizione di “aree protette”. **3.2** Dai principi costituzionali alla loro concreta attuazione: la definizione legislativa di rischio ambientale connesso all’attività produttiva. **3.3** Dai principi costituzionali alla loro concreta attuazione: la disciplina normativa della VIA. **4.** L’apporto della Corte costituzionale nel 2024. **5.** Le recenti pronunce gemelle del T.A.R. del Lazio: in attesa di un approdo definitivo? **6.** Considerazioni conclusive.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Cenni introduttivi

Questo lavoro prende le mosse da una complessa vicenda giudiziaria, che si dipana ormai da svariati anni davanti al giudice amministrativo, presso cui si formula la richiesta di annullamento degli atti concernenti l'infrastruttura del gasdotto "Trans Atlantic Pipeline – TAP", ideato e realizzato nella Regione Puglia e, in specie, nel Comune di Melendugno, poiché tale opera, di rilievo nazionale, minaccerebbe la *Posidonia Oceanica*, pianta acquatica endemica del Mar Mediterraneo considerata un prezioso indicatore della buona salute delle acque.

È bene, quindi, ripercorrere brevemente i principali snodi della presente questione.

È nel giugno del 2013 che è stato selezionato "TAP" come progetto vincente per il trasporto del gas, progetto realizzato da un consorzio svizzero di società, tra cui figura anche l'italiana SNAM Rete Gas. L'opera è stata finanziata con l'aiuto della Banca Europea per gli Investimenti ed è stata riconosciuta dall'Unione europea come "Progetto di Interesse Comune" perché funzionale all'apertura del Corridoio Meridionale del Gas, uno degli snodi reputato prioritario dalle istituzioni comunitarie per il conseguimento degli obiettivi di politica energetica. Nella parte italiana, l'opera dovrebbe essere in gran parte invisibile: dopo aver, infatti, attraversato l'Adriatico, la condotta sottomarina passerebbe sotto la costa attraverso un microtunnel restando sempre interrata, fino al terminale di ricezione, situato nel Comune di Melendugno, in provincia di Lecce, a poca distanza dalla costa.

Già in questa fase, le amministrazioni locali di alcuni dei Comuni interessati dal progetto, gruppi di cittadini e associazioni ambientaliste, poi confluite nel "Comitato No Tap", hanno dato vita a diverse iniziative legali e di protesta per portare l'attenzione sui possibili rischi per la fauna e la flora regionale a seguito della realizzazione del suddetto gasdotto.

A settembre, la società Tap Italia ha presentato pubblicamente i contenuti dello studio dalla stessa condotto di impatto ambientale e sociale consegnato al Ministero dell'ambiente, evidenziando come fossero necessarie alcune modifiche del progetto, tra cui, significativamente, "lo spostamento del punto di approdo a San Foca tra il Lido di san Basilio e lo stabilimento Chicalinda, il cui impatto sul litorale verrebbe evitato con l'uso di un micro-tunnel che dovrebbe passare a una profondità di 10 metri sotto la spiaggia, consentendo al gasdotto di non danneggiare l'habitat protetto dell'alga *Posidonia Oceanica* e al contempo di non produrre alcun impatto visivo" per la presenza nell'aria di siti di importanza comunitaria.

Significativamente tali preoccupazioni non sono rimaste isolate. È stato, infatti, presentato un parere negativo da parte della Regione Puglia in merito alla compatibilità ambientale dell'opera in parola, pur considerando che essa si inserisce all'interno delle strategie europee di diversificazione delle fonti

energetiche. Si è ritenuto, anzi, che la documentazione tecnica presentata dalla società Tap risultasse insufficiente rispetto alle problematiche ambientali del territorio.

Tutte queste rimostranze sono state, però, rigettate e si è, al contrario, proceduto con la fase di autorizzazione del gasdotto e con il concreto inizio dei lavori.

A novembre 2014 sono stati, quindi, presentati due ricorsi da parte del Comune di Melendugno e del “Comitato No Tap” al T.A.R. del Lazio contro il decreto del Ministero dell’ambiente individuando “evidenti illegittimità nella procedura che ha portato il ministero dell’Ambiente al rilascio della Via per la realizzazione del gasdotto Tap e la necessità di assoggettare lo stabilimento ai vincoli della Legge Seveso”.

Quest’ultimo provvedimento normativo¹, che sorge sulla scorta del grave incidente industriale avvenuto il 10 luglio 1976 in un’azienda svizzera dove si causò la fuoriuscita e la dispersione nell’atmosfera di una nube di diossine estremamente tossiche che investirono una vasta area di terreni nella Brianza, particolarmente quello di Seveso, risulta, a ben vedere, centrale, poiché rappresenta non solo una delle maggiori questioni giuridiche da risolvere, ma pure foriero di importanti conseguenze pratico-operative. Qualora, infatti, si optasse per l’assoggettamento del progetto sul gasdotto “TAP” alla suddetta disciplina, se ne dovrebbe far discendere il necessario rispetto di specifiche disposizioni a tutela dei cittadini e dell’ambiente da possibili rischi industriali².

Alla luce di questa complessiva ricostruzione si osserverà nella prima parte del presente contributo quali siano state le rimostranze giuridiche presentate al giudice amministrativo competente, considerando soprattutto come la questione si inserisca nell’applicabilità o meno della disciplina, di derivazione europea³, denominata “Seveso”.

Nella seconda parte della trattazione si individueranno i principi di rango costituzionale in gioco, soprattutto in un contesto di attenzione all’ambiente e allo sviluppo sostenibile da parte della comunità internazionale oltre che del legislatore costituzionale, che ha innovato gli artt. 9 e 41 della Carta costituzionale italiana. Da qui, sarà bene pure analizzare i principali elementi della normativa nazionale in tema di “aree protette” in materia di rischio ambientale e di provvedimenti amministrativi autorizzatori. L’attenzione ai suddetti aspetti pone, quindi, il problema del difficile bilanciamento tra interessi contrapposti, che ha condotto nel 2024 il giudice delle leggi nostrano ad affrontare l’annosa questione della delimitazione di interessi di rango nazionale, come la garanzia dell’ambiente, dell’ecosistema e della

¹ Si tratta del d.lgs. n. 334/1999, “Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose”, oggetto della prescrizione A13) del d.M. n. 223/2014, in ultimo superata con il d.M. n. 72 del 16 aprile 2015.

² Tutte le tappe e la richiamata ricostruzione della vicenda è contenuta in A. ROMANO, A. ZITELLI, *Gasdotto TAP e proteste: cosa succede in Puglia*, in *Valigia Blu*, 1 aprile 2017.

³ Si tratta della direttiva 82/501/CEE.

biodiversità, e della necessità di provvedere all’approvvigionamento di materie prime per il Paese dall’altra.

Ci si potrà, dunque, domandare se, pur tenendo presenti gli assunti della Corte costituzionale riguardanti il caso Ilva contenuti nella pronuncia n. 85/2013, si possa giungere ad una nuova visione delle dinamiche, oppostive, tra ambiente ed economia. Per questo, la sentenza n. 105/2024 della Consulta, relativa all’impianto sito in Priolo, potrebbe già fornire alcune indicazioni interessanti.

Tutto ciò premesso, in una quarta parte di questo scritto, si esaminerà il contenuto delle più recenti decisioni del T.A.R. del Lazio in merito alla summenzionata vicenda, ritornata all’attenzione del giudice amministrativo.

Solo in una sezione conclusiva si trarranno delle riflessioni di sistema.

2. La saga della giurisprudenza amministrativa: dalle sentenze n. 2107/2016 e 2108/2016 del T.A.R. del Lazio alla decisione n. 1392/2017 del Consiglio di Stato

È bene partire da un dato incontestabile, ovverosia che nel marzo 2015 sia la Regione Puglia che il Comune di Melendugno, entrambe a vario titolo interessate e coinvolte nel progetto “TAP”, hanno presentato un ricorso al T.A.R. del Lazio per chiedere la sospensione del decreto con il quale il Ministero dell’ambiente aveva rilasciato la valutazione di impatto ambientale (VIA) favorevole a San Foca, chiedendo la titolarità dell’applicazione della c.d. “normativa Seveso”. Nella medesima sede si è pure richiesto l’annullamento di tutti gli atti concernenti la procedura per l’infrastruttura del gasdotto in parola. A febbraio 2016 i giudici amministrativi del Lazio, con le sentenze gemelle nn. 2107 e 2108, hanno respinto tali ricorsi sulla base di alcune specifiche argomentazioni.

Esse consistono, in primo luogo, nell’asserzione che la VIA rappresenti l’esercizio di “una vera e propria funzione di indirizzo politico amministrativo, in ragione della (indiscussa) valenza strategica dell’opera”, in cui “la scelta del sito ove allocare l’opera era rimessa alla lata discrezionalità dell’amministrazione”⁴.

In secondo luogo, ci si appunta sulla richiesta di applicazione della c.d. “normativa Seveso”, contenuta nel d.lgs. n. 334/1999 e poi inserita nei decreti ministeriali del 2014 e del 2015. In particolare, ci si riferisce all’art. 4, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 334/1999, laddove si prescrive che restano esclusi dal campo di applicazione della suddetta disciplina “il trasporto di sostanze pericolose in condotta, comprese le stazioni di pompaggio, al di fuori degli stabilimenti di cui all’articolo 2, comma 1”. Da qui, appare centrale accertare se il terminale di ricezione (PRT) del progetto “TAP” in questione sia assimilabile ad un impianto o ad uno stabilimento di cui al d.lgs. n. 1999 o ad un elemento del sistema di trasporto del gas, che resta escluso dall’applicazione di queste disposizioni.

⁴ Così riporta Cons. St., sez. IV, sent. n. 1392/2017, p. 9.

Si giunge, dunque, a sostenere che il PRT in questione sia composto da una serie di elementi, la maggior parte dei quali coincide con le indicazioni del decreto dell'allora denominato MISE (Ministero dello sviluppo economico, oggi chiamato Ministero delle imprese e del made in Italy) del 17 aprile 2008, recante le regole tecniche per la progettazione, costruzione ed esercizio del sistema di trasporto del gas naturale. Non si ritiene, in particolare, che, alla luce dell'attività di variazione della pressione e di riscaldamento effettivamente svolta nel predetto PRT, ne debba discendere che l'impianto sia assimilabile alla nozione di stabilimento, poiché la suddetta attività consiste in una variazione limitata della pressione e della temperatura che non può, di conseguenza, essere assimilata ad un'attività di manipolazione propriamente detta.

In aggiunta, anche guardando al principio di precauzione di derivazione comunitaria, non si può ritenere che il terminale del progetto "TAP" sia assoggettabile alla "normativa Seveso", posto che non è ravvisabile alcuna situazione di incertezza in relazione alla pericolosità di una sostanza come il gas naturale.

Da ultimo, si afferma, al contrario di quanto sostenuto da parte ricorrente, la correttezza della fase procedimentale attuata, che ha visto radicare una competenza in capo allo Stato senza l'attivazione della consultazione della Regione Puglia ai sensi del d.lgs. n. 152/2006. Anzi, si è continuato, legittimamente, ad operare tramite l'art. 18, d.lgs. n. 334/1999, ai sensi del quale l'individuazione degli incidenti rilevanti debba essere affidata al legislatore nazionale.

È stato, poi, il 27 marzo 2017 che il Consiglio di Stato ha parimenti respinto gli appelli del Comune di Melendugno e della Regione Puglia nei confronti delle summenzionate sentenze, dando, di fatto, il via libera alla realizzazione del gasdotto.

In specie, entrambe le parti ricorrenti in appello hanno svolto, similmente a quanto è avvenuto per il primo grado, sostanzialmente le medesime censure.

In particolare, in tali atti si deduce che "la valutazione positiva dell'impatto ambientale del progetto TAP era illegittima, in quanto essa non teneva conto degli effetti cumulativi discendenti anche dalla (necessaria e futura) opera di collegamento del terminale di ricezione alla rete nazionale gestita da SNAM Rete Gas"; che "erano state illegittimamente inserite sotto forma di 'prescrizioni' numerose indicazioni di natura eventuale ed incerta", come, nel caso di specie, la realizzazione del microtunnel, che poteva però risultare impossibile da effettuare laddove ci si fosse imbattuti in cavità carsiche; che "il terminale di ricezione rientrava tra le opere assoggettabili alla normativa "Seveso" e che sarebbe stato rispettoso del principio di precauzione procedere ad una valutazione di compatibilità ad opera della Regione Puglia e che, da ultimo, "il terminale di ricezione avrebbe dovuto sorgere su aree interessate in passato da fenomeni

incendiari”, sostenendo altresì l’erroneità del mancato coinvolgimento della Regione nella prospettata questione⁵.

Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio di Stato ha, in primo luogo, affrontato la questione dell’illegittimità intrinseca della positiva valutazione dell’impatto ambientale dell’opera in parola, culminata con il decreto n. 223 dell’11 settembre 2014 reso dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATT). Tale atto costituisce non tanto e non solamente una valutazione di carattere meramente tecnico, ma piuttosto un provvedimento con cui si esercita una funzione di indirizzo politico/amministrativo “con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati”⁶. Da qui, è bene affermare che tale operazione rappresenta un apprezzamento connotato da discrezionalità amministrativa come tale sindacabile in sede giurisdizionale “per macroscopici vizi di irrazionalità proprio in considerazione del fatto che le scelte dell’amministrazione, che devono essere fondate su criteri di misurazione oggettivi e su argomentazioni logiche, non si traducono in un mero e meccanico giudizio tecnico, in quanto la valutazione d’impatto ambientale, in quanto finalizzata alla tutela preventiva dell’interesse pubblico, presenta profili particolarmente elevati di discrezionalità amministrativa, che sottraggono al sindacato giurisdizionale le scelte effettuate dall’amministrazione che non siano manifestamente illogiche e incongrue”⁷.

Da qui, risulta centrale che due siano le opere assoggettate alla VIA, ovverosia il gasdotto “TAP” e l’infrastruttura lineare di collegamento di quest’ultimo alla rete SNAM nazionale. Si tratta, in ogni caso, di operazioni che debbono essere mantenute distinte e che, di conseguenza, necessitano di dissimili procedimenti autorizzatori, anche se le due opere sono certamente connesse in via fattuale e funzionale. Come ha avuto modo di precisare la giurisprudenza amministrativa la possibilità di optare per una VIA unica riposa solamente sull’esigenza “di evitare artificiosi frazionamenti dell’opera volti a sottrarre quest’ultima all’esame ambientale”, ipotesi che non si ravvisa nella fattispecie in esame⁸.

In questa prospettiva non si ravvisano profili di abnormità o di irrazionalità della scelta compiuta dall’amministrazione, soprattutto considerando che il gasdotto “TAP” presenta, ai sensi dell’art. 37, c.1, d.l. n. 133/2014⁹, carattere strategico e di preminente interesse nazionale. Esaminando infatti la

⁵ *Ivi*, pp. 18-19.

⁶ Così si riprendono i precedenti Cons. St., sez. I, sent. n. 218/2016 e Cons. St., sez. V, sent. n. 3059/2016.

⁷ Cons. St., sez. IV, sent. n. 1392/2017, p. 31.

⁸ *Ivi*, p. 32.

⁹ “Al fine di aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti, i gasdotti di importazione di gas dall’estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere

documentazione tecnica allegata, i giudici di Palazzo Spada affermano che sono state vagliate tutte le opzioni disponibili e che sia stata comunque scelta quella meno impattante.

Passando, poi, alla censura inerente al principio di precauzione di derivazione comunitaria è bene notare come esso sia stato dapprima definito nelle sue linee essenziali¹⁰ e poi legato alle prescrizioni di cui al d.lgs. n. 334/1999, laddove sono individuati i casi di impianto pericoloso sottoposto alla valutazione di cui al decreto medesimo. In particolare, entrambi gli appelli hanno “legato” il principio di precauzione succitato in materia di tutela della salute ad un supposto *deficit* di istruttoria, giungendo così ad ipotizzare “l’assoluta inaffidabilità dei dati tecnici”¹¹.

A tal riguardo, nella pronuncia si rammenta il disposto dell’art. 191 TFUE, che, nei suoi commi 1 e 2, prescrive rispettivamente che “La politica dell’Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell’ambiente; - protezione della salute umana; - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici” e che “La politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio ‘chi inquina paga’”, oltre che “In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell’ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell’Unione”. Così si va a declinare sotto il profilo normativo il principio di precauzione, volto ad assicurare un “elevato livello di tutela ambientale”.

Tutto ciò considerato, la decisione del giudice d’appello si basa sull’esame di tutta la documentazione tecnica predisposta e presentata e qui se ne ravvisa la completezza e l’accuratezza, escludendo, dunque, qualsiasi mancanza nell’ambito dell’attività istruttoria. Si sostiene nel merito che tale doglianza non sia fondata, per due ordini di ragioni. In primo luogo, l’art. 4, c. 1, lett. d), d.lgs. n. 334/1999 sancisce che restano esclusi dall’applicazione del suddetto testo normativo “il trasporto di sostanze pericolose in

di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327”.

¹⁰ Per cui si intende che “quando sussistono incertezze riguardo all’esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l’effettiva esistenza e la gravità di tali rischi: il principio di precauzione, infatti, lungi dal vietare l’adozione di qualsiasi misura in mancanza di certezza scientifica quanto all’esistenza o alla portata di un rischio sanitario, può, all’opposto, giustificare l’adozione, da parte del legislatore dell’Unione, di misure di protezione quand’anche permangano in proposito incertezze scientifiche”.

¹¹ Cons. St., sez. IV, sent. n. 1392/2017, p. 40.

condotta, comprese le stazioni di pompaggio, al di fuori degli stabilimenti di cui all'articolo 2, comma 1". Similmente l'art. 2, commi 1 e 2 stabilisce che "Il presente decreto si applica agli stabilimenti in cui sono presenti sostanze pericolose in quantità uguali o superiori a quelle indicate nell'allegato I. Ai fini del presente decreto si intende per 'presenza di sostanze pericolose' la presenza di queste, reale o prevista, nello stabilimento, ovvero quelle che si reputa possano essere generate, in caso di perdita di controllo di un processo industriale, in quantità uguale o superiore a quelle indicate nell'allegato I", mentre l'art. 3 afferma che si intende per "stabilimento, tutta l'area sottoposta al controllo di un gestore, nella quale sono presenti sostanze pericolose all'interno di uno o più impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse" e per "impianto, un'unità tecnica all'interno di uno stabilimento, in cui sono prodotte, utilizzate, manipolate o depositate sostanze pericolose. Comprende tutte le apparecchiature, le strutture, le condotte, i macchinari, gli utensili, le diramazioni ferroviarie particolari, le banchine, i pontili che servono l'impianto, i moli, i magazzini e le strutture analoghe, galleggianti o meno, necessari per il funzionamento dell'impianto".

Tutto ciò premesso, si arriva a rimarcare che, per ricondurre il terminale di ricezione oggetto della pronuncia all'applicazione della "normativa Seveso" *ante* enucleata, si dovrebbe positivamente riscontrare che vi siano lì svolte attività di manipolazione del gas naturale. Ciò, però, a ben vedere, non è avvenuto nel caso di specie. Si sostiene nella decisione, infatti, che "non può ricorrersi al concetto di manipolazione quanto alla sporadica – seppure possibile – attività di variazione della pressione e di riscaldamento che il gas naturale proveniente dal gasdotto TAP subisce prima di essere immesso nella rete nazionale di distribuzione", anche e soprattutto poiché "il gas naturale viaggia dalla stazione albanese a quella italiana sempre nello stato gassoso (e non liquido)"¹².

In definitiva, sulla scorta di queste complesse e numerose argomentazioni, i riuniti appelli proposti avanti al Consiglio di Stato sono stati rigettati.

Il Presidente della Regione Puglia ha, poi, sollevato conflitto di attribuzioni tra enti avverso il Ministero dello sviluppo economico avanti la Corte costituzionale, lamentando, soprattutto, come sia stato disatteso "il consolidato orientamento", secondo cui "la c.d. 'intesa forte' tra Stato e Regione interessata assurge a condizione di legittimità delle leggi statali con le quali sono avocate 'al centro' funzioni amministrative ricadenti in ambiti di competenza concorrente (...) o residuale regionale (...), sia la normativa applicabile al caso di specie, ovvero gli articoli 52-quinquies, commi 2 e 5, d.P.R. n. 327 del 2001, e 1, comma 8-bis, l. n. 239 del 2004". Qui si è pure richiamata la sentenza n. 110 del 2016 del giudice delle leggi, che, trattando dell'art. 52 quinquies citato, aveva stabilito come l'intesa con la Regione interessata fosse necessaria anche nell'ambito dei procedimenti autorizzatori applicabili ai gasdotti di approvvigionamento

¹² *Ini*, p. 46.

del gas dall'estero. Per questo, parte ricorrente chiedeva l'annullamento/revoca del decreto di rilascio dell'AIA alla realizzazione del gasdotto "TAP", facendo valere come fossero state lese le proprie prerogative nel procedimento di autorizzazione dell'opera. In questa prospettiva, si è ravvisata la violazione degli artt. 117, c. 3 e 118, c. 1 Cost., oltre che del principio di leale collaborazione, in mancanza del raggiungimento della c.d. "intesa forte".

D'altro canto, l'Avvocatura dello Stato, in difesa del MISE, ha sottolineato come i principi enunciati nella pronuncia del 2016 citata non si riferissero a normativa applicabile al caso di specie: di conseguenza, nulla innovava quella decisione sull'interpretazione da attribuire alla disciplina in esame.

Con la sentenza n. 230/2017 della Consulta è stato, dunque, ritenuto inammissibile il conflitto sollevato contro lo Stato dalla Regione Puglia. Ribadendo l'inapplicabilità delle considerazioni svolte nella sentenza n. 110/2016, si è ritenuto che la condotta omissiva servata dal Ministero non fosse idonea a legittimare un conflitto. In particolare, si è trattato, ad avviso del giudice delle leggi, di una "inerzia dell'amministrazione a fronte di un'istanza ad essa rivolta" da interpretarsi come "una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante e non come un comportamento omissivo concludente volto a negare attribuzioni costituzionali"¹³. Di conseguenza, nella presente vertenza, non si ravvisano i requisiti di attualità e originarietà necessari per il giudizio, con ciò ponendo fine alla dinamica giudiziaria in sede costituzionale.

Ciò non toglie che la questione del gasdotto "TAP" sia rimasta centrale e possa, anzi, rappresentare un caso paradigmatico per verificare come oggi possa configurarsi un corretto bilanciamento tra esigenze ambientali e produttivo-economiche.

3. Le disposizioni costituzionali in tema ambientale: prima e dopo la riforma del 2022

Come si è avuto modo di evidenziare, vi sono svariate prescrizioni costituzionali da prendere in considerazione per delineare l'atteggiamento del legislatore nei confronti delle istanze ambientali, soprattutto con riferimento alla necessità o meno di operare un bilanciamento con altre esigenze di carattere superindividuale. È necessario, ad ogni modo, delineare tre differenti periodi storici di riferimento.

Dapprima si dovranno considerare le disposizioni vigenti *ante* riforma costituzionale del 2001; in secondo luogo si prenderanno in esame le innovazioni apportate dopo la revisione del Titolo V e, da ultimo, quanto emerge in seguito all'approvazione della l. cost. n. 1/2022.

¹³ Qui si riprende il precedente Corte cost., sent. n. 276/2007.

Sotto il primo versante, si dovrà analizzare, innanzitutto, il disposto originario dell'art. 9 Cost., che sanciva che “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica” e che essa “Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”.

In specie, ci si è a lungo interrogati qui sull'interpretazione da attribuire all'espressione “paesaggio”. Per lungo tempo si è, infatti, discusso di una “concezione statica”, in base alla quale si sarebbe dovuta assicurare tutela esclusivamente alle bellezze naturali di cui alla l. n. 1497/1939, ovverosia al “panorama inteso come insieme di oggetti aventi un preciso valore estetico-culturale”¹⁴. Tale visione è stata, però, a lungo criticata e, data l'evoluzione culturale e sociale del Paese, è stata definita come insufficiente.

Si è, di conseguenza, giunti all'affermazione di una nozione più ampia di “paesaggio”, connotata da una sincretica lettura dei due commi del succitato articolo, con ciò dando luogo ad una definizione omnicomprensiva, coincidente con “la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo”¹⁵. Si approda, quindi, ad una visione dinamica, espressione di un rapporto in continuo mutamento tra forze naturali ed umane, “fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile”, con ciò qualificando il paesaggio come “la forma e l'immagine dell'ambiente, come ambiente visibile, ma inscindibile dal non visibile, come un conseguente riferimento di senso o di valori a quel complesso di cose”¹⁶. Tale impostazione è stata, poi, pure adottata dalla Consulta, che ha significativamente affermato come la tutela paesaggistica debba essere “improntata a integrabilità e globalità, vale a dire implicante una riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce e in attuazione del valore estetico-culturale”¹⁷. Ci si è, non a caso, appuntati su un'interpretazione evolutiva di tale concetto, basandosi sul progressivo mutamento della sensibilità sociale per le tematiche ambientali, come testimoniano l'entrata in vigore, dapprima, della l. n. 431/1985 e, poi, del d.lgs. n. 42/2004¹⁸.

Ad abundantiam, si potrebbe sostenere che anche altri istituti della legislazione ordinaria abbiano dato seguito alla nozione dinamica del concetto di paesaggio, incentrandosi sulla valorizzazione dei parchi naturali e delle “aree protette” mediante la l. n. 394/1991, che costituisce gli enti parco come strumenti di gestione attiva più che di tutela meramente conservativa, chiamati in collaborazione con lo Stato e le

¹⁴ S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 73. Si rinvia, inoltre, all'impostazione di Corte cost., sent. n. 141/1972.

¹⁵ A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc.dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 505 ss.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 151/1986.

¹⁸ Si tratta del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Regioni al perseguimento delle finalità indicate dalla legge¹⁹, sulla cui importanza e sulle cui attuali prospettive si tornerà *infra*.

Non stupisce, poi, che sia stato istituito nel 1986 il Ministero dell'ambiente, circostanza che pare testimoniare l'istituzionalizzazione degli interessi ambientali, rappresentando un cambio di prospettiva dell'organizzazione e dei poteri che gli attori dell'indirizzo politico hanno seguito²⁰.

Altra previsione a lungo considerata centrale è stata l'art. 32 Cost., che dà tutela alla salute, da riconoscersi “come diritto fondamentale dell'individuo oltre che come interesse della collettività”²¹. Non a caso, infatti, tale diritto si è andato a qualificare nei termini di diritto all'ambiente salutare, poiché “La salubrità dell'ambiente in cui un soggetto abita e lavora (...) si ricollega ad una posizione soggettiva inquadrabile nell'ambito del diritto alla salute che la Costituzione riconosce in via primaria, assoluta, non condizionata da eventuali interessi di ordine collettivo e generale e, quindi, anche nei confronti dell'Amministrazione pubblica”²².

Sulla scorta di tali previsioni, unitamente considerate, pare centrale l'orientamento del giudice delle leggi che ha definito l'ambiente come “valore costituzionale”, affermando che “Il paesaggio, unitamente al patrimonio storico ed artistico della Nazione, costituisce un valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo tra i principi fondamentali dell'ordinamento”²³.

Tale assunto è stato ribadito in maniera ancora più chiara da successive pronunce della Corte costituzionale, laddove si è definito il bene “ambiente” come bene giuridico, statuendo che esso “non è passibile di una situazione soggettiva di tipo appropriativo appartenendo alla categoria dei beni liberi, fruibili dalla collettività e non dai singoli”²⁴. Esso è, quindi, “elemento determinativo della qualità della vita”, poiché “La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti”²⁵.

Nella medesima prospettiva si è posta la giurisprudenza di legittimità che ha dato autonomo rilievo a tale elemento, affermando che esso “costituisce un insieme che pur comprendendo diverse componenti si

¹⁹ S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 74.

²⁰ Si richiama la l. n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'ambiente e che ha introdotto delle norme in tema di danno ambientale. Così si è espresso con le sue considerazioni A. MORRONE nel corso del Convegno “Fondata sull'ambiente: il bilanciamento dopo la revisione costituzionale” presso l'Università degli Studi di Bologna il 12 febbraio 2025.

²¹ Cass., SU, sent. n. 796/1973.

²² Cass., SU, sent. n. 5172/1979. In dottrina si vedano L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica. Saggi*, Giuffrè, Milano, 1996 e S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Cedam, Padova, 1979.

²³ Corte cost., sent. n. 94/1985.

²⁴ Corte cost., sent. n. 641/1987.

²⁵ *Ibidem*.

distingue ontologicamente da queste e si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ma espressiva di un autonomo valore collettivo”²⁶.

Tutto ciò premesso, l’ambiente è andato a qualificarsi nei termini di bene immateriale unitario, oggetto di diritti da parte dei singoli e di interesse da parte della collettività, dando così vita, si potrebbe dire, ad un’autonoma disciplina legislativa di attuazione delle previsioni costituzionali, realizzatasi con il d.lgs. n. 152/2006, ovverosia il “Codice dell’ambiente”. Qui assume speciale rilievo il “danno ambientale”, di fronte al quale sono esperibili due dissimili meccanismi risolutivi. Il primo si appunta sulla via amministrativa, che vede l’attribuzione al Ministero dell’ambiente di poteri penetranti sul punto, potendo questi ordinare agli interessati o disporre esso stesso le opportune misure di ripristino ambientale. Il secondo attiene alla strada civilistica, che prevede il ricorso a misure risarcitorie. Qui si prevede che la legittimazione ad agire spetti in via pressoché esclusiva allo Stato apparato²⁷, ma tale assunto pare temperato da un’altra previsione che lascia fermo il diritto dei privati, danneggiati dal fatto nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio *ex art.* 2043 c.c. nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi²⁸. Nella medesima scia si pone, poi, l’impostazione della giurisprudenza di legittimità penalistica, che riconosce la legittimazione a costituirsi parte civile alla persona singola o associata “in nome dell’ambiente come diritto fondamentale di ogni uomo e valore a rilevanza costituzionale”²⁹.

Stante questo composito quadro fino al 2001, è bene, ora, soffermarsi su quali siano le novità prescrittive apportate da tale riforma, che ha modificato il Titolo V, introducendo, all’art. 117, c. 2, lett. s) Cost. un esplicito richiamo alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema come oggetto di potestà legislativa esclusiva statale, prevenendo, invece, al c. 3 del medesimo articolato la competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali³⁰. Qui si arriva a delineare, di conseguenza, un diverso ed ulteriore profilo. Se, infatti, nella precedente impostazione ci si interrogava sulla natura dell’ambiente come bene giuridico – nella specie, se esso potesse essere o meno considerato come un valore costituzionale, anche se non espressamente richiamato nel testo della legge fondamentale italiana – ora ci si appunta, invece, sul riparto di competenze ai fini della tutela e della valorizzazione dello stesso. In altri termini, è pacifico oggi che si tratti di un oggetto che necessita di garanzia nel sistema giuridico italiano, ma a chi spetti tale compito, e con che modalità, è, invece, dubbio.

²⁶ Cass., sez. III, sent. n. 4362/1992.

²⁷ Se si guarda all’art. 311, c. 1 del d.lgs. cit.

²⁸ Art. 313, c. 7 d.lgs. cit.

²⁹ Cass., sent. n. 36514/2006.

³⁰ Soprattutto con riferimento all’art. 117, c. 2, lett. s) Cost. si è fatto riferimento ad una “costituzionalizzazione indiretta ed incompleta” dell’ambiente in D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P. DELL’ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, Cedam, Padova, 2012, p. 255.

Partendo da tali considerazioni, di nuovo è centrale l'apporto chiarificatorio della giurisprudenza costituzionale. In questa prospettiva, la materia ambientale è definita progressivamente come “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”³¹. Qui ci si occupa, certamente, di un profilo diverso, ovvero quello della competenza nell'azione ambientale e su come essa debba essere ripartita tra i diversi livelli di governo.

Ciò non toglie che, anche all'indomani della riforma del Titolo V, sia emerso con frequenza il problema di trovare un equilibrio, facile a dirsi, difficile a farsi, fra interessi contrapposti. Da qui, la necessità per il giudice delle leggi di porsi come arbitro di tali questioni, risolvendo, con un approccio *case by case*, le problematiche sollevate di volta in volta³².

In sintesi, la Corte costituzionale, prima della riforma costituzionale del 2022, ha sempre affermato che non si possa delineare una gerarchia di valori nell'ordinamento, quando si tratta di interessi contrapposti di rango costituzionale. È necessario, quindi, un bilanciamento, stante l'impossibilità, nel quadro attuale, di considerare l'ambiente come valore assoluto, sciolto da qualsiasi vincolo³³. Non a caso, il giudice delle leggi ha impiegato in questa fase parole molto chiare al riguardo, sostenendo che “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 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti,

³¹ Corte cost., sent. n. 407/2002.

³² Così, G. DEMURO, M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali “speciali” e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006, pp. 847 ss., come riportano S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 78.

³³ “(...) 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 Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. 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”: così, Corte cost., sent. n. 85/2013 relativamente al caso Ilva.

che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”³⁴.

È, poi, intervenuta la già richiamata riforma con l. cost. n. 1/2022, che ha innovato sia l’art. 9 Cost. che l’art. 41, c. 2 Cost. La prima disposizione, quindi, oggi recita che “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni”, mentre la seconda che l’iniziativa economica privata “Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.

Conta qui considerare che da una lettura dei lavori preparatori della suddetta revisione sia emersa la volontà di dare maggiore risalto agli interessi ambientali rispetto a quelli economici nel bilanciamento tra esigenze contrapposte³⁵, con una portata, dunque, realmente innovativa³⁶.

Sotto il primo profilo, si può affermare che in questo modo si è portata la tutela ambientale al “piano alto” del testo costituzionale italiano, “come elemento fondamentale del patto sociale e (...) alla radice dello stesso ordinamento costituzionale”³⁷. Qui, in particolare, si è dato corpo, in maniera olistica, alla tutela della salute umana, animale e ambientale, introducendo, altresì, impegni per il futuro, nei confronti

³⁴ Ad avvalorare questa tesi si è mossa la CEDU con la sentenza Cordella, 24 giugno 2019, con cui la Corte EDU ha condannato l’Italia nel caso Ilva per l’ineffettività in concreto, a distanza di anni, delle misure che la Corte costituzionale aveva ritenuto in astratto costituzionalmente compatibili.

³⁵ Così si è espressa nel suo intervento dal titolo “Il principio fondamentale ambientalista e l’equo bilanciamento tra interessi ambientali ed economici” G. MARCHETTI, nel corso del Convegno “Fondata sull’ambiente: il bilanciamento dopo la revisione costituzionale” presso l’Università degli Studi di Bologna il 12 febbraio 2025.

³⁶ Le opinioni in dottrina sono varie e diversificate. C’è chi ha ritenuto che tale riforma sia stata inutile, chi ne ha visto elementi fondativi per una nuova concezione di Stato e, da ultimo, chi ha assunto posizioni intermedie variamente articolate. Sul punto si segnalano, *ex multis*, I.A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi*, paper 23 giugno 2021; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche innovativa) e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021; ID., *La disciplina sostanziale della tutela dell’ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un’analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni de Federalismo*, n. 4, 2022; G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una svolta storica per l’ambiente o “molto rumore per nulla”?*, in *Queste istituzioni*, n. 1, 2022, pp. 7-43; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell’ambiente”: un profilo critico*, in *Riv.giur.edilizia*, n. 2, 2022, p. 133; C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2021; G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022 e R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna o necessaria?*, in *Federalismi*, n. 13, 2022, pp. 195 ss. Si segnalano anche i contributi in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022. Si è argomentato che grazie alla novella costituzionale si sia arrivati a discorrere di diverse nozioni che vanno riempite di contenuto, dando forma al concetto, già noto a B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto pubblico dell’ambiente*, il Mulino, Bologna, 1990, di “equilibrio ecologico”: così, A. MORRONE, *Editoriale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2022, p. 787. Tra le voci critiche si ravvisano G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *Federalismi*, paper, 1 luglio 2021 e T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi*, paper, 23 giugno 2021.

³⁷ D. AMIRANTE, *La reformette dell’ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *DPCE*, n. 2, 2022, pp. 5 ss.

dei più giovani, la cui salute, intesa anche come salubrità ambientale, deve essere garantita e tutelata, come principale obiettivo dell'ordinamento³⁸.

Sotto il secondo profilo, si può parlare di una conformazione dell'economia in senso verde, anche se secondo una parte della dottrina tale specificazione non era comunque necessaria³⁹. Ciò che risulta necessario comprendere è il significato da attribuire a tale concetto, che può assumere una connotazione prettamente nazionale, laddove si intenda che sia solo lo Stato a doversi far carico delle esigenze ambientali, o sovranazionale, sede per eccellenza oggi ove si discute di transizione ecologica⁴⁰. In ogni caso, pare potersi sostenere che tale nuova dizione sia foriera di cristallizzare un principio, già *in nuce* nel sistema giuridico italiano, ovvero sia quello relativo alla necessità di inserire nel diritto ambientale i tradizionali controlli *ex ante* ed *ex post* sugli effetti delle attività economiche svolte⁴¹.

Operando tale revisione, quindi, si è giunti a delineare un “mandato ecologico” e “climatico”⁴², che funziona come nuovo “limite della discrezionalità politica e dell'autonomia privata”⁴³. Tutto ciò non è privo di conseguenze: ancora in maniera più chiara potrebbe identificarsi un nuovo modello di Stato, in cui l'economia diventa un alleato – e non un avversario – dell'ambiente⁴⁴ e in cui i consumatori “vengono chiamati a dare il loro insostituibile contributo”⁴⁵. Ciò sembra confluire in un preciso approccio, ovvero sia quello olistico e omnicomprensivo che unisce, invece di combattere, le esigenze ambientali ed economiche, ma che pure richiede “un vero e proprio cambiamento culturale o di paradigma non solo

³⁸ R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l.cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 11, 2022, pp. 1-8; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi*, n. 13, 2022, pp. 187-212; M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e salute*, n. 1, 2022, pp. 127-154 e D. CERINI, E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 24, 2023, pp. 32-65.

³⁹ Così argomenta M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in *AA.VV.*, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, p. 172, laddove si argomenta che “(...) da tempo la Corte costituzionale ha precisato che (...) il vincolo generale all'utilità sociale posto alla libertà d'impresa può includere la protezione dell'ambiente, in quanto interesse fondamentale della collettività, richiamando Corte cost., sent. n. 218/2021. Nello stesso senso C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale dell'ambiente: un profilo critico*, in *Riv.giur.ed.*, n. 2, 2022, pp. 119 ss.

⁴⁰ Sono tanti i contributi sul punto. Si rinvia, *ex multis*, a F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni* in *Dir. amm.*, n. 4, 2021, p. 779; A. MOLITERNI, *La transizione alla “green economy” e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 51; S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv.quad.dir.amb.*, n. 1, 2021, pp. 198 ss. e E. RONCHI, *Le sfide della transizione ecologica*, Giuffrè, Milano, 2021.

⁴¹ Già, infatti, argomentava in tal senso E. CAPACCIOLI, *Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in *Foro amm.*, n. 6, 1970, p. 301 spec.

⁴² Così si esprime F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 248.

⁴³ M. CARDUCCI, *Natura, cambiamento climatico, democrazia locale*, in *Dir.cost.*, n. 3, 2020, p. 70.

⁴⁴ In dottrina si è a lungo discusso di un nuovo modello in cui le imprese possono conciliare i profitti con la creazione di valore sociale: si rinvia a M.E. PORTER, M.R. KRAMER, *Creating shared value*, in *Harvard Business Review*, nn. 1-2, 2011, pp. 62-77.

⁴⁵ F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., p. 256.

delle istituzioni ma anche delle imprese e di tutte le componenti del sistema sociale”⁴⁶. Da qui, ci deve riallineare con le pulsioni provenienti dall’ordinamento europeo, laddove si è evidenziato come si debba dare vita ad un’integrazione tra i summenzionati profili e che a tal fine “tutti i settori dell’economia e della società saranno chiamati a dare il proprio contributo”⁴⁷.

Per queste ragioni, è bene considerare come l’ambiente sia diventato principio costituzionale fondamentale, con ciò comportando un bilanciamento più complesso, che non può dirsi di *default* a favore dei privati e delle attività d’impresa, ma che, anzi, potrebbe/dovrebbe porsi maggiormente a favore della garanzia della biodiversità, degli ecosistemi, della natura, della fauna e della flora. In questa prospettiva si pone il principio, di matrice comunitaria, del “*Do Not Significant Harm*” (DNSH)⁴⁸, che impone un cambiamento di paradigma radicale, determinando un ragionamento in termini di tutela ambientale *ex ante*. Si parte, infatti, dal presupposto che è proprio l’economia a consumare più risorse nel pianeta e che sia, quindi, necessario adottare una prospettiva di sviluppo sostenibile e di energie rinnovabili, capaci di addivenire ad una produzione i cui *output* non arrecheranno danni significativi o meno all’ambiente⁴⁹.

Data, quindi, la complessità dei valori in gioco, è difficile risolvere con chiarezza chi “vinca” in una competizione tra obiettivi contrapposti. Il fulcro, dunque, della seguente disamina, che si basa non solo sulle disposizioni normative ma anche sull’ultima decisione adottata in un caso di bilanciamento tra ambiente ed economia dal giudice delle leggi, sta proprio nell’individuare un criterio dirimente per risolvere quest’innegabile – e attuale – tensione.

3.1 Dai principi costituzionali alla loro concreta attuazione: l’attenzione normativa alla definizione di “aree protette

Data, quindi, la rilevanza dei succitati principi si può, sinteticamente, evidenziare che sia stata necessaria una normativa attuativa di tali previsioni. Si è arrivati, non a caso, a discorrere di “aree protette”, già richiamate in apertura. Esse sono state istituite con la legge quadro n. 394/1991, centrale prima della riforma costituzionale del 2001, ma pure successivamente, continuando a rappresentare il punto di riferimento principale sul tema. Essa, infatti, opera come “legge che delega alle Regioni poteri che sono propri dello Stato”, cui è attribuita potestà esclusiva in materia ambientale. Non si va, dunque, ad elidere l’apporto di altri enti territoriali, che mantengono la loro importanza “sia per l’istituzione di singole aree

⁴⁶ *Ivi*, p. 256.

⁴⁷ Ci si riferisce alla “Strategia UE sulla biodiversità per il 2030”, adottata dalla Commissione europea definitivamente il 21 novembre 2023, p. 18.

⁴⁸ Questo è il principio anche noto come del “non nuocere” o del “non arrecare un danno significativo” contenuto nella Risoluzione del Parlamento europeo del 29 settembre 2011 nel punto 97.

⁴⁹ F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, cit., p. 261.

protette sia per l’emanazione di leggi di carattere generale (...) in cui vengono contenute, oltre alle regole di gestione delle aree, le scelte strategiche della singola Regione per la protezione della natura”⁵⁰.

Ciò non toglie che la disciplina statale non abbia dettato una definizione precisa di “aree protette” che, però, sulla scorta degli apporti comunitari ed internazionali, possono essere qualificate nei termini di “aree perimetrare terrestri o marine che, per la loro rilevanza naturalistica e paesaggistica, sono sottoposte a un regime speciale di tutela e gestite da un’ autorità in grado di assicurare, secondo modalità stabilite con legge o comunque vincolanti, la conservazione e la valorizzazione delle risorse naturali e del paesaggio unitamente ai servizi ecosistemici da esse forniti”⁵¹.

In particolare, nel caso di specie è bene rammentare che assume speciale centralità la nozione di “riserve naturali”, costituite “da aree terrestri, lacuali o fluviali che contengono una o più specie della flora e della fauna oppure uno o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, comunque di rilevante valore naturalistico, paesaggistico, scientifico, culturale, o anche uno o più ecosistemi importanti dal punto di vista della biodiversità”⁵², in cui l’intervento antropico è stato, o è, assente o del tutto marginale. Nell’ambito del gasdotto “TAP” si potrebbe sostenere che la necessità di tutelare lo stato di conservazione ambientale del territorio pugliese interessato dall’infrastruttura è evidente, soprattutto laddove le preoccupazioni degli ambientalisti, e dei soggetti ricorrenti, si sono appuntate sull’importanza dei piani di prevenzione dei rischi e sui provvedimenti amministrativi, di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di autorizzazione ambientale integrata (AIA), adottabili in materia.

Nel caso in esame, dunque, si può giungere a sostenere che il tratto di spiaggia interessato possa essere ricompreso nel più ampio novero delle “aree protette”, che, pure, paiono compatibili con attività *latu sensu* economiche, come chiarisce anche la normativa. Basti qui ricordare come la legge quadro stessa abbia affermato che tali aree sono state istituite e gestite per garantire e promuovere, in forma coordinata, “la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese”⁵³, con ciò ricomprendendo tutti i possibili valori, siano essi ideali o economici⁵⁴. A conferma di ciò, si pongono le disposizioni degli artt. 1 e 1 *bis* della legge succitata, che richiamano tra i vari scopi della disciplina adottata la conservazione delle risorse naturali e paesaggistiche, il restauro ambientale, nella specie della difesa e della ricostituzione degli equilibri ecologici; l’integrazione tra la persona e l’ambiente naturale; la salvaguardia delle attività agricole e di silvicoltura tradizionali e la promozione dell’agriturismo e del turismo rurale; la promozione

⁵⁰ C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 128.

⁵¹ *Ivi*, p. 129.

⁵² Art. 2, l. n. 394/1991.

⁵³ Art. 1, c. 1, l. n. 394/1991.

⁵⁴ C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., p. 136.

di attività di educazione, formazione, ricerca scientifica, nonché di attività ricreative compatibili e la promozione, anche a fini sperimentali, di attività produttive compatibili.

Basti pensare che sul punto si è mossa anche l'Unione europea, già da lungo tempo. In particolare, ai fini di tutelare la biodiversità è stata istituita una rete ecologica europea, che va sotto la denominazione “*Nature 2000*”, che si basa sulla Direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e sulle Direttive 2009/147/CE e 92/43/CEE, in tema di conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Tutti questi provvedimenti normativi assegnano agli Stati membri il compito di adottare le misure necessarie per la tutela, nel senso di mantenimento e ripristino, degli *habitat* e degli uccelli, mediante misure di vario genere, in ambito regolamentare, amministrativo o contrattuale. In questa prospettiva, è il principio di sussidiarietà ad assumere speciale rilievo, con una funzione di “responsabilizzazione” in capo ai singoli Paesi.

Ciò non toglie che vi siano, ai sensi della stessa disciplina normativa, alcune ipotesi derogatorie, di natura tassativa. In particolare, nel caso degli *habitat*, ci si riferisce a specifici casi, tra cui sono specialmente rilevanti quelli relativi alla possibile mancanza di soluzioni alternative o a motivi di sanità e sicurezza pubblica o altri motivi imperanti di interesse pubblico, inclusi quelli di natura sociale o economica⁵⁵.

Sembra che si tratti di un ampio novero di situazioni, che ammettono diverse interpretazioni, ma in realtà l'impostazione adottata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, quando si è trovata a discorrere di bilanciamento tra esigenze ambientali e interessi privati, anche di natura economica, è stata sempre a favore della protezione delle aree in pericolo, argomentando, anche sulla base dell'art. 17 della Carta di Nizza⁵⁶, che l'indennizzo qui richiamato possa essere attribuito al proprietario di un'area che subisca danni ambientali⁵⁷. Da qui, l'attività economica assume rilievo in quanto connessa al suo svolgersi su un dato territorio, da proteggere in quanto componente naturale dell'ecosistema.

In aggiunta a ciò, la stessa Corte di giustizia ha affermato in maniera netta la prevalenza dell'ambiente sugli aspetti più marcatamente privatistici/economici, propri della logica di mercato. Ha, infatti, sostenuto che i criteri derogatori fissati dalle Direttive in modo rigoroso e puntuale hanno natura eccezionale e, per tale ragione, sono oggetto di stretta interpretazione e non sono suscettibili di interpretazioni analogiche. Per questo, è arrivata ad escludere l'interazione di tali ipotesi in casi inerenti alla fabbricazione di bevande o alla costruzione di impianti e ha, altresì, asserito che la condizione per cui la misura derogatoria non

⁵⁵ M. BROCCA, *La rete Natura 2000*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 157-167.

⁵⁶ “Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa”.

⁵⁷ Così si è avuto modo di argomentare nel corso del Convegno “Fondata sull'ambiente: il bilanciamento dopo la revisione costituzionale” presso l'Università degli Studi di Bologna il 12 febbraio 2025.

debba arrecare “alcun pregiudizio” alla specie costituisce “un obbligo di tutela privo di ambiguità”, che non può essere inteso nel senso di riferire il pregiudizio ai soli danni duraturi⁵⁸.

Alla luce di queste considerazioni, è bene notare non solo quanto l’apporto comunitario sia stato vitale per definire ed individuare le aree protette, ma anche e soprattutto per chiarire che il bilanciamento eventualmente da effettuare tra esigenze ambientali ed economiche debba essere sempre a favore delle prime, che si pongono come baluardi dell’Unione e, di converso, anche per gli Stati membri.

3.2 Dai principi costituzionali alla loro concreta attuazione: la definizione legislativa di rischio ambientale connesso all’attività produttiva

Data l’importanza dei principi in tema ambientale, è bene chiarire i contorni della normativa *latu sensu* applicativa di tali assunti. In particolare, ci si deve riferire alla già citata “normativa Seveso” in tema di attività industriali a rischio di incidente rilevante. Si tratta di un complesso di disposizioni che non sono esclusivamente riconducibili al d.lgs. n. 334/1999 già richiamato, ma ricomprende un ampio novero di previsioni.

In primo luogo, è la Direttiva Seveso I, la 82/501/CEE, ad essere recepita con d.P.R. n. 175/1988 e poi innovata, con le Direttive Seveso II e Seveso II *bis*, le 96/82/CE e 2003/105/CE, con l’introduzione dei d.lgs. n. 334/1999 e d.lgs. n. 238/2005.

In ogni caso, attualmente è la Direttiva Seveso III, la 2012/18/UE, come introdotta nel d.lgs. n. 105/2015, ad occuparsi di tali elementi. Tale adeguamento si è reso necessario grazie all’entrata in vigore del regolamento 2008/1272/CE, relativo alla classificazione, all’etichettatura ed all’imballaggio delle sostanze e delle miscele, al fine di armonizzare il sistema di individuazione e catalogazione dei prodotti chimici all’interno dell’Unione europea. Qui si forniscono alcune preliminari definizioni, tra cui alcune paiono particolarmente rilevanti ai nostri fini. Tra loro, ci si riferisce a “stabilimento”, nei termini di “tutta l’area sottoposta al controllo di un gestore, nella quale sono presenti sostanze pericolose all’interno di uno o più impianti, comprese le infrastrutture o le attività comuni o connesse; a “impianto”, come “un’unità tecnica all’interno di uno stabilimento e che si trovi fuori terra o a livello sotterraneo, nel quale sono prodotte, utilizzate, maneggiate o immagazzinate le sostanze pericolose”, che “comprende tutte le apparecchiature, le strutture, le condotte, i macchinari, gli utensili, le diramazioni ferroviarie private, le banchine, i pontili che servono l’impianto, i moli, i magazzini e le strutture analoghe, galleggianti o meno, necessari per il funzionamento di tale impianto”; a “incidente rilevante”, qualificabile come “un evento quale un’emissione, un incendio o un’esplosione di grande entità, dovuto a sviluppi incontrollati che si verificano durante l’attività di uno stabilimento soggetto al presente decreto e che dia luogo a un pericolo

⁵⁸ Corte di giustizia UE, sent. 10 maggio 2007, causa C-508/04.

grave, immediato o differito, per la salute umana o l'ambiente, all'interno o all'esterno dello stabilimento, e in cui intervengano uno o più sostanze pericolose" e a "pericolo", sussistente nella "proprietà intrinseca di una sostanza pericolosa o della situazione fisica, esistente in uno stabilimento, di provocare danni per la salute umana e/o l'ambiente".

Tenuto conto di queste preliminari definizioni, è bene considerare come il decreto in parola abbia individuato quattro tipologie di "pericolo". Il primo riguarda il pericolo per la salute, di tossicità acuta anche per organi bersaglio. Il secondo attiene al pericolo fisico, cui corrispondono esplosivi, gas, aerosol o liquidi infiammabili, gas comburenti, sostanze e miscele autoreattive e perossidi organici, solidi pirofoci, liquidi e solidi comburenti. Il terzo riguarda i pericoli per l'ambiente, che possono sempre essere causati dai suddetti agenti. Il quarto, infine, consiste in generici altri pericoli, quali ad esempio quelli derivanti da sostanze e miscele che a contatto con l'acqua liberano gas infiammabili. Per queste ipotesi, la normativa in esame individua due soglie progressive di quantità, per cui se uno stabilimento supera la presenza della prima "fascia" di tali sostanze viene definito nei termini di "stabilimento di soglia inferiore", mentre nel caso in cui superi la seconda fascia di presenza di questi componenti si traduce in "stabilimento di soglia superiore".

In questa situazione, quindi, appare fondamentale sottolineare il necessario coinvolgimento pubblico. Nonostante si tratti, evidentemente, di privati che esercitano la propria attività industriale, sussiste un ampio novero di attori da tenere in considerazione. In particolare, si stabilisce che sia il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ad esercitare funzioni di valutazione e controllo, come di indirizzo e coordinamento nell'ambito dei pericoli di incidenti rilevanti, provvedendo, altresì, ad uno scambio di informazioni con la Commissione europea e i diversi Stati membri sul punto.

Al fine di aiutarlo a svolgere tali compiti, presso il Ministero dell'interno è stato istituito, nell'ambito di ciascuna Regione, un Comitato Tecnico Regionale, che, con specifico riguardo agli stabilimenti "di soglia superiore", è chiamato ad effettuare le istruttorie sui rapporti di sicurezza, adottando pure i provvedimenti conclusivi; a programmare e a svolgere le ispezioni ordinarie, adottando i relativi provvedimenti; ad applicare, qualora necessario, le sanzioni amministrative pecuniarie; e, infine, a fornire al Ministero dell'ambiente le informazioni utili perché questo svolga la propria attività, aggiornando anche i piani tecnici di ispezione. In questa dinamica il loro ruolo diviene centrale, poiché vanno a relazionarsi con altri e diversi enti territoriali al fine di individuare le aree potenzialmente compromettibili e gli stabilimenti particolarmente a rischio. Si tratta, quindi, di un lavoro congiunto, che non solo costringe più istituzioni

a lavorare assieme, ma pure più livelli di governo del territorio, attuando, se così si può affermare, nei fatti il principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost.⁵⁹.

3.3 Dai principi costituzionali alla loro concreta attuazione: la disciplina normativa della VIA

Come si è già avuto modo di evidenziare, vi sono alcuni provvedimenti amministrativi che risultano centrali nelle materie ambientali. Tra questi strumenti, uno assume speciale rilievo e consiste nella valutazione di impatto ambientale (VIA), che è sorto in ambito sovranazionale e comunitario e che trova oggi applicazione nella legislazione nazionale.

In primo luogo, infatti, è bene partire dal principio n. 17 della “Dichiarazione sull’ambiente e lo sviluppo” di Rio de Janeiro, ai sensi del quale si stabilisce che “La valutazione d’impatto ambientale, come strumento nazionale, sarà effettuata nel caso di attività proposte che siano suscettibili di avere effetti negativi rilevanti sull’ambiente e dipendano dalla decisione di un’ autorità nazionale competente”. Da qui, si apre la dimensione del principio di natura europea di azione preventiva, che si caratterizza “per il fatto di operare in via preliminare rispetto sia all’attività che al potenziale verificarsi del danno ambientale”⁶⁰. Ciò impone, quindi, allo Stato di muoversi “per tempo” e “in anticipo”, determinandosi così un’anticipazione della soglia di tutela ambientale verso l’alto⁶¹.

Prendendo le mosse dai summenzionati principi generali di natura comunitaria, è, poi, la Direttiva 85/337/CE ad occuparsi della VIA, poi recepita con l. n. 349/1986, poi confluita nel d.lgs. n. 152/2006, ovverosia il “Codice dell’ambiente”, al netto delle modificazioni del 2020. L’esigenza di base di tale strumento del diritto amministrativo consiste nell’imporre ai soggetti pubblici un controllo sulle ricadute e l’impatto dell’azione di soggetti privati sull’ambiente. Altro elemento centrale è il momento procedimentale in cui tale meccanismo si pone, ovverosia la fase istruttoria, “andando così ad incidere sulla formazione dei contenuti delle decisioni che le amministrazioni sono chiamate ad adottare”⁶².

La VIA, inoltre, si applica ad ogni atto amministrativo inerente al progetto definitivo di impianto o opera, con una decisione finale che si conclude nei termini di “giudizio di compatibilità ambientale”. Oggi tale valutazione è disciplinata nel Codice dell’ambiente, che afferma che si tratti di un atto che deve essere adottato in sede statale dal Ministero dell’ambiente, di concerto con il Ministero dei beni culturali e del

⁵⁹ La descrizione del vigente sistema e delle diverse competenze, variamente allocate a livello territoriale, si ritrova in C. PASQUALINI SALSA, *Istituzioni di diritto dell’ambiente. Principi, Istituti, Normativa, Giurisprudenza*, Key Editore, Milano, 2023, pp. 273-288.

⁶⁰ E. FREDIANI, *Il principio di azione preventiva e gli strumenti di valutazione ambientale*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 357.

⁶¹ Così, M. CAFAGNO, *Art. 3-ter, Principio dell’azione ambientale*, in AA.VV., *Codice dell’Ambiente. Commento al d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, aggiornato alla legge 6 giugno 2008, n. 101*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁶² E. FREDIANI, *Il principio di azione preventiva e gli strumenti di valutazione ambientale*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 365.

turismo, su proposta dell'autorità competente a svolgere la VIA entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla stessa proposta, con una particolarità inerente al caso di inerzia del Ministero, in cui "l'adozione del provvedimento è rimessa alla deliberazione del Consiglio dei Ministri che si esprime entro i successivi trenta giorni"⁶³. Quest'ultima ipotesi rappresenta un'*extrema ratio* cui ricorrere nel caso di inerzia del Ministero dell'ambiente, data la rilevanza degli interessi in gioco, di cui deve occuparsi, in tale caso, l'organo politico.

In questa prospettiva pare centrale anche la motivazione del provvedimento, che dovrà dar conto delle decisioni assunte "misurandone" la portata concreta⁶⁴.

Inoltre, si deve notare come, alla luce delle attuali prescrizioni, il provvedimento di VIA sia sempre integrato da un provvedimento autorizzatorio e, ove richiesta dalla normativa, dall'autorizzazione integrata ambientale (AIA)⁶⁵. Si tratta di un'innovazione legislativa che ha così modificato il procedimento valutativo, che si va ora a configurare come sub-procedimento che si conclude con un atto che a sua volta confluisce in un successivo provvedimento autorizzatorio⁶⁶.

Da ultimo, si tratta di un provvedimento "condizionato", che sarà sempre "gravato di prescrizioni, di misure di compensazione e di mitigazione, oltre all'eventuale ricorso ad auspici e raccomandazioni"⁶⁷, ovvero sia di una decisione composita, come chiarisce anche il "Codice dell'ambiente", laddove prevede che, in caso di conclusione positiva della VIA, si debbano indicare "le condizioni per la realizzazione, esercizio e dismissione dei progetti, nonché quelle relative ad eventuali malfunzionamenti"⁶⁸.

Non stupisce, quindi, che sia stata la riforma del 2017 che ha evidenziato, con un nuovo addentellato normativo, la necessità di semplificazione di tutti i procedimenti autorizzatori. In specie, è l'art. 27 dell'attuale formulazione del "Codice" a sancire che "il proponente può richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico comprensivo di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla-osta o atto di assenso in materia ambientale, richiesto dalla normalità vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto".

Da qui, si può ben comprendere non solo la rilevanza, da un punto di vista normativo, di tali atti, ma pure del merito delle motivazioni adottate e dell'istruttoria seguita, di cui danno conto la VIA o l'AIA stesse.

⁶³ Così art. 25, d.lgs. n. 152/2006, come innovato dal d.lgs. n. 120/2020.

⁶⁴ E. FREDIANI, *Il principio di azione preventiva e gli strumenti di valutazione ambientale*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 371

⁶⁵ Art. 26, d.lgs. n. 152/2006, come innovato dal d.lgs. n. 104/2017.

⁶⁶ F. FRACCHIA, *I procedimenti amministrativi in materia ambientale*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2018.

⁶⁷ R. FERRARA, *La protezione dell'ambiente e il procedimento amministrativo nella «società del rischio»*, in *Dir.e soc.*, 2006.

⁶⁸ Art. 25, c. 4, d.lgs. n. 152/2006.

4. L'apporto della Corte costituzionale nel 2024

Al fine di delineare delle possibili risposte ai quesiti rimasti in sospeso alla luce del caso in esame, riguardante la creazione del gasdotto “TAP” nella Regione Puglia con possibilità di danneggiare la *Posidonia Oceanica*, è bene esaminare nello specifico il più recente approdo della Corte costituzionale italiana, che è giunta a fornire degli importanti spunti di riflessione in tema di corretto bilanciamento tra esigenze contrapposte, quali quelle economiche ed ambientali.

Ci si riferisce alla sentenza n. 105/2024, che si è occupata di una vicenda fattuale/giuridica ben precisa. Si tratta di quanto avvenuto sul territorio dei Comuni di Siracusa, Augusta, Priolo Gargallo e Melilli, su cui insiste un complesso di stabilimenti industriali principalmente dediti alla raffinazione del petrolio, alla trasformazione dei suoi derivati e alla produzione di energia. Essi consistono in un impianto gestito dalla società Priolo Servizi scpa e in un depuratore biologico consortile gestito da Industria acqua siracusana spa.

In data 11 luglio 2022 il Dipartimento dell'ambiente – Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Siciliana ha rilasciato all'impianto di depurazione consortile, oggetto di un sequestro conservativo da parte dell'autorità giudiziaria, un'autorizzazione integrata ambientale (AIA) contenente una serie di prescrizioni rivolte al gestore, tra cui la realizzazione di una sezione di pretrattamento chimico-fisico in testa all'impianto biologico, che consentisse il rispetto, allo scarico finale, dei valori limite indicati nelle *best available techniques* di settore e nella Tabella prevista dall'AIA medesima; la copertura delle sezioni impiantistiche responsabili di emissioni odorigene diffuse e il coinvolgimento e trattamento delle arie esauste ivi aspirate, in modo da raggiungere all'uscita dei nuovi punti di emissione i valori limite di emissione indicati nell'AIA stessa; la realizzazione di una nuova sezione di trattamento dei fanghi prodotti dall'impianto. Il 29 agosto dello stesso anno il giudice rimettente ha, inoltre, predisposto l'adozione di un cronoprogramma per l'interruzione in sicurezza dei conferimenti di reflui industriali nell'impianto di depurazione.

Successivamente è stato emanato il d.l. n. 187/2022, “Misure urgenti a tutela dell'interesse nazionale nei settori produttivi strategici”, che impone, nel suo art. 1, c. 1, in ragione “del carattere emergenziale assunto dalla crisi energetica”, alle “imprese che gestiscono a qualunque titolo impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l'interesse nazionale nel settore della raffinatezza di idrocarburi” di garantire “la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l'operatività delle reti e degli impianti, astenendosi da comportamenti che possono mettere a rischio la continuità produttiva e recare pregiudizio all'interesse nazionale”.

Da qui, la disposizione oggetto della censura presentata alla Corte, che consiste nell'art. 104 *bis*, c. 1 *bis*.1, norme att.c.p.p., come innovato dal d.l. n. 2/2023, che prevede che “Quando il sequestro ha ad oggetto

stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207⁶⁹ (...) ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario nominato ai sensi del comma 1. In caso di imprese che dopo il verificarsi dei reati che danno luogo all'applicazione del provvedimento di sequestro sono state ammesse all'amministrazione straordinaria, anche in via temporanea ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 5 dicembre 2022, n. 187, la prosecuzione dell'attività è affidata al commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria. Ove necessario per realizzare un bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, il giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità. Le disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione. Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi. In ogni caso i provvedimenti emessi dal giudice ai sensi dei periodi precedenti, anche se negativi, sono trasmessi, entro il termine di quarantotto ore, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica”.

Il successivo d.P.C.m. 3 febbraio 2023 ha definito l'impianto di depurazione sito in Priolo Gargallo come infrastruttura necessaria ad assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti di ISAB srl di interesse strategico nazionale, disponendo l'applicazione dell'art. 6 del d.l. n. 2/2023 e demandando ad un decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy, da adottarsi in concerto con il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti i Ministri della salute, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, e l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, di definire “le misure attraverso le quali è realizzato (...) il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva. E di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente” e di disporre, d'intesa con la Regione Siciliana, “le misure di coordinamento a livello regionale in relazione

⁶⁹ Si tratta del c.d. decreto Ilva, “Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale”, che è stato oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Taranto in relazione alla dichiarazione di interesse strategico nazionale dell'impianto siderurgico Ilva di Taranto, deciso con sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale, su cui questa pronuncia ritorna ampiamente, come si avrà modo di vedere.

agli interventi eventualmente necessari per dare soluzione alle questioni ambientali inerenti gli impianti di depurazione”. Il suddetto decreto interministeriale è stato, dunque, adottato il 12 settembre 2023.

Tutto questo complesso di disposizioni normative e regolamentari ha, quindi, delineato il quadro in cui si inserisce la pronuncia del giudice delle leggi, di fatto condizionando e limitando, in maniera penetrante, i poteri cautelari del GIP rimettente.

Così operando, la disposizione censurata, ovverosia l’art. 104 *bis*, c. 1 *bis*.1, norme att.c.p.p., soprattutto limitatamente all’espressione “Il giudice autorizza la prosecuzione dell’attività se, nell’ambito della procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva e di salvaguardia dell’occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell’ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi”, arriverebbe a violare gli artt. 2 e 32 Cost., che presidiano la vita e la salute umana; l’art. 9 Cost., che tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni e, da ultimo, l’art. 41, c. 2 Cost., che vieta che l’iniziativa economica privata possa dispiegarsi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà o alla dignità umana.

La disposizione oggetto del giudizio di legittimità costituzionale, infatti, non avrebbe operato “un ragionevole bilanciamento tra i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione”, non rinviando a “prescrizioni puntuali da rispettare in modo da valorizzare i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l’intero sistema normativo ambientale” né introducendo alcun “efficace sistema di controlli”⁷⁰.

A fronte di ciò, l’Avvocatura dello Stato ha avuto modo di evidenziare, nei suoi atti difensivi, oltre che l’inammissibilità, la manifesta infondatezza delle questioni succitate. In specie, si è sostenuto che la disposizione impugnata interviene in un contesto in cui “l’approvvigionamento di petrolio è vitale” e in cui “gli esiti di blocco del polo industriale di cui trattasi sarebbero esiziali, sia per la Sicilia che per il Paese”, operando così un corretto e adeguato bilanciamento tra “i valori giuridici protetti dalle norme penali e l’interesse nazionale all’approvvigionamento dei beni e servizi prodotti dall’impresa oggetto di sequestro che riguardano tutto il territorio nazionale”, nel pieno rispetto degli indirizzi già espressi dalla Consulta⁷¹. In questa prospettiva si è affermato come non si tratti di una prescrizione priva di qualsiasi deroga. In specie, la normativa in parola non autorizzerebbe, a mente di questa ricostruzione, “la continuazione pura e semplice dell’attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l’intervento repressivo dell’autorità giudiziaria” ma imporrebbe “nuove condizioni, la cui osservanza deve

⁷⁰ Queste le argomentazioni espresse dal giudice *a quo* in Corte cost., sent. n. 105/2024.

⁷¹ Segnatamente le sentt. nn. 85/2013 e 58/2018.

essere continuativamente controllata con tutte le conseguenze giuridiche previste dalle leggi vigenti per i comportamenti illeciti lesivi della salute e dell'ambiente"⁷².

Esaminate tutte le argomentazioni delle diverse parti in giudizio, si è giunti a definire la natura della previsione in esame, come modificata dal d.l. n. 2/2023, che non rappresenterebbe una legge-provvedimento, ma “una disciplina generale e astratta, e dunque potenzialmente applicabile a una pluralità indeterminata di casi analoghi”⁷³. L'art. 104 *bis* norme att. c.p.p. è, infatti, relativo all'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro o a confisca da parte del giudice penale, sia nella sua versione *ante* 2023 che *post* 2023.

Sotto il primo profilo, con riferimento alla norma di cui si discorre *ante* modifica del 2023, ci si appunta sull'art. 1 del d.l. n. 207/2012, c.d. decreto Ilva, ai sensi del quale le disposizioni relative all'autorizzazione della prosecuzione dell'attività produttiva di stabilimenti di interesse strategico nazionale contenute nel medesimo decreto “trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento”, aggiungendo che tali provvedimenti “non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività di impresa”. Detto in altri termini, il decreto Ilva, come ha interpretato la stessa giurisprudenza costituzionale, sancisce che sia un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ad individuare uno stabilimento “di interesse strategico nazionale”, rispetto al quale il Ministero dell'ambiente possa “autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili”.

Ciò non toglie che tale prescrizione sia stata considerata come non applicabile al caso di specie, per due ordini di profili. Innanzitutto, tale disposizione non si riferisce testualmente agli impianti e alle infrastrutture necessari ad assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti, come nel caso degli impianti di depurazione che trattano i reflui. La norma, poi, presuppone un provvedimento di riesame dell'AIA adottato esclusivamente dal Ministero dell'ambiente, ipotesi che non si è realizzata nel giudizio a quo, in cui l'autorità competente al rilascio del provvedimento amministrativo era l'Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Siciliana.

Sotto il secondo profilo, attinente alla novellata versione dell'art. 104 *bis* norme att. c.p.p., si è inteso colmare alcune lacune della precedente disciplina, istituendo una normativa generale destinata a regolare

⁷² Queste le prospettazioni dell'Avvocatura riportate in Corte cost., sent. n. 105/2024.

⁷³ Così, Corte cost., sent. n. 105/2024.

i poteri di amministrazione spettanti al giudice del sequestro penale su stabilimenti (o parti di essi) dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi del decreto Ilva, nonché sugli impianti e infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, con particolare riguardo al profilo dell'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività.

Tutto ciò premesso, la pronuncia in esame ha posto in essere un'operazione interpretativa non indifferente. Sono state distinte due diverse ipotesi, consistenti, da una parte, in quanto prevedono i primi quattro periodi del art. 104 *bis* più volte menzionato e, dall'altra, in quanto sanciscono il quinto e sesto periodo della previsione in esame, oggetto questi ultimi di censura da parte del giudice rimettente.

Con riferimento, dunque, ai primi quattro periodi sono stati chiariti i seguenti aspetti. Innanzitutto, in questi casi, il giudice ordinariamente detta disposizioni che consentano la prosecuzione dell'attività in esito ad un bilanciamento, a lui stesso affidato, tra i diversi interessi in gioco. Qualora, poi, il giudice stesso ritenga che dalla prosecuzione dell'attività possa derivare un "concreto pericolo" per la salute o l'incolumità pubblica, ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori, non evitabile con alcuna prescrizione, vi è la possibilità per il giudice di ordinare l'interruzione dell'attività, in esito ad una sua esclusiva valutazione sulla sussistenza di tale situazione di pericolo, concreto e non solo potenziale, per i beni giuridici di interesse sovranazionale menzionati.

Il quinto periodo, invece, si riferisce ai casi in cui nell'ambito della procedura del decreto Ilva "sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento" tra i vari beni giuridici in gioco. Qui il giudice deve solo autorizzare la prosecuzione dell'attività e non deve in alcun modo porre in essere un autonomo bilanciamento e non può nemmeno disporre l'interruzione della suddetta attività nel caso in cui apprezzi un concreto pericolo per salute e sicurezza ambientale ad esempio. In questa fase, dunque, "l'apprezzamento della sussistenza o meno di tale concreto pericolo spetta (...) solo al Governo, nell'ambito della procedura avviata con la dichiarazione di interesse strategico nazionale dello stabilimento"⁷⁴.

Nel sesto periodo, infine, si ha la previsione di un obbligo di trasmissione del provvedimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente, al fine di assicurare che tutti questi soggetti siano comunque a conoscenza delle determinazioni del giudice nell'ambito del procedimento di sequestro relativi a determinati stabilimenti. Si è giunti nella decisione del giudice delle leggi a parlare di "freno di emergenza" nell'ipotesi in cui il giudice, nonostante l'adozione da parte del Governo delle misure di cui al quinto periodo summenzionato, concepite quali vincolanti per l'autorità giudiziaria, abbia comunque negato l'autorizzazione a proseguire l'attività.

⁷⁴ *Ibidem*.

Alla luce, quindi, di questa complessa ricostruzione, effettuata in assenza di precedenti sul punto o di chiarimenti da parte della giurisprudenza di legittimità o del legislatore stesso, si è arrivati a sostenere che il giudice non serva residui poteri “di bilanciare discrezionalmente gli opposti interessi in gioco”, non potendo, quindi, né dettare misure che si discostino da quelle del Governo, né vietare la prosecuzione dell’attività sulla base di un discrezionale apprezzamento relativo ad un “concreto pericolo” di pregiudizio per i beni di carattere sovranazionale.

In altre parole, “la logica seguita dal legislatore è (...) chiara: una volta che il Governo, nell’ambito della procedura di cui al ‘decreto Ilva’, abbia dettato le misure di bilanciamento, al cui rispetto è condizionata nella valutazione degli interessi in gioco, e nelle determinazioni conseguenti”, concludendosi, quindi, che il giudice appare “vincolato ad autorizzare la prosecuzione dell’attività, alle condizioni stabilite dal Governo”⁷⁵.

Delineati tutti questi aspetti, già di per sé con una modalità argomentativa innovativa per la stessa Corte costituzionale, si è passati ad individuare, tramite un’operazione di *distinguishing*, le differenze tra il caso in parola e la sentenza n. 85/2013 del giudice delle leggi italiano. Segnatamente, sono stati rimarcati due diversi profili. In primo luogo, le questioni decise con la pronuncia del 2013 erano in larga parte incentrate su parametri costituzionali estranei al giudizio in parola, appuntandosi sull’art. 3 Cost., nell’ambito della violazione del principio di eguaglianza-ragionevolezza; sugli artt. 101, 102, 103, 104, 107 e 111 Cost., in relazione all’asserita indebita incidenza del decreto Ilva su provvedimenti giudiziari già assunti e passati in giudicato cautelare attraverso norme prive del carattere di generalità e astrattezza; da ultimo, sugli artt. 25, 27 e 112 Cost. in relazione alle pretese deroghe al principio di responsabilità penale e di esercizio dell’azione penale. In secondo luogo, si deve notare l’intervenuto mutamento della Carta del 1948, realizzata mediante la l.cost. n. 1/2022, che ha attribuito espreso rilievo costituzionale alla tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni e che ha inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica le ragioni di tutela dell’ambiente, oltre che della salute umana.

Come si è avuto già modo di evidenziare, non si può ignorare – e non lo ha fatto nemmeno la giurisprudenza costituzionale – che, già prima della riforma del 2022, l’art. 117, c. 2, lett. s) Cost. affidava alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell’ambiente e degli ecosistemi, con ciò determinando da parte del giudice delle leggi il riconoscimento dell’esistenza di un “diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività” alla salvaguardia dell’ambiente, precisando pure che esso “comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (...), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e

⁷⁵ *Ibidem*.

vegetali che in esso vivono allo stato naturale”, intesi quali “valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.)”⁷⁶.

Da qui, il giudice delle leggi ha enucleato di nuovo il significato delle previsioni già contenute nella legge fondamentale italiana, senza però dimenticare la centrale importanza della revisione costituzionale degli ultimi anni, la cui rilevanza è stata espressamente richiamata. Significativamente “La riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell’ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa”⁷⁷. Ciò influisce, dunque, sull’attuale interpretazione delle suddette disposizioni, come riconosce la medesima Corte costituzionale, che si trova a fronteggiare una nuova questione.

Da qui, la differenza, sostanziale, non solo dei parametri invocati, ma anche della nuova versione degli artt. 9 e 41 Cost. In aggiunta a tutto ciò, è bene rammentare che la disposizione in esame si discosta in maniera evidente dall’art.1, d.l. n. 207/2012, esaminato dalla pronuncia del giudice delle leggi del 2013, almeno sotto tre profili.

Anzitutto, “essa non indica quale sia l’autorità amministrativa competente ad adottare le ‘misure’ di bilanciamento alle quali il giudice sarà poi vincolato”. In secondo luogo, non si chiariscono i rapporti tra le misure adottabili dal giudice con l’AIA degli stabilimenti industriali definiti come di interesse strategico né con l’eventuale riesame dell’AIA stessa. Da ultimo, elemento preminente è la mancata previsione di un termine finale per la sua operatività, a differenza di quanto accade con riferimento all’art. 1, d.l. n. 207/2012⁷⁸.

Replicando punto per punto a tutte le suddette censure, la Consulta ha delineato alcuni elementi di primario rilievo per la pronuncia *de qua*.

In tema di autorità competente ad adottare le misure si è chiarito che si tratta del vertice dell’esecutivo, poiché è con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che uno stabilimento è individuato come di interesse strategico nazionale: ciò comporta in maniera evidente come sia necessario il coinvolgimento del livello più alto di governo per prendere decisioni di questo genere.

In ambito, poi, di procedimento amministrativo da seguire, è bene ricordare come sia opportuno stabilire adeguati meccanismi di partecipazione dei cittadini e di tutti i soggetti interessati nell’ambito dell’AIA, oltre che fornire accurate analisi della situazione fattuale sulle quali deve essere basata ogni decisione autorizzativa di attività.

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 210/1987.

⁷⁷ Così, Corte cost., sent. n. 105/2024.

⁷⁸ *Ibidem*.

Si rileva, da ultimo, che la disposizione censurata non contiene alcun termine finale per la sua operatività, a differenza, di nuovo, di quanto previsto dall'art. 1, d.l. n. 207/2012.

Se, dunque, i primi due profili sono stati superati dalla Consulta, che li risolve mediante interpretazione costituzionalmente orientata, resta un profilo problematico, inerente alla dimensione temporale della disposizione oggetto di censura.

La Corte ha, in chiusura, fornito spunti di riflessione centrali, chiarendo specifici aspetti in materia di bilanciamento. Si è, infatti, considerato il contesto geo-politico attuale, che influisce certamente sulla centralità di certe attività industriali, affermando che “in una situazione di crisi determinata dalla necessità di assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale che sia stato attinto da un sequestro penale (...) non può considerarsi di per sé incompatibile con la Costituzione la previsione di un meccanismo che consenta allo stesso Governo nazionale di intervenire a dettare, in via interinale, misure che consentano nell'immediato di contenere il più possibile tali rischi, vincolando al contempo il giudice a consentire la prosecuzione dell'attività”⁷⁹. Si è giunti, quindi, a richiamare il nuovo disposto dell'art. 41 Cost., che richiama, tra i suoi elementi limitativi, l'ambiente.

Tutto ciò premesso, una statuizione di principio pare fondamentale, ovverosia che “(...) le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno (...) essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista (...) di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente”. Da qui, le suddette misure devono avere carattere temporaneo e ben delimitato, al fine di non consentire indefinitamente la prosecuzione dell'attività “attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni”⁸⁰.

Il punto centrale della pronuncia è, quindi, rappresentato proprio da questo elemento, ovverosia dalla circostanza che, nel caso sottoposto all'attenzione del giudice delle leggi, non fosse stato fissato un termine massimo di durata di operatività della previsione del quinto periodo del c. 1 *bis* dell'art. 104 *bis* norme att. c.p.p., finendo così “per configurare un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario, e affidato ad una disposizione dai contorni del tutto generici”, “come tali inadeguati ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente”⁸¹.

Alla luce di queste considerazioni, si può parlare di una soluzione innovativa adottata dalla Consulta, che ha deciso di operare tramite una sentenza additiva, che ha introdotto un termine di durata massima delle misure indicate dalla disposizione all'esame, nei termini di “soluzione costituzionalmente adeguata (...)”

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem.*

⁸¹ *Ibidem.*

tra quelle, già esistenti nell'ordinamento, che regolano situazioni simili". Punto di riferimento è, dunque, proprio il decreto Ilva, che si pone come precedente, non solo giurisprudenziale ma proprio di sistema, da tenere in considerazione.

Da qui, si è apposto un termine, non rinnovabile, di trentasei mesi, che “appare congruo anche rispetto allo scopo di fissare un limite massimo di operatività delle misure di bilanciamento interinalmente individuate dal Governo ai sensi della disposizione censurata, in pendenza de quale occorrerà in ogni caso assicurare il completo superamento delle criticità riscontrate in sede di sequestro e il ripristino degli ordinari meccanismi autorizzativi previsti dalla legislazione vigente, in conformità alle indicazioni discendenti dal diritto dell'Unione europea”⁸².

In conclusione, la sentenza in esame, come si avrà modo di sottolineare meglio *infra*, vuole differenziarsi rispetto al caso Ilva, poiché certo è diversa la situazione di partenza, ma essa va comunque a porsi in linea di continuità rispetto al precedente approccio, riprendendo la necessità di un bilanciamento tra esigenze contrapposte. Da una parte, infatti, si ravvisa la necessità di assicurare la continuità dell'attività di impianti produttivi di interesse strategico nazionale, con una forte riconnessione quindi alle esigenze pubbliche; dall'altra, si rileva l'importanza di garantire l'ambiente e la biodiversità, nella dimensione “futuristica” di tutela delle nuove generazioni.

Eppure, ci si potrebbe chiedere, la riforma costituzionale del 2022 non varrebbe forse a compiere un passo ulteriore? Il giudice delle leggi, infatti, ne ha riconosciuto la centralità e la portata innovativa, ma senza, forse, trarne le più estreme conseguenze. Non si arriva, infatti, a sostenere che si debba *sempre* sacrificare l'interesse economico a fronte di quello ambientale, con una prevalenza, si potrebbe sostenere, di *default* dell'art. 9 Cost. sull'art. 41 Cost.

Si adotta, quindi, sempre una logica di bilanciamento, ma esso potrebbe essere declinato in maniera diversa, come si tenterà di dimostrare.

5. Le recenti pronunce gemelle del T.A.R. del Lazio: in attesa di un approdo definitivo?

Nonostante la precedente vicenda giudiziaria sorta tra Regione Puglia e Ministero dell'ambiente, le tensioni tra i diversi soggetti pubblici coinvolti in questa vertenza non sono venute meno.

Non stupisce, infatti, che i Comuni di Melendugno e di Lizzanello abbiano presentato due ricorsi speculari avanti il T.A.R. del Lazio avverso il MISE, il MATT e il MIBACT per l'annullamento del decreto del 21 maggio 2018, con cui il Direttore Generale per la Sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche del MISE ha approvato in definitiva il progetto del gasdotto “TAP”; della determinazione conclusiva della Conferenza dei Servizi adottata il 15 dicembre 2017 dal Dirigente della

⁸² *Ibidem*.

Direzione Generale per la Sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche del MISE; del d.P.C.m. del 13 marzo 2018 con cui si è superata la mancata intesa della Regione Puglia in merito al summenzionato progetto; del resoconto della riunione del 21 dicembre 2017 tenutasi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con la partecipazione della Regione Puglia, del MISE e di SNAM e delle dichiarazioni lì rese e, infine, di ogni altro atto a questi presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, in quanto parimenti lesivo.

Con due sentenze, di nuovo “gemelle”, le nn. 17074 e 17075 del 2023, il T.A.R. del Lazio, sez. III, ha definito le diverse questioni sollevate, ritenendo tutte le censure presentate infondate e, di fatto, allineandosi ai propri precedenti.

In merito al primo motivo di ricorso, che si appuntava sulla circostanza che non fosse stato tenuto in adeguata considerazione il parere negativo espresso dalla Regione Puglia nell'ambito della procedura *de qua*, si afferma che “Dalla documentazione versata in atti risulta provato (...) che il giudizio di prevalenze dei contrapposti interessi non è stato condotto dall'amministrazione procedente in termini puramente quantitativi”. Anzi, il MISE, si sostiene, ai fini della sua determinazione, ha raffrontato i pareri negativi espressi e quelli favorevoli, richiamando anche le valutazioni e le risultanze della riunione della Conferenza dei Servizi svoltasi. In definitiva, “Il giudizio di prevalenza è (...) stato articolato sotto il duplice profilo qualitativo e quantitativo, dando prevalenza, seguendo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, a quegli interessi in grado di incidere più significativamente sull'esito del procedimento”. Si evidenzia, tra l'altro, che i pareri sono stati espressi e tenuti in considerazione, ma che non è necessario conformarsi agli stessi. Essi, infatti, sono obbligatori ma non vincolanti.

Si ribadisce, in chiusura di tale sezione, che “tutte le Amministrazioni preposte alla tutela ambientale e paesaggistica sono state convocate alla Conferenza dei Servizi”, che “gli interessi ambientali e paesaggistici sono stati oggetto del decreto di VIA (...) del MATT” e che si è avuto pure l'avallo della Soprintendenza.

Con riguardo, poi, al secondo e al terzo motivo di ricorso, inerenti al mancato coinvolgimento di alcuni enti territoriali interessati dal progetto del gasdotto “TAP”, si afferma che la Regione Puglia, che si dice estromessa, era stata più volte invitata dallo Stato a rendere l'intesa. Da qui, la correttezza dell'azione del MISE, che non solo ha richiesto la presenza della Regione per un confronto, ma che ha anche tenuto conto delle problematiche dalla stessa evidenziate in atti, giungendo a motivare “puntualmente circa la completezza della documentazione e della relativa istruttoria tecnica” e a sostenere che non si potesse addivenire ad una conclusione positiva del procedimento, non essendosi la Puglia mai espressa in modo esplicito né con un diniego all'intesa né con un'intesa favorevole.

In merito, infine, al quarto ed ultimo motivo di ricorso, laddove si è fatto riferimento alla contrarietà dell'opera realizzata con le regole dell'urbanistica dettate a salvaguardia del territorio, si ricorda che l'approvazione del progetto ha comportato la variazione degli strumenti urbanistici *ex lege*, dal momento che il "TAP" è stato riconosciuto come infrastruttura di pubblico interesse ai sensi degli artt. 52 *quater* e *quinques* del d.P.R. n. 327/2001.

Di nuovo, quindi, i ricorsi sono stati giudicati infondati e si è arrivati al punto di partenza. Come si è evidenziato in apertura del presente contributo, il nodo da risolvere attiene alla discrepanza tra le valutazioni condotte dal Ministero e quelle formulate dalla Regione e dai Comuni. Il primo, infatti, ha ritenuto che le scelte compiute per la realizzazione dell'infrastruttura, definita come strategica, siano compatibili con il minor sacrificio esigibile per l'ambiente. I secondi, invece, continuano a insistere che la compromissione della biodiversità e dell'ecosistema non sia stata adeguatamente considerata.

Quid iuris? Il giudice amministrativo ha ritenuto che i giudizi espressi nell'ambito della discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione statale non siano dotati dei caratteri di abnormità o manifesta irragionevolezza. Eppure, ci si potrebbe chiedere, è stato veramente operato un corretto bilanciamento tra esigenze contrapposte?

Per rispondere al suddetto quesito sarà bene appuntarsi su alcune riflessioni conclusive.

6. Considerazioni conclusive

Per risolvere l'annosa questione relativa al bilanciamento tra tutela ambientale e interessi economici, soprattutto di rilievo strategico, è necessario partire proprio dal celebre, e più volte citato, caso Ilva, che è divenuto pure un vero e proprio *case study* europeo come sintesi di tutte le questioni fondamentali inerenti alla garanzia della salute umana e della salubrità ambientale unitamente allo sviluppo economico, dotando pure l'organizzazione imprenditoriale delle migliori tecnologie disponibili nell'ordinamento⁸³.

Per lungo tempo, infatti, si è sostenuta la necessità di operare in tal senso, affinché tutti i suddetti elementi si uniscano assieme e si "fondano" in un sistema giuridico. Ma, ci si potrebbe chiedere, è ancora sostenibile tale impostazione dopo la revisione della Costituzione italiana del 2022? È bene mantenere pressoché inalterato lo "schema Ilva", adottando solo soluzioni *case by case* per dare tutela ai diversi interessi in gioco?

Il precedente giurisprudenziale relativo al caso Ilva, ovvero la sentenza n. 85/2013 della Corte costituzionale, è, non a caso, centrale punto di partenza della più recente decisione n. 105/2024. Qui, seppure distanziandosi mediante un'operazione di *distinguishing* dall'altro caso, si è comunque evidenziata

⁸³ A. MORRONE nel corso del Convegno "Fondata sull'ambiente: il bilanciamento dopo la revisione costituzionale" presso l'Università degli Studi di Bologna il 12 febbraio 2025.

L'obbligatorietà di un bilanciamento tra interessi di natura sovraindividuale, che si ritrovano su fronti opposti della barricata e che debbono essere oggetto di *reductio ad unitatem*, con alcuni “sacrifici”.

Ciò non toglie che si possano evidenziare alcuni elementi innovativi relativi al c.d. caso Priolo.

In primo luogo, si discorre in questa pronuncia di “mandato” e, se è vero che le parole hanno un peso, si può arrivare a sostenere una lettura congiunta degli artt. 9, 41 e 67 Cost., laddove lo stesso mandato parlamentare deve essere ispirato, e limitato, dalle esigenze ambientali⁸⁴. Ciò vuol dire che la stessa rappresentanza politica dovrà farsi interprete, nella funzione che le è propria, di tali esigenze, attuando, mediante l'azione legislativa, le nuove prescrizioni costituzionali e le disposizioni e indirizzi provenienti dall'Unione europea.

In secondo luogo, è particolarmente rilevante il riferimento alle “future generazioni”, che sembra esprimere un patto intergenerazionale proprio della Carta costituzionale, che, non a caso, è stata definita come “presbite”⁸⁵. Essa, dunque, non si limita all'esistente e alla dimensione della contemporaneità, ma si estende pure al futuro e ai nuovi sviluppi rinvenibili nell'ordinamento, riannodandosi ai principi di rango comunitario e sovranazionale, di cui si è accennato anche in premessa⁸⁶.

L'esigenza, quindi, di considerare l'interesse dei giovani del Paese non si arresta ai confini nazionali, ma è stata anche centralmente richiamata dalla *décision* del 27 ottobre 2023 del *Conseil constitutionnel*⁸⁷. Nell'ambito di una *question prioritaire de constitutionnalité* relativa alla conformità dell'art. 1, l. n. 542/2010 al *Code de l'environnement*, laddove si prevede che lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi di un impianto è soggetta a una condizione di reversibilità, da realizzarsi con modalità precise e per un tempo limitato. In particolare, si richiama qui il *Préambule* della *Charte de l'environnement*, in cui si afferma che “*afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins su présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins*”. Nonostante questa premessa significativa, il giudice delle leggi francese ha valutato che nel caso di specie sia comunque assicurata la possibilità, in funzione delle future generazioni, di riprendere o modificare le modalità e l'impianto di stoccaggio dei rifiuti. La conformità ai principi ambientali dell'infrastruttura, poi, è assicurata dallo svolgimento di una procedura di autorizzazione particolare, che tiene conto di un dibattito pubblico sul punto realizzato dall'Agenzia nazionale per la gestione dei rifiuti radioattivi. Solo, poi, mediante una legge si può autorizzare la chiusura definitiva dell'impianto, meccanismo che consente di tenere conto adeguatamente

⁸⁴ Così ha rilevato A. GUSMAI, “La tutela dell'ambiente: un “valore tiranno”?” durante il Convegno “Fondata sull'ambiente: il bilanciamento dopo la revisione costituzionale” presso l'Università degli Studi di Bologna il 12 febbraio 2025.

⁸⁵ Questa l'espressione celebre di Piero Calamandrei nella seduta dell'Assemblea Costituente del 4 marzo del 1947.

⁸⁶ Sono tutti questi gli elementi innovativi della pronuncia in esame, come argomenta A.O. COZZI, *La prima applicazione degli artt. 9 e 41 Cost. riformati: il peso della scrittura*, in *Diario di diritto pubblico*, 10 luglio 2024.

⁸⁷ CC, *décision* n. 2023-1066 QPC del 27 ottobre 2023.

di tutti i rischi per la salute e la sicurezza e la salubrità superindividuale. Da ultimo, la partecipazione dei cittadini è assicurata grazie alla definizione di un piano pubblico che tenga conto di tutte le parti in causa. In definitiva, il confronto è centrale e così anche la possibilità di “cambiare idea” sulle scelte di gestione dell’impianto. Non a caso, si sancisce la necessità di *“garantir la capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l’exploitation des tranches successives du stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion”*. Il perno restano, quindi, le generazioni future e le loro scelte in tema ambientale ed economico.

Proprio il richiamo alla riforma costituzionale del 2022 contenuta nella sentenza n. 105 testimonia l’attenzione alla stessa serbata dal giudice delle leggi: questi, infatti, non solo la richiama espressamente, ma la incorpora nello stesso testo della sua decisione, operando così un vero e proprio “monito” continuo al legislatore e ai cittadini, discostandosi in questo modo dal caso Ilva, senza, però, superare la prospettiva del necessario bilanciamento tra interessi contrapposti⁸⁸. Non solo, dunque, ci si appunta sulle innovazioni dell’art. 9 Cost., ma anche, significativamente, sulle modifiche dell’art. 41 Cost., ai sensi del quale, nell’ambito dell’attività industriale, si deve necessariamente tenere conto delle esigenze ambientali. Non stupisce, a tal proposito, che di recente anche la Corte di giustizia dell’Unione europea si sia pronunciata sul caso Ilva, optando in maniera diversa da quanto ha fatto la giurisprudenza italiana. Qui si è avuto modo, anzi, di sottolineare l’esistenza di un obbligo, in capo a tutti gli Stati, di tutelare l’ambiente, affermando pure che, qualora si realizzino pericoli gravi e rilevanti per l’ambiente e per la salute umana, l’esercizio dell’acciaieria Ilva dovrebbe essere sospeso⁸⁹.

Sulla scorta di queste premesse, è bene rammentare che anche il legislatore europeo stesso ha sostenuto l’importanza di tale assunto, innovando anche nel campo delle “aree protette”, non solo mediante il già richiamato programma “Nature 2000”, ma anche mediante nuovi programmi, come il recente Regolamento del 24 giugno 2024. Quest’ultimo testo impone a ogni Stato membro di adottare piani nazionali di ripristino della natura⁹⁰ nella prospettiva di fare della tutela della biodiversità una stella polare dell’Unione. In questa prospettiva si può evidenziare come il bilanciamento è sempre posto a favore della tutela delle esigenze ambientali⁹¹ con un’unica eccezione, ovvero sia quella relativa alle energie rinnovabili,

⁸⁸ Si è parlato di una sentenza “schizofrenica” proprio a causa di tale tensione, rappresentata da “due anime”, ovvero sia “le premesse argomentative della Corte e la decisione in sé”, “che non si riconoscono e non dialogano”. Ciò non toglie che la sentenza n. 105 sia un “messaggio sulla direzione e la forza dello scrutinio che adatterà la Corte in funzione dei nuovi riferimenti degli artt. 9n e 41 Cost.”. Qui si ritrova pure conferma “che la riforma *green* della Costituzione oltre che doverosa potrà anche risultare utile, e che assieme a componenti più ricognitive (...) vi siano anche spunti innovativi”: così, G. VIOVOLI, *L’eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul cd. “decreto Priolo” alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2024, pp. 20-21.

⁸⁹ Così Corte di giustizia dell’Unione europea, sent. n. 626/2024, C-626-2022.

⁹⁰ Artt. 14-15 del Regolamento.

⁹¹ Artt. 20 ss. del Regolamento, specialmente nella parte che riguarda il Monitoraggio e la comunicazione.

che esulano dal bilanciamento ordinario data l'importanza degli obiettivi che si prefiggono e la specificità dei suddetti elementi⁹². Tutta questa normativa, a ben vedere, impone ai Paesi europei di compiere precise scelte in materia di spesa pubblica, poiché ci si deve orientare per delineare degli interventi, anche innovativi, che tengano conto delle esigenze ambientali. In particolare, già a una preliminare analisi, l'elemento delle energie rinnovabili assume speciale rilievo, poiché impone anzi un ulteriore adeguamento: comprendere come rilanciare lo sviluppo sostenibile può addirittura superare le esigenze dell'ambiente e dell'ecosistema. Da qui, il bilanciamento, che nella prospettiva europea è sempre di *default* a favore dell'ambiente, si ribalta. Sembra, quindi, centrale una dimensione *pro futuro* che va delineandosi, ossia l'importanza assunta dalle nuove generazioni.

Pure l'Italia ha adottato questa prospettiva. Dapprima, come si è già avuto modo di evidenziare, con la riforma costituzionale del 2022. Poi, con la legislazione ordinaria, in cui atto centrale è il DDL al Senato della Repubblica n. 1192, intitolato “Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie”, comunicato alla Presidenza il 15 luglio 2024. In specie, è rilevante l'art. 4, in cui si afferma che “Le leggi della Repubblica promuovono l'equità intergenerazionale anche nell'interesse delle generazioni future”. Si opererà, quindi, una valutazione di impatto generazionale (VIG) sui soli disegni di legge di provenienza governativa “in relazione agli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future”, nell'ambito della procedura di analisi di impatto della regolamentazione che si svolge nei casi e modi previsti dall'esecutivo con apposito DPCM. Da ultimo, si stabilisce pure che tale VIG è “in ogni caso, necessaria se il disegno di legge determina effetti significativi di tipo ambientale o sociale, a carico delle generazioni future”. Anche in quest'ipotesi, evidentemente significativa, la scelta di come e in che settori e ambiti operare ricade sul Governo, unico interprete delle esigenze del Paese. Questo consiste nel primo limite individuabile alla suddetta legislazione, cui si connette il secondo profilo problematico, consistente nella circostanza che si tratta di ipotesi identificate unicamente dalla maggioranza, trattandosi di decisioni esclusive dell'esecutivo.

Tutto ciò premesso, pare potersi trarre una generale considerazione. Affermare una netta prevalenza di un diritto – o di un'esigenza – anche se costituzionalmente tutelato rispetto a un altro non può dirsi

⁹² Punto 38 della parte iniziale del Regolamento: “Gli Stati membri dovrebbero inoltre poter esentare tali progetti relativi alle energie rinnovabili dall'obbligo che non vi siano disponibili soluzioni alternative meno dannose ai fini dell'applicazione di tali deroghe, a condizione che i progetti siano stati oggetto di una valutazione ambientale strategica o di una valutazione dell'impatto ambientale. Il fatto di considerare tali impianti di interesse pubblico prevalente e, se del caso, limitare l'obbligo di valutare soluzioni alternative meno dannose consentirebbe a tali progetti di beneficiare di una valutazione semplificata per quanto riguarda le deroghe alla valutazione dell'interesse pubblico prevalente ai sensi del presente regolamento”.

soluzione percorribile: come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, ci si troverebbe, in questo caso, di fronte ad un “diritto tiranno”, situazione che non può ammettersi nel nostro ordinamento. Il sistema giuridico italiano contemporaneo, improntato a principi di pluralismo democratico, deve, quindi, sempre operare un bilanciamento tra interessi contrapposti, al fine di tutelare adeguatamente tutti i soggetti giuridici coinvolti in situazioni complesse. Ciò era vero un tempo, quando nel caso *Ilva* si è affermata l'importanza di una gerarchia tra principi di rango costituzionale sottoposta alla discrezionalità della pubblica amministrazione⁹³, ed è ancor più vero oggi, dove è il legislatore ad assumersi il compito di effettuare una sorta di primigenia “ponderazione”, scegliendo a quale elemento dell'ordinamento assegnare preminenza⁹⁴.

Si deve, a ogni modo, considerare e valorizzare la recente riforma della Carta repubblicana, che ha imposto un “cambio di prospettiva” nel rapporto tra ambiente ed economia di mercato, laddove si potrebbe ritenere che, anche se non si possa parlare di “diritti tiranni”, si sia andata riconoscendo una specifica “gerarchia di valori”, in cui l'attività economica può/deve essere orientata a fini ambientali, secondo, quindi, un preciso “ordine” tra queste due componenti⁹⁵. Ciò avviene in due direzioni, a ben vedere. In primo luogo, ciò significa che l'economia di mercato deve essere organizzata nel rispetto dell'ambiente, mediante una “legislazione ambientale che imponga all'impresa la ‘migliore tecnologia disponibile’ per abbattere gli inquinamenti”. In secondo luogo, la tutela della salute e dell'ambiente è chiamata a prevalere sui valori della sicurezza, della libertà e della dignità umana, portando la *just transition* a qualificarsi nei termini di “funzionalizzazione tanto dell'organizzazione dell'impresa, quanto dello stesso diritto del lavoro”, comportando una riduzione/eliminazione di quel “conflitto esistenziale” tipico del diritto dell'ambiente⁹⁶.

Oggi, dunque, criterio dirimente non è tanto la tutela dell'ambiente in quanto tale, ma piuttosto la tutela dell'ambiente rapportata e “funzionalizzata” alla garanzia delle nuove generazioni, dando vita a una

⁹³ “L'idea è che spetti all'autorità amministrativa dettare le condizioni necessarie per garantire la tutela della salute e dell'ambiente, nonché verificare che tali condizioni siano osservate ed emettere, nel caso di violazione, le conseguenti sanzioni previste dalla legge”: così, G. MONACO, *Il “caso ex-Ilva” alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 Cost. e delle pronunce della Corte di Strasburgo e di Giustizia UE*, in *AmbienteDiritto*, n. 4, 2024, p. 5.

⁹⁴ Si tratta di un cambio di paradigma essenziale, che ha esplicitato, da un punto di vista normativo-costituzionale, la prevalenza degli interessi ambientali su quelli economici. Laddove in un primo momento si poteva solo operare una lettura congiunta dei “vecchi” artt. 3, 9 e 41 Cost., oggi si può annoverare una rinnovata attenzione per il tema ambientale, anche quando questo “si scontra” con quello economico. Tale prospettiva si allinea con le previsioni di cui agli artt. 11 TFUE e 37 Carta di Nizza (basi ideologiche dell'*European Green Deal*). In tal senso, G. MONACO, *Il “caso ex-Ilva” alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 Cost. e delle pronunce della Corte di Strasburgo e di Giustizia UE*, cit., pp. 11-12.

⁹⁵ Anche se la stessa Corte costituzionale aveva più volte utilizzato la clausola dell'utilità sociale come contenitore degli interessi ambientali in funzione della razionalizzazione della produzione economica privata e pubblica: così, Corte cost., sent. n. 196/1998.

⁹⁶ A. MORRONE, *Editoriale*, cit., p. 791. Per una disamina più ampia sul punto sulla perenne tensione tra economia e ambiente si rinvia a A. MORRONE, *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 4, 2022.

Costituzione “performativa”, che intende “organizzare giuridicamente l’essere secondo un progetto che vuole realizzare in concreto”, utile a determinare e ad influire sull’agire politico e sulle scelte di politica pubblica⁹⁷.

In altre parole, non pare potersi sostenere che debba prevalere l’ambiente. Esso, infatti, anche se oggi è esplicitamente menzionato nell’art. 9 Cost. e come limite all’iniziativa economica privata nell’art. 41, c. 2 Cost., già prima era garantito e tutelato nel nostro ordinamento. Grazie, infatti, all’interpretazione della giurisprudenza costituzionale esso era da annoverarsi come “valore” del nostro Paese. Da qui, già era elemento imprescindibile da considerare nell’ambito del bilanciamento tra esigenze contrapposte.

Eppure, non è mai divenuto “tiranno” rispetto agli obiettivi economici dello Stato, soprattutto quando intervengono interessi strategici nazionali. Ciò è emerso sia nel caso Ilva sia nella più recente pronuncia n. 105/2024. In quest’ultima ipotesi, in particolare, di fatto non si è operato un vero e proprio bilanciamento tra esigenze contrapposte. Nonostante, infatti, siano qui richiamati il precedente del 2013, la riforma costituzionale del 2022 e i principi di rango sovranazionale, la Corte è parsa “arrestarsi”, per così dire. In specie, la Consulta prende qui atto che il provvedimento governativo adottato nel caso Priolo “non assicuri un serio bilanciamento degli interessi in gioco”, ma tale circostanza non pare sufficiente: per questo, il giudice delle leggi “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)”. Si lascia, quindi, integra la valutazione politica operata e si pone semplicemente in essere un’interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata dal giudice “per ribadire che l’atto governativo *dovrebbe* rispettare i vincoli costituzionali dalle «esigenze basilari della persona (...) tra cui si annovera, ora, esplicitamente, anche la tutela dell’ambiente»; e *dovrebbe* essere il frutto di «adeguata attività istruttoria»”⁹⁸.

Così optando, in definitiva, sembra che la Corte non voglia portare alle estreme conseguenze il frutto del suo ragionamento argomentativo. In altre parole, si vuole tenere presente il contesto giurisprudenziale costituzionale e la riforma del 2022, consapevoli che si impone un bilanciamento tra esigenze contrapposte, ma poi ci si appunta, in concreto, su diversi aspetti, come la mancanza nella normativa impugnata di un limite temporale all’attività – straordinaria – nel sito dell’impianto. Insomma, a rilevare è l’importanza per l’economia nazionale dell’operatività dello stabilimento, le cui conseguenze *latu sensu* nocive/negative possono – e debbono – essere sopportate solo per un tempo limitato.

⁹⁷ A. MORRONE, *Editoriale*, cit., p. 794.

⁹⁸ R. BIN, *Il “caso Priolo”: scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *Consulta online*, n. III, 2024, pp. 1061-1062.

Non si può, quindi, ritenere che, in un caso come quello del gasdotto “TAP” e della tutela della *Posidonia Oceanica*, la salvaguardia della fauna e della flora debba “battere” la realizzazione di un’infrastruttura centrale per l’approvvigionamento nazionale ed europeo del gas, risorsa naturale oggi ancor più rilevante rispetto al passato⁹⁹.

Anzi, gli obiettivi economici, di medio e lungo termine, sono risultati prevalenti, data la complessità della situazione geopolitica attuale.

Eppure, residua un aspetto, innovativo certamente, introdotto dalla revisione della Carta apportata nel 2022. In linea di continuità rispetto ad altri sistemi giuridici europei, si è sottolineata qui l’importanza della tutela delle future generazioni.

Da qui si potrebbe prospettare uno sviluppo, di cui potrebbe farsi partecipe anche la Corte costituzionale in possibili casi futuri. Quando, dunque, la garanzia dell’ambiente sia connessa alla salute e alla salubrità dei giovani, in una dimensione che si potrebbe definire “olistica”, di integrazione tra dato naturale ed umano, le esigenze della biodiversità e dell’ecosistema dovrebbero superare gli interessi economici.

Si apre, a questo punto, un ulteriore scenario, in cui l’evanescente interesse delle future generazioni deve essere concretamente delineato e costruito, seppure in maniera delicata. In altre parole, stante la difficoltà di comprendere chi siano questi nuovi soggetti di diritto e di riconoscere loro un potere di azione a tutela delle proprie posizioni, si dovrebbe forse più correttamente ricostruire questa situazione giuridica come dovere dei “presenti” – di coloro che già sono cittadini della Terra – di salvaguardare il pianeta per “consegnarlo” a coloro che verranno, in un legame che trascende il tempo e lo spazio e che unisce – in uno schema di solidarietà – giovani e meno giovani¹⁰⁰.

Si tratta, ad ogni modo, di un tema ampio, che meriterebbe autonoma e specifica trattazione, ma che contiene in sé il perno della questione qui analizzata, che si appunta sull’importanza dei diversi interessi e valori di rango costituzionale in gioco.

⁹⁹ Ci si riferisce alle note vicende contemporanee, come la guerra tra Russia e Ucraina, che hanno avuto pesanti ripercussioni in tema di approvvigionamento di gas naturale.

¹⁰⁰ Rileva come la categoria dei diritti delle generazioni future non sia riconosciuta da parte della dottrina L. BARTOLUCCI, spec. p. 13, riprendendo in particolare le considerazioni di M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, spec. p. 425. Basti, poi, richiamare solamente le posizioni critiche di R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 42 ss. Similmente opta G. RIVOSECCHI, *La garanzia costituzionale della copertura finanziaria come vincolo intertemporale alla spesa pubblica nella (limitata) prospettiva della tutela delle generazioni future*, in R. BIFULCO, A. D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit., pp. 475 ss. Si afferma come sembri più corretto ragionare secondo “la prospettiva del dovere costituzionale posto in capo alla comunità escludendo perentoriamente la possibilità di affermare la sussistenza di diritti in capo alle future generazioni?” in G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, spec. p. 630.



In definitiva, nell'ambito del bilanciamento tra esigenze contrapposte si potrebbe così schematizzare una verosimile soluzione: attività economiche di rilievo strategico > ambiente in quanto tale; interesse ambientale funzionale a garantire la salute umana, specialmente delle future generazioni > attività economiche di rilievo strategico.