



Chiara Cudia

# Diritto pubblico dell'economia

LESSICO E MATERIALI



Giappichelli

## Avvertenza

Questo volumetto nasce dalle lezioni di diritto pubblico dell'economia che ho tenuto negli ultimi anni alla Scuola di giurisprudenza dell'Università di Firenze, dopo un lungo periodo nel quale l'insegnamento era stato curato, con grandissimo respiro e profondità, da Antonio Brancasi.

Nel corso, ho provato a invertire l'ordine degli addendi (didattici) e partire dall'analisi dei casi e dei problemi concreti, usandoli come base per introdurre la disciplina degli istituti rilevanti e ricercarne senso e significato.

Da qui, l'esigenza di raccogliere in un solo spazio i materiali utilizzati, tagliando (con una certa libertà) le parti delle decisioni non centrali rispetto ai singoli temi affrontati (e suscettibili di distrarre lo studente non sufficientemente allenato).

L'impostazione casistica richiede però una adeguata familiarità con alcune nozioni di diritto pubblico e di diritto amministrativo. Per questo, mi è sembrato utile far precedere ciascun capitolo, dedicato a uno specifico tema, da un "lessico" minimo, che riprenda alcuni mattoncini giuridici fondamentali per interpretare i materiali proposti (e adatti non solo ai giuristi in crescita ma anche agli studenti di economia e scienze politiche).

Gli argomenti scelti (la libertà di iniziativa privata nella Costituzione economica, le autorità amministrative indipendenti, le società a partecipazione pubblica, i servizi economici e sociali) hanno un taglio particolarmente aderente al diritto amministrativo, mentre restano fuori molti altri temi (per esempio il governo della moneta e della finanza pubblica) pur centrali per il diritto pubblico dell'economia.

L'obiettivo, però, è solo quello di fornire una prima base pratica su cui appoggiare lo studio dei manuali di diritto pubblico dell'economia, verso i quali ho un grandissimo debito di riconoscenza (come studente e come docente).

Ecco spiegati titolo (*Diritto pubblico dell'economia*) e sottotitolo (*Lessico e materiali*).

Il sottotesto inespresso (evidentemente di derivazione musicale), *Lessico e nuvole*, nasconde la speranza di contribuire a formare una generazione di giuristi che sappia guardare l'universo giuridico come necessario meccanismo di regolazione della realtà e come strumento per immaginare un mondo migliore.



## Capitolo I

# La libertà di iniziativa economica privata nella Costituzione

### IL VOCABOLARIO

#### 1. La Costituzione economica: definizione e collocazione nello spazio giuridico

La Costituzione economica (in senso stretto, per alcuni studiosi in senso “formale” o, semplicemente, con la iniziale *maiuscola*) comprende l’insieme delle disposizioni costituzionali che definiscono la posizione dei soggetti pubblici e privati rispetto all’esercizio delle attività economiche.

Dal punto di vista dell’individuo, tali norme si traducono in una serie di diritti e libertà che hanno come termine di riferimento attività e rapporti di rilevanza economica.

Dal punto di vista dei pubblici poteri, esse definiscono il ruolo (o i ruoli possibili) che lo Stato può assumere in quegli stessi ambiti.

La Costituzione economica è quindi componente essenziale della forma di Stato, intesa sia come insieme delle finalità e dei valori ai quali lo Stato orienta la propria azione, sia come modo in cui è impostato e risolto il rapporto tra autorità (pubblica) e libertà (individuali).

L’espressione può allargarsi (assumere l’iniziale *minuscola*) e in questo modo la costituzione economica (talora definita “materiale”) indica un fenomeno giuridico più ampio, nel quale entrano con forza la dialettica tra diritto ed economia e il senso del loro reciproco condizionamento (*ubi ius, ibi economia; ubi economia, ibi ius*: l’organizzazione sociale ha bisogno di una economia e l’economia ha bisogno di una cornice giuridica per svilupparsi), così come l’impatto delle dinamiche istituzionali pubbliche e private (comprensive, queste ultime, del mercato inteso come “creatura” dotata di vita propria).

Restando aderenti a una dimensione strettamente giuridica, due precisazioni sono in ogni caso necessarie.

La Costituzione economica abbraccia essenzialmente le disposizioni del titolo III della parte I della Costituzione italiana, dedicato, appunto ai “rapporti economici” (artt. da 35 a 47).

Nessuna parte della Costituzione, però, può essere separata dal tutto (ogni articolo è una sineddoche che rimanda a un intero imprescindibile).

Questo vuol dire, innanzitutto, che quelle disposizioni si confrontano e risentono continuamente di altre norme variamente dislocate e, spesso, dotate di un peso (ancora più) decisivo: l’art. 3, comma 2 (il principio di eguaglianza sostanziale, che certamente è nella “carta di identità” della Repubblica); l’art. 2 (la centralità della persona e, strumentalmente, delle formazioni sociali); gli artt. 32, 33, 34, 38 (che impegnano la Repubblica a garantire *direttamente* i diritti sociali); l’art. 118, comma 2 (la sussidiarietà orizzontale e, quindi, una prospettiva che muove dall’individuo legittimando l’intervento pubblico diretto nell’economia solo a fronte di una dimostrata inadeguatezza delle attività private).

In secondo luogo, che anche (e soprattutto) le norme in questione devono essere permeabili (in fase applicativa) alle prescrizioni che discendono dal diritto dell’Unione europea: sia a quelle che

direttamente e primariamente incidono sui contenuti e sui modi di disciplina dei rapporti economici (le libertà di circolazione, la creazione e il mantenimento di un mercato aperto e concorrenziale, i limiti all'intervento pubblico nell'economia, la crescita sostenibile e la stabilità del sistema monetario e finanziario), sia a quelle che, pur ispirate in prima battuta da finalità differenti, possono avere comunque un impatto su scelte di ordine economico (per esempio, l'ambiente).

## 2. La Costituzione economica: contenuto e collocazione nel *tempo* giuridico

Leggendo gli articoli della Costituzione economica come se fosse un racconto, emerge un quadro (apparentemente) poco definito.

Risalta, in particolare, quello che non c'è: non c'è una opzione netta a favore di uno Stato fortemente interventista; e non c'è neanche una scelta decisa a favore di uno Stato marcatamente liberale, restio a intervenire direttamente nell'economia e volto piuttosto a stimolare e "lasciare fare" le attività private.

È noto, in effetti, come proprio questo ambito sia tra quelli nei quali si è manifestato con più evidenza il carattere compromissorio di alcune scelte compiute in Assemblea costituente per l'esigenza di mediare tra le diverse sensibilità socio-politiche (cattolica, liberale, di sinistra).

Tuttavia, una scelta a prima vista poco drastica è pur sempre una scelta: può non qualificarsi come estrema, ma è comunque sufficiente a individuare un modello.

E il modello che emerge (soprattutto scorrendo la Costituzione nella sua interezza, passando "dal racconto al romanzo") è chiaramente definito: un modello di economia mista nel quale ampio spazio è dato alle libertà economiche dei privati lasciando però aperta la possibilità (quando occorre) di un intervento pubblico a intensità variabile e, soprattutto, prevedendo (comunque) un'azione dei pubblici poteri a garanzia dei diritti sociali e a tutela di una serie di valori costituzionalmente fondati e potenzialmente suscettibili di limitare le libertà economiche individuali.

Ecco che la trama diventa complessa e composita.

Al centro (artt. 41 e 42) sono l'iniziativa economica privata (cioè la libertà di organizzare i mezzi attraverso i quali produrre beni e servizi da immettere nel mercato) e la proprietà privata (cioè il diritto di godere e disporre di un determinato bene), ma a queste possono affiancarsi l'intervento pubblico e la proprietà pubblica. Le une e le altre, poi, possono venire indirizzate a fini sociali, possono essere limitate e richiedono inoltre di essere conformate dalla legge (cioè definite nei loro contenuti con riguardo ai poteri e alle facoltà nei quali si esprime il loro esercizio).

È prevista la possibilità di un intervento diretto dello Stato per rendere effettivo l'esercizio di alcune libertà economiche (cfr. gli artt. 45, 46, 47); per assicurare il godimento dei diritti sociali e (più in generale) i livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio (art. 117, comma 2, lett. m). Sono infine contemplate "contromisure" rispetto a un modello liberale puro: i controlli, la pianificazione, la programmazione, il monopolio pubblico, l'espropriazione.

Poco importa interrogarsi se questa opzione sia stata determinata dalle contingenze politiche dell'epoca, se sia stata accidentale oppure (come più bello immaginare) frutto di una consapevole lungimiranza.

Certamente, però, i rapporti economici sono una realtà viva e in evoluzione, sia per quanto riguarda la individuazione di ciò che può essere giuridicamente rilevante e meritevole di disciplina, sia per quanto attiene alle esigenze e ai bisogni che devono essere soddisfatti.

In questa prospettiva, la Costituzione economica ha consentito l'alternarsi di forme diverse di intervento pubblico nell'economia senza necessità di revisioni costituzionali.

Come una fisarmonica, lo Stato ha alternativamente allargato la propria ingerenza nell'economia (ricorrendo a enti pubblici economici, imprese pubbliche, società in mano pubblica, monopoli pubblici nei settori dei servizi, finanziamenti a privati, forme di programmazione) e ristretto la propria sfera di azione (limitandosi a controllare e conformare le attività private, promuovendo

una legislazione a favore della concorrenza, optando nella massima misura possibile per politiche di privatizzazione, avvalendosi di amministrazioni indipendenti).

Si è mosso, così, tra i due estremi (entrambi costituzionalmente compatibili) dello Stato dirigista-interventista (che non si limita a orientare l'economia per il perseguimento di finalità politiche e sociali, ma diventa, di volta in volta imprenditore, finanziatore, pianificatore) e dello Stato regolatore (che si astiene dal gestire direttamente attività economiche per contenere il proprio ruolo nella predisposizione del quadro di regole e degli strumenti di controllo indispensabili per evitare che l'attività economica svolta da privati pregiudichi altri interessi rilevanti).

Chi ha scritto la partitura che, negli ultimi 75 anni, ha ispirato il movimento di questa fisarmonica?

Certamente il legislatore che, in applicazione delle riserve di legge (esplicite e implicite) che connotano gli articoli del titolo terzo (ma anche articoli tematicamente contigui, per esempio gli artt. 23, 25, 81) e interpretando il contesto politico, sociale e – appunto – economico, ha compiuto le scelte fondamentali in questo ambito.

Ma anche, e con importanza crescente, il diritto dell'Unione europea che (come anticipato) progressivamente ha inciso in modo decisivo sul rapporto tra Stato ed economia.

L'obiettivo (presente fin dai Trattati istitutivi e poi via via ribadito e perfezionato con il Trattato UE e il Trattato sul funzionamento dell'Unione) della creazione di un mercato comune, connotato dalla eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione (delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali) ha determinato l'adozione di una politica economica coordinata e orientata alla creazione di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

La necessità (giuridica) di adeguarsi al diritto dell'Unione ha, fatalmente, inciso sulle forme e i modi di intervento pubblico dell'economia.

L'aspetto più rilevante – ai nostri fini – di questo processo è che tali trasformazioni non hanno richiesto (se non marginalmente) alcuna modifica del testo costituzionale né, però (come pure allora è sostenuto), lo hanno reso obsoleto o svuotato di contenuto.

Semplicemente hanno scritto uno spartito che può continuare a essere “suonato” con la Costituzione esistente.

Da un lato, la promozione della concorrenza è compatibile con la libertà di iniziativa economica privata ed è, anzi, suscettibile di valorizzarla.

Dall'altro, un intervento pubblico nell'economia più incisivo è (in presenza di certe condizioni) possibile anche per il diritto UE in riferimento a esigenze o valori che sono peraltro riconducibili anche alla Carta costituzionale. Si pensi alla derogabilità della disciplina sulla concorrenza per i servizi economici che, diversamente, non sarebbe possibile assicurare. Oppure, recentemente, in relazione all'emergenza Covid 19 e alla guerra in Ucraina, alla attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita che consente agli Stati di discostarsi dagli obblighi di bilancio che normalmente si applicherebbero; all'adozione del quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia; al *NextGenerationUE* e al piano *RePowerEU*, con i previsti finanziamenti per sostenere gli investimenti e le riforme negli Stati membri.

### 3. Le parole e la tecnica giuridica della Costituzione economica

Le parole e la struttura sintattica utilizzate nel titolo dedicato ai rapporti economici sono assolutamente coerenti con l'impostazione appena descritta.

Nelle disposizioni relative ai diritti fondamentali della persona (titolo I della Costituzione), sono ricorrenti l'aggettivo “inviolabile” e l'avverbio “liberamente”: diritti e libertà sono garantiti in modo diretto e la legge è chiamata a disciplinare i limiti che la Costituzione individua in via generale.

Ben diversa la tecnica giuridica adoperata per le libertà e i diritti economici.

Questi non sono protetti in modo assoluto, ma sono destinati a realizzarsi nel confronto con una pluralità di beni protetti (per esempio la sicurezza, la libertà, la dignità umana nell'art. 41) e con valori espressi mediante formule generali (l'utilità sociale nell'art. 41, la funzione sociale nell'art. 42, l'utilità generale nell'art. 43).

Con l'avvertenza che non esiste (Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85 → **materiali n. 8**, ove compare la suggestiva formula della mancanza di un diritto "tiranno") una gerarchia predefinita tra i diritti in esame e diritti o valori altri: spetta al legislatore bilanciare i diversi interessi coinvolti e conformare (riempire di contenuto) le libertà economiche.

I poteri e le facoltà che sono espressione di tali diritti, quindi, non sono definiti *ex ante*, ma attendono una specificazione legislativa.

A loro volta, gli interventi legislativi devono essere ragionevolmente giustificati (in relazione al contesto valoriale espresso nella Costituzione) e proporzionati, ossia idonei (a raggiungere l'obiettivo dell'intervento normativo), necessari (dovendo rilevarsi la mancanza di altri strumenti adatti a perseguire l'obiettivo ma meno invadenti rispetto alla sfera individuale), adeguati (cioè tollerabili per i destinatari delle prescrizioni).

Custode del rispetto dei *limiti* posti al legislatore nel *limitare* la sfera economica privata è, ovviamente, la Corte costituzionale in via incidentale (legittimità costituzionale delle fonti primarie) o in via principale (rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni).

Questo schema ricorre in più disposizioni del titolo III.

L'art. 41 sarà considerato tra un momento in modo più analitico.

L'art. 42 garantisce la proprietà privata (senza escludere peraltro la proprietà pubblica), riservando alla legge il compito di determinare i modi di acquisto, di godimento e i *limiti* allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile; ed è sempre la legge che disciplina presupposti e conseguenze dell'espropriazione, ossia della possibilità di "cancellare" una proprietà privata per motivi di interesse generale, salva la necessità di corrispondere un indennizzo adeguatamente soddisfacente. La proprietà privata non è, dunque, un diritto sacro e inviolabile (né si colloca tra i diritti fondamentali; si veda, però, l'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), ma è la legge (e la sequenza di atti amministrativi di pianificazione e governo del territorio cui la legge rimanda) a stabilire il contenuto concreto del diritto del proprietario sul bene.

Ulteriori esigenze possono poi giustificare interventi legislativi in ambiti più specifici: il razionale sfruttamento del suolo e gli equi rapporti sociali con riguardo alla proprietà terriera (art. 44); la funzione sociale della mutualità (art. 45); l'elevazione economica e sociale del lavoro e l'armonia con le esigenze della produzione (art. 46); la valorizzazione di alcuni tipi di proprietà (abitazione, diretta coltivatrice, investimento azionario, risparmio, art. 47).

Ancora, il perseguimento di fini di utilità generale consente alla legge di riservare originariamente o trasferire (mediante espropriazione e salvo indennizzo) determinate imprese o categorie di imprese allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o imprese (art. 43), con riferimento a esigenze di preminente interesse generale che si manifestino negli ambiti indicati (servizi pubblici essenziali, fonti di energia, situazioni di monopolio; si pensi alla storia di Eni, Enel, Rai → cap. IV).

Un'ultima (ma importante) precisazione: la possibilità che le libertà e i diritti economici vengano limitati non significa che essi siano *funzionalizzati*, cioè preordinati direttamente al perseguimento di un fine pubblico o collettivo che sia superiore e diverso da quello individuale.

Non solo perché questa idea (pur proposta) è stata espressamente respinta in sede costituente, ma – soprattutto – perché la funzione è un concetto che si attaglia all'attività dei soggetti pubblici ed è in radice incompatibile con l'affermazione di una libertà, la quale (per definizione) deve rientrare nella *disponibilità* del soggetto che ne è titolare.

Altra cosa è, come si è detto, prevedere che le libertà possano essere limitate dalla legge per la necessaria coesistenza con altre libertà (o con altri valori costituzionali): ma si tratta, appunto di limiti esterni e non di vincoli nel fine.

Proprio questa interpretazione, tra l'altro, consente di tenere insieme il riconoscimento di una libertà economica (il cui *an* non può che rientrare interamente nell'orbita decisionale del soggetto privato) con la previsione di limiti al suo esercizio concreto.

## 4. La libertà di iniziativa economica privata nell'art. 41 della Costituzione

### 4.1. *Lo schema*

Il cuore della Costituzione economica è senz'altro rappresentato dall'art. 41, che imposta e risolve (o individua le chiavi per risolvere) il problema del rapporto tra poteri pubblici e soggetti privati con riguardo allo svolgimento di attività economiche.

L'iniziativa economica privata è libera (si ritiene che questa libertà riguardi non solo il momento strettamente iniziale dell'avvio, bensì tutto lo svolgimento dell'attività volta al raggiungimento di un fine economicamente rilevante, si veda Corte cost., 22 gennaio 1957, n. 29 → **materiali n. 1**) *ma* 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 (e pertanto, come si è detto, può essere limitata).

L'articolo (comma 3) è completato dalla previsione della possibilità per la legge di predisporre programmi e controlli opportuni perché le attività economiche (sia pubbliche che private) siano indirizzate e coordinate a fini sociali e ambientali. Negli esatti termini previsti dalla norma, il legislatore ha approvato solo una volta una legge di piano di indirizzo dell'economia (l. 685/1967, di approvazione del "Primo piano quinquennale"), pressoché priva di contenuto normativo e archiviata nell'immaginario giuridico tra i "libri dei sogni".

Tramontata l'idea di una pianificazione pubblica dell'economia (in senso stretto), rimane in ogni caso l'esigenza costituzionale di un governo pubblico dell'economia: l'attualità del terzo comma dell'art. 41, del resto, è confermata dalla recente introduzione dell'aggettivo "ambientali" (l. cost. 1/2022) accanto a "sociali" per connotare le finalità che possono giustificare l'incidenza dei pubblici poteri sull'iniziativa economica privata.

Può dirsi, in definitiva, che è *l'intero* art. 41 a delineare il ruolo reciproco dello Stato e dei privati rispetto allo svolgimento delle attività economiche nei termini generali già descritti.

Punto di partenza è il riconoscimento della libertà dei privati di organizzare e gestire attività economiche, mentre i poteri pubblici assumono una funzione "esterna", avente un duplice contenuto. Da un lato, (conformemente alle prescrizioni del diritto europeo) l'intervento pubblico, di tipo regolatorio, è volto ad assicurare il corretto funzionamento di una economia di mercato aperta alla libera concorrenza. Dall'altro, è finalizzato a limitare le attività economiche private in relazione ai valori e alle esigenze indicate nello stesso art. 41, stabilendo di volta in volta il punto di equilibrio (il bilanciamento) tra interessi potenzialmente confliggenti.

Centrale, come già osservato, il ruolo del legislatore.

Testualmente una riserva di legge è prevista solo nel comma 3 (programmazione economica), tuttavia è assolutamente pacifico che essa si estenda al comma 2 (limiti alla iniziativa economica privata) o che, comunque, anche quest'ultimo sia assistito da una riserva di legge implicita (cfr. Corte cost., 13 maggio 1964, n. 40: le libertà nella materia economica sono "disciplinate negli artt. 41-44 della Costituzione secondo una chiara ispirazione unitaria, della quale la regola della riserva di legge, pur senza che si possa negare una certa sua varia modulazione, rappresenta sicuramente una costante").

### 4.2. *I limiti alla iniziativa economica privata*

Diventa decisivo comprendere quali sono, e come funzionano, i limiti alla iniziativa economica privata.

Si coglie, nell'art. 41, comma 2, una evidente distinzione tra due ordini di limiti.

Alcuni sono espressi con una formula precisa: salute, ambiente, sicurezza, libertà, dignità della persona. Ciò non vuol dire che la loro applicazione in ciascun caso concreto sia necessariamente semplice o priva di difficoltà interpretative: esprimono, però, esigenze di per sé specifiche che possono giustificare un intervento restrittivo per opera del legislatore.

Un altro, invece, è espresso con una formula vaga, elastica, indeterminata, generale: l'utilità sociale. Questo significa che il legislatore ha una maggiore libertà, perché è chiamato a individuare non solo i contenuti e gli effetti del limite da applicare, ma anche quale sia l'interesse – non specificato a priori – che può essere ricondotto all'utilità sociale e giustificare quindi una compressione della libertà di iniziativa economica. “L'identificazione degli interessi da soddisfare e dei mezzi da adoperare e dei sacrifici da imporre, ai fini dell'utilità generale, spetta al Parlamento, alla cui sensibilità è affidato il compito di determinare, nei vari momenti della vita della collettività, quali siano le esigenze ed i mezzi nel quadro e nei limiti dei precetti costituzionali” (Corte cost., 7 marzo 1964, n. 14 → **materiali n. 14**).

Ciò si è rivelato decisivo per dare spazio e rilevanza a valori che non erano o non sono contemplati dalla norma per una varietà di ragioni: perché ritenuti immanenti nell'intero testo costituzionale (si pensi alla salute e all'ambiente, che solo dopo la l. cost. 1/2022 cit. hanno trovato riconoscimento manifesto all'interno dell'art. 41) o perché sono emersi o hanno assunto una importanza crescente nel tempo (la concorrenza).

Il ricorso a questa tecnica normativa (non occorre, qui, prendere posizione sulla esatta qualificazione dell'espressione utilizzata, se si tratti di principio, concetto giuridico indeterminato o clausola generale) è, da questo punto di vista, preziosissimo perché consente di attribuire rilevanza giuridica a istanze espresse dal tessuto sociale, economico o dal contesto normativo e di rendere così l'ordinamento permeabile alle esigenze della realtà.

Conformemente all'ambizione, propria di tutte le carte costituzionali, di “durare il più possibile”, il richiamo all'utilità sociale dimostra così ulteriormente la recettività e la malleabilità (naturalmente parziale) della Costituzione economica.

### **4.3. Il sindacato della Corte costituzionale sulle limitazioni alla iniziativa economica privata**

In relazione ai due tipi di limite indicati cambia, ovviamente, non solo il ruolo del legislatore ma anche quello della Corte costituzionale chiamata a sindacare la legittimità costituzionale delle restrizioni all'iniziativa economica privata.

Nel caso di limiti espressi e specifici, la Corte verifica la possibilità di sussumere il fine effettivamente perseguito dalla legge al principio/valore giuridico di volta in volta rilevante (la salute, l'ambiente, la sicurezza ...) e, successivamente, controlla la ragionevolezza e la proporzionalità (come anticipato, articolata in idoneità, necessità, adeguatezza) del mezzo prescelto rispetto a quel fine.

Nel caso dell'utilità sociale, invece, la Corte in prima battuta deve riportare il fine legislativo a un principio/valore che può essere a sua volta riconducibile all'utilità sociale (è quindi necessario un doppio passaggio, volto a verificare anche la meritevolezza dell'interesse perseguito) e, dopo, valutare lo strumento utilizzato in rapporto al fine.

L'intensità del sindacato (in entrambi i casi) non corrisponde a un unico schema.

Talora è costruito in termini più formali, nei termini di (mera) compatibilità tra la ragione dell'intervento normativo e gli interessi costituzionalmente rilevanti come controlimiti.

Altre volte è più profondo ed entra “dentro” la scelta del legislatore in modo incisivo per il tramite dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Questi profili emergono con chiarezza nelle sentenze proposte in questo capitolo, che consentono di cogliere, per un verso, la capacità dell'art. 41 stesso di “farsi fisarmonica” rispetto all'iniziativa economica privata e, per un altro, la varietà (e talora la variabilità) delle scelte del legislatore e delle (correlate) pronunce del giudice delle leggi.

In particolare, si vede bene come i valori di riferimento debbano apprezzarsi anche in una prospettiva storica: quello che nel secolo scorso poteva giustificare una compressione dell'iniziativa economica privata potrebbe oggi apparire obsoleto (per es., il divieto di produrre pasta di farina integrale, Corte cost. 20/1985 → **materiali n. 18**) e, viceversa, esigenze che oggi possono ritenersi pacifiche cinquanta anni fa sarebbero state inimmaginabili.

#### **4.4. L'utilità sociale (e gli altri interessi) come limite all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

Nonostante l'utilità sociale, per la sua indeterminatezza, non sia individuata in maniera specifica ed *ex ante* (rispetto all'intervento limitativo o conformativo disposto dal legislatore), ma emerge *ex post* come il risultato di un processo di continuo aggiornamento in relazione alle esigenze giuridiche, sociali ed economiche del paese, la legge non è (ovviamente) libera di far rientrare qualunque interesse all'interno di tale "principio-valvola".

La Corte costituzionale ha più volte sottolineato come possano considerarsi di utilità sociale quei valori che trovano già spazio e garanzia nella Costituzione, e corrispondono, quindi, a interessi, diritti, principi costituzionalmente riconosciuti: la salute e l'ambiente (prima della modifica costituzionale, oggi rappresentano invece un limite autonomo ed esplicito), l'occupazione, i diritti di libertà, i diritti sociali...

L'utilità sociale ha carattere astratto e generico, non ha una definizione unitaria ma si esprime attraverso la specificazione data dal legislatore, e compete alla Corte verificarne la riconducibilità ad altri parametri di rango costituzionale con un approccio inevitabilmente casistico. Non è quindi possibile conoscerla "per intero", ma se ne danno declinazioni concrete, muovendo dalle singole questioni sottoposte al vaglio della Corte costituzionale.

Né ci si deve aspettare che la legge, con formule sacramentali, richiami espressamente l'utilità sociale: la legge reca in sé "nel sistema che costituisce, nel contenuto e nel carattere dei suoi comandi, la giustificazione e le ragioni della propria apparizione nel mondo del diritto" (Corte cost. 14/1964, cit. → **materiali n. 14**, che, muovendo dalla vicenda della nazionalizzazione delle imprese elettriche che ha condotto alla creazione dell'Enel, contiene una compiuta descrizione degli istituti di cui all'art. 43 Cost.). È quindi il contesto normativo e fattuale che consente al giudice di verificare l'utilità sociale di una certa disciplina.

In alcuni casi, peraltro, l'utilità sociale viene menzionata in aggiunta ai limiti espressi indicati dall'art. 41, con evidente valenza rafforzativa.

Come anticipato, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, l'utilità sociale viene a collegarsi a una pluralità di principi, valori o diritti costituzionali (almeno in potenza, nel senso che non sempre, ovviamente, la Corte ha ravvisato una violazione dell'art. 41 Cost.).

Queste le pronunce più significative (con l'ulteriore avvertenza che la collocazione delle sentenze in uno o in un altro gruppo è meramente indicativa, dal momento che spesso esse richiamano più di una "ragione costituzionale" su cui fondare la legittimità di una data disciplina legislativa).

##### *a) La tutela del diritto alla salute come limite alla libertà di iniziativa economica:*

- Sentenza 22 gennaio 1957, n. 29: il divieto di vendere i prodotti farmaceutici a un prezzo inferiore a quello indicato sull'etichetta è finalizzato a evitare una tendenza al ribasso dei prezzi ("inconveniente" legato alla libera concorrenza), che porterebbe "alla preparazione dei medicinali con materie prime meno costose e perciò, con risultati terapeutici che potrebbero recare nocumento alla salute dei cittadini" → **materiali n. 1**.
- Sentenza 15 marzo 1960, n. 11: il divieto di vendita del latte non proveniente dalle cd. centrali del latte costituisce un "mezzo di protezione di un interesse igienico-sanitario pubblico e quindi risponde a fini di utilità generale" (la prospettiva assunta, qui, muove dall'art. 43 Cost.) → **materiali n. 2**.
- Sentenza 14 marzo 1964, n. 21: l'abolizione del lavoro notturno dei fornai è volta a tutelare i

lavoratori del settore e garantire l'igiene dei prodotti alimentari → **materiali n. 3.**

- Sentenza 7 marzo 1990, n. 127: la disciplina che subordina il contenimento delle emissioni inquinanti delle industrie alla condizione che esso non comporti costi eccessivi può applicarsi soltanto una volta che sia stato comunque rispettato il limite assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive → **materiali n. 4.**
- Sentenza 18 luglio 2014, n. 216: il divieto per le parafarmacie di vendere farmaci soggetti a prescrizione medica si giustifica in considerazione della sottoposizione delle sole farmacie a “obblighi maggiormente stringenti derivanti dall'esigenza di tutela della salute dei cittadini” → **materiali n. 5.**

b) *La tutela dell'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica* (spesso congiuntamente al diritto alla salute):

- Sentenza 3 giugno 1998, n. 196: il divieto di smaltire rifiuti provenienti da altre regioni, evitando appunto “movimenti” di rifiuti, è funzionale alla salvaguardia della tutela dell'ambiente (oltre che della salute) → **materiali n. 6.**
- Sentenza 14 giugno 2001, n. 6: il divieto, negli impianti di acquacultura, di procedere alla esportazione dei materiali provenienti dalle escavazioni vale a rendere possibile il ripristino dei luoghi e dell'ambiente qualora l'attività economica venga a cessare → **materiali n. 7.**
- Sentenza 9 maggio 2013, n. 85: in relazione al caso ILVA Taranto, a fronte della necessità di bilanciare la continuità dell'attività di un'impresa di rilievo strategico, la salvaguardia dei livelli occupazionali, la tutela dell'ambiente e della salute, si afferma che i diritti fondamentali si trovano in un rapporto di integrazione reciproca, escludendo che uno abbia la prevalenza assoluta sugli altri → **materiali n. 8.**
- Sentenza 28 marzo 2018, n. 58, ancora con riguardo al caso ILVA (ma in un contesto normativo differente) viene riconosciuta priorità alla tutela della salute e alla protezione del lavoro in un ambiente sicuro e non pericoloso rispetto all'interesse alla prosecuzione dell'attività imprenditoriale → **materiali n. 9.**

c) *Altri interessi (costituzionalmente rilevanti) come limiti alla libertà di iniziativa economica:*

- Sentenza 26 aprile 2010, n. 152: il divieto per i locali che svolgono attività di intrattenimento di somministrare bevande alcoliche dopo le 2 di notte è rivolto a evitare la guida in stato di ebbrezza e ad assicurare l'incolumità dei soggetti coinvolti nella circolazione stradale; esso è posto quindi a protezione di valori primari attinenti alla persona il cui rispetto “è il limite insuperabile di ogni attività economica” → **materiali n. 10.**
- Sentenza 5 luglio 2010, n. 247: il divieto di svolgere attività di commercio itinerante nei centri storici dei comuni di maggiori dimensioni è finalizzato alla tutela dei centri storici delle città d'arte → **materiali n. 11.**

d) *La tutela del lavoro (subordinato) come limite alla libertà di iniziativa economica:*

- Sentenza 23 aprile 1974, n. 111: l'obbligo di chiusura settimanale degli esercizi in cui si somministrano cibi e bevande persegue il fine sociale rappresentato dalla tutela del diritto dei lavoratori al riposo settimanale → **materiali n. 12.**
- Sentenza 9 ottobre 1991, n. 439: la disciplina dell'integrazione salariale ordinaria in caso di sospensione o contrazione dell'attività di produzione causata da temporanee situazioni di mercato è funzionale sia alla tutela dei lavoratori che dell'attività produttiva dell'impresa → **materiali n. 13.**

e) *La tutela di interessi economici come limiti alla libertà di iniziativa economica:*

In queste ipotesi il bilanciamento è particolarmente significativo perché tende a coinvolgere interessi parzialmente omogenei che, però, spingono in direzioni opposte.

- Sentenza 7 marzo 1964, n. 14: l'utilità sociale (nella particolare prospettiva di cui all'art. 43

- Cost.) giustifica il processo di trasferimento delle società elettriche all'Enel allo scopo di assicurare con minimi costi di gestione una disponibilità di energia elettrica adeguata, per quantità e prezzo, alle esigenze di un equilibrato sviluppo economico del paese → **materiali n. 14.**
- Sentenza 4 aprile 1963, n. 46: con riferimento alla disciplina della canapicoltura, si evidenzia la necessità che la determinazione dei fini da conseguire, le limitazioni e i controlli dell'attività privata, siano stabiliti in maniera concreta e completa dalla legge, conformemente alla riserva di cui all'art. 41 e al principio di legalità sostanziale → **materiali n. 15.**
  - Sentenza 30 aprile 1965, n. 30: la determinazione dei prezzi minimi delle sanse vergini di oliva è rivolta a correggere gli squilibri contrattuali (tra frantoiani ed estrattori) e a incidere sulla stabilità del settore economico di riferimento → **materiali n. 16.**
  - Sentenza 28 febbraio 1967, n. 24: la sottoposizione dell'attività vivaistica a regime autorizzatorio è giustificata in ragione dell'interesse generale dell'agricoltura alla difesa delle piante dai parassiti → **materiali n. 17.**
  - Sentenza 12 febbraio 1980, n. 20: il divieto di produrre e distribuire pasta di farina integrale è finalizzato a proteggere la produzione di grano duro → **materiali n. 18.**
  - Sentenza 8 febbraio 1991, n. 63: la sottoposizione dell'attività di panificazione a un regime autorizzatorio (calibrato sulla densità dei panifici già esistenti e sul volume della produzione nella località nella quale è chiesta l'autorizzazione) trova giustificazione nell'esigenza di salvaguardare l'equilibrio locale tra domanda e offerta → **materiali n. 19.**
  - Sentenza 21 febbraio 2007, n. 64: la disciplina che, nell'ambito delle grandi strutture di vendita realizzate nella forma del centro commerciale, riserva una parte degli spazi agli esercizi di vicinato e alle medie strutture di vendita è finalizzata alla protezione delle imprese di piccole e medie dimensioni → **materiali n. 20.**

#### **4.5. La tutela della concorrenza come limite all'iniziativa economica privata (o come motore) nella giurisprudenza della Corte costituzionale**

L'attenzione manifestata in molte sentenze alla protezione di interessi di tipo economico (aganciati alla utilità sociale), conduce – naturalmente – a interrogarsi sul legame tra utilità sociale e concorrenza.

La concorrenza non è testualmente prevista all'art. 41 Cost.

Due riferimenti le danno, però una "cittadinanza costituzionale".

Innanzitutto, come si è detto, il diritto europeo impone agli Stati membri di creare un mercato aperto e ispirato alla libertà di concorrenza: ne consegue che non solo è indispensabile che lo Stato si adoperi per la realizzazione e il mantenimento di questo obiettivo, ma che la concorrenza stessa diviene un parametro di cui il legislatore deve tener conto ogni qual volta venga a incidere su rapporti di tipo economico.

In secondo luogo, rileva l'art. 117 Cost., comma 2, lett. e, che attribuisce alla legislazione esclusiva statale la tutela della concorrenza (e, da qui, la regolazione dei mercati), in qualche modo proiettandosi sullo stesso art. 41: la necessità di una disciplina della concorrenza (e di interventi normativi nei diversi settori materiali in cui un bisogno di concorrenza si manifesta) rappresenta un valore giuridico e, allo stesso tempo, il fisiologico svolgimento della libertà di iniziativa economica.

In questa prospettiva (e per l'esigenza di risolvere eventuali sovrapposizioni e conflitti tra la competenza esclusiva statale in esame e le competenze regionali, concorrenti o residuali, che possono venire in rilievo, si pensi alla disciplina del commercio) vengono sottolineate la rilevanza "macroeconomica" della concorrenza e la sua accezione dinamica, intesa come una leva della politica economica statale che giustifica non solo interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, "ma anche misure pubbliche volte a ridurre squilibri, favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o instaurare assetti concorrenziali" (Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14).

È abbastanza scontato che di un mercato libero ed efficiente si giovano sia gli operatori economici (che, perlomeno in termini generali, traggono vantaggio da un regime concorrenziale), sia gli utenti/consumatori (che da quello stesso regime possono ottenere un abbassamento dei prezzi e un miglioramento della qualità e della innovatività dei prodotti).

In un mercato di quel tipo, l'iniziativa economica assume quindi rilevanza non solo rispetto ai pubblici poteri ma anche nel rapporto con gli altri operatori economici (rileva, cioè, in una prospettiva non solo verticale ma anche orizzontale).

Questo aspetto fa sì che il rapporto tra concorrenza e limiti alla iniziativa economica privata (in particolare l'utilità sociale) non si sviluppi in modo "monodirezionale".

Infatti, se l'art. 41 individua una (potenziale) dinamica di contrapposizione tra iniziativa economica privata e utilità sociale, può non essere del tutto semplice stabilire "da che parte stia" la concorrenza.

La concorrenza serve alla iniziativa economica privata e allora, in qualche modo, è suscettibile di opporsi alla utilità sociale o a entrare in tensione con altri limiti alle libertà economiche.

Oppure la concorrenza è oggi un valore al pari degli altri che guidano la disciplina dei rapporti economici, e allora può confluire all'interno della stessa utilità sociale, operando anch'essa come un limite (cfr. Corte cost., 15 maggio 1990, n. 241: i limiti all'iniziativa economica sarebbero "fatalmente elusi in un ordinamento che consente l'acquisizione di posizioni di supremazia senza nel contempo prevedere strumenti atti a evitare un loro esercizio abusivo". Diversamente, l'utilità e i fini sociali sarebbero pretermessi, giacché "non solo può essere vanificata o distorta la libertà di concorrenza, che pure è valore basilare della libertà di iniziativa economica, ed è funzionale alla protezione degli interessi della collettività dei consumatori, ma rischiano di essere pregiudicate le esigenze di costoro e dei contraenti più deboli, che di quei fini sono parte essenziale").

Insomma, la concorrenza è parte della libertà di iniziativa economica o è un limite a tale libertà? Si colloca all'interno del primo o del secondo comma dell'art. 41?

L'alternativa (pur di stimolo alla riflessione e non del tutto priva di conseguenze) non deve essere tuttavia intesa in termini eccessivamente gravosi. Infatti, la circostanza che la tutela della concorrenza impegni lo Stato italiano rispetto all'ordinamento europeo fa sì che – comunque – ogni eventuale restrizione alla libertà di concorrenza debba avere giustificazione nella necessità di realizzare valori ed esigenze fondati sulla Costituzione e/o sul sistema dei Trattati (salute, ambiente, coesione sociale e territoriale, garanzia che certe prestazioni siano assicurate nell'ambito dei servizi economici e dei servizi sociali ...) attraverso una disciplina (a sua volta) ragionevole e proporzionata.

Questo profilo rappresenta un dato certo: nella disciplina dei rapporti economici, la concorrenza è un principio decisivo di cui il legislatore non può non tener conto, sia pure nel confronto con altri principi.

Effettivamente, anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale il riferimento alla concorrenza, pur con una varietà di accenti e declinazioni che emergono nei materiali proposti, ha assunto una importanza crescente e autonoma.

Di seguito, le pronunce maggiormente rilevanti.

- Sentenza 16 dicembre 1982, n. 223: a proposito della legittimità dei vincoli al patto che limita la concorrenza (art. 2596 c.c.), si afferma la duplice finalità della libertà di concorrenza che, da un lato, integra la libertà di iniziativa economica che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenerne i prezzi → **materiali n. 21**.
- Sentenza 14 dicembre 2007, n. 430: muovendo dalla natura trasversale della concorrenza come materia, si ammette la legittimità di un intervento legislativo statale, purché abbia una valenza "pro-competitiva", anche in ambiti che, di per sé, rientrerebbero nella competenza legislativa,

- concorrente o residuale, delle regioni (nel caso di specie, il commercio) → **materiali n. 22.**
- Sentenza 22 luglio 2010, n. 270: nel caso Alitalia, la rilevanza di interessi costituzionalmente rilevanti diversi da quelli inerenti all’assetto concorrenziale del mercato (permettere la conservazione dell’azienda, scongiurare una grave crisi occupazionale, garantire la continuità del trasporto aereo, proteggere esigenze strategiche dell’economia nazionale) giustificano un eccezionale intervento regolatorio estraneo alla competenza dell’Autorità antitrust → **materiali n. 23.**
  - Sentenza 22 maggio 2013, n. 94: in relazione al divieto per un medesimo soggetto di svolgere contemporaneamente attività di organismo di certificazione e di SOA e al divieto per gli organismi di certificazione di avere partecipazioni azionarie in una SOA, viene enucleata una nozione di concorrenza quale bene giuridico distinto dalla libertà di concorrenza, che la rende idonea a incidere anche sulla libertà di iniziativa economica delle imprese → **materiali n. 24.**
  - Sentenza 27 gennaio 2016, n. 30: la disciplina regionale che restringe la libertà di esercizio dell’attività di noleggio bus con conducente (vietando l’incremento del parco mezzi con autobus usati) comporta maggiori oneri in capo alle imprese di trasporto aventi sede nella regione in questione rispetto a quelle situate in altre regioni, e impedisce l’espansione dell’attività delle imprese stesse, violando dunque il principio di libera concorrenza → **materiali n. 25.**
  - Sentenza 23 novembre 2021, n. 218: la previsione dell’obbligo a carico dei titolari di concessioni (già esistenti ma non assegnate con procedure a evidenza pubblica) di affidare completamente all’esterno l’80% dell’attività oggetto di concessione e di assegnare il restante 20% a società *in house* (o comunque controllate o collegate) costituisce una misura irragionevole e sproporzionata rispetto al pur legittimo fine perseguito (la restituzione al mercato di segmenti di attività a esso sottratti). Si osserva, in particolare, che la libertà d’impresa non può subire, nemmeno in ragione del doveroso obiettivo di piena realizzazione dei principi della concorrenza, interventi che ne determinino un radicale svuotamento, come avverrebbe nel caso di un completo sacrificio della facoltà dell’imprenditore di compiere le scelte organizzative che costituiscono tipico oggetto della stessa attività d’impresa → **materiali n. 26.**

## I MATERIALI

### A) LA TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE COME LIMITE ALLA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA

#### Doc. (1)

Corte costituzionale, 26 gennaio 1957, n. 29 (Pres. DE NICOLA, Red. GABRIELI)

(*Omissis*).

CONSIDERATO IN DIRITTO:

L'organizzazione del servizio farmaceutico, se da un lato ha creato al farmacista concessionario di una farmacia una posizione di privilegio con l'eliminare la concorrenza entro determinati limiti demografici e territoriali; dall'altro, trattandosi di un servizio di pubblica necessità, ha imposto allo stesso farmacista l'obbligo di svolgere la sua attività con l'adempimento delle prescrizioni dalle leggi stabilite per questa particolare professione. Tra questi obblighi vi è il divieto, penalmente sanzionato, di vendere al pubblico specialità medicinali a prezzo diverso da quello segnato sull'etichetta, ai sensi dei commi sesto e ottavo dell'art. 125 T.U. delle leggi sanitarie, modificato dalla legge 7 novembre 1942, n. 1528.

Tale norma, **nel prescrivere il prezzo d'imperio, persegue lo scopo di tutelare il pubblico sia da eventuali speculazioni, che potrebbero verificarsi in caso di emergenza con la rarefazione dei medicinali; sia da inconvenienti collegati al regime di libera concorrenza, che porterebbe al ribasso dei prezzi e, inevitabilmente, alla preparazione dei medicinali con materie prime meno costose, e perciò, con risultati terapeutici che potrebbero recare nocimento alla salute dei cittadini.**

Così precisata la ratio del precitato art. 125, la norma ivi contenuta non può ricondursi nella sfera dell'art. 41 della Costituzione, che regola rapporti economici e, in modo particolare, la iniziativa economica privata; mentre risponde pienamente alla norma costituzionale dell'art. 32, che "tutela

la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

Ma la norma impugnata deve ritenersi costituzionale, anche se la vendita di medicinali fatta dal farmacista possa riportarsi tra le attività economiche considerate dall'art. 41 della Costituzione. Questa disposizione, invero, enuncia sul piano costituzionale la libertà economica nella sua fondamentale manifestazione di libertà di iniziativa economica e privata, che si traduce nella possibilità di indirizzare liberamente, secondo le proprie convenienze, la propria attività nel campo economico. A tale libertà la Costituzione pone il limite del pubblico interesse, in quanto l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, intesa come conseguimento del bene comune.

Infine lo stesso Costituente autorizza di stabilire legislativamente programmi e controlli, allo scopo di indirizzare e coordinare l'attività economica ai fini sociali. L'iniziativa economica privata viene così subordinata alle esigenze generali e sociali determinate dalla legge.

Ciò posto, la fattispecie legale del citato art. 125, col comando di non vendere medicinali a prezzo diverso da quello indicato sull'etichetta, precisa che oggetto della tutela penale è la salute della collettività, che potrebbe essere insidiata, come si è detto, dalla vendita di medicinali a prezzo più basso di quello fissato.

Pertanto non è a dubitare, che il divieto contenuto nell'articolo 125 delle leggi sanitarie non è in contrasto con la norma costituzionale dell'art. 41 e, nelle sue finalità, è pienamente legittimato, come si è detto, dalla disposizione dell'art. 32 della stessa Costituzione.

#### Doc. (2)

Corte costituzionale, 23 marzo 1960, n. 11 (Pres. AZZARITI, Red. GABRIELI)

(*Omissis*).

La questione di legittimità costituzionale che forma oggetto del presente giudizio promosso con ordinanza 2 maggio 1959 del Tribunale di Messina è stata sollevata nel corso del procedimento penale a carico di Villari Salvatore, imputato di contravvenzione all'ordinanza del Sindaco di Messina 5 giugno 1958 ed al decreto prefettizio 8 ottobre 1958 per vendita di latte non pastorizzato e non proveniente dalla centrale del latte, punita ai sensi dell'art. 650 Codice penale. Avverso il decreto penale di condanna del Pretore di Messina, il Villari proponeva opposizione e nel corso del relativo dibattimento eccepeva la incostituzionalità della legge 16 giugno 1938, n. 851. Tale eccezione, respinta dal Pretore, il Villari riproponeva nel giudizio di secondo grado avanti al Tribunale di Messina. Questo, nella citata ordinanza, ha rilevato che la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge 16 giugno 1938, n. 851, concernente le norme per l'impianto ed il funzionamento delle centrali del latte, è stata proposta con particolare riferimento agli artt. 1, 5, 6, 8 e 16

di essa, eccependo che tali norme sono in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, il quale stabilisce che l'iniziativa economica privata è libera; e che comunque le norme stesse debbono ritenersi abrogate in seguito alla soppressione dell'ordinamento corporativo dello Stato.

(*Omissis*).

CONSIDERATO IN DIRITTO:

Quanto al merito, interpretando l'ordinanza di rinvio, la questione sottoposta all'esame della Corte si pone con riferimento soltanto agli artt. 1, 5, commi quarto e quinto, e 16 della legge 16 giugno 1938, n. 851. Relativamente alle norme contenute nei commi primo, secondo, terzo dell'art. 5 e nell'art. 6 della citata legge n. 851, per effetto della soppressione dell'ordinamento corporativo dello Stato R.D. L. 9 agosto 1943, n. 721, e D.L. Lgt. 23 novembre 1944, n. 369), è venuto a mancare il presupposto per l'applicabilità delle norme stesse. Non esistono più, infatti, i consorzi di categoria volontariamente costituiti tra agricoltori, commercianti e

industriali, d'intesa con le rispettive organizzazioni funzionanti con rappresentanza pubblicistica (art. 10 legge 6 giugno 1932, n. 834, e R.D.L. 16 aprile 1936, n. 1296) ai quali il Comune o il consorzio di Comuni doveva obbligatoriamente dare in concessione le centrali del latte. E non esistendo i consorzi di categoria, non ha più ragion d'essere la disposizione dell'art. 6, che riguarda gli statuti di detti consorzi.

*(Omissis).*

Pertanto l'oggetto del giudizio di legittimità è circoscritto alle disposizioni contenute nell'art. 1, nei commi quarto e quinto dell'art. 5 e nell'art. 16 della legge n. 851; disposizioni che, se pur contenute in questa legge, prescindono dall'ordinamento corporativo.

Invero l'articolo primo attribuisce esclusivamente ai Comuni anche riuniti in consorzio la facoltà di istituire "centrali del latte", del resto già riconosciute dall'art. 27 del R.D. 9 maggio 1929, n. 994. E a rilevare inoltre, che anche l'impianto e l'esercizio delle centrali del latte potevano esistere indipendentemente dall'ordinamento corporativo. Dispongono infatti i commi quarto e quinto dell'art. 5, che ove la concessione delle centrali ai consorzi di categoria non potesse essere effettuata, il Comune o il consorzio di Comuni, con deliberazione approvata e omologata dal Ministero, potrà, "in via eccezionale", provvedere direttamente all'impianto e alla gestione della centrale. Eccezionalità da intendersi non come temporaneità, bensì nel significato di diversità dalla disciplina di carattere generale, consistente nella concessione delle centrali ai consorzi di categoria. Ciò trova conferma nel fatto, che la legge n. 851 nel regolare l'impianto e l'esercizio delle centrali non distingue tra centrali gestite dai Comuni e centrali gestite dai consorzi.

Occorre, ora, esaminare se la istituzione ed il funzionamento delle centrali del latte siano in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata affermato dall'art. 41, primo comma, della Costituzione. Alla denuncia di illegittimità per violazione dell'art. 41, la difesa dello Stato e la difesa della Centrale di Messina eccepiscono che la legge del 1938, n. 851, sarebbe legittimata dalla norma dell'art. 43 della Costituzione.

Nel sistema della Carta costituzionale la libera iniziativa economica incontra i limiti indicati nell'art. 41 e nell'art. 43; disposizioni che vanno tenute presenti per stabilire se una determinata limitazione legislativa del diritto di iniziativa economica sia consentita dalla Costituzione. L'art. 41, dopo avere affermato che l'iniziativa economica privata è libera, stabilisce che essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (secondo comma); e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (terzo comma). Per l'art. 43, poi, a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energie o a situazioni di monopolio e che abbiano carattere di preminente interesse generale.

Ora, poiché la questione da decidere attiene alla legittimità della riserva ai Comuni del monopolio locale del latte, occorre esaminare le disposizioni impugnate in riferimento all'art. 43. Ritiene la Corte che questa norma consente alla legge, tra l'altro, la possibilità di attribuire ad enti pubblici per ragioni di utilità generale la facoltà di concedere, in esclusiva, determinate categorie di imprese, e, tra le altre, quelle relative a servizi pubblici essenziali che abbiano carattere di preminente interesse generale. Orbene a tali condizioni risponde la legge 16 giugno 1938, n. 851, la quale at-

tribuisce a certi enti pubblici (Comuni o consorzi di Comuni) la facoltà di istituire centrali con esclusiva per la vendita del latte.

La stessa legge stabilisce che con decreto del Prefetto deve essere fissato il perimetro della zona di produzione di pertinenza della centrale in relazione al fabbisogno della popolazione (art. 11, primo comma); che con altro decreto prefettizio deve essere determinato il perimetro della zona urbana entro il quale è vietata la introduzione e la vendita del latte che non sia di pertinenza della centrale (art. 13, primo comma). E **per tale tipo di impresa pubblica, destinata alla vendita in esclusiva di un prodotto alimentare, ricorrono le varie condizioni richieste dall'art. 43. Infatti le centrali hanno il compito di preparare un alimento di largo consumo; la pastorizzazione e la distribuzione del latte è un servizio pubblico con i caratteri di servizio essenziale di preminente interesse generale; il diritto esclusivo di vendita concesso alle centrali è un mezzo di protezione di un interesse igienico – sanitario pubblico e quindi risponde a fini di utilità generale.** Tutto ciò è chiarito dal primo comma dell'art. 2 della legge n. 851 del 1938, ove è detto che le centrali sono istituite e gestite "nel prevalente interesse dell'igiene e della salute pubblica".

*(Omissis).*

Ricollegandosi a questi precedenti, identiche finalità persegue la legge del 1938, n. 851; la quale dopo aver attribuito ai Comuni la facoltà di istituire le centrali del latte con l'esclusiva, mette in risalto l'interesse e l'utilità generale, predisponendo una serie di controlli atti a garantire la genuinità di un alimento di ampio consumo, quale è il latte. Essa infatti definisce le centrali del latte come speciali organizzazioni intese ad assicurare la genuinità del latte, condizionandolo per la vendita al consumatore in modo da escludere ogni manomissione e contaminazione (art. 1); subordina la istituzione delle centrali al parere igienico – sanitario di una commissione consultiva (art. 2, 3); esclude dal conferimento del latte alla centrale i produttori della zona per giustificate ragioni igieniche (art. 11, secondo comma); stabilisce che, ove il latte proveniente dalla zona di pertinenza della centrale sia insufficiente a coprire il consumo locale, si possa prelevare il latte soltanto da vaccherie autorizzate, sempre per motivi igienici (art. 12); prescrive particolari cautele per garantire da manomissioni la vendita e la distribuzione del latte lavorato dalle centrali (art. 14). Infine predispone una rigorosa vigilanza sanitaria ed il controllo di tutte le operazioni che si compiono nelle centrali, affidandole ad organi qualificati (sindaco, prefetto, consiglio provinciale di sanità, ufficiale sanitario) (art. 15).

Né può fondatamente contestarsi che il fine della tutela dell'igiene e della salute pubblica, collegato alla pastorizzazione e distribuzione del latte, sia un fine di generale utilità di preminente interesse generale.

In proposito è sufficiente considerare che l'art. 32 della Costituzione stabilisce che la Repubblica "tutela la salute pubblica come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

Rimane a dire dell'art. 16, il quale nel primo comma – che è quello cui si riferisce, in sostanza, la censura di incostituzionalità – appresta la sanzione penale (ammenda) per la violazione dei precetti contenuti negli artt. 13 e 14; e cioè divieto di vendita, nel perimetro della zona urbana stabilito dal prefetto, del latte che non sia di pertinenza della centrale; obbligo dell'uso, per il latte proveniente dalla centrale, di recipienti a chiusura ermetica che garantisca da facili manomissioni il contenuto e che sia munita dei necessari contrassegni attestanti la provenienza del latte.

I suddetti precetti penalmente sanzionati provvedono a rendere efficaci le condizioni necessarie perché il servizio pubblico assunto dai Comuni possa attuarsi al riparo da quelle attività di terzi o da quelle omissioni che, rispettiva-

mente, ne compromettano il normale svolgimento o ne menomino le garanzie di igiene e di salubrità. Ed in funzione

della entità e della qualità del bene giuridicamente protetto si legittima la natura della sanzione comminata.

## Doc. (3)

**Corte costituzionale, 14 marzo 1964, n. 21** (Pres. AMBROSINI, Red. PAPALDO)

(*Omissis*).

### CONSIDERATO IN DIRITTO:

Per quanto troppo succinta nella motivazione, l'ordinanza introduttiva solleva chiaramente la questione relativa alla legittimità costituzionale delle norme che stabiliscono il divieto di lavoro notturno dei fornai, ma pone più marcatamente l'accento sul punto relativo al divieto di tale lavoro quando sia stato compiuto personalmente dallo stesso imprenditore. Nonostante che nell'ordinanza risulti richiamato l'art. 6 della legge 22 marzo 1908, n. 105, la disposizione denunciata è chiaramente quella dell'art. 7 di detta legge, nel testo sostituito prima con l'art. 2 della legge 11 febbraio 1952, n. 63, e poi con l'articolo unico della legge 16 ottobre 1962, n. 1498. Di modo che le disposizioni da prendere in esame sono il detto art. 7 e l'art. 1 della stessa legge del 1908, nel testo sostituito con l'art. 1 della legge del 1952.

Alla fine della sua memoria la difesa dei signori Ubertalle, richiamandosi anche all'opinione espressa da un parlamentare in sede di discussione presso il Senato della legge 11 febbraio 1952, n. 63, prospetta che l'art. 2 di detta legge avrebbe mantenuto la sanzione penale solo a carico di chi "faccia lavorare", lasciando privo di tale sanzione il divieto di "lavorare". La stessa difesa rileva che se questa interpretazione fosse esatta, la questione di legittimità costituzionale circa il divieto di lavoro notturno dell'imprenditore non avrebbe ragion d'essere, in quanto la norma che poneva tale divieto si dovrebbe ritenere abrogata (la difesa Ubertalle parla di divieto da considerarsi come non scritto perché privo di sanzione).

L'esame che la Corte deve compiere in ordine a questa tesi non risponde al fine di sindacare il giudizio di rilevanza, ma al fine di identificare il contenuto e l'esatta portata delle norme sottoposte al controllo di legittimità costituzionale: operazione preliminare, indispensabile per tale controllo.

L'art. 7 della legge originaria, 22 marzo 1908, n. 105, puniva l'esercente con ammenda fino a lire 50 per ciascuna delle persone impiegate nel lavoro ed alle quali si riferiva la contravvenzione e puniva gli operai trovati al lavoro con ammenda fino a lire 30; però dichiarava esenti da pena gli operai quando l'infrazione fosse dovuta a coazione da parte del proprietario.

La legge del 1952, partendo dal presupposto che sussista in ogni caso tale coazione, ha eliminato la sanzione penale per gli operai, addossando la responsabilità al solo esercente e adeguando la misura della sanzione ai nuovi valori monetari. Ciò risulta dal testo della legge ed è avvalorato dalla discussione che si ebbe in Senato, dove al parlamentare che prospettava come non fosse logico che ad un duplice divieto (quello di lavorare e di far lavorare) si contrapponesse la sola sanzione a carico di chi fa lavorare, fu risposto che "si suppone che il lavoratore sia coatto e quindi è giusto che la responsabilità vada al datore di lavoro".

La legge del 1952 non volle dichiarare non punibile l'esercente che lavorasse in ore notturne, ma volle che solo l'esercente rispondesse della contravvenzione; e certamente non per addossargli la responsabilità di fatti non propri, ma per addebitargli l'inosservanza di un precetto che a lui personalmente viene imposto e che egli è tenuto ad osservare ed a fare osservare nei confronti di chiunque lavori nella sua azienda, contro il divieto della legge. Dal che si deduce co-

me il divieto investe l'attività di qualunque soggetto, non escluso lo stesso esercente.

Posto, dunque, che il divieto della legge si estende nei riguardi di chiunque attenda a lavori di panificazione nelle ore notturne, la questione di legittimità costituzionale da esaminare ha per oggetto l'intero contenuto delle norme che pongono quel divieto e stabiliscono le sanzioni.

L'esame deve essere compiuto in raffronto con il solo art. 41 della Costituzione, escludendo il riferimento all'art. 4, invocato dalle parti private senza alcun addentellato con l'ordinanza di rimessione.

Come risulta dai lavori preparatori, la legge del 1908 si ispirò a finalità di ordine sanitario, anche se non mancarono considerazioni di altro carattere. Essenzialmente, **la legge si propose di assicurare una tutela sanitaria alle persone addette alla panificazione e di apprestare una tutela igienica per un prodotto alimentare di generale consumo, il pane.**

Si vollero prevenire i danni alla salute delle persone che in ore notturne attendevano alla panificazione; e risulta espressamente che il legislatore si preoccupò della salute di tutti, padroni ed operai che fossero.

L'altro inconveniente, cui la legge del 1908 intese apprestare rimedio, derivava dalla grave difficoltà – che in pratica si traduceva in impossibilità per i piccoli agglomerati – di controllare nelle ore notturne l'osservanza dei precetti igienici nel procedimento di panificazione e nell'impiego degli ingredienti adoperati per la confezione del pane.

Gli intenti originari, con maggiore accentuazione per quello riflettente la tutela sanitaria dei lavoratori subordinati, permangono alla base delle due successive modificazioni legislative del 1952 e del 1962.

Il legislatore, a distanza di circa mezzo secolo una prima volta e di altri dieci anni una seconda volta, ha verificato la permanenza delle ragioni che originariamente avevano sorretto la norma. E questa valutazione, nel caso attuale, non si presta a censura.

Si potrebbe anche discutere se, dopo tanti anni, le condizioni siano tali da consentire in certi tipi di stabilimenti (i più grandi e meglio attrezzati) turni che rendano possibile un avvicendamento nel lavoro notturno; così pure si potrebbe discutere se gli organi addetti alla vigilanza sull'igiene degli alimenti possano, sulla base delle nuove acquisizioni della scienza e della tecnica, disporre di mezzi di controllo sulla confezione del pane e sulla buona condizione igienica degli ingredienti, efficienti in pieno anche se la panificazione avvenga in ore notturne. Ma queste nuove possibilità, che il legislatore – e solo il legislatore – potrebbe valutare per eventuali modificazioni della disciplina vigente, non si presentano tali da togliere, rispetto alla situazione generale, quella base di ragionevolezza, su cui resta fondata la norma.

**Che la tutela della sanità possa fornire una delle ragioni di utilità sociale che, a mente dell'art. 41 della Costituzione, giustificano le limitazioni all'iniziativa economica privata, è cosa che la Corte ha già affermato con una sua prima sentenza del 22 gennaio 1957, n. 29. E questa affermazione non ha bisogno di ulteriori illustrazioni, basata com'è sopra il principio, consacrato nell'art. 32 della stessa Costituzione, del supremo interesse che lo Stato ha nei riguardi della tutela della pubblica salute.**

Ora, se il divieto di lavoro notturno nella panificazione è stato imposto per quella finalità, è evidente che il divieto stesso non possa non valere nei confronti di chiunque presti la sua opera, quale che sia la sua qualifica e la sua posizione nell'impresa. Di fronte all'art. 32 della Costituzione – e si può aggiungere, di fronte anche all'art. 3 – non si possono fare discriminazioni fra la salute del lavoratore subordinato e quella del lavoratore autonomo, i quali tutti hanno diritto ad una uguale tutela, quando, come nel caso in esame, il pericolo per la salute sia uguale per chiunque si trovi nella medesima situazione.

Le esposte considerazioni bastano per dimostrare la infondatezza tanto della tesi principale della illegittimità totale

della norma che pone il divieto di panificazione nelle ore notturne senza riguardo alla qualifica delle persone addette alla lavorazione, quanto della tesi subordinata secondo la quale la stessa norma sarebbe illegittima nella parte relativa all'attività dei lavoratori non subordinati. Così che non occorre esporre altre ragioni per mostrare l'infondatezza delle tesi stesse: precipua la necessità di evitare una causa di ingiustificata concorrenza a favore dell'esercente che, lavorando personalmente, si potrebbe sottrarre alla disciplina comune, il cui carattere di generalità è imposto dalla esigenza di tutelare gli interessi di tutta la categoria degli esercenti e quelli dei consumatori;

(*Omissis*).

## Doc. (4)

**Corte costituzionale, 16 marzo 1990, n. 127 (Pres. SAJA, Red. GALLO)**

(*Omissis*).

### CONSIDERATO IN DIRITTO:

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

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

(*Omissis*).

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

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

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

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

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

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

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

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

da vicino interessa la materia in esame è la n. 84/360 che riguarda appunto l'inquinamento atmosferico per emissioni dipendenti da stabilimenti industriali.

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

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

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

La difficoltà sorge quando si va a sciogliere il concetto di "migliore tecnologia disponibile" nella definizione di cui all'art. 2, n. 7 impugnato, sulla base della quale si dovrebbe concludere che i valori limite delle emissioni, essendo fissati sulla base di quella tecnologia, vengono ad essere a loro volta condizionati dal costo della tecnologia stessa. Per tal modo, il pericolo per la salute dei cittadini e per il loro ambiente di vita verrebbe a dipendere dalle possibilità economiche dell'impresa di adottare o non la migliore tecnologia disponibile. Ma il vero è, invece, che la Regione deve anche tenere conto "delle linee guida fissate dallo Stato e dei relativi valori di emissione", come vuole la stessa lett. d) dell'art. 4: e ciò in quanto la competenza della Regione ha carattere sussidiario e gli organi statali conservano anche poteri sostitutivi. Ora, i valori minimi e massimi delle emissioni inquinanti sono fissati, assieme alle linee guida, con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della sanità e dell'industria (art. 3, n. 2, lett. a), ed è poi l'ultimo comma dell'art. 2 n. 5 a chiarire che i valori di emissione sono individuati sulla base dei criteri dettati dal detto n. 5 dell'art. 2 per la delimitazione dei valori guida. È ben vero che uno di tali criteri è pur sempre quello della "migliore tecnologia disponibile" proprio relativamente ai sistemi di contenimento delle emissioni (lett. b), ma è pur vero che alla lettera successiva (lett. c) è indicato altro importante criterio riguardante i cosiddetti "fattori di emissione". Si tratta del rapporto percentuale intercorrente fra la quantità di massa inquinante emessa (riferita al processo produttivo nella sua globalità) e la massa di materia prima impiegata (n. 6) che dev'essere valutato "con e senza l'applicazione della migliore tecnologia disponibile per il contenimento delle emissioni" (n. 5, lett. e).

Il che, in definitiva, corrisponde allo spirito generale del-

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

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

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

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

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

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

Appare chiaro allora a questo punto, da tutto il complesso normativo richiamato nel corso della motivazione, che la disposizione definitoria di cui al n. 7 dell'art. 2 del d.P.R. n. 203 del 1988 va interpretata nell'assoluto rispetto del principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione. Conseguentemente il condizionamento al costo non eccessivo dell'uso della migliore tecnologia disponibile va riferito al raggiungimento di livelli inferiori a quelli compatibili con la tutela della salute umana: salvo che non si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate, nel qual caso del costo della migliore tecnologia disponibile si terrà conto soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi dell'adeguamento a livelli di emissione più rigorosi.

(Omissis).

## Doc. (5)

**Corte costituzionale, 18 luglio 2014, n. 216** (Pres. CASSESE, Red. MATTARELLA)

(Omissis).

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria,

Sezione staccata di Reggio Calabria, dubita, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico

e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, «nella parte in cui non consente agli esercizi commerciali ivi previsti (c.d. parafarmacie) la vendita di medicinali di fascia C soggetti a prescrizione medica».

Ad avviso del giudice a quo, essendo quella del farmacista un'attività imprenditoriale, finalizzata però all'erogazione ai cittadini di un servizio di fondamentale importanza, il divieto di vendita di tali farmaci nelle parafarmacie non si giustifica in nome della necessità di tenere sotto controllo la spesa pubblica destinata all'assistenza farmaceutica, trattandosi di farmaci ad integrale carico del cittadino. Oltre a ciò, sarebbe illogico consentire la vendita nelle parafarmacie di farmaci che non richiedono la prescrizione del medico – con evidente maggiore responsabilità in capo al farmacista – e non consentire la vendita di farmaci soggetti a prescrizione, per i quali la verifica effettuata dal medico riduce notevolmente la sfera di libertà decisionale (e la conseguente responsabilità) in capo al farmacista venditore; e, d'altra parte, in un sistema affidato al principio della libertà dell'iniziativa economica, i limiti che ad essa possono essere posti debbono essere in funzione di tutela dell'utilità sociale, della libertà, sicurezza e dignità umana, mentre l'inserimento di un maggior numero di operatori sul mercato interno consentirebbe la creazione di «una dinamica dei prezzi che andrebbe a beneficio dei consumatori».

(*Omissis*).

osserva la Corte che, per costante giurisprudenza ribadita nel corso degli anni, il regime delle farmacie rientra a pieno titolo nella materia «tutela della salute». Ciò in quanto la «complessa regolamentazione pubblicistica della attività economica di rivendita dei farmaci è preordinata al fine di assicurare e controllare l'accesso dei cittadini ai prodotti medicinali ed in tal senso a garantire la tutela del fondamentale diritto alla salute, restando solo marginale, sotto questo profilo, sia il carattere professionale sia l'indubbia natura commerciale dell'attività del farmacista» (così la sentenza n. 87 del 2006, confermata dalle successive sentenze n. 255 del 2013, n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 430 del 2007).

Proprio allo scopo di garantire, attraverso la distribuzione dei farmaci, un diritto fondamentale come quello alla salute, il legislatore ha organizzato il servizio farmaceutico secondo un sistema di pianificazione sul territorio, per evitare che vi sia una concentrazione eccessiva di esercizi in certe zone, più popolate e perciò più redditizie, e nel contempo una copertura insufficiente in altre con un minore numero di abitanti.

(*Omissis*).

La pianificazione territoriale, però, non è l'unico strumento col quale si è ritenuto di garantire, in relazione all'approvvigionamento dei medicinali, l'uguale tutela della salute dei cittadini in tutte le parti del Paese.

Il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), aveva già stabilito, infatti, che sul farmacista gravassero una serie di obblighi. Questi obblighi si sono sviluppati nel corso del tempo e dell'aumento delle conoscenze in materia farmacologica, fino ad arrivare alle previsioni contenute nel decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153 (Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69), il cui art. 1, in particolare, ha posto a carico delle farmacie una serie di funzioni assistenziali di stretta collaborazione col Servizio sanitario nazionale.

Si tratta, come si è ricordato, di una «complessa regola-

mentazione pubblicistica dell'attività economica di rivendita dei farmaci» (sentenza n. 150 del 2011), rispetto alla quale non è possibile isolare uno degli elementi senza tenere conto della disciplina nella sua globalità. In ragione di ciò, l'individuazione del punto di equilibrio tra i diversi interessi è affidato al legislatore, cui è rimessa la relativa valutazione, fermo rimanendo il limite della non irragionevolezza delle scelte compiute.

5.2. Per quanto riguarda, più direttamente, la disciplina della classificazione dei farmaci e la vendita dei medesimi, assumono importanza fondamentale alcune norme che il giudice a quo ha correttamente richiamato.

Si tratta, innanzitutto, dell'art. 8, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), che divide i farmaci in tre classi, a seconda del rispettivo interesse terapeutico: la fascia A, che contiene i farmaci di maggiore rilevanza terapeutica; la fascia B, che è stata poi soppressa dall'art. 85 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), e la fascia C, che contiene i farmaci di minore interesse terapeutico. Il successivo comma 14 del medesimo art. 8 ha disposto che i farmaci di fascia A siano a totale carico del Servizio sanitario nazionale, con la corresponsione di una quota fissa da parte dell'assistito (cosiddetto ticket), mentre quelli di fascia C sono a totale carico dell'assistito.

Va poi considerato l'art. 87 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 [Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE], che ha provveduto a classificare i medicinali a seconda della loro soggezione, o meno, all'obbligo di prescrizione medica, stabilendo altresì la durata delle singole prescrizioni e la possibilità di rinnovo delle medesime; nel comma 1, lettera e), di tale articolo sono ricompresi i medicinali non soggetti a prescrizione medica, fra i quali i medicinali da banco o di automedicazione.

(*Omissis*).

Può dirsi, in definitiva, che l'art. 32 ora esaminato ha innovato il sistema precedente, introducendo il principio secondo cui, fatte salve alcune particolari categorie, i farmaci di fascia C possono essere dispensati nelle parafarmacie, ad eccezione di quelli espressamente indicati nel citato elenco, per i quali permane l'obbligo di prescrizione ed il conseguente divieto di vendita; sicché nel regime vigente la regola generale è che i farmaci di fascia C possono essere venduti nelle parafarmacie, mentre l'obbligo di prescrizione ed il correlativo divieto rappresentano l'eccezione.

(*Omissis*).

6. L'ordinanza di rimessione odierna pone a questa Corte il dubbio di legittimità costituzionale relativo alla permanenza – da ritenere residuale, secondo quanto si è detto – del divieto di vendita nelle parafarmacie dei farmaci di fascia C soggetti a prescrizione medica.

6.1. La questione non è fondata.

Per quanto riguarda, innanzitutto, la pretesa violazione dell'art. 3 Cost., occorre osservare che non c'è alcuna irragionevolezza nel prevedere che per determinati medicinali, periodicamente individuati dal Ministero della salute dopo aver sentito l'Agenzia italiana del farmaco, permanga l'obbligo della prescrizione medica e, di conseguenza, il divieto di vendita nelle parafarmacie. Ed invero, nonostante siano condivisibili le osservazioni compiute dal TAR rimettente per quello che riguarda l'esistenza di una serie di elementi comuni alle farmacie e alle parafarmacie, è indubbio che fra i due esercizi permangano una serie di significative differenze, tali da rendere la scelta del legislatore non censurabile in termini di ragionevolezza. Le farmacie, infatti, proprio in quanto assoggettate ad una serie di obblighi che derivano dalle esigenze di tutela della salute dei cittadini, offro-

no necessariamente un insieme di garanzie maggiori che rendono non illegittima la permanenza della riserva loro assegnata. Non si tratta di accogliere l'opinione secondo cui i farmacisti che hanno superato il concorso per l'assegnazione di una farmacia danno maggiori garanzie rispetto a quelli preposti alle parafarmacie, poiché gli uni e gli altri hanno il medesimo titolo di studio e sono iscritti a tutti gli effetti all'albo professionale. Si tratta, invece, di prendere atto che la totale liberalizzazione della vendita dei farmaci di fascia C soggetti a prescrizione medica – che sono medicinali con una maggiore valenza terapeutica, risultando altrimenti privo di senso l'obbligo di prescrizione – verrebbe affidata ad esercizi commerciali che lo stesso legislatore ha voluto assoggettare ad una quantità meno intensa di vincoli e adempimenti, anche in relazione alle prescrizioni.

6.2. Né può giungersi a diversa conclusione invocando l'art. 41 Cost. e il principio di tutela della concorrenza.

A questo riguardo va rilevato che, come si è sottolineato, **il regime delle farmacie è incluso – secondo costante giurisprudenza di questa Corte – nella materia della «tutela della salute», pur se questa collocazione non esclude che alcune delle relative attività possano essere sottoposte alla concorrenza, come altre nell'ambito della medesima materia.** Come si è posto in evidenza, infatti, il legislatore, con il ricordato art. 32 del d.l. n. 201 del 2011, ha ulteriormente ampliato la possibilità, per le parafarmacie, di vendere medicinali di fascia C, mantenendo fermo il criterio della prescrizione medica quale discriminante tra i farmaci necessariamente dispensati dalle farmacie e quelli che possono esserlo anche dalle parafarmacie.

**L'incondizionata liberalizzazione di quella categoria di farmaci inciderebbe, con effetti che non sono tutti prevedibili, sulla distribuzione territoriale delle parafarmacie le quali, non essendo inserite nel sistema di pianificazione sopra richiamato, potrebbero alterare il sistema stesso, che è posto, prima di tutto, a garanzia della salute dei cittadini.**

7. Come si è già rilevato in precedenza, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a pronunciarsi, sotto il profilo della tutela della libertà di stabilimento, sulla compatibilità della normativa oggi in esame in riferimento ai principi del diritto dell'Unione.

7.1. Quella Corte, con la sentenza 5 dicembre 2013 (in cause riunite C-159, 160 e 161/12), Venturini, chiamata a risolvere una questione del tutto simile a quella odierna, rimessa dal TAR per la Lombardia, ha affermato che l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) deve essere interpretato nel senso che esso non osta ad una normativa nazionale che non consente a un farmacista, abilitato e iscritto all'ordine professionale, ma non titolare di una farmacia compresa nella pianta organica, di di-

stribuire al dettaglio, in una parafarmacia, anche quei farmaci soggetti a prescrizione medica che non sono a carico del Servizio sanitario nazionale, bensì vengono pagati interamente dall'acquirente.

Ha osservato la Corte di Lussemburgo, tra l'altro, che la tutela della salute può giustificare restrizioni alla libertà di stabilimento (punto 41); che l'apertura delle farmacie sul territorio italiano è oggetto di un regime di pianificazione (punto 45) e che la situazione auspicata dalle ricorrenti in quel giudizio equivarrebbe a poter commercializzare tali medicinali senza osservare il requisito della pianificazione territoriale (punto 51), con ripercussioni negative sull'effettività dell'intero sistema di pianificazione delle farmacie e quindi sulla sua stabilità (punto 54). La Corte di giustizia ha pure affermato che la riserva della distribuzione di detti farmaci alle sole farmacie è atta a garantire la tutela della salute (punto 55) e che la normativa italiana al riguardo è proporzionata e necessaria (punti 58-65).

7.2. La Corte europea, d'altra parte, ha in più occasioni riconosciuto che l'art. 49 del TFUE deve essere interpretato nel senso che la tutela della libertà di stabilimento non osta a che uno Stato membro adotti un regime di autorizzazione preventiva per l'apertura di nuove farmacie, se tale regime si rivela indispensabile per colmare eventuali lacune nell'accesso alle prestazioni sanitarie, in maniera tale da garantire un'assistenza sanitaria adeguata alle necessità della popolazione, orientata a coprire tutto il territorio e a tenere conto delle regioni geograficamente isolate o altrimenti svantaggiate (sentenze 1° giugno 2010, in cause riunite C-570/07 e C-571/07, Blanco Perez e Chao Gomez, punti 70 e 71; e 13 febbraio 2014, in causa C-367/12, Sokoll-Seebacher, punti 24-25).

Nella sentenza Sokoll-Seebacher appena richiamata, inoltre, la Corte di giustizia ha anche precisato che «la salute e la vita delle persone occupano una posizione preminente tra i beni e gli interessi protetti dal Trattato e che spetta agli Stati membri stabilire il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute pubblica e il modo in cui tale livello debba essere raggiunto. Poiché quest'ultimo può variare da uno Stato membro all'altro, si deve riconoscere agli Stati membri un margine di discrezionalità» (punto 26). Emerge da questa giurisprudenza, quindi, che le ragioni di tutela della salute, declinate secondo le peculiarità della normativa nazionale, ben consentono di derogare all'ampia nozione di libertà di stabilimento e, di conseguenza, di libertà di impresa.

Tali considerazioni – che vanno ben oltre la semplice esclusione della violazione dei principi della libertà di stabilimento – corroborano ulteriormente il convincimento di questa Corte nel senso che si è detto.

8. La prospettata questione, dunque, deve essere dichiarata non fondata.

## B) LA TUTELA DELL'AMBIENTE COME LIMITE ALLA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA

### Doc. (6)

**Corte costituzionale, 3 giugno 1998, n. 196 (Pres. GRANATA, Red. CAPOTOSTI)**

(*Omissis*).

2. La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, che sostanzialmente vieta di smaltire negli impianti di discarica autorizzati della Regione Friuli-Venezia Giulia rifiuti provenienti da altre regioni, si inserisce in un complesso quadro normativo costituito da fonti comunitarie, statali e regionali, che disciplinano il settore dei rifiuti. In questo ambito, in particolare, il d.lgs. 5 febbraio

1997, n. 22, che ha espressamente abrogato il previgente d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915 e che è stato emanato in base alla legge 22 febbraio 1994, n. 146, recante delega al Governo per l'attuazione delle direttive 91/156/CEE e 91/689/CEE, contiene disposizioni che costituiscono principi fondamentali della legislazione statale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, e rappresentano anche "norme di riforma economico sociale" nei confronti delle regioni a statuto speciale.

Tra le disposizioni del decreto n. 22 del 1997, l'art. 5, in particolare, contiene una serie di principi che attengono alla questione del divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali. È prescritto infatti che lo smaltimento dei rifiuti sia attuato per mezzo di una rete integrata ed adeguata di impianti al fine di realizzare "l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi in ambiti territoriali ottimali" (comma 3, lett. a) nonché di permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini, al fine di "ridurre i movimenti" dei rifiuti stessi (comma 3, lett. b). Lo stesso decreto n. 22 del 1997, all'art. 23, specifica che, salvo diversa disposizione regionale, "gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le Province". Infine, nell'ambito dei principi fissati dallo stesso art. 5, va segnalato il comma 5 che stabilisce che "è vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti". Da tale statuizione, in quanto applicabile soltanto a decorrere dal 1 gennaio 1999, può essere, nel frattempo, ricavato un criterio interpretativo della ratio complessiva cui si ispira il legislatore statale nella disciplina di questa materia.

Questi principi sono conformi anche alla normativa comunitaria, dato che il trattato di Maastricht prevede, tra gli altri, anche il "principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente" (art. 130 R. n. 2); principio che, data la peculiarità dei rifiuti, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia della comunità europea "implica che spetta a ciascuna regione, comune o altro ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono essere quindi smaltiti, nei limiti del possibile, nel luogo della loro produzione al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare" (Corte di giustizia, sent. 9 luglio 1992, causa C-2/90).

Nell'ambito delle fonti comunitarie, inoltre, il regolamento CEE 1 febbraio 1993 n. 259/93 dispone, in via generale, all'art. 13, che gli Stati membri istituiscono un appropriato sistema di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti al loro interno. In particolare, gli Stati membri possono, ai sensi dell'art. 4, paragrafo 3 a) i) dello stesso regolamento, adottare, nel rispetto del trattato e al fine di attuare i "principi della vicinanza, della priorità al recupero e dell'autosufficienza", "misure per vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti". Tutto questo, del resto, era già previsto dalla direttiva 91/156/CEE, recepita ed attuata dal citato decreto n. 22 del 1997, la quale, all'art. 7, paragrafo 3, stabilisce che "gli Stati membri hanno la facoltà di prendere i provvedimenti necessari per impedire movimenti di rifiuti non conformi con i loro piani di gestione dei rifiuti".

(*Omissis*).

3. Premesso questo quadro normativo e giurisprudenziale, in cui va collocata la norma sottoposta a scrutinio, non si riscontrano le prospettate censure di costituzionalità.

Non sussiste infatti la violazione degli artt. 3 e 41 della Costituzione, sotto il profilo che il divieto di smaltire rifiuti provenienti da fuori regione determinerebbe alterazioni dell'assetto concorrenziale del mercato della raccolta dei rifiuti e conseguente disparità di trattamento tra imprese del settore.

In proposito, va osservato che, nella specie, **non è configurabile la lesione della libertà d'iniziativa economica, perché questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente.** In ogni caso, la asserita limitazione, a fini di tutela ambientale, della libertà d'impresa relativa allo smaltimento dei rifiuti, disposta dalla norma in oggetto nella Regione Friuli-Venezia Giulia, si giustifica nel quadro delle norme-principio, che si è ora prospettato. Tanto più che, secondo la giurisprudenza comunitaria, la direttiva 91/156 mira principalmente a garantire, al fine preminente di salvaguardare l'ambiente, l'efficacia della gestione dei rifiuti nella comunità e, solo in subordine, ad incidere sulle condizioni della concorrenza e degli scambi: "è quindi errato sostenere che la direttiva in esame abbia quali obiettivi specifici il corretto funzionamento del mercato interno e l'eliminazione delle disparità di trattamento tra gli operatori economici" (Corte di giustizia, sent. 12 settembre 1996, cause riunite C-58, 75, 112, 119, 123, 135, 140, 141, 154, 157/95). È dunque in questo contesto che va esaminata la norma in questione, che, **nel bilanciamento tra la salvaguardia della salute e dell'ambiente e la libertà d'impresa, presceglie non irragionevolmente la prima, anche a costo di stabilire a carico della seconda "restrizioni inevitabili giustificate dal perseguimento dello scopo di interesse generale costituito dalla tutela dell'ambiente"** (Corte di giustizia, sent. 7 febbraio 1985, causa C-240/83).

D'altra parte, la disciplina in oggetto trova adeguata giustificazione anche sul piano della ragionevolezza, poiché il legislatore regionale, in attesa dell'attuazione di una compiuta pianificazione territoriale dei siti di discarica, si è proposto di evitare, attraverso il divieto di conferimento di rifiuti provenienti da fuori regione, una incongrua e pregiudizievole moltiplicazione di impianti di smaltimento, derivante dall'assoluta imprevedibilità della quantità di materiali da trattare. A tal fine, il divieto tende pertanto a divenire, sia pure in via transitoria, generalizzato: ed infatti l'art. 28 della legge n. 22 del 1996 prevede l'autorizzazione di nuovi impianti di discarica in relazione a rifiuti di provenienza esclusivamente regionale, mentre la norma censurata dell'art. 29 chiarisce, non irragionevolmente, che lo stesso criterio limitativo, in quanto già ricavabile dall'art. 16, comma 4, della legge n. 65 del 1988, è applicabile anche agli impianti di discarica considerati dalla predetta legge.

(*Omissis*).

## Doc. (7)

**Corte costituzionale, 14 giugno 2001, n. 6** (Pres. RUPERTO, Red. MEZZANOTTE)

(*Omissis*).

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto dubita, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, della legge della Regione Veneto 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque marittime ed interne della Regione Veneto), nella par-

te in cui dispone che, in attesa di una disciplina specifica in materia di acquacoltura, nella realizzazione di nuovi impianti non è consentita l'esportazione dei materiali di risulta provenienti dalle relative escavazioni.

Sul presupposto interpretativo che l'espressione "esportazione" debba essere letta come "asportazione" e che scopo della norma sia quello di evitare che attraverso gli scavi necessari per la realizzazione di impianti di acquacoltura si ponga in essere un'attività di cava non consentita, il remittente ritiene che il predetto art. 23, comma 4, comporti in

primo luogo una ingiustificata quanto irragionevole compressione, se non addirittura la soppressione, della libertà di iniziativa economica privata in relazione all'attività di acquacoltura. La medesima disposizione, poi, violerebbe sia il canone della ragionevolezza, desumibile dall'art. 3 della Costituzione, il sacrificio imposto al privato non risultando proporzionato al fine pubblico perseguito, sia l'art. 117 della Costituzione, che non consentirebbe l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di diritto privato.

2. La questione è infondata.

La disputa lessicale intorno al contenuto della norma, sulla quale si diffonde l'ordinanza di rimessione, va risolta nel senso che, con l'espressione "esportazione", il legislatore regionale non ha inteso riferirsi tanto alla circolazione dei beni tra Stati, quanto alla specifica destinazione dei materiali di risulta provenienti dalle escavazioni necessarie per la realizzazione di impianti di acquacoltura: quei materiali – è questo l'evidente significato del divieto – non possono essere portati fuori del terreno sul quale insiste l'impianto.

Con tale prescrizione il legislatore veneto, come emerge anche dai lavori preparatori, si è prefisso una **duplice finalità: da un lato impedire che il privato, giovandosi della concessione per la realizzazione di impianti di acquacoltura, ponga in essere un'attività di cava, in assenza di qualsiasi autorizzazione regionale, e faccia oggetto di commercio i materiali di risulta provenienti dai lavori di scavo per la costruzione delle vasche degli impianti; dall'altro, imponendo che quei materiali siano mantenuti nell'area, garantire l'immediato ripristino dei luoghi e dell'ambiente, nel caso in cui l'attività di acquacoltura non abbia luogo o venga per qualsiasi ragione a cessare.**

3. Così precisati il contenuto e la funzione del divieto, le censure proposte dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto non possono trovare accoglimento sotto alcuno dei profili dedotti.

Innanzitutto, non può essere condiviso il rilievo che la norma in questione incida sui rapporti tra privati, oltrepassando i limiti desumibili dall'art. 117 della Costituzione. Questa Corte ha più volte chiarito che, se alle Regioni è precluso legiferare in materia di diritto privato, tale preclusione concerne i rapporti intersoggettivi e non riguarda il potere di conformare il contenuto del diritto di proprietà al fine di assicurarne la funzione sociale: la riserva di legge stabilita dall'art. 42 della Costituzione è infatti rispettata anche quando siano le Regioni a legiferare nelle materie di loro

competenza (sentenze n. 164 del 2000, n. 379 del 1994, n. 391 del 1989).

Nel caso di specie, poiché l'acquacoltura costituisce un'attività imprenditoriale agricola (art. 2, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 102 "Norme concernenti l'attività di acquacoltura"), incidente anche sull'assetto del territorio, non può dubitarsi che la disciplina relativa alla costruzione dei relativi impianti rientri nella competenza delle Regioni, le quali, quindi, ben possono regolamentare l'utilizzazione dei terreni interessati da quegli impianti.

4. Il tema del contenuto della libertà di iniziativa economica e quello della ragionevolezza degli interventi legislativi intesi a comprimerla, anche se nell'ordinanza di rimessione mettono capo a due distinte censure rivolte contro l'art. 23, comma 4, della legge regionale veneta, danno luogo ad una questione unitaria che deve essere risolta da questa Corte alla luce dei parametri congiunti degli articoli 3 e 41 della Costituzione.

È acquisito alla giurisprudenza costituzionale che **al limite della utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'art. 41 della Costituzione, non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente** (cfr., da ultimo, sentenza n. 196 del 1998).

Ebbene, la disposizione censurata, contrariamente a quanto ritenuto dal remittente, lungi dal sopprimere la libertà di iniziativa economica in relazione all'attività di acquacoltura, si limita a regolarnela l'esercizio, ponendo condizioni che, finalizzate come sono alla tutela dell'ambiente, non appaiono irragionevoli. Attesa la qualità del fine legislativo, non può infatti dirsi che il divieto di esportazione dei materiali provenienti dalla escavazione delle vasche sia incongruo. Il legislatore regionale avrebbe certo potuto avvalersi di altri mezzi, quali, secondo la difesa della parte privata, il ricorso ad apposite convenzioni o la piena attuazione della normativa in materia di cave, ma **esula dai poteri di questa Corte contrastare con una propria diversa valutazione la scelta discrezionale del legislatore circa il mezzo più adatto per conseguire un fine, dovendosi arrestare questo tipo di scrutinio alla verifica che il mezzo prescelto non sia palesemente sproporzionato.** Sotto questo profilo, nessun rimprovero può essere mosso alla disposizione censurata.

(*Omissis*).

## Doc. (8)

**Corte costituzionale, 9 maggio 2013, n. 85** (Pres. GALLO, Red. SILVESTRI)

(*Omissis*).

1. Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto ha sollevato, con ordinanza depositata in data 22 gennaio 2013 (r.o. n. 19 del 2013), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012, n. 231 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale) – recte, degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 231 del 2012 – in relazione agli artt. 2, 3, 9, secondo comma, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, secondo comma, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, della Costituzione.

All'art. 1 del citato d.l. n. 207 del 2012 è previsto che, presso gli stabilimenti dei quali sia riconosciuto l'interesse strategico nazionale e che occupino almeno duecento persone, l'esercizio dell'attività di impresa, quando sia indispensabile per la salvaguardia dell'occupazione e della produzione, possa continuare per un tempo non superiore a 36 mesi, anche nel caso sia stato disposto il sequestro giudiziario degli impianti, nel rispetto delle prescrizioni impartite con una Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata in sede di riesame, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Al successivo art. 3 è stabilito che l'impianto siderurgico Ilva di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'art. 1, che l'AIA rilasciata alla società Ilva il 26 ottobre 2012 produce gli effetti autorizzatori previsti dal citato art. 1, che la società indicata è reimmessa nel possesso degli impianti e dei beni già sottoposti a

sequestro dell'autorità giudiziaria e che i prodotti in giacenza, compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge, possono essere commercializzati dall'impresa.

(*Omissis*).

CONSIDERATO IN DIRITTO:

7. Nel merito, le questioni aventi ad oggetto l'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012 non sono fondate.

7.1. Giova precisare l'effettiva portata dell'intervento normativo compiuto, mediante la norma censurata, in ordine alla crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, volto a rendere compatibili la tutela dell'ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli di occupazione, anche in presenza di provvedimenti di sequestro giudiziario degli impianti.

7.2. Premessa generale dell'applicabilità della norma in questione è che vi sia stata la revisione dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'art. 4, comma 4, lettera c), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell'art. 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69).

L'autorità competente rilascia l'AIA solo sulla base dell'adozione, da parte del gestore dell'impianto, delle migliori tecnologie disponibili (MTD), di cui l'amministrazione deve seguire l'evoluzione. L'AIA è dunque un provvedimento per sua natura "dinamico", in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato (di norma ogni cinque anni), al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore. Questo principio è fissato dall'art. 13 della direttiva 15 gennaio 2008, n. 2008/1/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento) e attuato in Italia dall'art. 29-octies del codice dell'ambiente, il quale inoltre prevede (al comma 4) che si faccia luogo al riesame dell'AIA quando: a) l'inquinamento provocato dall'impianto è tale da rendere necessaria la revisione; b) le MTD hanno subito modifiche sostanziali, in grado di conseguire una riduzione delle emissioni, senza imporre costi eccessivi; c) la sicurezza dell'impianto richiede l'impiego di altre tecniche; d) sono intervenute nuove disposizioni normative comunitarie o nazionali.

Il comma 5 dello stesso art. 29-octies prevede, tra l'altro, che, nel caso di rinnovo o riesame dell'autorizzazione, l'autorità competente possa consentire deroghe temporanee ai requisiti del provvedimento originario, purché le nuove disposizioni assicurino il rispetto degli stessi requisiti entro un semestre, ed il progetto determini una riduzione dell'inquinamento.

7.3. Ove si proceda al riesame dell'AIA, per uno dei motivi ricordati nel paragrafo precedente, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato, non superiore a 36 mesi, quando si tratti di stabilimenti di «interesse strategico nazionale», individuati come tali da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La qualificazione di cui sopra implica: a) che nello stabilimento sia occupato, da almeno un anno, un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni; b) che vi sia assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione; c) che segua un provvedimento autorizzatorio del Ministro dell'ambiente, che pone la condizione dell'adempimento delle prescrizioni dell'AIA riesaminata, con il rispetto delle procedure e dei termini ivi

indicati; d) che l'intervento sia esplicitamente finalizzato ad «assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili».

Il comma 4 del citato art. 1 prevede che le disposizioni citate «trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività di impresa a norma del comma 1».

**9. 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, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.**

Per le ragioni esposte, 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.**

10. Lo stesso giudice rimettente ritiene che la norma censurata «annienti completamente il diritto alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo». Se questa valutazione fosse rispondente alla realtà normativa, ci si troverebbe senza dubbio di fronte ad una violazione dell'art. 32 Cost., in quanto nessuna esigenza, per quanto costituzionalmente fondata, potrebbe giustificare la totale compromissione della salute e dell'ambiente, per le ragioni prima illustrate. Tale conclusione non è tuttavia suffragata da una analisi puntuale della disposizione censurata.

10.1. Come si è rilevato nei paragrafi precedenti, l'autorizzazione al proseguimento dell'attività produttiva è subordinata, dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012, all'osservanza delle prescrizioni dell'AIA riesaminata. La natura di tale atto è amministrativa, con la conseguenza che contro lo stesso sono azionabili tutti i rimedi previsti dall'ordina-

mento per la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi davanti alla giurisdizione ordinaria e amministrativa.

Il richiamo operato in generale dalla legge ha il valore di costante condizionamento della prosecuzione dell'attività produttiva alla puntuale osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzatorio, che costituisce l'esito della confluenza di plurimi contributi tecnici ed amministrativi in un unico procedimento, nel quale, in conformità alla direttiva n. 2008/1/CE, devono trovare simultanea applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell'AIA, con le sue caratteristiche di partecipazione e di pubblicità, rappresenta lo strumento attraverso il quale si perviene, nella previsione del legislatore, all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall'attività oggetto dell'autorizzazione.

Una volta raggiunto tale punto di equilibrio, diventa decisiva la verifica dell'efficacia delle prescrizioni. Ciò chiama in causa la funzione di controllo dell'amministrazione, che si avvale dell'ISPRA, con la possibilità che, in caso di accertata inosservanza da parte dei gestori degli impianti, si applichino misure che vanno – come già rilevato sopra – sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l'ambiente.

Le prescrizioni e misure contenute nell'AIA possono rivelarsi inefficaci, sia per responsabilità dei gestori, sia indipendentemente da ogni responsabilità soggettiva. In tal caso, trova applicazione la disciplina contenuta nell'art. 29-octies, comma 4, del codice dell'ambiente, che impone all'amministrazione di aprire il procedimento di riesame.

10.2. La norma censurata parte da questo momento critico, nel quale sono accertate le carenze dell'AIA già rilasciata (che possono aver dato luogo anche a provvedimenti giudiziari di sequestro), ed avvia un secondo procedimento, che sfocia nel rilascio di un'AIA "riesaminata", nella quale, secondo le procedure previste dalla legge, sono valutate le insufficienze delle precedenti prescrizioni e si provvede a dettarne di nuove, maggiormente idonee – anche per l'ausilio di più efficaci tecnologie – ad evitare il ripetersi dei fenomeni di inquinamento, che hanno portato all'apertura del procedimento di riesame.

In definitiva, l'AIA riesaminata indica un nuovo punto di equilibrio, che consente, secondo la norma censurata nel presente giudizio, la prosecuzione dell'attività produttiva a diverse condizioni, nell'ambito delle quali l'attività stessa deve essere ritenuta lecita nello spazio temporale massimo (36 mesi), considerato dal legislatore necessario e sufficiente a rimuovere, anche con investimenti straordinari da parte dell'impresa interessata, le cause dell'inquinamento ambientale e dei pericoli conseguenti per la salute delle popolazioni.

10.3. Lo schema generale della norma censurata prevede quindi la combinazione tra un atto amministrativo – che tale rimane, come si vedrà più avanti, anche secondo la disciplina dettata per l'Ilva di Taranto – ed una previsione legislativa, che assume come punto di partenza il nuovo equilibrio tra produzione e ambiente delineato nell'AIA riesaminata. L'individuazione del bilanciamento, che dà vita alla nuova AIA, è, come si è visto, il risultato di apporti plurimi, tecnici e amministrativi, che può essere contestato davanti al giudice competente, nel caso si lamentino vizi di legittimità dell'atto da parte di cittadini che si ritengano lesi nei loro diritti e interessi legittimi.

Lo stesso atto, peraltro, non può essere contestato nel merito delle scelte compiute dalle amministrazioni competenti, che non possono essere sostituite da altre nella valutazione discrezionale delle misure idonee a tutelare l'ambiente

ed a prevenire futuri inquinamenti, quando l'esercizio di tale discrezionalità non trasmodi in un vizio denunciabile nelle sedi giurisdizionali competenti. Il punto di equilibrio contenuto nell'AIA non è necessariamente il migliore in assoluto – essendo ben possibile nutrire altre opinioni sui mezzi più efficaci per conseguire i risultati voluti – ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall'ordinamento quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente; all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, che mette cittadini e comunità nelle condizioni di far valere, con mezzi comunicativi, politici ed anche giudiziari, nelle ipotesi di illegittimità, i loro punti di vista.

È appena il caso di aggiungere che non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di "riesame del riesame" circa il merito dell'AIA, sul presupposto – come sembra emergere dalle considerazioni del rimettente, di cui si dirà più avanti, prendendo in esame le norme relative allo stabilimento Ilva di Taranto – che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro. In altre parole, le opinioni del giudice, anche se fondate su particolari interpretazioni dei dati tecnici a sua disposizione, non possono sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione sulla tutela dell'ambiente, rispetto alla futura attività di un'azienda, attribuendo in partenza una qualificazione negativa alle condizioni poste per l'esercizio dell'attività stessa, e neppure ancora verificate nella loro concreta efficacia.

10.4. In conclusione sul punto, in via generale, la combinazione tra un atto amministrativo (AIA) e una previsione legislativa (art. 1 del d.l. n. 207 del 2012) determina le condizioni e i limiti della liceità della prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo definito, in tutti i casi in cui uno stabilimento – dichiarato, nei modi previsti dalla legge, di interesse strategico nazionale – abbia procurato inquinamento dell'ambiente, al punto da provocare l'intervento cautelare dell'autorità giudiziaria. **La normativa censurata non prevede, infatti, la continuazione pura e semplice dell'attività, alle medesime condizioni che avevano reso necessario l'intervento repressivo dell'autorità giudiziaria, ma impone nuove condizioni, la cui osservanza deve essere continuamente controllata, con tutte le conseguenze giuridiche previste in generale dalle leggi vigenti per i comportamenti illecitamente lesivi della salute e dell'ambiente. Essa è pertanto ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo.**

11. La norma generale censurata non si pone in contrasto con il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., perché non introduce – come invece affermano i rimettenti – una ingiustificata differenziazione di disciplina tra stabilimenti "strategici" e altri impianti, sulla base di un atto amministrativo – un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – dotato di eccessiva discrezionalità, derivante dalla genericità dei criteri di individuazione di tali stabilimenti.

Si deve osservare, in proposito, che l'interesse strategico nazionale ad una produzione, piuttosto che ad un'altra, è elemento variabile, in quanto legato alle congiunture economiche e ad un'altra serie di fattori non predeterminabili (effetti della concorrenza, sviluppo tecnologico, andamento della filiera di un certo settore industriale etc.). Si giustifica pertanto l'ampiezza della discrezionalità che la norma censurata riconosce al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto organi che concorrono a definire la politica industriale del Paese. Trattandosi, peraltro, di provvedimento amministrativo, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri può essere oggetto di impu-

gnazione, al pari dell'AIA riesaminata del Ministro dell'ambiente, che, secondo la medesima norma, consente la prosecuzione dell'attività produttiva, anche in presenza di sequestri dell'autorità giudiziaria.

Quanto all'indice numerico dei lavoratori occupati, va ricordato che si tratta della soglia già utilizzata dal legislatore nella disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274). In tale disciplina, la tutela dell'attività imprenditoriale e dei livelli occupazionali, come indicati, giustifica la sottrazione dell'impresa insolvente al fallimento e l'ingresso in una procedura concorsuale ad hoc, con finalità di conservazione delle attività aziendali, mediante prosecuzione, riattivazione e riconversione dell'esercizio.

La norma censurata presenta caratteristiche analoghe, in

quanto mira a perpetuare l'esistenza di grandi aziende, la cui chiusura avrebbe gravi effetti sui livelli di occupazione. Si tratta quindi di una disciplina differenziata per situazioni a loro volta differenziate, meritevoli di specifica attenzione da parte del legislatore, che non viola pertanto il principio di eguaglianza. Quest'ultimo impone – come emerge dalla nota e costante giurisprudenza di questa Corte – discipline eguali per situazioni eguali e discipline diverse per situazioni diverse, con il limite generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, che non viene nella fattispecie superato, giacché le ricadute sull'economia nazionale e sui livelli di occupazione sono diverse, per l'effetto combinato dei fattori cui prima si faceva cenno. Sarebbe, al contrario, irragionevole una disciplina che parificasse tutte le aziende produttive, a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli effetti che la loro scomparsa determinerebbe.

(*Omissis*).

## Doc. (9)

**Corte costituzionale, 23 marzo 2018, n. 58** (Pres. LATTANZI, Red. CARTABIA)

(*Omissis*).

### CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. Con ordinanza del 14 luglio 2015 (r. o. n. 67 del 2017), trasmessa a questa Corte con le formalità richieste il successivo 7 febbraio 2017, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Taranto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (Misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l'esercizio dell'attività d'impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale).

L'art. 3 impugnato prevede, al comma 1, che: «[a] fine di garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori»; al comma 2 che: «[t]enuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro»; al comma 3 che: «[p]er la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente»; al comma 4 che: «[i]l piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente at-

tribuite, con le risorse previste a legislazione vigente»; al comma 5 che: «[l]e disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data».

Il giudice a quo ritiene che la disposizione impugnata violi una pluralità di parametri costituzionali e, segnatamente, gli artt. 2, 3, 4, 32, primo comma, 35, primo comma, 41, secondo comma, e 112 della Costituzione.

Più precisamente, l'art. 2 Cost. sarebbe violato in quanto la norma impugnata consentirebbe l'esercizio dell'attività d'impresa pur in presenza di impianti pericolosi per la vita o l'incolumità umana, e così comprometterebbe diritti fondamentali della persona definiti «inviolabili» dalla stessa Carta costituzionale.

Non sarebbe rispettato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto il legislatore riserverebbe alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell'adeguamento agli standard di sicurezza rispetto agli altri operatori economici, esponendo altresì i lavoratori di tali aziende a fattori di rischio più elevato.

Sarebbero violati anche gli artt. 4 e 35, primo comma, Cost., in quanto il diritto al lavoro presuppone condizioni di sicurezza nell'esecuzione della prestazione, che la normativa censurata non assicurerebbe.

Anche l'art. 32, primo comma, Cost., sarebbe inciso, in quanto la disciplina in esame metterebbe in pericolo la vita e l'incolumità individuale del cittadino-lavoratore, senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti coinvolti.

Ancora, la prosecuzione dell'attività d'impresa in un impianto che espone i lavoratori a pericolo di vita, consentita dalla disposizione impugnata alla sola condizione che l'azienda predisponga un progetto per la messa in sicurezza delle aree interessate, non rispetterebbe il principio costituzionale di cui all'art. 41 Cost., che esige che l'attività economica privata si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Infine, la prosecuzione dell'attività di impresa determinerebbe il perpetuarsi di una situazione penalmente rilevante – quanto meno ai sensi dell'art. 437 del codice penale e, in caso di incidenti, degli artt. 589 e 590 cod. pen. – compromettendo così il principio di obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost., che deve ritenersi operante non solo nel potere-dovere di repressione dei reati, ma anche in

quello di prevenzione dei medesimi, quale si esplica nell'adozione di misure cautelari reali di carattere preventivo.

(*Omissis*).

3. Nel merito la questione è fondata.

3.1. La disposizione impugnata prevede che «l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro [...] quando lo stesso di riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori» (art. 3, comma 1). Essa è stata adottata al dichiarato fine di «garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia» (art. 3, comma 1) e intende porsi in linea di continuità con la precedente normativa in materia di esercizio dell'attività di impresa in stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, contenuta nel decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 (Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Tale normativa, esplicitamente richiamata nell'incipit della disposizione in esame, è stata oggetto della decisione di questa Corte n. 85 del 2013 ed è alla luce dei principi ivi stabiliti che la odierna questione di legittimità costituzionale deve essere esaminata.

In tale pronuncia questa Corte ha affermato che «è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate [...] le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa» secondo un percorso di risanamento – delineato nella specie dalla nuova autorizzazione integrata ambientale – ispirato al bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro.

Non può infatti ritenersi astrattamente precluso al legislatore di intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione, prevedendo che sequestri preventivi disposti dall'autorità giudiziaria nel corso di processi penali non impediscano la prosecuzione dell'attività d'impresa; ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Per essere tale, il bilanciamento deve essere condotto senza consentire «l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. n. 85 del 2013). Il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati (sentenze n. 63 del 2016 e n. 264 del 2012).

Nel caso allora in giudizio, questa Corte, con la citata sentenza n. 85 del 2013, rigettò la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che il legislatore avesse effettuato un ragionevole e proporzionato bilanciamento predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del decreto-legge n. 207 del 2012. In quella ipotesi, infatti, la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria.

3.2. Nel caso oggi portato all'esame di questa Corte, invece, il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilan-

**ciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti, incorrendo in un vizio di illegittimità costituzionale per non aver tenuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita.**

Infatti, nella normativa in giudizio, la prosecuzione dell'attività d'impresa è subordinata esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Il legislatore concede un termine di trenta giorni per la predisposizione del piano, il quale peraltro può anche essere provvisorio: dunque, manca del tutto la richiesta di misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l'incolumità dei lavoratori. Tale mancanza è tanto più grave in considerazione del fatto che durante la pendenza del termine è espressamente consentita la prosecuzione dell'attività d'impresa "senza soluzione di continuità", sicché anche gli impianti sottoposti a sequestro preventivo possono continuare ad operare senza modifiche in attesa della predisposizione del piano e, quindi, senza che neppure il piano sia adottato. L'unico limite temporale effettivo è posto al comma 2, che stabilisce che l'attività di impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a dodici mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.

Quanto al contenuto, il piano deve recare «misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio», non meglio definite, neppure attraverso un rinvio, che pure sarebbe stato possibile, alla legislazione in materia di sicurezza sul lavoro. Il mancato riferimento a specifiche disposizioni delle leggi in materia di sicurezza sul lavoro o ad altri modelli organizzativi e di prevenzione lascia sfornito l'ordinamento di qualsiasi concreta ed effettiva possibilità di reazione per le violazioni che si dovessero perpetrare durante la prosecuzione dell'attività.

Nella formazione del piano non è prevista alcuna partecipazione di autorità pubbliche, le quali devono essere informate solo successivamente. Tale comunicazione assume la forma di una mera comunicazione-notizia, per quanto riguarda l'autorità giudiziaria procedente (art. 3, comma 3) e si traduce nell'attribuzione di un generico potere di monitoraggio e ispezione per quanto riguarda INAIL, ASL e Vigili del Fuoco; tale potere, peraltro, si limita alla verifica della corrispondenza tra le misure aggiuntive indicate nel piano e quelle in concreto attuate dall'impresa, così da renderne ambigua e indeterminata l'effettiva possibilità di incidenza (art. 3, comma 4).

3.3. Considerate queste caratteristiche della norma censurata, appare chiaro che, a differenza di quanto avvenuto nel 2012, il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.).

**Il sacrificio di tali fondamentali valori tutelati dalla Costituzione porta a ritenere che la normativa impugnata non rispetti i limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa la quale, ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicitare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona.**

In proposito questa Corte ha del resto già avuto occasione di affermare che l'art. 41 Cost. deve essere interpretato nel senso che esso «limita espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la "sicurezza" del lavoratore» (sentenza n. 405 del 1999). Così come è costante la giurisprudenza costituzionale nel ribadire che anche le norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 41 Cost. impongono ai datori di lavoro la massima atten-

zione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori (sentenza n. 399 del 1996).

4. Considerato assorbito ogni ulteriore profilo e chiarite quali siano le disposizioni sulle quali si riverberano gli esiti del sindacato di costituzionalità per le ragioni esposte al precedente punto 2.3, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015 e degli artt. 1, comma 2, e 21-octies della legge n. 132 del 2015.

## C) ALTRI INTERESSI (COSTITUZIONALMENTE RILEVANTI) COME LIMITI ALLA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA

### Doc. (10)

Corte costituzionale, 29 aprile 2010, n. 152 (Pres. DE SIERVO, Red. QUARANTA)

(*Omissis*).

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. Il Tribunale ordinario di Ravenna ha sollevato – in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6 del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117 (Disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 ottobre 2007, n. 160.

1.1. Secondo il giudice a quo, il censurato articolo – nel prevedere, al comma 2, che «l'obbligo di interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 della notte» operi soltanto «per i titolari e gestori di esercizi pubblici ove, congiuntamente all'attività di vendita e somministrazione di bevande, si svolgono con qualsiasi modalità spettacoli o altre forme di intrattenimento» – darebbe luogo ad «una disparità di trattamento normativo» tra «esercizi pubblici».

La disposizione censurata, pertanto, violerebbe l'art. 3 Cost., essendo «chiaramente ed unicamente riferita» a taluni esercizi, «quali le discoteche o le sale da ballo in genere, escludendo altri esercizi pubblici quali i bar, pub, ristoranti, osterie ecc.», con il risultato di perseguire «in modo irragionevole» l'obiettivo – costituente la sua ratio – di «promuovere la consapevolezza dei rischi da incidente stradale», determinando una situazione di «disparità di trattamento normativo» tra «esercizi pubblici».

Essa, inoltre, violerebbe l'art. 41 Cost, giacché – in contrasto con le norme sulla tutela della concorrenza e del mercato, introdotte dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) proprio «in attuazione» di detto articolo della Costituzione – realizzerebbe una sensibile alterazione della «concorrenza tra esercizi pubblici che si collocano incontestabilmente all'interno dello stesso mercato e che si rivolgono alla stessa tipologia di clientela».

2. La questione non è fondata.

3. Preliminarmente, è utile partire dal contenuto specifico sia della norma censurata, sia del testo legislativo nel quale essa si inserisce.

Il citato decreto-legge n. 117 del 2007 costituisce uno dei molteplici interventi che, nell'ultimo decennio, hanno interessato il codice della strada, perseguendo l'obiettivo – come rivela il suo stesso titolo – di «incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione», attraverso misure di vario genere.

In tale contesto trova collocazione il censurato art. 6, il quale – allo scopo, dichiarato sin dalla rubrica, di «promuovere la consapevolezza dei rischi di incidente stradale in caso di guida in stato di ebbrezza» – stabilisce (comma 2) una

serie di prescrizioni a carico dei titolari e dei gestori di locali ove si svolgono, con qualsiasi modalità e in qualsiasi orario, spettacoli o altre forme di intrattenimento, congiuntamente all'attività di vendita e di somministrazione di bevande alcoliche. Gli interessati, infatti, sono tenuti non soltanto ad «interrompere la somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 della notte» (si tratta dell'enunciato normativo sul quale si appunta la censura del remittente), ma anche ad «assicurarsi che all'uscita del locale sia possibile effettuare, in maniera volontaria da parte dei clienti, una rilevazione del tasso alcolemico», nonché ad «esporre all'entrata, all'interno e all'uscita dei locali apposite tabelle che riproducano: a) la descrizione dei sintomi correlati ai diversi livelli di concentrazione alcolemica nell'aria alveolare espirata; b) le quantità, espresse in centimetri cubici, delle bevande alcoliche più comuni che determinano il superamento del tasso alcolemico per la guida in stato di ebbrezza, pari a 0,5 grammi per litro, da determinare anche sulla base del peso corporeo».

L'inosservanza di ognuna di tali prescrizioni comporta «la sanzione di chiusura del locale da sette fino a trenta giorni, secondo la valutazione dell'autorità competente» (comma 3).

Nell'insieme, dunque, si tratta di una normativa – come emerge anche dai lavori parlamentari relativi alla legge 2 ottobre 2007, n. 160, che ha convertito in legge il predetto decreto-legge n. 117 del 2007 – la cui ratio è, chiaramente, quella di contrastare il fenomeno delle cosiddette «stragi del sabato sera».

Difatti, **le misure che sono state previste mirano a favorire una presa di coscienza dei pericoli, per l'incolumità degli utenti della strada, derivanti dall'abuso di bevande alcoliche, e dunque alla fissazione di limiti alla loro somministrazione negli esercizi commerciali che costituiscono luogo di abituale ritrovo soprattutto di quei soggetti – i più giovani – rispetto ai quali è maggiormente avvertita la necessità di una responsabilizzazione in ordine alle conseguenze del consumo di alcolici.**

4. Alla luce di tali rilievi deve escludersi la fondatezza della duplice censura sollevata dal remittente.

4.1. Quanto, infatti, all'ipotizzata violazione dell'art. 3 Cost., se si muove dalla constatazione che «l'individuazione delle condotte punibili e la scelta e la quantificazione delle relative sanzioni rientrano nella discrezionalità del legislatore», potendo tale discrezionalità «essere oggetto di censura, in sede di scrutinio di costituzionalità, soltanto nei casi di "uso distorto o arbitrario", così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza» (testualmente, tra le molte pronunce relative proprio al settore della circolazione stradale, l'ordinanza n. 23 del 2009), deve escludersi che tale evenienza ricorra nel caso di specie.