



## RIFLESSIONI SULLA NECESSITÀ DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA E DEL DIRITTO EUROPEO RISVOLTI APPLICATIVI E PRIME PRONUNCE SUCCESSIVE ALLA NOVELLA

Raffaella Quitadamo

27 aprile 2022



ORDINE DEGLI ARCHITETTI,  
PIANIFICATORI, PAESAGGISTI E CONSERVATORI  
DELLA PROVINCIA DI MILANO



## PRIMA MODIFICA PRINCIPI FONDAMENTALI COSTITUZIONE

**Sentenza n. 1146 del 1998** *«la Costituzione italiana contiene alcuni **principi supremi** che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali»*

**Nucleo normativo essenziale mantenuto**

## PRIMO OBIETTIVO

Valorizzare il tema dell'ambiente nel testo di una Costituzione nata in un'epoca in cui la sensibilità sul punto doveva ancora maturare

Presenza di coscienza da parte dell'uomo della progressiva degenerazione dei fenomeni di inquinamento e di irreversibile degrado del bene ambientale

Conferenze di Stoccolma del 1972 e di Rio de Janeiro del 1992  
Conferenze della Nazioni unite sui cambiamenti climatici

Processo di “GIURIDIFICAZIONE” dell'ambiente

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo.  
Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

C'era bisogno di una apposita norma costituzionale?

Non era sufficiente il diritto costituzionale dell'ambiente formulato dal giudice delle leggi?

Prima risposta intuitiva. Se i giudici avevano assegnato in questi anni un VALORE COSTITUZIONALE ALL'AMBIENTE è di tutta evidenza che ci fosse la necessità che tale esigenza trovasse una specifica dimensione normativa

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

Seconda motivazione. Concetto di AMBIENTE: non ha una definizione in nessun ordinamento, né nazionale, né europeo né internazionale. Carattere multidimensionale, complesso, mutevole nel tempo

“Oggetto” intrinsecamente insuscettibile di una **predeterminazione in astratto** in termini di diritti soggettivi ed interessi legittimi

“Oggetto” di **politiche pubbliche**, strategie e azioni di tutela affidate alle istituzioni titolari del potere legislativo e del potere amministrativo

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

Ambiente tra i principi costituzionali **parametro orientativo di legittimità**, canone di assunzione delle decisioni e vincolo alla discrezionalità del legislatore e dei decisori pubblici

Ambiente non oggetto di una situazione giuridica soggettiva, ma formalmente **valore costituzionale** di importanza fondamentale, che non gode di una primazia assoluta, ma di un **plusvalore procedimentale**

La “primarietà” degli interessi come “*valori costituzionali*” implica *l’esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione nei processi decisionali all’interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative*» (C. cost., sent. 28 giugno 2004, n. 196).

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo. Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

Non era sufficiente il diritto dell'ambiente dell'ordinamento europeo?

**Disciplina molto compiuta e analitica**

Diritto gerarchicamente sovraordinato al “diritto derivato”, **capace di funzionare come parametro di validità**

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

**Atto unico europeo del 1986**

**Trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione**

**Art. 3, p. 3 del vigente TUE** l'Unione persegue «*lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*» (ma anche «*su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi [e] su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale*»)



## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

### Obiettivi

Par. 1 dell'art. 191 del TFUE- quattro “**obiettivi**” della “politica ambientale in senso stretto” dell'Unione: la «*salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente*»; la «*protezione della salute umana*»; l'«*utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*»; la «*promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici*».

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

### Principi

**Principio di integrazione** introdotto a seguito del Trattato di Amsterdam del 1997 “*le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*” (art. 11 dell’attuale T.F.U.E., già art. 6 Trattato CE)

**“Filtro” e “matrice” funzionale** atto a condizionare e conformare i contenuti e gli esiti di tutti i processi di decisione pubblica e dei relativi strumenti di attuazione

### Collegamento tra procedimenti amministrativi

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo. Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

### Principi

**Principio di Precauzione** introdotto nel Trattato CE con quelli di correzione e di “chi inquina paga”, con l’emanazione, nel 1986, dell’Atto Unico Europeo nel quale, peraltro, la materia ambientale compare per la prima volta in un’ottica autonoma rispetto alle questioni di mercato

Art.174, comma 2, del Trattato dell’Unione europea, oggi art. 191 paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea insieme al principio di prevenzione

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

### Parametri

Par. 3 dell'art. 191 esplicita la necessità che la politica ambientale dell'Unione sia sempre fondata sui «**dati scientifici e tecnici disponibili**», sulla considerazione delle «**condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione**», su una analisi preventiva costi/benefici, ossia «dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione»

Tanto i principi del par. 2 quanto i parametri del par. 3 costituiscono a tutti gli effetti norme giuridiche sovraordinate in grado di condizionare la validità di tutti gli atti e le misure di politica ambientale dell'Unione

## RAGIONI NECESSITÀ DI UN DIRITTO COSTITUZIONALE IN MATERIA DI AMBIENTE

Allora perchè è comunque importante un diritto costituzionale dell'ambiente?

Riconoscimento all'Unione di una **competenza “concorrente”** (altrimenti detta “mista”) rispetto a quelle degli Stati membri nel settore dell'ambiente

Distribuzione dei compiti con spiccata dose di **flessibilità** per mantenere alto il tasso di “corresponsabilità” di tutti i livelli territoriali di governo sia nella elaborazione che nell'attuazione delle politiche ambientali

C.d. “clausola di salvaguardia” art. 193 del TFUE (già art. 130T del Trattato CEE), consente agli Stati di adottare o mantenere provvedimenti per una tutela ambientale più rigorosa di quella stabilita al livello europeo

## EFFETTI DELLA RIFORMA

Intestazione formale alla Repubblica di un “**nuovo**” compito

Consacrazione dell’interesse alla tutela ambientale come “valore costituzionale” e “principio fondamentale” a **carattere** oggettivo e affidato alla cura di apposite **politiche pubbliche da individuare nei suoi contenuti solo in concreto**

Tutti i valori costituzionali, come tali, non hanno una definizione aprioristica, ma conoscono unicamente definizioni – o forse, meglio, “realizzazioni” – soltanto in concreto

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

### Nuovo testo dell'art. 41 Costituzione

Riproponere il tradizionale concetto di **ambiente come limite**

Punto di equilibrio

### Sentenza ILVA Corte cost. 9 maggio 2013 n. 85

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

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo.  
Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Punto di equilibrio

### **Sentenza ILVA Corte cost. 9 maggio 2013 n. 85**

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



## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Punto di equilibrio

### **Sentenza ILVA Corte cost. 9 maggio 2013 n. 85**

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

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Punto di equilibrio

**Sentenza ILVA Corte cost. 9 maggio 2013 n. 85**

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

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo.  
Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Punto di equilibrio

### **Sentenza ILVA 58/2018**

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.

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo.  
Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Punto di equilibrio

### **Sentenza ILVA 58/2018**

Il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare 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

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 senza alcuna forma di partecipazione di altri soggetti pubblici o privati

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo.  
Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

27 aprile 2022 – L'ambiente tra i principi costituzionali

## IL NUOVO TESTO DELL'ART. 41 COSTITUZIONE

Alla luce della riforma la Corte costituzionale si sarebbe determinata allo stesso modo?

Ogni nuovo valore iscritto nella legge fondamentale non è sottratto al **bilanciamento**, ma il suo peso corrisponde a quello che, in concreto, gli sarà attribuito nell'attività legislativa e amministrativa, oltre che dagli interpreti

Si accresce il valore da dare a chi deve assumere decisioni: immettendo nell'ordinamento e nei suoi principi fondamentali concetti che si accompagnano a esigenze di tutela, si lascia loro il compito di risolvere le antinomie che si verranno a creare con gli interessi già iscritti nella Carta costituzionale

## CARATTERE TRASVERSALE DELL'AMBIENTE

Questioni di legittimità costituzionale e conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato

CORTE COSTITUZIONALE N 164 DEL 2021

*«[l]a tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni»*

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo. Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## CARATTERE TRASVERSALE DELL'AMBIENTE

“Logica incrementale delle tutele”

*“Opera sul piano procedimentale per **addizione**, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato”*

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Punto di equilibrio

**Sentenza n. 177 del 2021:** dichiarata illegittima la legge della regione Toscana che avrebbe voluto aumentare la protezione ambientale limitando la realizzazione di impianti fotovoltaici a terra

La legge dello Stato fissa un principio che segna il “**punto di equilibrio**” tra più interessi concorrenti. L’ambiente cessa di essere l’interesse prevalente, perché è necessario tener conto anche dell’interesse alla diffusione delle energie rinnovabili



## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

### Punto di equilibrio

*«il procedimento di cui all’art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 «è ispirato “alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità” ed è volto a garantire, “in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo” (sentenze n. 177 del 2018 e n. 156 del 2016), in linea con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale» (sentenza n. 106 del 2020). **Tale procedimento consente di contemperare vari interessi**, costituzionalmente rilevanti, «attraverso l’incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento» – in sede di conferenza dei servizi – «e la cui acquisizione sincronica [...] non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale» (sentenza n. 267 del 2016)»*

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo.  
Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Punto di equilibrio

### Valore delle BAT

La direttiva *IED* stabilisce che le *BAT* ed i *BAT-AELs* “fungono da riferimento” per le autorità nazionali nel momento in cui fissano le condizioni per il rilascio di provvedimenti autorizzativi (In Italia AIA), frutto di **valutazioni costi-benefici** alla cui definizione partecipano tutti gli stakeholders interessati

“Migliori tecniche disponibili” “la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l’idoneità pratica di determinate tecniche a costituire la **base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione** *intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impraticabile, a ridurre le emissioni e l’impatto sull’ambiente* nel suo complesso

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo.  
Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Punto di equilibrio

### **Sentenza Corte cost. 1 aprile 2022 n. 85**

E' legittima la norma della Regione Abruzzo 1/2021 che consente, per uso domestico o personale o senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose depositati dalle mareggiate invernali sulle spiagge

La norma impugnata, intervenendo nella prospettiva **dell'economia circolare**, in modo da favorire il riutilizzo del legname spiaggiato e di limitare la quantità finale di rifiuti da smaltire, va considerata non solo conforme alla disciplina statale, ma anche tale da realizzare una forma di **maggiore tutela dell'ambiente**, come tale consentita al legislatore regionale

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Pronunce successive alla novella

### **Sentenza Tar Lombardia del 07/03/2022**

«La necessità di preservare gli habitat naturali nella loro condizione originaria al fine di non arrecare (o limitare) danni irreversibili alla fauna e alla flora selvatiche locali, risulta una ragione assolutamente valida e non contestabile, avuto riguardo al **preminente rilievo del bene «ambiente»**, riconosciuto in modo espresso anche a livello costituzionale a seguito della riforma entrata in vigore in data 9 marzo 2022»

«L'effettuazione di scelte fondate non su elementi certi, ma soltanto di natura potenziale è coerente con la natura prognostica della valutazione ambientale, correttamente orientata dal **principio di precauzione**»

«L'individuazione delle specie autoctone o alloctone è avvenuta con il **supporto scientifico** e la supervisione dell'Ente pubblico a ciò proposto»

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo.  
Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.

## BILANCIAMENTO DEGLI INTERESSI

Pronunce successive alla novella

### **Sentenza Tar Lombardia del 25/03/2022**

La riduzione della tutela e della protezione garantite agli uccelli migratori discendente dall'art. 43, comma 3 della L.R.L. 26/93, rispetto allo standard più elevato previsto dall'art. 21, comma 3, Legge Statale n. 157/92 quale **parametro interposto**, rende costituzionalmente illegittima la normativa regionale per contrasto con l'art. 117, secondo comma, let. S Cost.

L'art. 10 comma 3, legge 157/1992 si pone in contrasto con le previsioni costituzionali relative alla salvaguardia del bene ambiente (art. 3, 9 e 32 Cost.) e con ...gli obiettivi contenuti nella Direttiva europea n. 2009/147/CE, quale **parametro interposto** ai sensi dell'art. 117, primo comma Cost (la deroga al regime di tutela di cui uno Stato membro intende avvalersi deve essere proporzionata alla necessità che la giustificano

Riflessioni sulla necessità della riforma costituzionale alla luce della giurisprudenza e del diritto europeo. Risvolti applicativi e prime pronunce successive alla novella.



# +COMMUNITY

UNA PIATTAFORMA INTELLIGENTE  
PER LO SVILUPPO DEI TERRITORI

**RAFFAELLA QUITADAMO**

Città metropolitana di Milano