

Riserva di procedimento, riserva di amministrazione, ambiente*

Giuseppe Manfredi

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La negazione della riserva di amministrazione. – 3. La progressiva affermazione della riserva di procedimento amministrativo. – 4. *Segue*: le sistemazioni della dottrina e le prospettive dopo Corte cost. n. 116/2020. – 5. La conformazione procedurale dell'ambiente.

1. *Premessa*

La sentenza n. 105 del 2024 è la prima pronuncia con cui la Corte costituzionale si è espressa facendo riferimento agli articoli 9 e 41 della Costituzione riformati dalla legge cost. n. 1 del 2022¹.

Come vedremo questa sentenza costituisce anche un capitolo della vicenda della riserva di procedimento amministrativo, e dunque dà l'occasione di svolgere alcune considerazioni su questa riserva, e sul suo ruolo in materia di ambiente.

2. *La negazione della riserva di amministrazione*

Quando ci si occupa della riserva di procedimento amministrativo (o, se si preferisce, del principio del giusto procedimento) è però necessario fare cenno anche a un secondo concetto, ossia la riserva di amministrazione².

* Relazione al Convegno “L'attività amministrativa al tempo delle transizioni”, Università degli studi di Parma, 15 novembre 2024.

¹ La sentenza ha ricevuto diversi commenti, ad es. da R. Bin, *Il caso Priolo: scelta politica vs. bilanciamento in concreto*, in *Consulta online*, 2024, 1058 ss.; A.O. Cozzi, *La prima applicazione degli artt. 9 e 41 Cost. riformati: il peso della scrittura*, in *Diario di diritto pubblico*, 10.7.2024; L. Kalb, *Continuità dell'attività produttiva in caso di sequestro e tutele costituzionalmente rilevanti: la Corte torna sui limiti del controllo giurisdizionale*, in *Diritto & Giustizia*, n. 11/2024, 4 ss.; G. Giorgini Pignatiello, *L'approccio pilatesco del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente*, in *Dpce on line*, 2024; M. Carducci, *Il duplice “mandato” ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo*, ivi; G. Vivoli, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. “decreto Priolo” alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *ambienteditto.it*, 2024, 261 ss.

² Su cui v. in generale almeno i lavori monografici di D. Vaiano, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1996; S. Spuntarelli, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007; G. Arconzo, *Contributo allo studio*

Detto in estrema sintesi (anche perché si tratta di vicende ampiamente note, a cui sono già state dedicate le solite, proverbiali biblioteche di dottrina) è da quasi un paio di secoli che si discute dell'esistenza o meno di un principio di rango costituzionale che vieti al Parlamento di emanare le cosiddette leggi provvedimento, ossia leggi che in sostanza hanno il contenuto particolare e concreto tipico degli atti amministrativi³.

La questione è stata dibattuta soprattutto durante l'Ottocento, dato che all'epoca in genere si riteneva che ciò che viene definito come l'amministrazione per legge⁴ violasse la separazione dei poteri postulata da Montesquieu, e il principio per cui la legge deve dettare solo precetti generali e astratti.

Questo dibattito aveva appassionato in particolare la dottrina tedesca, in seguito al conflitto degli anni Sessanta del XIX secolo tra Bismarck e il Parlamento prussiano sulla legge di bilancio, che chi si occupa di diritto pubblico ricorda anche perché aveva ispirato la teoria sulla distinzione tra leggi in senso materiale e leggi in senso formale di Laband⁵.

La posizione della dottrina italiana era però sensibilmente diversa: anche se una linea di pensiero impiegava le tesi sulle leggi meramente formali, in particolare riguardo alle leggi di approvazione⁶, già a inizio Novecento non mancava chi, come Mortara, definiva le tesi sui limiti dei poteri del Parlamento in «odore di dottrina tedesco-imperialista»⁷, o chi, come Cammeo, sosteneva che escludere la possibilità di esercizio di funzioni amministrative da parte del Parlamento era un «eccessivo omaggio» alla teoria della separazione dei poteri⁸.

E ciò perché nel diritto italiano la separazione dei poteri non ha mai assunto un rilievo pari a quello che aveva nel diritto tedesco.

sulla funzione legislativa provvedimentale, Milano, 2013.

³ In realtà la nozione di legge provvedimento è complessa e controversa, ma in questa sede non pare necessario svolgere troppi distinguo: in proposito v. comunque almeno M. Losana, *Le leggi provvedimento: un tentativo di sistematizzazione*, in *Oss. fonti*, 2021, 2.

⁴ Ad es. da S. Spuntarelli, *L'Amministrazione*, cit.

⁵ P. Laband, *Il diritto del bilancio sulla base delle disposizioni della Carta costituzionale prussiana alla luce della Costituzione della Confederazione della Germania del nord (1870)*, in Id., *Il diritto del bilancio*, trad. it. Milano, 2007, 5 ss.

⁶ Scontato il riferimento soprattutto allo studio di S. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione (1898)*, che si può leggere in Id., *Scritti minori*, I, Milano, 1950, 47 ss. Questa linea di pensiero per decenni sembrava caduta nel dimenticatoio, ma alla fine del Novecento riguardo alla riserva di procedimento è stata ripresa nelle sentenze nn. 225 e 226 del 1999: delle quali qui però non ci occupiamo, perché a oggi esse non hanno avuto seguito – in proposito v. comunque M. Cecchetti, *Il doppio regime giuridico delle leggi regionali di approvazione dei piani territoriali dei parchi: soluzione «problematica» a problemi antichi*, in *Le Regioni*, 1999, 1034 ss.

⁷ L. Mortara, *Commentario del Codice civile e delle leggi di procedura civile*, I^a, Milano, s.d. ma 1910, 140, nota 1.

⁸ F. Cammeo, *Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del diritto amministrativo*, in *Trattato Orlando*, III, Milano, 1907, 100.

Il conflitto costituzionale del quale s'è appena detto era sorto perché la Prussia era ancora una monarchia costituzionale, in cui vigeva un sistema di tipo dualistico, dove Governo e Parlamento avevano due legittimazioni distinte: ma a partire da metà Ottocento la forma di governo italiana invece si era pacificamente evoluta in senso monistico, dato che durante i governi di Cavour si era affermato in via di prassi il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo⁹.

E sempre Cammeo aveva constatato che in realtà già nell'Ottocento il Parlamento non si limitava a dettare precetti generali e astratti, perché era solito emanare anche atti legislativi aventi contenuto amministrativo¹⁰.

Non a caso nel periodo repubblicano la questione dell'ammissibilità delle leggi provvedimento si è posta per ragioni ben diverse: come noto è accaduto per la prima volta quando l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella decisione n. 6 del 1952 aveva ritenuto che le norme di riforma agraria che disponevano l'espropriazione dei latifondi della Sila senza l'intermediazione di atti amministrativi fossero illegittime perché violavano il diritto alla tutela giurisdizionale riconosciuto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione¹¹.

Ma poco dopo la Corte costituzionale nella sentenza n. 60 del 1957 era giunta a una conclusione opposta, in base alla considerazione che la Costituzione repubblicana non definisce «la funzione legislativa nel senso che essa consista esclusivamente nella produzione di norme giuridiche generali ed astratte», e osservando pure che «la stessa Costituzione contempla, come leggi, taluni atti, che, pur essendo posti in essere collettivamente dalle Camere, non hanno il carattere di atti di produzione di norme giuridiche: tali sono le leggi di approvazione del bilancio e del consuntivo, di concessione dell'esercizio provvisorio del bilancio (Cost., art. 81), le leggi che si limitano ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali (art. 80), la legge che approva lo Statuto di una Regione di diritto comune (art. 123, secondo comma), la legge che risolve un conflitto di interessi tra lo Stato ed una Regione (art. 127); l'art. 43 della Costituzione prevede, poi,

⁹ Cfr. A. Barbera, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.*, 2011, spec. 12 ss.

¹⁰ F. Cammeo, *op. cit.*, 55: il fenomeno in parola si verificava dunque anche nello Stato liberale, a differenza di quanto in seguito avrebbe sostenuto ad es. E. Forsthoff, *Le leggi provvedimento (1955)*, in *Id. Stato di diritto in trasformazione*, trad. it., Milano, 1973, 101 ss.

¹¹ La posizione assunta dall'Adunanza plenaria aveva dato origine a un dibattito a cui aveva partecipato una gran parte della dottrina pubblicistica dell'epoca – v. almeno il commento alla decisione del 1952 di E. Guicciardi, *Ha vinto il diritto!*, in *Giur. it.*, 1952, III[^], 65 ss. Che nell'ordinamento costituzionale vigente la questione della riserva di amministrazione si riproponga per l'esigenza di regolare adeguatamente i rapporti tra le attribuzioni del legislativo e quelle del potere giudiziario è stato sostenuto lucidamente ad es. da F. Cintoni, *Posizioni giuridicamente tutelate nella formazione della legge provvedimento e «valore di legge»*, in Aa.Vv., *Legge in sostituzione di atto amministrativo. Atti preparatori e attuativi di atto legislativo. Responsabilità del legislatore e responsabilità dell'amministrazione e verso l'amministrazione*, Milano, 2001, 103 ss. Cfr., in proposito, di recente, L.R. Perfetti, *Legge-provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 1021 ss.

proprio nella materia che specificamente interessa il presente giudizio, la possibilità che con legge si proceda ad espropriazione di determinate imprese».

A partire da questo momento la giurisprudenza costituzionale nel complesso è rimasta ferma nel negare la configurabilità di una riserva di amministrazione in capo all'esecutivo – e anche se nel nostro ordinamento costituzionale vigesse una rigida separazione dei poteri¹², ridiscutere la questione che qui interessa alla luce di questo principio oggi sarebbe paradossale, perché da ultimo è il Governo che pare volersi ingerire nelle competenze del Parlamento, in particolare impiegando i decreti-legge come mezzo ordinario di produzione normativa¹³.

Eppure vi sono svariate altre ragioni che inducono tuttora parte della dottrina a revocare in dubbio la fondatezza della negazione della riserva di amministrazione¹⁴.

La legittimità delle leggi provvedimento è stata rimessa in discussione a più riprese soprattutto in considerazione del *deficit* di tutela giurisdizionale che era stato rilevato dall'Adunanza plenaria nel 1952¹⁵: d'altra parte anche Mortati, che pure aveva aderito all'orientamento della Consulta, non negava l'esistenza del problema, tant'è che sosteneva che le leggi provvedimento dovrebbero considerarsi ammissibili solo in ipotesi eccezionali, dovrebbero essere assistite da un'adeguata motivazione, ed essere sindacabili per il vizio di eccesso di potere legislativo¹⁶.

In effetti è difficile negare che nei confronti di una misura concreta il giudizio amministrativo quasi sempre offre delle garanzie maggiori di quelle fornite dal giudizio costituzionale – e riguardo alle leggi provvedimento autoapplicative la tutela giurisdizionale dei cittadini può risultare addirittura impossibile¹⁷.

Nondimeno la giurisprudenza costituzionale per decenni, quando non si è limitata ad affermare *tout court* che il controllo della Consulta sulle leggi provvedimento è equivalente a quello del giudice amministrativo sugli atti di amministrazione, ha affrontato il problema tramite il cosiddetto scrutinio stretto di legiti-

¹² Il che non è, com'è stato ribadito di recente da G. D'Amico, D. Tega, *La Costituzione italiana e la separazione dei poteri. Scelte dell'Assemblea costituente tra modelli storici e contesto politico*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2023, 89 ss.

¹³ V. M. Cartabia, *Il Governo "signore delle fonti"?*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, 169 ss.; L. Casini, *Il Governo legislatore*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2023, 149 ss.

¹⁴ Una rassegna degli argomenti che possono essere adottati in tal senso si può leggere in S. Spuntarelli, *L'Amministrazione*, cit., 283 ss.

¹⁵ Tant'è che di recente s'è proposto di tornare – à la Sidney Sonnino – alla decisione dell'Adunanza plenaria del 1952: v. L.M. Tonelli, *Ritorniamo a Cons. St., Ad. Plen., n. 6 del 1952? Legge - provvedimento e tutela giurisdizionale: ancora alla ricerca del giudice che garantisca una tutela piena ed effettiva*, in *Judicium*, 31.1.2025.

¹⁶ C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968, rispettivamente 99, 134 ss., 201 ss.

¹⁷ V. ad es. A. Pace, *Postilla in tema di leggi-provvedimento (autoapplicative)*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3748 ss., che però osserva che ciò vale anche riguardo alle leggi autoapplicative con contenuto normativo anziché provvedimentale.

timità, secondo il quale le leggi in parola discorso possono ritenersi legittime solo quando appaiono giustificate dalla peculiarità del caso su cui intervengono.

Ora, la recente Corte cost. n. 186 del 2022 dimostra che, se questa tecnica di giudizio viene, per così dire, presa sul serio, può comportare un sindacato molto penetrante¹⁸; ma in passato essa è stata applicata in maniera ondivaga, e dunque spesso si è risolta in nulla di più dell'usuale controllo di ragionevolezza, ed è risultata inefficace¹⁹.

3. *La progressiva affermazione della riserva di procedimento amministrativo*

Ciò posto, la ragione per cui non si può trattare la riserva di procedimento amministrativo senza considerare la riserva di amministrazione è presto detta.

Gli è che, nonostante le autorevoli proposte *de iure condendo* che sono state avanzate dalla dottrina²⁰, a tutt'oggi l'emanazione delle leggi provvedimento in genere non è preceduta da procedimenti aperti alla partecipazione degli interessati, e queste leggi non sono motivate.

Sicché, a ordinamento invariato, il giusto procedimento può svolgersi solo avanti una pubblica amministrazione, e dunque la riserva di procedimento finisce per risolversi in una riserva di amministrazione.

Pertanto la giurisprudenza costituzionale per lungo tempo ha ritenuto che anch'essa va a collidere con i principi affermati nella sentenza n. 60 del 1957²¹, e solo da ultimo è parsa propensa a riconsiderare la questione – forse anche perché, per quanto s'è appena detto, a differenza di quanto è accaduto per la tutela giurisdizionale, non è facile trovare un qualche succedaneo per il giusto procedimento amministrativo.

Ma procediamo con ordine: si sa che la Consulta, nella nota sentenza n. 13 del 1962 sulla legge urbanistica della Valle d'Aosta, aveva configurato la partecipazione al procedimento come «un principio “dell'ordinamento giuridico dello

¹⁸ Sulla sentenza n. 186 v. i commenti di G.U. Rescigno, *Quattro distinte ragioni (una fondamentale) per dichiarare incostituzionale con la sentenza n. 186 del 2022 una legge-provvedimento*, e di A.G. Arabia, *La Corte ritorna sul tema della motivazione della legge, ovvero sulla necessità «che siano intelleggibili all'esterno le ragioni» alla base di una disposizione-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2022, rispettivamente 2074 ss. e 2709 ss.

¹⁹ V., fra i tanti, C. Pinelli, *Cronaca di uno scrutinio stretto annunciato*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3739 s.; R. Manfellotti, *Qualche ombra sull'effettività della tutela giurisdizionale avverso le leggi provvedimento*, *ivi*, 3740 ss., e, più ampiamente, F. Zammartino, *Legge provvedimento e tutela dei diritti. Aspetti e problematiche nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 2023, e G. Arconzo, *Contributo*, cit., 184 ss., che svolge anche una puntuale rassegna di casi in cui la Corte ha applicato questo scrutinio: con gli esiti altalenanti di cui si dice nel testo.

²⁰ In particolare da C. Mortati, *Le leggi*, cit., 127 ss. Nella letteratura recente v. almeno D. Scopelliti, *Leggi-provvedimento e istruttoria legislativa: una prospettiva «partecipativa»*, *rileggendo Cammeo e Mortati*, in *Nuove autonomie*, 2025, 275 ss.

²¹ Anche su riserva di procedimento e giusto procedimento non mancano lavori monografici, quale quello di L. Pedullà, *Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*, Bologna, 2023.

Stato” (limitante, perciò, la potestà legislativa regionale anche piena, ma derogabile all’occorrenza dalla legge statale)»²².

È però altrettanto noto che, dopo questa pronuncia, la giurisprudenza costituzionale per decenni ha negato il rilievo costituzionale del principio in discorso: già nella sentenza n. 59 del 1965. La Corte aveva chiarito che ciò è dovuto al fatto che esso non può considerarsi «ancorat(o) ad una inesistente “riserva” a favore della Amministrazione»²³.

Questo indirizzo ha però iniziato a mostrare qualche incrinatura a partire dalla fine degli anni Ottanta, nelle sentenze che dichiarano l’illegittimità costituzionale di alcune ipotesi di destituzione automatica dal pubblico impiego a fronte della condanna per determinati reati, oppure, sempre a fronte di una qualche condanna, di ipotesi di incandidabilità alle competizioni elettorali.

Ad esempio, già nella prima pronuncia che va in questo senso, la n. 971 del 1988, si rileva che «l’ordinamento appa(re) vieppiù orientato, oggi, verso la esclusione di sanzioni rigide, avulse da un confacente rapporto di adeguatezza col caso concreto», e pertanto si afferma che la «indispensabile gradualità sanzionatoria ... importa...che le valutazioni relative siano ricondotte, ognora, alla naturale sede di valutazione: il procedimento disciplinare, in difetto di che ogni relativa norma risulta incoerente, per il suo automatismo, e conseguentemente irrazionale, ex art. 3 Cost.»²⁴.

Nel decennio successivo nelle sentenze ascrivibili a questo indirizzo si inizia poi a fare riferimento al principio del giusto procedimento.

Ciò avviene in particolare nella sentenza n. 57 del 1995, in cui si sostiene «che il “giusto procedimento” in quanto tale non può dirsi un principio assistito in assoluto da garanzia costituzionale», ma al contempo si afferma che esso «costituisce sempre almeno un criterio di orientamento, come per il legislatore così per l’interprete».

E sempre in questa sentenza si inizia anche a prendere come parametro la disciplina della partecipazione prevista nella legge n. 241 del 1990, osservando

²² V. Crisafulli, *Principio di legalità e “giusto procedimento”*, in *Giur. cost.*, 1962, 135 s. Sulle tesi di Crisafulli v., da ultimo, G.P. Dolso, *La nuova riforma dell’attività amministrativa. Riflessioni a partire da Vezio Crisafulli: principio di legalità e giusto procedimento*, in *ambienteditto.it*, 2020, 4.

²³ V., in proposito, C. Pinelli, *Art. 97, co. I, Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1994, 63, che osserva che dopo la sentenza del 1965 per lungo tempo «le fortune giurisprudenziali del giusto procedimento saranno strettamente associate, se non subordinate, all’ipotesi della sussistenza di un divieto costituzionale di leggi a contenuto particolare». Su questi orientamenti della giurisprudenza costituzionale v., fra i tanti, almeno G. Scialoja, *Il principio del “giusto procedimento” fra giudice costituzionale e giudice amministrativo*, in *Jus*, 1986, 291 ss.; A. Pubusa, *La procedura di formazione degli atti individuali*, e G. Sala, *Regole costituzionali dell’azione amministrativa e principio del “giusto procedimento” nella giurisprudenza dei T.a.r.*, entrambi in U. Allegretti, A. Orsi Battaglini, D. Sorace (a cura di), *Diritto amministrativo e giustizia amministrativa nel bilancio di un decennio di giurisprudenza*, Rimini, 1987, II, rispettivamente 685 ss. e 703 ss.

²⁴ Su queste pronunzie cfr. F.G. Scoca, *Condizioni e limiti alla funzione legislativa nella disciplina della pubblica amministrazione. Riflettendo sul pensiero di Aldo M. Sandulli*, in *Aa.Vv., Aldo M. Sandulli. Attualità del pensiero giuridico del maestro*, Milano, 2004, 187.

che «la necessità di comunicare l'avvio di una fase conoscitiva» è «riconducibile all'art. 7, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, che ha carattere generale ed è quindi integrativa anche di procedimenti amministrativi disciplinati da disposizioni anteriori»²⁵.

Nei primi anni di questo secolo cominciano poi a registrarsi pronunzie che in modi diversi affermano la valenza costituzionale del giusto procedimento: e ciò a partire da Corte cost. n. 104 del 2006²⁶, ove una declaratoria di illegittimità di una norma di legge statale si basa sull'asserto della valenza costituzionale del principio di pubblicità, sostenendo che esso «ha assunto, specie dopo l'entrata in vigore della legge 241/1990 ... il valore di un principio generale, che attua sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti dell'amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.)».

La legge n. 241 viene poi richiamata anche nelle sentenze nn. 103 e 104 del 2007²⁷.

Giova ricordare soprattutto che la sentenza n. 103 dichiara illegittima un'altra norma di legge statale affermando la valenza costituzionale del contraddittorio procedimentale: «deve ... ritenersi necessario che ... sia comunque garantita la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti», perché «l'esistenza di una preventiva fase valutativa si presenta essenziale anche per assicurare, specie dopo l'entrata in vigore della legge 7 agosto 1990, n. 241 ... il rispetto dei principi del giusto procedimento, all'esito del quale dovrà essere adottato un atto motivato che, a prescindere dalla sua natura giuridica, di diritto pubblico o di diritto privato, consenta comunque un controllo giurisdizionale».

4. *Segue: le sistemazioni della dottrina e le prospettive dopo Corte cost. n. 116/2020*

Sempre a partire dagli anni Novanta la dottrina ha elaborato tesi che possono servire come chiavi di lettura degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale dei quali s'è appena detto.

²⁵ Sulle altre sentenze che in questo periodo vanno nello stesso senso sia permesso rinviare al ns. *Giusto procedimento e interpretazioni della Costituzione*, in *Foro amm.-T.a.r.*, 2007, 2707 ss., e v. A. Mitrotti, "Riserva di Amministrazione" versus "Amministrazione per legge". Tendenze ed evoluzioni tra prassi politica, giurisprudenza ed una rilettura dogmatica, in *Nomos*, n. 3/2020.

²⁶ Su cui v. B.G. Mattarella, *Il rilievo costituzionale del principio di pubblicità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 171 ss.

²⁷ Su queste due sentenze v. F. Jorio, *Lo spoil system viene nuovamente ridisegnato dal Giudice delle leggi con le sentenze nn. 103 e 104 del 2007*, in *federalismi.it*, n. 8/2007.

Da un lato si era rappresentato che la legge generale sul procedimento «può essere considerata come il primo nucleo della nuova costituzione dell'amministrazione»²⁸ – seguendo una linea di pensiero che fa capo in particolare a Benvenuti²⁹, e che sviluppava le precoci intuizioni di Esposito secondo cui dal complessivo sistema della Costituzione si evince il riconoscimento dei «diritti fondamentali dei cittadini alla democraticità, alla legalità, alla imparzialità o alla attività economica della P.A.»³⁰.

E dall'altro lato si era previsto che questo testo normativo avrebbe inciso sull'interpretazione delle norme costituzionali in tema di attività amministrativa, perché tra la Costituzione e la legislazione ordinaria si sarebbe venuto a creare «un processo circolare», nel quale «le indicazioni della Costituzione vengono sviluppate dal legislatore ordinario, e a sua volta quest'ultimo contribuisce alla determinazione del significato delle disposizioni costituzionali»³¹.

Una variante di questa tesi sosteneva poi che dopo la legge n. 241 non si può escludere *a priori* che possano esservi eccezionali ragioni politiche che giustifichino una deroga alla riserva di procedimento³²: a questa stregua la presenza della legge n. 241 non reca dunque a una «riserva definitiva» di procedimento, ma, piuttosto, «si trasforma in un parametro di ragionevolezza» degli interventi normativi che derogano alla riserva³³.

Ora, anche negli scorsi anni nella giurisprudenza costituzionale non sono mancate pronunzie che in modi diversi presuppongono l'esistenza di una riser-

²⁸ G. Pastori, *Riforme istituzionali e concezione dell'amministrazione*, In Aa. Vv., *Le ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, Milano, 1995, 73 ss., ora in Id., *Scritti scelti*, Napoli, 2010, II, 537 ss.: dello stesso a. v. in proposito almeno anche *Statuto dell'amministrazione e disciplina legislativa*, in Aa.Vv., *Condizioni e limiti alla funzione legislativa nella disciplina della pubblica amministrazione*, Milano, 2005, 3 ss. Per una considerazione complessiva dei diversi argomenti che possono fondare la valenza costituzionale del giusto procedimento, v., nella letteratura recente, in particolare le osservazioni di L. Pedullà, *Contributo*, cit., spec. 187 ss.

²⁹ V. C. Pinelli, *Art. 97*, cit., 176 ss.

³⁰ C. Esposito, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, che può leggersi in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 250.

³¹ G. Morbidelli, *Note sulla riserva di procedimento amministrativo*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, I, 1992, 675: analogo ragionamento viene svolto più sinteticamente dell'a. ne *Il procedimento amministrativo*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2001, II, 1318 s. V., in questo senso, pure D. Vaiano, *La riserva*, cit., 95 ss. e *passim*, e, se si vuole, cfr. anche il ns. *Giusto procedimento*, cit. Una disamina critica di queste tesi, e delle loro implicazioni, si legge in M. Dogliani, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. pub.*, 2000, 673 ss. Sulle interazioni che in generale si verificano tra legislazione e interpretazione costituzionale v. in generale R. Bin, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, spec. 24 ss., e S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*, Bologna, 2004, 445.

³² Come viene prospettato da D. Vaiano, *La riserva*, cit., 92 ss.: cfr. in proposito anche le considerazioni di M. Dogliani, *Riserva*, cit., 693 ss.

³³ Così M. Dogliani, *Riserva*, cit., 695. L'a. però sostiene che l'innesto della riserva di procedimento nel giudizio di ragionevolezza potrebbe recare a pronunzie viziate da soggettivismo – con tutto quanto ne segue riguardo ai ben noti problemi della certezza del diritto, nonché dei rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale, tra politica e giustizia, etc.: ma a ben vedere questo rischio pare già insito in ogni giudizio di ragionevolezza, sicché la presenza del parametro in discorso alla fin fine non sposta i termini della questione.

va di procedimento amministrativo³⁴, e tra esse quella di maggior interesse è senz'altro la nota sentenza n. 116 del 2020³⁵.

Pur precisando prudentemente di «non mettere in discussione il tema della “riserva di amministrazione”», questa sentenza ha ritenuto viziata per irragionevolezza l'approvazione *ex lege* di un atto di programmazione inerente la sanità della Regione Molise in base alla considerazione che, se una materia «per la stessa conformazione che il legislatore le ha dato, si presenta con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto», e a quella che nel caso esaminato «non vi è dubbio ... che l'oggetto della legificazione abbia tutte le caratteristiche di una materia ragionevolmente inquadrabile fra quelle *naturaliter* amministrative, come del resto ritenuto dallo stesso legislatore statale del 2014».

La ragione principale della declaratoria di illegittimità consiste dunque nel fatto che l'approvazione *ex lege* del programma non ha consentito la partecipazione al procedimento – viene sì richiamato pure l'argomento del *deficit* di tutela giurisdizionale (pur ricordando, ancora una volta prudentemente, che la tutela non viene meno per il trasferimento del contenzioso alla giurisdizione costituzionale), ma sull'assunto che la tutela delle pretese partecipative «costituisce il naturale oggetto del vaglio del giudice amministrativo».

La sentenza n. 116 è stata oggetto di diverse critiche, in particolare da parte di chi ha osservato che non è chiaro il fondamento costituzionale degli asseriti del-

³⁴ Sulle principali sentenze degli scorsi anni che vanno in questo senso v. almeno D. D'Orsogna, *Coalescenze della funzione amministrativa*, in *Ceridap*, 2024, 2, 1 ss.; S. Spuntarelli, *Il Parlamento amministratore*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2023, 121 ss.; F. Cortese, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, 2018, 759 ss.; A. Sau, *L'irragionevolezza delle leggi provvedimento: la riserva di amministrazione c'è ma non si vede*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 71 ss.; C. Fragomeni, *Il dibattito attuale sulla configurabilità della riserva di partecipazione*, in *Dir. econ.*, 2024, 351 ss.

³⁵ Che non a caso è stata oggetto di numerosi commenti: ad es., da parte di C. Pinelli, *Dallo scrutinio stretto all'omaggio al giudice amministrativo*, in *Giur. cost.*, 2020, 1318 ss.; M.P. Chiti, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza costituzionale del giudice Coraggio*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2022, 193 ss.; C. Fragomeni, *Il dibattito*, cit., A. Mitrotti, *Riserva*, cit.; C. Chiarello, *Una possibile apertura della Corte costituzionale alla riserva di procedimento amministrativo*, in *Giur. cost.*, 2021, 2959 ss.; E. Rinaldi, *Leggi provvedimento e statuto costituzionale dell'amministrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2023, 140 ss.; F. Ferrari, *Il giudizio comparativo tra atti colpisce anche la fonte primaria statale: ancora su riserva di amministrazione e leggi-provvedimento (nota a C. cost. n. 116 del 2020)*, in *Forum quad. cost.*, 2020, 135 ss.; B.G. Di Mauro, *Una nuova stagione per le leggi provvedimento? Le leggi provvedimento nel panorama sociale e giuridico italiano dalla prospettiva dei diritti: dall'erosione del sindacato stretto di costituzionalità alla slatentizzazione della riserva di amministrazione*, in *P.A. Persona e amm.*, 2021, 310 ss.; S. Caldarelli, *L'illegittimità costituzionale della legge-provvedimento e la “riserva” di procedimento amministrativo*, in *Giustizia Insieme*, 22.7.2020.

la Corte³⁶; e anche chi l'ha accolta con favore comunque ha mostrato perplessità di fronte alla nozione di materie "*naturaliter* amministrative"³⁷.

In effetti questa formula non è del tutto perspicua, ma sembra plausibile che con essa si faccia riferimento alle materie in cui è prevista la partecipazione al procedimento.

Sennonché dopo l'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 la partecipazione è divenuta la regola generale di tutti i procedimenti amministrativi, salvo quelli che sono esclusi dall'applicazione delle norme del Capo III della legge dall'art. 13 – ma per una gran parte delle procedure escluse la partecipazione è comunque prevista da norme speciali: per le procedure tributarie l'art. 6-*bis* dello statuto dei diritti del contribuente afferma il principio del contraddittorio, per quelle intese all'emanazione degli atti generali, di pianificazione e di programmazione le leggi di settore da sempre prevedono fasi di osservazioni dei privati ispirate al modello della legge urbanistica del 1942, e anche per quelle che sono intese all'emanazione degli atti normativi delle autorità indipendenti non mancano svariate forme di partecipazione, in genere previste dalle stesse *authorities*.

A questa stregua la nozione in discorso finisce dunque per avere un campo di applicazione amplissimo³⁸, da cui esula non molto di più dei casi dei quali diceva la sentenza n. 60 del 1957, in cui è la stessa Costituzione a prevedere l'emanazione con legge di atti che non producono norme giuridiche.

Si può però ipotizzare che la Consulta abbia considerato i ragionamenti che sono alla base delle opinioni dottrinali delle quali si è detto poco più sopra, sul "processo circolare" in cui l'interpretazione della Costituzione finisce per essere condizionata dalle scelte del legislatore ordinario.

E che abbia seguito in particolare la tesi sull'innesto della riserva di procedimento nel giudizio di ragionevolezza, sicché, come s'è appena visto, la "conformazione procedurale" data a una materia dal legislatore non implica una riserva definitiva di procedimento, perché una deroga può essere giustificata da qualche ragione eccezionale.

In effetti la sentenza in discorso finisce con l'affermare che la conformazione di una materia «deve essere tenuto(a) in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa ... di un intervento normativo diretto» – e a questa valenza non definitiva della conformazione procedurale probabilmente si ricollegano anche i *caveat* che segnalano che non si vuole mettere in discussione né la tradizionale negazione della riserva di amministrazione, e che la

³⁶ Così C. Pinelli, *Dallo scrutinio*, cit.

³⁷ V., ad es., C. Chiariello, *Una possibile apertura*, cit., e le analoghe considerazioni di C. Fragomeni, *Il dibattito*, cit.

³⁸ Com'è stato postulato sempre da C. Pinelli, *Dallo scrutinio*, cit.

tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini non viene meno se il relativo contenzioso si svolge avanti la giustizia costituzionale.

5. La conformazione procedurale dell'ambiente

Tornando ora alla sentenza n. 105 del 2024, è quasi inutile rappresentare che anche l'ambiente può senz'altro rientrare nel novero delle materie *naturaliter* amministrative.

E ciò non solo perché il vigente Codice dell'ambiente prevede che le scelte che riguardano questa materia devono passare attraverso procedure articolate e aperte alla partecipazione dei cittadini, quali le procedure di v.i.a., v.a.s. e a.i.a., ma anche perché la partecipazione ai processi decisionali in materia di ambiente è prevista già a livello sovranazionale, e, in particolare, dal diritto eurounitario, o unionale, oltre che dalla Convenzione di Aarhus ratificata in Italia sin dal 2001, la quale a sua volta recepisce i principi sanciti della dichiarazione di Rio³⁹.

Ora, la fattispecie che viene esaminata nella sentenza n. 105 si ricollega agli interventi legislativi sul notorio caso Ilva, che per molti versi sono stati considerati decisamente opinabili⁴⁰: ma ai nostri fini essa ovviamente interessa per quanto se ne può desumere riguardo alla riserva di procedimento in tema di ambiente.

Come noto il d.l. n. 207 del 2012, per salvaguardare l'occupazione e la produzione nello stabilimento dell'Ilva, ha consentito la prosecuzione dell'attività nonostante i provvedimenti di sequestro che erano stati emanati dal G.I.P. di Taranto⁴¹.

Le vicende che ne sono seguite sono altrettanto note: con la sentenza n. 85 del 2013 la Corte ha mandato indenne il decreto dalle censure di costituzionalità sollevate dal Tribunale di Taranto, in particolare sulla base della considerazione che il bilanciamento tra diritto al lavoro e diritto alla salute può avvenire trovando un «punto di equilibrio ... dinamico e non prefissato in anticipo» tramite il procedimento amministrativo inteso all'emanazione dell'autorizzazione integrata ambientale.

La prosecuzione dell'attività per non più di trentasei mesi era infatti subordinata all'emanazione di un'a.i.a. rilasciata in sede di riesame dal Ministero

³⁹ Pure qui si potrebbero citare le solite biblioteche di dottrina, ma si preferisce rinviare – anche per puntuali riferimenti all'ampia letteratura che si è occupata della questione – al lavoro monografico di S.A. Frego Luppi, *Giusto procedimento e amministrazione dell'ambiente*, Napoli, 2018.

⁴⁰ V., in proposito, almeno M. Massa, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso Ilva*, in *Oss. fonti*, n. 2/2013.

⁴¹ Per precisione va detto che l'art. 1 del d.l. n. 207 prevede norme generali per gli stabilimenti di interesse strategico nazionale, ma l'art. 3 detta una previsione di attuazione dedicata specificamente all'Ilva: com'era stato sottolineato prontamente da G. Arconzo, *Note critiche sul "decreto legge ad Ilva", tra legislazione provvedimento, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, 1.

dell'ambiente, ai fini del risanamento degli impianti dello stabilimento: autorizzazione integrata che secondo la Corte è un atto amministrativo «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»⁴².

La valenza del procedimento amministrativo nella materia dell'ambiente è stata poi confermata anche dalla sentenza n. 58 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità di un nuovo d.l., il n. 92 del 2015, che voleva consentire la prosecuzione dell'attività dello stabilimento di Taranto nonostante un sequestro penale, ma solo tramite un piano di risanamento redatto dall'impresa destinataria del sequestro: e, dunque, senza il procedimento previsto dal d.l. n. 207 del 2012, ossia senza nessuna forma di partecipazione dei soggetti pubblici e privati interessati⁴³.

La sentenza n. 105 si occupa di un caso analogo a quello dell'Ilva, ossia del sequestro giudiziario dell'impianto di depurazione di un altro stabilimento industriale dichiarato anch'esso di interesse strategico nazionale.

In questo caso al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dello stabilimento è stato emanato un decreto interministeriale ai sensi del comma 1-*bis* 1 dell'art. 104 delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale come modificato dal d.l. n. 2 del 2023, che prevede che «il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi».

Ora, la sentenza non manca di precisare che rispetto alle pronunzie sul caso dell'Ilva sono mutati i parametri costituzionali, perché «la riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa. Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela

⁴² V., in proposito, per tutti, E. Rinaldi, *Leggi provvedimento*, cit., 161 ss. Anche sulla vicenda dell'Ilva nella giurisprudenza costituzionale v'è ampia letteratura, ma v., riassuntivamente, almeno lo studio di T. Guarnier, *Della ponderazione di un valore "primario". Il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2018, 173 ss., e, sull'a.i.a. in riesame, E. Frediani, *Autorizzazione integrata ambientale e tutela "sistemica" nella vicenda dell'Ilva di Taranto*, in *Federalismi*, n. 15 del 2013.

⁴³ Cfr. T. Guarnier, *Della ponderazione*, cit., 187 ss.

oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche ... agli interessi delle future generazioni ... per altro verso, la tutela dell'ambiente – nell'interesse, ancora, dei singoli e della collettività nel momento presente, nonché di chi ancora non è nato – assurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può «recare danno» – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. – alla salute e all'ambiente».

Ma queste considerazioni non paiono avere inciso più di tanto sul giudizio della Corte.

La sentenza infatti rileva che, a differenza dell'art. 1 del d.l. n. 207 del 2012, l'art. 104 delle disposizioni di attuazione del C.P.P. «non condiziona ... la prosecuzione dell'attività dello stabilimento o impianto sequestrato al rispetto delle prescrizioni dell'a.i.a. riesaminata ... bensì all'osservanza di generiche «misure di bilanciamento», sicché fa difetto una procedura in cui trovino applicazione «i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l'intero sistema normativo ambientale».

E sottolinea che il procedimento di a.i.a. garantisce «i profili della necessaria pubblicità e partecipazione dei cittadini in genere, e comunque di tutti i soggetti interessati al procedimento... unitamente alla necessità di accurate analisi della situazione fattuale sulle quali deve essere basata ogni decisione autorizzativa di attività», i quali sono «costantemente sottolineati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela dell'ambiente, che – essa pure ispirandosi largamente ai principi enunciati dalla Convenzione di Aarhus – deduce tali profili “procedimentali” dagli obblighi positivi di tutela del diritto alla vita privata di cui all'art. 8 Cedu» – e in proposito richiama pure la recente sentenza della Corte Edu del 9 aprile 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* e altri contro Svizzera.

Ciò nondimeno ritiene che le criticità inerenti gli aspetti procedimentali possono essere superate tramite una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 104, perché comunque le misure di bilanciamento previste da questa disposizione devono essere precedute «– conformemente alle indicazioni derivanti dalle fonti internazionali sopra ricordate – da adeguata attività istruttoria, e dovrà essere sorretta da una congrua motivazione, che dia conto tra l'altro delle risultanze dell'istruttoria, ai sensi di quanto previsto in via generale dall'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Sicché si limita a dichiarare illegittimo l'art. 104 solo nella parte in cui non prevede un termine di efficacia di queste misure, perché la mancanza di questo termine si risolve in «un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordi-

nario, e affidato a una disposizione dai contorni del tutto generici: come tali inidonei ad assicurare che, a regime, l'esercizio dell'attività di tali stabilimenti e impianti si svolga senza recare pregiudizio alla salute e all'ambiente»; e con una pronuncia additiva indica questo termine nei trentasei mesi che sono previsti dall'art. 1 del d.l. n. 207.

Questa decisione non manca di suscitare diverse perplessità.

E non tanto perché, come s'è già accennato, si ha l'impressione che la riforma costituzionale – che come s'è visto viene puntualmente citata nella sentenza – abbia condizionato punto o poco le scelte della Corte: dal che potrebbe desumersi che i giudici costituzionali hanno ritenuto che la legge costituzionale n.1 del 2022 abbia una valenza solo ricognitiva di orientamenti maturati già da tempo nella giurisprudenza costituzionale.

Ma, anche a prescindere dal fatto che si sapeva da tempo che questa è una delle opzioni interpretative delle formule introdotte tre anni fa nella Costituzione, dato che la dottrina si era subito divisa tra chi sostiene che esse abbiano una valenza meramente dichiarativa, e chi invece sostiene che abbiano valenza innovativa, non si può escludere che i Giudici abbiano ritenuto che la riforma del 2022 non rileva solo nel caso di specie, sicché solo le prossime sentenze potranno chiarire l'orientamento della Consulta⁴⁴.

Ai nostri fini interessa però soprattutto rilevare che l'esito più coerente dell'*iter* argomentativo seguito dalla Corte sarebbe stata la declaratoria di illegittimità dell'art. 104 ove non prevede che le misure di bilanciamento debbano essere adottate tramite la procedura di a.i.a.⁴⁵

Nondimeno, la sentenza n. 105 in definitiva non nega, ma, anzi, conferma quella che – se si vuole riprendere il lessico di Corte cost. n. 116 del 2020 – si può definire come la necessaria conformazione procedurale dell'ambiente.

E ciò non soltanto perché questa decisione precisa che la deroga al regime dell'a.i.a. previsto dal Codice dell'ambiente può essere solo temporanea.

Ma pure perché afferma che, anche applicando il peculiare regime derogatorio previsto dall'art. 104 delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale, nell'emanazione delle misure di bilanciamento i principi dettati dalla

⁴⁴ E ovviamente in questa sede non si può affrontare un discorso che ci porterebbe troppo lontano dalle finalità di questo scritto. Sui termini del dibattito riguardo alla riforma costituzionale del 2022 v. E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2022, 1 ss.; e, tra i numerosi contributi a questo dibattito, v. almeno quelli di F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. econ.*, 2022, 15 ss.; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. cost.*, 2021, 285 ss.; G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, n. 16/2021; L. Cuocolo, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE online*, 2022, 1071 ss.

⁴⁵ Ed è anche per questa ragione che la sentenza ha ricevuto critiche in una parte dei commenti citati nella nt. 2.

convenzione di Aarhus possono comunque trovare attuazione per il tramite della disciplina generale del procedimento amministrativo dettata dalla legge n. 241: la quale, a ben vedere, ai fini della «adeguata attività istruttoria» richiamata dalla Corte, prevede pure la partecipazione dei destinatari del provvedimento e dei portatori di interessi diffusi.

D'altro canto, una conformazione siffatta appare ineludibile, perché una gran parte della dottrina – anche a prescindere da considerazioni sulla valenza dichiarativa o innovativa della legge cost. n. 1 del 2022 – concorda sul fatto che pure dopo la riforma l'ambiente è ben lungi dall'essere divenuto quel valore tiranno paventato nella sentenza n. 85 del 2013, e dunque che esso continua a doversi confrontare, e bilanciare, con gli altri interessi e valori riconosciuti e tutelati dalla nostra Costituzione, la quale non ha perso il suo carattere pluralistico⁴⁶.

E il procedimento amministrativo continua a essere lo strumento più consono all'esigenza di svolgere questo confronto e questo bilanciamento in modo dinamico, e adeguato al caso concreto.

Per quanto qui maggiormente interessa va poi detto che pure in base alla sentenza n. 105 sembra che la riserva di procedimento (e di conserva anche la riserva di amministrazione), pur se nella forma non definitiva della quale s'è detto, si stia avviando a divenire la regola generale dell'azione dei pubblici poteri: anche se ovviamente non è facile prevedere con esattezza come si orienterà in futuro la giurisprudenza costituzionale, dato che s'è visto che su questi argomenti gli orientamenti della Corte costituiscono una sorta di mondo mutabile e leggero.

⁴⁶ V., in questo senso, F. Cintioli, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice*, in *Dir. econ.*, 2024, 11 ss.; e M. Ramajoli., *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in Aa.Vv., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 169 ss., e cfr. F. De Leonardis, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, 303, che, pur sostenendo che dopo la riforma del 2022 l'ambiente dovrebbe avere un peso maggiore, non nega l'esigenza di un bilanciamento con altri valori costituzionali.

Giuseppe Manfredi - Abstract

Riserva di procedimento, riserva di amministrazione, ambiente

Il contributo esamina l'evoluzione del rapporto tra riserva di amministrazione, riserva di procedimento e tutela dell'ambiente, evidenziando come la dimensione procedurale assuma un ruolo crescente nell'azione pubblica e nel bilanciamento degli interessi costituzionali.

Procedural Reserve, Administrative Reserve, and the Environment

The article explores the evolving relationship between the administrative reserve, the procedural reserve, and environmental protection, highlighting the increasing centrality of procedural dynamics in public action and in balancing constitutional interests.