



VALERIA DE SANTIS \*

## LA COSTITUZIONE DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA. CONSIDERAZIONI INTORNO AL NOVELLATO ART. 41 DELLA COSTITUZIONE \*\*

**Abstract [It]:** La riforma dell'art. 41 Cost. introduce molti elementi di riflessione che contribuiscono a dare concretezza alla rinnovata scelta valoriale e alla proiezione al futuro del nuovo co. 3 art. 9 della Costituzione. Al dovere di tutela dell'ambiente posto in capo alla Repubblica e che coinvolge solidalmente tutti i soggetti dell'ordinamento, corrisponde infatti un ri-assessment anche dei rapporti tra Stato ed economia. Attraverso il concetto di transizione ecologica, che supera il principio dello sviluppo sostenibile, il novellato art. 41 Cost., senza mettere in discussione il principio della libertà dell'iniziativa economica, impone di fare degli obiettivi ambientali il fulcro di ogni decisione pubblica, riconoscendo così concreta primarietà al valore ambientale.

**Abstract [En]:** The reform of the art. 41 of the Constitution introduces many reflection elements thus contributing to give concreteness to the renewed choice of values of the new paragraph 3 of the Constitution. art. 9 projecting it into the future. The duty to protect the environment jointly involves all the subjects of the republican system effectively requiring a readjustment of the relations between the state and the economy. Through the concept of ecological transition, which goes beyond the principle of sustainable development, the new article 41 of the Constitution, without questioning the principle of freedom of economic initiative, requires that environmental objectives be made the focus of every public decision, thus recognizing the concrete primacy of environmental values.

**Parole chiave:** Libertà di iniziativa economica, Valore ambientale, Transizione ecologica, Programmi e controlli.

**Keywords:** Freedom of Economic Initiative, Environmental Value, Ecological Transition, Programs and Controls.

**SOMMARIO:** 1. Considerazioni introduttive. Il significato storico-culturale della riforma: interrogativi su ambiente e sviluppo a seguito della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. – 2. Iniziativa economica progresso e proiezione al futuro – 3. L'ambiente come limite: il principio di non arrecare danno – 4. L'endiadi salute – ambiente: la dimensione antropocentrica della tutela dell'ambiente – 5. La "fondamentalità" dell'ambiente e limiti planetari – 6. Primarietà dell'ambiente (–salute) e bilanciamento – 7. Le modifiche all'art. 41 co. 3 Cost.: il principio di sostenibilità – 8. Oltre lo sviluppo sostenibile: transizione ecologica ed equità – 9. Transizione ecologica e la risposta alla crisi. Il meccanismo di ripresa e resilienza: una nuova visione per una Unione politica? – 10. Programmi e controlli per la transizione ecologica – 11. Conclusioni: il ritorno dello Stato e istanze di democratizzazione dell'economia.

\* Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico - Università degli Studi di Napoli 'Parthenope'.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Considerazioni introduttive. Il significato storico-culturale della riforma: interrogativi su ambiente e sviluppo a seguito della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

La Costituzione del 1948 vede la luce in un'epoca in cui la crisi ambientale e quella climatica erano ancora molto lontane e non emergeva, di certo, l'esigenza di definire il rapporto tra uomo e natura. Soprattutto, l'ambiente non *poteva* essere considerato in quel momento storico un *valore* in sé, ossia a prescindere dalla dimensione produttiva o da quella paesaggistico - culturale.

Nella versione originaria della Costituzione il rapporto tra uomo, territorio e ambiente emerge in riferimento ai vincoli e agli obblighi di conformazione che la legge può imporre alla proprietà terriera e alle fonti di energia. Sotto il profilo produttivo ed economico, l'ambiente viene in considerazione come l'insieme delle materie prime necessarie alla produzione ed eventualmente oggetto di conformazione in presenza di interessi di carattere generale (artt. 42, 43 e 44 Cost.). Inoltre, attraverso il paesaggio, l'ambiente assume rilievo in quanto espressione dell'interazione tra azione umana e natura, come eredità che lega le comunità e definisce la Nazione<sup>1</sup>.

Solo in via evolutiva ed interpretativa il paesaggio, come noto, è diventato "forma del territorio" la cui tutela include progressivamente, bellezze naturali, urbanistica e ambiente<sup>2</sup>. La distinzione tra paesaggio ed ambiente è stata acquisita da tempo e, dunque, per molti versi, la riforma del 2022 rappresenta il precipitato di acquisizioni giurisprudenziali e legislative consolidate. Tale circostanza non rende comunque superflua la riforma<sup>3</sup> se si tiene conto che la Costituzione non è solo uno tra i diversi atti normativi che definiscono l'ordinamento, ma che essa - come afferma Häberle - costituisce (anche) un'acquisizione

<sup>1</sup> Sul punto, cfr. F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1975, p 446 ss.; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, 1995, Torino, Utet, 573; L. PASSERI, *Art. 138*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004, 528; G. F. CARTEI, *Il Paesaggio*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, Giuffrè, 2003, 2110; E. BOSCOLO, *Appunti sulla nozione giuridica di paesaggio identitario*, in *Urban. e appalti*, 2008, p 797 ss.; ID., *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio «a strati»*, in *Riv. giur. urb.*, n.1/2009, p 57 ss.; G. SEVERINI, *La tutela costituzionale del paesaggio*, in S. BATTINI et al. (a cura di), *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, Giappichelli, 2013, p 33 ss.; M. G. RODOMONTE, *Beni paesaggistici*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto ambientale*, Bologna, Il Mulino, 2016, p 269 ss.; G. CERRINA FERONI, *La dimensione culturale-identitaria di paesaggio. Uno sguardo giuridico comparato* in M. FRANK, M. PILUTTI NAMER (a cura di) *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020) Ricezione, criticità, prospettive*, Venezia, Edizioni ca' Foscari, 2021, p 101 ss.; P. MARZARO, *Paesaggio*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, Cedam, 2015, p 315 ss.

<sup>2</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, 508; ID., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, in part. 3 e ss., sull'evoluzione del concetto di paesaggio in part., G.L. CONTI, *Dal Paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2010.

<sup>3</sup> Di tale avviso, invece, C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, 137 e ss.; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it - paper*, 1.7.2021, 1 ss.; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it - paper*, 23.6.2021. In particolare, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *Federalismi.it - paper*, 23.6.2021, 2, sottolinea che l'intervento sui principi fondamentali potrebbe costituire un pericoloso precedente.

culturale di un popolo che dà fondamento e delinea obiettivi di sviluppo sociale<sup>4</sup>. In tal senso l'integrazione del dettato costituzionale presenta diverse potenzialità espansive perché si apre ad un processo di comunicazione con la realtà che finisce per condizionare e da cui è, a sua volta, condizionata<sup>5</sup>.

Considerata non semplice accordo sulle «principali regole del gioco politico», ma *processo* che coincide con uno specifico assetto di valori<sup>6</sup>, la Costituzione conforma la realtà, indirizza l'interprete e il decisore politico, i quali finiscono per integrare la Costituzione medesima in un rapporto circolare. Del resto, proprio l'affermazione del valore ambientale, testimoniato dal noto sviluppo decennale di giurisprudenza e legislazione, è la risultante di questo processo di integrazione. Con il rifiuto della teoria della "pietrificazione", la nozione di paesaggio<sup>7</sup> ha subito un progressivo adattamento, fino all'emersione dell'esigenza di allineare il dettato costituzionale alle Costituzioni di terza generazione che includono il riferimento all'ambiente, alle generazioni future e al principio di sostenibilità<sup>8</sup>.

Se dunque l'ordinamento vive e si rinnova costantemente nella reciproca interazione tra le sue diverse componenti - non potendo essere considerato come la somma di singoli atti e decisioni amministrative, normative e giurisdizionali - allora l'integrazione dei principi fondamentali della Costituzione, anche se "ricognitiva" di un'evoluzione tracciata dal legislatore e dalla giurisprudenza, non sembra senza *significato* perché è destinata, in questa interazione reciproca, ad aprire un processo di "conformazione" della realtà, ossia, di pressione sul legislatore ordinario, sulle politiche pubbliche e sull'interprete<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura* (trad.it), Roma, Carocci, 2001, p 32-33, secondo il quale la Costituzione è uno strumento di «autorappresentazione culturale» di un popolo.

<sup>5</sup> La Costituzione *vivente* come espressione culturale esiste nell'interazione e nel condizionamento reciproco tra la società e i suoi interpreti, sul punto, P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, cit., 33 (rifacendosi ad Heller) afferma come la Costituzione sia «forma plasmata, che si sviluppa vivendo». Sulla Costituzione come «organismo vivente», C. MORTATI, *Raccolta di scritti*, I, *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, p 3 ss. e similmente, T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1978, 784 e ss., in part., 790, osserva che una costituzione «è valida sin che è vigente ed è vigente sin che è le forze politico-sociali che le hanno dato vita riescono a mantenere stabili nel tempo i valori che ne stanno alla base ed a legittimarla mediante il reiterato e non manipolato consenso dei consociati». Sul tema, A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico). Ovvero dalla continua "evoluzione" del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 1998, 343 e ss.

<sup>6</sup> A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico)*, cit. 349; ID., *Costituzione (dottrine generali)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano Giuffrè, 2006, 1633 e ss.; A. RUGGERI, *Stato di diritto e dinamica istituzionale (Spinti per una riflessione)*, in *Politica del diritto*, 1990, 371 e ss.

<sup>7</sup> Nei primi decenni della Repubblica il significato di paesaggio è stato ricondotto dalla Corte costituzionale a quello fissato nella legislazione ordinaria, secondo appunto un'interpretazione pietrificata della nozione di "eccezionalità" e di "bello per natura". Sul rifiuto di tale teoria, A. PREDIERI, *Paesaggio*, 507 e ss. Sul tema, in part., R. FATTIBENE, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in F. DEL PIZZO, P. GIUSTINIANI (a cura di), *Biosfera, Acqua, Bellezza*, Milano, Mimesis edizioni, 2016, 51 e ss.; G. VIVOLI, *Prime riflessioni sulla tutela del paesaggio alla luce del nuovo Codice dei beni culturali e sul paesaggio (D.Lgs. n. 42/2004)*, in *Ambienteditto.it*, 2004; D. D'AMICO, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra legislazione e giurisprudenza costituzionale*, in *Ratio Iuris*, febbraio 2018.

<sup>8</sup> D. PORENA, *"Anche nell'interesse delle generazioni future". Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15/2022, 121 e ss.; per riferimenti comparati, in part., D. AMRANTE, *L'ambiente "preso sul serio". Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Dir. pubb. com ed europeo*, Fascicolo Speciale, maggio 2019, 10 e ss.

<sup>9</sup> Sul valore performativo della riforma costituzionale A. MORRONE, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in "La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente", Convegno annuale dell'Associazione italiana di diritto dell'ambiente, 28.1.2022; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2022, 7 e ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Apertacontrada*, 28.2.2022. In termini generali, sull'integrazione come

In questo senso già nelle primissime pronunce, successive alla legge cost. n. 1 del 2022, il Giudice amministrativo dà particolare rilevanza alla riforma costituzionale e utilizza il richiamo alla novella dell'art. 9 Cost. per una lettura costituzionalmente orientata del dettato legislativo che consente di rafforzare le proprie decisioni. Dando svolgimento a decennali sviluppi della giurisprudenza costituzionale<sup>10</sup>, la riforma - osserva il giudice amministrativo - fissa principi importanti per elevare il livello di protezione dell'ambiente e degli animali<sup>11</sup> e delinea - come si vedrà di seguito - una nuova «assiologia compositiva» del conflitto tra ambiente e iniziativa economica<sup>12</sup>.

Le prime pronunce utilizzano la riforma a sostegno della decisione, a difesa di interessi ambientali e degli animali, come pure per rafforzare la legittimazione attiva degli enti a tutela dell'ambiente. In tale ultimo senso è di particolare interesse la decisione del giudice amministrativo veneto del 18 luglio 2022 secondo il quale il co. 3 dell'art. 9 Cost. contribuisce a rafforzare la legittimazione processuale degli enti, nel caso di specie un Comune<sup>13</sup>. Tale soluzione appare ricca di implicazioni perché, in futuro, il disposto costituzionale in questione potrebbe essere utilizzato per fondare direttamente la legittimazione processuale di ulteriori soggetti e gruppi portatori dell'interesse a far valere in giudizio la violazione dei doveri di protezione dell'ambiente, anche a tutela delle generazioni future.

---

processo fondamentale della vita dello Stato, non si può far ameno di rinviare a R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (trad. it.), Milano, Giuffrè, 1988, 75 e ss. ma anche a G. CAPOGRASSI, *Frammento sulle costituzioni e le procedure*, in Id., *Opere*, II, Milano, Giuffrè, 1990, 387 e ss. che definisce la Costituzione come l'esperienza giuridica che «si organizza»: un processo che realizza «in sé la stessa la sua unità».

<sup>10</sup> Il Tar Lazio, sent. n. 7779 del 13.6.2022 conferma la portata programmatica del co. 3 dell'art. 9 Cost. che da «svolgimento e sviluppo ai decennali orientamenti interpretativi della Corte costituzionale che intendono l'ambiente in maniera espansiva, non già quale mero bene o materia competenziale, ma come valore primario e sistemico» e sottolinea come la novella costituzionale offra un prezioso ausilio per l'interprete, «comunque tenuto a dare una lettura costituzionalmente orientata» della disciplina esistente in materia di tutela del patrimonio ambientale. Il Tar Lombardia, sent. n. 529 del 7.3.2022 utilizza il riferimento al preminente rilievo assunto dal bene ambiente riconosciuto in modo espresso a livello costituzionale al fine di ribadire la necessità di preservare gli habitat naturali nella loro condizione originaria al fine di non arrecare danni irreversibili alla fauna e alla flora.

<sup>11</sup> Il Tar Lazio, sent. n. 12862 del 10.10.2022, in materia di deroga all'abbattimento di animali, sottolinea che il riconoscimento operato all'art. 9 Cost. alla tutela degli animali costituisce una novità importante che «segue l'orientamento della normativa europea, atteso l'art. 13 del TFUE che riconosce dignità agli animali che non vengono più considerati alla stregua di mere "res"». La disposizione garantisce, anche a livello costituzionale, «una maggiore attenzione al diritto degli animali». Occorre precisare che in questa pronuncia il giudice risolve il caso concreto facendo applicazione del principio di proporzionalità, ma non di meno il Giudice sottolinea come il principio della tutela degli animali di cui all'art. 9 co. 3 Cost. può senz'altro contribuire a consolidare il riconoscimento degli animali come esseri senzienti, sottolineando la portata conformativa della riforma dell'art. 9 Cost.

<sup>12</sup> Cons. Stato, VI sez. sent. 7.9.2022, n. 8167, su tale pronuncia ci si soffermerà anche di seguito, in particolare, ai §§ 6 e 8.

<sup>13</sup> Il Tar Veneto, ord. n. 1170 del 18.7.2022, richiama l'art. 9 co. 3 Cost. per rafforzare la legittimazione del Comune ad agire a tutela dell'interesse ambientale. Il giudice amministrativo fonda la legittimazione processuale del Comune nell'art. 3 del d.lgs 267 del 2000, secondo il quale il Comune «rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo», ma aggiunge che la legittimazione del Comune è oggi «rinforzata» alla luce della legge Costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha modificato l'art. 9 della Costituzione. Il giudice amministrativo precisa che il termine Repubblica - ai sensi dell'art. 114 co. 1 Cost. - va inteso come inclusivo di tutti gli enti che la compongono (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) e che oggi sono chiamati dal co. 3 dell'art. 9 Cost. a tutelare «l'ambiente anche nell'interesse delle generazioni future». La novella costituzionale radica anche nella competenza del Comune l'obbligo di curare valori ambientali nella misura in cui sono presenti nel proprio territorio e «accentua ancor di più la legittimazione degli enti locali a reagire in giudizio rispetto a provvedimenti pregiudizievoli per l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi».

Le potenzialità espansive della novella costituzionale derivano inoltre dalla collocazione tra i principi fondamentali che, definendo la forma di Stato, formano un disegno unitario. L'ambiente, perciò si conferma essere condizione di sviluppo individuale e sociale, ma anche una *responsabilità* tutta umana, proiettata in una dimensione intergenerazionale.

La tutela dell'ambiente è un *dovere* della Repubblica, ossia, di enti, istituzioni, imprese e singoli individui che cambia il significato di progresso. Il dovere di ogni cittadino di svolgere una attività o una funzione che concorra al «progresso materiale o spirituale della società» (art. 4 Cost.) sembra non poter più prescindere dalla dimensione solidale ed intergenerazionale di custodia dell'ambiente, responsabilizzando in questo obiettivo tutti i soggetti dell'ordinamento, dalle istituzioni fino ai singoli cittadini<sup>14</sup>.

Più profondamente in considerazione di una crisi climatica senza precedenti e senza ritorno, la riforma dell'art. 9 Cost. induce a domandarsi cosa si debba intendere per progresso. Laddove la possibilità di vita umana rischia di essere seriamente compromessa, come dimostra la teoria dei limiti planetari, il concetto di progresso non può più certamente essere identificato con lo *sviluppo economico* ma probabilmente nemmeno con lo *sviluppo sostenibile*, ossia con una crescita che vuole essere *green*, ma che pretendere di rimanere comunque inarrestabile.

La Costituzione non può dare risposte univoche, ma la riforma dell'art. 41 Cost. introduce molti elementi di riflessione che danno spessore alla rinnovata scelta valoriale e alla proiezione al futuro operata dell'art. 9 della Costituzione. Come si cercherà di evidenziare di seguito, la riforma dell'art. 41 Cost. modificando la Costituzione economica traccia delle linee di sviluppo che dovrebbero indurre il legislatore a riflettere sul ruolo del potere pubblico e su cosa si debba intendere oggi per *progresso*.

## 2. Iniziativa economica progresso e proiezione al futuro

La riforma dell'art. 41 Cost. introduce alcuni elementi di novità che contribuiscono a dare concretezza alla scelta valoriale e alla proiezione al futuro del nuovo co. 3 art. 9 della Costituzione. Al dovere di tutela dell'ambiente posto in capo alla Repubblica e che coinvolge solidalmente tutti i soggetti dell'ordinamento, corrisponde infatti un ri-assesamento dei principi che definiscono la Costituzione economica.

La riforma interviene sui limiti allo svolgimento dell'iniziativa economica con l'integrazione del secondo e terzo comma, mentre non modifica il primo comma che

<sup>14</sup> F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 231, sottolinea che l'uomo, o in generale il soggetto di diritto, in quanto "aggressore", almeno potenziale, non può sottrarsi alle sue responsabilità e ai correlativi doveri. L'A., (la cui riflessione è precedente alla riforma degli artt. 9 e 41) individua nell'art. 2 Cost. «la norma che consente di fondare una concezione giuridica unitaria di ambiente ed ecosistema»; ID., *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2022, 28. Sul punto, almeno: B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 37; S. GRASSI, *Costituzioni e tutela dell'ambiente*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, Bollati Boringhieri, 1994, 414; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, 3 e ss. Sulla naturale proiezione al futuro del concetto di progresso, F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, 252.

riconosce la libertà di iniziativa economica e, sotto il profilo economico, corrisponde al modello diacronico e lineare di economia - la c.d. *brown economy* - basato sulla produzione libera da limiti e sintetizzabile in: estrazione di risorse, produzione, uso, consumo e produzione di rifiuti<sup>15</sup>.

Non viene messa in discussione - e non poteva essere diversamente - la libertà di iniziativa economica che fonda il rapporto tra Stato ed economia. Pur non essendo un diritto inviolabile e, quindi, pur essendo limitabile, la libertà di iniziativa economica costituisce infatti espressione della personalità umana, il cui sviluppo è posto al centro del sistema costituzionale<sup>16</sup>. Come manifestazione di una capacità tutta umana - che nell'accesso dibattuto costituente Einaudi affiancava alla libertà di manifestazione del pensiero<sup>17</sup> - la libertà di iniziativa economica resta infatti sottratta alla revisione costituzionale, pur potendo essere indirizzata e conformata. A differenza dei diritti di libertà civile, in materia economica la Costituzione consente al legislatore di imporre obiettivi specifici e di conformare l'attività economica stessa, che trova nell'ambiente un limite esplicito (co. 2 art. 41 Cost.) e un obiettivo che ne giustifica l'intervento pubblico (co. 3 art. 41 Cost.).

Il legislatore, quale unico interprete di cosa si debba intendere per *progresso materiale della società*<sup>18</sup>, può indirizzare l'iniziativa economica anche fino a sottrarre determinate attività dal mercato se e quando esse siano in contrasto radicale con l'utilità sociale, la libertà, la sicurezza, la dignità e l'ambiente. Oggi questo concetto di progresso come «dovere derivante dall'adesione al patto sociale» proietta l'azione umana verso il futuro e chiede alle generazioni presenti di consegnare a quelle future «il patrimonio nazionale» ossia: arte, paesaggio, ambiente, diversità biologica, ecosistemi e animali<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> R. FERRARA, *Brown economy, green economy, blue economy: l'economia circolare e il diritto dell'ambiente*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 801 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1/ 2020, 69 e ss.; ID., *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 779 e ss.

<sup>16</sup> Sulla distinzione tra diritti fondamentali della persona ed iniziativa economica, sia consentito un limitato rinvio a: A. PACE, *Libertà di iniziativa economica*, in ID., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, Padova, Cedam, 1992, 457 e ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, 582; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 596 e ss.; G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 1970, 25 e ss.; L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in L. VENTURA, A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2015, 649 e ss.; BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996; G. BOGNETTI, *Diritti fondamentali nell'esperienza costituzionale*, in M. Iacometti (a cura di), *Scritti scelti di Giovanni Bognetti*, Milano, Giuffrè, 2015, 57 e ss.; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, Bologna, Il Mulino, 1981, 166 e ss.; R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. NANIA, RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Torino, Giappichelli, 2006, p. 197-198.

<sup>17</sup> A.C., 13 maggio 1947, ant., sui lavori in A.C., in part., M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, entrambi in *Dig. discipl. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1990, 373 e ss.; F. ZUELLI, *Economia (interventi pubblici nell')*, in *Enc. giur.*, Roma, Ist. dell'Enciclopedia Treccani, 1989; R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 847-850.

<sup>18</sup> A. PACE, *Libertà di iniziativa economica*, cit., 463.

<sup>19</sup> F. LETTERA, *Lo stato ambientale e le generazioni future*, cit., 253. Sul tema cfr. almeno: A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali IX, Milano, Giuffrè, 2016, 355; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008, 139; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Politica del diritto*, 2003, 597. Sul concetto di progresso, cfr. almeno: S. TESTONI BINETTI, *Progresso*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, a cura di Torino, Utet, 1983, 900; G.F. MANCINI, *Art. 4*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 248 ss.; A. CARIOLA, *Art. 4*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 114 e ss.

È il decisore politico a dare contenuto concreto al concetto di progresso, ma la crisi ambientale - climatica globale deve essere posta come limite assoluto allo sviluppo, condizionando la decisione pubblica, tanto amministrativa, quanto legislativa. Il progetto sociale e politico della Costituzione include paesaggio, beni culturali, ecosistema, biodiversità, animali, in sintesi, il *valore ambientale* e - come si vedrà dai commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost. - da questo orizzonte assiologico il decisore pubblico non può prescindere.

### 3. L'ambiente come limite: il principio di non arrecare danno

Il comma 2 dell'art. 41 Cost. individua i limiti all'attività economica ed è stato integrato dalla riforma costituzionale del 2022 con i riferimenti alla *salute* e all'*ambiente*. La disposizione è ricca di potenzialità interpretative: da una parte pone l'ambiente come limite negativo, dall'altra, affiancandolo alla salute, lo caratterizza - come si vedrà di seguito (§§. 4.-6.) - nella sua dimensione valoriale e antropocentrica. Sotto il primo profilo, l'ambiente quale limite negativo all'iniziativa economica evoca principalmente il principio di sostenibilità e quello di "non arrecare danno significativo all'ambiente".

Rinviando al prosieguo qualche considerazione su sostenibilità e sviluppo sostenibile, il principio di non arrecare danno costituisce un obiettivo trasversale a tutte le azioni e iniziative individuate dal New Green Deal che delinea la nuova politica economica per l'ambiente e per la società, poi sviluppata dal reg. UE 2020/241 che istituisce il meccanismo di ripresa e resilienza<sup>20</sup>.

Tale principio può sembrare generico ma lo è molto meno se agganciato al criterio della c.d. tassonomia ossia l'individuazione delle attività economiche sostenibili. Il reg. UE 2020/852, oltre a fissare il principio di non arrecare danno significativo introduce uno strumento fondamentale per la realizzazione degli obiettivi della transizione ecologica del New Green Deal, perché prevede - per la prima volta - un meccanismo di classificazione delle attività economiche sostenibili. Molto brevemente, il regolamento sulla tassonomia individua sei obiettivi ambientali<sup>21</sup> e considera sostenibile in termini ambientali un'attività economica che contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più degli obiettivi ambientali, non arreca loro danno significativo, è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia ed è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione.

Attraverso la tassonomia, l'UE orienta le scelte di investitori e delle imprese nella prospettiva di una transizione verso una crescita economica con minor impatto negativo sull'ambiente e, in particolare, sul clima. La classificazione delle attività economiche consente di individuare quelle sostenibili e di valutare il grado di ecosostenibilità di ogni

<sup>20</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni COM (2019) 640 final Bruxelles, 11.12.2019, Il New Green Deal richiama esclusivamente due principi: sostenibilità e "non arrecare danno" significativo all'ambiente.

<sup>21</sup> Gli obiettivi ambientali secondo l'art. 9 sono: la mitigazione degli effetti del *climate change*; l'adattamento al *climate change*; l'uso sostenibile e la protezione dell'acqua e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la riduzione degli sprechi e il riciclo dei materiali e il contenimento dell'inquinamento e la tutela degli ecosistemi.

investimento. L'obiettivo è ri-orientare gli investimenti verso tecnologie e imprese sostenibili<sup>22</sup>, nella consapevolezza, come emerge dal Considerato 4 del Reg. Ue2020/852, che la sostenibilità e la transizione ad un'economia sicura, climaticamente neutra e circolare sono fondamentali per garantire la competitività dell'economia dell'Unione nel lungo termine.

Il principio di non arrecare danno significativo all'ambiente trova poi applicazione trasversale nel reg. UE 2021/241 che istituisce il meccanismo di ripresa e resilienza relativamente a tutti e sei i pilastri individuati per la ripresa (non solo a quelli relativi alla transizione verde)<sup>23</sup>. L'art. 5 del regolamento da ultimo menzionato impegna infatti l'UE e gli Stati a non sostenere o far svolgere attività economiche che arrecano un danno significativo all'obiettivo ambientale<sup>24</sup>. In questo modo il reg. UE 2021/241 e i Pnrr nazionali, che danno attuazione al meccanismo per la ripresa e resilienza, devono sostenere unicamente interventi che contribuiscano ad attuare gli obiettivi dell'Unione per il 2030 per il clima e l'energia (stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento 2018/1999), nonché per il raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dei Paesi dell'UE entro il 2050.

Il rispetto di questa condizione consente alla Commissione di ritenere conseguiti i traguardi e gli obiettivi previsti nel Pnrr e permette l'accesso al finanziamento, appunto condizionato dal principio del non arrecare danno significativo all'ambiente.

Per quanto quindi la definizione di danno significativo sia complessa e possa dare spazio a difficoltà interpretative, difficoltà peraltro attenuate dalle indicazioni fornite della Commissione<sup>25</sup>, le amministrazioni sono tenute a considerare l'impatto ambientale di ogni progetto finanziato in attuazione del Pnrr, non potendosi diversamente procedere alla concessione del contributo. L'integrazione dell'41 Cost., coeva all'adozione del Next Generation EU e al meccanismo di ripresa e resilienza, ribadisce la volontà di dare priorità alla questione ambientale, conferendo al principio di non arrecare danno significativo un esplicito aggancio costituzionale. In questo modo, l'ambiente, come limite negativo all'iniziativa economica, acquista concretezza attraverso la tassonomia che indirizza le scelte

<sup>22</sup> G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, in *Riv. Giur. dell'Ambiente online*, n. 20/2021.

<sup>23</sup> Sull'obiettivo della transizione verde si incentra larga parte il Regolamento 2021/241, Recovery and Resilience Facility del 12 febbraio 2021 che istituisce il «dispositivo per la ripresa e la resilienza». Il meccanismo in questione e il Pnrr, che ne costituisce attuazione, affidano larga parte della ripresa economica e sociale per affrontare il lungo periodo post-pandemia alla transizione verde cui gli Stati devono assegnare infatti almeno il 37% delle risorse complessive. Alla transizione verde spetta una posizione prioritaria, giustificata non solo dalle esigenze di ripresa economico sociale, ma in particolare, dagli obiettivi dell'Unione per il 2030 per il clima e l'energia (stabiliti nell'articolo 2, punto 11, del regolamento 2018/1999) nonché dal raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'UE entro il 2050 dei Paesi dell'Unione. Gli obiettivi della transizione ecologica sono vincolanti, infatti l'art. 5 del Reg. n. 2021/241 introduce un meccanismo di condizionalità per cui il dispositivo finanzia unicamente quelle misure che rispettino il principio di «non arrecare un danno significativo» agli obiettivi ambientali. Il principio di non arrecare danno (già ricordato nel testo *supra* al §.3) agganciato alla tassonomia e alla condizionalità assume concretezza e fa in modo che i Piani nazionali effettivamente finanzino solo investimenti coerenti con gli obiettivi della transizione ecologica.

<sup>24</sup> CASALINO, *La fase di prima attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza: gestione, monitoraggio e controllo; principi trasversali e condizionalità per il corretto utilizzo delle risorse europee*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5/2021, pt. I, 8.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione: Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio "non arrecare un danno significativo" C (2021) 1054 final.



degli investitori e delle imprese nella prospettiva di una crescita economica effettivamente sostenibile.

#### 4. L'endiadi salute - ambiente: la dimensione antropocentrica della tutela dell'ambiente

Sotto il profilo economico, il limite negativo dell'ambiente richiama evidentemente il modello di sviluppo sostenibile, che tenta di conciliare crescita economica e tutela dell'ambiente. Lo sviluppo sostenibile - come si vedrà di seguito (§. 7.) - ha mostrato molti limiti perché è sostanzialmente incentrato sulla priorità dello sviluppo, ossia, sull'idea di una crescita economica che non si può e non si vuole arrestare.

Sembra quindi che il richiamo del co. 2 dall'art. 41 Cost. all'ambiente come limite negativo all'iniziativa economica tra sviluppo sostenibile e principio di non arrecare danno significativo all'ambiente non sia particolarmente innovativo, ripercorrendo concetti - in maggiore o minore misura - acquisiti a livello normativo e giurisprudenziale, tanto a livello interno, quanto sovranazionale. Tuttavia, sotto il profilo sistematico c'è da considerare un elemento, ossia, che l'ambiente è stato affiancato alla salute.

Il binomio ambiente - salute risale alle stesse origini dell'emersione della tutela ambientale, ma la sua costituzionalizzazione reca con sé diverse implicazioni e potenzialità interpretative<sup>26</sup>. Non si può far a meno di rammentare, infatti, che proprio la lettura coordinata degli art. 9 e 32 Cost. ha consentito alla giurisprudenza ordinaria e costituzionale, già dalla fine degli anni Settanta del ventesimo Secolo, di riconoscere l'interesse ambientale, con l'elaborazione del concetto della salubrità degli ambienti. Come noto, per prima la Cassazione nel 1979<sup>27</sup> ha affermato che la protezione della salute assiste l'uomo non solo nella sua individualità ma va estesa alle comunità in cui l'uomo vive, alle aggregazioni nelle quali si articola la vita umana, ai luoghi dove si sviluppa la naturale socialità umana e di cui va preservata la sicurezza.

Successivamente la giurisprudenza costituzionale ha arricchito il concetto di ambiente, riconosciuto come valore costituzionale primario<sup>28</sup>, come principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale<sup>29</sup> che fonda il patto costituzionale<sup>30</sup>. Pur composto da

<sup>26</sup> Sulla portata innovativa della riforma e in particolare sull'importanza dell'accostamento del duplice limite ambiente-salute, si veda l'approfondita analisi di M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3 della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista Aic*, n. 2/2023, 66 e ss.

<sup>27</sup> Cass. Sezioni Unite, 6 ottobre 1979, n. 5172. Su tale pronuncia, cfr., S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.* 1980, I, p. 859 ss.

<sup>28</sup> Ex multis sentt. nn.: 210 del 1987; 641 del 1987; 151 del 1986; 800 del 1988; 437 del 1991.

<sup>29</sup> Corte cost. sentt. nn.: 94 del 1985; 85 del 1998 e 378 del 2000.

<sup>30</sup> B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, 32; P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente & Sviluppo*, n.7/2009, 285. In dottrina sulla giurisprudenza costituzionale cfr. almeno: G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, 11 e ss.; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, 2 e ss.; 2012; P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 3/2010, 307 e ss.; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E.

molteplici aspetti della vita naturale ed umana, l'ambiente è stato qualificato come bene unitario<sup>31</sup> e come materia non materia e interesse trasversale la cui tutela richiede una disciplina unitaria<sup>32</sup>. Al contempo, anche la dottrina ha riconosciuto la complessità, la poliedricità del concetto di ambiente<sup>33</sup>, ma il nesso con la tutela della salute e i diritti della personalità resta un *dato* imprescindibile che è sempre presente nella riflessione della giurisprudenza costituzionale perché attiene alla stessa dimensione della vita umana e alla sua integrità psico-fisica<sup>34</sup>.

La novella del co. 2 dell'art. 41 Cost., arricchendo i limiti all'iniziativa economica, dà conto della connessione, logica prima ancora che giuridica, esistente tra tutela della salute, sviluppo della persona e tutela dell'ambiente. Coerentemente con l'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali, il nesso salute - ambiente viene radicato in una dimensione tutta umana, ossia, lo svolgimento dell'iniziativa economica. La prospettiva assunta evidenzia come tra uomo e natura esista una interazione continua, dalla quale la stessa vita umana non può prescindere<sup>35</sup>.

Il duplice riferimento a salute e ambiente ribadisce la centralità della persona umana nel rapporto con l'ambiente, confermando che dall'approccio antropocentrico la Costituzione non può prescindere. I tentativi di ricostruzione del rapporto uomo-natura in chiave ecocentrica hanno senz'altro il merito di ampliare lo spettro della tutela dei fattori ambientali<sup>36</sup>, ma resta tuttavia difficile immaginare che la natura possa essere "soggetto" di diritto invece che un valore dal quale discendono un fascio di situazioni giuridiche soggettive attive e passive, ossia, diritti e doveri che ricadono sugli individui e le istituzioni.

---

PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2012, 233 e ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, cit., 215 e ss.

<sup>31</sup> Ex multis Corte cost. sentt. nn.: 1029 del 1988; 1031 del 1988; 67 del 1992 e 318 del 1994.

<sup>32</sup> Ex multis cfr. sentt. nn.: 273 del 1998; 328 del 1999; 507 del 2000; 407 del 2002; 536 del 2002; 278 del 2012.

<sup>33</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, 1 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3/2017, in part. p 4-6; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Giuffrè, Milano, 1996, 1121 e ss.; F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n.3/2004, 2; S. PALAZZOLO, *Sul concetto di ambiente (Appunti di teoria generale del diritto)*, in *Giur. it.*, IV, 1989, 306 e ss. Sulla complessità del concetto di ambiente, sono inoltre fondamentali gli studi di: M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p 15 e ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., 508 e ss.

<sup>34</sup> Ex multis, Corte Cost. sentt. nn.: 126 del 2016; 85 del 2013; 58 del 2018. Sul rapporto complementare tra ambiente e salute, cfr.: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 1134; F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 52 e ss. In generale e senza pretese di esaustività sul nesso salute ambiente, cfr.: R. FERRARA, *Il diritto alla salute: principi costituzionali*, in Id. (a cura di), *Trattato di Biodiritto. Salute e Sanità*, Milano, Giuffrè, 40 e ss.; F. GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1980; M. LUCIANI, *Salute (Diritto alla salute - Dir. Cost.)* in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1991, 6; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., p 662.

<sup>35</sup> M. TALLACCHINI, *Diritto per la natura*, Torino, Giappichelli, 1996, 155 e ss. Sul rapporto relazionale tra ambiente e uomo, cfr. inoltre S. GRASSI, *Ambiente e costituzione*, cit., p 8-9.

<sup>36</sup> Cfr. almeno: T. GUARNIER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nella prospettiva costituzionale*, in M. PATERNO (a cura di), *Cura dell'altro. Interdipendenza e disuguaglianza nelle democrazie contemporanee*, Napoli, Ed. Scientifica, 2017, 119 e ss.; L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali. Per un eco-costituzionalismo in nome della giustizia ambientale*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di) *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, Ed. Scientifica, 2021, 59 e ss.; R. FATTIBENE, *Una lettura ecocentrica del novellato articolo 9 della Costituzione*, in *Nomos - Le attualità del diritto*, n. 3/2022.

Il concetto di natura resta il risultato di un'elaborazione tutta umana e di una visione che non può essere che quella dell'uomo<sup>37</sup>. Per quanto sia condivisibile l'esigenza di innalzare la soglia di tutela della natura, coinvolgendo ogni aspetto naturale e biologico, non sembra affatto possibile prescindere dalla centralità dell'individuo sulla quale è edificato l'ordinamento costituzionale. La prospettiva antropocentrica della Costituzione è l'unica che consente di affrontare il problema del bilanciamento tra interessi, principi e valori che possono essere in radicale contrasto tra loro perché porta il conflitto nella dimensione dei diritti e doveri fondamentali<sup>38</sup>.

Quando ha delimitato il concetto di bene ambientale, attraverso quello di salubrità degli ambienti, la Corte costituzionale ha posto l'ambiente in relazione alla qualità della vita, lo ha legato al concetto di habitat naturale «nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività»<sup>39</sup>. L'ambiente assume rilievo costituzionale *in relazione* agli interessi umani del singolo e della collettività.

Successivamente, pur superando l'aggancio alla salubrità degli ambienti, la Corte costituzionale è approdata al concetto di valore ambientale, ma non sembra proprio aver abbandonato la dimensione antropocentrica. La Corte costituzionale afferma che l'ambiente è un «valore in sé»<sup>40</sup>, ma guarda ad esso come «“sistema”, considerato nel suo aspetto dinamico, «quale realmente è non soltanto da un punto di vista statico ed astratto»<sup>41</sup>. Insomma, nella prospettiva valoriale, oggetto della tutela non è l'uomo «in senso astratto»<sup>42</sup>, ma sono gli “ecosistemi”, concetto entrato peraltro in Costituzione prima ancora del 2022 già con la riforma dell'art. 117 co. 2 lett. s) del 2001<sup>43</sup>.

La tutela dell'ambiente comprende, pertanto, il contesto naturale, ma anche l'interazione tra fattori biotici e abiotici, gli “ecosistemi”, all'interno dei quali si sviluppa la diversità biologica, la “biodiversità”. La prospettiva valoriale, assunta dalla Corte costituzionale e ribadita dalle scelte del legislatore costituzionale, conferma l'idea relazionale di ambiente, come sistema di cui l'uomo è parte e da cui dipende la stessa esistenza umana<sup>44</sup>.

L'approccio *necessariamente* antropocentrico non può dunque essere inteso come superiorità o dominio dell'uomo sulla natura ma, al contrario, va inteso come responsabilità

<sup>37</sup> B. CARAVITA, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, I, Milano, Giuffrè, 1996, p. 352-353, contrappone al fondamentalismo ecologico «una sorta di fondamentalismo antropologico»: l'antropocentrismo per la Costituzione è sia un valore dell'ordinamento che un principio. Sul punto, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 54; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, cit., p. 225-227; A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in *Quad. cost.*, n. 2/2021, p. 308-309. Nella prospettiva internazionalistica, cfr.: F. MUCCI, *Dal diritto internazionale alla Costituzione italiana: per una tutela dell'ambiente inevitabilmente antropocentrica ma ecologica, lungimirante e coerente*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2022, 447 e ss.

<sup>38</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., p. 57-58. Sul rapporto tra antropocentrismo ed ecocentrismo, J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, 1989, 673 e ss.

<sup>39</sup> In part., Corte cost., sent. n. 641 del 1987, punto n. 2.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>40</sup> Corte cost., sent. n. 12 del 2009, punto n. 2.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>41</sup> Corte cost., sent. n. 378 del 2007, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>42</sup> M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, n. 2/2021, 286.

<sup>43</sup> Sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte cost., in part., P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, n. 1/2012, 5 e ss.

<sup>44</sup> Sull'ambiente come relazione continua, M. TALLACCHINI, *Diritto per la natura*, cit., 264 e ss.

nei confronti dell'ambiente e capacità tutta umana di salvaguardare l'ambiente in una dimensione inter - ed intragenerazionale<sup>45</sup>. Al contrario, nella prospettiva antropocentrica, la mancanza di una chiara imputazione giuridica soggettiva può rendere poco efficace la tutela dell'ambiente, perché rischia di produrre un effetto di deresponsabilizzazione di chi, con il proprio comportamento, può effettivamente incidere sulla salvaguardia dell'ambiente<sup>46</sup>.

Come il lavoro e il progresso, così l'ambiente costituisce una responsabilità esclusivamente umana: è un dovere che ricade sulla Repubblica e su ogni individuo, imponendo limiti negativi e interventi di conformazione dell'azione umana. Da quanto evidenziato il binomio salute - ambiente, come limite all'iniziativa economica, caratterizza il rapporto uomo - natura in senso relazionale e conferma che lo sviluppo della persona umana oggi non può prescindere dalla questione ambientale.

## 5. La “fondamentalità” dell'ambiente e limiti planetari

Oltre a quelle evidenziate, l'endiadi salute - ambiente del co. 2 dell'art. 41 Cost. è in grado di esprimere ulteriori suggestioni e potenzialità interpretative in linea con la giurisprudenza costituzionale che ne ha riconosciuto la primarietà, spesso in radicale conflitto con lo svolgimento dell'iniziativa economica.

Esplicitamente definita diritto fondamentale ed interesse della collettività, la salute costituisce un presupposto per lo sviluppo economico-sociale di ogni comunità. Tale considerazione sembra un truismo che, però, non toglie forza ad un *dato di fatto* di cui hanno avuto piena consapevolezza i Padri costituenti<sup>47</sup>. Proiettata in una duplice dimensione,

<sup>45</sup> Sull'idea della natura come responsabilità propriamente umana, H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, trad. it., Torino, Einaudi, 1990, 10 e ss., osserva che la scoperta della «vulnerabilità critica della natura di fronte all'intervento tecnico dell'uomo» ha reso «da natura una responsabilità umana», un dovere di protezione un imperativo il cui mancato assolvimento mette a rischio l'esistenza umana. Sul tema in generale, cfr. almeno: R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, n. 2/2021, in part., p. 445- 447; G. GRASSO, *L'ambiente come dovere pubblico «globale»: qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*. Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Giappichelli, Torino, 2007, 386; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, cit., 1122; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, cit., 49 ss.; N. OLIVETTI RASON, C. SARTORETTI, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Introduzione al diritto ambientale*, Roma-Bari, Laterza, 2018, 5.

<sup>46</sup> F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, cit., 226, osserva che nella prospettiva ecocentrica la tutela dell'ambiente può essere pregiudicata dalle difficoltà connesse all'individuazione di chi possa difendere e rappresentare gli interessi ambientali.

<sup>47</sup> A.C. 19 e 24 aprile 1947, gli atti dell'Assemblea costituente possono essere consultati sul sito della Camera dei deputati (<https://legislatureprecedenti.camera.it/>). C. MORTATI, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, III, Milano Giuffrè, 1972, 435 e ss.; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Art. 32*, in R. Bifulco, A. Celotto M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 656 e ss.; G. SCACCIA, *Art. 32*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, Il Mulino, 2018, 214; C. TRIPODINA, *Art. 32*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2009, 3. Sui lavori dell'A.C., in part., V. POCAR, *Sessant'anni dopo. L'art. 32 della Costituzione e il diritto all'autodeterminazione*, in *Sociologia del diritto*, 2009, 159 ss. Di recente sul punto, D. MORANA, *Il fondamentale diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, in *Quad. cost.*, 2022, 858, osserva come la fondamentalità del diritto alla salute costituisca una «priorità logica» da cui derivano «ricadute e riflessi anche sul versante assiologico».

individuale e collettiva, la salute è - in termini oggettivi - strumentale al godimento di altri diritti individuali ed è condizione di sviluppo sociale ed economico di ogni comunità.

Ciò di cui invece i Costituenti non potevano avere contezza, in considerazione del momento storico in cui ha visto la luce la Costituzione, è che anche l'ambiente costituisce una pre-condizione di sviluppo economico-sociale. Del resto, l'emergenza pandemica e quella ambientale, connesse come due facce della stessa medaglia, riportano l'attenzione proprio sulla dimensione collettiva della salute e sull'ambiente, quali presupposti per l'esercizio di altri diritti.

L'erosione del capitale naturale e, ancora più radicalmente, il venir meno delle stesse condizioni che consentono l'esistenza umana evidenziano come le risorse primarie, il clima, la biodiversità costituiscono il presupposto per lo sviluppo sociale ed economico dell'umanità. Sul piano scientifico tale *dato di fatto* viene peraltro "misurato" mediante la teoria dei *planetary boundaries* che, già dal 2009, ha consentito di evidenziare il superamento di limiti planetari in almeno quattro aree critiche (clima, biodiversità, deforestazione e cicli biochimici)<sup>48</sup> contribuendo - secondo la teoria dell'Antropocene - all'approdo ad una nuova era geologica in cui l'uomo è il principale fattore di trasformazione delle condizioni ambientali<sup>49</sup>.

Mentre l'Olocene (cominciato circa 10.000 anni fa) costituisce un'era geologica caratterizzata da condizioni ambientali stabili, che hanno consentito la nascita dell'agricoltura e lo sviluppo delle più importanti civiltà, l'Antropocene è dominato dall'azione umana. Sebbene non sia ancora ufficialmente accettata dall'Unione internazionale di Stratigrafia e dall'Unione internazionale di scienze geologiche, l'Antropocene descrive un'era in cui l'azione umana ha superato le forze naturali esterne, diventando il principale attore di modifiche strutturali e climatiche.

In un processo inarrestabile a partire simbolicamente dal 1945, quando fu detonata la prima bomba atomica, l'uomo è diventato il principale artefice di modifiche territoriali, tali da incidere su processi geologici, che possono mettere a rischio la stessa sopravvivenza umana o determinare un grave regresso delle condizioni di vita dell'uomo<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> J. ROCKSTRÖM et al., *A safe operating space for humanity*, in *Nature*, 461, 2009, 472 e ss.; W. STEFFEN et al., *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, in *Science*, vol. 347, 2015, Issue, 6223, 736 e ss.

<sup>49</sup> Il termine antropocene è stato coniato nel 2000 dal premio Nobel J. Crutzen, anche se in realtà il padre della geologia, A. Stoppani, nel 1873, sottolineava come fosse determinante l'influenza dell'uomo sull'ambiente e sul clima ed arrivava a definire Antropozoica l'attuale era geologica. Stoppani paragonava l'uomo ad una «forza tellurica» che per «potenza e universalità» è paragonabile alle grandi forze del globo, in questi termini, A. STOPPANI, *Corso di geologia*, vol. II, *Geologia stratigrafica*, Milano, Bernardoni e Brigola ed., 1873, 732, (il volume è reperibile online [https://archive.org/details/bub\\_gb\\_Mb40AERZXUMC/page/n5/mode/2up](https://archive.org/details/bub_gb_Mb40AERZXUMC/page/n5/mode/2up)). Sul punto J. CRUTZEN, *The "Anthropocene"*, in E. EHLERS, T. KRAFFT (a cura di), *Earth System Science in the Anthropocene*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2006, 13 e ss.; J. CRUTZEN, *Benvenuti nell'Antropocene. L'uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era*, trad. it, Milano, Mondadori, 2017. Per una ricostruzione del concetto anche in chiave storica cfr.: W. STEFFEN et al, *The Anthropocene: conceptual and historical perspectives*, in *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 2011, vol. 369, 842 e ss.; S.L. LEWIS, M.A. MASLIN, *Defining the Anthropocene*, in *Nature*, vol. 519, Issue 7542, 2015, 171 e ss.

<sup>50</sup> I confini planetari, nel tempo precisati e circoscritti sempre più attentamente, individuano soglie caratteristiche dei processi-chiave, legati alla capacità del sistema Terra di autoregolarsi e il loro superamento determina la complessiva destabilizzazione del sistema, sul punto, in part., L. PERSSON ed al., *Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities*, in *Environ. Sci. Technol.*, 2022, vol. 56, Issue 3, p 1510-1521, hanno dimostrato che l'umanità ha superato un limite planetario legato agli inquinanti ambientali e ad altre "nuove entità", tra cui la plastica. Sempre nel 2022, una nuova valutazione del limite planetario per l'acqua dolce indica che è anche questo limite è stato superato, in tal senso,

L'idea dei *limiti*, raggiunti a causa dell'azione umana e oltrepassati i quali è a rischio l'esistenza umana, è stata recepita dal Parlamento e dal Consiglio europei con il Settimo programma di azione per l'ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» del 2013 e poi dal successivo Ottavo programma di azione per l'ambiente fino al 2030<sup>51</sup>. Diventati un obiettivo prioritario per le politiche ambientali europee, i limiti planetari focalizzano l'attenzione sull'ambiente come preconditione dello sviluppo economico sociale. Oltre alla *fondamentalità* del diritto alla salute, nella sua dimensione tanto soggettiva che collettiva<sup>52</sup>, si può dunque prospettare una sorta di *fondamentalità* dell'ambiente.

In verità, il legislatore costituzionale, in linea con l'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ha evitato di ricostruire l'ambiente in termini soggettivi, come di diritto fondamentale individuale o collettivo, oppure, come oggetto di un diritto. In modo coerente con le ricostruzioni del giudice costituzionale, l'art. 9 Cost. conferma un approccio per politiche e per principi, non per situazioni giuridiche soggettive che finirebbero per costituire una mera proclamazione sostanzialmente inefficace sul piano della tutela giudiziaria<sup>53</sup>.

Pur non potendo essere qualificato diritto fondamentale in senso tecnico<sup>54</sup>, l'ambiente è però un valore fondamentale da cui far derivare doveri e limiti, perché la sua salvaguardia è

---

L. WANG- ERLANDSSON et al, *A planetary boundary for green water*, in *Nature Reviews Earth & Environment*, 2022, vol. 3, p. 380-392, per ulteriori riferimenti Stockholm Resilience Centre, (<https://www.stockholmresilience.org/>).

<sup>51</sup> L'Unione ha recepito la teoria dei limiti globali con la Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20.11.2013, con cui viene adottato il Settimo programma di azione per l'ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta», 28.12.2013, in cui al punto 8 viene evidenziato che «Quasi due terzi degli ecosistemi mondiali sono in declino ed è comprovato che i limiti del pianeta per la biodiversità, i cambiamenti climatici e il ciclo dell'azoto sono già stati superati. È realistico ritenere che entro il 2030 si dovrà far fronte a una riduzione del 40% delle risorse idriche, a meno che non siano compiuti progressi considerevoli per un uso più efficiente delle risorse. Vi è inoltre il rischio che i cambiamenti climatici aggravino ulteriormente questi problemi e che comportino costi ingenti. Nel 2011 le catastrofi dovute in parte ai cambiamenti climatici hanno causato danni economici globali per oltre 300 miliardi di euro. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha lanciato un monito affermando che il degrado e l'erosione costanti del capitale naturale rischiano di provocare cambiamenti irreversibili che potrebbero mettere a repentaglio due secoli di miglioramenti del nostro standard di vita e implicare costi significativi». Si veda anche la Decisione UE n. 2022/591 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6.4.2022 con cui viene adottato «l'Ottavo programma di azione per l'ambiente» fino al 2030. Sul punto, cfr.: Relazione del gruppo di alto livello sulla sostenibilità mondiale del segretariato generale dell'ONU, *Resilient People, Resilient Planet: A future worth choosing*, 2012; OCSE, *Environmental Outlook al 2050: Le conseguenze dell'inerzia*, Relazione 2012.

<sup>52</sup> V. CRISAFULLI, *In tema di emotrasfusioni obbligatorie*, in *Diritto e società*, 1982, 564; D. MORANA, *Sulla fondamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell'interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in *Giurcost.it*, 30 aprile 2020, 6. Da ultimo, V. TAMBURRINI, *La limitazione dei diritti costituzionali in tempo di pandemia: alcune osservazioni sul carattere fondamentale dell'interesse della collettività alla salute*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, 127 e ss.; I. A. NICOTRA, *L'epidemia da Covid-19 e il tempo della responsabilità*, in *Diritti regionali*, n.1/2020, 379 e ss.

<sup>53</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli art. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di) *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, cit., p. 18-19; B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, cit., 27 e ss.; ID., *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica*, 25 ottobre 2019.

<sup>54</sup> Sulla qualificazione del diritto all'ambiente come diritto "fondamentale", in part., cfr.: G. AMENDOLA, *L'inserimento del diritto all'ambiente nella Costituzione all'esame del Senato*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n.6/2019; M. PENNASILICO, *Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in M. A. ICOLARI (a cura di), *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, Giappichelli, 2021, 77. Sul tema si veda anche V. CAVANNA, *Ambiente e salute: obiettivi di valore costituzionale da tutelare anche oltre le frontiere nazionali*, in *Corti supreme e salute*, n. 3/2020, nota alla decisione del Conseil Constitutionnel dec. n. 2019-823 QPC del 31 gennaio 2020 in part., in materia di tutela dell'ambiente e della salute pubblica a scapito della libertà di impresa.

condizione di sviluppo economico sociale. In definitiva, la fundamentalità dell'ambiente come valore attiene al suo essere presupposto per lo svolgimento dei diritti di libertà, al suo essere - come affermava H. Arendt – la vera «quinta essenza» dell'esistenza umana<sup>55</sup>.

## 6. Primarietà dell'ambiente (-salute) e bilanciamento

In base a quanto finora evidenziato, il riconoscimento della *fundamentalità* del valore ambientale, o meglio, della primarietà derivante dall'affiancamento alla salute come limite all'iniziativa economica, potrebbe fornire un importante contributo nel senso di restringere il margine di apprezzamento nel bilanciamento tra la tutela dell'ambiente e altri beni di rilievo costituzionale. Tale accostamento consente di tracciare un solco sempre più definito e netto tra l'ambiente e gli interessi «sensibili», rispetto ai quali l'ambiente è stato spesso parificato<sup>56</sup>.

Anche in ragione di una condizione di crisi economica strutturale, ben precedente ed indipendente dalla pandemia, l'interesse ambientale è stato diluito all'interno di una categoria di interessi eterogenea, diventando recessivo. L'obiettivo di conservare i livelli occupazionali ed assicurare in generale il benessere economico del Paese ha giustificato la contrazione della tutela dell'ambiente, in ragione di un bilanciamento fondato sull'«integrazione reciproca» tra diritti che non consente - afferma la Corte costituzionale nel noto caso Ilva del 2013 - di dare «prevalenza assoluta» ad un diritto rispetto ad un altro<sup>57</sup>. Negli ordinamenti di democrazia pluralista, la composizione del conflitto tra interessi e beni non è preordinata e quindi - precisa la Corte costituzionale - è necessario un processo di bilanciamento continuo tra i diritti, la cui tutela è necessariamente integrata perché nessun diritto può essere «tiranno» rispetto agli altri<sup>58</sup>. Nella dialettica democratica convivono valori e interessi che pur in perenne contrasto trovano il proprio punto di equilibrio nel «nucleo

<sup>55</sup> H. ARENDT, *Vita Activa. La condizione umana*, trad.it., Milano, Bompiani, 1997, 2, osserva che la vita umana è estranea al «mondo artificiale» in quanto solo attraverso la natura l'uomo «rimane in relazione con gli altri organismi viventi».

<sup>56</sup> M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista Aic*, n. 2/2018, p. 52-53; L. BISOFFI, *Semplificazione del procedimento amministrativo e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019; A. MOLITERNI, *Semplificazione amministrativa e tutela degli interessi sensibili: alla ricerca di un equilibrio*, in *Dir. amm.*, n. 4/2017, 699 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Il silenzio assenso in materia ambientale: considerazioni critiche sull'art. 17bis introdotto dalla cd. riforma Madia*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015; S. DEIANA, *La semplificazione dell'azione amministrativa e la tutela dell'interesse ambientale*, in *Lexambiente.it*, 6.12.2019; M. DI FRANCESCO TORREGROSSA, *Il valore ambientale nel bilanciamento costituzionale e gli interessi sensibili nella nuova conferenza di servizi*, in *Nomos - Le attualità del diritto*, n. 3/2016.

<sup>57</sup> Corte cost., sent. n. 85 del 2013, punti n. 9 e 11 del *Considerato in diritto*. La prospettiva di una tutela sistemica e non frazionata di diritti già stata tracciata dalla Corte cost. nella richiamata sent. n. 264 del 2012. Sul conflitto tra tutela della salute e dell'ambiente e conservazione dei livelli occupazionali, *ex multis*, cfr.: M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e «ragionevole» compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva (n.85/2013)*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014, 18 e ss.; E. VIVALDI, *Il caso Ilva: la «tensione» tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 15/2013, 15 e ss.; M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013; L. GENINATTI SATÈ, «*Caso Ilva*: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013), in *Forumcostituzionale.it*, 16.5.2013; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi ILVA e TEXACO-CHEVRON*, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2017.

<sup>58</sup> Corte cost. sent. su 85 del 2013, punto n. 9 del *Considerato in diritto*.

irriducibile» dei diritti fondamentali che il processo di bilanciamento «dinamico e non prefissato» non può comprimere<sup>59</sup>.

Ci si può allora domandare, se la modifica dell'art. 41 Cost. con l'integrazione del binomio salute-ambiente, quale limite all'iniziativa economica, non possa definitivamente scalfire il rifiuto della Corte costituzionale di riconoscere la primarietà di determinati diritti o valori costituzionalmente protetti. Sorge infatti l'interrogativo di quanto tale metro di bilanciamento possa resistere quando la lesione di alcuni valori o diritti metta a repentaglio la stessa esistenza umana<sup>60</sup>. Peraltro, proprio la necessità di un'interpretazione dei diritti che la Corte costituzionale vuole necessariamente «sistemica e non frazionata»<sup>61</sup>, richiede di salvaguardare prima di tutto il diritto alla vita qualora esso sia messo a repentaglio dal superamento dei limiti planetari<sup>62</sup>.

Pur nel rifiuto di una gerarchizzazione rigida ed immutabile, e quindi *tirannica*, di diritti e valori costituzionali, che vanno comunque bilanciati quando sorge in concreto il conflitto, non vi è dubbio che l'endiadi salute - ambiente può contribuire ad elevare il livello di tutela nella decisione amministrativa e politica e a riportare il bilanciamento su un nuovo piano di consapevolezza della priorità dell'ambiente, come condizione di esistenza, come «quinta essenza» della condizione umana (per ricordare le parole di H. Arendt). Il limite salute - ambiente diventa dunque un modo per ribadire la centralità della persona umana, come principio fondante sul quale il sistema costituzionale è stato edificato.

Sotto questo punto di vista la riforma dell'art. 41 co. 2 Cost. non sembra meramente ricognitiva della giurisprudenza che, da tempo, ha fatto rientrare la tutela dell'ambiente nel limite generale dell'«utilità sociale»<sup>63</sup>, perché costituisce una scelta di valore precisa, fondata sulla consapevolezza di una crisi climatica ed ambientale, ormai ineludibile. Se l'ordinamento di democrazia pluralista - come afferma la Corte costituzionale - rifiuta l'irrigidimento gerarchico dei valori costituzionali, è anche vero che proprio la dialettica

<sup>59</sup> Oltre alla già citata sent. 85 del 2013, *ex multis* Corte cost. sent. nn.: 267 del 1998; 309 del 1999; 252 del 2001; 219 del 2008; 509 del 2000; 309 del 1999; 119 del 2012.

<sup>60</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit., 10; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., 63; A. MORELLI, *La tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali: le ragioni e le potenzialità di una riforma*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 3/2021, 31 e ss.

<sup>61</sup> Corte cost., sentenza n. 264 del 2012, punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>62</sup> A. MORRONE, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione*, cit.; F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, cit., p. 9-10; M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., 63, evidenziano come l'ambiente, da bilanciare come tutti gli altri interessi costituzionali, diventi primario quando è a rischio la stessa conservazione della specie umana. In definitiva tra gli interessi costituzionalmente protetti, o interessi sensibili, esiste una gerarchia quando la lesione di uno di essi mette a repentaglio la stessa esistenza umana, come dimostra la teoria dei limiti planetari.

<sup>63</sup> Sull'utilità della riforma che distingue l'utilità sociale dall'ambiente, in part., E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p.18-19. In senso contrario, L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, cit., 4 e ss.; C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, cit., 153. Nel testo non si intende mettere in discussione che il concetto di utilità sociale già consentiva di includere la tutela dell'interesse ambientale, prima della riforma costituzionale del 2022, ma si intende invece evidenziare il significato che la riforma può avere anche come strumento di conformazione della decisione del giudice (sul punto si vedano anche le considerazioni svolte *supra* al §.1). Sulla copiosa giurisprudenza costituzionale che ha incluso la tutela dell'ambiente nell'ambito del concetto di utilità sociale cfr. sentt. nn.: 170 del 1990; 196 del 1998; 190 del 2001.



democratica consente e impone lo «sviluppo progressivo del sistema dei valori costituzionali»<sup>64</sup>, sistema che oggi include l'ambiente.

Come limite all'iniziativa economica, l'ambiente è calato nella nuova dimensione valoriale descritta dall'art. 9 co. 3 Cost. e chiede di interrogarsi - e forse di rivedere - quale sia il «nucleo irriducibile» del diritto allo sviluppo individuale che non può essere slegato dalla dimensione ambientale.

Già A. Predieri sottolineava come la regolazione delle attività umane sul territorio è orientata dalla Costituzione alla conservazione dei valori della Nazione: cultura, storia e ambiente, al fine di «migliorare la qualità della vita e aumentare le possibilità di sviluppo della persona, nel quadro della supernorma costituzionale costituita dall'art. 3 co. 2 Cost.»<sup>65</sup>.

L'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali, da una parte, e l'individuazione dell'ambiente come limite delle attività umane, dall'altra, dovrebbero condurre ad un «bilanciamento» nei giudizi di legittimità che - come è stato osservato - è necessariamente «diseguale»<sup>66</sup>.

Nel senso qui indicato, sembra andare il Cons. di Stato secondo il quale il nuovo art. 41 Cost. «nell'accostare ambiente e iniziativa economica segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva» per cui la tutela degli altri interessi di rilievo costituzionale (nel caso di specie, la tutela dei beni culturali) «deve integrarsi» con l'esigenza di «preservare l'ambiente»<sup>67</sup>. In definitiva la Costituzione novellata delinea un sistema valoriale di composizione dei conflitti che è incentrato sull'esigenza prioritaria ed ineludibile di preservare salute e ambiente, obiettivo rispetto al quale gli altri interessi di pari rilievo costituzionale *devono integrarsi*. Il Supremo giudice amministrativo sottolinea come sono gli altri interessi di rilievo costituzionale a doversi adattare - ovvero a doversi *piegare* - alle esigenze di tutela degli interessi ambientali. La novella costituzionale finisce quindi per delineare la subordinazione della libertà di

<sup>64</sup> G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 326. Sul punto, A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. II, tomo II, Milano, Giuffrè, 2008, 203, sottolinea come la gerarchia dei valori fondamentali non può ritenersi assoluta, cioè, non è espressione «in senso statico di un ordine immobile», ma oggetto e risultante di un continuo processo di bilanciamento tra interessi e diritti. Del resto, in altra prospettiva, osserva A. SPADARO, *Costituzione (dottrine generali)*, cit., 1634, che se la Costituzione non è solo un atto puntuale, ma un processo storico, si deve rinunciare, tranne che per il suo c.d. nucleo duro, «alla presunzione della sua «definitiva» oggettività per accontentarsi di una sua «ragionevole» e «dialogata» intersoggettività», «condivisa discorsivamente dai consociati nel corso del tempo».

<sup>65</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., 519; ID., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit., part. 3 e ss.

<sup>66</sup> L'espressione è di G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020 - Modifica articolo 9 della Costituzione*, 6, sottolinea che a seguito della riforma dell'art. 41 Cost., il bilanciamento tra interessi economico-finanziari ed ambiente è destinato ad essere «ineguale». Sul tema, non si può far a meno di rammentare, come in tema di diritto alla salute, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, Cedam, 1995, 126 ha utilizzato l'espressione di «bilanciamento ineguale» per evidenziare che tra i diritti sociali ed esigenze economico-finanziarie, non esiste un vero e proprio bilanciamento in quanto si accostano tra di loro fini e mezzi che non gerarchicamente omogenei né equivalenti. Di recente, ID., *Il diritto alla salute, una prospettiva di diritto comparato*, EPRS, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Unità Biblioteca di diritto comparato, Studio, Gennaio 2022, 40, afferma che nel bilanciamento tra interessi economici e tutela della salute i primi «soccombono sempre, salvo che si dimostri che il loro sacrificio implica il parallelo sacrificio di altri diritti fondamentali (che si potrebbero definire «controinteressati» rispetto a quelli da soddisfare nell'immediato)».

<sup>67</sup> Cons. Stato, VI sez. sent. 7.9. 2022, n. 8167, su tale pronuncia, F. CUSANO, *Il Consiglio di Stato sul trilemma energia-ambiente-beni paesaggistico-culturali*, in *RGA online*, n. 37/2022; F. MOTTA, *La riforma dell'art. 41 Cost. davanti al Consiglio di Stato: scelte pubbliche, dati scientifici e transizione ecologica*, in *lacostituzione.info*, 6.10.2022.

iniziativa economica alle esigenze di tutela di salute e ambiente, restringendo in caso di conflitto i margini del bilanciamento cui sono chiamati legislatore e giudice<sup>68</sup>.

La composizione degli interessi definita dall'art. 41 Cost. non implica che quello ambientale prevalga *in astratto* sugli altri di rilievo costituzionale, non significa che sia un interesse sempre e comunque "tiranno", destinato a prevalere su in ogni caso su altri beni di rilievo costituzionale<sup>69</sup>. Nell'ordinamento di democrazia pluralista, neanche l'inserimento dell'ambiente tra i principi fondamentali può giustificare infatti la sua automatica preminenza rispetto agli altri interessi costituzionali. Il bilanciamento, mai "neutro" per la Costituzione, viene orientato dal primato della persona umana ed impone oggi lo sforzo di interpretare e conformare l'iniziativa economica, la proprietà e, in definitiva, ogni azione umana al valore ambientale<sup>70</sup>. Al contempo, dal punto di vista delle politiche pubbliche, parafrasando A. Predieri, si può affermare che la tutela dell'ambiente va condotta «per l'attuazione dei valori costituzionali di sviluppo e dispiegamento della persona» nelle comunità sociali e culturali di riferimento<sup>71</sup>.

L'ambiente come limite e valore alza dunque il livello di tutela e ribadisce che esiste un *primato* - una «nuova assiologia compositiva», secondo il Consiglio di Stato - che costringe l'interprete ad un bilanciamento fondato sulla consapevolezza della priorità dell'ambiente come preconditione per l'esercizio dei diritti e come condizione per lo sviluppo degli individui e delle collettività.

## 7. Le modifiche all'art. 41 co. 3 Cost.: il principio di sostenibilità

Il coordinamento con l'art. 9 Cost., evidenzia come l'art. 41, co. 2 Cost. nella ridefinizione dei limiti esterni all'iniziativa economica sia solo fino ad un certo punto semplicemente ricognitivo di un'evoluzione già avvenuta.

<sup>68</sup> In tal senso, D. MORANA, *Il fondamentale diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, cit., 861; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti «prioritari» alla libertà di iniziativa economica?*, cit., 4 ss.

<sup>69</sup> F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, cit., 10; M.G. NACCI, *Ambiente, salute ed emergenza pandemica*, in *DPER online*, n. 1/2021, 49 e ss. Sul processo di bilanciamento e su come l'affermazione della fundamentalità del diritto alla salute non escluda affatto un concreto bilanciamento, in part., D. MORANA, *Il fondamentale diritto alla salute nell'emergenza pandemica: princeps o tiranno?*, cit., 858 e ss. Sul processo di bilanciamento come «regola del conflitto in concreto» (in corsivo nell'originale), A. MORRONE, *La Corte costituzionale come giudice dell'esperienza giuridica*, in *Quad. cost.*, 2021, 144; G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion Pratica*, 2007, 219 e ss. Sul punto, A. SPADARO, *Dalla Costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" (storico)*, cit., 378, sottolinea che i «valori normativi» non esistono *in astratto* ma solo nell'ambito di *concrete* «situazioni normative» (in corsivo nell'originale).

<sup>70</sup> A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, cit., p. 203-204, evidenzia come nel concreto processo di bilanciamento la Costituzione non «è affatto silente»: «Il primato della persona umana e dei diritti inviolabili della persona costituiscono il metro per stabilire le coordinate delle relazioni tra diritti individuali eterogenei, tra diritti individuali e collettivi, tra diritti soggettivi e interessi obiettivi dell'ordinamento».

<sup>71</sup> A. PREDIERI, *Paesaggio*, cit., 520, le parole nel virgolettato sono riferite al paesaggio che - come noto - l'A. intende come comprensivo dell'*habitat*, dell'ambiente nel suo complesso, prescindendo dalla loro eccezionalità o dal loro valore estetico - culturale.

Di certo è innovativo il co. 3 dal novellato art. 41 Cost. secondo il quale la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali*.

Programmi e controlli operano sui presupposti soggettivi dello svolgimento dell'iniziativa economica per scopi dirigistici e di coordinamento<sup>72</sup>. Sebbene ampiamente indagato, il collegamento tra lo svolgimento dell'attività economica e i *fini sociali* proietta l'attività economica nella dimensione dello sviluppo individuale e collettivo della società, la collega al soddisfacimento dei bisogni umani<sup>73</sup>. In breve, i *fini sociali* rinviano direttamente al principio personalista, al pieno sviluppo della personalità di cui agli artt. 2 e 3 co. 2 Cost., perché la produzione, che resta libera, ben può essere orientata dal decisore pubblico al soddisfacimento dei bisogni umani, cui l'ambiente è incluso. Come noto, la disposizione rifiuta un modello di economia di mercato priva di regole e invece presuppone l'indicazione di fini e di obiettivi fissati in sede politica, oggi, per lo più frutto di determinazioni assunte a livello europeo.

Il riferimento ai fini *ambientali*, collega lo svolgimento dell'attività economica (pubblica e privata) e la tutela del valore ambientale del co. 3 dell'art. 9 Cost., proiettando l'ambiente, insieme ai fini sociali, tra i fattori che delineano il modello di «società rifiutata per gli ostacoli che frappone allo sviluppo della personalità» e di quella «prefigurata» in Costituzione, cui deve essere tesa l'azione pubblica<sup>74</sup> in un processo di adattamento e graduale trasformazione<sup>75</sup>.

Già la Costituzione del 1948, prevedendo una tutela specifica del paesaggio, non ritiene che la produzione sia priva di limiti e che possa mettere in pericolo la conservazione del patrimonio paesaggistico e culturale, ma immagina, invece, una produzione orientata all'individuo e al suo sviluppo<sup>76</sup>. I processi economici non sono finalizzati esclusivamente alla massimizzazione della produzione, ma possono e devono essere orientati dal decisore amministrativo e politico al perseguimento di fini ulteriori, fini sociali, culturali ed ambientali.

Nel rifiuto di una economia pianificata, etero diretta, la Costituzione prende atto della necessità dell'intervento pubblico perché il mercato, da solo, non è in grado di raggiungere

<sup>72</sup> A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, cit., 600.

<sup>73</sup> M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008; G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1995; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit., 75 e ss.

<sup>74</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, 41, evidenzia come la norma fondamentale, la *supernorma* costituita dall'art. 3 co. 2 Cost. descrive la costante tensione dell'ordinamento costituzionale rivolto all'obiettivo del superamento degli ostacoli socio-economici che impediscono la partecipazione e il pieno sviluppo della persona.

<sup>75</sup> Per quanto noto, non si può far a meno di rammentare il pensiero di P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, Napoli, La scuola di Pitagora, 2007, 3, che con il riferimento agli ostacoli di cui al co. 2 dell'art. 3 Cost. evidenzia che la Costituzione dà «un giudizio polemico, un giudizio negativo contro l'ordinamento sociale attuale che bisogna modificare attraverso questo strumento di legalità, di trasformazione graduale, che la Costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani; ma non è una Costituzione immobile che abbia fissato un punto fermo, è una Costituzione che apre le vie verso l'avvenire».

<sup>76</sup> M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, cit., osserva che la Costituzione «non vuole che si produca di più, a tutti i costi»; in definitiva per la Costituzione conta non «quanto si produce» ma «per cosa si produce» (in corsivo nell'originale).

gli obiettivi di partecipazione, inclusione sociale, lotta alle diseguaglianze e sviluppo individuale. Il riferimento all'ambiente nell' u.c. dell'art. 41 Cost. costituisce una presa d'atto della necessità dell'intervento pubblico. In modo più realistico rispetto al concetto di sviluppo sostenibile, il co. 3 dall'art. 41 Cost. fissa un'inversione di tendenza fondata sulla consapevolezza dell'insufficienza del mercato e sulla necessità dell'intervento pubblico per l'ambiente, intervento realizzato mediante controlli e programmi.

Dalla metà degli anni Ottanta del ventesimo secolo, la perdita di controllo statale sui fattori produttivi, derivante dalla globalizzazione dei mercati, dalla liberalizzazione, dalle privatizzazioni hanno “neutralizzato” lo Stato nazionale, creando un'illusione di autosufficienza dei mercati, regolati dalla sola logica della competizione e dell'efficienza dei mercati<sup>77</sup>. L'affermazione della dinamica economico politica internazionale e globalizzata ha provocato l'erosione dello spazio della decisione politica nazionale di cui il concetto di sviluppo sostenibile costituisce il “prodotto”, il suo più logico precipitato. La formula *sviluppo sostenibile* mette infatti al centro il primo dei due termini, ossia, lo sviluppo. Il benessere e la prosperità del mercato, obiettivi appartenenti alla stessa genesi dell'ordinamento dell'Unione europea, suoi elementi fondativi, costituiscono la priorità mentre l'interesse ambientale rappresenta un mero limite negativo che la formula di sviluppo sostenibile pretende di conciliare con uno sviluppo economico che non si vuole arrestare.

Nella contrazione dello spazio “del politico” e attribuendo ai poteri pubblici una posizione sostanzialmente neutrale, lo sviluppo sostenibile ha costituito un modo per affrontare la questione ambientale mediante la determinazione di limiti e controlli, rivelatisi sostanzialmente insufficienti perché, nella logica della produzione capitalistica globale, quello economico resta un interesse non-sacrificabile.

La formula *crescita sostenibile* o *sviluppo sostenibile* si fonda sull'autosufficienza dello sviluppo economico e su un travisamento, vale a dire, sull'idea che il mercato regolato e in equilibrio sarebbe in grado di farsi carico anche degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Come è stato acutamente osservato, lo sviluppo sostenibile costituisce una sorta di «ossimoro»<sup>78</sup>, perché ha la pretesa di conciliare l'inconciliabile, ossia, l'imperativo di una crescita economica inarrestabile con la tutela dell'ambiente<sup>79</sup>. In tal senso il concetto di sviluppo

<sup>77</sup> L'espressione tra virgolette è di F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, Cedam, 2000, 93. Sul processo di internazionalizzazione dei mercati e sulla crisi dello Stato cfr. almeno M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 e ss.; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 43 e ss.; R. DAHL, *Sulla democrazia*, (trad.it) Roma-Bari, Laterza, 1998, 121 e ss.; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 21 ss.; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, Il Mulino, 2000; ID., *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, Il Mulino, 2017; P. BILANCIA, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale, n. 5/2019; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, 252 e ss.

<sup>78</sup> G. MONTEDORO, *Spunti per la “decostruzione” della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009. Nello stesso senso, A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 2/2020, 32 e ss.; D. TANURO, *L'impossibile capitalismo verde. Il riscaldamento climatico e le ragioni dell'eco-socialismo*, Roma, Edizioni Alegre, 2011.

<sup>79</sup> E. SCOTTI, *Aiuti di Stato e ambiente nell'emergenza pandemica*, in *Concorrenza e Mercato*, n. 1/2020, 209; A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2021, 9.

sostenibile costituisce un travisamento, una sorta di “formula magica”, che assegna illusoriamente alla regolazione del mercato la capacità di farsi carico anche degli obiettivi di tutela ambientale.

La realtà si è rivelata ben diversa, come è del tutto auto evidente. L’approccio oppositivo, sotteso al concetto di sviluppo sostenibile che riduce l’ambiente a mero vincolo negativo, ha permesso di raggiungere alcuni obiettivi di protezione ambientale che, però, non sono certamente quelli sperati.

Visti gli oggettivi limiti concettuali e operativi del principio dello sviluppo sostenibile, appare condivisibile la scelta del legislatore costituzionale di non menzionare tale principio nella riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione. È invece coerente e condivisibile il riferimento al cuore del concetto di *sostenibilità* rinvenibile all’art. 9 Cost. laddove il legislatore costituzionale riferisce la tutela dell’ambiente agli interessi delle generazioni future. Radicato prima a livello internazionale e poi penetrato negli ordinamenti nazionali, il principio di sostenibilità - salvaguardando gli interessi delle generazioni future - si è affermato proprio per regolare le relazioni che intercorrono tra sviluppo economico e tutela dell’ambiente<sup>80</sup>.

Se il principio dello *sviluppo sostenibile* ha mostrato tutti i suoi limiti e debolezze come criterio guida delle politiche ambientali, il principio di *sostenibilità* conserva molteplici potenzialità come criterio per misurare l’impatto non solo ambientale, ma anche sociale ed economico-finanziario, di attività economiche e decisioni pubbliche nei confronti di chi non è ancora nato. Il riferimento alle generazioni future nell’art. 9 Cost., articolato in termini di dovere e responsabilità richiede ai viventi di conservare e non esaurire le risorse naturali in favore di chi non è venuto ad esistenza. Il dovere di non esaurimento delle risorse, che siano ambientali o finanziarie, impone dunque una valutazione temporale delle decisioni e delle attività economiche.

La riforma ha una grande portata innovativa perché prescrive al legislatore di prendere in considerazione gli interessi dei futuri e - come dimostra la nota sent. 24 marzo 2021 del Tribunale costituzionale tedesco - potrebbe consentire al giudice di sindacare la legge che appunto non tenga conto degli effetti nel tempo delle misure adottate<sup>81</sup>. Peraltro, non si

<sup>80</sup> D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017, 99 e ss.; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE online*, n.1/2016, 43 e ss.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos - Le attualità del diritto*, n. 3/2022.

<sup>81</sup> Il Tribunale costituzionale tedesco si è pronunciato sulla legge federale sul cambiamento climatico facendo applicazione della formula contenuta all’art. 20 A della LF relativo alla responsabilità nei confronti delle generazioni future. Il caso nasceva da alcuni ricorsi di associazioni ambientaliste che contestavano la legge tedesca sulla “protezione del clima” del 2019 che procrastinava nel futuro (al 2030) i limiti per la riduzione del gas-serra, prevedendo riduzioni minime delle emissioni da realizzare anno per anno che finivano per addossare alle generazioni future gli effetti negativi delle emissioni. In questa occasione il Tribunale costituzionale tedesco ha affermato che il riferimento costituzionale alle generazioni future costituisce un vincolo nei confronti del legislatore nell’elaborazione delle politiche ambientali e per il sindacato su di esse. In questo senso le generazioni future sono già oggi titolari di posizioni giuridiche che possono essere fatte valere in giudizio, tramite l’intervento di associazioni portatrici dei loro interessi, sul punto, M. CECCHETTI, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., p 51-52; L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum quad. cost.*, n. 2/2022, 20 e ss.; M. MALVICINI, *Costituzione, legge e interesse intergenerazionale: tutela dei diritti e vincoli legislativi*, in *Rivista di Biodiritto*, n. 2/2022, 183 e ss. In particolare, sulla pronuncia del Tribunale

può fare a meno di ricordare che il riferimento al concetto di sostenibilità del debito pubblico, in Italia, ha già consentito alla Corte costituzionale di sanzionare la legge che permetteva ai Comuni di ripianare la quota di disavanzo del debito in un arco temporale lunghissimo, fino a trent'anni addossando, di fatto, il disavanzo alle generazioni future (sent. n. 18/2019)<sup>82</sup>. In definitiva, nella giurisprudenza della Corte costituzionale è già emerso un principio: è illegittimo procrastinare misure rigorose che sono necessarie in termini di sostenibilità.

A differenza del concetto di sviluppo sostenibile, intimamente contraddittorio, il riferimento alle generazioni future e, quindi, alla sostenibilità sembra senz'altro opportuno e ricco di potenzialità espansive, perché può essere lo strumento per imporre al legislatore istruttorie e bilanciamenti sugli effetti di lungo periodo delle politiche ambientali, espandendo la valutazione sull'efficacia anche temporale di decisioni e attività economiche.

## 8. Oltre lo sviluppo sostenibile: transizione ecologica ed equità

Segnando il ritorno dell'intervento pubblico, il co. 3 dell'art. 41 Cost. prospetta l'idea di ambiente, non solo come limite, ma anche come vincolo positivo all'attività economica. Diversamente dallo sviluppo sostenibile che la riforma non richiama e - a ben vedere - supera (secondo quanto osservato al §. prec.), il modello delineato dall'art. 41 Cost. è quello di produzione e di economia per l'ambiente: l'ambiente orienta la produzione secondo una formula riassumibile in "ambiente per lo sviluppo"<sup>83</sup>.

Nella nuova dimensione valoriale, il co. 3 dell'art. 41 Cost. considera l'interesse ambientale il centro della decisione politico-discrezionale e una priorità che ne giustifica l'intervento pubblico. Riportando l'attenzione sull'intervento pubblico mediante *controlli e programmi* economico ambientali, la novella costituzionale ridefinisce gli equilibri tra Stato e mercato immaginando che, oggi, è la tutela dell'ambiente a dover indirizzare la produzione e lo sviluppo economico<sup>84</sup>. In tal senso, la disposizione prospetta un modello di intervento

---

costituzione tedesco, cfr.: R. BIFULCO, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità) nella prospettiva del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubb. europeo*, 2021, 421 ss.; R. BIN, *La Corte tedesca e il diritto al clima. Una rivoluzione?*, in *LaCostituzione.info*, 30 aprile 2021; M. CARDUCCI, *Libertà "climaticamente" condizionate e governo del tempo nella sentenza del BVerfG del 24 marzo 2021*, in *LaCostituzione.info*, 3 maggio 2021; R. MONTALDO, *La neutralità climatica e la libertà di futuro (BVerfG, 24 marzo 2021)*, in *Diritticomparati.it*, 1 luglio 2021.

<sup>82</sup> MAZZINA, *L'equità inter-generazionale tra responsabilità politica e controllo della corte dei conti: una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *De Iustitia*, 7 settembre 2020; A. MORELLI, *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021. M. FRANCAVIGLIA, *La Corte ritorna sulla sostenibilità intergenerazionale dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali*, in *Giur. cost.*, 2020, 1298 e ss.; G. PALOMBINO, *La tutela delle generazioni future nel dialogo tra legislatore e Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2020. Sull'importanza della formalizzazione del *posterity principle* in Carta costituzionale, P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, 86 e ss. Sul complesso rapporto tra generazioni future ed equilibrio di bilancio, in part., M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, 2008, 145 ss.; O. CHESSA, *Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, in part. 395 e ss.;

<sup>83</sup> G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., 22.

<sup>84</sup> F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit., 789; BRAMBILLA, *L'esigenza di una programmazione generale in senso ambientale nella riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Ambienteditto.it*, n. 4/2022. Sulla programmazione si tornerà di seguito con ulteriori riferimenti al §. che segue.

fondato sul principio di integrazione delle politiche ambientali secondo il quale le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente vanno integrate nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e azioni dell'UE (art. 11 del TFUE). Gli interessi ambientali non devono solo essere tenuti presenti, ma vanno introdotti in ogni politica destinata a perseguire interessi anche diversi o contrastanti con quello ambientale.

L'interpretazione più rigorosa del principio di integrazione ha portato a fare dell'interesse ambientale l'obiettivo che conforma anche le azioni dei privati secondo il modello economico-sociale della transizione ecologica, che - delineato dal New Green Deal - è diventato un obiettivo prioritario del Next generation EU<sup>85</sup> e del suo principale strumento di attuazione, il meccanismo di ripresa e resilienza (Reg. UE 241/2021).

Nella prospettiva del Next generation EU l'ambiente, unitamente ai diritti delle generazioni future e al riequilibrio di genere, costituisce infatti un obiettivo di carattere trasversale a *tutti* gli obiettivi fissati dal Pnrr. Le numerose criticità ambientali del Paese - qualità dell'aria, inquinamento del suolo e delle acque, dissesto idrogeologico, surriscaldamento - richiedono di essere affrontate con un mutamento di approccio, un nuovo modello economico sociale incentrato sull'integrazione delle politiche che hanno impatto sui fattori ambientali.

Prospettando un nuovo modello di sviluppo, la transizione ecologica non sembra dunque una "materia" in senso stretto ma è piuttosto un "processo" che impone il superamento della tradizionale separazione e contrapposizione tra ambiente e sviluppo, secondo una logica di integrazione delle politiche ambientali in tutte le politiche pubbliche che impattano sul clima e sulla conservazione dell'ecosistema<sup>86</sup>.

La transizione ecologica non è un concetto radicalmente nuovo ma costituisce l'interpretazione più avanzata del principio di integrazione e può contribuire a mutare gli equilibri delle politiche a tutela dell'ambiente in rapporto con altri interessi. Peraltro, tale *processo* di integrazione ben si adatta all'approccio elaborato dalla Corte costituzionale, per cui - come osservato (§. 6) - l'ambiente in quanto valore primario va bilanciato con gli altri valori costituzionali e, in caso di conflitto, va salvaguardato nel suo nucleo essenziale (sent. 85/2013). Tale processo di bilanciamento impone al decisore pubblico di tenere presente l'obiettivo di tutela dell'ambiente in ogni decisione politica e amministrativa. In questo senso, di recente, il Consiglio di Stato nella sent. n. 8167 del 2022, successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2022, ha affermato che degli «interessi ambientali si deve necessariamente tenere conto nei complessi processi decisionali pubblici, ma ciò non legittima una concezione totalizzante. Il punto di equilibrio mobile e dinamico va ricercato dal legislatore nella statuizione delle norme, dall'amministrazione in sede procedimentale e dal giudice in sede di controllo»<sup>87</sup>. Il giudice amministrativo conferma che l'ambiente va

<sup>85</sup> Il Next Generation EU, proposto dalla Commissione europea il 27 maggio 2020 è stato approvato dal Consiglio a luglio 2020 (*Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020*).

<sup>86</sup> DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, cit., 11; A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 439; E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, vol. 59, 1, 2022, 19 e ss.

<sup>87</sup> Cons. Stato, VI sez. sent. 8167, 7 settembre 2022.

sempre tenuto presente e deve essere salvaguardato nel suo contenuto essenziale in un processo che, tradotto sul piano dei principi, ricorda l'integrazione tra politiche.

L'introduzione del collegamento tra l'iniziativa economica e i *fini sociali e ambientali*, cui indirizzare l'attività economica mediante *programmi e controlli*, richiama l'attenzione sulla natura del conflitto ambientale. Con l'aumentare della gravità della crisi climatico-ambientale, appare sempre più evidente che quello ambientale si delinea come conflitto di equità intra e inter-generazionale: un conflitto che riguarda i territori e i popoli che incrementa le disuguaglianze e le differenze tra nord e sud ma, soprattutto - come da ultimo rimarcato dal Climate Inequality Report del 2023<sup>88</sup> - tra ricchi e poveri e che vede le fasce più emarginate e vulnerabili pagare costi sociali ed economici più elevati.

In definitiva i conflitti ambientali sono diseguali e finiscono spesso per tradursi in vantaggi economici per pochi a fronte del sacrificio imposto ad intere collettività e generazioni di individui. Per questa ragione la drammaticità dei conflitti ambientali consiste proprio nello stabilire quale sia il *contenuto minimo* del diritto, ma anche chi e quanti debbano sopportare il sacrificio in nome dello sviluppo economico<sup>89</sup>.

Certo sul "punto di equilibrio" da ricercare la Costituzione non può dare che risposte politiche. Però le modifiche dell'41 Cost., segnando il ritorno dello Stato per l'ambiente, fanno emergere l'idea che la salvaguardia dell'ambiente deve essere il fulcro e il parametro di ogni decisione pubblica. In questo senso anche il Cons. di Stato nella pronuncia del 2022 da ultimo citata (sent.n. 8167) ha affermato che «il principio di integrazione ambientale ha carattere pervasivo e il fine della transizione ecologica costituisce un obiettivo indifferibile». La transizione ecologica costituisce una scelta pubblica non rivedibile che comporta la trasformazione del sistema produttivo, imponendo di tenere presente l'obiettivo di tutela dell'ambiente in ogni decisione politica e amministrativa.

In definitiva, la Costituzione novellata supera la logica dello sviluppo sostenibile e pone la questione ambientale come una questione di democrazia che chiede di uscire dalle strettoie della logica - autodistruttiva - della produzione lineare, imposta dal mercato globale.

---

<sup>88</sup> L. CHANCEL, BOTHE, T. VOITURIEZ, *Climate Inequality Report 2022, Fair Taxes for a sustainable future in the Global South*, nel rapporto viene evidenziato come la disuguaglianza climatica all'interno dei Paesi sia diventata maggiore rispetto a quella tra Paesi, tra Nord e Sud. Di conseguenza, gli A. evidenziano come sia necessario agire attraverso una tassazione progressiva sui più ricchi (il rapporto è disponibile on line <https://wid.world/wp-content/uploads/2023/01/CBV2023-ClimateInequalityReport-2.pdf>).

<sup>89</sup> M.A. GLIATTA, *Ambiente e Costituzione: diritti distributivi e riconfigurazione della responsabilità intergenerazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, 112; A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, cit., p 16-17. Sul punto, S. GRASSI, *Nuove prospettive per il riordino della normativa a tutela dell'ambiente dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Ambiente & Sviluppo*, n.7/2001, 11, evidenzia come il degrado dell'ambiente «costituisce un attacco al principio di uguaglianza sostanziale perché è evidente che i danni ambientali colpiscono in termini più che proporzionali le categorie più deboli dei cittadini». Che la crisi climatica e ambientale colpisca i paesi poveri e accentui le disuguaglianze economiche tra le Nazioni è intuitivo, ma è stato provato scientificamente, cfr.: N.S. DIFFENBAUGH, M. BURKE, *Global warming has increased global economic inequality*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2019, 116 (20), 9808-9813; E. PAGLIALUNGA, A. COVERI, A. ZANFEI, *Climate change and inequality in a global context. Exploring climate induced disparities and the reaction of economic systems*, XXI AISSEC Conference, Urbino University, 8-9 October, 2020 (disponibile on line [https://www.osservatorio-economie-emergenti-torino.it/images/newsletter\\_17/17\\_newsletter\\_-\\_Paglialunga.pdf](https://www.osservatorio-economie-emergenti-torino.it/images/newsletter_17/17_newsletter_-_Paglialunga.pdf)).



## 9. Transizione ecologica e la risposta alla crisi. Il meccanismo di ripresa e resilienza: una nuova visione per una Unione politica?

In base a quanto finora osservato, i limiti del concetto di sviluppo sostenibile evidenziano che in materia ambientale l'intervento pubblico è ineludibile perché un'economia lineare, ossia, quella descritta dai commi 1 e 2 dell'art. 41 Cost., da sola è incapace di raggiungere gli obiettivi di salvaguardia dell'ambiente e di preservazione delle risorse naturali. La consapevolezza dell'ineludibilità dell'intervento pubblico, acquisita peraltro anche a livello europeo, almeno in risposta all'emergenza, sembra aver influenzato l'ordinamento nazionale con la modifica dell'art. 41 Cost. che fa dell'ambiente non solo un limite negativo ma anche un limite positivo.

Le crisi, quella climatica - ambientale e quella sanitaria da Covid-19, tra loro connesse, pongono di fronte ai limiti del mercato unico globale<sup>90</sup> e al suo fallimento nel preservare il proprio capitale ovvero le risorse naturali<sup>91</sup>. L'illusione di efficienza creata dalle politiche neoliberali e dalla globalizzazione si è infranta lasciando in eredità disuguaglianze economico sociali e la questione climatico-ambientale, causata proprio da una crescita incontrollata a cui sono stati posti correttivi di scarsa efficacia<sup>92</sup>. La pandemia ha solo portato alla luce in modo evidente e drammatico i *limiti* dello sviluppo lineare e del mercato, quei *limiti* che le crisi economico-finanziarie attraversate dall'UE avevano già chiaramente prospettato, ma senza produrre l'effetto di mutare le politiche di *austerità* dell'UE. La pandemia sembra segnare un cambiamento di rotta che, in parte, l'emergenza climatica aveva già iniziato a tracciare, segnando l'emersione di un *interesse comune* che richiede una risposta *comune*.

Senza ripercorrere sviluppi ampiamente noti, a partire dal 2008, il Green New Deal, nato come movimento di opinione e come iniziativa della società civile, ha infatti progressivamente condizionato il dibattito politico e gli organismi sovranazionali fino ad imporsi nell'agenda politica nazionale<sup>93</sup>, influenzando la stessa revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione.

<sup>90</sup> E. SCOTTI, *Aiuti di Stato e ambiente nell'emergenza pandemica*, cit., 209.

<sup>91</sup> Sui limiti dei processi di liberalizzazione e privatizzazione nei mercati transnazionali, in part., F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and resilience facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p 6-7. Sul fallimento del mercato capitalistico e sull'impatto delle crisi economico finanziarie e ambientali cfr.: M.R. FERRARESE, *Al di là della globalizzazione: verso un mondo post- globale?*, in *Politica del diritto*, 2021, 269 e ss.; M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008; M. MAZZUCATO, *A New Global Economic Consensus*, in *Social europe*, 14 ottobre 2021 (reperibile sul sito internet: <https://www.socialeurope.eu/a-new-global-economic-consensus>); S. CASSESE, *Stato e mercato dopo privatizzazioni e "deregulation"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, 378 ss.

<sup>92</sup> M.R. FERRARESE, *Al di là della globalizzazione: verso un mondo post- globale?*, cit., p 269-270.

<sup>93</sup> Il New Green Deal descrive un modello economico che punta alla trasformazione dell'economia attraverso gli obiettivi green, sul modello economico immaginato da J. Rifkin, ossia, una "terza rivoluzione industriale" a zero emissioni di carbonio e fondata - essenzialmente - sulle energie rinnovabili, la riduzione dei costi mediante l'interconnessione internet, la rete energetica digitale e l'economia circolare. Sulle origini e l'evoluzione del movimento, J. RIFKIN, *Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Milano, Mondadori, 2019, 17 e ss. e 49 e ss. Nel contesto europeo nel 2009 la Fondazione Heinrich Böll ha pubblicato un manifesto, *Toward a Transatlantic Green New Deal: Tackling the Climate and Economic Crises*, che il partito dei Verdi europei ha messo al centro del proprio programma politico. Anche in seno alle Nazioni Unite, l'Unep (United Nations Environment Programme) ha pubblicato nel 2009 un rapporto *Rethinking the Economic Recovery: A Global New*

La necessità di ricalibrare il rapporto tra potere pubblico e mercato costituisce dunque l'esito di una trasformazione progressiva ed in atto già da tempo. Sull'onda delle emergenze - imposte *dalle crisi* - e con le prospettive aperte dal Green New Deal, secondo la strategia delineata dalla Comunicazione della Commissione del 2019<sup>94</sup>, l'Unione europea e gli Stati hanno iniziato ad abbandonare la loro decennale "neutralità" neoliberista, ossia quell'approccio verso la società e i mercati imposto dalla globalizzazione e dalla massimizzazione dell'efficienza dei mercati, per porsi obiettivi ulteriori, che vanno oltre il mercato<sup>95</sup>. In tal senso, il dispositivo di ripresa e resilienza, come emerge dalla Comunicazione della Commissione del 17 settembre 2020 (COM(2020) 575 final, non segna una discontinuità rispetto ai programmi assunti dall'UE prima della pandemia da Covid-19, ma anzi si pone in linea di continuità rispetto alle sfide preesistenti: sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica<sup>96</sup>.

Il meccanismo di ripresa e resilienza, principale strumento di attuazione del Next generation, il Pnrr che ne costituisce attuazione, come pure la disciplina consolidata in materia di aiuti condizionati al raggiungimento di obiettivi climatici e ambientali<sup>97</sup> mostrano come gli interessi pubblici, definiti a livello sovranazionale, stiano progressivamente ritrovando centralità nella decisione politica economica, attraverso la riscoperta di piani e programmi e la conformazione degli investimenti.

Il Next generation Eu segna un nuovo approccio redistributivo e solidale dell'UE di risposta alla crisi derivante dall'emergenza pandemica<sup>98</sup>. Per la prima volta l'UE ha preso in prestito risorse sui mercati per finanziare gli Stati, versando contributi condizionati al raggiungimento di obiettivi e traguardi (target e milestones). Trasferimenti e prestiti sono

---

*Deal* in cui vengono individuati i potenziali benefici del Global Green New Deal come mezzo per combattere la recessione e anche per garantire la ripresa economica a lungo termine. Sulla ricostruzione delle origini del movimento, D. BEVILACQUA, *Gli attori del Green New Deal: il ruolo dei privati in una regolazione "circolare"*, in *RGA online*, n. 22/2021.

<sup>94</sup> Comunicazione della Commissione, Il Green Deal Europeo, COM(2019) 640 final, 11 dicembre 2019.

<sup>95</sup> O. CHESA, *Editoriale. Nuove trasformazioni della costituzione economica*, in *Diritto costituzionale*, 2021, 7 osserva come il «moto pendolare dell'intervento pubblico stia oscillando in direzione opposta rispetto alle linee di tendenza palesatesi negli anni Novanta», segnando il ritorno dell'interesse pubblico nell'economia. Sul punto, F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, 917.

<sup>96</sup> Comunicazione del 17 settembre 2020 (COM(2020) 575 final.

<sup>97</sup> Reg. UE n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in tema di disciplina UE sugli aiuti di Stato alle imprese per la tutela ambientale: Reg. UE, n. 651/2014 della Commissione che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno; Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020* (2014/C 200/01) del 28 giugno 2014 e, di recente, Reg. UE, n. 2021/1237 della Commissione recante modifica del regolamento (UE) n. 651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato del 23 luglio 2021. La disciplina di esenzione del divieto di aiuti che vengono condizionati agli obiettivi ambientali, evidenzia come la Commissione europea da tempo non considera più il mercato interno solo in termini economici, ma anche ambientali e sociali, sul punto F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and resilience facility*, cit., 47; S. SCREPANTI, A. VIGNERI, *Gli investimenti in infrastrutture e l'intervento dello Stato "promotore"*, in F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, 2021; G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna Il Mulino, 2021.

<sup>98</sup> BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, in BILANCIA, E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, IV ed., Padova, Cedam, 2021, 111; F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista Aic*, n. 3/2021, 183; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, 2021, 41 e ss.; G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico sanitaria*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, 226 ss.; A.O. COZZI, *1999-2020, Dalla Carta dei Diritti Fondamentali al Next Generation EU: momenti dell'integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2021, 94 e ss.

quindi strutturalmente collegati a riforme e investimenti concordati con gli Stati attraverso i piani nazionali di ripresa e resilienza<sup>99</sup>. L'UE si è indebitata per favorire investimenti pubblici ma la strategia di intervento è incentrata sulla condizionalità, sul raggiungimento di obiettivi che gli Stati devono perseguire nella pianificazione nazionale. Così transizione energetica ed ecologica, innovazione tecnologica, ma anche obiettivi di coesione sociale e tutela di diritti (salute, istruzione e lavoro) finiscono per delineare nuove priorità anche europee, oltre il mercato e coerenti con gli obiettivi dello stato sociale.

Nella cornice di un sistema politico costituzionale fondato sul primato del diritto dell'Unione e sulle esigenze prioritarie della concorrenza, che è principio di struttura dell'UE<sup>100</sup>, il ritorno dell'intervento pubblico non si concretizza certo nella riedificazione dello Stato imprenditore. Con strumenti diversi rispetto a quelli immaginati dalla Costituzione del 1948, l'intervento pubblico è mediato dalle istituzioni dell'UE e converge su obiettivi di solidarietà ed uguaglianza sostanziale<sup>101</sup>.

Erosa la sovranità statale, le linee guida di questa trasformazione sono definite a livello europeo con il ricorso alla programmazione incentrata essenzialmente su due meccanismi: la condizionalità, che subordina il finanziamento agli Stati al raggiungimento di obiettivi determinati e la tassonomia che - come già osservato (§. 3) - orienta le scelte dei singoli di investitori e imprese nella prospettiva di una transizione verso una crescita economica con minor impatto negativo sul clima e sull'ambiente<sup>102</sup>.

A differenza della disciplina degli aiuti, ancorata alle logiche del mercato perché gli aiuti non devono comunque recare danno attuale o potenziale al mercato interno<sup>103</sup>, il Recovery and Resilience Facility (reg. UE 2020/241) utilizza gli strumenti tesi a orientare gli investimenti verso tecnologie e imprese sostenibili, segnando il deciso ritorno dell'interesse pubblico e, con esso, di obiettivi che vanno oltre il mercato. In un indistinto dialogo tra livello nazionale ed europeo, il mercato da "fine ultimo" dell'UE sembra sempre di più un

<sup>99</sup> Cfr. almeno: N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, in *Diritto pubblico*, 2022, 729 e ss.; V. DELHOMME, T. HERVEY, *The European Union's response to the Covid-19 crisis and (the legitimacy of) the Union's legal order*, in *Yearbook of European Law*, 27 gennaio 2023; B. DE WITTE, *The European Union's covid-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common market law review*, 2021, vol. 58, 3, 635 e ss.

<sup>100</sup> Sul punto, cfr. almeno: L. CASSETTI, *Art. 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, I, Bologna, Il Mulino, 2018, 282; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2008, 680; R. NIRO, *Art. 41*, cit., 849.

<sup>101</sup> Sul punto, F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica*, cit., 921.

<sup>102</sup> Il reg. UE 2020/852, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088 del 18 giugno 2020 (c.d. reg. sulla tassonomia) individua sei obiettivi ambientali: la mitigazione degli effetti del *climate change*; l'adattamento al *climate change*; l'uso sostenibile e la protezione dell'acqua e delle risorse marine; la transizione verso un'economia circolare; la riduzione degli sprechi, il riciclo dei materiali, il contenimento dell'inquinamento e la tutela degli ecosistemi (art.9). Dunque, un'attività economica è considerata sostenibile in termini ambientali se contribuisce in modo sostanziale al raggiungimento di uno o più di tali obiettivi ambientali, non arreca loro danno significativo ed è svolta nel rispetto delle garanzie minime di salvaguardia ed è conforme ai criteri di vaglio tecnico fissati dalla Commissione. Per la prima volta, le attività economiche sono classificate al fine di individuare quelle sostenibili, consentendo di valutare il grado di eco sostenibilità di ogni investimento. Sul punto, G. SEVERINI, U. BARELLI, *Gli atti fondamentali dell'Unione europea su "transizione ecologica" e "ripresa e resilienza": prime osservazioni*, cit.; A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. com.*, n. 2/2021, 395 e ss.; A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 1/2022, 4 ss. In particolare, sul meccanismo della condizionalità si veda l'ampia ricostruzione di C. FASONE, *La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e resilienza*, in *La cittadinanza europea*, n. 2/2022, 6.

<sup>103</sup> G. LUCHENA, *Transizione ecologica*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2/2021, 183.

“mezzo”<sup>104</sup> per il perseguimento di fini ulteriori di coesione e solidarietà, che delineano un progetto di trasformazione sociale<sup>105</sup>, trainato dalla transizione ecologica.

L’obiettivo trasversale al meccanismo di ripresa e resilienza è orientare gli investimenti verso tecnologie e imprese sostenibili. Il progetto di un’Europa sostenibile e resiliente richiede il ritorno allo Stato promotore e finanziatore che, mediante incentivi condizionati alle imprese e attraverso la programmazione e pianificazione, indirizza lo sviluppo economico secondo gli obiettivi di innovazione tecnologica e ambientale, equità, sostenibilità e circolarità.

Ora, dopo la spinta pandemica del Next generation EU, la crisi bellica ucraina rischia di interrompere sul nascere il cambio di passo rappresentato dalla prima risposta europea realizzata all’insegna di scelte redistributive e solidali<sup>106</sup>. La guerra rischia di far passare l’emergenza climatica, ambientale e le probabili future emergenze pandemiche in secondo piano<sup>107</sup>. Sotto il profilo delle politiche è presto per stabilire se la risposta europea all’emergenza pandemica - climatica corrisponda al superamento delle consolidate dinamiche competitive e mercatistiche. Non è al momento possibile prevedere se politiche di *austerità* verranno abbandonate per abbracciare una nuova visione politica europea di coesione e solidarietà che costituisce (o meglio *costituirebbe*) il sostrato necessario alla definizione dell’unità politica europea.

## 10. Programmi e controlli per la transizione ecologica

Mentre a livello sovranazionale veniva adottato il meccanismo di ripresa e resilienza, la novella costituzionale dell’art. 41, con il riferimento ai fini sociali e *ambientali* cui la legge può indirizzare l’attività economica con *programmi e controlli*, riporta l’attenzione sullo strumento della programmazione e pianificazione che, con il Pnrr, sta condizionando - e continuerà a lungo a condizionare - le politiche nazionali ed europee.

Anche sulla scorta dell’esperienza europea, si può senz’altro escludere che la programmazione cui si riferisce il novellato disposto costituzionale possa essere intesa come

<sup>104</sup> G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 2 /2021, 41 e 156.

<sup>105</sup> In termini più ampi, sul principio solidarista come strumento di rinnovamento e trasformazione dell’ordinamento ed elemento fondante della «comunità», in una dimensione necessariamente sovranazionale, A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1/2016, in part., 35 e ss.

<sup>106</sup> Per ora e limitatamente al tema in oggetto, sembra che gli obiettivi prioritari di decarbonizzazione e neutralità climatica per quanto abbiano subito un duro contraccolpo restino una priorità dell’UE che è intervenuta con misure tese a sganciare i Paesi dell’Unione dalla dipendenza dalle forniture di gas da parte della Federazione russa e soprattutto ad adottare importanti misure tese ad accelerare la diffusione delle rinnovabili. In tal senso, il Reg. UE n. 2022/2577/UE del Consiglio che *istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili*, introduce norme temporanee di carattere emergenziale tese ad accelerare la procedura autorizzativa applicabile alla produzione di energia da fonti rinnovabili nella convizione, come si legge nel Considerato n. 1, che l’energia rinnovabile può contribuire in maniera significativa a contrastare la strumentalizzazione dell’energia da parte della Russia, rafforzando la sicurezza dell’approvvigionamento dell’Unione, riducendo la volatilità del mercato e abbassando i prezzi dell’energia.

<sup>107</sup> Sulle misure adottate in risposta alla emergenza energetica adottate a livello europeo e nazionale, si veda la completa analisi di M. GIACHETTI FANTINI, *La guerra russo-ucraina e l’approvvigionamento dell’energia*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2023, 24 e ss.

programmazione politica economico generale, tentata - come noto - a livello nazionale sul finire degli anni 60 e irrimediabilmente fallita. Tantomeno la programmazione può assumere - qualunque sia la sua finalità sociale e ambientale - il carattere di una *pianificazione politica* di stampo, per così dire, “totalitario”.

La programmazione di cui all’art. 41 co. 3 Cost. che, in base ad una visione miope di politica economica fino a pochi anni fa si riteneva di espungere dal dettato costituzionale<sup>108</sup>, è una programmazione che V. Bachelet definiva “indicativa”, “per incentivi” e che opera attraverso «vantaggi» e «punizioni»<sup>109</sup>. Mediante la definizione di obiettivi e direttive, la programmazione è uno strumento di indirizzo politico che, nell’esperienza italiana, intesa come pianificazione di carattere politico generale, ha fallito ed è stata abbandonata per approdare a forme di pianificazione settoriale<sup>110</sup>.

Oggi in attuazione del Next generazione e del dispositivo di ripresa e resilienza, torna la pianificazione con il Pnrr che interviene con un articolato programma indirizzato alle amministrazioni ma anche al legislatore, con l’indicazione di riforme strutturali da realizzare in vari settori (giustizia, pubblica amministrazione, salute, concorrenza, digitalizzazione, coesione ecc). Nell’ambito delle diverse missioni, il Pnrr prevede interventi di semplificazione legislativa e procedurale, ma seleziona anche investimenti in settori il cui lo sviluppo è cruciale per il sistema economico e sociale del Paese. Tra digitalizzazione, transizione verde, salute, inclusione e coesione, il Pnrr descrive un’azione complessa che, pur adottata in un contesto emergenziale, interviene in settori fondamentali per lo sviluppo e per l’innovazione del Paese<sup>111</sup>.

Gli obiettivi del Pnrr sono delineati dal Next generation EU e, a loro volta, non si discostano dagli obiettivi maturati nella definizione del Green Deal: sono obiettivi politici e sociali che all’interno del più ampio programma di ricostruzione mai realizzato dall’UE, incidono sulla stessa definizione dell’indirizzo politico, dalle quali i governi difficilmente si potranno distaccare per la durata del programma<sup>112</sup>.

<sup>108</sup> Il riferimento è al Disegno di legge costituzionale, XVI Legislatura, Modifiche agli articoli 41, 97 e 118, comma quarto, della Costituzione, N. 4144-3039-3054-3967-4328-A che intendeva tra l’altro modificare il co. 1 dell’art. 41 Cost. con l’affermazione per cui: «l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», sul punto qui solo accennato per un’attenta ricostruzione contestualizzazione del progetto, cfr. F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012; F. ZATTI, *Riflessioni sull’art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, in *Forumcostituzionale.it*.

<sup>109</sup> V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, in *Giur. cost.*, 1961, 918, osserva, che «il costituente sostituendo la parola «programmi» a quella di «piani», ha inteso escludere ogni forma di pianificazione totalitaria» e sottolinea come il termine controlli non sta certo ad indicare l’adesione ad un modello di economia «controllata». Sul punto, A. PACE, *Libertà di iniziativa economica*, cit., p. 498-499; S. CECCANTI, *Modificazione o applicazione dell’articolo 41 della Costituzione?*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2011.

<sup>110</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Bologna, Il Mulino, 1995, 277 e ss., in part. p. 285-286, evidenzia che la programmazione è solo uno strumento giuridico, «non è un modello astratto», ma uno strumento che si adatta a varie finalità pratiche, M. CARABBA, *Programmazione*, in *Enc. dir.*, XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, 113.

<sup>111</sup> F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum quad. cost.*, n. 4/2022, 238.

<sup>112</sup> E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, *La Lettera AIC*, n. 5/2022; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 51 e ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi*, n. 18/2021, 257.

Peraltro, l'adozione del Pnrr ha sacrificato il ruolo del Parlamento e il suo svolgimento valorizza le sedi tecniche di concertazione<sup>113</sup>, marginalizzando il dibattito parlamentare, ma il programma - per la sua ampiezza - definisce una serie di obiettivi frutto di scelte politiche nazionali<sup>114</sup>. In particolare, per l'aspetto che qui interessa, la transizione ecologica viene collegata trasversalmente ad una pluralità di obiettivi. Il Pnrr propone infatti una specifica visione della transizione ecologica mediante modelli di sviluppo che possono produrre un effetto di trasformazione socioeconomica, collegando - per esempio - la Missione 2, *Rivoluzione verde e transizione ecologica* alla missione 5, dedicata ad *Inclusione e coesione*. La tutela dell'ambiente viene cioè utilizzata come strumento per favorire la coesione sociale e affrontare la lotta all'emarginazione, considerando quella ambientale come una questione cruciale per l'unità politica del Paese. Ancora, il Pnrr sviluppa il modello delle comunità energetiche (disciplinato dalla dir. 2018/2001 sulle rinnovabili<sup>115</sup>), proponendo la creazione di green communities, comunità agricole, energetiche o per la gestione di rifiuti che svolgono attività produttive che non sono guidate dalla logica del mercato. Le comunità energetiche sono infatti imprese sociali che hanno come obiettivo la diffusione di benefici economici e sociali a determinate comunità ed aree locali, non hanno dunque l'obiettivo di produrre profitti finanziari (art. 2 co. 2 n. 16 lett c. dir. 2018/2001)<sup>116</sup>.

Rigenerazione urbana, comunità energetiche e green communities agevolano la transizione ecologica ma assumono anche finalità sociali, di sviluppo e coesione sociale e, infine, di partecipazione e democratizzazione dell'economia perché sono modelli non legati alla logica del profitto.

Il rafforzamento dell'interesse pubblico coinvolge peraltro in senso sussidiario le istituzioni ma anche il privato sociale e mette in luce come la questione ambientale sia sempre di più una questione di equità, una questione di cui il mercato è incapace di farsi

---

<sup>113</sup> Sulla centralità del momento tecnico rispetto a quello politico e sulla verticalizzazione della governance del Pnrr: G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.* 2021, 945 e ss.; A. S. BRUNO, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi.it*, n. 8/2022, 4; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, cit., 117; N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, cit., 744 e ss.

<sup>114</sup> A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, 146 e ss.

<sup>115</sup> Secondo la direttiva sulle rinnovabili (dir. 2018/2001) le comunità energetiche sono infatti imprese sociali che hanno come obiettivo la diffusione di benefici economici e sociali a determinate comunità ed aree locali, non hanno l'obiettivo di produrre profitti finanziari (art. 2 co. 2 n. 16 lett c. dir. 2018/2001). Si tratta di comunità che perseguono l'obiettivo della sostenibilità per favorire una forma di organizzazione produttiva estranea alla logica del profitto. Il Pnrr amplia l'obiettivo e all'interno della missione 2 (dedicata a *Rivoluzione verde e transizione ecologica*) promuove la creazione di 30 green communities che coinvolgendo soggetti pubblici e privati, consentono, per esempio, di sviluppare: comunità energetiche o agricole, oppure di sfruttare le risorse idriche o di gestire lo smaltimento dei rifiuti, compensando i Comuni che sono coinvolti. Tra le realtà rurali/montane e le comunità urbane/metropolitane si può instaurare un rapporto sussidiario per lo sviluppo sostenibile attraverso una strategia comune e coordinata di interventi di diverse amministrazioni. Il modello delle comunità è stato proposto dall'Unione Nazionale Comuni Comunità montane ed entrato nella legislazione ordinaria con la legge n. 221 del 2015 e consiste nel favorire la creazione di comunità locali anche tra loro coordinate e/o associate, attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale economico e sociale.

<sup>116</sup> E. BRUTI LIBERATI, *Green Deal, Green Industrial Policy*, in M. CECCHETTI, L. RONCHETTI, E. BRUTI LIBERATI (a cura di) *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, cit., p. 136-137. Su questo punto è interessante anche la disciplina sull'autoconsumo di energia rinnovabile (direttiva 2018/2001 sulle rinnovabili) che rende il singolo consumatore un produttore di energia.

carico e che nemmeno lo Stato può affrontare isolatamente<sup>117</sup>. Al fallimento del mercato globale che fagocita sé stesso, distruggendo il proprio capitale di risorse, alla crisi dello Stato, incapace di essere fattore di unitarietà e solidarietà, il Pnrr tenta di dare una risposta tornando - simbolicamente - alla *comunità* alla socialità e solidarietà della dimensione locale che crea identificazione, rafforza legami, incentivando meccanismi di ri-appropriazione dell'interesse pubblico da parte delle collettività di riferimento.

Nel complesso, per la sua ampiezza e complessità il Pnrr non è di facile inquadramento giuridico e resta di incerta natura. Non costituisce certo un piano dirigista, né può vincolare giuridicamente il Parlamento, ma è espressione di un preciso indirizzo politico<sup>118</sup>. Resta invero probabilmente valida la considerazione di M.S. Giannini, secondo il quale la programmazione di per sé è uno strumento tanto complesso da non ammettere «definizioni né giuridiche, né economiche»<sup>119</sup>.

In ogni caso, a prescindere dall'esatto inquadramento giuridico, il Pnrr definisce un programma *politico* propone modelli di sviluppo: offre una sua specifica *visione* politica che è sottesa ai progetti e modelli finanziati. Sembra un Piano che, vincolando i governi per un arco temporale ampio, potrebbe contribuire alla ricostruzione del tessuto di coesione sociale che fonda l'unità politica. In una prospettiva che appare coerente con il rinnovato co. 3 dell'art. 41 Cost., il Pnrr guarda alla programmazione come strumento di trasformazione sociale, che include il valore ambientale, nella dimensione valoriale e solidarista dell'art. 9 della Costituzione.

## 11. Conclusioni: ritorno dello Stato e istanze di democratizzazione dell'economia

In termini complessivi il rinnovato art. 41 Cost. sancisce il ritorno dell'interesse pubblico e pone le basi per una possibile espansione dell'intervento dello Stato nell'economia,

---

<sup>117</sup> Certo i rischi connessi a questa transizione sono molteplici in particolare il meccanismo di ripresa può favorire regolazioni a più velocità, come in parte in effetti sta avvenendo per i territori ed enti più avanzati di altri, come emerge nella prima relazione del Dipartimento per le politiche di coesione sul rispetto della quota del 40% delle risorse da destinare al Sud. In generale, la pluralità di attori coinvolti può determinare inevitabilmente inefficienze e asimmetrie, sul punto qui solo accennato, cfr. almeno: G. DE MINICO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., 129 e ss.; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 2021, p. 199 e ss.; A. SCIORTINO, *L'impatto del Pnrr sulle disegualianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, 270 e ss.; A. FORMISANO, *Ripensare al ruolo delle autonomie e del Mezzogiorno per la buona riuscita del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2023, 49 e ss.

<sup>118</sup> Sull'incerta natura del Pnrr, M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021, evidenzia come gli strumenti di attuazione del Pnrr sono i più vari: leggi di riforma, atti di pianificazione specifici, investimenti e azioni delle pubbliche amministrazioni, ma non può introdurre vincoli giuridici per il Parlamento né riguardo le tempistiche, né riguardo i contenuti delle riforme da predisporre. Al contrario, F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *Lamagistratura.it*, 13 novembre 2021, ritiene che il Pnrr introduca un vincolo giuridico anche a livello nazionale nello stesso senso M. LIBERTINI, *Per una ripresa della cultura della programmazione. A proposito di PNRR e problemi di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it - paper*, 15 febbraio 2023. La disputa sulla natura giuridica degli atti di programmazione è risalente, tuttavia, occorre tenere presente che difficilmente si può ritenere che il Parlamento possa essere vincolato da un programma anche adottato con legge, non esistendo nel nostro ordinamento una fonte legislativa rinforzata che possa limitare l'esercizio della potestà legislativa.

<sup>119</sup> M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, 629.

intervento oggi necessitato dal raggiungimento degli obiettivi fissati dal Pnrr, ossia da opzioni politiche “macro” definite a livello europeo, che chiedono sussidiariamente allo Stato un maggiore protagonismo nel perseguimento degli obiettivi della Costituzione ambientale. Non è possibile immaginare però se queste politiche saranno stabilizzate e se segneranno un effettivo e duraturo *ritorno* dello Stato.

Di certo, per la collocazione assunta in Carta costituzionale, l'ambiente non giustifica solo programmi, controlli o investimenti pubblici, ma può prospettare un intervento pubblico che, andando oltre, si faccia carico di istanze di democratizzazione dell'economia. Da più parti sostenuta, l'esigenza di proiettare gli obiettivi di trasformazione sociale ed uguaglianza nell'economia è strettamente connessa con lo sviluppo di metodi di produzione sostenibili ed etici, improntati, in definitiva, ai principi di equità ecologica.

Detto molto brevemente, l'istanza di democratizzazione dell'economia si fonda sull'idea che i valori della democrazia vanno declinati in senso economico al fine del riconoscimento anche nell'ambito dell'organizzazione dell'impresa del diritto di ciascun individuo a partecipare alla vita economica<sup>120</sup>. La tensione ideale alla democratizzazione delle imprese non intende mettere in discussione il sistema capitalistico di produzione, fondamento della Costituzione economica, ma sostenere invece quei sistemi di produzione che consentano di favorire forme di co-decisione e co-responsabilizzazione delle decisioni economiche.

Del resto, l'esigenza di elaborare sistemi alternativi di produzione fondati su valori condivisi - ambiente, solidarietà, rispetto di standard etici - ha determinato fin dagli anni Ottanta la nascita, un po' in tutto il mondo, di organizzazioni profit e non-profit, organizzazioni di economia sociale e solidale che non hanno solo la finalità di contestazione, protesta e denuncia sociale ma che hanno dato vita ad organizzazioni e sistemi di produzione di servizi di interesse pubblico e servizi sociali mediante forme di gestione partecipata, sussidiaria ed orizzontale.

Il vuoto lasciato dai poteri pubblici presi dagli obiettivi neoliberisti di garantire la massima efficienza dei mercati globali, è stato in qualche modo colmato da una spinta dal basso verso nuovi modelli di organizzazione imprenditoriale, alternativi a quelli tradizionali predatori, di produzione lineare. Questi modelli di produzione e organizzazione possono favorire la partecipazione dei lavoratori all'attività di impresa e che sono tesi a migliorare, *in primis*, proprio la sostenibilità e l'ambiente, facendosi portatori di valori di giustizia ecologica. La partecipazione dei lavoratori alle decisioni di impresa produce maggiore attenzione alle questioni ambientali in quanto, a differenza del capitale che è un fattore estremamente mobile, il lavoro lo è molto meno e ciò produce una maggiore attenzione per l'ambiente da parte delle imprese<sup>121</sup>.

<sup>120</sup> E. CHIAPPERO MARTINETTI, *Democrazia economica e sviluppo sostenibile*, in Id. (a cura di), *La sfida dell'uguaglianza. Democrazia economica e sviluppo del capitalismo*, Milano, Feltrinelli, 2022, 32.

<sup>121</sup> R. ZIGLERM, M.F. BELLEMARE, K. BEHRANG, C. POIRER, E. RAUFFLET, *Tra economia sociale ed economia circolare: per una trasformazione della società*, in *La sfida dell'uguaglianza*, cit., 17; L. SACCONI, F. DENOZZA, A. STABILINI, *Democratizzare l'economia, promuovere l'autonomia dei lavoratori e l'uguale cittadinanza nel governo dell'impresa: una proposta*, in *Studi Organizzativi*, 2019, 21(1), 149 e ss.; T. KRIEGER, *Democracy and the quality of economic institutions: theory and evidence*, in *Public Choice*, n. 192/2022 357 e ss.



In questa prospettiva di democratizzazione della produzione già si muovono alcuni dei modelli sviluppati e incentivati dal Pnrr, come le comunità energetiche e le *green communities* (par. precedente). Si tratta di imprese sociali che uniscono cittadini, istituzioni ed imprese, e favoriscono il perseguimento di obiettivi comuni di sostenibilità energetica ed ambientale, ma anche di coesione sociale e di partecipazione diretta agli interessi della collettività.

In questa prospettiva, la riforma dell'art 41 Cost. può ulteriormente favorire forme di democratizzazione dell'economia che sono funzionali a responsabilizzare le organizzazioni sociali ed economiche nel perseguimento degli obiettivi di transizione ecologica. Le istanze di democratizzazione dell'economia sono congruenti con il modello di Costituzione economica secondo il quale l'iniziativa economica è libera ma deve essere coerente con il progetto di trasformazione sociale, con quell'idea di società prefigurata in Costituzione che abbraccia il valore ambientale e gli interessi delle generazioni future.

Se la Costituzione economica indica il modo in cui il potere statale si relaziona con l'economia, oggi, tale relazione comprende la transizione ecologica, ossia, un processo di trasformazione economico-sociale che richiede uno sforzo: richiede di *avere* una visione ambientale per lo sviluppo e la crescita del Paese. Senza mettere in discussione il principio della libertà dell'iniziativa economica, l'art. 41 Cost. descrive un modello di Costituzione della transizione ecologica che impone di tenere presenti gli obiettivi ambientali in ogni decisione pubblica, contribuendo - si spera - a conferire concreta *primarietà* al valore ambientale.