



Rivista N°: 2/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 12/04/2023

AUTORE: Marco Benvenuti*

*Voi che avete cantato per i longobardi e per i centralisti
per l'Amazzonia e per la pecunia*
(F. DE ANDRÉ, *La domenica delle salme*, 1990)

LA REVISIONE DELL'ARTICOLO 41, COMMI 2 E 3, DELLA COSTITUZIONE, I SUOI DESTINATARI E I SUOI INTERPRETI

THE AMENDMENT OF ARTICLE 41, PARAGRAPHS 2 AND 3, OF THE CONSTITUTION, ITS ADDRESSEES AND ITS INTERPRETERS

Sommario: 1. Un duplice antefatto. - 2. Una revisione costituzionale in controtempo. - 3. L'origine della revisione costituzionale. - 4. L'innovatività della revisione costituzionale. - 5. Il significato della revisione costituzionale. - 6. La revisione costituzionale e lo "sviluppo sostenibile". - 7. La revisione costituzionale e il suo (erroneo) bersaglio. - 8. Pascoli verdi soltanto di parole?

1. Un duplice antefatto

È uno strano destino quello che ha riguardato la disciplina costituzionale dell'economia e, in specie, la disposizione che forse più di tutte ne compendia il significato, ossia l'art. 41, co. 3, Cost. Tale enunciato, sul finire del secolo ormai scorso, è stato autorevolmente rappresentato come "stanco e debole"¹ e il suo portato normativo come "ridotto impotente per pronuncia di magistrati"², vuoi costituzionali vuoi sovranazionali. Tanto bastava, in quella ruggente

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

¹ N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, [1998], rist. in Id., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2009, p. 22.

² Ivi, p. 54.

stagione contrassegnata dall'intensificarsi, per qualità e quantità, delle relazioni interordinamentali, a perorare la revisione di un simile "residuo storico"³, al fine di allinearla alla "rivolta del mercato"⁴ allora imperante. Come tutti sanno, però, simili sollecitazioni, talora espresse come se si trattasse di verità rivelate⁵, hanno prodotto un risultato oltremodo modesto sul piano costituzionale: il titolo III, al pari di tutta la parte I della Costituzione, è stato sottratto ai fervori revisionistici financo della XIII legislatura⁶, mentre il novellato titolo V della parte II della Costituzione si segnala per una dispersione pulviscolare dei riferimenti all'economia, che infiniti affanni hanno addotto alla giurisprudenza costituzionale successiva⁷.

Al volgere del primo decennio del secolo nuovo, in tutt'altro contesto politico-partitico, l'art. 41 Cost. è stato nuovamente investito da critiche frontali. Al fine di "eliminare le incertezze e le contraddizioni presenti nell'attuale formulazione"⁸, un disegno di legge (di revisione) costituzionale presentato nel corso della XVI legislatura nientemeno che dal Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* S. Berlusconi ha inteso: a) sopprimere l'art. 41, co. 3, Cost. *tout court*; b) associare il plesso dell'"attività economica privata" a quello dell'"iniziativa economica privata", sì da rendere entrambe, e non più solo quest'ultima, oggetto di una libertà; e c) aggiungere all'art. 41, co. 1, Cost. la formula, sorprendentemente (e forse non del tutto consapevolmente) assonante con quella dell'art. 5 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 in Francia, "è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"⁹. Viceversa, le sollecitazioni ad inserire all'art. 41 Cost. un riferimento allo "sviluppo sostenibile", contestualmente formulate¹⁰, non hanno ricevuto allora, come oggi (*infra*, § 6), alcuna concretizzazione.

Anche quel maldestro conato di revisione costituzionale¹¹, incagliatosi nelle secche del dibattito parlamentare di poco antecedente all'irrituale avvicendamento dal Governo Berlusconi IV al Governo Monti, si è risolto in un nulla di fatto; esso meriterebbe di essere ricondotto

³ Id., *Iniziativa economica e concorrenza*, in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. della Cananea e G. Napolitano, Bologna, 1998, p. 30.

⁴ F. MERUSI, *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di F. Bassi e F. Merusi, Milano, 1993, p. 159.

⁵ In tal senso, si veda, in particolare, G. DELLA CANANEA e G. NAPOLITANO, *Presentazione*, in *Per una nuova costituzione economica*, cit. nt. 3, p. 7.

⁶ Si veda l'art. 1, co. 4, l. cost. n. 1/1997.

⁷ Sul punto, si rinvia a *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, a cura di R. Bifulco e A. Celotto, Napoli, 2015, *passim*; *Le materie di competenza regionale*, a cura di G. Guzzetta et al., Napoli, 2015, *passim*; due volumi che richiederebbero entrambi, a quasi dieci anni di distanza, un meritorio aggiornamento.

⁸ AP Camera, XVI legislatura, d.d.l. cost. AC 4144, su bit.ly/3XDL3oQ, p. 2.

⁹ Su tale vicenda, si veda la magistrale ricostruzione di M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, pp. 71 ss.; a cui *adde*, se si vuole, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Napoli, 2018, pp. 199 ss.

¹⁰ Si veda, in tal senso, V. PEPE, *Riforma dell'art. 41 della Costituzione per uno sviluppo sostenibile*, in *L'Italia forestale e montana*, 2012, p. 49.

¹¹ Pressoché unanimi – ancorché non sempre convergenti nell'espressione di una contrarietà in sé oppure in ragione di un'asserita inutilità della novella – sono state le critiche dei commentatori di allora, tra i quali si segnalano I. MASSA PINTO, *L'innocenza della Costituzione e la sua difesa minima*, in *Costituzionalismo.it*, 2010, fasc. II, pp. 1 ss.; M. BARTOLOMEI, *Riflessioni ed esercizi di stile sulla "riscrittura" dell'articolo 41 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 394; S. CECCANTI, *Modificazione o applicazione dell'articolo 41 della Costituzione?*, in

all'oblio, se non fosse per una ancor più singolare, se si vuole, propaggine legislativa. Infatti, nella torrida estate del 2011, con in corso la più grave crisi economica sin qui vissuta dall'Italia repubblicana, è stato emanato il d.l. n. 138/2011, conv. con mod. nella l. n. 148/2011, il cui art. 3, co. 1, stabilisce che, "in attesa della revisione dell'articolo 41 della Costituzione, Comuni, Province, Regioni e Stato... adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge"; segue poi un'elencazione dei "soli casi" in cui la legge può prevedere detti divieti e, tra questi, oltre a un pleonastico riferimento al "danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e [al] contrasto con l'utilità sociale", compaiono le "disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale".

Tale proposito di anticipare "furbescamente"¹² una revisione costituzionale alfine mai approvata è stato "pietosamente"¹³ lasciato cadere in sede di conversione in legge; tuttavia, l'intendimento di tipizzare i limiti alla libertà di iniziativa economica privata, costituzionalmente garantita, associandovi una libertà di attività economica privata, legislativamente predicata, ha preso di lì a breve ulteriori diramazioni su un piano sia normativo che giurisprudenziale. Per un verso, il (di poco) successivo art. 31, co. 2, d.l. n. 201/2011, conv. con mod. nella l. n. 214/2011, prevede la possibilità di aprire nuovi esercizi commerciali senza vincoli diversi da "quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali". Inoltre, l'art. 1, co. 3, d.l. n. 1/2012, conv. con mod. nella l. n. 27/2012, stabilisce che "le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica". Infine, la medesima

Amministrazione in cammino, 2011, p. 5; G. DI GASPARÈ, *Costituzionalizzazione simbolica e decostituzionalizzazione di fatto dell'articolo 41 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, p. 3; M. LIBERTINI, *Un nuovo testo per l'art. 41 Cost.?*, in *ApertaContrada*, 2011, p. 1; M. LUCIANI, *Audizione alla Camera dei deputati*, [2011], su bit.ly/3WfVsz, pp. 17-18; C. PINELLI, *Attualità dell'art. 41 Cost., con particolare riferimento alla "utilità sociale"*, [2011], rist. in ID., *Nel lungo andare*, Napoli, 2012, p. 436; P. RESCIGNO, *Se il centrodestra gioca con la Costituzione*, [2011], rist. in *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2014, vol. III, pp. 178 ss.; G. SANTONI, *Non cambiate l'art. 41 Cost.*, in *ApertaContrada*, 2011, pp. 1 ss.; F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di Ead. e M. Benvenuti, Napoli, 2012, pp. 130 ss.; A.A. CERVATI, *Riforme costituzionali e principi in tema di sfera pubblica*, in *ApertaContrada*, 2012, p. 5; R. MANFRELLOTTI, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato*, Torino, 2012, pp. 68-69; F. SATTÀ, *Modificare la Costituzione?*, in *ApertaContrada*, 2012, pp. 3-4; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, vol. IV, pp. 1849 ss.; F. ZATTI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, ivi, p. 2237; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 9, pp. 71 ss.

¹² G.U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, pp. 2940 ss.

¹³ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 9, p. 79, nt. 273.

formula si ritrova, con la sola espunzione del riferimento ai soggetti “presenti e futuri”, incomprendibilmente soppresso con una correzione di forma in sede di conversione in legge¹⁴, all’art. 12, co. 2, d.l. n. 5/2012, conv. con mod. nella l. n. 35/2012, con il proposito di delegare il Governo all’adozione di successivi atti normativi di rango secondario volti alla semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti l’attività d’impresa. Per un altro verso, nel medesimo turno di tempo la Corte costituzionale si pronuncia con mal riposta benevolenza nei confronti del summenzionato art. 3, co. 1, d.l. n. 138/2011, conv. con mod. nella l. n. 148/2011, evocando un “principio della liberalizzazione delle attività economiche”¹⁵, di cui – al pari di altri, più recenti e ancor meno perspicui principi parimenti afferenti alla disciplina costituzionale dell’economia¹⁶ – nel testo costituzionale non vi è traccia¹⁷.

2. Una revisione costituzionale in controtempo

Se si è inteso cominciare la presente riflessione con qualche breve riferimento retrospettivo a quel che è accaduto negli anni Novanta del secolo scorso e poi, ancora, negli anni Dieci del secolo nuovo è non solo per suffragare la considerazione che l’art. 41 Cost. rappresenta tuttora un “luogo” altamente conflittuale¹⁸ della politica prima (e più) che della giuspubblicistica, ma anche per far risaltare come l’art. 2 l. cost. n. 1/2022 – con cui si è inteso interpolare l’art. 41, co. 2, Cost. con le parole “alla salute, all’ambiente”, dopo la parola “danno”, e l’art. 41, co. 3, Cost. con le parole “e ambientali”, in fine – si presenti con dei tratti marcatamente controtendenziali¹⁹. In primo luogo, la sorprendente assonanza con l’art. 3, co. 1, d.l. n. 138/2011, conv. con mod. nella l. n. 148/2011, l’art. 31, co. 2, d.l. n. 201/2011, conv. con mod. nella l. n. 214/2011, l’art. 1, co. 3, d.l. n. 1/2012, conv. con mod. nella l. n. 27/2012, e l’art. 12, co. 2, d.l. n. 5/2012, conv. con mod. nella l. n. 35/2012, giusta la previsione in tutte le disposizioni summenzionate sia della “salute” sia dell’“ambiente” quali limiti espliciti allo svolgimento dell’iniziativa economica privata (*supra*, § 1), non si traduce in una vera e propria consonanza. Infatti, nel passato l’enunciazione della “salute” e dell’“ambiente” – in uno, per il vero, con altri beni ritenuti meritevoli di particolare tutela (ad esempio, il paesaggio e il patrimonio culturale)

¹⁴ Si veda, infatti, AP Camera, XVI legislatura, Commissioni riunite I e X, sed. del 7.3.2012, su bit.ly/3IUfjZO, p. 24.

¹⁵ C. cost., sent. n. 200/2012.

¹⁶ Il riferimento è, da ultimo, a C. cost., sent. n. 113/2022, su cui si può vedere, se si vuole, M. BENVENUTI, *La Corte enuncia il “principio generale di ispirazione liberista” e la Costituzione si ferma ai cancelli delle cliniche private*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022, pp. 1279 ss.

¹⁷ Per una critica serrata a tale decisione, si rinvia, per tutti, a O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Napoli, 2016, pp. 239-240.

¹⁸ F. SAIITTO, *I diritti della sfera economica e l’intervento pubblico nell’economia*, in *Trattato di diritto costituzionale*, a cura di M. Benvenuti e R. Bifulco, Torino, 2022, vol. III, p. 308; la conseguenza è che anche la giurisprudenza costituzionale, da parte sua, tende talora a ricorrere a un fraseggio eccessivamente circospetto: “libera iniziativa economica e limiti al suo esercizio devono costituire oggetto, nel quadro della garanzia offerta dall’art. 41 Cost. – considerato sia nel suo primo comma... sia nei due commi successivi che, della invocata libertà, definiscono portata e limiti – di una complessa operazione di bilanciamento” (C. cost., sent. n. 218/2021).

¹⁹ In questo senso, si veda specialmente F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, Napoli, 2022, pp. 63-64.

– serviva a tipizzare e, dunque, a predeterminare i soli casi nei quali si sarebbe potuto svolgere l'intervento limitativo del legislatore ordinario; viceversa, nel presente (e nel futuro) la medesima evocazione vale ad integrare gli ulteriori casi nei quali si dispiegano *secundum Constitutionem* l'apposizione del limite (per la salute e l'ambiente) e l'attività di indirizzo e coordinamento (per l'ambiente).

In secondo luogo, le critiche allora formulate soprattutto nei confronti dell'art. 41, co. 3, Cost. mescolavano (e, in qualche misura, mistificavano) un piano *de iure condito* con uno *de iure condendo*²⁰, ora auspicando un'interpretazione riduttiva della disciplina costituzionale dell'economia, fino a spingerla sulla soglia della desuetudine, ed ora perorando apertamente una sua modificazione in senso riduttivo quanto ai limiti allo svolgimento dell'iniziativa economica privata e, soprattutto, quanto ai programmi e ai controlli dell'attività economica pubblica e privata (*supra*, § 1). L'art. 2 l. cost. n. 1/2022, però, sconfessa platealmente entrambi i propositi: da un lato, non vi sarebbe ragione, su un piano eminentemente effettuale, di innovare una disposizione tacitamente o implicitamente abrogata e, dall'altro, non solo i vecchi esperimenti revisionistici sull'art. 41 Cost. si sono risolti in un nulla di fatto, ma – come si avrà modo di illustrare (*infra*, § 5) – il segno complessivo della recente novella costituzionale va nell'opposta direzione di corroborare l'intervento ora proiettivo ed ora protettivo dello Stato nell'economia, declinandolo in chiave (anche) ambientale²¹. Oggi, dunque, a chiusura del venticinquennale dibattito sull'"assassino dell'art. 41 [Cost.]"²² si deve concludere che gli imputati, chiunque essi siano, sono tutti assolti, perché il fatto non sussiste; anzi, questo enunciato costituzionale è vivo e – si sarebbe detto in un tempo ancor più risalente – lotta insieme a noi.

3. L'origine della revisione costituzionale

Gli elementi di contestualizzazione sinora formulati risultano determinanti per un corretto inquadramento della recente revisione dell'art. 41, co. 2 e 3, Cost., la quale, com'è noto, germoglia sul tronco dell'esplicitazione della "tutela [del]l'ambiente" (nonché "[del]la biodiversità e [de]gli ecosistemi"), attualmente predicata all'art. 9, co. 3, Cost., ma assume parimenti un'autonoma consistenza. Dell'inserimento di quest'ultimo principio costituzionale molto si è detto e si è scritto, anche perché, diversamente dalla novella costituzionale qui considerata, esso si pone in linea di continuità con analoghe iniziative già discusse nel corso della XIV

²⁰ Si tratta di un'impostazione invero già rinvenibile in tutte le relazioni presentate al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti del 1991, ossia G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *La costituzione economica*, Padova, 1997, pp. 17 ss.; G. BOGNETTI, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, ivi, pp. 87 ss.; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia*, ivi, pp. 56 ss.; ma l'ampia diffusione di tale posizione è dimostrata anche dall'adesione ad essa, ad esempio, di M. DRAGHI, *Intervento*, in *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999, pp. 89 ss.

²¹ Che tale intervento in tutti questi anni vi sia sempre stato e tutt'oggi vi sia financo in forme crescenti è quanto si è cercato di illustrare in M. BENVENUTI, *La spada e lo scudo*, in *Diritto costituzionale*, 2021, fasc. I, pp. 17 ss.; da ultimo, soverchie cautele sono formulate, sul punto, da G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, pp. 69-70.

²² F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, p. 13.

legislatura²³, ancorché rese viepiù impellenti dall'incombere del c.d. cambiamento climatico²⁴ e dalla mutata e giustamente accresciuta sensibilità per le tematiche ambientali da parte (non delle future ma) delle giovani generazioni²⁵.

In verità, tra i diciotto disegni di legge (di revisione) costituzionale destinati a confluire nell'approvazione della l. cost. n. 1/2022²⁶ solamente cinque si proponevano di modificare in vario modo l'art. 41 Cost.²⁷, per di più senza addurre ragioni particolari²⁸; sono state piuttosto alcune audizioni parlamentari a sollecitare i senatori – essendosi svolta innanzi alla Commissione 1a del Senato della Repubblica l'istruttoria largamente prevalente sulla revisione qui considerata – ad innovare tale disposizione costituzionale²⁹. Al contempo, in altri casi ci si è prefissi l'intendimento di inserire in vari articoli – tutti peraltro diversi dall'art. 42 Cost. che, in

²³ Il riferimento è qui al d.d.l. cost. AS 553-1658-1712-1749-B, intitolato “modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di ambiente e di ecosistemi” ed approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 24.9.2003 e dalla Camera dei deputati il 28.10.2004; per una silloge dei disegni di legge (di revisione) costituzionale allora presentati, si veda F. DE LEONARDIS, *L'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2004, fasc. III, pp. 1 ss.

²⁴ Sul quale si può rinviare, da ultimo e per tutti, a M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2021, agg. VIII, pp. 51 ss.; nonché, per qualche ulteriore profilo di approfondimento, ai contributi raccolti in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2021, fasc. I, pp. 1 ss.; che poi il cambiamento climatico sia oggetto di un intenso attivismo normativo sovranazionale (*infra*, nt. 134) non fa della l. cost. n. 1/2022 una revisione costituzionale adottata “su impulso del sistema eurounitario” (M. ARMANNO, *La modifica dell'art. 41 della Costituzione*, in *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, 2022, vol. I, p. 136), pena il rischio di cadere in un paralogismo del tipo *post hoc, ergo propter hoc*.

²⁵ In questo senso, è senz'altro da apprezzarsi il superamento della previsione del compimento del venticinquesimo anno di età per l'esercizio dell'elettorato attivo per il Senato della Repubblica, grazie all'art. 1 l. cost. n. 1/2021; e, anzi, sorprende come per oltre settant'anni sia sopravvissuta una simile autorottura del testo costituzionale, direttamente e immediatamente incidente su quelle “forme” attraverso cui, ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, co. 2, Cost., il popolo esercita la sovranità; sul pericolo che, tramite la previsione di elevate soglie di età, la democrazia si trasformi in una “gerontocrazia” e il corpo elettorale in un’*élite*, si vedano già, nel corso del dibattito costituente, rispettivamente, L. PRETI, in Ass. cost., sed. pom. dell'11.9.1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1970, vol. IV, p. 2783 e A. JACOMETTI, *ivi*, p. 2804.

²⁶ Si tratta del d.d.l. cost. AC 15, del d.d.l. cost. AC 143, del d.d.l. cost. AC 240, del d.d.l. cost. AC 2124, del d.d.l. cost. AC 2150, del d.d.l. cost. AC 2174, del d.d.l. cost. AC 2315, del d.d.l. cost. AC 2838, del d.d.l. cost. AC 2914, del d.d.l. cost. AC 3181, del d.d.l. cost. AS 83, del d.d.l. cost. AS 212, del d.d.l. cost. AS 938, del d.d.l. cost. AS 1203, del d.d.l. cost. AS 1532, del d.d.l. cost. AS 1627, del d.d.l. cost. AS 1632 e del d.d.l. cost. AS 2160.

²⁷ Il d.d.l. cost. AC 240 intendeva inserire l’“ambiente” all'art. 41, co. 2, Cost. e lo “sviluppo sostenibile” all'art. 41, co. 3, Cost.; il d.d.l. cost. AC 2315 intendeva inserire l’“ambiente” all'art. 41, co. 2, Cost. e lo “sviluppo sostenibile” all'art. 41, co. 3, Cost.; il d.d.l. cost. AC 3181 intendeva inserire la “riduzione del deficit ecologico nazionale” all'art. 41, co. 3, Cost.; il d.d.l. cost. AS 938 intendeva inserire l’“ambiente” all'art. 41, co. 2, Cost. e lo “sviluppo sostenibile” all'art. 41, co. 3, Cost.; il d.d.l. cost. AS 2160 intendeva inserire la “sostenibilità ambientale” all'art. 41, co. 3, Cost.

²⁸ L'unico proposito degno di nota, se così si può considerare, è quello di “dare nuova forza all'etica ambientale ed economica” (AP Camera, XVIII legislatura, d.d.l. cost. AC 240, su bit.ly/3HDr1e7, p. 3; AP Senato, XVIII legislatura, d.d.l. cost. AS 938, su bit.ly/3kPfnx, p. 4).

²⁹ In particolare, la sollecitazione ad inserire un riferimento all’“ambiente” nell'art. 41, co. 2, Cost. si ritrova in G. AMENDOLA, *Audizione informale del 24 ottobre 2019*, [2019], su bit.ly/3Lp1tw4, pp. 6-7; G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, fasc. I, pp. 73-74; G. GRASSO, *Appunti per l'Audizione informale resa il 4 febbraio 2020, presso la 1° Commissione (Affari Costituzionali) del Senato della Repubblica sul disegno di legge costituzionale n. 83 e connessi*, in *Osservatorio costituzionale*, 2020, fasc. II, p. 8.

uno con l'art. 44 Cost., avrebbe potuto costituire una *sedes materiae* particolarmente appropriata³⁰ – lemmi quali “sostenibile”³¹, “sviluppo sostenibile”³², “sostenibilità ecologica, sociale ed economica”³³, “capitale naturale”³⁴ o “riduzione del deficit ecologico nazionale”³⁵. Tuttavia, tali propositi sono stati presto abbandonati, al pari della primigenia contrarietà di alcuni senatori alla revisione dell'art. 41 Cost. in quanto tale³⁶; e la formulazione finale della disposizione destinata ad albergare all'art. 2 l. cost. n. 1/2022 ha attraversato inalterata tutta la discussione parlamentare, sin dal testo proposto, in sede di prima lettura, dal Comitato ristretto istituito in seno alla predetta Commissione³⁷, ed ha raccolto, al momento della votazione finale, un consenso pressoché unanime³⁸.

I dibattiti parlamentari sulla revisione dell'art. 41, co. 2 e 3, Cost. non forniscono spunti di riflessione particolari, se non per un abbrivio di quel che si sarebbe sviluppato di lì a poco tra i primi commentatori, recisamente divisi, come si dirà (*infra*, § 4), tra quanti sminuiscono il rilievo della novella costituzionale³⁹, attribuendo ad essa un carattere meramente riproduttivo di quanto già sedimentato nell'ordinamento giuridico – *in primis* ad opera della giurisprudenza costituzionale – e quanti, viceversa, ne riconoscono una portata senz'altro innovativa⁴⁰. Incertissima è soprattutto la genesi del riferimento alla “salute”, recepito nel “futuro” art. 41, co. 2, Cost., posto che nessuno dei diciotto disegni di legge (di revisione) costituzionale summenzionati vi fa riferimento. L'ipotesi più plausibile è che tale inserto sia conseguito, oltre che ad una più ampia consapevolezza circa il valore del bene in questione a cagione della pandemia da Covid-19, alla ripetuta evocazione in sede di audizione parlamentare del c.d. caso Ilva e,

³⁰ Per questo profilo, del tutto trascurato anche dai primi commentatori, si vedano almeno le considerazioni svolte da L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali*, in E. BRUTI LIBERATI, M. CECCHETTI e L. RONCHETTI, *Tutela dell'ambiente*, Napoli, 2021, pp. 92 ss.

³¹ Così il d.d.l. cost. AC 2315, con riferimento all'art. 44, co. 1, Cost.

³² Così il d.d.l. cost. AS 1632, con riferimento all'art. 2 Cost.; il d.d.l. cost. AS 1203, con riferimento all'art. 9, co. 3, Cost.; il d.d.l. cost. AC 240, il d.d.l. cost. AC 2315 e il d.d.l. cost. AS 938, con riferimento all'(ipotetico) art. 9, co. 4, Cost.

³³ Così il d.d.l. cost. AS 1627, con riferimento all'(ipotetico) art. 9, co. 4, Cost.

³⁴ Così il d.d.l. cost. AS 1627, con riferimento all'art. 9, co. 3, Cost.

³⁵ Così il d.d.l. cost. AC 3181, con riferimento all'art. 53, co. 2, Cost.

³⁶ Si vedano gli interventi di U. GRASSI, in AP Senato, XVIII legislatura, Commissione 1a, sed. del 23.3.2021, su bit.ly/409nG8f, p. 2; R. CALDEROLI, *ivi*, pp. 3-4.

³⁷ AP Senato, XVIII legislatura, Commissione 1a, sed. del 23.3.2021, su bit.ly/409nG8f, p. 5.

³⁸ Nel corso della terza e della quarta lettura, infatti, il relativo disegno di legge (di revisione) costituzionale è stato approvato dall'Assemblea del Senato della Repubblica con 218 favorevoli, nessun contrario e 2 astenuti (si veda AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 3.11.2021, su bit.ly/3DjyosT, p. 49) e dall'Assemblea della Camera dei deputati con 468 favorevoli, 1 contrario e 6 astenuti (si veda AP Camera, sed. dell'8.2.2022, su bit.ly/3HhqB6g, p. 73).

³⁹ È stato F.M. D'ETTORE, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 12.10.2021, su bit.ly/3wzanRd, p. 50, in particolare, ad insistere sul fatto che “la modifica all'articolo 41 [Cost.] non de[bba] essere considerata come un limite ulteriore alla libera iniziativa economica”; ma si vedano altresì gli interventi di ID., in AP Camera, XVIII legislatura, Commissione I, sed. del 19.1.2022, su bit.ly/3WPzTfA, pp. 21-22; A. MONTARULI, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. dell'8.2.2022, su bit.ly/3HhqB6g, p. 14; F.M. D'ETTORE, *ivi*, pp. 21 e 52.

⁴⁰ Rileva soprattutto quanto affermato dalla relatrice del relativo disegno di legge (di revisione) costituzionale innanzi all'Assemblea della Camera dei deputati, V. CORNELI, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. dell'11.10.2021, su bit.ly/3HbycTT, p. 6, ad avviso della quale, “nel momento in cui si va ad introdurre, o più che ad introdurre si va ad allargare lo spettro dei limiti – quindi introducendo il limite del danno alla salute, del danno ambientale – si va chiaramente, se non a eradicare, quantomeno a erodere un principio di stampo fortemente liberista, riguardo a un'economia che non guarda in faccia a nessuno”.

specialmente, della sent. n. 85/2013 della Corte costituzionale⁴¹, su cui si tornerà nel prosieguo (*infra*, § 7). Tra le diverse personalità ascoltate, è stato più di tutti G. Amendola, in linea con le proprie posizioni già espresse in sede scientifica⁴², ad avversare il *decisum* emesso in tale circostanza⁴³, con una critica che, quand'anche in buona parte condivisibile sul piano argomentativo, sbaglia però destinatario, sopravvalutando il formante giurisprudenziale a discapito di quello legislativo (*infra*, § 8).

4. L'innovatività della revisione costituzionale

Come si è già anticipato (*supra*, § 3), con una certa dose di approssimazione – ma, forse, in una misura accettabile, in considerazione dell'apporto meramente riepilogativo di molti dei moltissimi contributi giuridici pubblicati sul tema – le opinioni sinora formulate dai commentatori possono essere distinte in due categorie ben definite, a seconda del valore diversamente attribuito dagli uni e dagli altri all'art. 41, co. 2 e 3, Cost. novellato. Un primo orientamento – che appare, almeno sino ad oggi e da un punto di vista esclusivamente quantitativo, maggioritario – tende a leggere l'art. 2 l. cost. n. 1/2022 come una sorta di consolidazione dell'*acquis* giurisprudenziale (in specie, della giurisprudenza costituzionale) in materia. Un secondo indirizzo, viceversa, attribuisce una portata variamente novatrice alla disposizione da ultimo menzionata.

Tra le due diverse ipotesi di lettura, la prima⁴⁴ appare francamente insostenibile anche solo in una prospettiva teorico-generale. Infatti, in tanto il legislatore adotta un certo atto normativo, *a fortiori* se di rango costituzionale, in quanto vuole modificare l'ordinamento giuridico

⁴¹ Si vedano, in tal senso, G. AMENDOLA, *Audizione informale del 24 ottobre 2019*, cit. nt. 29, pp. 6-7; M. D'AMICO, *Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019, fasc. VI, p. 105; G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020*, cit. nt. 29, pp. 73-74; M. CECCHETTI, *Osservazioni e ipotesi per un intervento di revisione dell'art. 9 della Costituzione avente ad oggetto l'introduzione di una disciplina essenziale della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2020, fasc. I, p. 3, nt. 3.

⁴² Si veda, anzitutto, G. AMENDOLA, *La magistratura e il caso ILVA*, in *Questione giustizia*, 2012, fasc. V, pp. 9 ss.

⁴³ "A nostro avviso, le argomentazioni della Corte [costituzionale] circa 'bilanciamenti', 'equilibrio', 'diritti tiranni' sono certamente accettabili se si vuole significare che, in caso di contrasto, la prevalenza del diritto alla salute comporta sempre, comunque, che l'eventuale sacrificio di altri diritti venga attentamente vagliato attraverso tutte le opzioni ipotizzabili nel caso concreto e, se non c'è altra scelta (cioè nessun bilanciamento è possibile), venga ridotto al minimo. Ma altrettanto certamente non sembra accettabile una conclusione che legittimi, come fece la sentenza [n. 85] del 2013, la prosecuzione da subito di una attività già accertata essere micidiale per la salute di lavoratori e cittadini, a fronte di prescrizioni rivolte per il futuro (36 mesi) ad una azienda che già in passato le aveva eluse" (Id., *Audizione informale del 24 ottobre 2019*, cit. nt. 29, p. 7).

⁴⁴ Tale posizione è espressa, tra gli altri, da C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, fasc. III, p. 153; L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit. nt. 19, p. 156; L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale"*, in *DPCE online*, 2022, p. 1082; L. LONGHI, *Note minime sulle recenti modifiche dell'art. 41 Cost.*, in *Passaggi costituzionali*, 2022, fasc. III, p. 55; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Federalismi.it*, 2022, fasc. XIII, pp. 208 e 210; E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso?*, in *DPCE online*, 2022, p. 1127; M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit. nt. 19, p. 172; C. SARTORETTI, *La riforma*

per come esso è; e nella manualistica corrente l'innovatività viene ascritta a giusto titolo alla norma giuridica in quanto tale⁴⁵. Pertanto, asserire che l'art. 2 l. cost. n. 1/2022 sia, in buona sostanza, *inutiliter datum* significa svilire gravemente la stessa funzione di revisione costituzionale, che pure rappresenta il meccanismo attraverso il quale la Costituzione provvede al proprio fisiologico aggiornamento⁴⁶.

Passando al merito della questione, è fuori di dubbio che prima la salute e poi l'ambiente, già in anni da noi lontani, siano stati ascritti dalla Corte costituzionale all'art. 41, co. 2, Cost. e siano stati da essa generalmente (anche se non sempre espressamente⁴⁷) estratti dal sintagma "utilità sociale"⁴⁸. Tuttavia, la loro esplicitazione all'interno di tale disposizione costituzionale significa effettivamente "collocare nel *post*o giusto una *causa giusta*"⁴⁹. Ora, infatti, la salute e l'ambiente: a) vengono elevati a beni costituzionalmente enunciati e non più solamente riferibili sul piano ermeneutico da un concetto pluricomprendivo, qual è quello di "utilità sociale", poc'anzi evocato; b) devono essere finalmente considerati come distinti, una volta testualmente affiancati, sciogliendo così una legatura genetica, ma non per questo connaturale che affonda le proprie radici nella riconduzione giurisprudenziale del diritto ad un ambiente salubre al diritto alla salute ex art. 32, co. 1, Cost.⁵⁰; e c) risultano maggiormente protetti rispetto a un *revirement* giurisprudenziale, ipotesi che è sempre possibile, ma risulta tanto più improbabile quanto più i parametri di giudizio sono presenti e definiti⁵¹. In ogni caso, come si avrà modo di spiegare (*infra*, § 5), rappresenta certamente un notevole *quid novi* rispetto alla

costituzionale "dell'ambiente", in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, p. 128; E. JONA, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *Federalismi.it*, 2023, fasc. II, pp. 118-119.

⁴⁵ In questo senso, si veda, da ultimo e per tutti, G. TARLI BARBIERI, *Introduzione agli atti normativi*, in *Trattato di diritto costituzionale*, cit. nt. 18, 2023, vol. V, § V.1.2.3, in corso di pubblicazione.

⁴⁶ In questo senso, si veda anche A. MORRONE, *L'"ambiente" nella Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit. nt. 19, p. 110.

⁴⁷ Si vedano già, per tutte, C. cost., sent. n. 29/1957 (con riferimento alla salute) e C. cost., ord. n. 184/1983 (con riferimento all'ambiente), tanto che quest'ultima riconduzione è da ritenersi ormai un dato "pacifico" (C. cost., sent. n. 151/2018); si segnala altresì C. cost., ord. n. 186/1996, ove la tutela dell'ambiente è singolarmente ricondotta "alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"; peraltro, la riferibilità dell'ambiente alla "sicurezza" ex art. 41, co. 2, Cost. è stata sostenuta già da M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 195 e ripresa, da ultimo, da C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica*, cit. nt. 44, p. 153.

⁴⁸ Si vedano già, per tutte, C. cost., sent. n. 21/1964 (con riferimento alla salute) e C. cost., sent. n. 196/1998 (con riferimento all'ambiente); tale è probabilmente la ragione per cui in sede di audizione parlamentare, da parte di G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020*, cit. nt. 29, p. 75, è stato proposto di affiancare l'"ambiente" all'utilità sociale e non alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

⁴⁹ V. DESANTIS, *La modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni selvagge?*, a cura di F. Cortese e G. Piperata, Milano, 2022, p. 109.

⁵⁰ Si veda, naturalmente, Cass., sez. un., sent. n. 5172/1979.

⁵¹ Sull'"instabilità degli approcci sinora raggiunti [in materia di ambiente]", si veda, peraltro, M. DELSIGNORE, *Ambiente*, in *Enciclopedia del diritto. I tematici*, Milano, 2022, vol. III, p. 50.

stessa giurisprudenza costituzionale⁵² l'individuazione di fini (anche) ambientali correlati alla funzione di indirizzo e coordinamento, a cui l'attività economica pubblica e privata soggiace⁵³.

5. Il significato della revisione costituzionale

Una volta data per acquisita la portata senz'altro innovativa dell'art. 2 l. cost. n. 1/2022, l'art. 41, co. 2 e 3, Cost. novellato assume un preciso significato sul piano della politica costituzionale. L'ambiente, già principio fondamentale ai sensi e per gli effetti dell'art. 9, co. 3, Cost., tramite una duplice incursione – nel primo caso, in uno con la salute – nella disciplina costituzionale dell'economia, vale ad imprimere un "preciso indirizzo a tutte le politiche pubbliche"⁵⁴ incidenti sulla sfera economica. Quest'ultima viene attraversata da un duplice movimento, che è poi quello archetipico dell'art. 41 Cost., i cui tre commi enunciano, in sequenza, un primo plesso *de libertate*, un secondo profilo eventualmente ostativo al suo svolgimento e un terzo livello espressivo di un più ampio riorientamento dell'attività economica pubblica e privata⁵⁵. Entrambi questi due ultimi passaggi meritano di essere di seguito più attentamente considerati.

In primo luogo, l'esplicitazione della "salute" e dell'"ambiente" all'art. 41, co. 2, Cost. in aggiunta (e non certo in opposizione⁵⁶) alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, già presenti nella sua formulazione originaria, costituisce il riconoscimento tangibile da parte del legislatore (di revisione) costituzionale dell'esistenza di una "dialettica conflittuale tra la dimensione degli ecosistemi e della biodiversità e quella dello sviluppo antropico"⁵⁷, di cui è massima

⁵² L'unica decisione che lega l'ambiente e la programmazione economica è C. cost., sent. n. 267/2016, in materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ove si dà conto di una "scelta di politica programmatica nella quale l'obiettivo di interesse generale, la realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale".

⁵³ In questo senso, si veda R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit. nt. 19, pp. 86-87; intrinsecamente contraddittoria è, invece, la posizione espressa, sul punto, da E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso?*, cit. nt. 44, p. 1131, per il quale "le finalità sociali erano già del tutto sufficienti a legittimare una programmazione economica tesa a promuovere la transizione verde dell'economia", salvo poi qualificare la l. cost. n. 1/2022, nell'ordine, come "insufficiente" (ivi, p. 1132), "parziale" (ivi, p. 1133) e "inappagant[e]" (*ibidem*).

⁵⁴ A.O. COZZI, *La modifica degli art. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente*, in *DPCE online*, 2021, p. 3403.

⁵⁵ In questo senso, si veda già, per tutti e con grande lucidezza, M. LIBERTINI, *La regolazione amministrativa del mercato*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, a cura di F. Galgano, Padova, 1979, vol. III, p. 472.

⁵⁶ Tale singolare ipotesi è adombrata da quanti – come G. SANTINI, *Costituzione e ambiente*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, fasc. II, p. 481; B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit. nt. 19, p. 167 (per il quale, addirittura, dopo la revisione costituzionale, "la tutela della salute e dell'ambiente è più importante della tutela del lavoro"); A. MORRONE, *L'"ambiente" nella Costituzione*, cit. nt. 46, p. 112 – sembrano alludere ad una sorta di gerarchia interna tra i limiti di cui all'art. 41, co. 2, Cost., dettata... dall'ordine delle parole; si tratta di una prospettiva non solo priva di pregio sul piano interpretativo, ma financo ben lontana dagli approdi anche recenti della giurisprudenza costituzionale – si pensi specialmente a C. cost., sent. n. 141/2019 – che ha dato un rilievo particolare e forse anche eccessivamente assorbente alla "dignità umana" rispetto agli altri limiti esplicitati nel medesimo enunciato.

⁵⁷ G. SANTINI, *Costituzione e ambiente*, cit. nt. 56, p. 472; nei medesimi termini, si veda anche, condivisibilmente, M. CAVINO, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *Passaggi costituzionali*, 2022, fasc. III, p. 24; ma, sul tema, si veda già, in una prospettiva (neo)marxiana, J. O'CONNOR,

espressione la parola “danno”. Se la Costituzione a ciò si riferisce – e non accade in nessun altro caso – è perché solo lo svolgimento dell’iniziativa economica privata è in grado di compromettere (“dann[eggiare]”, per l’appunto) alcuni beni di rilievo costituzionale, con la conseguenza che questi devono essere demercificati⁵⁸. A tal fine, l’art. 2 l. cost. n. 1/2022 corrobora il novero dei limiti a cui la libertà in questione è costituzionalmente assoggettata⁵⁹ e, dunque, “sposta... decisamente il sempre più oscillante pendolo tra autorità e libertà a favore della prima”⁶⁰. È stata la Corte costituzionale, sin dalla sua prima decisione, a ricordarci a ragion veduta che “il concetto di limite è insito nel concetto di diritto”⁶¹, così come è di poco più di cinquant’anni fa il primo lavoro di ampia diffusione che, a conclusione di un ciclo di forte crescita economica, ne metteva a tema i limiti⁶²; se poi, come nel caso qui considerato, proprio quei limiti vengono letteralmente ampliati e approfonditi⁶³, per il più largo dispiegarsi dell’art. 41, co. 2, Cost., il diritto coesenzialmente si restringe.

Per paradosso, sono dunque nel giusto quegli autori, evidentemente più sensibili alle ragioni delle imprese, i quali paventano per queste ultime oneri accresciuti⁶⁴ o, comunque, rimpiangono la situazione normativa *ex ante*, nella quale spettava anzitutto agli organi di indirizzo politico, giusta la formula dell’“utilità sociale”, introiettare poco o tanto (nella pratica, spesso, non introiettare per nulla) le ragioni della salute e dell’ambiente nella disciplina costituzionale dell’economia⁶⁵. Tuttavia, tale è precipuamente l’intendimento del legislatore (di revisione) costituzionale, come emerge da un semplice raffronto dei due enunciati in esame, prima e dopo l’art. 2 l. cost. n. 1/2022: a fronte dell’inalterata garanzia della libertà di iniziativa economica privata, ieri il suo svolgimento non poteva contrastare con l’utilità sociale né danneggiare la sicurezza, la libertà e la dignità umana, mentre oggi non può contrastare con l’utilità sociale né danneggiare la salute, l’ambiente, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Il precipitato di ordine pratico, invero evidente, è che alcune forme di tale svolgimento, un tempo consentite, ora non lo sono più.

Capitalism, Nature, Socialism, [1988], trad. it. *Capitalismo, natura, socialismo*, in Id., *La seconda contraddizione del capitalismo*, Verona, 2021, spec. pp. 57 ss., ove viene messo in evidenza il ruolo dello Stato nella mediazione tra il capitale e la natura.

⁵⁸ In questo senso, si veda già G. AZZARITI, *Appunto per l’audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 16 gennaio 2020*, cit. nt. 29, p. 71, per il quale l’ambiente diventa un bene “*extra commercium*, ovvero *sovra commercium*”.

⁵⁹ Nei confronti dell’attività economica pubblica operano comunque gli artt. 9, co. 3, e 41, co. 3, Cost., come sottolineato anche da L. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all’ambiente e alla salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2022, pp. 649-650.

⁶⁰ 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. nt. 19, pp. 62-63.

⁶¹ C. cost., sent. n. 1/1956.

⁶² Il riferimento è, naturalmente, a D.H. MEADOWS, D.L. MEADOWS, J. RANDERS e W.W. BEHERENS III, *The Limits to Growth*, [1972], trad. it. *I limiti alla crescita*, Massa, 2018, *passim*, nel quale si discute dei problemi connessi ad una crescita esponenziale degli “elementi principali del sistema mondiale, popolazione, produzione di alimenti, industrializzazione, inquinamento e sfruttamento delle risorse naturali” (ivi, p. 59).

⁶³ E non soltanto con riferimento ad un eventuale “scrutinio stretto circa la ragionevolezza e la proporzionalità delle scelte operate dal legislatore”, come sostenuto, in termini troppo limitativi, da Y. GUERRA e R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, fasc. IV, p. 134.

⁶⁴ In questo senso, si veda specialmente B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell’articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*, cit. nt. 56, p. 167.

⁶⁵ In questo senso, si veda specialmente M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell’ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, cit. nt. 19, p. 177.

In secondo luogo (e soprattutto), l'ambiente arricchisce l'orizzonte teleologico a cui l'attività legislativa di indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata, precedentemente correlata ai soli "fini sociali", è attualmente preordinata. Qui, come si è detto in termini generali, l'ambiente opera non in negativo, quale confine, ma in positivo, quale fondamento⁶⁶, nei riguardi del massimo organo di indirizzo politico, il Parlamento, a cui la disposizione costituzionale intesta, tramite la legge, la connessa strumentazione tipologicamente individuata nei programmi e nei controlli⁶⁷. In questo modo, l'ambiente abbandona il piano programmatico, per acquisire un profilo schiettamente programmatorio; e tanto basta per ritenere che, ancor più a fronte dei già descritti e ormai trapiantati orientamenti variamente svalutativi in merito alla disposizione costituzionale *de qua* (*supra*, § 1), proprio la modifica dell'art. 41, co. 3, Cost. sprigiona una carica innovativa ancor più forte di quella dell'art. 41, co. 2, Cost.⁶⁸.

Oggi, infatti, l'esplicito affiancamento di una dimensione sociale e di una dimensione ambientale vale a ricomprendere come sincronicamente complementari due distinte (ma non opposte) espressioni dell'esperienza giuridica⁶⁹, entrambe evidentemente riconducibili

⁶⁶ Per il medesimo ragionamento, riferito però impropriamente all'art. 41, co. 2, Cost., si veda G.L. CONTI, *Note minime sulla sopravvivenza dei valori ambientali alla loro costituzionalizzazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2022, fasc. II, pp. 197-198.

⁶⁷ Non si comprendono appieno – e, comunque, non si condividono – le opinioni espresse da P. LOGROSCINO, *Economia e ambiente nel "tempo della Costituzione"*, in *Federalismi.it*, 2022, fasc. XXIX, pp. 96, nt. 45, e 97, per il quale l'incidenza della revisione dell'art. 41, co. 3, Cost. risulterebbe limitata, perché tale disposizione facoltizzerebbe e non imporrebbe al legislatore ordinario l'adozione di programmi e controlli; e da G. CATALDO, *Beni economici appartenenti allo Stato*, Napoli, 2022, p. 85, per il quale l'art. 2 l. cost. n. 1/2022 inciderebbe sul piano della regolazione; piuttosto, si impone ora al Parlamento una "programmazione generale dell'iniziativa economica in senso ambientale" (P. BRAMBILLA, *L'esigenza di una programmazione generale in senso ambientale nella riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Ambientediritto.it*, 2022, fasc. IV, pp. 1 ss.), stante la chiara struttura performativa dell'art. 41, co. 3, Cost. (diversamente da altre formulazioni meramente abilitanti, qual è quella, ad esempio, dell'art. 43 Cost.); che poi la legge determinativa dei programmi e dei controlli possa "valorizza[re] ciò che potrà essere perseguito in maniera tendenzialmente spontanea dal mercato ed evita[re] al contempo di coordinare in maniera dirigitica ciò che il settore privato ben può raggiungere da solo" (A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di diritti comparati*, 2022, fasc. II, p. 427) è una questione che attiene alle scelte di indirizzo politico, ma che non deriva in sé dal quadro costituzionale di riferimento; peraltro, una critica radicale e circostanziata all'impossibilità che gli operatori di mercato possano perseguire in sé finalità ambientali è formulata da D. TANURO, *L'impossibile capitalismo vert*, [2010], trad. it. *L'impossibile capitalismo verde*, Roma, 2011, pp. 162 ss.

⁶⁸ Si è parlato, in proposito, di una "vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese" (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. nt. 19, p. 62); al di là di un certo sbalzo di enfasi – ché raramente le costituzioni e ancor più eccezionalmente le revisioni costituzionali sono suscettibili di ingenerare un moto rivoluzionario – si tratta di una posizione del tutto condivisibile, peraltro espressa dall'autore che, forse più di tutti, ha saputo cogliere le virtualità insite nell'art. 2 l. cost. n. 1/2022, sulla scorta di quanto già sostenuto in *Id.*, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *L'ambiente per lo sviluppo*, a cura di G. Rossi e M. Monteduro, Torino, 2020, pp. 33 ss.; ma si vedano anche, sul punto, prima della suddetta revisione costituzionale, A. MOLITERNI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, fasc. II, pp. 51 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021, pp. 420-421.

⁶⁹ In questo senso, si vedano specialmente M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, p. 353, ad avviso del quale "le due categorie di finalità... non si presentano scisse l'una dall'altra, come se le attività economiche potessero essere indirizzate e coordinate liberamente verso quelle del primo tipo o verso quelle del secondo; il compito del legislatore è di perseguirle assieme, necessariamente armonizzando le une con le altre e viceversa; i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali"; e L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei*

all'uomo, ma diverse per la trama che intessono: a) la prima, sociale, della persona nei confronti delle altre persone che “godono anche e soprattutto di diretta protezione e garanzia in Costituzione”⁷⁰; e b) la seconda, ambientale, della persona nei confronti della natura che alla prima dà vita⁷¹, ma dalla quale trae voce⁷². Torna alla mente, per comprendere l'attuale composizione delle due sfere sociale e ambientale, la bella formula di W. Benjamin “non dominio della natura, [ma] dominio del rapporto tra natura e umanità”⁷³, con gli appartenenti a quest'ultima (e non già a quest'ultima in quanto tale) che sono i protagonisti della progettualità costituzionale⁷⁴. Tale è dunque il perimetro su cui si dispiega quella “nuova assiologia compositiva”⁷⁵ evocata con slancio quasi metafisico in un *obiter dictum* della prima decisione giurisdizionale in cui ha fatto la sua comparsa l'art. 41, co. 2 e 3, Cost. novellato; con l'avvertenza, però, che si tratta non già di un presupposto, ma semmai di un processo e di un risultato che è compito dei pubblici poteri avviare e perseguire, in uno con la decisiva consapevolezza che “la conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile”⁷⁶.

diritti costituzionali, cit. nt. 30, p. 69, la quale sottolinea come “le lotte ambientaliste e gli studi sul degrado ambientale siano nati in contesti di intreccio con l'antirazzismo e/o con il femminismo e/o con lotte di lavoratori o meglio di intreccio tra questi diversi posizionamenti”.

⁷⁰ M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 47, p. 138; sul punto, si può anche vedere, per ulteriori svolgimenti, M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit. nt. 9, pp. 127 ss.

⁷¹ Si ricorda, infatti, con la giurisprudenza costituzionale che “l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini” (C. cost., sent. n. 641/1987; con utili osservazioni, sotto questo profilo, di B. CARAVITA, *Il danno ambientale tra Corte dei conti, legislatore e Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1988, pp. 109-110); ciò distingue, com'è noto, la “tutela dell'ambiente” dalla “tutela... dell'ecosistema” ex art. 117, co. 2, lett. s), Cost. (ora “tutela... [de]gli ecosistemi” ex art. 9, co. 3, Cost.), poiché “il secondo... riguarda la conservazione della natura come valore in sé” (C. cost., sent. n. 12/2009); su questo profilo, si veda anche, da ultimo, D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale*, Bologna, 2022, pp. 261-262.

⁷² Su questo tema invero cruciale, si vedano almeno, nella letteratura giuridica italiana, le notevoli riflessioni di N. IRTI, *L'uso giuridico della natura*, Roma-Bari, 2013, p. VIII: “la ‘voce della natura’, come usa di denominarla ed esaltarla, è una voce interpretata dall'uomo, che le attribuisce uno od altro senso, e ne ricava una od altra indicazione. E c'è chi vi scorge unità e bontà ed eguaglianza, e chi invece sopraffazione del debole, e lotta incessante, e sopravvivenza dei più duri e crudeli”; e poi ancora: “anche i dettami di *phýsis* passano attraverso la mediazione interpretativa dell'uomo. La natura può essere interpretata in senso rivoluzionario o in senso conservatore, per cambiare le cose o per mantenerle come sono: anch'essa si risolve nella pluralità delle interpretazioni” (ivi, p. 9); risulta quindi del tutto estraneo al quadro costituzionale financo successivo alla l. cost. n. 1/2022 un preteso “primato ontologico della natura”, viceversa asseverato – con gravi conseguenze sul piano giuridico – da Q. CAMERLENGO, *Natura e potere*, Milano-Udine, 2020, pp. 117 ss.

⁷³ W. BENJAMIN, *Einbahnstraße*, [1928], trad. it. *Strada a senso unico*, Torino, 2006, p. 71.

⁷⁴ Tanto basta per dissipare il timore, a suo tempo formulato da F. CAFFÈ, *I ricchi hanno un alibi*, [1974], rist. in Id., *La solitudine del riformista*, Torino, 1990, p. 115, che “la preoccupazione per la difesa dell'ambiente... finisca per distrarre l'attenzione dai reali problemi dell'umanità, che sono problemi di povertà e di inadeguatezza delle condizioni elementari di vita di larga parte dell'umanità stessa”; restano comunque di una disarmante attualità, sul punto, le parole di D. PACCINO, *L'imbroglio ecologico*, Torino, 1972, p. 218: “non c'è ecologo, per quanto ne sappiamo, che sia mai entrato in una fabbrica per studiarne l'ambiente, e ciò nonostante che ci siano buone ragioni per supporre che non esista specie animale minacciata di estinzione, che viva in condizioni peggiori di quelle che toccano in sorte sul lavoro alla maggior parte degli operai”.

⁷⁵ Cons St., sez. VI, sent. n. 8167/2022.

⁷⁶ A. LANGER, *La conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile*, [1994], rist. in Id., *Il viaggiatore leggero*, Palermo, 1996, pp. 142 ss.

6. La revisione costituzionale e lo “sviluppo sostenibile”

La coesistenzialità dei fini sociali e ambientali, enunciata a chiare lettere all'art. 41, co. 3, Cost. novellato, avrebbe non tanto reso superflua, come da taluno sostenuto⁷⁷, quanto piuttosto collocato fuori fuoco rispetto alla trama complessiva dell'articolo in esame un'eventuale esplicitazione dello “sviluppo sostenibile”, fosse anche all'art. 9 Cost., come in effetti prospettato in alcuni disegni di legge (di revisione) costituzionale già menzionati (*supra*, § 3). Questa espressione, sin dall'originaria esplicitazione di un “sustainable development” nel c.d. Rapporto Brundtland⁷⁸, si caratterizza non solo (e non tanto) per legare variamente le dimensioni sociale e ambientale⁷⁹, ma anche (e soprattutto) per aggiungervi espressamente: a) una proiezione universale, con tutte le ambiguità proprie del cosmopolitismo giuridico⁸⁰, su cui non è qui il caso di indugiare⁸¹; e b) l’“ability of future generations to meet their own needs”⁸². Anzi, probabilmente la sua caratteristica principale⁸³, in linea con altri precedenti documenti internazionali⁸⁴, è proprio quella di riportare alla dimensione intergenerazionale⁸⁵ un conflitto

⁷⁷ La tesi dell'implicita costituzionalizzazione dello “sviluppo sostenibile” è sostenuta, tra gli altri, da Y. GUERRA e R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.*, cit. nt. 63, p. 136; G. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, [2022], su bit.ly/3Ss2YfQ, p. 8; L. IMARISIO, *La riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2022, fasc. II, p. 9; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2022, p. 103; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, in *Nomos*, 2022, fasc. III, p. 18; più corretta, sul piano argomentativo, ma non su quello metodologico – svolgendosi tutta in una prospettiva *de iure condendo* – è la posizione di quanti lamentano, viceversa, la mancata costituzionalizzazione dello “sviluppo sostenibile”, come specialmente R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.*, cit. nt. 44, pp. 209-210; e, in termini più sfumati, L. CASTELLI, *Regioni e sviluppo sostenibile*, in *Diritti regionali*, 2022, fasc. III, pp. 878-879.

⁷⁸ Ossia WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, [1987], su bit.ly/3kWSusN, pp. 1 ss.

⁷⁹ In questo senso, si vedano, tra i testi di ampia diffusione, A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, IV ed., Bologna, 2006, pp. 7 ss.; S. BRUNEL, *Le Développement durable*, VI ed., Paris, 2018, p. 48, la quale ha qualificato lo sviluppo sostenibile alla stregua di un concetto che “s'apparente à l'intérêt général... un concept glouton” (ivi, p. 53).

⁸⁰ Su cui si veda, per tutti, D. ZOLO, *Cosmopolis*, n. ed., Milano, 2002, spec. pp. 117 ss.; una prospettiva affatto diversa è espressa, da ultimo, da L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra*, Milano, 2022, pp. 29-30.

⁸¹ È sufficiente riportare, sul punto, la riflessione di A. LANGER, *La conversione ecologica potrà affermarsi solo se apparirà socialmente desiderabile*, cit. nt. 76, p. 144, per il quale “sembra che il nuovo termine [“sviluppo sostenibile”] indichi piuttosto la propensione ad un nuovo ordine mondiale nel quale il Sud del mondo viene obbligato ad usare con più parsimonia e razionalità le sue risorse, sotto una sorta di supervisione e tutela del Nord: non appare un obiettivo mobilitante per suscitare l'impeto globalmente necessario per la conversione ecologica”.

⁸² WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, cit. nt. 78, p. 37; si aggiunga, peraltro, che tali “future generations” sono stati ritenuti titolari di “rights... to an environment adequate for their health and well-being” (ivi, p. 26), come già criticamente rimarcato, nella letteratura giuridica italiana, da M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Un diritto per il futuro*, a cura di R. Bifulco e A. D'Aloia, Napoli, 2008, p. 423.

⁸³ Si veda già, nel medesimo senso, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008, p. 109, ad avviso del quale lo sviluppo sostenibile è un “principio... strutturalmente orientato al futuro: accanto alle componenti economica, ambientale e sociale, può essere rinvenuta una quarta componente, quella appunto intergenerazionale, che attraversa le prime tre in maniera trasversale”.

⁸⁴ Il riferimento è già a UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, *Declaration on the Human Environment*, [1972], su bit.ly/3xWHNtt, p. 2, per cui “man... bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generation”.

⁸⁵ Da questo punto di vista, il termine “durabilité”, in lingua francese, risulta più espressivo di quello “sustainability”, in lingua inglese, come opportunamente rimarcato nella letteratura italiana da T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2016, p. 46.

che senz'altro vi è, rispetto al passato⁸⁶ come al futuro⁸⁷, ma che, per la Costituzione, è (e resta) anzitutto coniugato al presente⁸⁸ ed è, dunque, intragenerazionale⁸⁹.

Ciò è da dirsi proprio in virtù della ricorrenza – limitando lo sguardo *ratione materiae* agli artt. 41, co. 2 e 3, 42, co. 2, 44, co. 1, 45, co. 1, e 46 Cost. – degli aggettivi “sociale” e “sociali”⁹⁰. Non sono solo di oggi le considerazioni che “il concetto di *sociale*... fa[ccia] riferimento ad una divisione e redistribuzione”⁹¹, tanto più rilevante quanto più attinente, come nel caso in esame, all’attribuzione di risorse e alla ripartizione di costi – ché per la tutela dell’ambiente costi, ben più che risorse, vi sono e sempre più vi saranno, ponendosi caso mai il tema di sicuro rilievo costituzionale sul come e tra chi ripartire entrambi – che è compito precipuo del legislatore ordinario determinare; e che, per ciò stesso, tale nozione sia congenitamente espressiva di una “tendenza polemica rivolta contro lo *status quo*”⁹² e, dunque, avverso ciò che è qui ed oggi⁹³. Certamente, la previsione di un “interesse delle future generazioni” – ora invocato all’art. 9, co. 3, Cost. e perciò ricompreso nella formulazione di un principio fondamentale – involge l’ordinamento giuridico nell’intero e, a maggior ragione, giusta la correlativa esplicitazione dell’“ambiente” allo stesso art. 41, co. 2 e 3, Cost., investe la disciplina costituzionale dell’economia. Al contempo, però, tale funzione di irraggiamento, come parimenti asseverato dal ricorso alla particella aggiuntiva “anche” premessa all’esplicitazione costituzionale di tale “interesse”, non opera in termini esclusivi o, peggio, escludenti nei confronti dei soggetti attualmente viventi e, dunque, dei bisogni, dei desideri e delle speranze che le persone di ogni tempo, ivi compreso il nostro, portano con sé; piuttosto, vi si aggiunge un *quid*, ossia un punto di vista ulteriore, relativo alla proiezione nel tempo della nostra buona (o cattiva) coscienza, che potrà emergere soprattutto su un piano argomentativo nei provvedimenti amministrativi e giurisdizionali⁹⁴.

⁸⁶ Si veda, naturalmente, P. CALAMANDREI, *Un discorso di Piero Calamandrei ai giovani*, [1955], rist. in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. I, p. 120.

⁸⁷ Tanto da sostenersi, in proposito, che “la libertà di impresa di chi è già persona potrà essere oggi limitata per garantire gli interessi di quanti ancora persone non sono” (G. ARCONZO, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale*, in *Il diritto dell’economia*, 2021, fasc. spec., p. 178) e che “la sostenibilità che interessa non è quella – considerata figlia di un approccio liberistico e mercantilista – delle finanze pubbliche e dei mercati dei capitali, ma la sostenibilità dello sviluppo in un’ottica di conservazione e tutela delle risorse ambientali della ‘casa comune’, del pianeta” (A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni?*, in *BioLaw Journal*, 2022, fasc. II, pp. 120-121).

⁸⁸ Così, ancora, P. CALAMANDREI, *Un discorso di Piero Calamandrei ai giovani*, cit. nt. 86, p. 120.

⁸⁹ Utili spunti sul tema, a partire da un’analisi gramsciana sui giovani e sugli anziani, sono proposti, da ultimo, da F. ANGELINI, “Generazioni di adulti” e “generazioni di giovani” fra famiglia e scuola, in *Costituzionalismo.it*, 2021, fasc. III, pp. 15-16.

⁹⁰ Per una più compiuta trattazione del tema si deve rinviare ancora a M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, cit. nt. 9, pp. 123-124.

⁹¹ C. SCHMITT, *Nehmen/Teilen/Weiden*, [1953], trad. it. *Appropriazione/divisione/produzione*, in ID., *Le categorie del “politico”*, Bologna, 1972, p. 303.

⁹² E. FORSTHOFF, *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*, [1954], trad. it. *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, in ID., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, p. 54.

⁹³ Sul punto, utili e non distoniche – pare di poter dire – considerazioni sono espresse, da ultimo, da M. Luciani, *Innovazioni e tradizione nelle costituzioni del Novecento*, in *Scritti in onore di Pietro Carlo*, Napoli, 2022, vol. I, pp. 67 ss.

⁹⁴ Su questa possibile evoluzione, si veda già D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, Torino, 2017, pp. 286 ss.

A livello costituzionale, dunque, la nozione di “sostenibilità” risulta oggi correlata, secondo gli artt. 81, co. 6, e 97, co. 1, Cost.⁹⁵, al solo debito pubblico, di cui pure si è già ipotizzato un possibile incremento proprio per il perseguimento, divenuto costituzionalmente indifferibile, di fini (anche) ambientali nell’indirizzo e nel coordinamento dell’attività economica pubblica e privata⁹⁶; mentre è il legislatore ordinario a fare un ampio e non sempre incontrovertito⁹⁷ ricorso a tale nozione – *sub specie*, per l’appunto, di “sviluppo sostenibile” – come dimostra *in primis* l’art. 3-*quater* d.lgs. n. 152/2006, come introdotto con l’art. 1, co. 2, d.lgs. n. 4/2008, ma anche, spigolando nella legislazione più recente, la previsione dello studio del “concetto di sviluppo sostenibile” sin dagli anni quarto e quinto della scuola primaria⁹⁸, la previsione dello stesso tra i principi che ispirano il codice dei contratti pubblici⁹⁹, l’attribuzione delle relative funzioni e compiti spettanti allo Stato al Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica¹⁰⁰ e financo la ridenominazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica in Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile¹⁰¹. Non occorre, in questa sede, dilungarsi oltre sui meriti e sui limiti di queste ricorrenze normative, che andrebbero comunque sottoposte alla prova dell’effettività, al fine di comprendere a quali contenuti ci si intenda propriamente riferire (*infra*, § 8). È sufficiente concludere, in punto di diritto costituzionale, che il perseguimento dello “sviluppo sostenibile” potrà rappresentare una (e solo una) delle possibili declinazioni della finalizzazione, ad un tempo, sociale e ambientale predicata all’art. 41, co. 3, Cost.¹⁰²; nulla di meno, ma anche nulla di più.

7. La revisione costituzionale e il suo (erroneo) bersaglio

Qualunque processo linguistico, ivi compresa una revisione costituzionale, coinvolge un mittente e un destinatario¹⁰³. Singolarmente, l’attenzione largamente prevalente in ordine

⁹⁵ Per un’eccessiva enfattizzazione della dimensione intergenerazionale della sostenibilità, si veda, invece, L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020, pp. 413-414; a cui *adde*, per un’eguale dilatazione di tale categoria, suscettibile di abbracciare l’intera esperienza costituzionale, V. CARIELLO, *Per un diritto costituzionale della sostenibilità*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2022, pp. 430 ss.; una posizione più comprensiva, rivolta ad includere nel concetto in questione anche i rapporti intragenerazionali, è espressa, da ultimo, da I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito*, in *Bilancio comunità persona*, 2021, fasc. I, p. 59.

⁹⁶ In questo senso, si veda F. SAITTO, *I diritti della sfera economica e l’intervento pubblico nell’economia*, cit. nt. 18, pp. 322-323.

⁹⁷ Si vedano specialmente, a proposito dell’art. 3-*quater* d.lgs. n. 152/2006, come introdotto con l’art. 1, co. 2, d.lgs. n. 4/2008, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010, pp. 253 e 285-286; e, con riferimento alla l. cost. n. 1/2022, A. MORRONE, *L’“ambiente” nella Costituzione*, cit. nt. 46, p. 94.

⁹⁸ All. B d.lgs. n. 59/2004.

⁹⁹ Si veda l’art. 30, co. 1, d.lgs. n. 50/2016.

¹⁰⁰ Si veda l’art. 35, co. 2, d.lgs. n. 300/1999, come modificato con l’art. 2, co. 2, lett. *d*), n. 2, d.l. n. 22/2021, conv. con mod. nella l. n. 55/2021.

¹⁰¹ Si veda l’art. 1-*bis* d.l. n. 111/2019, conv. con mod. nella l. n. 141/2019.

¹⁰² In questo senso, si veda già B. CARAVITA, *Audizione sulla riforma dell’articolo 9 della Costituzione*, 9 dicembre 2003, in *Federalismi.it*, 2003, fasc. XV, p. 3, ad avviso del quale lo sviluppo sostenibile “è – nella migliore delle ipotesi – una politica ambientale caratteristica del passaggio di millennio, ma non necessariamente duratura”.

¹⁰³ È d’obbligo il rinvio a R. JAKOBSON, *Linguistics and Poetics*, [1960], trad. it. *Linguistica e poetica*, in *Id.*, *Saggi di linguistica generale*, Milano, 1966, p. 185.

ai ricettori dell'art. 2 l. cost. n. 1/2022 si è appuntata, sin dalla fase primigenia delle audizioni parlamentari (*supra*, § 3), sulla Corte costituzionale, con il deliberato proposito di ribaltare quanto deciso nella sent. n. 85/2013. Si tratta, però, ad avviso di chi scrive, di una prospettiva parziale e per ciò solo fuorviante, per due distinti ordini di ragioni. In primo luogo, non è ordinariamente¹⁰⁴ la Corte il primo (e il principale) organo cui è rivolta una revisione costituzionale, bensì il legislatore ordinario, a maggior ragione quando l'intendimento perseguito è di riorientare le "grandi" scelte incidenti sulla sfera economica (*supra*, § 5). In secondo luogo, proprio la predetta pronuncia mostra anzitutto una certa disinvoltura nella selezione dei parametri di giudizio e, in particolare, un complessivo disconoscimento dell'art. 41, co. 2, Cost., che, ove destinati a ripetersi, renderebbero la novella costituzionale – questa volta sì, a buon titolo (*supra*, § 4) – del tutto vana. Sulla prima questione si tornerà più avanti (*infra*, § 8), con alcune notazioni conclusive poco confortanti in ordine al primo seguito legislativo della l. cost. n. 1/2022. Merita ora qualche breve osservazione liminare la tematizzazione della salute e dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale, al fine di comprendere i motivi per i quali, a torto o a ragione, questa è stata assunta a contraddittore della revisione costituzionale in esame.

Come si è già anticipato (*supra*, § 4), è stata prima la salute, sin dalla fine degli anni settanta del Novecento, ad assurgere a "diritto primario ed assoluto"¹⁰⁵ e quindi a "valore primario dell'ordinamento"¹⁰⁶. A partire dal medesimo orizzonte temporale di riferimento, è stato poi l'ambiente ad essere oggetto di una vera e propria esaltazione giurisprudenziale¹⁰⁷, tanto da acquisire anch'esso, alla luce degli artt. 9 e 32 Cost., la caratura di un "valore primario ed assoluto"¹⁰⁸, riaffermata, in uno con la tutela del paesaggio, anche dopo l'approvazione della l. cost. n. 3/2001¹⁰⁹. Trattandosi di un indirizzo giurisprudenziale ormai in buona misura superato, non vi è luogo di attardarsi in questa sede sui rilievi critici che ne sono a giusto titolo conseguiti¹¹⁰. Occorre piuttosto riconoscere come non risulti affatto incomprensibile il fatto che alcuni giudici comuni, nelle questioni di legittimità costituzionale propedeutiche alla predetta

¹⁰⁴ Ma vi sono anche delle notevoli eccezioni, come la l. cost. n. 2/1967, in ordine alla *prorogatio* dei giudici costituzionali, la l. cost. n. 2/1999, in ordine al principio del contraddittorio nella formazione della prova nel processo penale e ai casi in cui questa si può formare al di fuori di esso, e la l. cost. n. 1/2003, in ordine alla pari opportunità tra donne e uomini; tuttavia, diversamente da C. cost., sent. n. 85/2013 – ossia una pronuncia di inammissibilità e di infondatezza – nel primo caso il legislatore (di revisione) costituzionale è intervenuto su un profilo strutturale della Corte costituzionale, mentre nel secondo e nel terzo caso ha corrisposto a due decisioni di accoglimento (rispettivamente, C. cost., sentt. n. 361/1998; n. 422/1995); sul tema, sia consentito rinviare a M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in *Trattato di diritto costituzionale*, cit. nt. 18, 2023, vol. IV, § IV.8.3.2.1.1, in corso di pubblicazione.

¹⁰⁵ C. cost., sent. n. 88/1979.

¹⁰⁶ C. cost., sent. n. 359/1985.

¹⁰⁷ Con la conseguente assunzione di una "fondamentale legittimazione politica" (B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 22) anche nei riguardi del legislatore ordinario.

¹⁰⁸ C. cost., sent. n. 641/1987.

¹⁰⁹ Si veda, in tal senso, C. cost., sent. n. 367/2007; per una silloge di tale giurisprudenza, si rinvia a P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2010, fasc. IX, pp. 2 ss.; nonché, da ultimo, a R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, fasc. II, pp. 306 ss.

¹¹⁰ Si veda, per tutti, M. LUCIANI, *Salute - I) Diritto alla salute - Dir. cost.*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1993, vol. XXXII, p. 8, per il quale "non esiste un valore costituzionale che prevalga *ex se* su tutti gli altri".

sent. n. 85/2013 della Corte costituzionale, abbiano rievocato tale orientamento e, in particolare, abbiano preso per doverosa la fissazione di un “limite massimo di emissione inquinante... assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell’ambiente in cui l’uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all’art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, [Cost.] si richiama”¹¹¹.

Nel caso Ilva, invece, la Corte costituzionale ha compiuto una decisa inversione di rotta, non priva di aporie – a loro volta probabilmente espressive di imbarazzi – sul piano argomentativo. Da un lato, apparentemente in linea con i propri precedenti, essa ha affermato che “la qualificazione come ‘primari’ dei valori dell’ambiente e della salute significa... che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati”¹¹², quali sarebbero quelli relativi all’“assoluta necessità di salvaguardia dell’occupazione e della produzione”, secondo la premessa del d.l. n. 207/2012, conv. con mod. nella l. n. 231/2012, oggetto del giudizio; dall’altro, deprecando l’“illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe ‘tiranno’ nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona” e la conseguente edificazione di un “ordine gerarchico assoluto”, essa ha imposto l’individuazione di un “punto di equilibrio... secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”¹¹³, in realtà fundamentalmente coincidente con quello adottato dal legislatore ordinario (*recte*: dal Governo in sede di decretazione di urgenza).

¹¹¹ C. cost., sent. n. 127/1990; si tratta di un tema ripreso anche in C. cost., sent. n. 250/2009 e valorizzato, prima di C. cost., sent. n. 85/2013, specialmente da G. ARCONZO, *Il decreto legge “ad Ilvam” approda alla Corte costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, fasc. I, pp. 40-41.

¹¹² C. cost., sent. n. 85/2013.

¹¹³ C. cost., sent. n. 85/2013.

Come si è già anticipato¹¹⁴, l'increscevole assente di quella *grande décision*¹¹⁵ è proprio l'art. 41 Cost. – pure evocato, curiosamente in uno con l'art. 43 Cost., nell'*incipit* del predetto d.l. n. 207/2012, conv. con mod. nella l. n. 231/2012¹¹⁶ – vuoi nella prospettazione della libertà di iniziativa economica privata, vuoi nell'invocazione dei limiti al suo svolgimento, richiamati senza troppe considerazioni (ma comunque richiamati) dal giudice rimettente¹¹⁷.

Sia come sia, nel *sequel* del caso Ilva la Corte costituzionale ha parzialmente recuperato la disposizione costituzionale qui considerata. Infatti, in una decisione di cinque anni dopo, per un verso, essa ha richiamato il proprio diretto precedente, collocandosi nel solco dell'asserita "esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti"¹¹⁸; per un altro, ha svolto finalmente qualche considerazione più sostantiva in merito a tutti i diritti costituzionali coinvolti, ivi compresa la libertà di iniziativa economica privata, concludendo nel senso che "l'attività d'impresa... ai sensi dell'art. 41 Cost., si deve esplicare sempre in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona"¹¹⁹.

¹¹⁴ E come parimenti sottolineato da larga parte dei commentatori, tra i quali si segnalano P. PASCUCCI, *La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva"*, in *Diritti lavori mercati*, 2013, pp. 675-676 e 683-684; E. VIVALDI, *Il caso ILVA*, in *Federalismi.it*, 2013, fasc. XV, pp. 25 ss.; M. BONI, *Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e "ragionevole" compressione dei diritti*, in *Federalismi.it*, 2014, fasc. III, p. 24; A. CIERVO, *Esercizi di neo-liberismo*, in *Questione giustizia*, 2014, fasc. II, pp. 135-136; A. RICCARDI, *Il "caso ILVA"*, in *L'emergenza ambientale a Taranto*, a cura di A.F. Uricchio, Bari, 2014, pp. 254-255; F.E. SANTONASTASO, *Tutela della salute, tutela dell'ambiente ed evoluzione della "governance" nelle imprese di interesse strategico nazionale*, [2014], rist. in *Id.*, *Impresa, società e poteri pubblici*, Roma, 2018, pp. 405 ss.; G. BUCCI, *L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali*, in *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, a cura di G. Luchena e V. Teotonico, Bari, 2015, p. 103; D. PAMELIN, *Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, fasc. II, p. 10; E. AFFANNATO, *L'ILVA di Taranto dinanzi a un nuovo bilanciamento tra diritti*, [2018], su bit.ly/3IOMc4x, pp. 2-3; G. AMENDOLA, *Ilva e il diritto alla salute*, [2018], su bit.ly/3lf0FRt, p. 2; S. LAFORGIA, *Diritti fondamentali dei lavoratori e tecniche di tutela*, Napoli, 2018, p. 115; T. GUARNIER, *Della ponderazione di un "valore primario"*, in *Diritto e società*, 2018, pp. 183 ss.; E. VERDOLINI, *Il caso ILVA di Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, fasc. III, p. 12; S. CAVALIERE, *Il caso Ilva, l'interesse economico nazionale e la sua compatibilità con la dignità dei lavoratori e dei cittadini nella sentenza n. 58/2018 della Corte costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2019, fasc. I, p. 73; V.I. GIGANTE, *I principi "costituzionalmente" tutelati e la loro contrapposizione*, in *Ambientediritto.it*, 2019, fasc. IV, pp. 8-9; A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia*, in *Federalismi.it*, 2019, fasc. XII, p. 9; S. LAFORGIA, *Diritto al lavoro versus diritto alla salute?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della sicurezza sociale*, 2019, pt. II, p. 141; L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e garanzia dei diritti costituzionali*, cit. nt. 30, p. 109; A. RICCARDI, *Modelli di sviluppo insostenibile*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2022, fasc. III-IV, pp. 176-177; G. AMENDOLA, *ILVA e non solo*, [2023], su bit.ly/3RGg4pZ, p. 2; S. LAFORGIA, *Il lavoro sicuro nella cosmogonia costituzionale*, [2023], su bit.ly/3HMTz37, p. 3.

¹¹⁵ Le cui linee fondamentali sono state ribadite e rivendicate da G. SILVESTRI, *La Corte costituzionale vista da vicino*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 763.

¹¹⁶ Per alcune notazioni giustamente severe su questo (asserito) ancoraggio costituzionale, si vedano S. D'ALBERGO, *L'ILVA tra disastro ambientale e conflitto di potere*, [2012], su bit.ly/3HRqkr3, pp. 4-5; G. BUCCI, *L'Ilva come laboratorio di uno Stato neo-corporativo tra conflitti di potere e disastri socio-ambientali*, cit. nt. 114, p. 103.

¹¹⁷ Si veda, infatti, GIP TA, ord. 22.1.2013, in GU serie spec. C. cost., n. 6/2013, pp. 83 e 89.

¹¹⁸ C. cost., sent. n. 58/2018.

¹¹⁹ C. cost., sent. n. 58/2018.

In realtà, quel che non convince nella sent. n. 85/2013 della Corte costituzionale, oltre alla mancata considerazione della libertà di iniziativa economica privata e dei limiti al suo svolgimento, viceversa oggetto di opportuni richiami nella sent. n. 58/2018, è la rinuncia alla ricerca di una “*concordanza pratica*”¹²⁰ tra il diritto al lavoro, collocato tra i “*principi fondamentali*”, e il parimenti “*fondamentale*”¹²¹ diritto alla salute, assunti nella trama argomentativa della prima pronuncia a monadi assolute e incomunicanti. Chi scrive è persuaso che la questione si sarebbe potuta (e dovuta) affrontare e risolvere, prima ancora che sul piano dei diritti costituzionali richiamati, alla luce dei principi fondamentali, tra cui primeggia proprio quello del lavoro¹²²; e, di conseguenza, che l’“*interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso*”¹²³ sarebbero stati comunque da considerarsi come prevalenti, purché rispettivamente perseguiti ed esercitati nei loro giusti termini costituzionali. Che il lavoro non possa non essere salubre è, infatti, una questione che attiene alla sua necessaria configurazione deontica, quale istituto giuridico e non quale mera manifestazione fenomenica, non diversamente da quanto si direbbe a proposito di un’associazione a delinquere, che mai potrebbe innalzarsi a formazione sociale costituzionalmente tutelata¹²⁴. Di contro, la contrapposizione *more geometrico* del diritto al lavoro e del diritto alla salute, l’un contro l’altro armati, si risolve in una speciosa dequotazione di entrambi, oltre a produrre, su un piano più generale, l’incredibile (e intollerabile) “*risultato di creare divisione tra gli inquinati, distogliendo l’attenzione dagli inquinanti*”¹²⁵, i quali, oltre dieci anni dopo, sono purtroppo ancora in buona parte tali (*infra*, § 8).

A parziale attenuante, tuttavia, vi è che la Corte costituzionale, in quello “*hard case*”¹²⁶, come in tutti gli altri che riguardano le “*grandi*” scelte incidenti sulla sfera economica¹²⁷, interviene sempre e necessariamente in seconda battuta, “*non [come] mediatrice diretta dei conflitti tra diritti o principi, quanto piuttosto [come] garante del quadro d’insieme entro il quale la mediazione deve compiersi ad opera delle istituzioni politiche, che rispondono in ultima analisi ai*

¹²⁰ K. HESSE, *Verfassungsinterpretation*, [XX ed., 1999], trad. it. *L’interpretazione della costituzione*, in Id., *L’unità della Costituzione*, Napoli, 2014, p. 97; tale espressione è richiamata da M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Torino, 2016, p. 474, però astraendola dal suo contesto originario ed attraendola nel prisma del sindacato di ragionevolezza sulle leggi nell’esperienza costituzionale italiana.

¹²¹ Per una critica al totale disconoscimento di tale aggettivazione nella giurisprudenza costituzionale surrichiamata, si veda specialmente D. MORANA, *Sulla fundamentalità perduta (e forse ritrovata) del diritto e dell’interesse della collettività alla salute*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, 2020, vol. II, pp. 186 ss.

¹²² Per un più ampio svolgimento di questo tema, si deve necessariamente rinviare a M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2009, vol. XX, pp. 3 ss.; Id., *Democrazia e potere economico*, cit. nt. 9, pp. 97 ss.; una critica circostanziata a tale posizione è stata formulata da L. D’ANDREA, *Democrazia e potere economico*, in *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, cit. nt. 9, pp. 256 ss.

¹²³ C. cost., sent. n. 85/2013.

¹²⁴ Invece, sul carattere giuridico (anche) delle associazioni a delinquere, il riferimento è a S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, II ed., Firenze, 1946, pp. 36-37 e 101-102.

¹²⁵ L. RONCHETTI, *Il bilanciamento tra tutela dell’ambiente e garanzia dei diritti costituzionali*, cit. nt. 30, p. 109.

¹²⁶ G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, [2014], su bit.ly/2S5Hlrp, p. 8.

¹²⁷ Si pensi, ancora, al c.d. caso Parmalat, su cui è intervenuta C. cost., sent. n. 172/2006, o al c.d. caso Alitalia, su cui è intervenuta C. cost., sent. n. 270/2010 e si possono vedere, tra gli altri, F. ANGELINI, *L’iniziativa economica privata*, cit. nt. 11, pp. 127 ss.; M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit. nt. 11, pp. 400 ss.

cittadini”¹²⁸. A queste istituzioni occorre quindi rivolgere un rapido sguardo, in conclusione, al fine di verificare se, a circa un anno di distanza dall’approvazione della l. cost. n. 1/2022, vi sia stata una qualche corrispondenza tra le aspirazioni costituzionali e le realizzazioni legislative.

8. Pascoli verdi soltanto di parole?

La revisione dell’art. 41, co. 2 e 3, Cost., come ogni altra innovazione costituzionale, presenta incontestabili virtualità, ma nasconde anche possibili insidie. Quella forse più sottile e pernicioso deriva dalla folta coltre di retorica che l’approvazione della l. cost. n. 1/2022 ha sollevato in sede politico-istituzionale¹²⁹ e, conseguentemente, dallo scarto insondabile, specialmente quanto alla tutela dell’ambiente, tra la realtà (legislativa) e la rappresentazione (co-stituzionale). Quattro episodi recenti, tratti dalle vicende legislative di quest’ultimo anno (o poco più), meritano di essere all’uopo rassegnati.

Il primo concerne la siderale distanza tra le dichiarazioni trascrinanti di parte governativa rese subito dopo l’approvazione della l. cost. n. 1/2022¹³⁰ e quelle assai più prosaiche di meno di tre settimane dopo in merito alla paventata riapertura a pieno regime delle centrali a carbone¹³¹. Nel mezzo, com’è noto, vi è stato lo scoppio della guerra russo-ucraina; e il precipitato sul piano normativo è consistito, nel secondo provvedimento adottato dal Governo Draghi a seguito di tale accadimento, nell’attribuzione a Terna S.p.A. del compito di definire un “programma di massimizzazione dell’impiego degli impianti di generazione di energia elettrica con potenza termica nominale superiore a 300 MW che utilizzino carbone o olio combustibile in condizioni di regolare esercizio”¹³². Sono ben note – e, al tempo stesso, troppo elaborate e complesse per essere approfondite in questa sede – le misure adottate, specialmente a livello sovranazionale¹³³, per perseguire l’obiettivo della c.d. decarbonizzazione¹³⁴. Forse, a fronte di un approvvigionamento energetico nazionale composto al 42 per cento da gas, a sua volta

¹²⁸ M. CARTABIA, *L’attività della Corte costituzionale nel 2019*, [2020], su bit.ly/3t99Bqz, p. 6.

¹²⁹ Ma con notevoli preesistenze, qual è, in particolare, il riferimento all’asserita “rivoluzione verde”, di cui si tratta in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Italia domani*, [2021], su bit.ly/3EjR3LZ, pp. 120 ss.

¹³⁰ Si veda specialmente la smisurata dichiarazione di R. CINGOLANI, *Ambiente in Costituzione*, [2022], su bit.ly/3HxSsPT, p. 1.

¹³¹ Si vedano, in questo senso, M. DRAGHI, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. del 25.2.2002, su bit.ly/3Mtzgo3, p. 5; Id., in AP Senato, XVIII legislatura, sed. del 25.2.2022, su bit.ly/3DHsqsi, p. 10.

¹³² Art. 2, co. 2, d.l. n. 16/2022; art. 5-bis, co. 2, d.l. n. 14/2022, conv. con mod. nella l. n. 28/2022; su tale disciplina, si rinvia, da ultimo, all’esauriente rassegna di M. GIACHETTI FANTINI, *La guerra russo-ucraina e l’approvvigionamento dell’energia*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, fasc. I, pp. 30-31.

¹³³ Ma non solo, se si considera l’enfasi posta su tale obiettivo anche in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Italia domani*, cit. nt. 129, spec. pp. 21-22; e, già precedentemente, in MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DELL’AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE e MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI, *Piano nazionale integrato per l’energia e il clima*, [2019], su bit.ly/3Z3wMIS, spec. pp. 7-8.

¹³⁴ Si vedano specialmente l’art. 4, co. 1, lett. a), reg. UE n. 1999/2018; l’art. 4, § 1, co. 1, reg. UE n. 1119/2021 (il quale pone quale “traguardo vincolante” dell’UE in materia di clima, entro il 2030, una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra, al netto degli assorbimenti, di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990); COM (2019) 640 final; COM (2021) 550 final; nonché, per ulteriori approfondimenti, G. CAVALIERI, B. CELATI, S. FRANCA, M. GANDIGLIO, A.R. GERMANI, A. GIORGI e G. SCARANO, *Il “Fit for 55” unpacked*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2022, fasc. I, pp. 412 ss.

proveniente al 40 per cento dalla Federazione russa¹³⁵, non si sarebbe potuto fare diversamente (o forse sì¹³⁶, ma non è comunque possibile darne una dimostrazione controfattuale). Quel che è certo, in ogni caso, è che i facili entusiasmi eccitati dalla collocazione dell'ambiente tra i principi fondamentali e nella parte I della Costituzione si sono rivelati francamente incauti o quanto meno intempestivi, scontrandosi da subito con una ben più ruvida verità¹³⁷.

Il secondo riguarda il cambio di denominazione del dicastero competente *quoad obiectum* da “Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”, secondo la formula assunta sin dal 2006¹³⁸, a “Ministero della transizione ecologica”¹³⁹, con il Governo Draghi nel 2021, e a “Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica”¹⁴⁰, con il Governo Meloni nel 2022. Si tratta di una scelta – quella del ricorso alla decretazione governativa di urgenza per modificare il *nomen iuris* ministeriale – poco meditata¹⁴¹, foriera di maggiori oneri a carico della finanza pubblica¹⁴² e, per quel che qui più rileva, costituzionalmente opinabile, giusta la previsione dell'art. 95, co. 3, Cost., che, incidendo precipuamente sui rapporti costituzionali tra il Parlamento e il Governo¹⁴³, ben potrebbe concretare una riserva di organo e non (solo) di atto¹⁴⁴. Se a ciò si aggiunge che, mentre nel 2021 il cambio di appellazione è risultato almeno

¹³⁵ Si vedano, in tal senso, i dati indicati in AP Camera, XVIII legislatura, Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica, Doc. XXXIV, n. 9, su bit.ly/3S9ecXh, p. 4.

¹³⁶ È questa l'opinione formulata da GREENPEACE, LEGAMBIENTE e WWF, *10 proposte per liberarci dal gas*, [2022], su bit.ly/3Euj4QW, pp. 2 ss.; nonché, nella letteratura giuridica, da D. BEVILACQUA, *La guerra in Ucraina e le fonti energetiche*, in *RGA online*, 2022, fasc. XXXI, pp. 1 ss.

¹³⁷ Che poi è quella della *Realpolitik*, richiamata, da ultimo, da G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41*, in *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni*, a cura di L. Imarisio e G. Sobrino, Torino, 2022, p. 41.

¹³⁸ Art. 2, co. 1, n. 10, d.lgs. n. 300/1999, come modificato con l'art. 1, co. 1, d.l. n. 181/2006, conv. con mod. nella l. n. 233/2006; si veda altresì l'art. 1, co. 13-bis, d.l. n. 181/2006, conv. con mod. nella l. n. 233/2006.

¹³⁹ Art. 2, co. 1, n. 8, d.lgs. n. 300/1999, come modificato con l'art. 1, lett. a), n. 1, d.l. n. 22/2021, conv. con mod. nella l. n. 55/2021; si veda altresì l'art. 2, co. 1 e 3, d.l. n. 22/2021, conv. con mod. nella l. n. 55/2021.

¹⁴⁰ Art. 2, co. 1, n. 8, d.lgs. n. 300/1999, come modificato con l'art. 1, lett. c), d.l. n. 173/2022, conv. con mod. nella l. n. 204/2022; si veda altresì l'art. 4, co. 1 e 3, d.l. n. 173/2022, conv. con mod. nella l. n. 204/2022.

¹⁴¹ Com'è stato opportunamente rilevato, infatti, “anche in ragione delle particolari circostanze politiche che hanno condotto all'istituzione del nuovo dicastero... la sua nascita non è stata preparata, né accompagnata nel nostro ordinamento da un adeguato dibattito, neanche a livello scientifico” (A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, p. 443).

¹⁴² A discapito di quanto affermato, da ultimo, all'art. 14 d.l. n. 173/2022, conv. con mod. nella l. n. 204/2022; nel medesimo senso, si veda altresì E. BURKE, *L'inutile che costa*, [2022], su bit.ly/3YJrr3m, p. 1.

¹⁴³ Vale la pena di riportare, sul punto, quanto affermato da L. CARLASSARE, *Legge (riserva di)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990, vol. XXI, p. 3, ad avviso della quale, in presenza di una riserva di legge, “il rapporto è tra organi, non tra atti... e un atto dotato della forza di legge non incide meno pesantemente di uno che ne sia sprovvisto. Anzi è vero il contrario: per le fonti secondarie la legge è inderogabile, mentre decreto-legge e decreti legislativi non sono invece tenuti a rispettarla. Tuttavia la dottrina, nel tempo, ne ha legittimato l'emanazione, argomentando in modo assai sbrigativo... Le ragioni della pratica hanno prevalso sulle ragioni del diritto; e molto ha giocato l'influenza della prassi precostituzionale”; per la tesi positiva, si vedano, tra gli altri, L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del Governo*, in *Annuario 2001. Il Governo*, Padova, 2002, p. 69; S. MERLINI e G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Torino, 2017, pp. 219-220; per la tesi negativa, si vedano, da ultimo, G. PICCIRILLI, *La “riserva di legge”*, Torino, 2019, p. 42; e, rispetto alla specifica vicenda che ha riguardato il Governo Draghi (*supra*, nt. 139), D. DE LUNGO, *Appunti costituzionali sul nuovo “Decreto Ministeri” del Governo Draghi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2021, fasc. II, pp. 38-39.

¹⁴⁴ Di segno contrario è, però, la consolidata giurisprudenza costituzionale, di cui si veda, per tutte, C. cost., sent. n. 184/1974, nella quale si ritiene “pacificamente ammesso, ed è stato più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, che la parificazione alle leggi formali degli atti ‘aventi forza di legge’ (tra i quali certamente rientra il decreto legge) abilita tali atti a incidere validamente, al pari delle leggi, nelle materie a queste riservate”.

funzionale a “riuni[re] le attuali competenze del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare con le attribuzioni in materia di energia fino ad ora ripartite tra altri dicasteri”¹⁴⁵, nel 2022 le modifiche di ordine attributivo non paiono degne di rilievo, facendo in tal modo dubitare, oltre che della prosecuzione dell’obiettivo della c.d. transizione ecologica da parte dello stesso Governo Meloni¹⁴⁶, anche della sussistenza dei presupposti di cui all’art. 77, co. 2, Cost.

Il terzo concerne uno dei primi provvedimenti normativi adottati dal Governo Meloni, recante l’insondabile titolo “misure urgenti a tutela dell’interesse nazionale nei settori produttivi strategici”¹⁴⁷. In particolare, l’art. 1, co. 1, d.l. n. 187/2022, nella sua formulazione originaria, disponeva che la sicurezza degli approvvigionamenti, nonché il mantenimento, la sicurezza e l’operatività delle reti e degli impianti nel settore della raffinazione di idrocarburi dovessero essere garantiti “con ogni mezzo”. In sede di discussione parlamentare del disegno di legge di conversione è dovuta intervenire con una memoria¹⁴⁸, tra gli altri, la Sindaca facente funzioni del Comune di Priolo Gargallo (SR) per rappresentare le legittime preoccupazioni della comunità di riferimento – massimamente interessata dalla misura in esame, trovandosi sul relativo territorio un importante impianto di raffinazione, gassificazione e cogenerazione di energia elettrica di proprietà di Isab S.r.l., società facente parte del gruppo industriale russo Lukoil¹⁴⁹ – in merito ad una siffatta formulazione, peraltro del tutto priva di riferimenti alla salute e all’ambiente. Tra l’ipotesi di lasciare immutato il testo del decreto-legge e quella di introdurre un esplicito riferimento ai due beni ora evocati all’art. 41, co. 2, Cost., la soluzione adottata dal Parlamento, invero pilatesca, è stata di sopprimere le minacciose parole “con ogni mezzo”.

Il quarto si riconnette direttamente e immediatamente al caso Ilva¹⁵⁰, precedentemente ricordato (*supra*, § 7), ma coinvolge anche le imprese che gestiscono a qualunque titolo impianti e infrastrutture di rilevanza strategica per l’interesse nazionale nel settore della raffinazione di idrocarburi¹⁵¹, di cui si è appena detto, perseguendo l’obiettivo di assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale. La disciplina di riferimento, in questo caso, è data dagli artt. 5 e 6 d.l. n. 2/2023, conv. con mod. nella l. n. 17/2023, tesi, ad un tempo, ad escludere l’adozione di sanzioni interdittive e a garantire la prosecuzione dell’attività in caso di sequestro, qualora siano stati adottati e attuati modelli organizzativi, provvedimenti, prescrizioni o misure con cui realizzare un “bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva e di salvaguardia dell’occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell’ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi”¹⁵². L’art. 7 d.l. n. 2/2023, conv. con mod. nella l. n. 17/2023, da parte

¹⁴⁵ Così la seconda premessa al d.l. n. 22/2021, conv. con mod. nella l. n. 55/2021.

¹⁴⁶ La quale comunque costituisce il cuore della “missione 2”, per come indicata in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Italia domani*, cit. nt. 129, pp. 120 ss.

¹⁴⁷ Il riferimento è qui al d.l. n. 187/2022, conv. con mod. nella l. n. 10/2023.

¹⁴⁸ Su bit.ly/3S8xdJm, pp. 1-2.

¹⁴⁹ Su cui si veda già l’art. 15, co. 13-bis, d.l. n. 50/2022, conv. con mod. nella l. n. 91/2022.

¹⁵⁰ Si veda, in particolare, la decima premessa al d.l. n. 2/2023, conv. con mod. nella l. n. 17/2023.

¹⁵¹ Così, ancora, l’art. 1, co. 1, d.l. n. 187/2022, conv. con mod. nella l. n. 10/2023, richiamato all’art. 5, lett. a), d.l. n. 2/2023, conv. con mod. nella l. n. 17/2023.

¹⁵² Artt. 5, lett. b), e 6 d.l. n. 2/2023, conv. con mod. nella l. n. 17/2023.

sua, aggiunge una causa di non punibilità a beneficio di chiunque agisca al fine di dare esecuzione a un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale o di una parte di esso dichiarato di interesse strategico nazionale, qualora abbia agito in conformità alle prescrizioni dettate dal provvedimento dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici¹⁵³. Tali previsioni destano una viva sorpresa – al di là degli automatismi che introducono¹⁵⁴, sui quali la Corte costituzionale sarà presumibilmente chiamata a pronunciarsi – perché muovono da un clamoroso disconoscimento dell'avvenuta approvazione della l. cost. n. 1/2022¹⁵⁵. Infatti, nella relazione premessa al disegno di legge di conversione del predetto d.l. n. 2/2023 si richiamano doviziosamente le sentt. n. 85/2013 e n. 58/2018¹⁵⁶, senza null'altro aggiungere. L'effetto che ne deriva – nell'erronea assunzione come punto di partenza di una cornice giuridica priva di riferimenti all'ambiente e alla salute, ai sensi e per gli effetti degli artt. 9, co. 3, e 41, co. 2 e 3, Cost. novellati – è che l'asserito “intervento di ‘sistema’, volto a dettare una disciplina organica e stabile che permetta di attuare quel bilanciamento entro un quadro normativo prevedibile e razionale”¹⁵⁷, che si è inteso adottare, si presenta *in nuce* come costituzionalmente disallineato.

Se solo ci si limitasse alla corta veduta dei quattro *exempla* da ultimo affrontati, la conclusione che se ne dovrebbe trarre risulterebbe a dir poco desolante. In realtà, la Costituzione si è sempre rivolta “originariamente e direttamente ai soli organi dello Stato, ed anzitutto con certezza, *almeno* agli organi legislativi”¹⁵⁸, prevedendosi, in caso di omissione, una “responsabilità politica del governo dinanzi al Parlamento, e del Parlamento dinanzi al corpo elettorale”¹⁵⁹. Se questo è vero – com'è vero – conosciamo bene, ad oltre settant'anni di distanza, quanta strada è stata fatta, ma anche quanta ne resta da fare. Oggi, con l'attribuire un rilievo

¹⁵³ Non si può fare a meno di notare la maggiore latitudine di tale c.d. scudo penale rispetto a quello relativo alla sola Ilva S.p.A., di cui all'art. 2, co. 6, d.l. n. 1/2015, conv. con mod. nella l. n. 20/2015; sul punto, si veda anche SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI e CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*, [2023], su bit.ly/3SICveE, pp. 39-40.

¹⁵⁴ Ad esempio, a proposito della preclusione circa l'adozione di sanzioni interdittive, l'art. 5, lett. b), d.l. n. 2/2023, conv. con mod. nella l. n. 17/2023, prevede che “il modello organizzativo si consider[+] sempre idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi quando nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale sono stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l'adozione di modelli organizzativi, il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi”; al di là di una censurabile indeterminatezza in merito a quali siano tanto i predetti “provvedimenti” (si veda *ivi*, p. 28), quanto i “provvedimenti amministrativi” evocati a proposito della disciplina sul sequestro (si veda ancora *ivi*, p. 35), la formula appare suscettibile di introdurre una presunzione *iuris et de iure* finalizzata a paralizzare o, comunque, a rarefare l'intervento dell'autorità giudiziaria; pertanto, corrisponde ad una commendevole sensibilità istituzionale il diniego formulato dalla Procuratrice della Repubblica presso il Tribunale di Taranto ad essere audita in sede di approvazione del disegno di legge di conversione del d.l. n. 2/2013 (si veda bit.ly/3ledgMt, p. 2); sulle intersezioni e, sovente, sulle sovrapposizioni tra la pubblica amministrazione e l'autorità giudiziaria in casi emblematici che hanno investito la tutela dell'ambiente – segnatamente, il caso Ilva, il c.d. caso Tirreno Power e il c.d. caso Porto Tolle – si veda, per tutti, E. MORLINO, *Amministrare e punire*, Milano, 2020, rispettivamente pp. 67 ss., 159 ss. e 239 ss.

¹⁵⁵ In questo senso, si veda altresì, tra i primi commentatori, G. AMENDOLA, *Il primo decreto legge sull'ambiente del nuovo governo*, [2023], su bit.ly/3HK6y0w, p. 2.

¹⁵⁶ Si veda AP Senato, XIX legislatura, d.d.l. AS 455, su bit.ly/3EfUT8H, p. 5.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ V. CRISAFULLI, *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, [1952], rist. in *Id.*, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2014, p. 177.

¹⁵⁹ *Ivi*, p. 190.

centrale all'ambiente, così come alla salute, nell'alveo della disciplina costituzionale dell'economia, il disegno è chiaro, ma lo è altrettanto il fatto che, se questo dovesse rimanere inesitato, risuonerebbe alto e forte l'atto di accusa riportato in epigrafe, nei confronti di un legislatore che, nel passaggio da costituzionale a ordinario, rinnegherebbe anzitutto se stesso.