

di Francesco de Leonardis

pubblicato il 28/02/2022

## **La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura**

**Sommario: 1. L’iter di approvazione e i contenuti della revisione costituzionale. – 2. L’analisi testuale e le questioni. – 3. Il giudizio sulla riforma costituzionale: “riforma bilancio” o “riforma programma”? – 4. La questione dei rapporti tra ambiente e paesaggio. – 5. La modifica della Costituzione economica.**

### **1. L’iter di approvazione e i contenuti della revisione costituzionale**

In ossequio al procedimento legislativo previsto dall’art. 138 Cost. per il quale “le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera”, il Parlamento, nel mese di febbraio di quest’anno, con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha approvato definitivamente il progetto costituzionale di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.<sup>1</sup>.

L’iter di approvazione del d.d.l. S. 83 (che accorpa otto disegni di legge), iniziato nel 2019, ha visto pronunciarsi per prima l’Assemblea del Senato in data 9 giugno 2021 (224 voti favorevoli, 23 astensioni e nessuno voto contrario); poi, sempre in prima lettura, la Camera dei Deputati il 12 ottobre 2021 (412 voti favorevoli, 16 astenuti e 1 contrario). In seconda lettura è stato approvato dal Senato il 3 novembre 2021 (218 voti favorevoli, 2 astenuti e nessun contrario) e dalla Camera in data 8 febbraio 2022 con 468 voti favorevoli, 6 astensioni e 1 contrario<sup>2</sup>.

Dagli esiti delle votazioni emerge con chiarezza la quasi unanime condivisione di tutte le forze politiche su tali modifiche costituzionali che già in passato, ma senza esito, erano state tentate<sup>3</sup> e che allineano la nostra Costituzione non solo alle norme della Carta di Nizza e dei Trattati europei ma anche alla gran parte delle Costituzioni dei paesi europei<sup>4</sup> e, per qualche verso, come si dirà, rispetto ad esse si spingono più in avanti.

---

<sup>1</sup> Sul tema della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 tra gli innumerevoli contributi si segnala da ultimo il convegno dell’associazione Aidambiente su “*La riforma costituzionale in materia dell’ambiente*” del 28 gennaio 2022 di cui è disponibile la registrazione sul sito [www.aidambiente.it](http://www.aidambiente.it) (e i cui contributi sono in corso di pubblicazione) che ha visto la partecipazione di M. Cecchetti, A. Morrone, R. Bifulco, F. Fracchia, M.D’Orsogna, L. Casseti, B. Mattarella, M. Ramajoli, N. Lupo, E. Chiti, A. Police, M. Monteduro e L. Antonini.

<sup>2</sup> Sui lavori parlamentari si veda il Dossier dell’Ufficio Studi della Camera dei Deputati del 23 giugno 2021 sull’A.C. 3156 e quello dell’Ufficio Studi del Senato, Note sull’A.S. n. 83 e abbinati – A del giugno 2021, n. 396

<sup>3</sup> Si consenta sul punto di rinviare a F. de Leonardis, *L’ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione*, in *Federalismi*, 2004.

<sup>4</sup> Cfr. Dossier dell’Ufficio Studi della Camera dei Deputati, cit., 24ss.

L'approvazione in seconda votazione di ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti ha comportato, come noto, ai sensi dell'art. 138 co. 3 Cost., che il progetto non sia stato sottoposto a referendum popolare ma promulgato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale secondo le regole generali: la legge costituzionale n. 1/2022 è stata da ultimo pubblicata nella G.U. Serie Generale n. 44 del 22 febbraio 2022.

Dal punto di vista dei contenuti la legge n. 1/2002 si compone di tre articoli: il primo introduce un nuovo comma nell'art. 9; il secondo provvede alla modifica dei commi 2 e 3 dell'art. 41 e il terzo reca una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome sempre all'interno dell'art. 9.

Per comodità di lettura si riportano di seguito le due norme costituzionali come risultanti dalle modifiche approvate, evidenziando queste ultime in corsivo.

L'art. 9 Cost. è oggi così composto: "1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. 3. *Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*".

L'art. 41 Cost. risultante dalle modifiche recita: "1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente*, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e *ambientali*".

Come si vede con la legge n. 1/2022 l'ambiente viene canonizzato, finalmente, non solo tra i principi fondamentali ma anche nell'ambito delle norme che definiscono la cd. Costituzione economica del nostro Paese.

## 2. L'analisi testuale e le questioni

Analizzando il testo dell'art. 9 si può innanzitutto notare che nel primo periodo del terzo comma accanto ai termini "ambiente" ed "ecosistema" che facevano già parte del lessico costituzionale a partire dalla riforma del 2001 (l'attuale art. 117 comma 2 lett. s, com'è noto, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali") si è introdotto, e questa è una prima novità importante, il termine "biodiversità".

Si tratta di un'accentuazione di una delle dimensioni dell'equilibrio ecologico, la biodiversità appunto, che era destinataria di una convenzione internazionale fin dal 1992, di alcune comunicazioni della Commissione europea del 2011 e del 2020 e di una Strategia nazionale del 2010 e a cui spesso, negli ultimi anni, si è riferita la stessa giurisprudenza costituzionale<sup>5</sup>.

Nella relazione al d.d.l. si legge che "la tutela della biodiversità si riferisce ad una dimensione specifica della realtà naturale, ma riconosce anche una ricchezza e un primato del nostro Paese, al pari di quello paesaggistico e storico artistico" e questa appare la chiave per comprenderne le ragioni dell'inserimento.

---

<sup>5</sup> Cfr. le sentenze citate da M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad.cost.li*, 2021, 300

L'ambiente viene quindi inteso nel testo costituzionale, da una parte, come "contesto naturale" ("ambiente" appunto), dall'altra, come interazione tra fattori biotici ed abiotici ("ecosistemi") e, sulla scia di quanto avviene in altre Costituzioni europee (come, ad es., quella della Finlandia), ad uno dei suoi elementi costitutivi, la "biodiversità", viene data una particolare accentuazione<sup>6</sup>.

Si noti che con l'approvazione di tali modifiche sembra aver prevalso il partito che configura la tutela dell'ambiente come "dovere"<sup>7</sup> o che propone l'approccio "per politiche"<sup>8</sup> su quello che, al contrario, avrebbe voluto il riconoscimento dell'ambiente come "diritto fondamentale della persona e della collettività" (molte proposte di riforma costituzionale andavano in quest'ultima direzione che però non ha trovato spazio nel dettato costituzionale)<sup>9</sup>.

Sempre nel primo periodo del comma 3 vi è poi una seconda novità importante ossia il riferimento all'"interesse delle future generazioni"<sup>10</sup>: con esso si costituzionalizza una formula già contenuta nella legislazione ordinaria (art. 3 quater d.lgs. n. 152/2006 come modificato nel 2008), ricavabile dal concetto stesso di Nazione e che in più occasioni è stata richiamata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>11</sup>.

Si noti che il riferimento a tale "interesse delle future generazioni" è preceduto dalla congiunzione "anche" con il quale "il legislatore di revisione, lungi dal compiere una scelta drastica a favore di una impostazione marcatamente antropocentrica ha fatto semplicemente (e opportunamente) in modo di mantenere il più possibile aperta – come si conviene ai principi costituzionali – la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sui su approcci ispirati a concezioni antropocentriche sia su approcci ispirati (o contaminati) da concezioni econcentriche"<sup>12</sup>.

Non viene invece menzionato il concetto di sviluppo sostenibile come era stato richiesto da

---

<sup>6</sup> Sul riferimento alla biodiversità si è soffermata da ultimo la relazione di E. Chiti nel convegno sulla riforma costituzionale dell'ambiente cit.

<sup>7</sup> Tra i più strenui difensori di tale partito vi è Fabrizio Fracchia che ha ribadito tale impostazione anche nell'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato del 23 settembre 2020. L'approccio che privilegia il "dovere" emerge di continuo nei suoi lavori: da ultimo v. *I doveri intergenerazionali. La prospettiva dell'amministrativista e l'esigenza di una teoria generale dei doveri intergenerazionali*, in *Il dir.dell'econ.*, 2021, 55

<sup>8</sup> "I connotati tipici dell'ambiente (...) ne fanno necessariamente l'oggetto di politiche pubbliche, ossia di strategie e azioni di tutela": M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., 287.

<sup>9</sup> Cfr. i d.d.l. cost. nn. 83, 212, 938 e 1632.

<sup>10</sup> Sul tema, da ultimo, cfr. il numero monografico del Diritto dell'economia che raccoglie gli atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano su "Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui". In particolare, si v. L. Violini- G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, 32ss.

<sup>11</sup> Cfr. ad es. Corte Cost., 14 febbraio 2019, n. 18 e 23 giugno 2020, n. 115 sulla necessità di rispettare gli interessi delle generazioni future nella previsione di spese pubbliche. Ma si veda anche Corte Cost. 9 novembre 2020, n. 234 in materia di pensioni. Con riferimento agli interessi di natura intergenerazionali in materia ambientale cfr. anche Corte Cost. 16 luglio 2019, n. 179.

<sup>12</sup> M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., 310

alcuni nel corso delle audizioni<sup>13</sup>: in relazione all'opportunità o meno di questa omissione si potrebbe aprire un dibattito a sé stante, che esula dai confini ristretti di queste note, a seconda della ricostruzione che dello sviluppo sostenibile si abbia.

In ogni caso va segnalato che è ben vero che secondo una parte della dottrina il riferimento alle generazioni future era già rintracciabile in alcune norme della nostra Costituzione (nello stesso riferimento al “popolo” di cui all'art. 1<sup>14</sup> o nei principi di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 o di sostenibilità del debito pubblico di cui all'art. 97<sup>15</sup>) o dalla clausola di richiamo del diritto europeo di cui all'art. 117, co. 1 Cost. ma finora si trattava di riferimenti solo impliciti<sup>16</sup>: appare, quindi, assai opportuno che esso sia stato positivizzato.

Includendo il riferimento alla tutela delle generazioni future la nostra Costituzione, peraltro, si allinea ad altri testi costituzionali<sup>17</sup> (come quelli della Francia, Germania, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Svezia) aprendosi scenari di composizione di interessi intergenerazionali, come inizia ad avvenire in altri Paesi<sup>18</sup> che si prevede occuperanno i dibattiti dei prossimi anni.

Se forse è vero che nell'ottica dei doveri sarebbe stato più efficace richiamare la “responsabilità delle generazioni presenti nei confronti di quelle future” piuttosto che richiamare “l'interesse delle generazioni future”<sup>19</sup> non può essere, fin d'ora, sottaciuta la portata rivoluzionaria dell'aver costituzionalizzato il principio dell'obbligo dei decisori politici di “guardare al futuro” senza restare imprigionati nella miopia di chi si fa carico solo di interessi di brevi o brevissimo periodo che sono gli unici ad essere monetizzabili in termini di consenso elettorale.

Il problema della misura dei costi che si possono “addossare” alle generazioni presenti per salvaguardare le generazioni future sarà uno di quelli più delicati da affrontare nel prossimo futuro e già si pone drammaticamente nel presente se si pensa all'aumento dei costi dell'energia.

Vi è, ancora, un'ulteriore novità: l'inserimento in Costituzione della tutela degli animali la cui attuazione viene, in questo caso, opportunamente, riservata alla legge ordinaria: anche gli “animali” entrano, quindi, nel lessico della nostra Carta Costituzionale<sup>20</sup>.

Tra le parole della Costituzione, quindi, con la riforma dell'art. 9, pur essendo prevalso il cd.

---

<sup>13</sup> Cfr. ad esempio l'audizione del prof. A. Morrone e del prof. D. Porena del 2019 alla I Commissione del Senato.

<sup>14</sup> D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, 155ss.

<sup>15</sup> L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020

<sup>16</sup> Sul punto v. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano 2008

<sup>17</sup> T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2016

<sup>18</sup> Cfr. infra

<sup>19</sup> F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9?*, in *Federalismi*, 23 giugno 2021, n. 4

<sup>20</sup> In ogni caso la formula relativa alla tutela degli animali appare come un punto di mediazione tra orientamenti contrapposti dal momento che da una parte vi era chi proponeva una tutela degli animali come esseri senzienti e dall'altra chi era per l'omissione dell'inserimento. Una specifica menzione della tutela degli animali si ravvisa nella Costituzione del Lussemburgo dopo la revisione del 1999, in Germania dopo la revisione del 2002 e in Slovenia.

modello sintetico di riforma rispetto a quello più analitico (che prevedeva l'inserimento in Costituzione, ad esempio, anche dei principi del diritto ambientale) entrano tre nuovi termini: la "biodiversità", le "generazioni future" e gli "animali".

Passando ora alle modifiche dell'art. 41 si evidenzia che esse riguardano sia il secondo che il terzo comma e, come si vedrà, sono ancor più rilevanti, in termini teorici e pratici, di quelle dell'art. 9.

Per quanto riguarda il secondo comma si sono aggiunti i due sostantivi "salute" e "ambiente" ai tre termini del testo previgente ("sicurezza", "libertà" e "dignità umana") che costituivano esemplificazioni dei limiti negativi dell'utilità sociale all'iniziativa economica privata.

Nel testo dell'art. 41, comma 2, Cost. risultante dalle modifiche approvate con legge costituzionale n.1/2022, dunque, i beni tutelati a cui l'iniziativa economica non può far danno sono diventati cinque e di essi quattro riferiti all'uomo: uno esplicitamente ("dignità umana") e gli altri tre, "sicurezza", "libertà" e, oggi, "salute", implicitamente. La vera novità, da questo punto di vista, è l'inserimento dell'"ambiente", che è un valore a sé stante, in sequenza assieme agli altri.

Per quanto riguarda il terzo comma, infine, si amplia il novero dei fini a cui può essere dalla legge indirizzata e coordinata l'iniziativa economica privata che non sono più soltanto quelli sociali ma, appunto, quelli "ambientali".

Come ci si sarebbe potuti aspettare le descritte modifiche costituzionali sono state fin dall'inizio dell'iter di approvazione fatte oggetto di un dibattito i cui punti di fondo possono riassumersi nelle seguenti questioni fondamentali.

La prima questione è quella che potremmo definire "del giudizio sulla riforma": i commentatori si sono subito divisi tra quelli che ritengono che la riforma costituzionale "non cambia niente" perché la tutela dell'ambiente costituiva già diritto vivente del nostro paese e quelli che, al contrario, l'hanno salutata con estremo favore.

La seconda questione è quella che potremmo definire come "dei rapporti tra ambiente e paesaggio": una parte della dottrina ha criticato l'inserimento della tutela ambientale in Costituzione ritenendola addirittura controproducente in paese come il nostro in cui il paesaggio dovrebbe essere ricevere una sorta di prelazione di tutela.

La terza questione è quella "della portata della modifica della Costituzione economica": la gran parte dei commentatori, ma non mancano le eccezioni, ha concentrato la sua attenzione sulla modifica dell'art. 9 soffermandosi meno su quella dell'art. 41 senza cogliere a pieno il profilo di dirompente novità di tale riforma costituzionale.

Nelle righe che seguono, con l'avvertenza che si tratta di riflessioni a prima lettura e come tali rapide e per certi versi apodittiche, s'intende soffermarsi brevemente su tali tre questioni.

### **3. Il giudizio sulla riforma costituzionale: "riforma bilancio" o "riforma programma"?**

Si tratta innanzitutto di rispondere ai seguenti interrogativi: siamo di fronte ad una riforma che non cambia niente? Si tratta solo di una modifica formale che semplicemente adegua il testo costituzionale ad un diritto vivente già ampiamente consolidato? Avendo la giurisprudenza della Corte Costituzionale già da tempo chiarito che l'ambiente è un valore costituzionale che necessita c'era di inserirlo anche nel testo Costituzionale? Può definirsi storica una modifica di mero adeguamento della forma alla sostanza della Costituzione materiale? Si tratta di un testo ricognitivo

o innovativo? Di una riforma bilancio o di una riforma programma?

Nel dibattito, che richiama quello che si svolse in Germania agli inizi degli anni Novanta tra coloro che ritenevano inutile introdurre una disposizione *ad hoc* nella legge fondamentale tedesca in quanto la tutela dell'ambiente poteva già essere ricavata da altre norme e quelli che invece la ritenevano opportuna e in cui, come noto, prevalsero i secondi<sup>21</sup>, andrebbe innanzitutto distinto il giudizio in relazione all'art. 9 e all'art. 41.

Si anticipa la conclusione: il testo dell'art. 9 pare probabilmente più sbilanciato sul versante ricognitivo ma, come vedremo, non del tutto; e quello dell'art. 41, viceversa, si caratterizza come più innovativo anche se anch'esso, per certi versi, può essere ritenuto confermativo.

In ogni caso per quel che riguarda l'art. 9 in tali interrogativi si ritrova, come in controtelaio, un nucleo di verità perché certamente la revisione di cui alla legge costituzionale n. 1/2022 "conferma" il diritto vivente che già riconosceva la tutela dell'ambiente come principio costituzionale<sup>22</sup> e lo "agganciava" agli artt. 2, 9 e 32 Cost., ma ciò, per quel che si sta per dire, non appare sufficiente per non salutare questa riforma, già sotto questo primo profilo, con un giudizio favorevole e positivo.

La funzione principale di ogni modifica costituzionale sembra essere, infatti, quella di costituire una sorta di riconoscimento di ciò che il diritto vivente già esprime. L'intera prima parte della Costituzione, quella sui principi, "riflette" (anzi deve riflettere) le convinzioni, la cultura, i desideri di un Paese; se, dunque, come tale, tutta la parte sui principi del testo costituzionale potrebbe essere definita come "riflessiva", questo non è certo un valido motivo per sostenere l'inutilità di una esplicitazione dei vari principi che la compongono.

Peraltro, ogni testo costituzionale che parte come "riflessivo", come una sorta di specchio del diritto materiale e vivente, tende (e deve) inevitabilmente diventare nel tempo anche "conformativo" della realtà come dimostra, ad esempio, la vicenda dell'inserimento del principio di pareggio di bilancio nella nostra Costituzione che oggi orienta specificamente l'azione dei pubblici poteri.

L'inserimento di un nuovo principio si può vedere, quindi, come il precipitato del diritto vivente consolidato nel passato ma anche, e diremmo soprattutto, come un punto di partenza per elaborazioni future.

La positivizzazione appare, dunque, avere un valore di per sé, tanto più se riferita a principi costituzionali.

In secondo luogo, si riscontra in relazione all'art. 9 il fisiologico percorso dell'emersione delle regole: l'evoluzione stessa del diritto ambientale dimostra che normalmente la giurisprudenza arriva per prima e solo in un secondo momento si pronuncia il legislatore dei vari livelli (inizialmente con

---

<sup>21</sup> Com'è noto prevalse il partito della riforma tant'è che nel 1994 fu inserito nella Costituzione tedesca l'art. 20a che è stato ulteriormente modificato nel 2002 e che prevede che "Lo Stato tutela, assumendosene la responsabilità anche nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, attraverso la legislazione e in conformità alla legge e al diritto, attraverso i poteri esecutivo e giudiziario". Cfr. sul punto audizione del 24 ottobre 2019 della prof.ssa Elisabetta Palici di Suni presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato.

<sup>22</sup> In questo senso si è detto che la riforma, pur non introducendo novità assolute, sembra rappresentare una chiara manifestazione delle centralità della questione ambientale e intergenerazionale: Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2021, 4, 139

norme solo programmatiche e poi con regole sempre più concrete e vincolanti).

Così è avvenuto per l'emersione dell'interesse ambientale nel diritto internazionale a partire dal caso della Fonderia di Trail, per proseguire con la stagione delle dichiarazioni generali, fino ad arrivare agli accordi vincolanti; ma lo stesso percorso è stato seguito dal diritto europeo dapprima con la giurisprudenza della Corte di Giustizia e poi con il diritto derivato fino ad arrivare all'inserimento della tutela dell'ambiente nei Trattati e con l'ultima tappa che vede un aumento della legislazione per regolamenti rispetto a quella per direttive<sup>23</sup>.

Ma anche nell'ordinamento nazionale si ritrova il medesimo schema: ha aperto la strada sui temi ambientali la giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>24</sup>, poi sono seguiti il legislatore ordinario e poi ancora, seppur in modo limitato fino alla legge costituzionale n. 1/2022, il legislatore costituzionale che con la riforma del titolo V aveva incluso il termine "ambiente" nel testo costituzionale solo nella parte relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

In terzo luogo, il rispetto della geometria dei poteri esige che sia la politica, il Parlamento a intervenire nella definizione delle regole e, dunque, ben venga questo caso in cui la politica, intesa nel senso più alto del termine, ha effettivamente "deciso", peraltro quasi all'unanimità, di prendere una posizione ferma sul tema ambientale. E ciò vale tanto più se si pensa, come si è anticipato, che gli effetti di tale decisione non si limitano al "qui ed ora" ma "orienteranno" e "indirizzeranno" il percorso del legislatore ordinario dei prossimi anni.

Se, come è stato detto, "il compito di assicurare una buona ed efficace tutela dell'ambiente, in prima battuta, non spetta al giudice bensì ai legislatori e alle amministrazioni pubbliche"<sup>25</sup> va da sé che non si possa fare a meno di una disciplina di livello costituzionale.

Non solo, quindi, tali modifiche si pongono come l'ultimo passaggio di un lungo percorso giurisprudenziale (si può correttamente parlare, da questo punto di vista, come fanno alcuni di operazione ricognitiva o di bilancio<sup>26</sup>) ma si pongono, anche, come *starting point* di un nuovo percorso.

In quarto luogo, come è stato acutamente rilevato<sup>27</sup>, l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi della Costituzione potrebbe integrare una sorta di "controlimite" da utilizzare nei confronti del diritto europeo ove questi, malauguratamente, dovesse venire meno alla sua spinta "green".

In quinto luogo, non si può sottacere la costituzionalizzazione del principio della tutela delle future generazioni che potrebbe incidere anche su altri ambiti come quello del pareggio di bilancio esigendo oneri motivazionali rafforzati per il legislatore ordinario che intervenga su temi connessi con l'ambiente.

Si rompe, per così dire, definitivamente, il raccordo tra il diritto e la localizzazione temporale,

---

<sup>23</sup> Sul punto si consenta di rinviare a F. de Leonardis, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in *Diritto dell'ambiente* (a cura di G. Rossi), V ed., Giappichelli, 2021, 131.

<sup>24</sup> Tra le tante Corte Cost. n. 238/1982; 210/1987; 641/1987.

<sup>25</sup> M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., 287

<sup>26</sup> G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum quaderni costituzionali*, 2021, 463.

<sup>27</sup> Ci si riferisce all'intervento di A. Morrone nel convegno sulla riforma costituzionale dell'ambiente cit.

tra l'ordinamento e le persone che vivono in un certo momento storico<sup>28</sup> e si apre una nuova stagione in cui, sulla scia della giurisprudenza tedesca<sup>29</sup>, olandese<sup>30</sup>, francese<sup>31</sup> e australiana<sup>32</sup>, la tutela dell'ambiente diverrà parametro di legittimità per la giurisprudenza costituzionale del nostro paese.

Infine, l'inserimento del nuovo comma riconduce la tutela dell'ambiente, dal punto di vista delle competenze, ad un compito della "Repubblica" e dunque conferma quella giurisprudenza costituzionale che, superando la lettera dell'art. 117 comma 2 lett. s), aveva da tempo già ricavato uno spazio di azione al riguardo anche per le Regioni<sup>33</sup>.

Non sembra, invece, che tale inserimento possa incidere sull'assetto delle competenze di Stato e Regioni che è stato definito tendenzialmente "a favore dello Stato" dalla Corte Costituzionale nella sua giurisprudenza successiva all'adozione del testo unico ambientale<sup>34</sup> e dall'art. 3 quinquies TUA per il quale "le regioni possono adottare norme più verdi di quelle statali solo "qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio" e "purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali".

Com'è noto la Corte Costituzionale ha in più occasioni ribadito che "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come tutela dell'ambiente dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché al contrario essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze"<sup>35</sup>.

Le relazioni tra art. 117, comma 2 lett. s) e art. 9 come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2022 evidenziano due anomalie.

---

<sup>28</sup> Sul punto si rinvia al numero monografico del Diritto dell'economia su "Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui", cit.

<sup>29</sup> Ci si riferisce alla nota ordinanza della Corte Costituzionale tedesca del 24 marzo 2021 che ha ritenuto incostituzionali alcune parti della legge sul clima del 12 dicembre 2019 perché riferite ad un orizzonte temporale limitato solo al 2030: su tale ordinanza cfr. R. Bifulco, *Perché la storica sentenza tedesca impone una riflessione sulla responsabilità intergenerazionale*, in <http://open.luiss.it>

<sup>30</sup> E' il noto caso definito dalla Corte Suprema Olandese nel dicembre 2019 che su ricorso della Urgenda Foundation ha condannato lo Stato olandese a modificare la riduzione delle emissioni climalteranti dal 17% stabilito dal Governo al 25% come richiesto dalla fondazione nell'interesse delle generazioni future confermando le sentenze di primo grado del 2015 e di secondo grado del 2018.

<sup>31</sup> Il riferimento è al caso affrontato dal tribunale amministrativo di Parigi che il 3 febbraio 2021 ha condannato lo Stato francese per non aver contribuito alla lotta contro il cambiamento climatico (la Francia avrebbe dovuto ridurre in base agli obblighi del Trattato di Parigi le emissioni di gas serra al 1,5% mentre lo aveva fatto solo allo 0,9%)

<sup>32</sup> Anche la Corte federale australiana che a fine maggio 2021 ha riconosciuto il dovere di proteggere le giovani generazioni dalla crisi climatica.

<sup>33</sup> Su tale questione cfr. M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., 301.

<sup>34</sup> Corte Cost., 24 ottobre 2007, n. 367 e 14 novembre 2007, n. 378 in cui si afferma che è lo Stato a dover trovare il punto di equilibrio e che le Regioni non possono adottare norme più verdi di quelle statali. Sul punto diffusamente M. Renna, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., 159ss.

<sup>35</sup> Corte Cost., 26 luglio 2002, n. 407



La prima è che nella citata norma del titolo V della Costituzione oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato sono l'“ambiente” e l'“ecosistema” al singolare (con l'“ambiente” ci si riferiva all'habitat degli esseri umani e con l'ecosistema alla natura come valore in sé<sup>36</sup>), invece nel nuovo art. 9, pur confermandosi il sostantivo “ambiente” al singolare, ci si riferisce agli “ecosistemi” al plurale.

Ebbene tale riferimento agli ecosistemi al plurale non può che essere valutato positivamente perché richiama il concetto di equilibrio ecologico in relazione al quale non è un solo ecosistema che interagisce ma una pluralità di essi. Sarebbe stato opportuno, però, allineare l'art. 117 comma 2 lett.s inserendo anche in esso il riferimento agli “ecosistemi” al plurale<sup>37</sup>.

La seconda anomalia consiste nel fatto che nell'art. 117, comma 2 lett. s) ci si riferisce solo a “ambiente” ed “ecosistemi” mentre nel nuovo art. 9 il riferimento è triplice perché ad essi si aggiunge la “biodiversità”. Il riferimento ad essa, come si è detto innanzi, che integra certamente uno o più degli ecosistemi innanzi citati, può essere considerato il frutto di un approccio di tipo esemplificativo. Ma anche in questo caso sarebbe stato opportuno allineare le due norme costituzionali.

E, dunque, la revisione operata dalla legge costituzionale n. 1/2022 che porta l'ambiente ad entrare nella nostra Costituzione formale attraverso l'art. 9 non solo, come era avvenuto finora dal 2001 nel titolo V come materia in relazione alla quale stabilire la competenza legislativa, ma tra i principi fondamentali, appare come una riforma storica non solo e non tanto perché si tratta della prima volta nella storia della nostra Repubblica che la prima parte della nostra Costituzione, i suoi principi, vengono modificate (e già questo basterebbe) ma, soprattutto, per le considerazioni che si sono tratteggiate innanzi.

#### 4. La questione dei rapporti tra ambiente e paesaggio

La seconda questione fondamentale parte dal fatto che qualcuno, e con argomentazioni acute e raffinate, ha sostenuto che l'inserimento della tutela dell'ambiente nell'art. 9 Cost. possa essere pericoloso per la tutela del paesaggio<sup>38</sup>.

In sostanza, secondo tali prospettazioni, si potrebbe sostenere che l'ambiente, grazie alla sua positivizzazione nell'art. 9, diventerebbe una sorta di interesse “tiranno” che legittimerebbe compromissioni del paesaggio altrimenti non possibili.

Orbene, pare a chi scrive innanzitutto che la positivizzazione di un principio non significhi di per sé la creazione di una gerarchia tra interessi e che, quindi, non collochi il suddetto in posizione di tirannia rispetto agli altri ma semplicemente serva ad evidenziare che anche tale principio esiste, con la stessa dignità degli altri, e come tale deve essere considerato.

Il riconoscimento positivo della tutela del valore ambiente accanto a quello del paesaggio appare quindi doveroso, fermo restando che la giurisprudenza costituzionale e amministrativa dovrà

---

<sup>36</sup> Corte Cost., 23 gennaio 2009, n. 12

<sup>37</sup> In tal senso, ad esempio, erano state le indicazioni di D. Porena, Audizione alla I Commissione del Senato.

<sup>38</sup> G. Severini - P. Carpentieri, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), settembre 2021; G. Montedoro, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, in [www.giustiziaamministrativa.it](http://www.giustiziaamministrativa.it), 2021, 29.

continuare in futuro, come è già avvenuto in passato, a procedere al corretto bilanciamento tra le esigenze dell'uno e quelle dell'altro<sup>39</sup>.

Ciò vale certamente ove la tutela dell'ambiente venga intesa come “espansiva della vita” ossia in quell'accezione complessa, articolata e variegata e come tale graduabile e bilanciabile che si è affermata sinora nella giurisprudenza non solo costituzionale; diverso è invece il caso in cui ci si riferisca alla tutela dell'ambiente come tutela delle condizioni di sopravvivenza della vita dell'uomo e del Pianeta, secondo la teoria dei *Planetary Boundaries*<sup>40</sup>, in questo caso, infatti, dovrebbe assumere sicuramente una primazia in quanto preconditione non solo della tutela del paesaggio<sup>41</sup> ma di ogni altro tipo di tutela.

In ogni caso l'art. 9 Cost. nella formulazione risultante dalle modifiche approvate con la legge costituzionale n.1/2022 viene a configurarsi come una norma in cui finalmente vengono messi assieme, sotto un unico cappello, beni e valori solo apparentemente differenti e distanti come la cultura, la ricerca scientifica, il paesaggio e, appunto, l'ambiente.

In altra occasione ci si è intrattenuti sulla capacità unificatrice della tutela dell'ambiente che porta con sé necessariamente una visione di sistema che consente di trovare relazioni e legami tra termini molto diversi come quelli che sono oggi contenuti nel testo dell'articolo<sup>42</sup>.

L'ambiente diventa il contenitore, il quadro d'insieme, la cornice all'interno della quale anche il paesaggio si muove: il riferimento ai doveri intergenerazionali va sicuramente, da questo punto di vista, esteso anche al paesaggio e come tale si auspica che l'aver costituzionalizzato tra i principi la tutela dell'ambiente rafforzerà anche inevitabilmente (e positivamente) quella del paesaggio.

Forse, semmai, da questo punto di vista si è persa, invece, un'occasione per esplicitare ulteriormente nel testo costituzionale nei Trattati, come fa il legislatore europeo, il riferimento al principio di integrazione che appare oggi come il principio cardine della transizione ecologica<sup>43</sup>.

## 5. La modifica della Costituzione economica

Nel dibattito che si è sviluppato tra gli addetti ai lavori sin dall'inizio dell'iter di approvazione le modifiche al testo dell'art. 41 Cost. sono passate forse un po' troppo in secondo piano rispetto a quelle dell'art. 9 Cost.<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> Sul punto si consenta di rinviare a F. de Leonardis, *Criteri di bilanciamento tra paesaggio e energia eolica*, in *Dir.amm.*, 2005, 879ss.

<sup>40</sup> M. Monteduro, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2/2018, 21

<sup>41</sup> Sul punto si v. l'intervento di M. Monteduro nel convegno sulla revisione costituzionale in materia di ambiente, cit.

<sup>42</sup> Si consenta di rinviare a F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir.amm.*, 2021, 779ss.

<sup>43</sup> In questo senso era la richiesta di M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione*, cit., 312

<sup>44</sup> Sul punto si v. da ultimo la relazione di L. Cassetti e gli interventi di M. Ramajoli e di B. Mattarella nel convegno sulla riforma costituzionale dell'ambiente cit.

Le revisioni operate sull'art. 41 dalla legge costituzionale n. 1/2022 sembrano, invece, doversi giudicare, a differenza di quelle dell'art. 9 Cost. che sono sostanzialmente - ma abbiamo visto non esclusivamente - ricognitive, come una vera e propria rivoluzione destinata a modificare la Costituzione economica del nostro Paese<sup>45</sup>.

In questo caso più che di parlarsi di una "riforma bilancio" si dovrebbe parlare di vera e propria "revisione programma"<sup>46</sup> in quanto il legislatore costituzionale sembra aver spostato decisamente il sempre oscillante pendolo tra autorità e libertà a favore della prima<sup>47</sup>.

Si evidenzia, infatti, da una parte, il deciso ampliamento del perimetro dei limiti apponibili all'iniziativa economica privata (secondo comma) e, dall'altra, mediante l'aggiunta dei fini ambientali a quelli sociali a cui può essere indirizzata e coordinata dalla legge l'iniziativa economica privata (terzo comma) si costruiscono le basi costituzionali per un non scontato ritorno della politica e della programmazione industriale nel nostro Paese<sup>48</sup>.

La tutela dell'ambiente si pone, da questo punto di vista, come causa fondante della riespansione del ruolo statale nell'economia<sup>49</sup>, diventa il fondamento di una stagione di "rinnovato protagonismo dei poteri pubblici"<sup>50</sup> e prefigura il ritorno della politica industriale nel nostro Paese<sup>51</sup>.

La novità è accentuata dal fatto che mentre i tentativi di riforma del medesimo articolo che si erano avuti in passato nel mai sopito conflitto tra autorità e libertà avevano sempre mirato a rafforzare le ragioni della libertà (così nel 2011 si pensò di riscrivere il comma 1 prevedendo che "l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla

---

<sup>45</sup> Sui significati del termine Costituzione economica cfr. S. Cassese (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Laterza, VI ed., 2021, 3ss

<sup>46</sup> G. Silvestri, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Giuffrè, Milano, 1987, 1187ss.

<sup>47</sup> Sulle varie interpretazioni dell'art. 41 Cost. cfr. L. Cassetti, *La cultura del mercato tra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, 1997

<sup>48</sup> Sull'attività di programmazione cfr. R. Dipace, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir.amm.*, 2020, 903 ss.; M. Ramajoli, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir.amm.*, 2008, 121; N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Il Mulino, 2007. La compatibilità tra programmazione e concorrenza veniva già messa in evidenza da A. Predieri, *Pianificazione e costituzione*, Ed. Comunità, 1963.

<sup>49</sup> In questo senso A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico "normativo"?*, in *Federalismi*, 18/2021, 238. Più in generale S. Screpanti - A. Vigneri, *Gli investimenti in infrastrutture e l'intervento dello Stato "promotore"*, in *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia* (a cura di F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia), Il Mulino, 2021

<sup>50</sup> A. Moliterni, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici* (a cura di G. Rossi e M. Monteduro), Giappichelli, 2020, 55

<sup>51</sup> A. Ambroziak (a cura di), *The New Industrial Policy of the European Union*, Springer, 2017. P. Bianchi, S. Labory et E. Pontarollo, *Industrial Policy in Italy viewed through the journal L'industria*, in *Revue d'économie industrielle*, 2010, 129ss.

legge”<sup>52</sup>); oggi, al contrario, a seguito della legge cost. n.1/2022 sono le ragioni dell’autorità che sembrano acquisire peso rispetto a quelle della libertà.

La tutela dell’ambiente “salva”, quindi, se ci è concesso, il terzo comma dell’art. 41 da un processo di inesorabile declino che addirittura aveva fatto parlare di suo assassinio da parte del diritto europeo<sup>53</sup> e ne comporta una vera e propria “rinascita” attraverso l’attività di indirizzo dell’economia da parte dei poteri pubblici.

L’intero art. 41 Cost. come risultante dalle modifiche approvate con la legge n. 1/2022 potrebbe essere, oggi, definitivamente accostato alle tre definizioni di economia che si sono succedute nel tempo, la *brown o red economy*, la *green economy* e la *blue economy*.

L’art. 41, 1° comma, che non è stato modificato, esprime il concetto dell’economia *brown o red* ossia di quella dell’usa e getta che conduce ad una produzione totalmente libera ma che non tiene conto di nulla se non di sé stessa.

L’art. 41, 2° comma nel dettare quello che è stato definito come il vincolo negativo all’attività economica oggi, dopo le modifiche, richiama espressamente, il concetto della *green economy* ossia di una produzione che debba avvenire nel rispetto dell’ambiente e che si può sintetizzare nella formula “produci ma non danneggiare l’ambiente”.

E, finalmente, l’art. 41, 3° comma nel prevedere quello che è stato definito come il vincolo positivo all’attività economica può essere accostato alla cd. *blue economy* ossia alla transizione verso un sistema economico che indirizza la produzione e i modelli di consumo verso la tutela dell’ambiente (“produci per migliorare l’ambiente”) <sup>54</sup>.

Il fatto che oggi in Costituzione si preveda che l’attività economica pubblica e privata debba essere indirizzata non solo verso fini di natura sociale ma anche verso obiettivi di tutela ambientale esprime chiaramente la “resurrezione”, la “rivincita” o comunque la “rivitalizzazione” del terzo comma dell’art. 41.

Quella realizzata dalla legge costituzionale n. 1/2022 in relazione all’art. 41 Cost. non può essere considerata come una riforma meramente confermativa dal momento che qui la politica, in modo più evidente, ha “deciso” di orientare il futuro della legislazione ordinaria ancor prima che lo facesse in modo rilevante la giurisprudenza<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> Sulle proposte di modifica dell’art. 41 contenute nei d.d.l. AC.3039 e ss. del 2011 si veda il dossier sull’art. 41 della Costituzione pubblicato in *Apertacontrada.it*

<sup>53</sup> F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, 2000

<sup>54</sup> Si consenta di rinviare a F. de Leonardis, *Il diritto dell’economia circolare e l’art. 41 Cost.*, in *L’ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, cit., 25 ss.

<sup>55</sup> Va comunque considerato che anche la modifica dell’art. 41 Cost. è stata preceduta da un’attenta opera di preparazione da parte della Corte. Si può citare al riguardo la sentenza della Corte Costituzionale n. 267 del 2016 a proposito della disciplina degli impianti eolici in cui si osserva che “la disciplina dello sfruttamento dell’energia eolica è caratterizzata da una valutazione frammentata e parcellizzata dei vari interessi pubblici, la quale si manifesta nell’espletamento di procedimenti minori, la cui definizione è tuttavia necessaria per ottenere l’autorizzazione unica finale. Questa soluzione adottata dal legislatore statale, se da un lato è giustificata dalla complessità e dalla dialettica degli interessi in gioco nel pur unitario scenario della tutela ambientale, dall’altro determina obiettivamente effetti dilatori sull’iniziativa di sfruttamento dell’energia eolica, favorendo indirettamente tipologie di impianti connotati da minori barriere amministrative. Tutto ciò pesa inevitabilmente sugli indirizzi imprenditoriali in ordine alla scelta delle singole fonti di energia

La modifica dell'art. 41, 3° comma Cost. può costituire, quindi, nel nostro Paese, il fondamento di una nuova attività di programmazione volta a conseguire un modello di sviluppo olistico in cui la tutela dell'ambiente costituisce il punto centrale.

Proprio tale modifica dell'art. 41 Cost. sembra costituire il “valore aggiunto” della riforma costituzionale nazionale rispetto a quella di altri paesi europei: se praticamente in tutte le Costituzioni dei paesi europei l'ambiente, originariamente non contemplato, è stato introdotto tra i principi fondamentali (così ad esempio nei Paesi Bassi nel 1983, in Germania nel 1994 e in Francia nel 2004<sup>56</sup>), sono poche però quelle Costituzioni (come quella francese<sup>57</sup> e quella croata<sup>58</sup>) che, come oggi quella italiana, prevedono una norma costituzionale legittimante la programmazione verde dell'economia.

Tale modifica del terzo comma imporrà, inevitabilmente, la rilettura del ruolo di Cassa depositi e prestiti che appare come il candidato naturale a svolgere il ruolo di braccio delle politiche pubbliche per obiettivi di lungo periodo (*mission oriented policies*) che richiedono il coinvolgimento e la messa a sistema di vari soggetti, tanto pubblici che privati<sup>59</sup>.

Fa, dunque, un ulteriore passo in avanti la consapevolezza che lo Stato debba selezionare e gestire gli investimenti in partecipazioni azionarie non solo nella tradizionale logica di politiche settoriali o per risolvere problemi di mercato ma al fine di perseguire obiettivi di sistema con effetti di coordinamento che potrebbero emergere a grande distanza di tempo<sup>60</sup>.

Si tratta di mutamenti rilevanti: in altra occasione, qualche anno fa, ho provato a proporre il fatto che il modello di sviluppo economico che si intravede oggi nell'art. 41 Cost. consenta addirittura di passare dal modello teorico dello Stato del benessere a quello dello Stato circolare o, in altri termini,

---

rinnovabile, determinando una tendenziale preferenza per iniziative alla cui realizzazione si frappongono in misura minore ostacoli burocratici”. Sotto tale profilo, la pronuncia conclude rilevando come la norma regionale impugnata - oltre alla censura rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale - risulti inoltre in contrasto, tra gli altri, con l'articolo 41 Costituzione, in quanto, con l'apposizione di termini e scadenze, essa frappone un ostacolo alla libera iniziativa privata come “funzionalizzata” alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale.

<sup>56</sup> Si noti che il 10 maggio 2021 il Senato francese ha adottato in prima lettura il progetto di legge costituzionale finalizzato al completamento dell'art. 1 Cost. con l'introduzione della tutela ambientale.

<sup>57</sup> In Francia l'art. 6 della Carta dell'Ambiente del 2004, costituzionalizzata dalla legge costituzionale n. 205 del 1° marzo 2005, afferma che “le politiche pubbliche devono farsi promotrici dello sviluppo sostenibile. A tal scopo, queste considerano alla stessa stregua, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale”.

<sup>58</sup> Nello stesso senso anche l'art. 50 della Costituzione croata per la quale “la libera impresa e i diritti di proprietà possono essere eccezionalmente limitati dalla legge allo scopo di proteggere gli interessi e la sicurezza della Repubblica di Croazia, la natura e l'ambiente e la salute”.

<sup>59</sup> In Germania la *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* svolge un ruolo analogo alla Cassa depositi e prestiti per la transizione ecologica del sistema industriale e delle infrastrutture.

<sup>60</sup> L. Enriques - F. Mucciarelli, *Governance pubblica e privata delle politiche pubbliche per obiettivi: una proposta di riforma della governance della Cassa depositi e prestiti*, in *Giur.comm.*, 2019, 1014. V. anche M. Giachetti Fantini, *La straordinaria mutazione del ruolo di Cassa depositi e Prestiti nel passaggio dallo Stato azionista allo Stato investitore*, in *Federalismi*, 6, 2018.

dal *Welfare State* all'*Environmental State*<sup>61</sup>.

Il nuovo art. 41 Cost. sembra peraltro andare nella stessa direzione di quanto prefigura in Europa il *Green Deal*<sup>62</sup> e si pone come un'anticipazione di quello che potrebbe avvenire in Europa in cui l'architettura della costituzione economica, che bilancia gli interessi ambientali con altre istanze, come il progresso sociale e la piena occupazione, inizia ad essere messa in crisi prefigurando una primazia ecologia che viene a porre problemi di convivenza con il principio di sviluppo sostenibile e a postulare una più forte integrazione della tutela ambientale con gli altri obiettivi dell'azione politica dell'Unione<sup>63</sup>.

Non è certo un caso che al fine di supportare la transizione ecologica inizino ad essere richiamati in dottrina i dibattiti avviati da alcune autorità Antitrust in merito all'opportunità di intendere in modo più flessibile le norme di tutela della concorrenza come, ad esempio, quelle sulle intese restrittive e gli aiuti di Stato<sup>64</sup>.

Il dibattito sul generale ripensamento anche delle norme ambientali contenute nei Trattati europei è ormai aperto<sup>65</sup> e il nostro Paese con la modifica costituzionale vi ha dato certamente un grande contributo.

Ecco perché se qualche dubbio si potrebbe avere per l'art. 9, ma si è visto che profili di innovatività vi sono anche con riferimento ad essa, non appare azzardato qualificare la riforma dell'art. 41 Cost. operata dalla legge costituzionale n. 1/2022 come una vera e propria "riforma programma" di carattere storico.

---

<sup>61</sup> Si consenta di rinviare a F. de Leonardis, *Economia circolare: saggio sui tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir.amm.*, 2017, 163 ss. Nello stesso senso evidenzia l'avvio di un percorso di trasformazione del modello economico e sociale di riferimento A. Moliterni, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv.quad.dir.amb.*, 2021, 5.

<sup>62</sup> Cfr. E. Chiti, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv.quad.dir.amb.*, 2021, 1

<sup>63</sup> Cfr. ad es. E. Chiti, *Introduction to the Symposium*, cit., 2. Sottolinea "l'orientamento delle politiche europee centrate ormai su transizione verde e digitale e non solo su obiettivi macroeconomici quantitativi": G. Montedoro, *Il ruolo di Governo e Parlamento nell'elaborazione e nell'attuazione del PNRR*, cit., 8

<sup>64</sup> A. Moliterni, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, cit., 6

<sup>65</sup> In tal senso si vedano gli interventi di E. Chiti e di M. Monteduro nel convegno sulla riforma costituzionale innanzi citato.