

# IL CONCETTO DI "UTILITÀ AMBIENTALE" NELL'ART. 41 COST..

*Riflessioni a seguito della Legge costituzionale n. 1/2022.*

**David Grifoni\***

**ABSTRACT [ITA].** Termini come "ambiente", "crescita economica", "sostenibilità" ed "economia circolare" sono oggi i protagonisti di un costante dibattito sullo sviluppo delle moderne società industrializzate e, per effetto della riforma introdotta con la Legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, paiono aver trovato una espressa sintesi nel novellato testo dell'articolo 41 della Costituzione. In particolare, il legislatore costituzionale ha aggiornato il novero dei limiti apponibili alla libertà di iniziativa economica privata, introducendo un esplicito riferimento alla tutela ambientale. Talché, la nuova collocazione dell'ambiente nel testo costituzionale è divenuta tale da sollevare il dubbio che la riforma abbia voluto segnare una svolta "ambientalista" nella Costituzione, non solo proclamando nuove garanzie per l'ambiente rispetto alla libertà di cui all'Art. 41 Cost. comma 1, ma anche anteponendole – almeno in ordine di menzione – a quelle della sicurezza, della libertà e della dignità umane. Merita, quindi, domandarsi in che termini, e secondo quale *ratio* di sistema, al concetto di "utilità sociale", da sempre fulcro dell'art. 41, possa essersi affiancato un innovativo concetto di "utilità ambientale".

**ABSTRACT [EN].** Terms such as "environment", "economic growth", "sustainability", and "circular economy" are today the protagonists of a constant debate on the development of modern industrialised societies and, as a result of the constitutional reform introduced with Law No. 1 of 11 February 2022, they seem to have found an express synthesis in the amended text of Article 41 of the Constitution. In particular, the constitutional legislator updated the list of limits posed to the freedom of private economic initiative, introducing an explicit reference to environment protection. As a result, the new position of the environment in the constitutional text has aroused the hypothesis that the reform was aimed at marking an "environmentally oriented" turning point in the Constitution, not only proclaiming new guarantees for the environment with respect to the freedom referred to in Article 41, paragraph 1 of the Constitution, but also placing them - at least in order of mention - before those of security, freedom and human dignity. This leads to wondering on what grounds and for which purposes the concept of "social utility", pivotal element of the formulation of Art. 41, may have been flanked by an innovative concept of "environmental utility".

**SOMMARIO:** **1.** La riforma dell'articolo 41 della Costituzione ad opera della Legge costituzionale n. 1/2022: contesto, contenuto, dubbi interpretativi – **2.** La portata della riforma: la clausola di utilità sociale nella tradizionale struttura dell'art. 41 Cost. a confronto con la presunta svolta ambientalista del 2022 – **3.** La portata della riforma: il contesto dell'economia circolare e sostenibile **4.** Considerazioni conclusive.

## 1. La riforma dell'articolo 41 della Costituzione ad opera della Legge costituzionale n.1/2022: contesto, contenuto e dubbi interpretativi.

Termini come “ambiente”, “crescita economica”, “sostenibilità” ed “economia circolare” sono oggi i protagonisti di un costante dibattito sullo sviluppo delle moderne società industrializzate. Tali aspetti appaiono talvolta come obiettivi tra loro in conflitto, talaltra come parti coesenziali di disegni di politiche economico-sociali. Certo è che, per effetto della riforma introdotta con la Legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, tanto il benessere economico quanto la tutela ambientale paiono aver trovato una espressa sintesi nel novellato testo dell'articolo 41 della Costituzione. Per comprendere tale assunto è sufficiente prendere in esame la struttura della norma costituzionale in commento, così come si presenta nell'attuale formulazione post-riforma.

L'art. 41 Cost. ha da sempre rappresentato un paradigmatico esempio di disposizione “complessa” e di non immediata interpretazione<sup>1</sup>: da una parte, infatti, il comma 1 proclama la libertà dell'iniziativa economica privata e, d'altra parte, i successivi commi 2 e 3 pongono vari limiti a quella stessa libertà poco prima affermata. Tali limiti sono, peraltro, di due diverse specie: il secondo comma prevede quelli che possono essere definiti come limiti “negativi”, ossia divieti di esercitare l'iniziativa economica in particolari forme che si rivelino dannose per altri valori costituzionali, mentre il comma terzo presenta i cosiddetti limiti “positivi”, consistenti nella possibilità di interventi pubblici, coperti da riserva di legge, volti ad indirizzare e coordinare l'attività economica verso interessi diversi da quelli che caratterizzano i singoli imprenditori.<sup>2</sup> A partire dalla summenzionata novella costituzionale<sup>3</sup>, inoltre, lo spettro dei limiti che l'art. 41 pone all'iniziativa economica pare aver subito un ampliamento. In particolare, il comma 2 non si limita più a prescrivere che l'iniziativa economica non possa svolgersi “*in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”, bensì estende il novero dei beni tutelati, riformulando il divieto di arrecare danno nei seguenti termini: “*alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”. Inoltre, il comma 3 prevede ora che l'attività economica possa essere soggetta a programmi e controlli che la indirizzino non più solo “*a fini sociali*”, bensì anche “*a fini ambientali*”.

1 \* *Avvocato, Cultore della materia in diritto pubblico del turismo, LL.M.*

S. COSTANTINI, *Limiti all'iniziativa economica privata e tutela del lavoratore subordinato: il ruolo delle c.d. “clausole sociali”*, in *Ianus – Diritto e Finanza*, 2011, 201.

2 Si veda M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 79 ss..

3 Legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, art. 1.

A ben vedere, dunque, l'art. 41 Cost. risulta, oggi, una norma in cui il dialogo tra benessere economico e tutela ambientale (sovente ambiguo, quale più sopra menzionato), pare aver trovato una esplicita somma costituzionale. Questo apparirebbe certamente come un auspicabile risultato, senonché, deposti i facili entusiasmi, viene naturale domandarsi a quale *ratio* debba essere ricondotto l'intervento del legislatore costituzionale e, soprattutto, quali siano le possibili ricadute applicative della riforma.<sup>4</sup> Difatti, come emerge dalla dottrina<sup>5</sup>, l'introduzione di nuove limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata sarebbe suscettibile di ridisegnare gli equilibri fondamentali incorporati nella Carta costituzionale, che stanno alla base della stessa forma di stato sociale fatta propria della nostra Repubblica, in quanto verrebbe a rideterminare i parametri dell'intervento dello Stato nell'economia.<sup>6</sup> In particolare, la riforma parebbe segnare una svolta ambientalista nella Costituzione, non solo proclamando nuove garanzie per l'ambiente rispetto alla libertà di cui all'Art. 41 Cost. comma 1, ma anche antepoendole – almeno in ordine di menzione – a quelle della sicurezza, della libertà e della dignità umane. Talché, sovviene la domanda se salute e ambiente siano assurti a “*limiti prioritari alla libertà di iniziativa economica*”<sup>7</sup>, dando potenzialmente nuova ragion d'essere alle tesi che vedono nell'art. 41 Cost. la base giuridica di un modello economico dirigistico e di economia pianificata<sup>8</sup>.

In quest'ultimo senso, parrebbe, peraltro, far propendere la terminologia dei vari atti normativi e documenti adottati in materia di *green economy*, sostenibilità ambientale ed economia circolare. Ad esempio, l'indagine conoscitiva sulla *green economy*, svolta durante la XVII legislatura dalle Commissioni riunite VII (Ambiente) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati, avrebbe avuto come scopo quello di fissare una vera e propria “*agenda politica*” volta “*al rinnovamento dei sistemi produttivi*”, come si evince da quanto riportato sul materiale informativo rilasciato

4 Per comparare, valutare ed approfondire le varie tesi espresse in dottrina in merito alle ricadute applicative della riforma, si rinvia, tra gli altri contributi, a: R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, 2022.; L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it*, 2021; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Il diritto dell'economia*, 2022.

5 L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 192.

6 F. ZATTI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, in AA.VV (a cura di), *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013, 2235-2236.

7 L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., 2.

8 Si veda: *Libertà di iniziativa economica privata*, in *www.treccani.it*; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 199 ss.; e L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., 6.

dalla stessa Camera.<sup>9</sup> Inoltre, basti pensare alla stessa “Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile” (SnSVS), di cui all’art. 3 della Legge n. 221 del 28 dicembre 2015 (conosciuta anche come “collegato ambientale”)<sup>10</sup>.

Tuttavia, nonostante i legittimi argomenti appena riportati, che evidenzerebbero il disegno di una nuova gerarchia all’interno dei valori di cui all’art. 41 Cost., pare – a sommo giudizio di chi scrive – che altrettanti e più convincenti siano gli argomenti di segno tendenzialmente opposto. Questi permetterebbero di qualificare la versione novellata dell’art. 41 Cost. non tanto come un testo di consacrazione di una rivoluzionaria “sovranità ambientale”, quanto piuttosto di esplicito impulso verso un fenomeno di “crescita verde”, la quale avrebbe, però, trovato una sufficiente base giuridica – seppur dai toni più sommessi – anche nella precedente formulazione della norma costituzionale, senza necessità di ipotizzare un inasprimento delle limitazioni ambientaliste.<sup>11</sup> In questo senso, il presente contributo vuole illustrare come possa dirsi che la riforma del 2022 abbia avuto il fine ultimo di sospingere ed indirizzare verso l’attuazione di quell’anima di “utilità ambientale” che da sempre si muove nelle varieghe corde della clausola di “utilità sociale”, tradizionalmente espressa nell’art. 41 Cost.. Di seguito, pertanto, verranno analizzati gli elementi che lasciano propendere per tale tesi più moderata e che permettono di comprendere la reale portata innovativa della riforma, rifacendosi da un’analisi del contesto normativo di riferimento e, quindi, della “struttura portante” dell’art. 41 Cost. .

## **2. La portata della riforma: la clausola di utilità sociale nella tradizionale struttura dell’art. 41 Cost. a confronto con la presunta svolta ambientalista del 2022.**

Come appena evidenziato, la reale portata della riforma che qui ci occupa non potrebbe essere compresa senza prima aver correttamente inquadrato il contesto normativo di riferimento e, quindi, la struttura dell’art. 41 Cost.. In particolare, laddove si volesse ipotizzare che la Legge costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022 abbia sovvertito l’originario impianto della disposizione di cui all’art. 41 Cost., introducendovi una nuova gerarchia di valori e beni costituzionali di stampo marcatamente ambientalista, diverrebbe imprescindibile valutare in che modo il contenuto della riforma possa dirsi innovativo rispetto ad un testo che poneva

<sup>9</sup> Camera.it\_XVII Legislatura\_Temi dell’attività parlamentare\_Green economy.

<sup>10</sup> Legge n. 221 del 28 dicembre 2015, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali*.

<sup>11</sup> Si rammenta anche F. ZATTI, *Riflessioni sull’art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, cit., 2237, che già si era espresso sulla duttilità dell’art. 41 Cost. rispetto ai moderni scenari di mercato sostenendo come “la riforma dell’art. 41 Cost. non sia necessaria ai fini di un allineamento con il principio di tutela della concorrenza e della libertà di impresa nei termini previsti dall’ordinamento comunitario.”; ma si veda anche L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., 6.

proprio al centro i concetti di “*utilità sociale*” e “*fini sociali*”, senza invece mai preoccuparsi di menzionare il bene-ambiente (almeno apparentemente). In questo senso, la presunta svolta ambientalista dovrà essere valutata con riferimento ad una altrettanto presunta “inadeguatezza ambientale” della precedente formulazione della norma in commento: in riferimento sia al suo nucleo semantico, sia agli equilibri che nella stessa trova(va)no espressione.

2.1) *La precedente formulazione dell’art. 41 Cost.: una norma arretrata rispetto alla moderna tutela ambientale?*

L’art. 41 Cost. costituisce una disposizione dal complesso tessuto sintattico e concettuale, contenendo l’espressa previsione del delicato rapporto tra una libertà ed i suoi limiti. Tra questi ultimi, certamente spiccano – anche nell’attuale formulazione – quelli legati al concetto di “*utilità sociale*”, come espresso al comma 2 dell’articolo in commento, ed alla possibilità che la legge fissi “*i programmi e i controlli*” per indirizzare e coordinare l’attività economica “*a fini sociali*”, di cui al successivo comma 3. Tali astratti concetti (di ordine politico-sociale prima ancora che giuridico) rappresentano il frutto di un lungo ed articolato percorso storico di elaborazione teorica e dottrinale, durante il quale sono divenuti oggetto di differenti interpretazioni ed accessi dibattiti: tanto in merito al loro nucleo semantico, quanto alle loro implicazioni pratiche ed attuative.<sup>12</sup>

Senonché, non prestandosi il presente articolo ad una trattazione adeguatamente articolata di tali amplissimi temi, si ritiene opportuno rinviare a più approfonditi contributi<sup>13</sup>, oltre che agli stessi lavori dell’Assemblea Costituente, dove emersero variegate posizioni al riguardo<sup>14</sup>. In questa sede si vuole, semmai, evidenziare come le predette limitazioni, di cui i costituenti vollero che l’attività economica, seppur proclamata “libera”, restasse rispettosa, costituiscano (tuttora) un fulcro fondamentale all’interno della complessa disciplina posta dall’art. 41 Cost.<sup>15</sup>. Come più sopra ricordato, difatti, tali limiti hanno storicamente contribuito a costruire il fondamento dell’intervento del nostro Stato nell’economia, definendo l’impostazione di Stato sociale fatta propria dalla nostra Costituzione e, conseguentemente,

12 Si rimanda, in particolare, a A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell’utilità sociale*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 2017.

13 In particolare, si rimanda a: A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell’utilità sociale*, cit.; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC 2011 su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*; F. ZATTI, *Riflessioni sull’art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, cit..

14 In particolare, si vedano i lavori dell’Assemblea Costituente della seduta pomeridiana di venerdì 9 maggio 1947 e quelli della seduta antimeridiana di martedì 13 maggio 1947.

15 Si richiama M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., 54, ove l’utilità sociale viene descritta come occupante una posizione “*pivotal* ... (*quale regolatore fondamentale dei rapporti fra politica ed economia*)”.

individuando la reale area di operatività della libertà di iniziativa economica privata.<sup>16</sup>

Talché, data la centralità dei concetti di “*utilità sociale*” e “*fini sociali*”, diviene evidente come la valutazione della reale portata della riforma del 2022 debba necessariamente focalizzarsi sul confronto tra i fini di una tutela ambientale ed il nucleo semantico dei predetti concetti. Ed è, ebbene, proprio a questo punto che l’interprete si trova di fronte ad un apparente paradosso: la tutela ambientale quale limite all’iniziativa economica privata aveva, in realtà, già da molto tempo trovato copertura nell’art. 41 Cost. e, segnatamente, proprio nell’interpretazione che la Corte Costituzionale aveva fatto delle “*clausole sociali*” ivi contenute e, in particolare, del sintagma “*utilità sociale*”<sup>17</sup>.

In particolare, già nella sentenza della Corte Costituzionale del 7 marzo 1990 n. 127, i Giudici delle leggi, nell’occuparsi della normativa in materia di immissioni inquinanti industriali, avevano consacrato la tutela ambientale come espressione dei limiti che l’art. 41 fissa all’attività economica: “*il limite massimo di emissione inquinante (...) non potrà mai superare quello ultimo 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, si richiama.*”<sup>18</sup> Similmente, la Corte, nella sentenza del 14 giugno 2001 n. 190 (che a sua volta richiama la n. 196/1998), esplicitamente dava atto che: “*E’ acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l’iniziativa economica privata in forza dell’art. 41 Cost., non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell’ambiente (si veda, da ultimo, sent. n. 196 del 1998).*”<sup>19</sup>

Ciò non dovrebbe, in realtà, sorprendere più di tanto. Difatti, pur senza volersi addentrare – come detto più sopra – nei potenzialmente sconfinati scenari semantici dell’espressione “*utilità sociale*”, non si può comunque omettere, ai nostri fini, come tale concetto dimostri una rimarchevole capacità estensiva. In particolare, l’effettiva area di operatività della libertà di iniziativa economica privata pare essere influenzata

---

16 Sul punto, si richiama l’intervento di RUINI, nella seduta antimeridiana di martedì 13 maggio 1947, 3935-3936, dell’Assemblea Costituente, ove ebbe ad affermare, riferendosi ai limiti costituzionali di ordine “sociale”: “*L’onorevole Corbino, qualche giorno fa, ha riconosciuto che nessuna economia può prescindere da attività dello Stato. Il comunismo puro ed il liberismo puro, sono due ipotesi e schemi astratti che non si riscontrano mai concretamente nella realtà. Si è avuto e si avrà sempre intervento dello Stato (anche nelle fasi più libere) e sfere di attività ed impresa privata (sia pure limitatissime, come in Russia). La realtà è sempre una sintesi, una risultante della vita economia e negarla è negare la vita stessa*”. Ma si veda anche V.T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2011, 136 (come richiamato in F. ZATTI, *Riflessioni sull’art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, cit., 2).

17 L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, cit., 4.

18 Corte Cost. sent. 127/1990.

19 Corte Cost. sent. 190/2001.

da una clausola limitativa resa da un sintagma (appunto “*utilità sociale*”) che è stato definito come caratterizzato da “*irriducibile poliedricità*”<sup>20</sup>. Tanto che lo stesso Einaudi, in un suo intervento dal tono assai critico espresso in seno ai lavori dell’Assemblea Costituente, affermò che: “*Non è possibile fare la somma, né aritmetica, né algebrica, né organica, né di qualsiasi altra maniera, delle utilità di due individui realmente diversi. (...) Tale difficoltà esistendo, io non riesco a comprendere quale possa essere il significato di un piano il quale sia indirizzato a dare il massimo di utilità sociale*”; arrivando financo ad aggiungere: “*Saranno i legislatori i quali diranno a noi quale sia questo piano che dia il massimo di utilità sociale. Ma io credo che sia pericoloso, ed anche un po’ senza contenuto preciso, scrivere nella legislazione una massima della quale nessuno finora, ripeto, in 150 anni di ricerche, sia mai riuscito a trovare il significato preciso.*”<sup>21</sup>

In tal senso, si potrebbe affermare che la clausola sulla “*utilità sociale*” operi come una clausola generale o una “*valvola respiratoria*”, capace di declinare l’utile sociale in una prospettiva evolutiva e storicamente coerente e, pertanto, riconoscendo alla tutela dell’ambiente quella sempre maggiore attenzione che la stessa è venuta a maturare nel sistema dei valori costituzionali e della costituzione materiale<sup>22</sup>. Pertanto, la capacità dell’art. 41 Cost. di declinarsi nel senso di una “*utilità ambientale*” – mi si passi questo termine – trova fondamento in una scelta dei costituenti che si pone tra il rischio dell’indeterminatezza e la lungimiranza verso le future esigenze del mondo economico e naturale. In particolare, come affermato da Guarino durante l’indagine conoscitiva aperta dalla Commissione I durante la XIII Legislatura, “*Quando si fanno delle norme, soprattutto di carattere costituzionale, bisogna essere in grado di antivedere quale sarà il modo in cui potranno reagire alle varie modificazioni della costituzione materiale*”.<sup>23</sup>

Ad ogni buon conto, appurato come la tutela dell’ambiente abbia da molto tempo trovato una copertura costituzionale sotto la clausola dell’“*utilità sociale*”, si può adesso passare a considerare in quali termini e secondo quali ricadute applicative si sia evoluto il complesso rapporto, positivizzato in seno all’art. 41 Cost., tra la libertà economica e la tutela dell’utile sociale (e ambientale). In questo senso, come già si evince dalla sopra citata sentenza n. 190/2001, tra la libertà ed i limiti consacrati

---

20 A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1971, 603.

21 Sul punto, si richiama l’intervento di EINAUDI, nella seduta pomeridiana di venerdì 9 maggio 1947, 3778, dell’Assemblea Costituente

22 Sulla “*elasticità*” semantica del limite dell’*utilità sociale*, si rinvia a A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell’*utilità sociale**, cit., 2, che a sua volta richiama: S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna, 1981, 192 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit., 79 ss.; V. POLACCO, *Opere minori*, Modena, 1929, 60; e C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un’analisi del linguaggio giuridico*, Milano, 1990.

23 Si vedano i resoconti stenografici della I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), relativamente alla Indagine conoscitiva sulle problematiche inerenti alla disciplina costituzionale dei rapporti economici di cui agli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione, in particolare il resoconto della seduta di mercoledì 21 aprile 1999, p. 6.

nell'art. 41 Cost. non si è mai ritenuto configurabile un rapporto di gerarchia, quanto piuttosto di equilibrio – nella citata sentenza si afferma, infatti, che debbano ritenersi coperti dal limite dell'utilità sociale quegli interventi di legge che mirino a tutelare l'ambiente *"non irragionevolmente"*. Tale equilibrio trova espressione nel principio di ragionevolezza<sup>24</sup> ed adeguatezza, e fonda la sua motivazione nel fatto che la libertà di iniziativa economica, seppur con le limitazioni imposte nelle moderne forme di stato sociale, mantiene nel nostro ordinamento il carattere di un pieno diritto di rango costituzionale<sup>25</sup> e deve pertanto non necessariamente soggiacere agli altri diritti dell'individuo, ma ragionevolmente equilibrarsi con essi.

Difatti, con la sentenza del 19 dicembre 1990 n. 548, la Corte Costituzionale aveva chiaramente affermato che: *"anche nei casi di regolazione "ex lege" di un'attività economica considerata quale pubblico servizio in ragione della sua diretta incidenza su bisogni o interessi della collettività, l'attività così regolata possa e debba essere considerata come espressione del diritto di iniziativa economica garantito dall'art. 41 della Costituzione"*. Talché, prosegue la Corte, gli interventi legislativi di contenimento della libertà organizzativa dell'impresa potranno sì avvenire, ma a condizione che *"l'individuazione dell'utilità sociale come dianzi motivata non appaia arbitraria e che gli interventi del legislatore non perseguano l'individuata utilità sociale mediante misure palesemente incongrue"*.<sup>26</sup> In altre parole, la misura dell'incongruità dell'utile sociale è quella per cui gli interventi regolatori statali siano tali *"da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica"*<sup>27</sup>, non potendo il nostro ordinamento costituzionale accogliere una nozione di impresa la cui legittimità sia vincolata al necessario perseguimento di un utile sociale e non solo individuale.<sup>28</sup>

In questo senso, emblematico risulta essere, per lo specifico aspetto ambientale, il caso dell'Ilva di Taranto, ove il principio di ragionevolezza nel bilanciamento dei

---

24 Per una più approfondita analisi delle molteplici prospettive ed applicazioni del principio di ragionevolezza, soprattutto ai fini del bilanciamento dei diritti, si rinvia, tra gli altri, alla illustre dottrina di R. BIN, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992; A. CERRI, *Spunti e riflessioni sulla ragionevolezza nel diritto*, in *Diritto Pubblico*, 2016, 625 ss.; E. CHELI, *Stato costituzionale e ragionevolezza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001; L. PALADIN, *Esiste un principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale?*, in *Principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale, riferimenti comparatistici*, Milano, Giuffrè, 1994; G. SCACCIA, *Controllo di ragionevolezza delle leggi e applicazione della Costituzione*, in *Nova juris interpretatio*, Roma, 2007; e, in ottica comparata, anche A. BARAK, *Proportionality. Constitutional rights and their limitations*, Cambridge University Press, 2012.

25 L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 196.

26 Corte Cost. sent. 548/1990.

27 *Ibid.*

28 Sul punto, si veda F. GALGANO, *Sub Art. 41*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Tomo II Art. 41-44 Costituzione*, Bologna Roma, 1982, 4, nota 3; richiamato anche in S. COSTANTINI, *Limiti all'iniziativa economica privata e tutela del lavoratore subordinato: il ruolo delle c.d. "clausole sociali"*, cit., 206.



valori, cui sopra si è accennato, ha trovato espressione nella più ampia logica dei rapporti tra potere legislativo (provvedimentale) e giudiziario.<sup>29</sup> Qui, difatti, l'equilibrio tra libertà d'iniziativa economica ed il limite dell'utilità sociale si è manifestata nel paradigma dell'equilibrio tra industria e ambiente, ossia tra le immissioni inquinanti dell'attività industriale e la tecnologia che gli imprenditori dovrebbero adottare per far fronte agli effetti pregiudizievoli sull'ambiente e la salute; laddove i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa miravano al compromesso tra la tutela dell'ambiente e la prosecuzione di un'industria, sebbene inquinante, da considerarsi di interesse strategico per l'economia nazionale.<sup>30</sup>

In particolare, nella sentenza del 9 maggio 2013 n. 85, la Corte Costituzionale ha sancito il seguente principio: *“Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Per le ragioni esposte, non si può condividere l'assunto del rimettente giudice per le indagini preliminari, secondo cui l'aggettivo «fondamentale», contenuto nell'art. 32 Cost., sarebbe rivelatore di un «carattere preminente» del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Né la definizione data da questa Corte dell'ambiente e della salute come «valori primari» (sentenza n. 365 del 1993, citata dal rimettente) implica una “rigida” gerarchia tra diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di*

29 Il caso è stato oggetto di molteplici riflessioni dottrinarie, tra le quali: R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”?* *Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assilogia) costituzionale*, cit.; S. D'ANGIULLI, *Caso Ilva di Taranto: adesso o mai più*, in *Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, 2013, 117 ss.; F. DI CRISTINA, *Il decreto salva Ilva. Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo (comm. a d.l. 3 dicembre 2012, n. 207 convertito dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231)*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 369 ss.; e F. GIAMPIETRO, *Ilva 2014 tra decreti-legge e crisi finanziaria*, *Ambiente & sviluppo: consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali*, 2014, 677 ss..

30 *Ibid.*

*proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.*"<sup>31</sup>.

## 2.2) La presunta svolta ambientalista

Fatte tutte queste opportune premesse in merito alla natura dell'art. 41 Cost. ed alla reale portata dell'equilibrio dei valori ivi espressamente sancito, anche con riferimento all'ambiente, è ora possibile tornare sulla domanda iniziale: è ipotizzabile che la riforma costituzionale operata con Legge 1/2022 abbia inciso sull'art. 41 Cost. in modo da anteporre la tutela ambientale a quella di altri valori che trovano espressione nella clausola aperta di "*utilità sociale*"? E, conseguentemente, è possibile opinare che salute e ambiente siano assurti a "*limiti prioritari alla libertà di iniziativa economica*"<sup>32</sup>, tali da funzionalizzare l'attività di impresa e svincolarla dal mero interesse utilitaristico degli imprenditori *uti singuli*? Come anticipato, la risposta che, nel presente contributo, si vuole dare ai suddetti interrogativi è di tipo tendenzialmente negativo. In tal senso, muovono le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, occorre considerare come la nostra sia una Costituzione dalla dimensione evidentemente e notoriamente personalistica, costruita intorno ai valori ed alle esigenze dell'uomo, "*sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*"<sup>33</sup> (valori ed esigenze che risultano spesso suscettibili ai condizionamenti storici e culturali). In questo senso, è evidente in dottrina (e ancor prima negli stessi lavori dell'Assemblea Costituente) come i diritti fondamentali, anche economici, godano tutti di uno "*statuto sociale*"<sup>34</sup> e di una garanzia "*umana e sociale*"<sup>35</sup>, essendo essenzialmente volti allo scopo ultimo di "*delineare un progetto di società nella quale sia garantita a ciascuno una vita indipendente e dignitosa e la possibilità di esprimere (...) la propria personalità*"<sup>36</sup>.

Ne consegue che tutti i valori e gli obiettivi che contribuiscono al pieno sviluppo della personalità umana, in quanto coesenziali tra loro, siano da tutelare nel modo più possibile equilibrato, temperandoli ove in contrasto. In particolare, proprio ricollegandosi a quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale più sopra riportata<sup>37</sup>, si potrebbe riassumere che: "*Non è concepibile dunque la prevaricazione ovvero la tirannia di un valore rispetto agli altri, perché la dignità della persona è la sintesi della pluralità dei diritti e delle garanzie (nonché dei doveri) previsti dalla Costituzione*"<sup>38</sup>. E ciò ovviamente vale anche per la libertà di iniziativa economica all'interno dell'art. 41

31 Corte Cost., sent. 85/2013, paragrafo 9.

32 L. CASSETTI, *Salute e ambiente come limiti "prioritari" alla libertà di iniziativa economica?*, cit., 2.

33 Art. 2, Cost..

34 A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell'utilità sociale*, cit., 7.

35 Assemblea Costituente, Terza Sottocommissione, Relazione Colitto, 8.

36 A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell'utilità sociale*, cit., 7.

37 Cfr. Corte Cost., sent. 85/2013, paragrafo 9.

38 L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 198.

Cost.. Come più volte detto, infatti, la norma costituzionale sancisce espressamente un equilibrio tra due precetti costituzionali di pari dignità: la garanzia di libertà della iniziativa privata ed il vincolo dell’*“utilità sociale”*.

Ora, seppur non pare scontato dire che diritti quali la libertà di cui all’art. 41 Cost. (o la proprietà) costituiscano principi fondamentali ed imprescindibili della nostra Costituzione, essi certamente contribuiscono al progetto personalistico ivi espresso, come si legge nell’autorevole interpretazione sviluppata in Vigorita che, riferendosi alla libertà di iniziativa economica, la identifica con: *“un principio istituzionale, cui la recezione nella Carta fornisce l’elemento formale della garanzia costituzionale, necessario per assurgere a dignità di libertà fondamentale; in particolare non potendo dubitarsi che questa sia dichiarata come proiezione della personalità individuale tutelata dall’intero ordinamento, la pretesa del singolo a vederla rispettata e quindi a godere della posizione contemplata dalla relativa norma assume la natura di un vero diritto fondamentale”*<sup>39</sup>. D’altronde ciò pare confermato non solo dalla giurisprudenza costituzionale più sopra richiamata<sup>40</sup> e dalla dottrina<sup>41</sup>, ma dalle parole dello stesso legislatore. Ad esempio, nell’art. 1 della Legge n. 180 dell’11 novembre 2011 si legge chiaramente la portata personalistica dell’art. 41 Cost., nei seguenti termini: *“La presente legge definisce lo statuto delle imprese e dell’imprenditore al fine di assicurare lo sviluppo della persona attraverso il valore del lavoro, sia esso svolto in forma autonoma che d’impresa, e di garantire la libertà di iniziativa economica privata in conformità agli articoli 35 e 41 della Costituzione.”*<sup>42</sup>

Da una parte, pertanto, la dimensione personalistica della nostra Costituzione pare essere stata fedelmente rispecchiata nell’equilibrio che la giurisprudenza costituzionale ha sempre individuato tra la libertà ex art. 41 Cost. e l’utilità sociale. D’altra parte, ne consegue (soprattutto) che non possa dirsi ammissibile una lettura del novellato art. 41 Cost. nel senso di una sovra-ordinazione della tutela ambientale, in quanto ciò sarebbe non solo innovativo rispetto alla precedente formulazione della norma, ma apparirebbe persino sovversivo rispetto all’intero assetto costituzionale in cui questa è collocata. D’altronde, un ambiente *“tiranno”* condurrebbe a delle inaccettabili incongruenze di sistema, laddove l’attività economica, soggiogata alla tutela ambientale e funzionalizzata ad essa, porterebbe al medesimo paradosso che avrebbe prodotto una funzionalizzazione al concetto di *“utilità sociale”*, con il risultato di *“rendere intangibile il potere dell’imprenditore, dal momento che risulta ben*

39 V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 228.

40 Cfr. nota 23, Corte Cost., sent. 85/2013, paragrafo 9.

41 Si veda L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 196.

42 Legge n. 180 dell’11 novembre 2011, *Norme per la tutela della libertà d’impresa. Statuto delle imprese*, art. 1.

*difficilmente attaccabile la posizione di chi è chiamato a svolgere una funzione sociale*<sup>43</sup>. In buona sostanza: la tutela dell'ambiente, quale condizione di sviluppo della persona umana, potrebbe in astratto diventare motivo di peggioramento dell'ambiente di lavoro, anch'esso da tutelarsi ai fini personalistici della Costituzione, arrivando a potersi considerare eventualmente sacrificabile il salubre e dignitoso ritmo lavorativo dei singoli rispetto agli obiettivi ambientali dell'impresa.

Infine, volendo, altresì, considerare un altro argomento di interpretazione sistematica, occorre osservare come la riforma del 2022 non abbia soltanto introdotto la menzione del limite ambientale, ma anche quello della tutela della salute. Tuttavia, quest'ultima, pur non trovando espresso riferimento nel precedente testo dell'art. 41 Cost. (al pari dell'ambiente), già godeva di una espressa e centrale consacrazione in un apposito articolo della Carta costituzionale, l'art. 32. Pertanto, verrebbe da domandarsi: come potrebbe la riforma del 2022 aver portato "alla ribalta" dei valori che, nonostante godessero di uno statuto *ad hoc* e di tutto rilievo nel testo costituzionale, non erano riusciti comunque a imporsi con caratteri di sovraordinazione gerarchica rispetto agli altri fondamentali valori costituzionali? Lo stesso dovrebbe dirsi per il valore dell'ambiente come espressione di utilità sociale. D'altronde, citando Luciani, *"La posizione - potremmo dire - pivotale del principio dell'utilità sociale (quale regolatore fondamentale dei rapporti fra politica ed economia) nell'edificio costituzionale lo colloca al livello di quei principi fondamentali che, se si sottraggono alla revisione"*<sup>44</sup>.

### **3. La portata della riforma: il contesto dell'economia circolare e sostenibile.**

Nel precedente paragrafo, abbiamo tratteggiato e sinteticamente ricostruito i delicati e complessi meccanismi di equilibrio sottesi al rapporto tra libertà di iniziativa economica ed utilità sociale. Abbiamo, altresì, visto come, per motivi inerenti alla logica di sistema della nostra Carta costituzionale, la tutela dell'ambiente sia, da tempo, stata ricondotta al concetto di "utilità sociale" e come, oggi, tale collegamento non possa dirsi stravolto per effetto della riforma all'art. 41 Cost. ex L. n. 1/2022. Nel presente paragrafo, invece, si vogliono analizzare argomenti di più ampia portata sistematica, anche di ordine filosofico-culturale e di contesto politico, che consentono di consacrare la tutela ambientale sotto la copertura costituzionale della "utilità sociale", secondo un'ottica che poc'anzi ci si è azzardati a definire come di "utilità ambientale". In particolare, si vuole mettere in luce come la sempre

43 F. GALGANO, *Sub Art. 41*, cit., nota 5.

44 M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., 54.

maggior centralità<sup>45</sup> dell'ambiente nelle politiche nazionali ed europee sia da intendere non in senso di una sua accresciuta capacità limitativa nei confronti dell'impresa, ma, piuttosto, in una logica rispondente alla promozione di un più fruttuoso equilibrio tra libertà economiche ed utilità sociale, laddove il sintagma "utilità sociale/ambientale" può passare dall'esprimere un limite a definire un'opportunità.

Come già anticipato più sopra, il presente articolo non vuole entrare nel merito di quella che potrebbe essere una complessa dissertazione sul variegato nucleo semantico dell'espressione "utilità sociale". Tuttavia, data l'importanza ai nostri fini, giova comunque riportare quanto scritto da Vaccari in merito ai primi importantissimi contributi che l'elaborazione filosofica del 1700 dette all'analisi di tale fondamentale sintagma. In particolare, dagli scritti del filosofo David Hume è dato comprendere come l'utilità sociale si riconnetta a "*ciò che favorisce la realizzazione dei nostri interessi a lungo termine, che coincidono con la possibilità di sviluppare le nostre qualità, di partecipare attivamente alla vita sociale*"<sup>46</sup>. Parimenti, dall'opera di Adam Smith si comprende come socialmente utili siano "*quegli schemi di azione che promuovono la redistribuzione della ricchezza favorendo il miglioramento della qualità della vita di coloro che stanno peggio*".<sup>47</sup> Inoltre, se è pur vero che Smith ricollega la redistribuzione della ricchezza alla teoria nota come "mano invisibile", egli non intende farne la moderna lettura neolibera, ma ammette che la stessa debba essere affiancata da interventi correttivi del mercato, in quanto "*le restrizioni imposte al mercato poggiano su un presupposto fondamentale: l'idea che esista un bene pubblico o utilità sociale che occupa un grado superiore rispetto al benessere economico e materiale*".<sup>48</sup>

Da quanto appena riportato, pare doversi desumere che l'utilità sociale è sì una condizione "artificiale", frutto di politiche legislative e dell'intervento dello stato nel sistema economico, al fine del contenimento della spinta dei fini egoistici dei singoli; tuttavia, tali politiche e tali interventi, seppur limitativi dell'iniziativa economica, non si presentano come semplici "avversari" di quest'ultima. Ciò nella misura in cui l'utilità sociale non pare sostituirsi all'iniziativa economica, ma piuttosto affiancarla, guidandola lontano dai propri errori e lasciando che vada – a quel punto spontaneamente – verso la produzione di un benessere economico che deve essere sia dei singoli, sia della collettività. Non è un caso, difatti, che già Einaudi, durante i lavori dell'Assemblea costituente che portarono all'approvazione dell'art. 41 Cost., affermasse: "*Proudhon avrebbe appreso che non è la proprietà un furto, ma è il monopolio il*

45 Sulla particolare enfasi della centralità dell'ambiente in Costituzione, si veda anche L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 193-195.

46 A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell'utilità sociale*, cit., 3-4.

47 *Ivi*, 5.

48 *Ibid.*

*furto, è il monopolio il danno supremo dell'economia moderna", così invocando "il principio che la legge non debba essere essa stessa a creare dei monopoli" ed affermando che "quando poi i monopoli esistono, indipendentemente dall'opera della legge, noi dobbiamo chiedere che siano soppressi ed eliminati".<sup>49</sup>*

Tale impostazione è oggi certamente corroborata dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea. Questa, infatti, fin dalle sue origini comunitarie, si è concentrata sulle libertà economiche prima ancora che sui diritti fondamentali, tanto che anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza) si concentra ampiamente sulla tutela dei diritti economici, ammettendo anche che la legge possa introdurre limitazioni alle garanzie riconosciute dalla Carta stessa.<sup>50</sup> E, infatti, la logica di intervento pubblico è, nel diritto europeo, sì presente, ma certo non riconducibile ad una forma di avversione o di funzionalizzazione pubblicistica dell'iniziativa economica, quanto piuttosto alla sua regolamentazione in senso concorrenziale e di tutela dei consumatori.<sup>51</sup> Si abbraccia, in realtà, una versione dell'utilità sociale "olistica", dove il mercato stesso, seppur debitamente regolato, è portatore dell'utilità sociale e *"appare oggi sempre più anche un luogo vivo, dove non solo avvengono le contrattazioni ma in cui delle persone fisiche si incontrano e può dunque ragionevolmente considerarsi una formazione sociale ove si svolge la personalità dell'uomo riconosciuta e tutelata dall'art. 2 Cost."*<sup>52</sup>. Una simile impostazione, invero, pare certamente contribuire a far visualizzare il mercato non tanto come un contraltare dell'utilità sociale, quanto piuttosto (a debite condizioni) come una imprescindibile componente della stessa.

Ora, fatta questa breve analisi non solo giuridica, ma anche filosofico-economica dell'utilità sociale e del mercato, pare a chi scrive che siano divenuti oramai evidenti le connessioni tra il concetto di utilità sociale e quella che abbiamo provato a definire come "utilità ambientale". Difatti, se si accetta che il mercato regolato possa essere visto come un ambiente che contiene in sé i presupposti dell'utilità sociale e che contribuiscono al pieno sviluppo della personalità umana, va da sé che il mercato dovrà altresì porsi in raccordo con la tutela ambientale che, come abbiamo evidenziato, ricade sotto la clausola costituzionale della "utilità sociale". In buona sostanza, viene da ipotizzare come, in una moderna economia regolata, l'ambiente

<sup>49</sup> Sui punti, si richiama l'intervento di EINAUDI, nella seduta antimeridiana di martedì 13 maggio 1947, 3938-3939, dell'Assemblea Costituente.

<sup>50</sup> M. F. RUSSO, *Libertà di iniziativa economica e dignità della persona umana*, in *magistraturaindipendente.it*, 2017, 1-3.

<sup>51</sup> *Ibid.*; *Libertà di iniziativa economica privata*, in *www.treccani.it.*; sul punto si segnala l'intervento di RUINI nei lavori dell'Assemblea Costituente della seduta antimeridiana di martedì 13 maggio 1947, 3936, che afferma: *"La parola <<piano>> è per alcuni un feticcio, per altri uno spauracchio. Non deve essere né l'uno né l'altro. Voler negare che vi siano nella vita economica piani è un assurdo. Piano non significa soltanto piano integrale, coattivo (...) che sopprima l'iniziativa privata. Nella nostra Costituzione abbiamo messo che l'iniziativa economica privata è libera. Evidentemente un piano che sopprimesse l'iniziativa privata non è ammissibile."*

<sup>52</sup> M. F. RUSSO, *Libertà di iniziativa economica e dignità della persona umana*, cit., 6.

economico (il mercato) e quello naturalistico e paesaggistico debbano integrarsi in un unico ideale spazio, dove la personalità umana possa trovare espressione in tutti i nuclei essenziali della sua dignità: spirituale, economica, lavorativa e di rapporto con il paesaggio.

E, invero, tale impostazione sembra essere confermata da tutta la legislazione e le politiche nazionali ed europee in materia di economia circolare, sostenibilità e *green* (o *blue*) *economy*, menzionate all'inizio del presente contributo. In particolare, con il termine "economia circolare" si allude alla *"trasformazione dell'attuale sistema economico "lineare" di produzione e consumo (estrai, produci, consuma e getta) in un nuovo sistema "circolare" (estrai, produci, consuma e riproduci), basato su un modello di sviluppo industriale il cui obiettivo è quello di preservare e mantenere il più a lungo possibile il valore dei prodotti e dei materiali nell'economia, riducendo al contempo la generazione di rifiuti non riciclabili, nonché l'eccessivo consumo di risorse primarie."*<sup>53</sup>. Tale sistema è considerato un *"pilastro della green economy"*<sup>54</sup>. Talché, dalla definizione testé data, si intuisce chiaramente il nesso di mutuo beneficio tra mercato e ambiente: in definitiva, entrambi mirano ad un più efficiente impiego delle risorse.

D'altronde, non sorprende che la conferma di tale visione venga dell'Unione Europea, dove diritti economici e diritti fondamentali hanno da sempre convissuto su un piano assai più paritetico rispetto alla nostra Carta fondamentale. A questo riguardo, basti prendere con riferimento quanto si legge in una Comunicazione della stessa Commissione europea, ove, facendo riferimento al *Green Deal europeo* e al concetto di *blue economy*, si afferma: *"Il Green Deal europeo invita a trasformare la nostra economia in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che elimini gradualmente le emissioni nette di gas a effetto serra e tuteli il capitale naturale dell'UE. Il piano per la ripresa europea punta a promuovere la transizione verde e digitale e rendere l'economia europea più equa, più resiliente e più sostenibile per le generazioni future. L'economia blu dell'Unione europea può contribuire a conseguire gli obiettivi di questa duplice sfida: se avviata su un percorso più sostenibile, diventerà una fonte di azioni e di idee in grado di creare innovazione, stimolare una ripresa rapida e duratura e proteggere il nostro pianeta."*<sup>55</sup>.

È evidente, pertanto, come il contesto delle moderne politiche legislative – il cui indirizzo il legislatore costituzionale ha cercato di recepire con la riforma del 2022 – non veda tanto il tentativo di apporre nuovi vincoli all'iniziativa economica privata, sacrificandola in nome dell'ambiente, quanto piuttosto di portare nel mercato le prospettive di crescita legate all'ambiente stesso, con mutuo beneficio di entrambi gli

<sup>53</sup> Camera.it\_XVII Legislatura\_Temi dell'attività parlamentare\_Green economy.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> COM (2021) 240 final, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle regioni su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE. Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile*, 1.

“ambienti” (economico e naturale). In buona sostanza, l’ambiente da limite diventa opportunità, come espressamente affermato nella Comunicazione della Commissione sopra citata: *“L’idea ormai superata dell’antagonismo tra protezione dell’ambiente ed economia viene progressivamente sostituita dalla consapevolezza che, soprattutto nel settore marittimo, gli interessi ambientali e quelli economici sono intrinsecamente correlati”*<sup>56</sup>. D’altronde, ciò si confà con l’analisi che è stata proposta dell’evoluzione delle politiche legislative in materia di industria e inquinamento: da un’economia fondata sull’indiscriminato sfruttamento delle risorse, senza alcuna attenzione per la tutela ambientale ed il corretto smaltimento dei rifiuti (c.d. *red economy*), si è passati a un’impresa che subisce il costo della tutela ambientale etero-imposta dal legislatore (c.d. *green economy*), sino ad arrivare all’economia in cui l’ambiente diviene un *“driver dello sviluppo economico ed istituzionale”*, non venendo più percepito come limite, ma piuttosto come elemento di promozione (c.d. *blue economy*)<sup>57</sup>.

Infine, come non citare seppur brevemente l’appena annunciato piano di *REPowerEU*, nato per sostenere e rilanciare l’economia del mercato europeo, a seguito delle violente perturbazioni causate dalle recenti crisi pandemiche e, ora soprattutto, belliche. Difatti, in questo caso si parla sì di un “piano”, ma non certo di una forma di programmazione volta a privare l’impresa del suo spirito vitale. Tutt’altro: l’ambiente (già di per sé da tutelare) trova ragione d’essere come *booster economico*, mirando la politica europea ad *“accelerare drasticamente la transizione verso l’energia pulita e di aumentare l’indipendenza energetica dell’Europa da fornitori inaffidabili e da combustibili fossili volatili”*, consentendo *“all’industria e ai trasporti di sostituire più rapidamente i combustibili fossili per ridurre le emissioni e la dipendenza.”*<sup>58</sup>. In questo senso, la nuova impostazione dell’economia ambientalista pare potersi sussumere non solo nell’art. 41 Cost., come novellato e sin qui interpretato, ma pure nell’ottica dell’art. 9 della Carta costituzionale al quale, per effetto della medesima Legge costituzionale n. 1/2022, è stato aggiunto il seguente periodo: *“Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. (...)”*<sup>59</sup>. Pare, insomma, che la riforma costituzionale non voglia tanto disequilibrare il rapporto tra valori economici e ambientali, quanto evidenziare come l’attuale utilità sociale non possa esimersi dal considerare quale tipo di economia sia sostenibile per (e dalle) future generazioni: laddove un’eccessiva libertà delle generazioni di oggi non può spingersi al punto di limitare quella delle generazioni future, consumandone le

---

56 Ivi, 2.

57 F. DE LEONARDIS, *Ambiente e Costituzione economica*, in *Il diritto dell’economia*, 2019, 4-5.

58 ec.europa.eu\_ REPowerEU: energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili per l’Europa.

59 Legge costituzionale n. 1 dell’11 febbraio 2022, art. 1.



risorse<sup>60</sup> e, pertanto, deprivandole della capacità di fruire dell'ambiente in senso sia globale: sia spirituale che economico.

#### 4. Considerazioni conclusive.

Traendo le debite conclusioni, pare che l'attuale contesto storico ed economico abbia, gradualmente e costantemente, condotto all'indiscussa centralità dell'ambiente all'interno del dibattito politico e legislativo (finanche costituzionale). Tale sempre maggiore visibilità è stata rispecchiata dalla novellata posizione della tutela ambientale nelle disposizioni costituzionali a seguito della Legge costituzionale n. 1/2022, che ha fatto sorgere il quesito se le modifiche apportate all'art. 41 Cost. con la Legge testé citata possano essere lette come una rivoluzione della gerarchia dei valori costituzionali oppure come la più mite apposizione di un "marchio verde" (così come descritto da Cabazzi e Cassetti) su un assetto già insito nella Carta costituzionale.<sup>61</sup>

La risposta al suddetto interrogativo passa necessariamente attraverso argomenti trasversali all'analisi giuridica, costituzionale, politica ed economica. Quanto qui si sostiene è che le spinte ambientaliste recepite in Costituzione, nelle forme e nei termini consacrati dalla Legge costituzionale n. 1/2022, sarebbero valse a specificare il tradizionale e secolare concetto di "utilità sociale" (di cui all'art. 41 Cost.), enucleandone una fattispecie che qui si è cercato di descrivere con l'espressione "utilità ambientale". In particolare, tale ultimo sintagma manifesterebbe l'odierna particolare enfasi e centralità della tutela ambientale, quale imprescindibile elemento dello sviluppo della moderna società e, quindi, non sottacibile voce dell'utile sociale. Segnatamente, si intende come la "utilità ambientale" non si sia spinta oltre al nucleo polisemantico della clausola sulla "utilità sociale", ma abbia voluto esprimere l'urgenza di istanze già sottese alla stessa.

Il risultato sarebbe una visione dell'utile sociale tale per cui il mercato e l'ambiente si fondono in una prospettiva di ineludibile e mutuo beneficio, dovendo il mercato sostenere e promuovere l'ambiente: sia per non sottrarne la fruibilità alle future generazioni, sia per far fronte alla scarsezza di risorse da cui il mercato stesso è attanagliato. I due "ambienti", naturale ed economico, non si porrebbero in ottica gerarchica, ma di co-essenzialità e mutua assistenza: rispecchiando tanto le logiche

60 Su tale visione "inter-generazionale" dei diritti fondamentali, si veda l'articolato ed approfondito contributo di D. PORENA, <<Anche nell'interesse delle generazioni future>>. *Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2022; così come, per approfondire il principio di sostenibilità, sempre D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2018.

61 Si invita a leggere, tra gli altri, i contributi di: R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, cit., 59; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, cit., 199; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, cit., 15ss..

economiche del mercato europeo, quanto il piano personalistico di sviluppo umano che è l'asse portante della nostra Carta fondamentale.

In buona sostanza, la novella costituzionale del 2022 non sembra voler stravolgere l'immutabile (ma elastico e lungimirante) impianto costituzionale, quanto porre una logica di indirizzo e promozione verso forme di equilibrio tra ambiente ed impresa che si rivelino più idonee allo sviluppo sostenibile della moderna società economica, secondo una prospettiva evolutiva di – ancora oggi – utilità sociale.