

Rivista N°: 4/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 27/11/2023

AUTORE: Camilla Buzzacchi*

ATTIVITÀ ECONOMICHE E AMBIENTE NEL PRISMA (O MANTRA?) DELLA «SOSTENIBILITÀ»

ECONOMIC ACTIVITIES AND THE ENVIRONMENT IN THE PRISM (OR MANTRA?) OF 'SUSTAINABILITY'.

Sommario: 1. Costituzione, ambiente e modello di sviluppo economico – 2. L'ambiente da ambito di competenza a bene da proteggere – 3. L'ambiente come limite all'attività economica dei privati e criterio di indirizzo della produzione di ricchezza – 4. I rapporti tra principi: iniziativa economica e ambiente in una prospettiva di bilanciamento – 5. L'art. 41 Cost. per una nuova politica industriale?

1. Costituzione, ambiente e modello di sviluppo economico

La revisione operata con la l. cost. n. 1/2022 nei confronti di due disposizioni di per sé poco omogenee – e, anzi, dai contenuti piuttosto «lontani» – offre l'opportunità di riflettere sul mutamento di prospettiva che indubbiamente risulta se si volge l'attenzione al tema del sistema economico e delle logiche connesse alla creazione della ricchezza.

Il fenomeno della fabbricazione ed elaborazione del composito insieme di beni e servizi destinati ad una circolazione, e funzionali al soddisfacimento delle più diverse esigenze umane, avviene nell'ordinamento repubblicano secondo le leggi di un'economia di mercato, il cui funzionamento – come in tutti i Paesi del capitalismo avanzato – risponde a meccanismi e dinamiche sempre più complessi e sofisticati. Il catalogo di attività di materiale costruzione di beni, di organizzazione ed erogazione di servizi e – in sintesi – di generazione di valore economico costituisce un processo imponente che caratterizza la comunità nazionale, e per effetto della revisione in esame tale fenomeno è chiamato a tenere conto dell'«interesse» che

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca.

implica la preservazione dell'ambiente, inteso come «bene» a cui la Costituzione dà ora un riconoscimento espresso¹. Da qui si coglie il nesso tra le due disposizioni novellate – gli artt. 9 e 41 – nelle quali ricorre il richiamo a tale bene, verso il quale l'universo multiforme della produzione economica non dovrebbe più esimersi dal dimostrare attenzione, con l'adozione di azioni e misure conseguenti volte ad assicurare che i meccanismi di generazione ed accrescimento del valore economico non vadano a sacrificare o alterare aspetti e manifestazioni della realtà naturale.

Se dunque le considerazioni che seguono sono indirizzate principalmente a individuare gli effetti che la modifica dell'art. 41 Cost. comporta, diventa imprescindibile partire però dall'art. 9 Cost., nel quale è stata operata un'aggiunta di rilievo, introducendo espressamente il bene «ambiente» – declinato anche in termini di «biodiversità» e di «ecosistemi» – e specificando che la sua tutela, affidata alla Repubblica, deve trovare realizzazione «anche nell'interesse delle future generazioni».

La «virtù» della novella costituzionale non risiede solamente nell'aver costituzionalizzato la categoria dell'«ambiente» – che veniva già dedotto da copiosa giurisprudenza amministrativa e costituzionale dalla nozione di «paesaggio»², ma anche dall'interpretazione della materia esclusiva assegnata allo Stato dall'art. 117, co. 2 Cost. – bensì di averla posta in correlazione con l'obiettivo della «sostenibilità», che implica una dimensione temporale che è decisiva. La sostenibilità rimanda infatti ad una prospettiva di persistenza e di durata, che coinvolge il piano del tempo e costringe a proiettare l'impegno di istituzioni e società nei confronti di un «futuro», del quale ciascuna generazione deve assumersi la responsabilità.

La «qualità» della sostenibilità accolta in Costituzione è costituita proprio dalla parallela modifica dell'art. 41³: in questa disposizione vengono individuati nuovi ed ulteriori limiti, rispetto a quelli già esistenti, all'attività economica dei privati, e vengono altresì raffigurati anche fini ambientali – oltre a quelli sociali – che possono dare luogo a poteri di indirizzo del legislatore nei confronti di tutta la produzione di beni e servizi, di operatori sia pubblici che privati. Il valore della revisione del 2022 nel suo complesso appare pertanto quello di focalizzare con precisione la fonte principale di criticità per le risorse ambientali – il modello di sviluppo economico

¹ L'interesse della letteratura per l'«ambiente» ha dato luogo ad una produzione scientifica ponderosa: verrà richiamata in parte nelle note che seguono, in relazione alle singole questioni che richiedono specifici rinvii ai diversi studi, rinunciando dunque a ricostruire decenni di apporti dottrinali, che compaiono nella saggistica a cui si fa riferimento. Il recentissimo saggio di S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in questa *Rivista*, 3, 2023, è un prezioso compendio di questioni sostanziali e della nutrita schiera di autori che si sono misurati con la tematica ambientale.

Pare importante segnalare una lettura a sé che è stata compiuta della «natura» e dell'«ambiente»: Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano, 2020, individua nella realtà naturale nella quale si svolge la convivenza umana la fonte di legittimazione del potere. Un tale approccio è emblematico di quanto questo interesse abbia focalizzato l'attenzione della scienza giuridica e stimolato modalità originali di interpretazione del rapporto tra l'essere umano e ciò che lo circonda.

² A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969.

Più recentemente si rinvia a F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, in questa *Rivista*, 3, 2023.

³ L'autorevole riflessione di M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in questa *Rivista*, 2, 2023, offre un quadro ampio della genesi della revisione e delle posizioni della dottrina.

a cui la Repubblica aderisce – e di pretendere da istituzioni e società che le finalità di preservazione dell'ambiente⁴ siano oggetto di specifiche politiche ed azioni, idonee anche ad incidere in senso limitativo sulle libertà economiche tipiche del sistema capitalistico dell'economia di mercato.

Un breve accenno alle origini della sensibilità per comportamenti umani «sostenibili» può aiutare a inquadrare proficuamente l'oggetto dell'analisi che segue. La questione dell'uso sostenibile delle risorse ambientali risale al secolo XVIII nel contesto del sistema economico dell'Europa centrale, fondato su attività di agricoltura ed estrazione mineraria, con intenso consumo di legname da foresta. Il sovrintendente alle miniere dell'amministrazione della Sassonia Hans Carl von Carlowitz ha per la prima volta in quell'epoca usato il termine *Nachhaltigkeit* – e soprattutto elaborato il concetto, avviando così la riflessione – che deriva dalla preoccupazione di impiegare le risorse naturali in maniera tale da non esaurirne irreparabilmente la consistenza.

Von Carlowitz ha avuto il merito di sviluppare questa consapevolezza in un manuale del 1713, che si è presentato fortemente innovativo ed è stato dedicato alla materia forestale – *Sylvicultura Oeconomica oder Anweisung zur wilden Baum-Zuch* – denunciando i pericoli insiti in un fenomeno a cui già allora si assisteva: quello della deforestazione e del disboscamento, a cui l'estrazione mineraria contribuiva in misura ingente, impiegando significativi quantitativi di legname. Il pregio del manuale è stato anche quello di esporre per la prima volta un approccio scientifico applicato ad un ambito – quello forestale – che costituiva un rilevante tassello del mondo naturale ma, al tempo stesso, rappresentava una risorsa fondamentale per l'economia dell'epoca. Così facendo si è data evidenza alla connessa problematica della «sostenibilità», introdotta come prospettiva non contingente per il suo intrinseco carattere di concetto che attraversa il tempo: da quel momento, infatti, la logica della «sostenibilità» è stata gradualmente sviluppata, fino a divenire principio irrinunciabile – quasi un *mantra* – nella cultura non solo giuridica delle società attuali. Pare importante segnalare che la prospettiva che contraddistingue in maniera peculiare la «sostenibilità» è che essa si fonda sulla chiave di lettura della durata e della persistenza, che attesta una coscienza per l'evoluzione futura, per la diacronia e la successione degli eventi, con un'implicita embrionale cognizione anche della dimensione dei diritti.

Durante l'Ottocento della rivoluzione industriale la criticità di un sistema economico capace di deteriorare l'ambiente circostante si è posta in misura crescente all'attenzione delle società europee, che tuttavia hanno maggiormente confidato sulle potenzialità del progresso

⁴ M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2022, p. 128, osserva che «a dispetto dell'assenza di riferimenti espliciti all'ambiente nel testo originario della Costituzione del 1947 e della successiva comparsa della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" solo come materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato con la riforma costituzionale del 2001 all'interno dell'art. 117 Cost., costituisce un punto fermo unanimemente riconosciuto la circostanza che, almeno a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso, si sia formato e consolidato un vero e proprio diritto costituzionale dell'ambiente di matrice giurisprudenziale soprattutto per opera delle diverse centinaia di pronunce della nostra Corte costituzionale intervenute in materia».

Posizione particolarmente critica verso la revisione costituzionale è stata manifestata da vari studiosi, e pare utile rinviare alla completa ricostruzione di tali posizioni compiuta da M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41*, cit., p. 66, nella nota 44.

umano, che avrebbe potuto dominare anche gli effetti meno auspicabili di una produzione e di modelli di insediamento umano, che promettevano di minacciare gli equilibri naturali. Il degrado ambientale era già riconoscibile, tanto è vero che con il darwinismo è stato coniato il termine «ecologia» in stretto collegamento con l'approccio evoluzionistico: tuttavia la cultura positivista, con la sua forte valorizzazione delle virtualità della scienza, non poteva ammettere rallentamenti al cammino delle innovazioni, che è stato poi invece messo in crisi dai conflitti mondiali del Novecento.

È stato necessario superare tali passaggi bellici drammatici, e la faticosa ricostruzione degli assetti economici e sociali che è seguita, per giungere ad una diversa consapevolezza. Solo a partire dagli anni Sessanta e Settanta dello scorso secolo è stato possibile vedere sorgere un movimento di opinione – di scienziati e intellettuali, nonché dei primi attivisti – finalmente critico rispetto al modello di sviluppo, e capace di riconoscere le sue ripercussioni irreparabili in termini di erosione delle risorse ambientali e, di riflesso, di compressione di orizzonti di giustizia sociale sia nel presente che in un futuro, di cui ci si comincia a preoccupare e a fare carico. Il termine «ambiente» è infatti entrato nel linguaggio comune e ha assunto una sorta di normatività: con la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano tenutasi a Stoccolma nel 1972 si è posta definitivamente l'attenzione alla salvaguardia delle risorse naturali come passaggio obbligato per migliorare le condizioni di vita dei viventi e delle persone future. L'avanzamento rappresentato da questo evento è duplice, nella misura in cui si è compreso anzitutto che l'obiettivo da raggiungere richiedeva una collaborazione internazionale; e secondariamente che il modello economico dei Paesi avanzati doveva necessariamente declinarsi diversamente, per assicurare livelli di vita degni dei soggetti umani sia del presente che delle successive generazioni. La formula dello «sviluppo sostenibile», consacrata dal Rapporto *Our common future* della commissione delle Nazioni Unite presieduta dalla laburista e medico norvegese Gro Harlem Brundtland nel 1987, ha ben tradotto questo impegno⁵, recando in sé la tensione tanto verso la protezione dell'«ambiente» – che è evidentemente elemento irrinunciabile della sostenibilità – quanto quella verso le aspettative, se non veri e propri diritti, dei posteri⁶, ai quali non devono essere sottratti beni naturali, che un sistema di produzione indifferente al creato rischia di compromettere. Il primo obiettivo perseguito dal Rapporto Brundtland riguardava le disparità di sviluppo non solo economico, ma più in generale in tema di soddisfacimento dei bisogni di base, tra aree del mondo, a fronte dell'evidenza di differenziali di modelli di vita e di livelli di benessere, che apparivano inaccettabili in una visione ormai mondiale dei destini dell'uomo; ma il suo apporto carico del maggior significato simbolico è rappresentato dalla nozione di «sviluppo sostenibile», che è stato così declinato:

⁵ La dottrina italiana di taglio amministrativistico è stata particolarmente sensibile alla svolta della sostenibilità: cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

⁶ Si rinvia a F. G. MENGA, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana*, in *Biolaw Journal*, 2, 2022.

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

- the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and*
- the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs⁷.*

Nell'innovazione recepita in Costituzione nel 2022 le due traiettorie della protezione dell'«ambiente» e delle aspettative – se non veri e propri diritti – dei posteri sono gli elementi destinati a riflettersi sulla disciplina delle libertà economiche e del modello di produzione. L'art. 9 porta all'attenzione generale l'ambiente ormai in maniera esplicita e materiale⁸, e impedisce di considerarlo solo in una prospettiva sincronica: il riferimento alle generazioni future impone di effettuare un uso dell'ambiente che ne garantisca la durata e la persistenza come fin da von Carlowitz, con la sua grave preoccupazione per una silvicoltura responsabile, era stato messo in evidenza. Dunque, la cifra che si presenta più promettente dell'intervento sulla Costituzione del 2022 appare quella di un'apertura a comportamenti di solidarietà e responsabilità⁹, che nell'art. 41 revisionato discendono dalla circostanza che «ambiente» e «salute» vadano ad arricchire di significati la clausola elastica dell'utilità sociale. Tali nuovi significati dell'utilità sociale interpellano anzitutto l'operatore economico in vista di un *modus operandi* responsabile: ma in più, i «fini ambientali» affiancano i fini sociali in qualità di parametro idoneo a connotare un più ambizioso intervento dei pubblici poteri nell'economia, la quale è destinata ad essere sottoposta ad un indirizzo che non si limita a preservare le risorse naturali per il presente, ma si prodiga a garantirne la conservazione anche per l'avvenire.

2. L'ambiente da ambito di competenza a bene da proteggere

Già dal 2001 il lemma «ambiente» era stato accolto nella Costituzione¹⁰, e la dottrina aveva attivamente contribuito a riflettere sulla portata dell'espressa considerazione rispetto a

⁷ United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development Our Common Future*, 1987, p. 37.

⁸ Cfr. le riflessioni di L. M. TONELLI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione: tra vecchie problematiche e recenti proposte di riforma dell'art. 9 Cost.*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 4, 2020.

⁹ Si veda la recente attenzione a questi profili di diverse opere di D. PORENA: *Il 'rango' del principio dello sviluppo sostenibile nella gerarchia delle fonti del diritto*, in *Federalismi*, 15, 2016; ID., *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; ID., *Giustizia climatica e responsabilità intergenerazionale*, in questa *Rivista*, 3, 2023.

¹⁰ Per la parte che segue si vedano vari commenti recenti alla revisione costituzionale: R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi*, 11, 2022; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi*, 4, 2022; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021; ID., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit.; E. DI SALVATORE, *Brevi riflessioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, 1, 2022.

tale bene nella Carta fondamentale¹¹. L'elemento da evidenziare, con riferimento alla revisione del Titolo V, è che in esso l'ambiente era stato recepito in qualità di competenza nel riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni¹². Si era trattato di una costituzionalizzazione volta, pertanto, a delimitare ambiti di attribuzioni, senza che venissero valorizzate le finalità che le politiche per l'ambiente, affidate allo Stato, potevano perseguire. In più la scelta di riservare al livello nazionale la tutela dell'ambiente aveva immediatamente sollevato un significativo contenzioso davanti al giudice delle leggi, che gradualmente aveva infatti esteso la titolarità della cura dell'ambiente anche alle amministrazioni regionali¹³: è dunque progressivamente prevalso l'indirizzo per effetto del quale anche alle Regioni spetta prodigarsi per la tutela ambientale, ed anzi la loro potestà legislativa in materia è senz'altro legittima nella misura in cui vada a rafforzare la protezione offerta al contesto ambientale.

In più si può ritenere che l'art. 117, co. 1, Cost., che impegna Stato e Regioni al rispetto dei vincoli del diritto internazionale ed europeo, non possa che fondare un impegno a conformarsi alle tante norme della comunità internazionale e dell'Unione europea che, con largo anticipo rispetto al diritto italiano, hanno da tempo già indicato obblighi e traguardi da conseguire per la salvaguardia ambientale.

Ma un insieme di fattori rendono ben più incisiva la revisione del 2022.

Nell'art. 9 la tutela dell'ambiente non è più un mero ambito di competenza. Assume piuttosto i caratteri di un bene, che viene anzitutto declinato utilizzando nozioni più specifiche: la biodiversità e gli ecosistemi. Appare evidente l'intenzione di una qualche forma di tecnicità, che conduce a ragionare sull'ambiente in maniera non semplicistica: la sua salvaguardia richiede ormai competenze e saperi specializzati; ed esige altresì diversificati approcci ed interventi, per l'estrema frammentarietà delle realtà che ricadono nel perimetro della categoria totalmente lata dell'ambiente. La revisione costituzionale ne dimostra consapevolezza¹⁴.

Collocato nell'art. 9, il compito di tutelare il contesto naturale che accoglie la famiglia umana assume la valenza di un principio: come gli altri principi fondamentali allineati nelle disposizioni di apertura della Carta fondamentale, anche quello ambientale incorpora i connotati propri delle molteplici pietre angolari su cui si erge la Repubblica. Al pari di altri beni che l'ordinamento deve tenere a suo fondamento, anche la preservazione delle risorse naturali acquista la portata di un interesse la cui cura non può essere compressa.

¹¹ Tanti sono i contributi offerti dagli studiosi. Si richiamano qui alcuni dei più recenti: B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016; S. GRASSI, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: Tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008; ID., *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 3, 2017.

¹² V. G. M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze*, in questa *Rivista*, 3, 2023.

¹³ Corposa è stata la giurisprudenza costituzionale che si è pronunciata su tale contenzioso: cfr. la ricostruzione di P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo*, 1, 2012. Si rinvia inoltre, per una panoramica più aggiornata, al Dossier n. 396 dell'Ufficio Studi del Senato intitolato *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, 2021.

¹⁴ Fin da M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, è stato evidenziato il carattere frammentario e non omogeneo degli interventi idonei ad assicurare la tutela dell'ambiente.

Oltre a configurarsi come bene e principio, il richiamo all'ambiente dell'art. 9 configura un'azione doverosa per la Repubblica¹⁵, da intendersi come insieme delle istituzioni unitamente alla componente della società civile. Tutti i pubblici poteri devono attivamente prodigarsi per garantire la salvaguardia dell'ambiente e la sua preservazione per le generazioni future, benché a tale posizione di doverosità non corrisponda alcun diritto come corrispettivo.

Qui, infatti, è apprezzabile una significativa distanza rispetto ad altre previsioni di «doverosità» contemplate a carico delle istituzioni pubbliche. Lo iato è di tutta evidenza con riferimento ai diritti sociali.

L'art. 32 della Costituzione individua un diritto fondamentale alla salute per ciascun individuo, e a garanzia di ciò impone alle istituzioni di assicurare cure gratuite agli indigenti.

L'art. 34 proclama che la scuola sia aperta a tutti – configurando così un preciso diritto all'istruzione – e per assicurare tale risultato l'art. 33 pretende che la Repubblica detti le norme generali sull'istruzione ed istituisca scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

L'art. 38 prende atto di svariati diritti di cui sono titolari persone incapaci di lavorare e sprovviste dei mezzi per mantenersi, e coerentemente aggiunge la prescrizione che ai compiti necessari per offrire le relative prestazioni provvedano organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

Per ciascuna di queste tre disposizioni – e per i connessi diritti a prestazione ivi tutelati – si potrebbero evidentemente richiamare le tante posizioni e teorizzazioni della dottrina, che ha arricchito con la sua riflessione le sintetiche affermazioni qui espresse. Non potendo riprendere in questa sede il consistente apporto dottrinario, a cui si riconosce il merito di avere consolidato la lettura dei diritti alla tutela della salute, all'istruzione ed alla sicurezza sociale¹⁶, l'obiettivo è ora quello di dare evidenza che nei casi richiamati sono in gioco veri e propri diritti. Al contrario, l'impegno doveroso dello Stato finalizzato a proteggere l'ambiente non dà soddisfacimento ad alcun diritto. Dunque nessun singolo individuo può dirsi nella situazione di vantare una pretesa nei confronti di una qualche istituzione sulla base dell'art. 9 Cost. qualora l'ambiente fosse sfregiato. Tale circostanza porta a immaginare che la giustiziabilità della previsione andrà costruita: sarà compito degli interpreti e degli operatori del diritto individuare i canali di accesso alle sedi giudiziarie per non lasciare che la forte enunciazione dell'art. 9 Cost. rimanga priva di effettività. Aiuta, peraltro, la circostanza già ampiamente segnalata, ovvero che il tema ambientale è ben conosciuto al giudice delle leggi, che se ne è occupato in numerose decisioni attingendo ai molteplici parametri a cui può essere ancorata la salvaguardia dell'ambiente: come si è evidenziato, gli artt. 117, 32 e 9, nella versione antecedente la revisione. Non sarà dunque un'impresa da avviare *ex novo* quella di sollecitare il sindacato della Corte costituzionale rispetto alla violazione del bene «ambiente».

Più incerto rimane il richiamo alle «generazioni future», che difficilmente si può sostenere che rappresentino soggetti capaci di tutelare la situazione soggettiva che sembrerebbe

¹⁵ In particolare con riferimento all'evoluzione del clima cfr. R. BUFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione*, in questa *Rivista*, 3, 2023.

¹⁶ Si rinvia al lavoro di ricostruzione della letteratura in materia effettuato in due lavori monografici: *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, cap. I; e *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, cap. III.

essere loro riconosciuta. Già da tempo nel dibattito dei costituzionalisti è vivo l'interrogativo circa la plausibilità di diritti in capo a soggetti di generazioni che apparterranno al futuro¹⁷, e l'esplicita menzione in Costituzione di una traslazione nel tempo di potenziali diritti rende di nuovo attuale il confronto aperto da anni. A tale proposito, e senza alcuna ambizione di risolvere la *querelle*, pare utile evidenziare che la «sostenibilità» è una categoria non nuova nel testo della norma di vertice del sistema. Fin dal 2012 ve n'è traccia, ed in più di una disposizione: la «sostenibilità» ricorre nell'art. 81 che prevede l'adozione di una legge rinforzata per la disciplina di vari aspetti che concorrono a garantire l'equilibrio di bilancio, tra cui la *sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni*; e nell'art. 97 Cost., che nuovamente chiede alle pubbliche amministrazioni di garantire la *sostenibilità del debito pubblico*¹⁸.

Non manca dunque in Costituzione l'attenzione per i riflessi sui «futuri» che possono derivare da scelte sconsiderate e irresponsabili adottate in un momento precedente, e che nella fase della loro assunzione avevano prodotto dei benefici, che non solo non sono suscettibili di protrarsi nel futuro, ma verosimilmente si convertiranno in conseguenze ampiamente indesiderabili. Se si ragiona sul debito degli artt. 81 e 97, la preoccupazione della Costituzione è volta ad evitare che figli e nipoti di chi ora ricorre ai mercati finanziari debbano farsi carico della restituzione di risorse monetarie che hanno sostenuto servizi e benefici per chi li ha preceduti, e non potranno tradursi per loro in prestazioni o beni. L'iniquità di questo scenario è piuttosto chiara e la Costituzione è netta nel condannare un impiego delle risorse finanziarie che produca tale distorsione: impone pertanto alle pubbliche amministrazioni di valutare ponderatamente in quale misura calcolano di poter restituire il debito che intendono accumulare, dando come criterio quello della sostenibilità. Non è da contrarre quel debito che si presume non sorretto dalle condizioni necessarie per essere ripagato: il valore che emerge da tale regola è il rispetto nei confronti dei membri della società a venire, che possono pretendere di essere trattati secondo le medesime ragioni di equità che valgono in una dimensione sincronica tra i consociati di uno stesso corpo sociale.

Ma anche altre politiche implicano ormai precise valutazioni circa le conseguenze verso i discendenti della nostra attuale società: quella previdenziale in particolare non può oggi essere congegnata senza calcolare come garantire le aspettative di chi attualmente è inserito nel mercato lavorativo e che vanterà la pretesa – un vero e proprio diritto, in questo caso – di ricevere l'erogazione monetaria al termine della sua vita da soggetto occupato¹⁹. Ma la stessa politica occupazionale, che gli artt. 1 e 4 Cost. delineano come impegno necessario e prioritario delle istituzioni di governo, deve oggi essere progettata e valutata immaginando scenari

¹⁷ L'attenzione per i diritti delle generazioni future era stata già manifestata nel lavoro di R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2008, ma anche oggetto di perplessità: cfr. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, cit.

¹⁸ Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, Rassegna 4, 2016; e *Spesa ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2016.

¹⁹ Si rinvia alla solida analisi di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Lavoro, previdenza e rapporti intergenerazionali*, in F. Pizzolato, C. Buzzacchi (a cura di), *Una Repubblica fondata sul lavoro?*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2023. Cfr. anche C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione. La cifra smarrita*, Franco Angeli, Milano, 2022, pp. 70 ss.

futuri, che potrebbero vedere cambiare radicalmente le tipologie di occupazione e le modalità di svolgimento del lavoro: anche in questo caso ai governanti è ormai richiesto di pensare con lungimiranza, riuscendo a sviluppare previsioni sulla rapida evoluzione delle mansioni di vari settori, dove la rivoluzione tecnologica determinerà comparsa di competenze nuove ed esaurimento di alcune ormai obsolete²⁰. Ancora, l'invecchiamento della popolazione condurrà verosimilmente ad una radicale torsione della spesa pubblica, con ingenti risorse e servizi da destinare alla maggior componente anziana della comunità nazionale: ma simili movimenti delle destinazioni di spesa inevitabilmente si ripercuoteranno sui servizi a favore delle giovani generazioni che ancora devono affacciarsi sulla scena della società, e che rischiano di non avere un livello di *welfare* analogo a quello fruito da chi li ha preceduti. In definitiva, la funzione politica non può oggi disinteressarsi delle trasformazioni che incombono, e che richiedono un governo dei processi evolutivi che non porti ad affrontare senza l'adeguata preparazione contesti in cui il diritto dei «futuri» venga sistematicamente sacrificato per le pretese dei «presenti».

Analoga logica si può applicare all'affermazione dell'art. 9 Cost.: un rapporto intergenerazionale ispirato all'equità comporta che una risorsa preziosa per tutti gli esseri viventi, quale è l'ambiente che ci circonda, non venga consumato in maniera irresponsabile in una finestra di tempo così stretta da recare benefici ad un numero limitato di persone.

Se dunque non è decisivo risolvere la questione se le generazioni future siano – o meno – titolari di diritti, conta registrare il cambio di passo nella nuova attenzione che viene esplicitata verso il rapporto tra generazioni. Lasciando a dibattiti eminentemente tecnici il quesito circa la titolarità di diritti non esercitabili nel tempo presente, la dimensione che risulta in ogni caso valorizzata è quella della responsabilità. Che si tratti di risorse finanziarie o di risorse naturali, l'indirizzo fatto proprio dalla Costituzione nel nuovo secolo è quello di una responsabile preoccupazione reciproca tra i consociati, anche a beneficio di quelli che non traggono vantaggi *hic et nunc*, bensì subiranno gli effetti di politiche che attraversano il tempo.

Il richiamo nuovamente alla nozione di *mantra*, che nulla ha di giuridico, vuole essere allora manifestazione della consapevolezza che ci si muove su un terreno rispetto al quale è incerta la qualificazione di veri e propri diritti, benché attenta dottrina abbia già offerto convincenti inquadramenti della «sostenibilità costituzionale»²¹. Ma ciò non fa venire meno una forte copertura costituzionale, che può declinarsi secondo altre categorie, quelle sì pienamente giuridiche: la solidarietà e la responsabilità, alla luce delle quali non è più ammissibile ignorare le conseguenze di un impiego dissennato delle risorse ambientali. La solidarietà²², che è richiesta

²⁰ L'intero fascicolo F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI (a cura di), *Una Repubblica fondata sul lavoro?*, cit., è attento a queste questioni.

²¹ Si fa riferimento alla interessante teorizzazione di Q. CAMERLENGO, *La sostenibilità costituzionale: profili teorici e scenari applicativi*, in *Consulta Online*, 1, 2023.

²² Per una riflessione sulla portata della solidarietà in Costituzione si rinvia ad alcuni recenti lavori: G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in questa *Rivista*, 3, 2021; ID., *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Jovene, Napoli, 2023; P. ZUDDAS, *Principio costituzionale dcì solidarietà e dovere tributario. L'evoluzione dell'Amministrazione finanziaria da strumento a soggetto del rapporto solidale*, Giappichelli, Torino, 2023. Sia consentito ancora il rinvio a C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, cit.

dall'art. 2 Cost., e che comporta l'adempimento di comportamenti doverosi a carico di chi partecipa alla comunità nazionale, si comincia ormai a riflettere nei confronti anche di soggetti che non partecipano ora alla medesima comunità: ma che sconteranno però le conseguenze negative di scelte assunte da coloro che li hanno preceduti, se questi ultimi sono mossi da criteri e valutazioni di indifferenza circa le ripercussioni di decisioni prive – appunto – di «responsabilità». Soprattutto su questo aspetto della responsabilità si ritiene opportuno soffermarsi.

3. L'ambiente come limite all'attività economica dei privati e criterio di indirizzo della produzione di ricchezza

L'art. 9 Cost. non esaurisce la portata innovativa della revisione del 2022 ed è piuttosto dall'art. 41 che emergono le aspettative di cambiamento più rilevanti, se è vero – come segnalato fin dal Rapporto Brundtland – che è il modello di sviluppo il fattore che più minaccia le risorse naturali. La parola «danno», che nell'art. 41 viene usata per raffigurare le possibili conseguenze della libertà di iniziativa economica sui vari beni ivi richiamati, è una chiara conferma del nesso tra circuiti di produzione della ricchezza economica nei sistemi complessi dell'Occidente e menomazioni inferte all'ambiente²³. La particolare pregnanza della nuova formulazione dell'art. 41²⁴ è dovuta alla circostanza che la previsione che l'attività economica dei privati incontri ora il limite del rispetto dei beni della salute e dell'ambiente – ai quali non si può immaginare di recare nocimento nell'esercizio di processi di produzione e di commercializzazione di beni e di servizi – è destinata a incidere in maniera significativa nel sistema economico.

L'orizzonte dell'interesse individuale dell'operatore economico²⁵ – declinabile principalmente in termini di massimizzazione del valore della propria attività – risulta infatti, alla luce di questa integrazione dell'art. 41 Cost., ancora più ancillare al compimento del disegno costituzionale delineato dagli artt. 1, 2 e 3: e riconferma la lettura in termini di «responsabilità», questa

²³ Chiarisce con efficacia questo passaggio M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41*, cit., p. 69.

²⁴ Vasta è la letteratura riguardante questa disposizione: tra gli apporti più significativi si richiamano: A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1971; P. BILANCIA, *Libertà economiche e situazioni giuridiche soggettive*, in *Quaderni della rassegna parlamentare*, 2001; Q. CAMERLENGO, *Costituzione, Economia, Società*, Cacucci, Bari, 2017; L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazione della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino, 1997; ID., *Articolo 41*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018; E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1, 1960; G.B. FERRI, *Concorrenza*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1961; F. GALGANO, *Art. 41*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1982; M. GIAMPIERETTI, *Art. 41*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008; G. MORBIDELLI, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1990; R. NIRO, *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, parte speciale, Cedam, Padova, 1992; F. SAITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea costituente*, Franco Angeli, Milano, 2018; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959.

Vi sono poi specifiche e autorevoli riflessioni sull'economia di mercato in G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1, 1992; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Bari, 1998; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1990; A. PACE, *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in *Pol. dir.*, 2, 1993.

²⁵ Per la parte che segue sia consentito il rinvio a C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione*, cit., pp. 110 ss.

volta espressamente riferita all'impresa. Tale responsabilità appare decisiva perché si possa recuperare un modello delle attività produttive coerente con i valori della Carta fondamentale.

Il richiamo al paradigma dell'*impresa responsabile* sembra d'altra parte ricalcare un filone di studi, ma anche di pratiche e scelte imprenditoriali, che da tempo prospettano un modello per gli attori economici, che appare sempre più insistentemente proiettato a guadagnare per loro un ruolo diverso nel contesto sociale. Il riferimento è alla *corporate social responsibility*, che si presenta come una strategia reputazionale, la cui formulazione si deve a Howard Bowe, che ha teorizzato «l'obbligo degli uomini d'affari di perseguire quelle politiche, di prendere quelle decisioni, o di seguire quelle linee di azione che sono desiderabili in termini di obiettivi e valori della nostra società»²⁶; ed a Edward Freeman, che ha introdotto nuovi attori nel contesto considerato, quei portatori di interesse – gli *stakeholders* – nei confronti dei quali l'attività d'impresa può produrre benefici o danni²⁷. La loro visione si è voluta contrapporre a quella tipica dell'approccio economico-aziendale, rappresentata dalla posizione di Milton Friedman e ben condensata nella nota locuzione che «the social responsibility of business is to increase its profits»²⁸. La visione privatistica della *responsabilità sociale di impresa* implica, dunque, il proposito di tenere conto, nella visione strategica aziendale, di interessi non direttamente connessi con quelli dell'imprenditore: «nel *mission statement* dell'impresa vengono infatti integrate, *su base volontaria*, istanze di natura etico-sociale, al fine di migliorare l'impatto dell'impresa nella comunità in cui essa opera»²⁹.

Tale modello di condotta si è posto fin dalle sue origini con un carattere volontaristico, per effetto del quale le molteplici norme di diritto internazionale – a partire dalle *Guidelines* dell'OCSE per le imprese multinazionali del 1976 fino alla *Norms* della Commissione sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite del 2003 – e ora anche di diritto europeo non sembrano rappresentare l'elemento sufficiente a garantire il comportamento responsabile dei soggetti economici né l'assunzione di specifici impegni. Esse sono idonee a favorire un confronto tra le imprese, che dovrebbe facilitare la diffusione dell'osservanza spontanea di comportamenti eticamente corretti, fino all'adozione di codici etici che – elaborati dalle imprese piuttosto che dagli *stakeholders* piuttosto che congiuntamente – sono fonti di responsabilità reciproche tra gli attori senza che a ciò essi siano obbligati da norme esterne.

Si è qui di fronte ad un fenomeno di convenienza, ovvero quello – dell'operatore economico – di allinearsi a titolo di spontaneo adeguamento a prescrizioni di etica economica: l'obiettivo è la reputazione, ovvero un'esigenza di fiducia che per il soggetto economico è cruciale conquistarsi e conservare. Ciò vale tanto in una dimensione interna – da qui i riflessi della responsabilità sociale d'impresa nei confronti della comunità dei lavoratori, ma anche degli azionisti – quanto in una dimensione esterna, i cui confini sono meno netti da delineare. La molteplicità e l'eterogeneità di *stakeholders* nei riguardi dei quali l'impresa aspira a conquistare

²⁶ H. R. BOWEN, *Social responsibilities of the businessman*, New York, 1953, p. 6.

²⁷ E. R. FREEMAN, *Strategic management a stakeholder approach*, Boston, 1984.

²⁸ F. FRIEDMAN, *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits*, New York Times Magazine, 13 settembre 1970.

²⁹ A. LATINO, *La responsabilità sociale di impresa quale strumento di tutela dei diritti dei lavoratori nel quadro dell'Unione*, in P. Acconci (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa in Europa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, p. 173.

alti livelli di reputazione e di apprezzamento rende la responsabilità sociale d'impresa complessa e variegata, e spinge verso modalità sempre nuove di assunzione di impegno. L'approccio responsabile appare allora un «onere della risposta» inteso come «obbligazione a rendere conto di sé e dei propri atti, davanti a tutti quei soggetti che, se per un verso rappresentano un vincolo, d'altronde ne restano influenzati, qualunque cosa tale influenza possa comportare di buono o cattivo»³⁰.

Ma in queste riflessioni l'interesse va oltre la logica privatistica dell'imprenditore, come del resto l'art. 41 Cost. pretende, laddove richiama a ragioni di utilità sociale. Diventa rilevante comprendere se nelle condotte socialmente responsabili dell'operatore economico sia ravvisabile una funzione di intermediazione e una sorta di affiancamento dei compiti delle istituzioni pubbliche nel soddisfacimento di interessi dei consociati, o se le azioni legate a questa tendenza dei protagonisti del mondo economico – sicuramente in fase di crescente affermazione – siano invece da ricondurre ad una stretta logica di strategia aziendale, che esaurisce i suoi effetti nella dimensione privatistica degli attori della produzione e che non propone una visione pluralistica dell'impresa e della società, ma piuttosto presenta una concezione pur sempre monistica della medesima³¹.

In questa prospettiva, l'oggetto di indagine circoscritto al piano del valore economico, che l'impresa – o comunque gli attori del mercato – persegue, porta a concentrarsi sugli effetti che l'aspirazione ai profitti genera nei confronti di altri beni da tutelare. E ciò si comprende con maggior chiarezza ragionando sull'*impresa irresponsabile*. Essa è identificabile come entità «governata da manager e da proprietari che sono ossessionati dalle immediate *performances* dei listini azionari, non coltivano alcuna identità associativa delle imprese che dirigono, non hanno una pianificazione a lungo termine, investono nella produzione il meno possibile, non hanno la preoccupazione di buone relazioni industriali, concedono a se stessi ricompense astronomiche (fino a 400 volte, e oltre, il salario medio operaio), adottano qualsiasi mezzo per mantenere bassi i salari, si dedicano alla ricerca di rapide plusvalenze mediante acquisti e vendite, aspirano comunque a tassi di profitto giganti – e, poiché i mercati interni hanno rallentato, sempre di più si rivolgono ai giochi di borsa»³².

Al contrario, la coerenza dei soggetti operanti sui mercati dovrebbe consistere – rispetto al quadro costituzionale – nella capacità di produrre ricchezza, ma anche in quella di distribuirla: distribuzione da intendersi in forma mirata, ovvero con l'obiettivo di rendere socialmente utile il meccanismo di generazione di valore aggiunto. Destinando pertanto parte di tale valore alla salvaguardia della condizione di lavoro, alla modernizzazione, alla preservazione

³⁰ Il tema è stato affrontato in C. BUZZACCHI, *La responsabilità sociale d'impresa e la cura di interessi della comunità*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, F. Pizzolato, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Il Mulino, Bologna, 2019.

Cfr. anche L. MORRI, *Storia e teorie della responsabilità sociale d'impresa*, Franco Angeli, Milano, 2009, p. 167.

³¹ Ciò è quanto pone in forma problematica C. ANGELICI, *Divagazioni sulla "responsabilità sociale" d'impresa*, in *Rivista delle società*, 1, 2018, p. 4 ss.

³² F. ROSITI, *La lunga strada di Luciano Gallino*, in *Rassegna Italiana di sociologia*, 1, 2016, p. 139. L'A. osserva che tale indirizzo «è non solo praticato, ma anche pubblicamente giustificato e valorizzato con gli orpelli della *new economy*».

dell'ambiente e anche all'elevazione del contesto sociale in cui è collocata³³. È così in discussione la modalità di produzione e di destinazione della ricchezza, che è generata da processi di creazione di valore, che coinvolgono strutture di persone e di mezzi materiali, che presentano ormai una tale complessità per cui una visione dei profitti in termini di azzardi e di speculazione risulta sempre più inaccettabile. La redditività aziendale non è evidentemente un disvalore, al contrario: ma la sua valorizzazione per finalità che non si esauriscono nelle aspettative individualistiche di chi produce è la sola chiave di lettura che la Carta costituzionale ammette se interessi comunitari devono essere conciliati con quelli dei privati.

Pare fonte di profondi interrogativi una pronuncia, che ha concluso il sofferto iter giudiziario che ha parzialmente dato composizione ad una tragedia non naturale, ma totalmente attribuibile a calcoli umani – errati in buona ma anche in mala fede – che ha colpito il nostro Paese. La sentenza della Corte di Cassazione del 25 marzo 1971 sul disastro della diga del Vajont, che pure ha inflitto sanzioni ai responsabili, si è distinta per una sorta di assoluzione verso le condotte del sistema capitalistico che sono idonee a determinare inaccettabili conseguenze. Essa si è espressa in questi termini: «Il comportamento degli imputati è in linea con la civiltà industriale. È la conseguenza del progresso, che è sinonimo di audacia. È il frutto del mutato temperamento e delle più alte ambizioni dell'uomo, teso all'appagamento di maggiori esigenze, alla ricerca quotidiana di nuovi interessi e di nuove esperienze»³⁴. Così facendo, ha avuto il merito di affermare le cause umane – e non naturali, come sostenuto nei gradi di giudizio precedenti³⁵ – di eventi sciagurati quale quello che aveva colpito il territorio di Longarone nel 1963: e tuttavia le responsabilità del grande capitale e delle spinte per lo sviluppo industriale, sostenuto dalle autorità accademiche, dalla tecnocrazia, dalla burocrazia ministeriale e dalla dirigenza politica, sono state in larga misura attenuate per effetto di una sorta di fascinazione per lo spirito imprenditoriale marchiato da insaziabile ambizione. Un'attività di impresa e di produzione che si manifesti nella sola creazione di valore economico, senza riguardo per le conseguenze sulla salute e sull'ambiente – come da ora dovrebbe avvenire grazie alla revisione dell'art. 41 Cost. – non appare più in sintonia con la cornice costituzionale.

Non solo, ma si aprono ampi spazi per poteri di indirizzo del legislatore, che potrà coordinare le attività pubbliche e private di creazione di ricchezza verso finalità anche ambientali, oltre a quelle sociali che già erano previste. L'universo dell'economia può sicuramente dare un solido contributo al perseguimento di fini sociali e ambientali e di orizzonti di benessere collettivo, pur nel perseguimento degli interessi che sono propri di chi opera nel mercato e ha aspettative di un legittimo arricchimento. Il contributo in questa direzione deve quindi provenire dalle istituzioni dell'economia: riconducibili, queste ultime, da un lato alle imprese – nelle tante forme ormai conosciute – e dall'altro alle strutture amministrative, che incidono sulla materia economica. Esse, che in sistemi di produzione complessi come quelli attuali, sono tante e diversificate, esercitano funzioni di chiara rilevanza e sono con tutta evidenza gli attori ed i

³³ G. BERTA, *Adriano Olivetti secondo Luciano Gallino: l'impresa responsabile e il suo artefice*, in *Studi organizzativi*, 2, 2016, p. 69.

³⁴ Le decisioni furono oggetto di commenti della dottrina a cui si rinvia: S. CANESTRINI, *Vajont: genocidio dei poveri*, in *Democrazia e diritto*, 4, 1970; P. MARTINELLI, *Processo tecnologico e colpa penale: la morale del Vajont*, in *Il foro italiano*, 12, 1971.

³⁵ Cfr. E. LUPI, *Vajont e Agrigento: i nodi della giustizia di classe*, in *Rinascita*, 2, 1970.

motori della crescita materiale del Paese. Ma tale contributo non è frutto di un moto spontaneo e non può essere lasciato alla loro iniziativa e alle loro logiche. Deve essere piuttosto governato e diretto dalle istituzioni della democrazia, in vista del compimento dei tanti interventi pubblici che la Costituzione assegna loro³⁶.

Il discorso fin qui esplorato potrebbe essere sospettato di un rimpianto e di un ritorno all'interpretazione della Costituzione economica che, nei primi decenni di vigenza della Carta fondamentale, era stato coniugato in termini di «funzionalizzazione»³⁷. In una prospettiva ormai rinnovata rispetto a quella che ha prodotto quella lettura, l'orizzonte che si intende ipotizzare è quello di un sistema in cui le dinamiche competitive su cui si fondano i rapporti economici dei privati non esauriscano i loro effetti nella generazione di una ricchezza a favore di questi ultimi, ma realizzino piuttosto anche ulteriori interessi, riconducibili alla sfera collettiva. Lungi dall'argomentare che la revisione costituzionale del 2022 conduca a concepire l'attività economica al servizio di finalità politiche, il nuovo quadro definito dall'art. 41 Cost. conduce a ritenere che «anche» a beneficio del patrimonio ambientale la sfera pubblica possa configurare obiettivi di valore sociale che la compagine di coloro che sono impegnati nella crescita del sistema economico possano rendere raggiungibili, senza che venga lesa il loro diritto ad ottenere la remunerazione del capitale.

4. I rapporti tra principi: iniziativa economica e ambiente in una prospettiva di bilanciamento

Evidenziata la portata innovativa della revisione costituzionale, e segnalate le implicazioni connesse alla valorizzazione del principio della protezione ambientale, il passaggio conclusivo da affrontare è quello della valenza di questo nuovo parametro costituzionale, nei limiti di quanto osservato circa la preesistenza di un'attenzione nella Carta fondamentale per il bene delle «risorse naturali»³⁸.

Il primo aspetto da tenere in considerazione è quello della giustiziabilità, ovvero della possibilità di ricorrere agli artt. 9 e 41 in sede di giudizio di costituzionalità. Dal momento che si è però precedentemente osservato che la giurisprudenza costituzionale non ha affatto ignorato il bene dell'ambiente nel passato, e lo ha fatto con grande anticipo rispetto alla revisione costituzionale, si può in fondo già dare per pacifico che l'esplicitazione dell'interesse ambientale rappresenterà un più solido parametro per il giudice delle leggi.

³⁶ Cfr. ancora C. BUZZACCHI, *Reddito e Costituzione*, cit., p. 186.

³⁷ Dottrina autorevole, di taglio pubblicistico e privatistico, si è misurata su questa chiave interpretativa: A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, cit.; ID., *Le trasformazioni della impresa di fronte alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1977; P. BARCELLONA, *Programmazione e soggetto privato*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, Giuffrè, Milano, 1971; U. BELVISO, *Il concetto di «iniziativa economica privata» nella Costituzione*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1961; E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata*, cit.; L. MICCO, *Lavoro e utilità sociale nella Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1966; U. NATOLI, *Limiti costituzionali della autonomia privata nel rapporto di lavoro. Introduzione*, Giuffrè, Milano, 1955; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit.

³⁸ L'interrogativo è al centro dell'analisi di E. JONA, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente*, in *Federalismi*, 2, 2023.

Ma va altresì ricordato che proprio quest'ultimo ha avuto modo di chiarire che non ci può essere alcuna primazia di un certo valore rispetto ad altri beni costituzionali: non ha quindi ragione di affermarsi la convinzione che l'ambiente possa assumere i connotati di un valore preminente rispetto ad altri, destinato comunque a prevalere quando sia necessario effettuare il bilanciamento di una pluralità di interessi.

La sent. n. 85/2013 – che si è per la prima volta pronunciata sulle vicende che hanno drammaticamente interessato l'impresa Ilva – ha escluso che possa verificarsi la c.d. «tiran- nia» dei valori costituzionali, e di alcuni in particolare nei confronti di altri: «Tutti i diritti fonda- mentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è pos- sibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri»³⁹. Al di là della circostanza che l'ambiente, in quella decisione, era stato interpretato soprattutto come «ambiente salubre», ricavabile dall'art. 32, l'apporto di chiarezza di quella pronuncia è stato il netto rifiuto dell'esistenza di una gerarchia rigida e assoluta di valori nell'ordinamento giuridico italiano. Si è piuttosto affermato che tutti i diritti fondamentali contenuti nella Costituzione sono tra loro reciprocamente connessi, e convivono in una logica di sistema che impedisce di con- siderarli isolatamente. I diritti entrano inevitabilmente in conflitto: nel caso dell'Ilva i diritti dei lavoratori sembravano inconciliabili con quelli dell'imprenditore, che a sua volta sosteneva pre- tese incompatibili con quelle della comunità residente intorno agli impianti. L'indicazione della Consulta è stata che spetta al legislatore la composizione dei conflitti tra valori, individuando punti di equilibrio tra i diversi beni in gioco, ispirati ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

Pare utile richiamare la recente sent. n. 113/2022, che in sintonia con quell'approccio prende specificamente posizione rispetto alla libertà di iniziativa economica. Essa è di partico- lare significato nella prospettiva argomentativa che qui si sta presentando, perché conferma quanto appena sostenuto. L'indicazione è molto chiara, e in più viene ripercorso un ampio filone giurisprudenziale, che dimostra la solidità del ragionamento enunciato.

Vi si sostiene anzitutto che la libertà d'iniziativa economica è «oggetto di una libertà garantita, nella cui protezione si esprime, quale principio generale di ispirazione liberista, la tutela costituzionale dell'attività d'impresa, pur nel rispetto dell'«utilità sociale» con cui non può essere in contrasto». Si considerano le possibili limitazioni di tale libertà, che devono avere una base legale, dal momento che vige «la regola della riserva di legge nel campo delle private libertà nella materia economica, comprensive della libertà di iniziativa» (sentt. nn. 40/1964 e 388/1992).

Quanto al bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salva- guardia dell'utilità sociale, esso deve rispondere, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, co. 1, Cost.) e si tratta di una «complessa operazione di bilanciamento» per la quale vengono in evidenza «il contesto sociale ed economico di riferimento», «le esi- genze generali del mercato in cui si realizza la libertà di impresa», nonché «le legittime aspet- tative degli operatori» (sent. n. 218/2021). Non è dunque «configurabile una lesione della li- bertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale» (sent. n. 218/2021).

³⁹ Corte cost. n. 85/2013, p.to 9 *Considerato in diritto*.

Tuttavia, si aggiunge come deve avvenire il bilanciamento. Perché se è vero che la libertà di impresa può essere limitata a seguito della ponderazione di vari interessi, tuttavia «l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue (ex plurimis, sentt. nn. 85/2020, 151 e 47/2018, 16/2017, 203/2016, 56/2015, 247 e 152/2010, 167/2009)». La Consulta ha infatti concluso che, pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, gli interventi del legislatore non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive, tali da «condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative»⁴⁰.

Successiva giurisprudenza ha ulteriormente confermato questo orientamento.

La sent. n. 101/2023 ha ribadito che «la restrizione della libertà di iniziativa economica è giustificata dall'utilità sociale, ma alla condizione che gli interventi del legislatore non la perseguano mediante “misure palesemente incongrue” e che sussista un “giusto equilibrio” tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e l'ingerenza nel diritto individuale al godimento dei beni»⁴¹.

Si coglie chiaramente la tensione tra la libertà economica, espressione fondamentale e centrale di quell'istituzione chiamata «mercato», e l'utilità generale, affidata alle determinazioni dell'autorità politica. La Corte non risolve una volta per tutte gli interrogativi, ma fornisce indirizzi e criteri, che i pubblici poteri – ed in particolare il legislatore – devono tenere come guida per decisioni che riescano a conciliare interessi economici, aspettative individuali di profitto, preservazione di beni riconducibili alla collettività⁴². Dimostrando, tuttavia, quanto cammino sia stato percorso da quando, invece, la clausola dell'utilità sociale appariva dominante rispetto a qualsiasi bilanciamento di interessi.

La legittimità della presenza del «mercato» nella cornice costituzionale è stata al centro delle riflessioni di tanta rilevante letteratura⁴³, e ha costituito oggetto di giudizio della Corte

⁴⁰ Corte Cost. n. 113/2022, p. to 7.1 *Considerato in diritto*. Si richiamano le sentt. n. 548/1990 e 56/2015.

⁴¹ Corte Cost. n. 101/2023, p.to 5.2.3 *Considerato in diritto*.

⁴² L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione*, cit., p. 191, si interroga quale possa essere l'impatto di una revisione che incide sulla tensione fra libertà e autorità che connota l'art. 41 Cost. e sulla sua capacità di adattarsi alla realtà alla luce del percorso di attuazione della Costituzione e della sua interpretazione da parte dei giudici costituzionali.

Cfr. anche M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art.41 Cost.*, in *Diritto amministrativo*, 2008; e G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in M. Monteduro, G. Rossi (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁴³ Ancora a commento dell'art. 41 Cost. si richiamano G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993; P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente*, Cedam, Padova, 1978; E. CHELI, *Libertà e limiti alla iniziativa economica privata*, cit.; F. COCOZZA, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. I «diritti di cittadinanza» tra libertà economiche ed integrazione sociale*, Giappichelli, Torino, 2001; C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962; L. GIANNITI, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2000; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983; R. NANIA, *Libertà economiche e libertà d'impresa*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001, vol. I; G. OPPO, *L'iniziativa economica*, in AA.VV., *La Costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, Giuffrè, Milano, 1990; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963.

costituzionale: una delle prime pronunce della Corte è emblematica della lenta elaborazione che ha gradualmente condotto l'ambiente giuridico a ragionare sulla concorrenza alla luce di un quadro ampio e complesso di valori costituzionali, che si fonda su un approccio sistematico⁴⁴. Nella sentenza n. 97/1969 il giudice delle leggi si è pronunciato su una disciplina del 1938 che attribuiva al prefetto la competenza del rilascio di licenze di esercizio di vendita di merci. Con un approccio straordinariamente moderno, il giudice remittente aveva ritenuto tale potere conformativo suscettibile di recare un danno ai consumatori, in assenza di un vantaggio generale idoneo a legittimare la restrizione della libertà; e aveva argomentato che l'interesse tutelato appariva essere esclusivamente quello dei comuni commercianti al minuto.

Nel respingere la questione di costituzionalità la Corte aveva riconosciuto che la libertà di commercio gode sì della tutela accordata dall'art. 41, ma «soggiace a quei limiti che tale disposizione consente di imporre a salvaguardia di beni che la Costituzione considera preminenti rispetto alla libertà di iniziativa economica. Fra questi limiti viene qui in evidenza quello connesso all'utilità sociale, alle cui esigenze deve essere subordinata anche la concorrenza, che indubbiamente il vigente sistema costituzionale non considera di per sé idonea a realizzare o a rispettare gli interessi della società»⁴⁵. L'approccio era di evidente presa di distanza da assetti dei rapporti economici ispirati alla competizione, che venivano considerati estranei a logiche di benessere sociale e rispetto ai quali poteri dirigenziali di natura amministrativa venivano considerati opportuni e necessari per salvaguardare l'utilità generale.

La riflessione giuridica sugli effetti del meccanismo competitivo ha in seguito compiuto un cammino significativo e l'esito a cui è approdata è quello di concepire la concorrenza come «un modo d'essere dell'iniziativa economica, consistente nella fondamentale condizione di libertà e di eguaglianza per tutti i consociati di entrare ed agire su un medesimo mercato, attuale o potenziale, offrendo beni o servizi suscettibili di soddisfare bisogni ed interessi identici o simili o complementari»⁴⁶. Tale modo di essere dell'iniziativa economica tollera limitazioni in nome dell'interesse della collettività ma, come si è visto dalla giurisprudenza più recente, è escluso che tale interesse collettivo possa imporsi in maniera arbitraria, con misure incongrue, e senza fondarsi su criteri di ragionevolezza e proporzionalità: anche se riguardasse esigenze di salvaguardia della sfera naturale ed ambientale.

5. L'art. 41 Cost. per una nuova politica industriale?

⁴⁴ Cfr. M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., che invita a collocare la nozione di «Costituzione economica» – se si può considerare tale concetto dotato di autonomo significato rispetto alla Carta fondamentale nel suo complesso – in un contesto ben più ampio del solo titolo III sui «rapporti economici»: indispensabili per comprendere correttamente l'orientamento del sistema dei rapporti produttivi sono anche gli artt. 4, 53, 81 e 99 Cost.

⁴⁵ Corte cost. n. 97/1969, p.to 3 *Considerato in diritto*.

⁴⁶ L. BUFFONI, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Istituzioni del federalismo*, 2, 2003, p. 348, richiama la definizione civilistica di R. FRANCESCHELLI, *Valore attuale del principio di concorrenza e funzione concorrenziale degli istituti del diritto industriale*, in *Rivista diritto industriale*, 1, 1956, p. 66.

Ma altro discorso si può impostare se ci si interroga sulla possibilità di richiamarsi all'utilità sociale per dare fondamento ad un intervento di indirizzo e sostegno dell'attività economica: quello che può qualificarsi in termini di «politica industriale» per orientare il sistema economico verso obiettivi di sviluppo e in particolare, alla luce della revisione costituzionale, di uno sviluppo coerente con l'attenzione all'ambiente ed alla salute umana. L'art. 41 Cost. è la leva fondamentale per mettere in atto un intervento pubblico nell'economia che abbia un orizzonte di crescita per il Paese, che le nuove opzioni degli artt. 9 e 41 Cost. impongono di declinare necessariamente in vista della promozione di soluzioni compatibili con un'elevata sensibilità ecologica. Del resto in tale direzione vanno anche gli stimoli delle istituzioni europee, che da quasi un decennio stanno incoraggiando gli Stati a rafforzare i propri settori produttivi per attrezzarli, da un lato, al raggiungimento di una dimensione di tendenziale autosufficienza – per scongiurare dipendenze da attori globali – in vari settori strategici; e per connotare, d'altro canto, l'economia europea in chiave *green* e *digital*.

Un breve accenno alla nuova politica industriale di derivazione europea⁴⁷ risulta allora opportuno, per riflettere in quale misura essa vada a incrociarsi con la nuova formulazione del 41 Cost.⁴⁸. A partire dal 2014 il piano Juncker prima, e poi il programma *InvestEU* hanno avviato programmi d'investimento pubblico e privato – rispetto ai quali il livello sovranazionale ha fornito le necessarie garanzie – e la Commissione si è fatta promotrice di una strategia di politica industriale diretta a facilitare la transizione ad un'economia verde e circolare, nonché a promuovere la trasformazione digitale della società. Si può richiamare la comunicazione dell'esecutivo europeo di marzo 2020 *Una nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale*⁴⁹, che a seguito della pandemia è apparsa ancora più imprescindibile; cosicché anche il Parlamento europeo ha preso posizione a riguardo, adottando alla fine di quell'anno un'apposita risoluzione intitolata *Una nuova strategia industriale per l'Europa*⁵⁰. Il quadro di riferimento è ora quello dell'*European Green Deal* che ha l'ambizione di condurre il continente europeo ad essere il primo che entro il 2050 sarà *carbon neutral*: a tal fine i fondi stanziati – tanto europei quanto di investitori privati – potrebbero ammontare a 1000 miliardi in dieci anni. Le priorità appaiono l'incremento di una sorta di «sovranità indu-

⁴⁷ Si rinvia all'analisi economica di M. Pianta, M. Lucchese, L. Nascia, *The policy space for a novel industrial policy in Europe*, in *Industrial and Corporate Change*, 3, 2020.

Tra i contributi giuridici G. Bruzzone, *I rapporti tra politiche di concorrenza e politica industriale nella strategia europea per la crescita*, e B. Nascimbene, *Concorrenza e politica industriale dell'Unione europea. Brevi rilievi introduttivi*, in *Eurojus*, 2023; M. Cocconi, *La transizione europea verso la circolarità economica nel nuovo quadro geopolitico*, in *Il diritto dell'economia*, Numero speciale, 2023; M. Forlivesi, "Next Generation EU": una nuova frontiera dell'integrazione europea, in *Lavoro e diritto*, 2, 2023; S. Saluzzo, *La corsa al sostegno della transizione energetica: verso una nuova politica industriale europea?*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2023.

⁴⁸ In tale direzione si sviluppa l'analisi di F. Scuto, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi*, 4, 2022. Cfr. anche A. Coiante, *Le "potenzialità concorrenziali nascoste" dell'art. 41 della Costituzione: dal riconoscimento della libertà di iniziativa economica privata all'affermazione del principio della libera concorrenza*, in *Federalismi*, 6, 2020.

⁴⁹ Comunicazione *Una nuova strategia industriale per un'Europa competitiva a livello mondiale, verde e digitale*, COM (2020) 102 final.

⁵⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2020 su una nuova strategia industriale per l'Europa (2020/2076(INI)).

striale», in funzione – come si è detto – dell'autonomia europea soprattutto in relazione a risorse strategiche⁵¹; ma ancor più la svolta nel senso della trasformazione digitale ed ecologica dell'industria europea. I settori «strategici» della sanità, dell'energia, delle comunicazioni e della sicurezza digitale sono quelli per i quali l'Europa raccomanda di lavorare al consolidamento di una posizione di «sovranità» per sostenere il confronto con le grandi industrie internazionali: emblematico è stato il caso dell'industria farmaceutica europea, che si è ritrovata inadeguata nel fronteggiare la sfida della produzione vaccinale in occasione dell'emergenza sanitaria. Con una serie di strumenti d'intervento, quali i «progetti di interesse comune» e le «alleanze industriali», si sono conseguiti risultati rilevanti nei campi di batterie, plastica e microelettronica, e risultati si attendono anche sul terreno dell'idrogeno pulito, delle industrie a basse emissioni di carbonio, delle materie prime e delle piattaforme digitali industriali.

La sostenibilità ambientale appartiene dunque ai programmi di intervento del *Green Deal* e del *Next Generation Eu*, e il tenore del nuovo art. 41 Cost. dovrebbe rendere ora ancora più obbligato l'adeguamento delle politiche industriali del nostro Paese a quelle europee. L'evidenza sembra invece quella di un debole adattamento al momento, benché proprio il *Piano nazionale di ripresa e resilienza* avrebbe dovuto assicurare questa sintonizzazione.

Come è stato osservato «in Italia non c'è traccia di una politica industriale corrispondente a quella europea, che colga le opportunità, disegni l'evoluzione del sistema produttivo del Paese, individui obiettivi, strumenti d'intervento e protagonisti. È questa l'eredità di un approccio ideologico che si affidava alle capacità del mercato di assicurare esiti efficienti, che ha portato a una forte riduzione della presenza pubblica nell'economia e ha limitato gli interventi a sussidi e sgravi fiscali «orizzontali» per le imprese, senza individuare obiettivi di sviluppo e aree prioritarie (...). Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) può rappresentare l'occasione per ricostruire le capacità produttive colpite dalla crisi nella direzione di uno sviluppo sostenibile sul piano ambientale, avanzato sul piano tecnologico, attento al Welfare, alla salute pubblica e alle attività assistenziali, equilibrato tra i territori del Paese»⁵². La letteratura economica sta ora argomentando le deludenti capacità del programma di ripresa nel conseguire tale traguardo⁵³.

Se dunque al Pnrr è mancata proprio una strategia di politica industriale per indirizzare le capacità produttive del Paese in settori connessi alla transizione ecologica, si può ritenere che l'orizzonte dischiuso dalla revisione costituzionale del 2022 debba ancora cominciare a

⁵¹ Sul tema v. B. SMULDERS, *Ricerca e Sintesi fra la politica di concorrenza e politica industriale: l'ambizione dell'Unione Europea nel rafforzare la sua autonomia strategica*, in *Eurojus*, 2023.

⁵² M. Pianta, *La politica industriale al tempo del pnr*, in *Il Mulino*, 2, 2021, p. 157 ss. L'A. evidenzia tuttavia anche i limiti del cambiamento di rotta della Ue, che indubbiamente è significativo «rispetto ai decenni in cui l'intervento pubblico doveva fare passi indietro e "lasciar fare" ai meccanismi di mercato. Ma manca ancora una visione d'insieme, gli obiettivi sono spesso generici, gli interventi restano frammentati. La questione della sostenibilità ambientale non ha peso e risorse adeguati, di *European Green Deal* si parla sempre meno».

L'A. rinvia ad ulteriore letteratura economica: L. CRESTI, M. LUCCHESI, M. Pianta, *Una politica industriale per il dopo-pandemia in Italia*, in *L'Industria*, 4, 2020; M. LUCCHESI, M. Pianta, *Rethinking the European Green Deal: an industrial policy for a just transition in Europe*, in *Review of Radical Political Economics*, 4, 2020.

⁵³ Cfr. M. Pianta, M. LUCCHESI, L. NASCIA, *La politica economica del governo Conte di fronte al Coronavirus*, in A. Giovannini, L. Mosca (a cura di), *Politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2021; M. LUCCHESI, M. Pianta, *La politica industriale che manca a Draghi*, in *Sbilanciamoci*, 25 febbraio 2021.

trovare applicazione: appare un auspicabile modello, che attende di essere calato nella realtà tanto dagli attori del mercato quanto dalle istituzioni di governo.

Si può concludere rivolgendo da un lato la necessaria attenzione a quanto tutti gli appartenenti alla Repubblica dovranno compiere affinché gli obiettivi degli artt. 9 e 41 Cost. siano portati a realizzazione: privati cittadini, associazioni, operatori economici, apparati pubblici, istituzioni sono tutti ugualmente chiamati ad impegnarsi per l'ambiente e per la sostenibilità del patrimonio naturale, che è parte così fondamentale e costitutiva della realtà repubblicana. In tale prospettiva particolare responsabilità ricade su tutti gli attori del sistema economico, che con temeraria intensità possono produrre danno, ma al tempo stesso con lungimiranza e discernimento hanno gli strumenti culturali e scientifici per arrecare benefici, alla ricchezza naturale che ci circonda.

Una specifica responsabilità ricade però solo sui pubblici poteri, che con funzioni di indirizzo e controllo hanno la capacità di guidare la comunità verso un modello di convivenza che non sacrifica l'ambiente.

L'intervento pubblico nell'economia si trova ad affrontare nuove sfide a seguito della revisione costituzionale del 2022. Non può sottrarsi, perché le direttive che discendono dagli artt. 9 e 41 sono di univoca interpretazione, e creano responsabilità e impegni di solidarietà che non si possono eludere, anche se i contorni prettamente giuridici possono ancora considerarsi sfumati: la società civile può contribuire fattivamente con la sua sola iniziativa, ma sulla scorta di una chiara attività di guida delle istituzioni l'azione di tutti i soggetti della Repubblica appare suscettibile di realizzarsi con ben maggiore efficacia. Con più certe prospettive di soddisfacimento anche delle aspettative delle generazioni future, che sempre meno appariranno come *mantra* e sempre più acquisiranno i connotati di diritti.