

Francesco de Leonardis

# Lo Stato Ecologico

Approccio sistemico, economia,  
poteri pubblici e mercato



**Giappichelli**

# Introduzione

## L'oggetto dell'analisi e gli interrogativi fondamentali

L'art. 41 comma 3 della Costituzione italiana, a seguito delle modifiche introdotte con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, sancisce che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>In corsivo la parte da ultimo modificata. Sulla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. i contributi sono ormai numerosi: tra di essi si segnalano M. CECCHETTI, *Virtù e limiti degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2022, 1 ss. (pubblicato come introduzione anche negli Atti del Convegno Aidambiente del 28 gennaio 2022, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, 9); A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 91; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 69; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in «negativo»*, in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 123; L. CASSETTI, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 141; B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'art. 41 della Costituzione in materia di ambiente*, in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 165; M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 169; E. CHITI, *In motu. L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in Atti del convegno Aidambiente, cit., 183; A. POLICE, *Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa. Discorrendo con Edoardo Chiti e Massimo Monteduro*, in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 211; M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla «primazia ecologica» nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in Atti del convegno Aidambiente, cit., 221; M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2022, 1 ss.; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *www.giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021; A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, 4/2021, 3391 ss. Infine, si consenta di rinviare a F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022, 1 ss. (pubblicato anche in Atti del Convegno Aidambiente, cit., 49). Si veda infine l'ampio contributo di G. COCCO, voce *Ordinamento costituzionale*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente. Profili generali e penali*, Milano, 2022, 152 ss.

La norma costituzionale, nel testo risultante da tale intervento riformatore, attribuisce al legislatore, allo scopo di perseguire “fini ambientali”, uno specifico potere di indirizzo e di coordinamento dell’economia che fin d’ora può essere definito come “potere di conformazione della produzione di beni e servizi in senso verde”.

Si tratta della costituzionalizzazione della regola per la quale la tutela dell’ambiente costituisce ormai non solo un possibile limite “esterno” dell’attività economica pubblica e privata, come previsto dal secondo comma del medesimo articolo della Costituzione, anch’esso modificato in tal senso, ma anche un limite “interno” o, ancor meglio, un (possibile) “obiettivo di funzionalizzazione” dell’intera attività economica.

Com’è noto, tale modifica è stata preceduta e accompagnata da quella dell’art. 9 Cost. in cui è stato inserito espressamente il riferimento alla tutela dell’ambiente<sup>2</sup> e con cui, per la prima volta nella storia della nostra Repubblica, si è mutata la parte dei principi fondamentali della Costituzione.

La tutela dell’ambiente è entrata, in tal modo, in quello che è stato definito come il “piano alto” del nostro testo costituzionale, ponendosi «come elemento fondamentale del patto sociale e, dunque, alla radice dello stesso ordinamento costituzionale»<sup>3</sup> assieme ai principi di tutela della persona e di solidarietà che di esso costituiscono perni essenziali.

Al di là di quanto osservato dalla dottrina in ordine all’ampiezza della categoria dei “fini sociali” già prima della recente riforma<sup>4</sup> e al di là delle ricostruzioni dottrinali (tese a ridimensionare la portata della stessa) per le quali tali fini sociali ricomprendevano già i fini ambientali e per cui, quindi, non era necessario esplicitare la presenza di questi ultimi<sup>5</sup>, gli interrogativi di carattere sistematico che tale norma pone sono innumerevoli e vanno dallo specifico al generale.

<sup>2</sup>Il nuovo testo dell’art. 9 Cost., lo si riporta per comodità, stabilisce che «1. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 2. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. 3. *Tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*» [in corsivo la parte da ultimo introdotta].

<sup>3</sup>D. AMIRANTE, *La reformette dell’ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *DPCE*, 2/2022, 5 ss.

<sup>4</sup>La dottrina che ha esaminato tale locuzione è amplissima: si richiamano tra i vari contributi M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 77-141; F. GALGANO, S. RODOTÀ, *commento agli artt. 41-44*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Rapporti economici*, Bologna, 1982, 250 ss.; G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 1/1992, 7 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998; G. BIANCO, *Costituzione ed economia*, Torino, 1999.

<sup>5</sup>M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell’ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, cit., 172 per la quale «da tempo la Corte costituzionale ha precisato che (...) il vincolo generale all’utilità sociale posto alla libertà d’impresa può includere la protezione dell’am-

Ci si può chiedere, ad esempio, se il principio di conformazione dell'economia in senso verde sia esclusivo dell'ordinamento nazionale o se, invece, possa ritenersi un principio generale dell'ordinamento globale e di altri ordinamenti; quale sia l'oggetto di tale conformazione o, in altre parole, cosa si intenda giuridicamente per economia; quali possano essere i contenuti di tale attività di indirizzo e coordinamento dell'economia in senso ambientale; se sia corretto aver configurato, nel testo costituzionale, l'indirizzo e il coordinamento a fini ambientali come mera facoltà e non come obbligo<sup>6</sup>; se per l'esercizio di tale attività di indirizzo e coordinamento sia necessaria l'intermediazione della legge come peraltro sembrerebbe emergere da una lettura formale; quale tipo di approccio presupponga l'utilizzo di eventuali poteri previsti in vista della realizzazione dei fini ambientali; quali siano i soggetti attivi e passivi di tale conformazione "verde"; quali strumenti giuridici possano essere in concreto utilizzati ai fini di tale indirizzo e coordinamento dell'economia; quali principi giuridici entrino in gioco in tale attività di conformazione sostenibile dell'economia<sup>7</sup>; quale sia il ruolo dello Stato in tale conformazione.

O, ancora, se tale ri-orientamento dell'economia in senso verde non possa ritenersi come uno dei contenuti più rilevanti di quella transizione ecologica che appare oggi concetto centrale ai vari livelli ordinamentali<sup>8</sup>; se la scelta costituzionale di servirsi dell'economia come alleato della tutela dell'ambiente possa giudicarsi positivamente o se, invece, debba considerarsi come l'ennesimo tentativo destinato al fallimento (come molte delle politiche ambientali che si sono

---

biente, in quanto interesse fondamentale della collettività» che richiama ad esempio Corte Cost., 23 novembre 2021, n. 218. Nello stesso senso anche C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale dell'ambiente: un profilo critico*, in *Riv. giur. ed.*, 2/2022, 119 ss.

<sup>6</sup> Ed infatti almeno ad una prima lettura, esclusivamente aderente ai dati testuale e letterale (ci si riferisce all'uso del verbo "possa" e all'uso dell'aggettivo "opportuni"), tale indirizzo e coordinamento dell'economia dovrebbe essere considerato come "facoltativo" e non "obbligatorio".

<sup>7</sup> Già alcuni anni fa si affermava che la tutela dell'ambiente «implica la fine di una separazione tra la conoscenza della natura ed il sistema normativo, che si traduce nella necessità di un ripensamento della stessa costruzione dei principi e delle norme giuridiche positive»: S. GRASSI, *Introduzione*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, 9.

<sup>8</sup> In dottrina si è parlato di "latitudine indeterminata" del concetto di transizione ecologica: G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, cit. Per una prima analisi del concetto si consenta di rinviare a F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4/2021, 779. Vedi anche A. MOLITERNI, *La transizione alla "green economy" e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51; S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1/2021, 198 ss. Tra le rare sentenze che citano il termine "transizione ecologica" cfr. Cons. St., IV, (ord.), 13 settembre 2021, n. 5004 che menziona gli «obiettivi della ripartenza e della transizione ecologica». Più in generale E. RONCHI, *Le sfide della transizione ecologica*, Milano, 2021; G. GIRAUD, *Transizione ecologica. La finanza a servizio della nuova frontiera dell'economia*, Bologna, 4<sup>a</sup> rist., 2021.

susseguite negli ultimi cinquant'anni); se la tutela dell'ambiente debba considerarsi un'opportunità piuttosto che un costo o un ostacolo per le imprese; se tale potere pubblico di conformazione possa incidere su istituti e categorie tradizionali del diritto pubblico (nelle sue articolazioni del diritto amministrativo, di quello ambientale, di quello urbanistico<sup>9</sup>) ma anche di quello privato<sup>10</sup> (nelle discipline in cui esso si declina come, ad esempio, il diritto del lavoro<sup>11</sup>, il diritto agrario<sup>12</sup>, il diritto alimentare<sup>13</sup> e il diritto delle imprese); se tale potere/dovere

---

<sup>9</sup>Cfr. ad esempio P. CHIRULLI, *I rapporti tra disciplina urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, 1 ed., Torino, 2018, 20 ss.; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 4/2018, 787. Sui rapporti tra città e ambiente S. FOSTER, C. IAIONE, *Co-cities. Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, The Mit Press, Cambridge-London, 2022.

<sup>10</sup>Tra gli autori che maggiormente evidenziano la necessità di rileggere alla luce dello sviluppo sostenibile l'intero diritto civile L. TAFARO, *Sostenibilità ambientale, economia circolare e diritto dei cives: nuove prospettive*, in A. BONOMO, L. TAFARO, A.F. URICCHIO (a cura di), *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Bari, 2021, 21 ss.; M. PENNASILICO, *Sviluppo sostenibile, legalità costituzionale e analisi "ecologica" del contratto*, in *Persona e Mercato*, 2015, 37 ss.; ID., *Sviluppo sostenibile e contratto ecologico: un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rass. dir. civ.*, 4/2016, 1291 ss.; ID., *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rass. dir. civ.*, 3/2014, 753 ss.; E. CATERINI, *Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, Napoli, 2018.

<sup>11</sup>Tra gli autori che per primi hanno evidenziato i nessi tra tale disciplina e l'ambiente occorre menzionare R. DEL PUNTA, *Tutela della sicurezza sul lavoro e questione ambientale*, in *Riv. rel. ind.*, 2/1999, 151 ss.; P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, ADAPT University Press, Ancona, 2018; B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, CSDLE, Catania-Firenze-Roma, 2020; F. CARINCI, *Un invito alla discussione: il manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *ADL*, 5/2020, 1039 ss.

<sup>12</sup>A partire da A. CARROZZA, *Risorse naturali e diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 4/1977, I, 660 in cui già ci si riferiva alla «riscoperta della terra come risorsa primaria anch'essa finita e in una certa misura irriproducibile» (p. 664); G. GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura e ambiente*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1/1993, 5 ss.; C.A. GRAZIANI, *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, in *Studi parl. pol. cost.*, 149-150/2005, 45 ss.; A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Agricoltura e ambiente*, in *Dir. agr.*, 1994, 1, 2; M. D'ADDEZIO, *Diritto agrario comunitario e normativa CEE in materia ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 3/1992, I, 380; L. FRANCIOSI, *Agricoltura e ambiente: nuovi stimoli per l'approccio giuridico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 10/1993, 517 ss.

Cfr. più di recente S. MASINI, *Transizione ecologica dell'agricoltura*, in *Dir. agroalim.*, 1/2022, 45; ID., *Codice forestale di Camaldoli: variazioni in tema di sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2/2021, 183 ss.; F. ADORNATO, *Considerazioni conclusive. Agricoltura e beni comuni*, in A. GERMANÒ, D. VIII (a cura di), *Agricoltura e "beni comuni"*, Atti del convegno IDAIC, Milano, 2012, 272; A. JANNARELLI, *Principi ambientali e conformazione dell'autonomia negoziale: considerazioni generali*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, 21; M. GOLDONI, *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*, in *Dir. agroalim.*, 1/2019, 19 ss.

<sup>13</sup>Una ricca bibliografia di studiosi pro e contro la separazione delle discipline in M. MONTEDURO, *Alimentazione e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, V ed., cit., 352 ss. e in G.A. PRIMERANO, *Il carattere multifunzionale dell'agricoltura tra attività economica e tutela*

di una vera e propria nuova conformazione verde del diritto pubblico dell'economia<sup>14</sup>, legittimando nuovi strumenti di pianificazione<sup>15</sup> e programmazione<sup>16</sup>, possa ritenersi introduttivo di una nuova stagione di politica industriale<sup>17</sup> e imponga una rilettura del ruolo dello Stato nell'economia; se tale nuovo protagonismo dei poteri pubblici escluda un ruolo più attivo delle imprese e degli altri *stakeholders* o, al contrario, lo potenzi; se si debbano rileggere in nuova luce "green" gli istituti della regolazione e della concorrenza.

Sul versante del diritto più strettamente ambientale ci si dovrà interrogare se in base a tale potere di conformazione in senso verde si debba rimetter mano alla teorica del principio dello sviluppo sostenibile; se si debba ripensare alla stessa definizione di ambiente; se sia opportuno affrontare in modo unitario le questioni ambientali o se vi debbano essere più tutele distinte tra di loro<sup>18</sup>; se si

---

*dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 4/2019, 837. Tra i precursori dell'integrazione G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 1/2015, 12 ss.

<sup>14</sup> In tal senso appare la linea di ragionamento di F. BILANCIA, *Intervento politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, 14 per il quale «l'obiettivo della decarbonizzazione, una delle principali linee di intervento finanziario dell'UE attraverso i fondi del NGEU, assume una straordinaria rilevanza nella ridefinizione di regole e limiti di carattere giuspubblicistico per le attività economiche pubbliche e private nei più importanti settori della produzione dei beni e di servizi». Cfr. anche dello stesso A., *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione Europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 1/2021, 43. Nella dottrina straniera D. RODRIK, *Green industrial policy*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 3/2014, 469 ss.

<sup>15</sup> Sull'imprescindibilità di una nuova stagione di programmazioni economiche cfr. A. MOLTNERI, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2/2020, 32 ss.

<sup>16</sup> Sulla programmazione economica della fine degli anni Sessanta (che venne approvata con la legge 27 luglio 1967, n. 685) cfr. A. PREDIERI, *Il programma economico 1966-1970. Aspetti giuridici*, in A. PREDIERI, P. BARUCCI, G. GIOLI (a cura di), *Il programma economico 1966-1970*, Milano, 1967 per il quale «anni di studi, di discussioni, e di esperienze settoriali e frammentarie e, – per questo spesso negative – hanno portato larghe frazioni della classe politica e della classe dirigente e una parte dell'opinione pubblica alla convinzione della necessità della pianificazione globale nazionale. Cioè di un metodo per la regolazione complessiva ed armonica dello sviluppo economico, assunto come compito istituzionale dei pubblici poteri, come uno dei fini primari dello Stato».

<sup>17</sup> G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022; A. BOITANI, *L'illusione liberista. Critica dell'ideologia di mercato*, Bari, 2022; P. GERBAUDO, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, 2022; E. BRUTI LIBERATI, *Politica di concorrenza e politica industriale tra unità e differenziazione*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2/2015; ID., *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2/2021, 415 ss.; M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. V, Firenze, 2016, 157; R. DIPACE, *Politiche e strumenti amministrativi per lo sviluppo economico*, in *Dir. amm.*, 4/2020, 903.

<sup>18</sup> Il diritto dell'ambiente nasce come frammentato e segmentato: in tal senso M.S. GIANNINI, *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15; A. AMORTH, *Competenze legislative statali e regionali in tema ambiente (1976)*, in *Scritti giuridici*, vol. IV, Mila-

possa sostenere che il diritto dell'ambiente sia entrato in una nuova fase che sembrerebbe legittimare, oltre ai tradizionali controlli *ex ante* ed *ex post* sugli effetti delle attività economiche che ne hanno costituito finora il nucleo essenziale<sup>19</sup>, una vera e propria “ri-progettazione” in ottica integrata del sistema economico (quello che fin d'ora si può definire come approccio sistemico) che andrebbe, così, a costituire il nucleo più profondo della “transizione ecologica”.

In tale prospettiva, lo si anticipa fin d'ora, il diritto ambientale alla sua originaria natura di diritto tendenzialmente difensivo aggiungerebbe l'inedita dimensione di diritto proattivo; da diritto settoriale, disgiunto, semplificante, riduttivo, unidimensionale, parziale, mutilante, essenzialista, monocausale, ordinato, superbo verrebbe ad assumere i tratti di un diritto integrato, multidisciplinare, trasversale, complesso, multidimensionale, congiuntivo, dialogante, disordinato, umile<sup>20</sup>.

Allo stesso modo, alla dimensione di diritto esclusivamente “repressivo” delle singole attività economiche dannose per l'ambiente si unirebbe quella di diritto “incentivatore” di un'economia riprogettata in senso necessariamente rispettoso dei limiti del Pianeta e dei suoi ecosistemi oltre che dell'uomo e dei suoi diritti fondamentali.

I mutamenti che deriverebbero dalle risposte ai vari interrogativi sono così rilevanti da poter essere considerati fondativi di una serie di trasformazioni che non potrebbero più essere confinate nell'angusto ambito delle regole giuridiche relative alla protezione delle matrici ambientali, ma che necessariamente andrebbero ad intaccare vari settori del diritto e, *in primis*, il diritto pubblico generale.

Si imporrebbe la rilettura di alcuni temi classici del diritto dell'economia<sup>21</sup>,

---

no, 1999, 2001 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2/2002, 215; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino 2007, 15 ss.; M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? Una risposta negli scritti di Amorth*, in *Dir. amm.*, 2/2021, 313.

<sup>19</sup> Si veda ad esempio lo storico contributo di E. CAPACCIOLI, *Profili giuridico-organizzativi della tutela contro l'inquinamento dell'aria e dell'acqua*, in *Foro amm.*, 6/1970, 301, che commentava la prima legge italiana sull'inquinamento (la legge 13 luglio 1966, n. 615).

<sup>20</sup> Sul punto fin d'ora si richiamano le opere del filosofo francese della complessità E. MORIN e segnatamente: *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare la sfida della complessità*, Milano, 1993, 1; *Il metodo*, Milano, 1983 e *La vita della vita*, Milano, 1987 per il quale «la patologia modella della mente è nell'iper-semplificazione che rende ciechi alla complessità del reale» (*Introduzione al pensiero complesso*, cit., 9). Sul piano delle scienze dure il riferimento più risulante alla complessità e alla multidimensionalità della crisi ambientale è a F. CAPRA, *Il punto di svolta. Scienza, società e cultura emergente*, Milano, 1984.

<sup>21</sup> Sul diritto pubblico dell'economia la produzione è sconfinata. Tra i contributi più rilevanti: M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977 (ult. ed., 1995); S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, VI ed., Roma-Bari, 2021; E. CARDI,  *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2014; G. GUARINO, *Scritti di diritto pubblico dell'eco-*

come quello dell'iniziativa economica privata e della produzione nel diritto pubblico<sup>22</sup>, della pianificazione economica<sup>23</sup>, dei rapporti tra potere pubblico ed economia<sup>24</sup> e, con riferimento agli strumenti utilizzabili, dei rapporti tra concorrenza e tutela dell'ambiente<sup>25</sup>.

---

*nomia*, Seconda serie, Milano, 1970; G. AMATO, *Il Governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1972; L. TORCHIA, *La costituzione economica in Italia*, in S. CASSESE, C. FRANCHINI (a cura di), *L'amministrazione italiana*, Bologna, 1993, II ed. 1994; B. CAVALLO, G. DI PLINIO, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1983; P. BILANCIA, *Determinazione dei prezzi e libertà d'impresa*, Padova, 1986; ID., *Modello economico e quadro costituzionale*, cit.; M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, cit.; G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, cit.

Tra gli studiosi delle discipline privatistiche ci si limita a richiamare F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna, ult. ed., 2016; ID., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005 e N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2003.

<sup>22</sup>V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959; A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, 1971, 582 ss.; F. BASSI, G. CUGURRA, E. CHELI, *Corte Costituzionale ed iniziativa economica privata*, in N. OCCHIOCIPO (a cura di), *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di venti anni di attività*, Bologna, 1978, 277 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit.; G. MORBIDELLI, voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Roma, 1989; E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte Costituzionale e nella dottrina*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 302; P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente: contributo allo studio della giurisprudenza sull'art. 41 Cost.*, Padova, 1978; N. IRTI, *Iniziativa economica privata e concorrenza (verso la nuova Costituzione economica)*, in G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO (a cura di), *Per una nuova costituzione economica*, cit.; M.S. GIANNINI, voce *Produzione (disciplina della)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, 1987, 1018 ss.

<sup>23</sup>G. MIELE, *Problemi costituzionali ed amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 791 ss.; A. PINO, *Profili giuridici dello sviluppo economico nella pianificazione*, Milano, 1963; P. CESAREO, voce *Programmazione (diritto pubblico)*, in *Nov. dig. it.*, XIV, 1957.

<sup>24</sup>F. MERUSI, *Le leggi del mercato. Innovazione comunitaria e autarchia nazionale*, Bologna, 2002; F. MERUSI, G.C. SPATTINI, voce *Intervento pubblico nell'economia*, in *Diz. dir. pubbl.*, 2006; V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.

<sup>25</sup>Sarebbe impossibile riportare anche solo per cenni la produzione dottrinale sul tema: oltre ai classici manuali privatistici di diritto della concorrenza come quello di G. LEMME (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Padova, 2014 e di M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014, ci si limita a richiamare, sul piano pubblicistico, alcuni recenti manuali di diritto pubblico dell'economia (E. CARDI,  *Mercati e istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, cit.; S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, cit.; F. TRIMARCHI BANFI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2016); alcune voci enciclopediche (M. D'ALBERTI, voce *Concorrenza*, in S. CASSESE (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, II, Milano, 2006, 1140 ss.; A. LALLI, *Concorrenza. Disciplina pubblicistica*, in *www.treccani.it*; M. LIBERTINI, voce *Concorrenza*, in *Enc. dir.*, *Annali*, III, Milano, 2010, 191 ss.; M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, V, 373) e alcuni lavori monografici (A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri. Profili di diritto amministrativo della disciplina antitrust*, Torino,



E le domande, anche in questo caso, non potrebbero avere come perimetro solo l'ordinamento nazionale, ormai divenuto un piccolo condominio di un sistema ordinamentale assai più vasto.

Occorrerebbe chiedersi se tale conformazione in senso verde dell'economia (o della produzione dei beni e dei servizi) si ritrovi già anche nella Costituzione economica europea materiale; se emerga ancora nel c.d. diritto europeo derivato (*in primis* nelle direttive e nei regolamenti); se il riconoscimento di tale nuovo approccio comporti la necessità di una revisione dei Trattati europei; se tale dovere di conformazione verde, evidenziando una sorta di “mandato ecologico” limitativo della discrezionalità del legislatore<sup>26</sup>, possa considerarsi “giuridificato” a tal punto da ritenersi sindacabile (e da chi); se possa dirsi mutato il quadro di riferimento temporale che il diritto prende in considerazione passando dal c.d. *short terminism* al *long terminism*.

Di fronte ad una tale modifica del diritto dell'economia nazionale ed europea, dato che, come è stato ben scritto, «l'evoluzione del diritto dell'economia è quasi sempre un fenomeno che precede gli sviluppi generali del diritto pubblico; laddove risulta spesso evidente che i mutamenti degli assetti giuridici, rilevanti per il contesto economico, anticipino le trasformazioni giuridiche e istituzionali generali degli assetti ordinamentali»<sup>27</sup>, si pone, infine, l'interrogativo ancora più generale se da tali modifiche della Costituzione economica e dei principi fondamentali nel nostro Paese e dai *trend* riscontrabili nelle legislazioni internazionali ed europee non finisca per emergere un inedito modello di Stato diverso da quello tradizionale.

Dopo lo Stato liberale<sup>28</sup>, dopo lo Stato imprenditore o interventista in eco-

---

2007; A. ARGENTATI, *Il principio di concorrenza e la regolazione amministrativa dei mercati*, Torino, 2008; B. SPAMPINATO, *Contributo allo studio del principio di “promozione” della concorrenza nel diritto amministrativo*, Torino, 2018).

<sup>26</sup> Ci si riferisce ai c.d. “contenziosi climatici” su cui cfr. M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green deal e climate change litigation*, in *Riv. giur. amb.*, 1/2021, 53; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il Pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2/2021, 293; J. PEEL, H. M. OSOFSKY, *A Right Turn in Climate Change Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 7, 2018, n. 1, 37-67.

<sup>27</sup> F. BILANCIA, *Intervento politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, cit., 8.

<sup>28</sup> Sui caratteri dello Stato nel periodo immediatamente successivo all'Unità d'Italia (1861-1890) cfr. G. NAPOLITANO, *Servizi pubblici e rapporti di pubblica utenza*, Padova, 2001, 13; M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*, 1958, 232 ss.; F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in ID. (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, *La Costituzione Economica*, Padova, 1977, 105; L. MANNORI, voce *Diritto amministrativo (dal medioevo al XIX secolo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. 5, 1990, 171; B. SORDI, voce *Diritto amministrativo (evoluzione dal XIX secolo)*, *ivi*, 182 ss.; M. CLARICH, *La ‘mano visibile’ dello Stato nella crisi economica e finanziaria*, in *Riv. reg. mercati*, 2/2015, 1.

nomia<sup>29</sup>, dopo lo Stato del benessere<sup>30</sup>, dopo lo Stato regolatore<sup>31</sup>, dopo lo Stato promotore<sup>32</sup>, si profilerebbe all'orizzonte una forma di Stato ancora diversa in cui la funzionalizzazione – o la finalizzazione dell'economia a fini ambientali – diventerebbe elemento caratterizzante e formante della sua struttura istituzionale<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup>Tra le innumerevoli analisi su tale modello di Stato caratterizzato da una forte presenza nell'economia (in cui si sviluppò la legge bancaria, la legislazione in materia di commercio, l'istituzione dell'IRI e di altri enti pubblici, l'assunzione da parte dei pubblici poteri a livello locale dei compiti di gestione e di titolarità dei servizi pubblici) e dalla c.d. "regolazione finalistica" si segnalano i contributi di V. OTTAVIANO, *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, cit., 185 ss.; di E. CIANCI, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, 1977. Per una ricostruzione completa v. S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2012 (la prima edizione è del 1995).

<sup>30</sup>Tale modello era caratterizzato da interventi non solo in campo economico ma anche in campo sociale (sistema sanitario, assistenza sociale, ecc.) e si sviluppò a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso fino agli anni Ottanta comportando una crescita esponenziale della spesa pubblica.

<sup>31</sup>Sull'avvento dello Stato regolatore a partire dagli anni '90 e fino al 2008, in cui agli Stati si sostituiscono progressivamente istituzioni sovranazionali e nel quale la regolazione "condizionale" prende il posto di quella "finalistica", ci si limita a richiamare tra gli innumerevoli contributi: A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000; M. CLARICH, *I procedimenti di regolazione*, in *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti. Quaderni del Consiglio di Stato*, Torino, 1999; ID., *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello*, in *Riv. reg. merc.*, 1/2018, 2 ss.; M. D'ALBERTI, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in G. TESAURO, M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000, 171 ss.; E. CHITI, *La disciplina procedurale della regolazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2004, 679 ss.; N. RANGONE, voce *Regolazione*, in S. CASSESE (diretto da), *Diz. dir. pubbl.*, vol. V, Milano, 2006, 5057 ss.; M. MANETTI, *Le autorità indipendenti*, Roma, 2007; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007; M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 Cost.*, in *Dir. amm.*, 1/2008, 121 ss.; F. MERUSI, *Lo schema della regolazione dei servizi di interesse economico generale*, in *Dir. amm.*, 2/2010, 313 ss.; G. NAPOLITANO, *I modelli di regolazione dei servizi di pubblica utilità e il consorzio regolamentare europeo*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1/2010, 218 ss.

<sup>32</sup>Di Stato promotore si inizia a parlare dopo la crisi sistemica finanziaria del 2008 e ancor più dopo quella dovuta alla pandemia del 2020: F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Bologna, 2021; R. GAROFOLI, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia*, Milano, 1998; A. PEZZOLI, *La politica della concorrenza ai tempi del virus e la rilegittimazione dell'intervento pubblico*, in *Mercato concorrenza regole*, 1/2020, 139 ss.; S. AMOROSINO, *Trasformazioni dei mercati, nuovi modelli regolatori e mission del diritto dell'economia*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2016, 339; F. FRACCHIA, *Il diritto dell'economia alla ricerca di un suo spazio nell'era della globalizzazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2012, 11.

<sup>33</sup>Sottolinea il rilievo della «finalizzazione delle attività economiche secondo il principio della sostenibilità ambientale»: L. AMMANNATI, *Energia e ambiente: regolazione per la transizione*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021, 173.

La sostenibilità in tale modello diverrebbe un vero e proprio “key concept”<sup>34</sup>, illuminando di luce nuova i caratteri dell’ormai superato Stato interventista del quale verrebbero recuperati i vecchi strumenti della programmazione e della politica industriale<sup>35</sup>, che però andrebbero a convivere con la regolazione, i mercati, il ruolo più attivo delle imprese.

Si tratterebbe così di una formula inedita che potrebbe essere declinata come una delle forme del c.d. Stato innovatore<sup>36</sup>.

Non sarebbe allora un caso il fatto che per la prima volta nella storia della Repubblica si sia sentita la necessità di riformulare la parte dei principi fondamentali della Costituzione: si tratterebbe, più semplicemente, di una sorta di riconoscimento (forse non ancora del tutto consapevole) dell’evoluzione verso un nuovo modello di Stato del quale l’interconnessione e l’integrazione, *in primis*, ma non solo, tra l’economia, i diritti dell’uomo e la salvaguardia del Pianeta, costituirebbero la cifra essenziale.

La presente analisi, dunque, pur traendo spunto dall’esegesi di norme costituzionali di nuova introduzione, punta a verificare se tali norme non costituiscono in realtà la positivizzazione di un *trend* più generale destinato a modificare non solo i caratteri stessi del diritto dell’ambiente e del diritto amministrativo (e la sua collocazione sistematica), ma anche del diritto pubblico generale (e di altri settori del diritto).

I temi di cui ci si occuperà hanno, quindi, come presupposti i concetti di “produzione sostenibile” (“producción limpia”; “cleaner production”; “sustainable production”) con i correlati concetti di “riutilizzabilità” (“reuse”) e di “riciclabilità” (“recycling”) riferiti ai prodotti<sup>37</sup> (la parola “monouso” è stata la parola dell’anno del dizionario Collins nel 2018); di “economia circolare” nelle sue due diverse accezioni, che fin d’ora si anticipano, di economia del non rinnovabile (o inorganica o del riciclo) e di economia del rinnovabile (o organica o bioeconomia)<sup>38</sup>, ma – e questo è il punto fondamentale – ad essi non si riducono.

---

<sup>34</sup> Richiama la sostenibilità come “key concept” costituzionale il bel saggio di T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2016, 44, che si conclude con la condivisibile proposta di una *procedural sustainability provision* a livello costituzionale che consentirebbe di spostare la garanzia della tutela dell’ambiente dal piano sostanziale a quello procedurale. Si tratterebbe di un «inserimento nel procedimento decisionale di pareri obbligatori, resi da organismi (da disciplinare a livello costituzionale), deputati a farsi portatori del principio di sostenibilità» (p. 66).

<sup>35</sup> Non più solo finalizzata al salvataggio emergenziale delle imprese in crisi su cui v. A. AVERARDI, *Potere pubblico e politiche industriali*, Napoli, 2018.

<sup>36</sup> M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, 12<sup>a</sup> ed., Bari, 2020, XIII.

<sup>37</sup> Collins Dictionary (2018), *Collins 2018 Word of the Year Shortlist*.

<sup>38</sup> Quest’ultima viene definita come «il segmento rinnovabile dell’economia circolare»: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e socia-

Lo sguardo deve, infatti, necessariamente alzarsi da una parte verso i poteri pubblici di “indirizzo e coordinamento” (o di “redesign”) dell'attività economica con approccio sistemico e, dall'altra, alle attività privatistiche d'impresa che tale produzione sostenibile o economia circolare dovranno realizzare.

Sono questi gli oggetti dell'indagine che si svolgerà nel presente contributo; sono questi gli interrogativi su cui si intende riflettere; sono queste le linee di una ricerca<sup>39</sup> che, già lo si anticipa, più che con risposte definite si chiuderà con ulteriori (anche se forse meglio precisate) domande.

In ogni caso si tenterà di procedere alla riflessione su tale “traiettoria sostenibile” dell'economia<sup>40</sup> e sui suoi rapporti con il pubblico potere attraverso l'applicazione del metodo giuridico tradizionale, ossia utilizzando il diritto positivo, la giurisprudenza e la dottrina, ma cercando, al contempo, di non astrarsi dal contesto concreto, dalla particolare situazione storico/ambientale in cui viviamo ed agiamo, che si caratterizza oggi in modo diverso rispetto al momento in cui la gran parte degli istituti e delle categorie giuridiche che oggi utilizziamo è stata forgiata<sup>41</sup>.

Lo si farà, quindi, “partendo dalla fine” e procedendo a ritroso, ossia partendo da un'analisi dello stato di salute ambientale del nostro Pianeta e dei limiti strutturali di quella che potrebbe essere definita come la “grande casa” dell'umanità e degli ecosistemi ed essa verrà condotta sulla base di documentazione tecnico-scientifica riconosciuta come valida dalle istituzioni dei vari livelli ordinamentali.

---

le europeo e al Comitato delle Regioni, *Una bioeconomia sostenibile per l'Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*, Bruxelles, 11 ottobre 2018, COM (2018) 673 final.

<sup>39</sup> Il presente contributo monografico costituisce una tappa ulteriore del tentativo di riportare a sistema gli approfondimenti di un filone di ricerca più ampio condotto dall'Autore e di cui passaggi essenziali sono stati costituiti dalla voce *Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg.to, Torino, 2021, 161 ss. e dai seguenti articoli: *La regolazione ambientale tra fondamenti costituzionali, standards di circolarità e sistemi di Extended Producer Responsibility*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Vol. III, *Problemi e prospettive*, Bologna, 2020, 579 ss.; *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 25 ss.; *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, cit., 779.

<sup>40</sup> H. GENOT, D. TARLOCK, D.L. LASWELL, *The Current Global Outlook: how is Industry doing in meeting the Rio Declaration Goals*, in *John Marshall Law School*, 1999, 292.

<sup>41</sup> I giuristi delle generazioni che ci hanno preceduto, al di là del diverso spessore, hanno potuto concentrarsi a sistematizzare regole e istituti con calma e con profondità perché le evoluzioni si realizzavano molto più lentamente e senza interconnessioni globali e di settori ma soprattutto perché non si era nell'attuale situazione di “emergenza globale”. Sulla necessità di contestualizzare qualsiasi ragionamento giuridico cfr. P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, VII ed., Roma-Bari, 2006, 43, per il quale il diritto non è certo «una nuvola che galleggia sopra un paesaggio storico». Nello stesso senso non si può non richiamare l'insegnamento di G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Roma, 1937 e ID., *Studi sull'esperienza giuridica*, Roma, 1932 ora in M. D'ADDIO, E. VIDAL (a cura di), *Opere*, vol. II, Milano, 1959, 214 ss. e 418 ss.

Solo successivamente, a ritroso, ci si occuperà di quei poteri di conformazione verde dell'economia, dei mercati e della produzione che potrebbero contribuire ad assicurare il conseguimento di fini ambientali non solo nell'ordinamento nazionale ma anche in quello globale ed europeo.

Senza tale analisi preliminare, senza la considerazione della «situazione di necessità di interventi per assicurare la sopravvivenza della specie umana e del Pianeta», che spesso viene considerata implicita, si rischierebbe di affrontare queste tematiche in modo solo formale e inevitabilmente, anche nella valutazione delle norme costituzionali di recente modifica, si perverrebbe a ritenere che esse si siano limitate a confermare ciò che nel diritto vivente da anni già esiste o, addirittura, che costituiscano un mero esercizio di *marketing* o di *greenwashing* istituzionale<sup>42</sup>.

Resta, invece, sullo sfondo l'interrogativo se, nella sempre presente oscillazione del pendolo tra pubblico e privato e in un quadro in cui sembra accentuarsi non solo il ruolo del pubblico<sup>43</sup> ma anche delle imprese e della società civile<sup>44</sup>, saremo in grado di percepire e affrontare tale nuova sfida, che è prima di tutto culturale<sup>45</sup>.

Non è detto che il pubblico da una parte e il privato dall'altra dimostreranno in concreto la capacità di operare quel cambiamento di paradigma dall'io, dal profitto, all'altro, all'*oikos*, al tutti, che appare, lo si evidenzia fin d'ora, come l'unica vera garanzia per affrontare in modo vincente la più grande sfida che l'umanità sta affrontando, con i suoi riflessi ambientali, geopolitici, economici, sociali e istituzionali, tutti interconnessi tra loro.

La speranza è lieve: se, infatti, non siamo riusciti a cambiare il nostro modo di pensare dopo gli shock globali, le quattro crisi sistemiche, che abbiamo vissuto negli ultimi anni, quella del 2001 con le torri gemelle, quella del 2008 con la

---

<sup>42</sup> G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, 2021, 2 per il quale «la riforma costituzionale (...) è inutile, forse dannosa, al limite stupida»; per il quale «chi l'ha scritta, e che eventualmente la voterà, non solo non ha la benché minima idea di cinquant'anni di storia del diritto ambientale ma non si pone nemmeno la domanda di cosa stia effettivamente combinando all'ordinamento giuridico e al sistema economico» e per il quale le nuove modifiche rappresentano «un nucleo che rischia di infettare la Costituzione, soprattutto la Costituzione economica».

<sup>43</sup> Cfr. R. FERRARA, *Intervento sul documento AIPDA, Next Generation UE. Proposte per il piano nazionale di ripresa e resilienza*, 28 aprile 2021 (in [www.aipda.it](http://www.aipda.it)), 3.

<sup>44</sup> Sugli effetti dei mutamenti naturali generati dall'uomo su tutti i determinanti fisici, psichici e ambientali della salute di ogni genere vivente e sugli effetti di condizionamento sulla libertà di ciascun individuo cfr. S. FRIEL, *Climate Change and the People's Health: the Need to Exit the Consumption System*, in *The Lancet*, 395/2020, 666 ss.

<sup>45</sup> Cfr. in tal senso N. STERN, *Why Are We Waiting? The Logic, Urgency and Promises of Tackling Climate Change*, The MIT Press, Cambridge (MA), 2012 e J. LAITOS, *Why Environmental Policies Fail*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

crisi finanziaria<sup>46</sup>, quella del 2020 con la pandemia e quella del 2022 con la guerra russo-ucraina, nonostante esse siano state crisi percepibili da tutti, che abbiamo toccato con mano e che ci hanno graffiato, sarà difficile che lo faremo di fronte ad una crisi come quella ambientale che non si percepisce in modo immediato come le altre.

Ma pur lieve la speranza non può che restare viva<sup>47</sup>: come è stato detto, «al centro dell'economia del XX secolo c'è il ritratto dell'uomo economico razionale: ci ha raccontato che siamo egoisti, isolati, calcolatori con dei gusti stabili e che dominiamo la natura. Ma la natura umana è molto più ricca di così, come rivelano i primi abbozzi del nuovo autoritratto: siamo sociali, interdipendenti, vicini, fluidi nei valori e dipendenti dal mondo vivente»<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Cfr. M. MAGATTI, *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecno-nichilista*, Milano, 2009.

<sup>47</sup> C. GIACCARDI, M. MAGATTI, *Nella fine è l'inizio. In che mondo vivremo*, Bologna, 2020.

<sup>48</sup> K. RAWORTH, *L'economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, 2017 (IV rist., 2020, Ed. Ambiente), 47. Cfr. anche E. MORIN, *Svegliamoci!*, Mimesis La sfida della complessità, 2022, 72 «eppure ci restano dei principi di speranza. Il primo è puntare sull'improbabile. I processi principali conducono verso la regressione o la distruzione, ma sono solo probabili. La speranza è nell'improbabile. Spesso in momenti drammatici della storia i grandi avvenimenti salvifici sono stati inattesi (...). Il secondo principio di speranza si fonda sulle possibilità e la creatività della mente umana. Le capacità cerebrali dell'essere umano sono in grandissima parte non sfruttate. Siamo ancora nella preistoria della mente umana. Le sue possibilità sono incommensurabili, non solo per il peggio ma anche per il meglio. Se sappiamo come distruggere il Pianeta, abbiamo anche la possibilità di sistemarlo. Il terzo principio di speranza si fonda sull'impossibilità di durare all'infinito di qualunque sistema che trasformi la società e gli individui in macchine. Qualsiasi macchina ritenuta perfetta avrà sempre dei malfunzionamenti che la inceppano o addirittura la romperanno. E l'ordine più totale e più implacabile non potrà sfuggire, prima o poi, al secondo principio della termodinamica: l'inesorabile disintegrazione (...). Coloro che raccoglieranno la sfida verranno da orizzonti diversi, poco importa sotto quale etichetta. Saranno i restauratori della speranza (...)».



## Capitolo 1

# I due poli di criticità ambientale: cambiamenti climatici e consumo delle risorse

**Sommario:** 1.1. Il superamento dei “Planetary Boundaries”. – 1.2. Il “collasso” del clima. – 1.3. Lo sfruttamento “intensivo” delle risorse del Pianeta. – 1.3.1. Il suolo. – 1.3.2. L’acqua. – 1.3.3. La biodiversità. – 1.4. Il *trend* di crescita della popolazione mondiale. – 1.5. I caratteri dell’emergenza planetaria: l’“imperativo” ambientale.

### 1.1. Il superamento dei “Planetary Boundaries”

Per definire il concetto di “fini ambientali” a cui l’art. 41 Cost., come di recente modificato, in combinato con l’art. 9 Cost., rende possibile funzionalizzare l’economia si dovrà partire da un’analisi di tipo fattuale<sup>1</sup>.

Si tratta, del resto, di un approccio tipico del diritto ambientale, in cui diritto e tecnica, come è stato messo ben in evidenza da tempo, appaiono indissolubilmente connessi<sup>2</sup> e della prospettiva filosofica, ma anche giuridica, per la quale «un oggetto di studio non può mai essere isolato dal suo contesto, dai suoi antecedenti e dal suo divenire»<sup>3</sup> o per la quale occorre sempre «vedere l’immagine complessiva»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Sui rapporti tra diritto e fatto la dottrina è sterminata. Ci si limita a richiamare S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947; ID., *L’instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in *Arch. giur.*, 1901, in *Scritti minori* (raccolti e pubblicati a cura di G. Zanobini), Milano, 1950, 107 ss.

<sup>2</sup> Sui rapporti tra diritto e tecnica v. M.C. TALLACCHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, 57 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2002, 259; F. SALVIA, *Considerazioni su tecnica e interessi*, in *Dir. pubb.*, 2/2002, 615 ss.; ID., *Ambiente democrazia scienza e tecnica*, in *Dir. soc.*, 4/2001, 459 ss.; G. CAIA, *La normativa tecnica ambientale*, Milano, 1998; nonché, da ultimo, L. DEL CORONA, *Libertà della scienza e politica. Riflessioni sulle valutazioni scientifiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, Torino, 2022.

<sup>3</sup> E. MORIN, *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare la sfida della complessità*, cit., 3.

<sup>4</sup> In questo senso K. RAWORTH, *L’economia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo*, cit., per la quale «l’economia mainstream raffigura tutta l’economia in



Anzi, fin d'ora si può evidenziare che l'accostamento nel nuovo testo dell'art. 41 Cost. dei "fini ambientali" a quelli "sociali" e all'economia come produzione di beni e servizi, esprime, anche letteralmente, quell'interconnessione, quell'integrazione tra dimensione sociale, ambientale ed economica ben evidenziata da importanti documenti internazionali, prima fra tutti l'Agenda 2030, su cui si tornerà nel prosieguo della trattazione<sup>5</sup>.

La necessità è quella di superare le logiche per compartimenti stagni che spesso ancora caratterizzano il tradizionale incedere scientifico e, spesso, anche le stesse politiche ambientali, lasciando invece spazio a contaminazioni, interconnessioni, integrazioni che sembrano rappresentare le nuove frontiere delle strategie di sviluppo.

Se è vero che il quadro d'insieme, il contesto, la realtà fattuale, secondo l'insegnamento di Santi Romano appare come la premessa di ogni discorso di ricostruzione giuridica, ciò vale a maggior ragione per le questioni connesse con l'ambiente, in cui tale priorità dell'analisi dei dati di fatto è anche positivamente richiesta dall'art. 191 comma 3 TFUE, per il quale nel predisporre le sue politiche sull'ambiente l'Unione Europea tiene conto dei "dati tecnici e scientifici disponibili".

Se dunque nel 1909 Meuccio Ruini scriveva che «ogni lettera, nota o provvedimento che esca dal Ministero deve essere formulato in modo da riassumere in sé tutti i precedenti; deve fare la storia di tutto l'affare, deve iniziare dal giudizio universale», parafrasando l'illustre statista, Presidente della Commissione incaricata di redigere il testo della Carta Costituzionale del nostro Paese, qualsiasi approfondimento giuridico sul diritto positivo dovrebbe iniziare oggi dalla considerazione dei dati fattuali relativi al nostro Pianeta e al tasso di utilizzo delle sue risorse<sup>6</sup>.

Ebbene i dati tecnico-scientifici ricavabili dal report *Global Environment Outlook (GEO-6)* redatto dalle Nazioni Unite (*United Nations Environment Program*) e arrivato alla sua sesta edizione del 2019<sup>7</sup> e dagli *Assessment Reports* del-

---

un solo diagramma, il flusso circolare del reddito. (...) Dobbiamo ridisegnare l'economia da capo, integrandola nella società e nella natura, e fare che sia alimentata dal Sole. Una nuova raffigurazione stimola nuove narrative – riguardo al potere del mercato, alla partecipazione dello Stato, al ruolo centrale del nucleo familiare, e alla creatività dei beni comuni» (p. 47).

<sup>5</sup> Si tratta della risoluzione A/RES/70/01 adottata nel corso dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015 "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile".

<sup>6</sup> In tal senso M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, 2/2018.

<sup>7</sup> Il corposo report (oltre 700 pagine) è stato realizzato dall'*United Nations Environment Program* (UNEP) e raccoglie il lavoro di oltre 250 scienziati provenienti da più di 70 paesi. La prima edizione venne pubblicata nel 1997 (GEO-1), la seconda nel 1999 (GEO-2), la terza nel 2002 (GEO-3), la quarta nel 2007 (GEO-4); la quinta nel 2012 (GEO-5) e l'ultima appunto nel 2019.

l'IPCC<sup>8</sup>, ai quali *in primis*, anche se non esclusivamente, occorre riferirsi, dimostrano che lo stato di salute del nostro Pianeta, purtroppo, è terribilmente compromesso.

Ormai da più di una decina di anni un gruppo di scienziati ha individuato nove soglie di rischio (relative ai cambiamenti climatici; alla biodiversità; all'acqua potabile; all'acidificazione degli oceani; ai cicli dell'azoto e del fosforo; ai cambiamenti dell'uso del suolo, ecc.) e ha affermato che il Pianeta sta uscendo (anzi è già uscito, peraltro in modo significativo) dalle «condizioni operative di sicurezza»<sup>9</sup>, per ora solo con riferimento ad alcune di esse (aria/clima; suolo; biodiversità; ozono)<sup>10</sup> ma presto in relazione anche alle altre.

Non vi è documento programmatico a livello europeo che non richiami tale stato di criticità: si pensi ad esempio alla Strategia europea sulla biodiversità del 2020<sup>11</sup>, in cui si afferma espressamente che «la natura versa in uno stato critico»<sup>12</sup> e in cui si parla di «collasso degli ecosistemi» come di una delle minacce fondamentali che l'umanità dovrà affrontare<sup>13</sup> e che definisce il provvedere al riguardo come un «imperativo morale, economico e ambientale».

E non occorre certo la lettura di documenti programmatici per provarlo, essendo sufficiente l'esperienza quotidiana di ciascuno: «gli spazi verdi sono cancellati da colate di cemento, le riserve naturali scompaiono sotto i nostri occhi e il numero di specie a rischio di estinzione non è stato mai così alto nella storia dell'umanità. Negli ultimi quarant'anni la fauna selvatica del Pianeta si è

---

Cfr. H. GENOT, D. TARLOCK, D.L. LASWELL, *The Current Global Outlook: how is Industry doing in meeting the Rio Declaration Goals*, cit., 289 ss.

<sup>8</sup> Si vedano le cinque relazioni rispettivamente del 1990 (primo "Assessment Report" – AR1), del 1995 (AR2), del 2001 (AR3), del 2007 (AR4), del 2013-2014 (AR5), del 2023 (AR6) e la relazione speciale del 2018 del gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC) sugli effetti del riscaldamento globale di 1,5°C rispetto ai livelli preindustriali e relative traiettorie delle emissioni gas a effetto serra a livello mondiale.

<sup>9</sup> J. ROCKSTROM ed altri, *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, vol. 461, 2009, 472; ID., *Planetary boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, vol. 14, Issue 2, 2009, 32. Per ulteriore ampia bibliografia cfr. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., 21 nota 43. Tale espressione viene significativamente utilizzata anche nel Piano di Transizione Ecologica approvato nel 2022 in cui si legge che azzerare entro metà secolo le emissioni di gas serra è necessario «per stabilizzare il pianeta entro i limiti di sicurezza dettati dagli Accordi di Parigi».

Nella dottrina italiana richiama il principio per cui le scienze ecologiche collegano i rischi di collasso degli ecosistemi al superamento di punti critici (*thresholds o tipping points*), oltre i quali un ecosistema perde la propria resilienza: M. PENNASILICO, *La "sostenibilità" ambientale nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello sviluppo umano ed ecologico*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 3/2020, 9.

<sup>10</sup> W. STEFFEN e altri, *Sustainability. Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, in *Science*, vol. 347, Issue 6223, 2015.

<sup>11</sup> *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, 20 maggio 2020, COM (2020) 380 final.

<sup>12</sup> *Ibidem*, punto 1.

<sup>13</sup> *Ibidem*, punto 3.

ridotta del 60% a causa delle attività umane e quasi tre quarti della superficie terrestre hanno subito alterazioni che hanno relegato la natura in un angolo sempre più stretto»<sup>14</sup>.

Il processo di deterioramento del Pianeta e dei suoi ecosistemi, di cui anche l'uomo costituisce parte integrante<sup>15</sup>, procede concentrandosi idealmente intorno a due poli che, pur del tutto interconnessi, possono essere sistematicamente distinti.

Da una parte vi è quello, più esplorato dall'opinione pubblica e dal dibattito scientifico, che riguarda "i cambiamenti climatici" e, dall'altra, vi è il secondo polo, quello del "consumo delle risorse naturali", meno evidente, ma, non per questo, meno rilevante.

Da tale stato di necessità nasce l'esigenza, in primo luogo, di politiche volte alla decarbonizzazione dell'economia che richiedono prioritariamente l'annullamento, o quantomeno la riduzione, di produzione di gas serra nell'ambito della produzione di energia che di essi costituisce la matrice fondamentale (la c.d. "transizione energetica" che attiene alla gestione dei flussi di energia).

In secondo luogo, si richiedono, con lo stesso rilievo, politiche volte a ridurre il consumo di risorse naturali (come vedremo, è proprio questa la transizione dei modelli di produzione o circolare o riconversione industriale: la c.d. "transizione produttiva" che riguarda i flussi di materia).

Mentre nella prima prospettiva è chiara la distinzione tra i vari tipi di energia fossile e "rinnovabile", la prima da contenere, la seconda da incentivare; nella seconda prospettiva, invece, occorre ancora ulteriormente distinguere tra prelievo di "risorse non rinnovabili" e consumo di "risorse rinnovabili", essendovi risorse che una volta prelevate si consumano irrimediabilmente e risorse che, invece, una volta prelevate, si rigenerano naturalmente.

Solo avendo definito con chiarezza queste distinzioni sul versante della transizione produttiva si possono impostare politiche di riduzione del consumo delle risorse non rinnovabili e di incentivazione dell'uso, sempre con equilibrio, ragionevolezza e approccio integrato, di quelle rinnovabili.

Nel loro insieme le due transizioni energetica e produttiva, finalizzate entrambe al conseguimento di "fini ambientali", si sintetizzano nel sintagma giuridico di "transizione ecologica" che le ricomprende in modo unitario e che appa-

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, punto 1. Richiama efficacemente il degrado di acqua, aria, suolo in un contesto che avrebbe dovuto essere dominato dal principio dello sviluppo sostenibile E. SCOTTI, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile e economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2019, 503.

<sup>15</sup> Innumerevoli sono i contributi che mettono in evidenza la vera e propria *hybris* dell'uomo nei confronti dell'ambiente che ci circonda: cfr. G. RUFFOLO, *Il capitalismo ha i secoli contati*, Einaudi, 2008; ID., *La qualità sociale. Le vie dello sviluppo*, Bari, 1985; P. BEVILACQUA, *La terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Bari, 2011; ID., *Nuovi saperi per una società sostenibile*, Sciascia Editore, 2012; E. MORIN, *L'anno I dell'era ecologica*, Armando Editore, 2007; U. MATTEI, L. NADER, *Il saccheggio*, Milano, 2010; F. CAPRA, U. MATTEI, *The Ecology of Law. Toward a Legal System in Tune with Nature and Community*, Berrett-Koehler Publishers, Oakland (CA), 2015.

re sempre più necessaria alla luce delle condizioni di salute precarie del Pianeta.

I *trend* di deterioramento su entrambi i versanti procedono, infatti, come stiamo per vedere, a ritmi di tipo esponenziale, richiedendo interventi immediati non tanto sui singoli effetti ma sulle cause degli squilibri<sup>16</sup>.

E tali interventi debbono necessariamente coniugare – è questa la sfida più difficile – la necessità di “fare presto e bene” e di “fare di più con meno” (ridurre il ricorso a materie prime “primarie” o comunque prelevare solo quelle naturalmente rinnovabili e, nello stesso tempo, aumentare la produzione)<sup>17</sup> con quella di non lasciare indietro nessuno facendo pagare i costi della transizione a chi non può permetterselo<sup>18</sup>.

In questa prospettiva, lo si anticipa fin d’ora, le strategie, le politiche pubbliche e le azioni, pur essendo idealmente scomponibili, non possono che procedere in modo sistemico e integrato anche per il fatto che esse incidono su una rete di ecosistemi interconnessi tra di loro.

## 1.2. Il “collasso” del clima

Con riferimento al clima<sup>19</sup>, che è una variabile spazio-temporale della temperatura, è ormai fatto noto che il nostro Pianeta si sta surriscaldando progressivamente<sup>20</sup> (si calcola che, secondo gli attuali *trend*, la temperatura entro la fine del secolo potrebbe crescere tra i 3,4°C e i 3,9°C)<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Sul concetto di crescita esponenziale appare ancora fondamentale il richiamo a D.H. MEADOWS e altri, *I limiti alla crescita, Rapporto del System Dynamics Group, Massachusetts Institute of Technology (MIT) per il progetto del Club di Roma sulla difficile situazione dell’Umanità*, 1972 (rist. del 2018 Lu.ce. edizioni), 59.

<sup>17</sup> Cfr. capitolo II par. 5 del Rapporto Brundtland (“Producing More With Less”). Si tratta del c.d. decoupling, ossia del disaccoppiamento tra crescita economica e crescita in termini di stock e di flussi di risorse impiegati nei processi produttivi.

<sup>18</sup> Sui temi della disparità cfr. F. MANGANARO, voce *Politiche di coesione*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (a cura di), *Enc. dir., I Tematici, III, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 839 ss.

<sup>19</sup> Il clima può definirsi come «il complesso delle condizioni metereologiche (...) che caratterizzano una località o una regione nel corso dell’anno, mediato su un lungo periodo di tempo»: voce *Clima* dell’Enciclopedia Treccani.

<sup>20</sup> «Molti ecosistemi terrestri e marini e alcuni dei servizi che essi forniscono sono già cambiati a causa del riscaldamento globale»: IPCC, 2018, *Summary for Policymakers*, in *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty* [V. MASSON-DELMOTTE, P. ZHAI, H.O. PÖRTNER, D. ROBERTS, J. SKEA, P.R. SHUKLA, A. PIRANI, W. MOUFOUMA-OKIA, C. PÉAN, R. PIDCOCK, S. CONNORS, J.B.R. MATTHEWS, Y. CHEN, X. ZHOU, M.I. GOMIS, E. LONNOY, T. MAYCOCK, M. TIGNOR, T. WATERFIELD (eds.)]. *World Meteorological Organization*, Switzerland, 32, punto A.3.1.

<sup>21</sup> D. PAPPANO, *Inquinamento atmosferico e lotta ai cambiamenti climatici nella tutela della qualità dell’aria*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Torino, 2021, 385.