

L'iniziativa economica alla luce della riforma costituzionale: alcune osservazioni sulla portata dei "nuovi" limiti della salute e dell'ambiente¹

Simone Frega*

Abstract

L'articolo analizza la riforma costituzionale n. 1 del 2021, relativa alla tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e degli animali. In particolare, l'analisi si focalizza sugli effetti della riforma e della sua interpretazione nel tempo, con specifico riguardo ai limiti all'iniziativa economica. Ci si interroga, infine, sulla possibilità che la riforma possa fornire copertura costituzionale alle eventuali limitazioni dell'attività economica basate sullo sfruttamento lavorativo e sul fenomeno del caporalato o se svolta all'estero da cittadini italiani o da cittadini stranieri in danno all'ambiente e alla salute.

Parole Chiave: Riforma Costituzionale, Iniziativa economia, Limiti, Ambiente, Salute.

The article analyzes constitutional reform No. 1 of 2021, which introduced into the Italian Constitution the protection of the environment, ecosystem and animals. In particular, the analysis is focused on the effects of the constitutional reform and on its interpretation over time, with specific attention to limits of economic initiative. At the end, the paper questions whether the constitutional reform can contribute to limit the economic activities based on labour exploitation and illegal recruitment, or the activities conducted by Italians or foreigners in foreign countries which detriment the environment and the health.

Keywords: Constitutional Reform, Economic initiative, Limits, Environment, Health.

¹ Saggio ricevuto in data 25/11/2022 e pubblicato in data 14/08/2023.

* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico nella Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, e-mail: simone.frega@santannapisa.it.

1. *La modifica costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione.*

Con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, è stata approvata la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione, al fine di fornire maggiore tutela all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, «anche nell'interesse delle future generazioni»².

La riforma trae origine dall'esigenza, sempre maggiore, di porre argine a quelle situazioni che recano danno all'ambiente e a cui è necessario dedicare una particolare tutela, volgendo sempre maggiore attenzione ad uno sviluppo sostenibile³. Tuttavia, la materia ambientale, benché sino alla modifica approvata nel 2022 non vi era nessuna previsione simile espressa tra i principi fondamentali della Carta costituzionale⁴, è stata comunque oggetto di tutela, grazie ad una ricostruzione interpretativa ad opera della dottrina, della giurisprudenza e, anche, del legislatore⁵. La tutela dell'ambiente era, già prima dell'approvazione della legge costituzionale n. 1/2022, considerata un valore meritevole di attenzione: un valore che ha già avuto

² L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, art. 1 (G.U. 22 febbraio 2022, n. 44).

³ Infatti, in sede di discussione parlamentare è stata riconosciuta l'attualità della «sfida [...] di costruire una società in grado di coniugare la tutela dell'ambiente allo sviluppo economico e allo sviluppo sociale» (cfr. On. A. Calabria, Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 574, 11 ottobre 2021, pp. 10 ss.), costituendo, «[l]a tutela degli ambienti, degli ecosistemi e della biodiversità, [...] un diritto intragenerazionale e intergenerazionale»: infatti, «la popolazione mondiale [è] aumentata notevolmente, fino quasi a raggiungere 8 miliardi ma, nel frattempo, le risorse sono diminuite» e, «al tempo stesso, il cambiamento climatico e l'inquinamento sono tematiche che non possono essere trascurate, se si considera l'impatto determinante che hanno sulla coesione sociale» (cfr. On. S. Ceccanti, Camera dei Deputati, *Resoconto stenografico dell'Assemblea*, Seduta n. 574, 11 ottobre 2021, pp. 6 ss.). Anche se, come sostenuto da attenta dottrina, «la previsione dei fini ambientali nel comma 3 dell'art. 41 Cost. volesse rappresentare una sorta di “manifesto” per affermare il principio della “necessaria integrazione” delle politiche ambientali nella programmazione e nello svolgimento di tutte le attività economico-produttive, nell'ottica di uno sviluppo economico-sociale che tenga davvero conto in ogni suo passo dell'equilibrio dell'ambiente e degli ecosistemi, ben più significativa e pregnante sarebbe stata l'aggiunta di una formula esplicita nell'art. 9 Cost. con l'obiettivo di definire metodo e/o procedure per indirizzare tutti i pubblici poteri verso questa fondamentale logica»: L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambientale?*, in «Federalismi.it», n. 4, 2022, pp. 188-201: 201.

⁴ Escludendo i riferimenti rinvenibili all'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., che assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», e all'art. 117, c. 3, Cost., che assegna alla Regione la competenza legislativa concorrente in materia di «valorizzazione dei beni [...] ambientali»: entrambi inseriti nella riforma del Titolo V, ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 3, c. 1.

⁵ Sul punto, tra le altre, si v. Corte cost., sent. 22 maggio 1987, n. 183, sent. 7 ottobre 1999, n. 382 e sent. 26 luglio 2002, n. 407, punto 3.2 del *considerato in diritto*. In particolare, proprio nella sent. n. 407 del 2002 la Corte ha riconosciuto il valore trasversale della tutela ambientale, perché la stessa si intreccia con altri interessi e materie costituzionalmente rilevanti. Peraltro, tra le altre, si vedano le osservazioni di 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», n. 3, 2021, pp. 285-314: 296.

modo di giocare un ruolo (a volte pure determinante) nel bilanciamento tra interessi e valori riconosciuti tali dalla Costituzione⁶. Come ha chiaramente affermato un'autorevole dottrina sul tema⁷, l'ambiente rappresenta un equilibrio e la tutela dell'ambiente il mantenimento dell'equilibrio, tale da garantire la presenza di «spazi vitali», ove ogni individuo possa svolgere la propria personalità⁸. L'ambiente era già considerato un interesse collettivo della comunità e, allo stesso tempo, un diritto soggettivo (valevole per tutti gli individui), divenendo, infatti, bene di rilievo costituzionale e bene della vita⁹. In tale percorso, la giurisprudenza costituzionale¹⁰ ha potuto affermare che la tutela dell'ambiente abbia un contenuto oggettivo, in quanto essa si riferisce ad un bene, l'ambiente, e un contenuto finalistico, dal momento che la tutela in questione tende alla migliore conservazione dell'ambiente stesso¹¹.

Peraltro, l'ambiente, nella ricostruzione avvenuta a cura della dottrina e dell'interprete, trae origine dalla lettura degli articoli 9 e 32 della Costituzione, nel senso di una tutela paesaggistica ed ecologica, ma anche di un ambiente inteso quale ambiente salubre ove la persona possa vivere e possa raggiungere il pieno sviluppo¹²; inoltre, come anticipato, la tutela dell'ambiente, per il tramite di altri valori fondanti il sistema costituzionale italiano, era riconosciuto come valore «costituzionale obiettivo di importanza fondamentale»¹³; da ultimo, la stessa tutela dell'ambiente era stata ritenuta complessa e trasversale, in quanto oggetto di attenzione da parte di documenti normativi promananti da differenti attori istituzionali italiani e sovranazionali¹⁴ ed in quanto presa in considerazione nella trattazione di molte materie diverse tra loro.

⁶ Il riferimento è, ad esempio, alla Corte cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85, punto 9 del *considerato in diritto*, che, in riferimento alla questione Ilva di Taranto, ha affermato che non vi siano in Costituzione «diritti tiranni». Tuttavia, ha sottolineato che «[l]a qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto».

⁷ B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2016, pp. 17-38: 31.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ivi*, p. 33. Nel medesimo senso, si v. altresì Corte cost. sent. 14 novembre 2007, n. 378, punto 4 del *considerato in diritto*.

¹⁰ Corte cost., sent. 22 luglio 2009, n. 225, punto 4 del *considerato in diritto*. La sentenza cita alcuni dei precedenti della Corte, come, ad esempio, le sent. n. 367 e 378 del 2007, n. 12 del 2009 in riferimento al contenuto oggettivo della materia “tutela dell'ambiente” e le sent. 104 del 2008, nn. 10, 30 e 220 del 2009 in riferimento al suo contenuto finalistico.

¹¹ Corte cost., sent. 22 luglio 2009, n. 225, punto 4 del *considerato in diritto*. Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 33 s.

¹² Cfr. artt. 2 e 3 Cost.

¹³ Si vedano, tra le altre, le osservazioni di G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 2, 2021, pp. 460-481: 463 s.

¹⁴ *Ibidem*.

La legge costituzionale n. 1 del 2022 è stata approvata a larga maggioranza delle due Camere¹⁵, facendo emergere una convergenza tra i diversi partiti politici nel tentativo di preservare e proteggere l'ambiente in cui si vive. Infatti, è stato “promotore” della modifica costituzionale non solo chi dell'ambiente ha fatto la ragione del proprio impegno politico, ma anche altri partiti politici, non certo noti per le “lotte” ambientaliste, che hanno sostenuto l'iniziativa promovendone, alcuni, persino un ampliamento, attraverso il riconoscimento della tutela degli animali¹⁶: la “trasversalità”, che ha sempre caratterizzato la materia del diritto ambientale, è ora rinvenibile altresì nel sentire comune, nel senso che la tutela stessa dell'ambiente si sta sempre più affermando quale esigenza fondamentale trasversalmente riconosciuta da tutti¹⁷.

In particolare, la riforma ha introdotto, all'art. 9 della Costituzione, «la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» e la tutela degli animali (c. 3); invece, all'art. 41 della Costituzione sono stati introdotti come limiti espliciti all'iniziativa economica la tutela della salute e dell'ambiente.

In dottrina diversi autori hanno già indicato la modifica degli articoli in questione come un tentativo «pleonastico» di riformare e apportare qualcosa di nuovo nell'impianto costituzionale¹⁸. Come si è infatti potuto riassumere in queste poche righe che precedono, la tutela dell'ambiente, come esito dell'apporto di studiosi ed interpreti del diritto, era già presente nel nostro ordinamento, facendo parte della Costituzione materiale e derivando altresì dalle convenzioni

¹⁵ Infatti, al Senato della Repubblica, in prima votazione (Seduta n. 334, 9 giugno 2021, esame DDL Costituzionale n. 83, XVIII Legislatura), erano presenti 248 senatori, di cui 247 votanti, 23 astenuti, nessun contrario e 224 favorevoli; alla Camera dei Deputati, in prima votazione (Seduta n. 575, 12 ottobre 2021, esame PDL Costituzionale n. 3156, XVIII Legislatura), erano presenti 429 deputati, di cui 16 astenuti, 1 contrario e 412 favorevoli; al Senato della Repubblica, in seconda votazione (Seduta n. 374, 3 novembre 2021, esame DDL Costituzionale n. 83, XVIII Legislatura), erano presenti 221 senatori, di cui 220 votanti, 2 astenuti, nessun contrario e 218 favorevoli; alla Camera dei Deputati, in seconda votazione (Seduta n. 634, 8 febbraio 2022, esame PDL Costituzionale n. 3156-B, XVIII Legislatura), erano presenti 475 deputati, di cui 6 astenuti, 1 contrario e 468 favorevoli.

¹⁶ E riservando ad una legge la relativa disciplina (articolo 9, c. 3, della Costituzione, come modificata dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1).

¹⁷ Per tutti, Papa Francesco, *Lettera Enciclica Laudato Si' del Santo Padre Francesco sulla cura della casa comune*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2015.

¹⁸ C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in «Costituzionalismo.it», n. 3, 2021, pp. 137-157. Sul punto si vedano altresì le osservazioni di G. Sobrino, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: alcuni spunti per un confronto*, in L. Imarisio, G. Sobrino (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del Seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Università degli Studi di Torino, Torino 2022, pp. 7-30: 11 s. e di R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in «Federalismi.it», n. 13, 2022, pp. 187-212: 210 ss.

internazionali¹⁹. La riforma ha, prevalentemente, scritto “nero su bianco”, quanto, in realtà, era già oggetto di attenzione e tutela nel nostro ordinamento²⁰: in tal modo, però, si è affermato e si è reso espressamente parte del patrimonio della Costituzione ciò che nel tempo si è sedimentato nell’opera della giurisprudenza, nello sviluppo della dottrina e nel lavoro del legislatore²¹.

Tuttavia, qui, si vuole soffermare in modo particolare l’attenzione sulla possibilità che la riforma, benché tratti temi che la dottrina e la giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto²², possa aprire a nuovi orizzonti interpretativi che estendano o, comunque, modifichino l’impianto originario ancora oggi vigente, soprattutto in riferimento all’“estensione” dei limiti all’iniziativa economica.

2. L’articolo 41 della Costituzione prima della riforma del 2022.

L’articolo 41 della Costituzione, che prevede la libertà di iniziativa economica, fa parte della c.d. “Costituzione economica”, basata sull’assunto proprio del liberismo

¹⁹ Il primo tra i più importanti documenti approvati sul piano internazionale risale al 1972, quando è stata approvata la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull’Ambiente Umano di Stoccolma, 16 giugno 1972.

²⁰ In particolare, anche il riferimento alle “future generazioni” era già presente nella Convenzione sulla biodiversità, firmata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata con la legge 14 febbraio 1994, n. 124: l’obiettivo dichiarato nel preambolo consisteva nell’intenzione dei firmatari di «conservare ed usare in maniera durevole la diversità biologica a vantaggio delle generazioni presenti e future».

²¹ Infatti, l’ambiente costituiva, fino alla legge costituzionale n. 1 del 2022, «un diritto costituzionale che sconta[va] tutte le debolezze e le incertezze del diritto di formazione pretoria, ossia di un diritto inevitabilmente connotato da quei caratteri di frammentarietà, precarietà e incompletezza che discendono dalla sua origine casistica e che, proprio per questo, rendono di per sé ragione [...] della sicura utilità intrinseca di un intervento di normazione positiva che valga anche solo a tradurre e consolidare in proposizioni normative gli approdi giurisprudenziali che possano essere ritenuti ormai condivisi e irrettrabili, acquisendoli così definitivamente al patrimonio della Carta costituzionale e della comunità repubblicana di riferimento»: 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*, cit., p. 296. Sul punto, in senso simile, si vedano le osservazioni di F. Sanchini, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della Costituzione economica*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 3, 2022, pp. 183-214: 189.

²² Infatti, il riconoscimento della materia “tutela dell’ambiente” è stato permesso da una consolidata opera di ricostruzione teorica e di lavoro della giurisprudenza costituzionale, che avrebbero «fatto perdere attualità» anche alla stessa «prospettiva di costituzionalizzazione» dell’ambiente: B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 36. Sull’opportunità di una revisione costituzionale, si veda altresì, tra gli altri, il contributo di C. De Fiores, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, cit., pp. 149 ss. Sull’inquadramento della riforma costituzionale tra c.d. revisioni bilancio, si veda, tra gli altri, il contributo di R. Cabazzi, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in «Federalismi.it», n. 7, 2022, pp. 31-63: 40.

economico²³. Tuttavia, il Costituente aveva temperato tale posizione, in quanto sin dall'assetto originario della Costituzione erano stati previsti taluni limiti alla stessa iniziativa economica e, persino, alla proprietà privata²⁴.

In particolare, l'Assemblea Costituente aveva ritenuto che l'iniziativa economica, benché libera, potesse essere limitata se «in contrasto con l'utilità sociale» o se fosse stata in grado di «recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»²⁵.

Peraltro, sebbene, come è evidente, i termini “salute” e “ambiente” non siano stati inseriti all'interno della disposizione, gli stessi hanno nel tempo costituito oggetto di bilanciamento tra differenti interessi in gioco²⁶.

Infatti, è stato affermato che la salute, diritto fondamentale così riconosciuto dall'articolo 32 della Costituzione, fungesse da limite alla stessa iniziativa economica, che non poteva, dunque, essere esercitata in danno alla salute della persona: il riferimento, considerabile quale limite, era rinvenibile, da un lato, grazie ad un'interpretazione estensiva della clausola aperta dell'utilità sociale e, soprattutto, della dignità umana e, dall'altro, in forza della fundamentalità costituzionale dello stesso diritto alla salute²⁷.

Peraltro, affinché possa dirsi garantita la salute, si è nel tempo affermato che sia necessario tutelare e garantire la tutela dell'ambiente, proprio perché solo in un ambiente salubre è garantita la tutela della salute della persona e, dunque, permessa la sua dignità sociale²⁸.

²³ Cfr. R. Niro, *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET Giuridica, Milano 2006, pp. 846-863: 846 ss. Sulle possibili declinazioni del termine “Costituzione economica” si veda, tra gli altri, S. Cassese (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Editori Laterza, Bari 2021. Tra i più recenti contributi al riguardo, per una lettura generale e sovranazionale, si veda, tra gli altri, E. De Marco, “*Costituzione economica*” e *integrazione sovranazionale*, in «Federalismi.it», n. 5, 2019, pp. 89-102, nonché per uno sguardo alla Costituzione italiana, si veda, tra gli altri, P. Bilancia, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in «Federalismi.it», n. 5, 2019, pp. 7-23.

²⁴ Si pensi alla possibilità, prevista dall'art. 42, c. 3, della Costituzione, che la proprietà privata possa essere «espropriata per motivi d'interesse generale». Sul dibattito in Assemblea Costituente si vedano, tra le altre, le osservazioni di R. Niro, *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 848 ss.

²⁵ Art. 41, c. 2, della Costituzione.

²⁶ Come, ad esempio, è accaduto nel caso Ilva di Taranto: Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85. Sul punto si vedano, tra le altre, le osservazioni di B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 37 s.

²⁷ Per tutti, si vedano le osservazioni di R. Niro, *Art. 41*, cit., pp. 855 s.

²⁸ *Ivi*, 856. Sul diritto all'ambiente salubre si vedano, tra le altre, anche le osservazioni di B. Caravita, A. Morrone, *L'ambiente e i suoi confini*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 39-47: 43 s.

Dunque, nel tempo, il diritto alla salute e la tutela dell'ambiente si sono affermati, soprattutto a livello giurisprudenziale (e, in particolare, del giudice delle leggi), quali limiti dell'iniziativa economica²⁹.

In casi recenti, riguardanti l'acciaieria Ilva di Taranto, a seguito di contrasti tra il legislatore statale e l'autorità giudiziaria competente nella vicenda che aveva riguardato i vertici dell'azienda per i disastri ambientali causati, la Corte costituzionale ha operato un bilanciamento tra i diversi interessi in gioco (tutela dell'ambiente salubre, da un lato, e tutela dell'iniziativa economica, dall'altro), riconoscendo che non vi sono diritti (e nemmeno quelli considerati "fondamentali" dalla Carta) «tiranni» nei confronti di altri: in particolare, nei casi al suo esame, la Corte ha operato una sintesi tenendo in considerazione «tutti i diritti fondamentali contenuti nella Costituzione», in quanto essi «sono tra loro reciprocamente connessi e vanno valutati in una logica di sistema e mai isolatamente considerati»³⁰. Infatti, non era possibile ritenere che un diritto prevaricasse su altri diritti, sempre riconosciuti come tali dalla stessa Costituzione, poiché la stessa «dignità della persona è la sintesi della pluralità dei diritti e delle garanzie (nonché dei doveri) previsti dalla Costituzione»³¹.

Si comprende, pertanto, quanto sia importante intendersi sulla portata della riforma costituzionale, che ha evidenziato e marcato i limiti della salute e dell'ambiente all'iniziativa economica, e, dunque, sul ruolo che gli stessi "nuovi" limiti giocano oggi e domani nel bilanciamento con gli altri diritti riconosciuti tali dalla stessa Costituzione e, in particolare, con la libertà di iniziativa economica.

3. L'intervento di modifica dell'articolo 41 della Costituzione. Si assiste ad un cambiamento dello scenario?

Come noto, il legislatore costituzionale ha introdotto, con la legge costituzionale n. 1 del 2022, i limiti della salute e dell'ambiente al secondo comma dell'articolo 41 della Costituzione: l'iniziativa economica è libera e può esercitarsi purché non rechi «danno alla salute» e «all'ambiente», oltre agli altri limiti originariamente previsti³².

Peraltro, è di particolare interesse l'intenzione del legislatore di voler inserire i lemmi "salute" e "ambiente" nella disposizione e, allo stesso tempo, di anteporli ai termini "sicurezza", "libertà" e "dignità umana". Benché non si ritenga che

²⁹ Di nuovo, si fa riferimento al caso Ilva di Taranto: Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85 e sent. 23 marzo 2018, n. 58. A commento della seconda decisione della Corte, sia consentito rinviare, tra gli altri, alle osservazioni presenti in S. Frega, *L'Ilva di Taranto di nuovo di fronte alla Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 58 del 2018)*, in «ConsultaOnline», n. 2, 2018, 468-472.

³⁰ L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambientale?*, cit., p. 198.

³¹ *Ibidem*.

³² Art. 41, c. 2, Cost.

all'ordine di menzione possa essere collegata una conseguenza giuridica, quale quella di importanza valoriale, certamente il fatto stesso di averli anteposti agli altri limiti ivi previsti potrebbe rappresentare una sorta di manifesto politico dello stesso legislatore costituzionale e, se fosse così, evidenzerebbe l'importanza che, nel 2022, si riconosce al diritto alla salute e alla tutela ambientale.

Inoltre, è parimenti di interesse l'ulteriore modifica che il legislatore costituzionale ha apportato al terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione, laddove ha previsto che «l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata», non più e solo «ai fini sociali», ma «a fini sociali e [anche] ambientali»³³.

In primo luogo, dunque, il legislatore ha inteso adeguare il testo al nuovo impianto costituzionale volto alla tutela dell'ambiente, in quanto l'intervento parrebbe voler «imprimere [...] una chiara direttrice cui ogni eventuale decisione di indirizzo pubblico dell'attività economica dovrà inevitabilmente confrontarsi e, auspicabilmente, conformarsi»³⁴.

In secondo luogo, si potrebbe anche rinvenire, nella lettura del testo così formulato, che non possa esservi attività economica che ancorché «indirizzata e coordinata a fini sociali» sia in contrasto con i fini «ambientali»³⁵.

In terzo luogo, e in senso complementare a quanto appena affermato, è pur vero anche il contrario, ossia che qualsivoglia scelta di indirizzo e coordinamento dell'attività economica finalizzata alla tutela ambientale non potrà «prescind[ere] da una contestuale valutazione delle ricadute sociali delle misure da intraprendersi»³⁶.

Si tratta, dunque, di una riforma che, forse, almeno ai fini dell'opera di interpretazione successiva (del legislatore nazionale, del giudice, soprattutto costituzionale, e della dottrina) potrebbe aprire alcuni spiragli di novità. Si cercherà, ora, di evidenziare alcuni ulteriori possibili apporti innovativi della riforma costituzionale.

³³ Art. 41, c. 3, Cost.

³⁴ F. Sanchini, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della Costituzione economica*, cit., p. 207.

³⁵ Art. 41, c. 2, Cost.

³⁶ *Ibidem*. Evidentemente, non sarà possibile per i lavoratori e i datori di lavoro accordarsi nel reciproco interesse di proseguire in un'attività che è altamente inquinante: in tale attività la tutela ambientale è sovraordinata anche in ragione dell'entità di inquinamento e del danno che potrebbe arrecarsi all'ambiente e, dunque, a chi in esso vive (a prescindere che sia lavoratore, datore di lavoro o persona esterna all'attività economica). In siffatta ipotesi non è tanto la tutela ambientale a prevalere sugli altri valori perché ricopre un ruolo sovraordinato rispetto agli altri principi, ma essa prevale all'esito del percorso interpretativo a cui si giunge dopo aver guardato a tutti i valori in gioco: sul punto, si vedano, tra le altre, le osservazioni di A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno*, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 91-122: 112 s. e L. Casseti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di «nuovi» equilibri tra iniziativa economica privata e ambientale?*, cit., p. 198.

3.1. Il primo passo di innovatività: l'autonomia della tutela dell'ambiente dagli altri diritti garantiti dalla Costituzione.

Come si è cercato di evidenziare sino ad ora, la tutela dell'ambiente ha avuto un ruolo determinante e il diritto dell'ambiente è stato riconosciuto già prima dell'intervento di modifica costituzionale avvenuto con la riforma approvata nel 2022³⁷. Infatti, si è potuto rilevare che la medesima tutela dell'ambiente sia stata parte del bilanciamento di interessi costituzionalmente rilevanti nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi e già con la riforma costituzionale del 2001 è stata attribuita allo Stato la competenza di legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente³⁸.

Tuttavia, il diritto dell'ambiente trovava la sua giustificazione costituzionale nel riconoscimento che una sua tutela permetteva di garantire maggiormente altri diritti meritevoli di tutela, quali, ad esempio, il diritto alla salute.

La riforma costituzionale del 2022 ha, dunque, avuto il pregio di rendere autonoma ed indipendente la tutela dell'ambiente dagli altri diritti riconosciuti dalla Costituzione, con conseguenti ricadute nell'ambito del bilanciamento di interessi costituzionali potenzialmente in conflitto³⁹.

3.2. Il secondo passo di innovatività: la previsione esplicita della tutela della salute e dell'ambiente tra i limiti dell'iniziativa economica.

Peraltro, è emerso altresì che, soprattutto per quanto riguarda i limiti previsti dall'articolo 41 della Costituzione, la tutela dell'ambiente era ed è strettamente connessa al diritto alla salute: si è affermato il diritto della persona a vivere in un ambiente salubre, ossia non dannoso per la propria salute⁴⁰.

In particolare, infatti, lo stesso articolo 41 della Costituzione prevedeva come limite all'iniziativa economica la tutela della "sicurezza", della "libertà", della "dignità umana" e, da essi, la giurisprudenza costituzionale aveva ricavato anche la tutela della salute, comunque riconosciuta già diritto fondamentale dall'articolo 32 della Costituzione⁴¹. E, infine, la tutela dell'ambiente è stata elevata a limite dell'iniziativa economica, in quanto tutelando l'ambiente e, di conseguenza, avendo garantito la

³⁷ Cfr., *supra*, § 2.

³⁸ Art. 117, c. 2, lett. s), della Costituzione.

³⁹ Appartenendo innanzitutto al legislatore e solo in via sussidiaria al giudice, «il compito di assicurare una buona ed efficace tutela dell'ambiente»: cfr. R. Cabazzi, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, cit., p. 60.

⁴⁰ Cfr., *supra*, § 2.

⁴¹ Ed è considerabile, il limite previsto dall'art. 41, c. 2, Cost., come «un principio attuativo "sostanziale" dell'art. 32»: A. Simoncini, E. Longo, *Art. 32*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 655-674: 671.

conservazione di un ambiente salubre, si tutelava la salute delle persone⁴².

L'intervento di modifica costituzionale ha, dunque, il pregio di aver esplicitato la tutela della salute quale limite all'iniziativa economica, riconoscendo il valore dell'opera interpretativa della giurisprudenza costituzionale per cui la salute, in quanto fondamentale diritto legato alla dignità umana (ma, adesso, anche indipendentemente da questo), non poteva essere sacrificata e compromessa in forza della libertà di iniziativa economica⁴³.

Peraltro, il legislatore costituzionale ha compiuto un ulteriore passo di innovatività, avendo inserito ai commi due e tre dell'articolo 41 della Costituzione i termini "ambiente/ambientali": a seguito della riforma costituzionale, la tutela ambientale costituisce un limite all'iniziativa economica non tanto perché strettamente connessa alla tutela della salute, ma in quanto *in re ipsa* meritevole di autonoma tutela. Una siffatta soluzione legislativa aprirà, certamente, a possibili nuovi scenari (a cui il legislatore ed il giudice, soprattutto, costituzionale dovranno porre attenzione), laddove l'iniziativa economica non verrà limitata solo se in grado di recare danno all'ambiente-salute, ma anche quando il danno è causato all'ambiente in quanto tale, senza che vi sia un'immediata conseguenza sulla salute delle persone⁴⁴.

3.3. Ulteriori passi di innovatività: la limitazione delle iniziative economiche dannose della salute e dell'ambiente.

Una riflessione più ampia sulla portata della riforma costituzionale permette di approfondire il perimetro entro cui sia lecita una limitazione dell'iniziativa economica. Si pensi, ad esempio, a quelle iniziative economiche che, di fatto, basano la loro attività sullo sfruttamento lavorativo. Come è noto, tale pratica espone il lavoratore, da un lato, a non avere riconosciuti alcuni diritti (come l'assicurazione per infortuni sul luogo lavoro, il riconoscimento dei permessi retribuiti per malattia, e così via) e, dall'altro, a lavorare in condizioni precarie oltre ogni orario massimo legalmente (e umanamente) ammissibile.

In particolare, nell'ambito dello sfruttamento lavorativo si assiste anche al fenomeno del caporalato che comporta la presenza di intermediari illegali che si occupano di fornire intermediazione illecita volta allo sfruttamento lavorativo delle

⁴² Sul punto si vedano le osservazioni, tra gli altri, di R. Niro, *Art. 41*, cit., pp. 855 s. e di A. Simoncini, E. Longo, *Art. 32*, cit., pp. 661 ss.

⁴³ Sul «riconoscimento, ora, letterale di salute e ambiente come «valori primari» così come, già, la giurisprudenza costituzionale aveva rappresentato», si vedano, tra le altre, le osservazioni di S. Buoso, *Sicurezza sul lavoro, ambiente e prevenzione: disciplina positiva e dilemmi regolativi*, in «Lavoro e diritto», n. 2, 2022, pp. 271-292: 276.

⁴⁴ In senso analogo, si vedano le osservazioni, tra gli altri, di E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in «Costituzionalismo.it», n. 1, 2022, pp. 1-22: 20 s.

persone. In tali pratiche è assente qualsiasi garanzia lavorativa per il lavoratore, che, con particolare riferimento al lavoro agricolo, è in prevalenza straniero ed è privo di qualsivoglia permesso di soggiorno sul territorio⁴⁵.

Proprio per questi motivi (irregolarità sul territorio dello Stato, assenza di documenti, condizioni economico-sociali disagiate), spesso, nella pratica del caporalato, il caporale fornisce al lavoratore anche “il vitto e l'alloggio” in ambienti non dignitosi e dannosi per la salute della persona⁴⁶.

Così riassunta la questione, ci si può domandare se l'art. 41 della Costituzione nella sua nuova formulazione possa giustificare la previsione della chiusura di quelle attività economiche che si basano sullo sfruttamento lavorativo, ossia il lavoro irregolare, privo di tutele per il lavoratore, svolto in condizioni ambientali precarie e esposto a rischi per la salute del lavoratore stesso. La circostanza per cui la Costituzione preveda, oggi, che l'iniziativa economica, benché libera, non possa «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno *alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*»⁴⁷, rafforza (in quanto già presente, ad esempio, per la dignità sociale) la possibilità che una siffatta iniziativa economica lesiva della salute della persona o della tutela dell'ambiente possa di fatto essere limitata.

Peraltro, ci si interroga altresì se sia in qualche modo possibile agire per sanzionare il cittadino italiano che svolge un'attività economica all'estero e che sia dannosa dell'ambiente o lo straniero che sempre all'estero svolge la medesima attività dannosa.

In riferimento alla prima eventualità, qualora sia prevista un'ipotesi di reato per la condotta del cittadino che svolge la sua iniziativa economica in contrasto con

⁴⁵ Per una panoramica sul “sistema del caporalato” si veda integrazionemigranti.gov.it, *Caporalato e sfruttamento in agricoltura*. Sul punto si veda altresì Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, reperibile al seguente link: <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Triennale-contrasto-a-sfruttamento-lavorativo-in-agricoltura-e-al-caporalato-2020-2022.pdf>, p. 4 ss. In dottrina, si vedano, tra i vari, A. di Martino, *Sfruttamento del lavoro. Il valore del contesto nella definizione del reato*, Il Mulino, Bologna, 2020, e M. Omizzolo, *Sotto padrone. Uomini, donne e caporali nell'agromafia italiana*, Feltrinelli, Milano, 2019.

⁴⁶ In particolare, infatti, lo sfruttamento lavorativo si riferisce principalmente «a tre ambiti: il reclutamento del lavoratore (*intermediazione*), le condizioni cui il lavoratore è sottoposto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa (*condizioni di lavoro*) e le condizioni in cui lo stesso si trova a vivere (*condizioni di vita*)»: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, cit., p. 5. Tra l'altro, la Corte, proprio in riferimento alla questione Ilva ha sottolineato l'importanza che non si possano trascurare, per esigenze legate alla prosecuzione dell'attività lavorativa, il diritto alla salute e alla vita a cui è strettamente legato «il diritto al lavoro in un ambiente sicuro e non pericoloso», come osservato da C. Della Giustina, *Il diritto all'ambiente nella Costituzione italiana*, in «AmbienteDiritto.it», n. 1, 2020, pp. 1-35: 28.

⁴⁷ Cfr. art. 41, c. 2, Cost.

la tutela della salute e dell'ambiente, il codice penale italiano prevede a certe condizioni la possibilità che allo stesso sia applicata la legge penale italiana⁴⁸.

Viceversa, se l'attività economica dannosa dell'ambiente e della salute è svolta all'estero da persone che non hanno la cittadinanza italiana, difficilmente si può seguire la medesima strada. Ci si chiede, dunque, se, in forza dell'art. 41 della Costituzione nell'odierna formulazione, la Repubblica possa di fatto limitare o, addirittura, impedire l'acquisto di quei beni e/o servizi che provengono dall'attività economica estera che si svolge in palese contrasto con la tutela dell'ambiente e della salute.

Tali interpretazioni porterebbero a conseguenze importanti, poiché, da un lato si paleserebbe il tentativo di limitare quelle attività su cui non è possibile un controllo diretto dell'autorità perché svolte all'estero e, dall'altro, si cercherebbe di restituire dignità a tutte quelle iniziative economiche in cui l'attività è svolta nel rispetto dei lavoratori e nella tutela della salute e dell'ambiente. Infatti, tali attività economiche per garantire siffatti diritti sostengono dei costi che chi sfrutta le persone e non adotta le misure per garantire la tutela della salute e dell'ambiente non sostiene. Seguendo tali interpretazioni, si avrebbe, quindi, un'attenzione maggiore ed effettiva per la tutela dei lavoratori, della salute e dell'ambiente e si otterrebbe un riequilibrio in favore di quelle iniziative economiche rispettose dei lavoratori, della salute delle persone e dell'ambiente che le circonda.

4. *L'ambiente diviene, dunque, diritto "tiranno"?*

La Corte ha ripetutamente affermato (soprattutto nei casi ILVA) che non esiste un diritto riconosciuto dalla Costituzione che sia "tiranno" nei confronti degli altri⁴⁹; dunque, l'intervento del legislatore costituzionale non potrebbe, secondo proprio tale giurisprudenza, aver avuto la conseguenza di creare un'astratta gerarchia tra i diritti previsti dalla Costituzione in favore della tutela dell'ambiente e del diritto alla salute⁵⁰, benché ci sia in dottrina chi ha evidenziato l'approdo ad un diverso

⁴⁸ Sul punto si veda l'art. 9 del Codice Penale.

⁴⁹ Per tutti, si vedano le decisioni riferibili al caso Ilva di Taranto: Corte cost., sent. 9 maggio 2013, n. 85 e sent. 23 marzo 2018, n. 58.

⁵⁰ Tra l'altro, anche a livello europeo, è stato previsto che la tutela ambientale possa essere causa di limitazione ai principi generali e alle libertà previste dal diritto dell'Unione europea, come, ad esempio, alla libertà di commercio, alla libertà di circolazione delle merci e alla libertà di prestazione dei servizi. Tuttavia, tali limitazioni dovranno rispettare i principi di proporzionalità, di sostituibilità e di gradualità delle politiche in materia ambientale: cfr. sul punto, B. Caravita, L. Cassetti, *Unione europea e ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 83-98: 93. Peraltro, sull'inesistenza di una «sovra-ordinazione della tutela ambientale» effettuata ad opera dalla riforma costituzionale di cui trattasi, si vedano, tra le altre, le osservazioni di D. Grifoni, *Il concetto di "utilità ambientale" nell'art. 41 Cost.*, in «AmbienteDiritto.it», n. 3, 2022, pp. 1-18: 11.

orientamento durante il periodo pandemico⁵¹. Tuttavia, l'introduzione espressa, nell'art. 41 della Costituzione, dei limiti di tutela della salute e dell'ambiente ha soprattutto avuto il pregio di fornire all'interprete l'indicazione, in modo ancor più preciso ed esplicito, degli ulteriori motivi che possono giustificare una limitazione all'attività economica, quindi, per l'appunto, il diritto alla salute e la tutela dell'ambiente.

Pertanto, il legislatore costituzionale non si è occupato di costruire una gerarchia valoriale ma ha certamente indicato in modo puntuale l'importanza della tutela ambientale in Costituzione, disegnando una linea rossa che dovrà condurre il legislatore e, in generale, l'interprete nella loro opera e ogni persona nell'agire quotidiano: affinché si possa affermare uno sviluppo sostenibile è necessario che oltre allo sviluppo tecnologico, scientifico e culturale, l'attenzione di tutti e tutte sia rivolta al mantenimento del sano equilibrio che vige tra la biosfera e gli ecosistemi, ossia dell'ambiente.

In conclusione, si può certamente affermare che l'intervento di modifica costituzionale, anche se avesse comportato solo questa presa di coscienza e manifestazione di intenti da parte di tutti e tutte, è di particolare rilevanza perché, appunto, segna il percorso a cui ognuno deve tendere: la sostenibilità ambientale del proprio agire.

⁵¹ Infatti, è stato affermato che «[l]o stato di emergenza [...] ha comportato l'instaurazione di una gerarchia valoriale provvisoriamente rigida, che ha reso precauzionalmente tiranno il diritto alla salute nonché ragionevolmente e proporzionalmente sacrificabile il nucleo essenziale degli altri diritti»: F. Masci, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e libertà di iniziativa economica nell'ordinamento dell'UE, ovvero della nuova gerarchia di valori disegnata dalla CGUE in conformità al Trattato di Lisbona*, in «DPCE online», n. 2, 2022, pp. 1339-1353: 1353.