

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>



ISSN: 1974-9805

Anteprima n. 32 - dicembre 2025

LA LIBERTÀ DI IMPRESA AI TEMPI DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA: PROFILI COSTITUZIONALI

Alessandro Lauro

LA LIBERTÀ DI IMPRESA AI TEMPI DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA: PROFILI COSTITUZIONALI[°] *

Alessandro Lauro

*Ricercatore
Università Ca' Foscari di Venezia*

Il contributo, ripercorrendo alcuni temi oggetto del dibattito dottrinale sull'art. 41 e la libertà di impresa, prova a verificare l'impatto della revisione costituzionale del 2022 su quest'ultima.

The paper reviews certain issues at the heart of the scholarly debate on Article 41 and freedom of enterprise, seeking to assess the impact of the 2022 constitutional amendment on the latter.

Sommario:

1. La libertà di impresa in un sistema di libertà concentriche
2. Brevi cenni ai fondamenti storico-costituzionali della libertà di impresa
3. Antiche questioni "rinverdite" nel dibattito italiano
4. La fundamentalità della libertà di impresa e i nuovi limiti ambientali
5. I conflitti interni all'art. 41: sociale *versus* ambientale
 - 5.1. La scissione fra ambiente ed utilità sociale
 - 5.2. Fini ambientali e fini sociali: quando capitale e lavoro si alleano
6. L'ambiente come limite alla libertà del mercato od alla libertà nel mercato?
7. Riflessioni conclusive

[°] Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

* Il testo costituisce rielaborazione ed approfondimento della relazione tenuta nel corso del seminario dottorale "*La libertà di impresa al tempo della transizione ecologica. Prospettive giuridiche interdisciplinari integrate*", svoltosi il 24 ottobre 2025 presso il Dipartimento di Studi aziendali e giuridici dell'Università di Siena.

1. La libertà di impresa in un sistema di libertà concentriche

La Costituzione italiana è considerata e celebrata come il frutto di un compromesso fra le grandi correnti politico-culturali che, dopo aver animato la Resistenza, si ritrovarono in Assemblea Costituente¹. A scorrere il testo della Legge fondamentale, si può agilmente osservare che non tutte le disposizioni sono “compromissorie”: in alcuni casi sono chiaramente di rottura con l’esperienza passata², in altri le sono, altrettanto limpidamente, tributarie³. Tuttavia, se esiste un luogo in cui il compromesso costituzionale affiora in tutto il suo splendore, questo è certamente il tripartito art. 41, che sintetizza il difficile gioco di equilibrio fra la tradizione liberale (comma primo), le esigenze di protezione insite nella forma di Stato sociale (comma secondo) e l’intervento pubblico nell’economia (comma terzo): un equilibrio complesso che si proietta, sviluppa e affina poi nei successivi articoli che compongono la c.d. “Costituzione economica” (artt. 42, 43, 44, 45, 46 e 47)⁴.

Va notato che il termine impresa compare non già nell’art. 41, ma nell’art. 43, dove serve ad identificare specifiche attività produttive di beni e servizi che possono essere soggette a statalizzazione o collettivizzazione⁵. Questa lettura sinottica fra gli articoli 41 e 43 aiuta a distinguere la libertà sancita dal primo (l’iniziativa economica) dalla libertà di impresa in senso proprio, in un rapporto di genere-specie. In realtà, la classificazione dovrebbe ampliarsi ulteriormente, come in un sistema di cerchi concentrici, ad una categoria ancora più ampia, vale a dire

¹ Al proposito si v. BINDI, *Le origini della Costituzione economica italiana: considerazioni introduttive*, in questo fascicolo.

² Basti pensare agli articoli 2 e 3 o all’art. 6 sulle minoranze linguistiche.

³ Plurimi esempi si rinvencono nella Seconda Parte della Costituzione (come l’art. 95 sul ruolo del Presidente del Consiglio), ma anche nei principi fondamentali l’art. 9 è il prodotto di una precedente tradizione legislativa volta a proteggere il patrimonio culturale e le bellezze naturali.

⁴ La dottrina sul tema è assai ampia. Si v. in particolare SPAGNUOLO VIGORITA, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959; C. ESPOSITO, *I tre commi dell’art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, 33 ss; ID., *Gli articoli 3, 41 e 43 della Costituzione e le misure legislative e amministrative in materia economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, 48 ss.; BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, 582 ss.; GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in ID. (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*. Vol. I, *La Costituzione economica*, Padova, 1977, 511 ss.; PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell’economia. Considerazioni preliminari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 1217 ss; GALGANO, sub *Art. 41*, in GALGANO - RODOTÀ, *Rapporti economici. Tomo II*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna – Roma, 1982, 1 ss.; CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente*, Padova, 1978; LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova 1983; PACE., *Libertà “del” mercato e “nel” mercato*, in *Politica del diritto*, n. 2/1993, 327 ss.; MARINI, *Il privato e la Costituzione: rapporto tra proprietà ed impresa*, Milano, 2000, 47 ss. Da ultimo, si v. lo studio di SCIARRONE ALIBRANDI, *Diritto privato patrimoniale, delle imprese e dei mercati*, in *Le pronunce di illegittimità della costituzionale in settanta anni di attività della Corte costituzionale*, diretto da AMOROSO, vol. VI, Milano, 2026, 10 ss.

⁵ GALGANO, sub *Art. 41*, in GALGANO - RODOTÀ, *Rapporti economici*, cit., 17.

l'autonomia privata, il cui fondamento è rinvenuto nel combinato disposto degli articoli 2 e 13 della Costituzione⁶, dando così copertura alla libertà negoziale e contrattuale sancita nel codice civile come espressione di autodeterminazione personale nell'ambito dei rapporti sociali.

Dunque, la libertà di iniziativa economica è, a sua volta, una declinazione dell'autonomia negoziale, che si esercita «nell'area dell'attività produttiva e di scambio»⁷. Se certamente la libertà di impresa ne rappresenta la specie principale (e la forma cui il Costituente materialmente guardava) essa non è però in grado di esaurirla, giacché, *in primis*, la libertà di iniziativa economica appartiene a chiunque destini un proprio capitale alla produzione o allo scambio di beni e servizi sul mercato e non solo a coloro che lo fanno professionalmente ed in maniera continuativa⁸. *In secundis*, l'art. 41 copre e tutela anche coloro che acquistano questi beni o servizi⁹ e non solo chi li offre sul mercato.

Dal punto di vista costituzionale, è lecito allora sollevare un dubbio: ha senso evocare una libertà di impresa come mera sotto-categoria o specificazione della libera iniziativa economica?

La risposta è positiva, ma non ci giunge dalla lettura isolata dell'art. 41, bensì coniugandola con quella delle disposizioni successive, donde si coglie l'esistenza di uno specifico statuto costituzionale dell'impresa. Così, l'art. 43 sancisce che un'impresa può essere espropriata solo con legge di carattere provvedimentale, salvo indennizzo, e solo ove vengano in rilievo i casi ivi previsti. Il che segna la differenza con l'espropriazione "generica" della proprietà privata di cui all'art. 42, che deve essere *regolata* (e non disposta) dalla legge, in presenza di ben più ampi e generici "motivi di interesse generale"¹⁰. Ancora, il riconoscimento del

⁶ Sul fondamento dell'autonomia negoziale nell'art. 2 v. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 39 ss. V. *amplius* M. ESPOSITO, *Profili costituzionali dell'autonomia privata*, Padova, 2003.

⁷ SACCO - DE NOVA, *Il contratto*, Torino, IV ed., 2016, p. 28. Si tratta di una lettura variamente riaffermata dalla Corte costituzionale: da ultimo si v. la sent. n. 147 del 2025, nella quale l'art. 41, comma primo, viene mobilitato come presidio al sinallagma contrattuale in materia di concessioni autostradali. La disposizione costituzionale viene utilizzata a tutela della causa del contratto e della capacità pianificatoria dell'impresa concessionaria.

⁸ Si registra qui la necessità di confrontare il dato costituzionale con quello codicistico: l'ambito di applicazione dell'art. 41, comma primo, è ovviamente più ampio di quello dell'art. 2082 c.c. che definisce l'imprenditore: ovviamente ricomprende le professioni che nel sistema codicistico italiano non sono ritenute imprenditoriali, ma in generale qualunque attività volta a produrre reddito, che può essere compiuta in maniera del tutto saltuaria (si pensi ad una locazione sporadica ecc.). Sulla qualifica di imprenditore e sui suoi confini si v. almeno GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna, 2013.

⁹ Ad esempio, la disciplina delle clausole vessatorie (fra le quali rientrano anche pattuizioni volte a porre restrizioni alla libertà contrattuale: cfr. art. 33, comma 2, lett. T del Codice del consumo) costituisce un presidio alla libertà di iniziativa economica privata sul lato dell'acquirente-consumatore. Per una recentissima applicazione si v. Cass., sez. III, n. 10797 del 23 aprile 2026. In generale sulla libertà di iniziativa economica del consumatore si v. PEDRINI, *Consumo, risparmio, finanza. Un'analisi costituzionale*, Torino, 2019, 84 ss.

¹⁰ Per un confronto fra le disposizioni v. MARINI, *Il privato e la Costituzione*, cit., *passim*.

diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende¹¹, in base all'art. 46, deve avvenire *in armonia con le esigenze della produzione*, formula che garantisce l'autonomia organizzativa interna all'impresa stessa. Ovviamente questi elementi non servono ad indebolire gli effetti che l'art. 41 produce nei confronti delle imprese – che restano nondimeno le destinatarie prime delle sue previsioni – ma semmai li rafforzano, pur confermando che detta norma costituzionale ha una vocazione applicativa più ampia e, se si vuole, espansiva nei confronti di tutte le attività economiche, anche quando non stabilmente organizzate.

Così stabilito che è possibile parlare di uno “statuto costituzionale della libertà di impresa” in senso proprio, come declinazione dell'iniziativa economica, il *focus* di questo contributo è verificare come la riforma costituzionale del 2022 abbia inciso (e possa ancora incidere) su tale libertà dei privati¹². Tuttavia, prima di entrare nel merito del dibattito dottrinale italiano per verificare come vecchi problemi si riaffaccino sotto le nuove sembianze ambientali, pare opportuna una breve incursione storico-comparatistica che ci riporti alla mente il “senso costituzionale” della libertà di intrapresa.

¹¹ Si noterà qui l'uso del termine di azienda, che fa dunque riferimento ai complessi produttivi (art. 2555 c.c.), citati poi nell'art. 47 come oggetto di investimento azionario diretto ed indiretto del risparmio popolare.

¹² Esula dal presente contributo l'ampio tema dell'intervento dello Stato nell'economia tramite imprese pubbliche. Giova ricordare che in dottrina si è autorevolmente sostenuto (al netto degli influssi delle comunità europee) l'esistenza di uno statuto unitario dell'impresa, pubblica e privata (GALGANO, sub Art. 41, in GALGANO - RODOTÀ, *Rapporti economici*, cit., 46). PACE, *Libertà “del” mercato e “nel” mercato*, cit., 331 ha contestato questa unicità, ritenendo che la libertà dell'art. 41, primo comma, vigesse esclusivamente per i privati, sicché anche l'attività economica pubblica deve sottostare al principio di legalità, valido per le funzioni amministrative. Dal punto di vista contenutistico, la dottrina si è concentrata sull'*impresa pubblica*, pur sottolineando che essa non esaurisce l'attività economica del pubblico: cfr. ROVERSI-MONACO, *L'attività economica pubblica*, in GALGANO, *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economica*, cit., 385 ss.; spunti ricostruttivi si rinvencono anche in CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 37-38 (in nota). Sul punto risulta fondamentale lo scritto di A. M. SANDULLI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Studi in onore di Enrico Tullio Liebman*, Milano, 1979, oggi in ID., *Scritti giuridici*, vol. IV, Napoli, 1990, 599 ss. Oggi si v. l'approfondito studio di BERCELLI, *Le forme di gestione dei servizi. Per una rilettura del concetto di impresa pubblica*, Napoli, 2025, che prova a rilanciare l'impresa pubblica come concetto distinto e proprio del diritto amministrativo (in particolare 164 ss.). Sulla scorta di questi studi, e sulla base dei dati legislativi contenuti nel Testo unico sulle partecipazioni pubbliche, pare oggi difficile sostenere l'esistenza di uno “statuto unitario” dell'impresa. Non solo, l'idea stessa di uno “statuto unitario dell'impresa privata” non sembra esattamente in linea con il disposto costituzionale, poiché l'attività concretamente esercitata potrebbe prestarsi a limiti – di ordine costituzionale – diversi. In negativo, l'esempio è l'attività di impresa editoriale o di spettacolo, che ricade nei limiti dell'art. 21, ultimo comma. In positivo, la Costituzione prevede un'incentivazione da parte dello Stato per l'impresa agricola (“proprietà agricola coltivatrice” ex art. 47, secondo comma, da leggere anche in relazione all'art. 44, primo comma), per l'impresa cooperativa (art. 45, primo comma: anche se qui si fa riferimento alla forma dell'impresa e non alla sua attività economica), per l'impresa artigiana (art. 45, secondo comma). Non solo, con la revisione dell'art. 118, ultimo comma, il principio di sussidiarietà orizzontale costituisce la base della c.d. “impresa sociale”.

2. Brevi cenni ai fondamenti storico-costituzionali della libertà di impresa

Viene naturale pensare che la negazione della libertà di impresa stia nell'economia pianificata di stampo socialista. Eppure, la prima antitesi storica della nostra libertà risiede nell'ordinamento medioevale, prima, e di *ancien régime*, dopo. È il sistema delle gilde, delle corporazioni, delle "arti", con le loro forme di privilegi e particolarismi, l'antagonista contro il quale si sviluppa l'idea della libertà del commercio e dell'industria. Si tratta di un assetto diffuso in tutta Europa, sebbene in forme diverse, sempre connesse anche alla configurazione istituzionale dei singoli Stati. Così, nella monarchia assoluta francese vi era un rigido sistema di concessioni e patenti reali; nella monarchia britannica i privilegi passavano attraverso le *Charters* concesse dal sovrano in nome della prerogativa regia e poi direttamente dal Parlamento con atto singolare¹³. Non diversamente avveniva negli Stati che impiegavano una forma repubblicana e non monarchica, come le città-stato anseatiche, in cui il sistema dei ceti e delle professioni impediva il libero esercizio professionale, a garanzia di perpetuità del patriziato locale¹⁴.

La libertà di impresa nasce, dunque, insieme alle altre libertà tradizionali affermate dalle rivoluzioni del XVIII secolo sulle due sponde dell'Atlantico, pur seguendo percorsi parzialmente diversi.

Nelle Tredici Colonie, destinate a fondare gli Stati Uniti, la libertà di impresa era riconosciuta sin dalla *Royal Proclamation* del 1763¹⁵ e veniva avvertita come prodotto consustanziale dell'indipendenza, dopo la secessione dal Regno d'Inghilterra. Si trattava di una libertà che potremmo definire "collettiva" per una «repubblica democratica di proprietari e produttori indipendenti»¹⁶, monoclasse e tendenzialmente omogenea. I risvolti individuali si colgono nell'enunciazione costituzionale della libertà di acquisire proprietà e di perseguire la propria felicità e sicurezza e dunque non vi è una reale necessità di affermarla espressamente, anche perché data per radicata nella tradizione del *common law* inglese.

In Francia, è il principio di uguaglianza, cardine della rivoluzione, che reclama la soppressione del precedente ordinamento corporativo. Percepita come declinazione della libertà *tout court*, la *liberté de l'industrie et du commerce* viene poi rapidamente declinata in un senso autonomo, senza però rinunciare – a fronte di

¹³ Cfr. HARRIS, *Industrializing English Law: Entrepreneurship and Business Organization 1720–1844*, Cambridge, 2000, 17 ss.

¹⁴ Cfr., se di interesse, LAURO, *Il governo dei porti e l'unità economica nazionale*, Napoli, 2025, 192 ss.

¹⁵ «[...]being desirous, that all Our loving Subjects, as well of Our Kingdoms as of Our Colonies in America, may avail themselves, with all convenient Speed, of the great Benefits and Advantages which must accrue therefrom to their Commerce, Manufactures, and Navigation [...]».

¹⁶ NIRO, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, Padova, 1994, 23, citando MILLON, *The Sherman Act and the Balance of Power*, in E.T. SULLIVAN (a cura di), *The Political Economy of the Sherman Act*, Oxford, 1991, 89.

una tradizione statale unitaria già burocratizzata – al controllo dei poteri pubblici¹⁷.

In area germanica, solo dopo le rivoluzioni del 1848 iniziano ad essere regolamentate le corporazioni professionali¹⁸, ma solo coll'epoca weimariana sarà data compiutezza a questa traiettoria di liberazione dell'individuo dal giogo dei suoi pari¹⁹.

Non è dunque un caso che l'ordinamento corporativo riappaia con i regimi dittatoriali, a conferma che la libertà di iniziativa economica non si dissocia dalle libertà consorelle nel momento in cui vengono conculcate e/o negate. A fronte di generiche affermazioni di libertà, la nostra è in realtà piegata e funzionalizzata agli scopi dello Stato: non più esercizio di autodeterminazione e autonomia privata, ma "servizio produttivo" reso (talvolta obbligatoriamente) alla Nazione²⁰. Ed in realtà, per quanto si possa evocare la "programmazione economica" di impostazione sovietica, le democrazie dell'Europa occidentale hanno conosciuto solo quella di stampo fascista, che invero se ne differenzia per un carattere essenziale: nello Stato fascista, il capitale è asservito allo Stato, ma ne è anche alleato, di modo da trarne reciproci benefici e con la garanzia di non essere espropriato. Nello Stato socialista, invece, il capitale è posseduto e/o controllato dallo Stato stesso²¹.

Queste sintetiche notazioni storico-comparatistiche appaiono fondamentali nella misura in cui consentono di identificare i fondamenti della libertà di impresa nel quadro costituzionale italiano, che non è quello dello Stato liberale minimo, "guardiano notturno" a tutela del sacro diritto di proprietà, ma di uno Stato sociale democratico che reagisce e si contrappone ai suoi antecedenti storici. L'iniziativa economica e l'impresa sono fenomeno della riespansione delle

¹⁷ Trattasi del c.d. *Decret d'Allarde*, (dal nome del proponente) del 2-17 marzo 1791. In particolare l'art. 7 di questa legge (ancora formalmente in vigore in Francia) sancisce: «*A compter du premier avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix suivant les taux ci-après déterminés, et de se conformer aux réglemens de police qui sont ou pourront être faits*». La successiva Costituzione del settembre 1791 riprenderà il principio proprio nel suo preambolo: «*Il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers*».

¹⁸ Cfr. l'art. 31 della Costituzione del Regno di Prussia del 1850: «*Die Bedingungen, unter welchen Korporationsrechte ertheilt oder verweigert werden, bestimmt das Gesetz*» [La legge stabilisce le condizioni alle quali sono concessi o rifiutati i diritti di corporazione].

¹⁹ L'art. 151 della Costituzione di Weimar, proclama la libertà economica dei singoli nei limiti stabiliti dalla Costituzione stessa (comma primo); riconosce la libertà del commercio e dell'industria nei limiti di legge (comma terzo). L'art. 152 sancisce poi la libertà contrattuale negli scambi economici (sempre sottoposta al quadro legale).

²⁰ Lo si coglie perfettamente dalle previsioni della Carta del Lavoro, adottata dal regime fascista nel 1937. Si v. ad esempio la clausola VII: «Lo Stato corporativo considera l'iniziativa privata nel campo della produzione come lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della Nazione. L'organizzazione privata della produzione essendo una funzione di interesse nazionale, l'organizzatore dell'impresa è responsabile dell'indirizzo della produzione di fronte allo Stato».

²¹ A titolo di esempio si vedano gli artt. 19 e ss. della Costituzione della Repubblica democratica tedesca (DDR) del 1949.

libertà, che si misura in tutti i campi; non sono e non devono essere asservite agli scopi dello Stato (cioè di chi lo governa), ma devono viceversa adempiere a superiori “funzioni sociali”²². Lo Stato non è “garante dei padroni”, ma non è riducibile nemmeno a mero “garante dei lavoratori”: il compito di tutelare il lavoro «in tutte le sue forme e applicazioni» (art. 35) lo proietta oltre la contrapposizione capitale-lavoro, un conflitto che il potere pubblico, democraticamente legittimato, si promuove di governare e accomodare in base a nuove prospettive supreme, sintetizzabili nei doveri di solidarietà economica e sociale²³.

Queste premesse ci consegnano il quadro che oggi va aggiornato alla luce dei nuovi fini ambientali che la Repubblica persegue, a norma degli artt. 9 e 41, comma terzo, della Costituzione.

3. Antiche questioni “rinverdite” nel dibattito italiano

L’operazione che viene ora in rilievo è rileggere alcune questioni dottrinali tradizionali attorno all’art. 41, alla luce della revisione costituzionale che ha dato albergo all’elemento ambientale. Conviene però ancora osservare che, data la sua natura compromissoria, l’art. 41 non ha mai ambito a risolvere *ex ante* tutti i possibili conflitti valoriali che sottendono le sue previsioni. Infatti, da un lato, il comma secondo direttamente fissa solo limiti negativi, mentre, dall’altro, il comma terzo rinvia alla legge il positivo perseguimento di scopi aggettivati (“sociali e ambientali”), ma non meglio definiti. E nel secondo comma gli stessi limiti sono tarati in maniera affatto diversa: così, è vietato svolgere l’attività economica *in contrasto* con l’utilità sociale, ma non è affatto richiesto che questa utilità – la cui definizione non è unanimemente considerata oggetto di una riserva di legge “implicita”²⁴ – debba essere perseguita dai privati. Viceversa, è imposto

²² Sui contenuti del principio di utilità sociale, come progetto di trasformazione della società, si v. LUCIANI, *La produzione economica privata nel disegno costituzionale*, Padova, 1983, 125 ss. Di recente si v. anche NIRO, *Iniziativa economica privata e utilità sociale*, in *Trattato di diritto del lavoro*; vol. I, Milano, 2025, 284 ss.

²³ Si v. APOSTOLI, *Considerare il lavoro come diritto è ancora possibile*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2020, 2 ss.

²⁴ A favore di tale riconoscimento LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., 141 ss. In senso contrario (cioè a favore dell’immediata precettività dei divieti) C. ESPOSITO, *I tre commi dell’art. 41*, cit., 33 ss. Aderisce a quest’ultima impostazione anche MARINI, *Il privato e la Costituzione*, cit., 91 ss. Vi è pure una tesi intermedia espressa da CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione vivente*, cit., 27 ss., che tende a distinguere un nucleo essenziale dell’utilità sociale (direttamente ricavabile dalla Costituzione), suscettibile di sviluppo e ampliamento da parte del legislatore. In questo senso anche PACE, *L’iniziativa economica privata come diritto di libertà: implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, vol. II, Milano, 1992, 1620, che ritiene immediatamente precettiva solo la seconda parte dell’art. 41, comma secondo. È questa, a modesto avviso di chi scrive, la tesi preferibile, dal momento che i valori protetti dal danno (oggi ampliati) sono probabilmente sufficienti a racchiudere il “minimo” di utilità sociale, eventualmente anche retraibile dall’inderogabilità dei doveri di solidarietà. Viceversa, qui sembra esservi qualcosa di più, ovvero

che l'attività privata non *rechi danno* ai valori identificati direttamente dalla Costituzione (la sicurezza, la libertà, la dignità umana, cui nel 2022 sono stati anteposti la salute e l'ambiente)²⁵. Il che significa che gli interessi ivi identificati devono essere (quand'anche non migliorati) almeno preservati dall'attività economica, a prescindere dall'intermediazione dalla legge²⁶. E vale la pena osservare che fra questi il Costituente vede di nuovo un potenziale conflitto fra una libertà *tout court* (personale, di autodeterminazione) e l'attività economica, anch'essa nata da un atto di libertà.

4. La fundamentalità della libertà di impresa e i nuovi limiti ambientali

Una prima grande questione attiene alla natura fondamentale o meno della libertà di impresa. Si tratta di un tema che ha accalorato particolarmente la dottrina²⁷ e che ha risvolti pratici per nulla banali: in un'ipotetica gerarchia fra diritti costituzionali, se viene negata ad uno di questi la natura di diritto fondamentale, esso si trova a "scalare" verso il basso, ciò che lo rende passibile di bilanciamenti *in pejus* quando si trovi a confliggere con altri diritti. I limiti, negativi e positivi, che soffre la libertà di impresa nell'art. 41 sono tanti e tali che in dottrina si è, forse provocatoriamente, giunti a parlare dell'iniziativa economica come di un interesse legittimo²⁸, nel senso di una posizione giuridica soggettiva direttamente incisa dall'esercizio di poteri pubblici.

una valutazione dell'interesse sociale che non può che essere rimessa, in prima battuta, alla rappresentanza politica democraticamente legittimata, ferma restando la possibilità di fondare appositi poteri amministrativi secondo il principio di legalità.

²⁵ In epoca COVID, la giurisprudenza amministrativa riconobbe la possibilità che ordinanze contingibili ed urgenti e decreti assimilati (i celebri DPCM) vietassero la prosecuzione di attività economiche o prescrivessero specifiche misure: cfr. CdS, sez. III, 27 aprile 2020, n. 2294; sez. I, 13 maggio 2021, n. 850. In particolare, poiché all'epoca non era prevista la salute come bene espressamente indicato dall'art. 41, comma secondo, fu richiamata la sicurezza (e quindi la necessità di preservare l'integrità fisica) delle persone. Sul punto v. CECCHETTI, *Le limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata durante l'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 59 ss., il quale aderisce alla teoria dell'esistenza di una riserva di legge implicita, ancorché relativa, nell'art. 41, secondo comma (71 ss.).

²⁶ Si v. *supra*, nota 22.

²⁷ PACE, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, cit., 330-331. MARINI, *Il privato e la Costituzione*, cit., 47 ss. avverte la differenza tra la libertà e il "potere" di iniziativa economica. Più incline a non distinguere la dal novero delle altre libertà (a partire da quella di associazione, spesso esercitata a fini economici) è GALGANO, sub *Art. 41*, in GALGANO - RODOTÀ, *Rapporti economici*, cit., 17. Particolarmente nitido nel ricostruire il problema è GROTANELLI DE' SANTI, *Alcune note in tema di iniziativa economica privata e di "utilità sociale europea"*, in *Studi e informazioni*, n. 2/1988, 30 ss.; anche ID., *Qualche osservazione sull'evoluzione del valore costituzionale della libertà d'iniziativa economica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 981 ss.

²⁸ PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia*, cit., 1223 sostiene la configurabilità dell'iniziativa economica come interesse legittimo, ma non per questo ritiene che sia "inferiore" ad altri diritti.

Ora, è risaputo che la nozione di interesse legittimo ha una storia ultrasecolare e varie sono le definizioni che sono state fornite. Al di là, quindi, della correttezza formale di un simile inquadramento, non si può negare che esso colga un dato di verità: nessuna libertà espressamente enunciata dalla Costituzione italiana incontra un pari numero di limiti materiali espliciti a cui è sottoposta²⁹ ed è evidente che questi limiti fondano, specularmente, attribuzioni del potere pubblico chiamato a disciplinare questa libertà. Non è difficile intravedere nel secondo comma dell'art. 41 due poli attributivi di potere: da un lato, il polo conformativo e pianificatorio, rappresentato dal limite del contrasto all'utilità sociale³⁰, che guarda alla dimensione collettiva³¹; dall'altro lato, il polo preventivo e repressivo, che mira ad evitare i "danni" ai beni menzionati in chiave – originariamente – antropocentrica ed individuale³². Se quest'ultimo è un dato condiviso con altre libertà, il primo non lo è: un connotato essenziale dei diritti di libertà è che sono esercitati a beneficio del titolare individuo e, senza ledere diritti altrui, non sono chiamati a conformarsi o a rispondere ad un interesse della generalità³³. A questo assetto di poteri, già considerevoli, si aggiungono quelli di "indirizzo e coordinamento" derivanti dal comma terzo, che devono agire in senso positivo per il perseguimento dei fini indicati dalla norma costituzionale,

²⁹ Così la libertà di circolazione (art. 16 Cost.) incontra il limite della sanità e della sicurezza, quest'ultimo condiviso con l'art. 41 sin dall'origine. Anche la libertà di riunione all'art. 17 Cost. lo condivide, insieme all'incolumità pubblica (che pare assumere una dimensione maggiormente collettiva). La libertà di associazione incontra dei limiti rispetto ai fini e alle forme dell'associazione (art. 18). Infine, la libertà di culto (art. 19) e la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21) sono intercettate dallo stesso limite del buon costume.

³⁰ Di recente, la Corte costituzionale ha avuto modo di riaffermarlo con riguardo alla legislazione toscana in materia di turismo: si v. le sent. n. 186 e n. 218 del 2025, che riconducono all'utilità sociale i vincoli urbanistici introdotti dalla legge toscana.

³¹ La beneficiaria dell'utilità sociale era dunque la comunità di riferimento, sia locale che nazionale.

³² In una lettura fortemente ancorata al principio lavorista, non si può dubitare che i limiti testuali fossero pensati in prima battuta a tutela dei lavoratori all'interno del processo di produzione e di scambio. Ovviamente la tutela è facilmente estendibile a terzi estranei all'impresa, ma anche alla stessa persona che vorrebbe intraprendere un'attività economica (come ha sancito la Corte costituzionale con la sent. n. 141 del 2019 sulla prostituzione), quando essa stessa si ponga in contrasto con la dignità umana in senso "oggettivo". V. a commento POLITI, *La prostituzione non è un diritto fondamentale ed è un'attività economica in contrasto con la dignità umana. La sent. n. 141 del 2019 e la "sostanza delle cose"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 266 ss.

³³ Al più possono essere limitati in funzione di un interesse collettivo, come avviene nel caso dell'incolumità pubblica per il diritto di riunione: in quel caso, però, la libertà si scontra con un potere di divieto direttamente attribuito dalla Costituzione all'autorità di pubblica sicurezza, configurandosi in definitiva come un interesse legittimo (e fondando la giurisdizione del giudice amministrativo: cfr. BORRELLO, *Riunione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, 1989, 1437-1438). Un caso in cui la libertà è chiamata a perseguire un interesse pubblico è quello della libertà di informazione, che però, non a caso, si trova in una posizione ibrida con quella di iniziativa economica, essendo esercitata in maniera professionale: cfr. PACE., *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, cit., 332, nota 7.

ad ulteriore riprova che non tutte le strade sono percorribili per il soggetto dell'iniziativa economica.

Già questi elementi potevano bastare a mettere in evidenza quanto, sul piano costituzionale, la libertà di impresa risulti maggiormente vincolata rispetto ad altre. La menzione dell'ambiente rafforza ulteriormente tali limiti: ciò avviene non solo dal punto di vista quantitativo (poiché, banalmente, si aggiunge un ulteriore confine contro il quale la libertà può scontrarsi), ma anche e soprattutto dal punto di vista qualitativo. L'ambiente è già di per sé un termine ampio e generico, che racchiude diversi elementi (la qualità dell'aria, dell'acqua, del suolo; la tutela del verde ecc.) e la corrispondenza con l'art. 9 ricorda che nell'ambito vanno ricondotti anche la biodiversità e gli ecosistemi che, seppure distintamente individuati dalla norma da ultimo citata, sono pur sempre una declinazione dell'onnicomprendente "bene ambiente".

Si potrebbe dire che la natura meramente "codificatoria" della revisione costituzionale del 2022 non abbia inciso in profondità sugli equilibri preesistenti, lasciando di fatto immutata la situazione³⁴. Eppure, bisogna usare cautela: un conto è affermare che l'ambiente fosse un valore già intrinsecamente protetto dalla Costituzione, tramite il combinato disposto fra art. 9 e art. 32. Tutt'altro è invece affermare che nulla è cambiato: appare infatti evidente come la specifica inserzione dell'ambiente nell'art. 41 ne abbia cambiati – almeno testualmente – gli equilibri intrinseci. Altro discorso ancora è se questa interpretazione può essere, almeno in parte, sterilizzata da esegesi sistematiche che non intendono vedere un sovvertimento valoriale interno al disposto costituzionale. In realtà, pare che sia quest'ultima la direzione in cui si sta avviando la Corte costituzionale, come si spiegherà di seguito.

Tornando però al punto in questione, si può anche asserire che la libertà di impresa non è "funzionalizzata" all'interesse pubblico (neppure l'art. 41, comma terzo, sembra di per sé *funzionalizzarla*³⁵): eppure la similitudine con la figura dell'interesse legittimo non sembra del tutto scalfita da questa circostanza. Del resto, l'interesse legittimo non corrisponde ad un interesse privato funzionalizzato ad uno scopo pubblico, ma semmai ad un interesse privato (talvolta discendente da uno specifico diritto: si pensi alla proprietà e ai limiti all'edilizia) sottoposto ad un potere pubblico instaurato a tutela di interessi superindividuali.

Insomma, pare possibile affermare che, nell'antica diatriba, la riforma costituzionale si sia inserita rendendo ancor meno percettibile la libertà di impresa come diritto fondamentale e inviolabile.

³⁴ Tesi sostenuta da SEVERINI, CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, 22 settembre 2021, i quali osservavano la latenza di conflitti che poi si sono effettivamente dichiarati, anche perché a loro avviso esso avrebbe legittimato in chiave industriale il dilagare di impianti di produzione d'energia da fonti rinnovabili.

³⁵ PACE, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà*, cit., 1596, afferma: «il riconoscimento giuridico di una 'libertà' (con conseguente attribuzione al soggetto titolare della stessa della facoltà di scelta sul 'se', sul 'come' e sul 'quando' esercitarla) è incompatibile con la sua 'funzionalizzazione'».

5. I conflitti interni all'art. 41: sociale *versus* ambientale

Come già anticipato, l'art. 41 è un paradigma che tenta di comporre conflitti (capitale-lavoro; pubblico-privato) o quantomeno offrire un quadro nel quale trovare soluzioni di conciliazione. Dal 2022, viene in letterale rilievo anche il conflitto fra l'attività umana e l'ambiente, già portato plasticamente alla luce dal caso ILVA. Caso ILVA che, rianalizzato oggi alla luce della novella costituzionale, mostra altrettanto nitidamente l'esistenza di nuovi conflitti latenti all'interno dell'art. 41. La retorica della sostenibilità o dello sviluppo sostenibile tende a considerare (o, *rectius*, ad auspicare) che la tutela ambientale vada di pari passo e con il progresso sociale e gli sia inscindibilmente legata. Tant'è che si è arrivati ad immaginare una nuova "forma di Stato sostenibile"³⁶ in cui le finalità dello Stato sociale sono arricchite da quelle ecologiche. Per quanto questa impostazione sia condivisibile nei fini, sembra in parte sottovalutare la complessità dei mezzi da adoperare, anche di quelli giuridico-costituzionali, in relazione ai plurimi conflitti che si generano nell'interazione fra attività umana ed ambiente. A questo bisogna pure aggiungere che nel termine "ambiente" covano ulteriori conflitti, potenzialmente non riducibili fra loro, che reclamano un'indagine più approfondita nella norma costituzionale. Insomma, non basta affermare che la tutela dell'ambiente si è fatta principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale per osservare una mutazione dello scopo dello Stato sociale (che resta, in ultima istanza, la lotta alla disuguaglianza sociale e ai suoi cascami). Il che peraltro – come si dirà – è sconfessato dall'interpretazione data dalla Corte costituzionale.

5.1. La scissione fra ambiente ed utilità sociale

Prima della legge costituzionale n. 1 del 2022, la tutela dell'ambiente poteva comunque ricavarsi come limite implicito alla libertà di impresa attraverso la formula dell'utilità sociale, ma anche tramite il divieto di danneggiare la sicurezza dei singoli. Oggi sembrerebbe invece che l'ambiente "valore collettivo" sia inserito nell'elenco di quei limiti aventi in origine carattere personalistico. La domanda che sorge è dunque se il valore ambientale sia ormai completamente eradicato dalla nozione di utilità sociale, condensandosi esclusivamente nel

³⁶ Parla di *Eco-Welfare State* MARCHETTI, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Milano 2024, 154. L'A. peraltro celebra la sent. n. 105 del 2024 della Corte costituzionale (147), che effettivamente sembrava riconoscere una maggiore forza alla revisione costituzionale, che tuttavia è stata fortemente ridimensionata dalla sent. n. 125 del 2025. Simile anche la prospettiva di RONCHETTI, *Ecocostituzionalismo. La sovranità popolare di fronte alla crisi ecologica*, Napoli, 2024, la quale tuttavia offre una chiave di lettura maggiormente integrata, in cui la crisi ecologica è affrontata come nuovo fattore di disuguaglianza sociale, per questo da contrastare all'interno del quadro dello Stato sociale.

paradigma del danno³⁷. Non si tratta, anche in questo caso, di un'operazione neutra: l'utilità sociale ha in sé un elemento di "bilancio" (non a caso il Costituente ricorse ad un lemma di stampo economico), che richiede una valutazione ponderale di costi e benefici. Il "danno ambientale" rappresenta invece una perdita sicura, che va prevenuta ed eventualmente punita.

Ora, a prima vista sembrerebbe che incastonare l'ambiente nel secondo polo dell'art. 41, comma secondo, abbia un'attitudine maggiormente garantista nei confronti dell'ambiente stesso. Ciò, tuttavia, non è sempre vero: possono esserci infatti attività di impresa che non realizzano di per sé un danno ambientale in senso proprio (di cui all'art. 300 del Codice dell'ambiente³⁸), eppure possono contrastare con l'utilità sociale, anche in relazione alla conservazione di valori ambientali.

Riscontriamo un esempio recente nella giurisprudenza costituzionale, più precisamente nel caso oggetto della sent. n. 134 del 2025³⁹, dove veniva in discussione una norma provvedimentale della regione Calabria che imponeva alla centrale a biomasse del Mercure, sita nel territorio del Parco Nazionale del Pollino, di ridurre la produzione energetica. Il conflitto è presto spiegato: da un lato, la centrale a biomasse è considerata una produttrice di energia elettrica da fonti rinnovabili, sicché non la si può certo accusare di danno ambientale. Dall'altro lato, la sua collocazione in un'area protetta deturpa il paesaggio, prevede l'esalazione di fumi da combustione nell'aria del parco, turba – dato il necessario e continuo passaggio di convogli per il trasporto della biomassa – l'ecosistema e la vita della fauna locale, impedendo pure che nelle aree utilizzate si sviluppi la vegetazione. Appare un esempio piuttosto evidente della scissione sopra evidenziata: la funzione della centrale stessa impedisce che possa riconoscersi un danno ambientale in senso proprio; eppure, la conduzione di questa attività in un Parco Nazionale, con le caratteristiche sopra descritte, potrebbe considerarsi in contrasto con l'utilità sociale, che l'esistenza stessa del Parco rende immanente su quell'area. E questo caso non è unico nel suo genere: è meno rara di quanto sembri l'esistenza di situazioni in cui, a prima vista, vi è un beneficio ambientale, ma soprattutto nel medio-lungo periodo la scelta originaria può generare conseguenze negative sull'ambiente stesso, che il concetto di utilità sociale potrebbe comunque intercettare⁴⁰.

³⁷ DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi* 2022, n. 6, V.

³⁸ «È danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima». Si noterà il ritorno del termine "utilità".

³⁹ Alcune considerazioni qui riprese erano già state svolte proprio a commento di questa sentenza in LAURO, *Not in my back yard: la "sensibilità ecologica" delle leggi regionali nella gabbia delle competenze*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2025, 1172 ss., a cui ci si permette di rinviare.

⁴⁰ Si possono trarre svariati esempi dalla gestione del ciclo dei rifiuti. Ad esempio, la costruzione di una discarica ha un suo significato positivo per l'ambiente, poiché si evita la dispersione dei rifiuti. È nondimeno un impianto di per sé inquinante, che può aggravare situazioni già compromesse. Paradigmatico l'esempio contenuto in CdS, sez. IV, 3 agosto 2020 n. 4893.

In definitiva, malgrado la scorporazione dell'ambiente, il limite dell'utilità sociale può ancora abbracciare valori ecologici a vantaggio della collettività, pur in assenza di un vero e proprio danno all'ambiente.

5.2. Fini ambientali e fini sociali: quando capitale e lavoro si alleano

Un altro tema su cui la dottrina ha dovuto riflettere a lungo riguarda il significato ed i contenuti dei “fini sociali” previsti sin dall'origine dall'art. 41, comma terzo, una riflessione che si è astretta al dibattito relativo alla “funzione sociale” della proprietà privata riconosciuta all'articolo successivo. L'aggiunta dell'aggettivo “ambientali” non solo non getta alcuna luce sul significato dei fini sociali (che al più si privano, come accaduto per l'utilità sociale, di valenza ecologica), ma crea un nuovo spazio di potenziali conflitti latenti fra i due⁴¹.

Se è vero, infatti, che la teoria dello sviluppo sostenibile mira ad armonizzare gli uni e gli altri, considerandoli mutualmente interdipendenti, non è men vero che lo scontro tra finalità sociali e finalità ambientali è assai probabile e frequente, soprattutto in epoca di allocazione dei costi della “transizione verde”. Un esempio eclatante di pochi anni fa è derivato dalla protesta dei *gilets jaunes* in Francia, a seguito dell'introduzione della c.d. *taxe carbone*, che penalizzava enormemente gli abitanti dei *milieux* rurali che necessitano di muoversi costantemente in automobile per le attività quotidiane lavorative e non.

La stessa sentenza n. 134 del 2025 lo conferma, sulla scia della giurisprudenza ILVA: la finalità ambientale di riduzione di emissioni inquinanti può scontrarsi con la finalità sociale di mantenere i livelli di occupazione in un dato settore o territorio⁴².

Ora, se proviamo ad applicare i canoni dell'interpretazione giuridica al terzo comma dell'art. 41, ne ricaviamo invero esiti interessanti, ma non coincidenti fra loro.

L'interpretazione letterale vorrebbe che la legge – pur sempre il soggetto della disposizione costituzionale – agisse affinché l'indirizzo e coordinamento dell'attività economica servisse a perseguire, in contemporanea, fini sociali e

⁴¹ L'idea che la “sostenibilità” abbracci indistintamente la tutela dell'ambiente e la promozione sociale si rivela non di rado un espediente retorico, di grande afflato valoriale, ma di assai complessa declinazione pratica. Il che vale a partire dall'ordinamento euro-unitario, che assume finalità economiche, sociali ed ambientali «in competizione fra loro» (MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 323).

⁴² Si v. la frase di chiusura della sentenza: «nel caso in questione, data anche la brevità del termine richiesto per l'adeguamento (sei mesi) alla riduzione di potenza, la norma impugnata non si giustifica adeguatamente rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati».

ambientali. Due obiettivi, insomma, non alternativi fra loro o meramente opzionabili, ma inscindibili⁴³.

L'interpretazione storica e finalista della revisione costituzionale ci consegna, a ben vedere, una sfumatura diversa: i fini ambientali vengono partitamente individuati per evitare la fagocitazione da parte di quelli sociali. È sempre la vicenda ILVA il lume con cui guardare questo sdoppiamento: se anche nessun diritto o nessun valore o interesse costituzionalmente protetto è tiranno, è evidente che il bilanciamento perseguito dal legislatore statale (e, almeno in prima battuta, avallato dalla Corte) è stato molto più accorto sul versante sociale, dell'occupazione e del diritto al lavoro, che non sul versante ambientale.

Viene poi l'interpretazione sistematica, adoperata dalla Corte in recenti occasioni, che va in un senso molto chiaro e, se si vuole, riduzionista: l'ambiente è uno dei valori che vanno armonizzati, non è il solo e non è sovraordinato agli altri, anche se viene definito "fondamentale"⁴⁴. Malgrado ciò, la tutela

⁴³ CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, 147: «i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma debbono essere realizzati congiuntamente ai fini sociali, assicurando che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale e con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale».

⁴⁴ Si v. la sent. n. 125 del 2025 in materia di commissario liquidatore per gli usi civici, che, pur celebrando la revisione costituzionale del 2022, sembra comunque ridimensionarla. Così al paragrafo 5 *Cons. Dir.* si legge: «Per quanto riguarda il principio della tutela dell'ambiente, già prima della legge cost. n. 1 del 2022, si è chiarito (sentenza n. 126 del 2016) che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse il lemma "ambiente" né disposizioni direttamente finalizzate a proteggere l'ecosistema, la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la "preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 citato) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)", quali beni costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). La sentenza n. 105 del 2024, poi, ha affermato con chiarezza che "[l]a riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa". In questo modo si è ulteriormente messo in evidenza che la revisione del 2022 ha solo inserito "direttamente" nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva. Tanto, anche qui, con effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali), ma senza alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi)». Ancora, in chiusura (par. 8) si elencano una serie di potenziali interessi concorrenti con quello ambientale: «È pertanto stringente l'esigenza che sia adempiuto il dovere del legislatore di intervenire organicamente in materia, ponendo ordine in un settore normativo nel quale si sovrappongono e confliggono, in una con l'esigenza della corretta amministrazione della giustizia, l'interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l'interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l'interesse privato e

dell'ambiente non pare costituire uno dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, qualifica che viceversa sembra comunque rivestire il principio lavorista, sacralizzato nell'art. 1 Cost.

E si arriva così all'apparente paradosso: la libertà di impresa, sigillo dell'economia di mercato ed epitome dell'iniziativa capitalistica, trova il suo scudo contro l'assalto *green* nella tutela del lavoro. Gli interessi antropici, di natura economica, tendono dunque a coalizzarsi a fronte di altri interessi, umani e non. Il che non era del tutto scontato, perché in nome della transizione ecologica, tanto più se abbinata a quella digitale, le imprese avrebbero potuto tagliare i costi del lavoro. Dalla giurisprudenza della Corte appare proprio questa cautela ad evitare che i fini ambientali precedano i fini sociali, compromettendo le missioni fondamentali della Repubblica, di cui ai primissimi articoli (1, 2, 3 e 4) della Costituzione, sin dalle sue origini.

Mettendo a sistema queste considerazioni, quale è il senso ultimo della revisione costituzionale dell'art. 41, comma terzo?

In realtà non sembra davvero cambiato, è ancora la trasformazione della società e dell'economia⁴⁵: alle origini della Repubblica, era la costruzione di rapporti economici equi tra classi sociali, attraverso la redistribuzione. Oggi è la costruzione (ed il mantenimento) di rapporti economici equi fra classi sociali, fra esseri umani e ambiente circostante, fra imprese e territori. Resta però un dato centrale: la Costituzione impone *alla legge* di determinare programmi e controlli. Legge che è, in prima battuta, quella dello Stato⁴⁶. Il rischio che si profila (ma forse è ormai in via di concretizzazione) è la latitanza del legislatore, che eventualmente inserisce solo "norme spot" senza provare a disegnare un quadro più ampio di riforma economico-sociale che guardi anche all'ambiente, tentativo fatto da legislatori in altri ordinamenti⁴⁷.

pubblico all'esercizio dell'attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno».

⁴⁵ LUCIANI, *La produzione economica privata*, cit., 125 ss.

⁴⁶ La legge di cui all'art. 41, comma terzo, va evidentemente identificata in relazione alla ripartizione di competenze dell'art. 117 e a tutte le sue complessità. Così, se la materia è di tipo trasversale (come la tutela dell'ambiente) i programmi e i controlli vanno identificati dalla legge statale, anche se c'è interferenza con altre competenze. Il problema risiede nelle materie di natura concorrente: gli elementi dell'art. 41, comma terzo, sono considerabili alla stregua di principi fondamentali della materia?

⁴⁷ Al netto delle valutazioni di efficacia, corre l'obbligo di segnalare che in Francia venne approvata già nel 2015 la *loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*, seguita poi dalla legge n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. In Spagna si segnala la *ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*; in Germania è stata approvata nel 2019 la *Bundes-Klimaschutzgesetz*, poi modificata negli anni successivi. Questi interventi legislativi nazionali si distinguono dai piani "strategici" richiesti dalla legislazione unionale, come il PNIEC (piano nazionale integrato per l'energia ed il clima) predisposto sulla base del Regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia.

6. L'ambiente come limite alla *libertà del mercato* od alla *libertà nel mercato*?

C'è un'ultima questione che vale la pena riprendere alla luce della revisione costituzionale e che si sintetizza con la fortunata distinzione formulata da Alessandro Pace fra *libertà del mercato* e *libertà nel mercato*⁴⁸.

Negli anni '90, quando Pace scriveva, il tema centrale era la disciplina della concorrenza di matrice europea che andava imponendosi anche in Italia⁴⁹. La discussione dottrinale verteva attorno alla possibilità di incastonare le regole antitrust nel paradigma costituzionale dell'art. 41, sia come garanzia di libertà dell'impresa individuale (comma primo), sia come normativa idonea a perseguire fini sociali (commi secondo e terzo). Andava così osservata, da un lato, la libertà istituzionale degli operatori di condurre le proprie attività di produzione e di scambio (la libertà del mercato), e, dall'altro, la libertà del singolo operatore all'interno dell'attività di scambio (libertà nel mercato), libertà che andava protetta anche da interferenze e "aggressioni economiche" di altri privati⁵⁰.

È dunque chiaro che la prospettiva in cui veniva elaborata la distinzione è diversa da quella attuale e qui affrontata; tuttavia, può essere fruttuoso provare a ragionare attorno all'incidenza della revisione costituzionale su questi due aspetti. Il che consente di mettere in luce una premessa essenziale: il legislatore costituzionale non aveva l'ambizione di incidere significativamente sulla regolazione del mercato.

La libertà del mercato non è parsa intaccata dalla riforma costituzionale, anche perché il legislatore costituzionale ha seguito una tendenza esogena, al più acuita da fattori endogeni. Si è posto quindi come ricettore e ritrasmettitore, sul piano normativo costituzionale, di dinamiche che il mercato aveva già fatte proprie: il tema della responsabilità sociale di impresa e degli indicatori ESG, databile almeno al 2015⁵¹, lo dimostra. Se volessimo dirla con parole diverse, la libertà del mercato è stata preconditione della riforma costituzionale. Certo, le tendenze di mercato cambiano e le Costituzioni restano: la cristallizzazione dell'ambiente nella Legge fondamentale dovrebbe poter costituire un argine ad inversioni di tendenza – già registrate in sede europea dopo le elezioni del 2024 – che provino a sacrificare le esigenze ambientali sull'altare del profitto.

Parzialmente diverso è invece il discorso riferibile alla libertà nel mercato, giacché l'operatore singolo è direttamente investito, anzitutto, dal limite ambientale riferito al danno e, in seconda battuta, la sua attività può risentire del

⁴⁸ PACE, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in *Politica del diritto*, n. 2/1993, 327 ss.

⁴⁹ Si pensi alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, che creò l'apposita Autorità garante. Sui profili costituzionali di questa disciplina v. NIRO, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, cit., 71 ss. in particolare.

⁵⁰ Da questo punto di vista, essa riprende in parte il significato storico, descritto al paragrafo 2, della libertà di impresa come libertà da poteri privati interni al mercato, come emerse anche in Assemblea Costituente (PACE, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, cit., 330).

⁵¹ Ci si riferisce all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, approvata il 25 settembre 2015.

bilanciamento sopra descritto fra fini sociali ed ambientali. Nello specifico, in relazione ai rapporti interni al mercato, il tema che appare più significativo è il fenomeno del c.d. *green-washing*, ossia la pratica con cui un'impresa tenta di camuffare la propria attività inquinante o dannosa per l'ambiente sotto il manto della sostenibilità. Si tratta di una pratica decettiva, che agisce sul piano reputazionale dell'impresa, sia nei confronti di altre imprese (*business to business*) sia nei confronti dei consumatori (*business to consumer*), ma pure verso gli investitori ove l'impresa sia alla ricerca di capitali.

Su questo versante, pare oggi esistente un forte mandato costituzionale al legislatore affinché determini, in particolare, *controlli opportuni* che rispondano – in questo caso sinergicamente – sia al fine sociale di non ingannare gli altri operatori del mercato⁵², sia al fine ambientale di identificare chiaramente attività dannose per l'ecosistema. In parte questo mandato sembra soddisfatto dal decreto legislativo 20 febbraio 2026, n. 30, che ha dato attuazione alla Direttiva Europea contro il *green-washing*⁵³. L'attuazione si è però limitata ad ampliare e specificare il compito dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione ad una nuova categoria di pratiche commerciali scorrette, ritenute di per sé ingannevoli nei confronti dei consumatori. Sembra lecito domandarsi se la mera moltiplicazione dei poteri dell'Antitrust o dei casi in cui essa è chiamata ad intervenire sia sufficiente per dare seguito e risposta concreta agli impegni assunti dalla Repubblica in sede costituzionale.

7. Riflessioni conclusive

Le considerazioni sino a qui esposte conducono a delle conclusioni in chiaroscuro. Pare anzitutto evidente che l'avvento di una nuova forma di Stato ecologica, in cui il fine di tutela ambientale ad opera dello Stato è considerato prioritario sugli altri, è rinviato a data da destinarsi o, quantomeno, necessita di una costruzione molto più lenta e articolata, di cui la revisione costituzionale non rappresenta che il primo gradino. La Corte costituzionale ha ben dato prova di ciò, nella misura in cui la novella del 2022 non pare aver spostato l'asse del bilanciamento, che pende ancora a vantaggio del profilo sociale tutelato dalla Costituzione *ab origine*, piuttosto che del neofita ambientale.

Se questo è vero sul piano generale, che ne è della libertà di impresa? Non sembra dubitabile che l'inserzione dell'ambiente in Costituzione, nei termini scelti dal revisore, abbia rilevanti effetti che, nella dicotomia fra pubblico e privato, sembrano assai più inclini a favorire il primo⁵⁴. Ciò lo si misura

⁵² Cfr. PRINCIPATO, *La pubblicità commerciale. Fondamento costituzionale e limiti*, Napoli, 2008, 203 ss.

⁵³ Direttiva 2024/825 del 28 febbraio 2024 che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione.

⁵⁴ In questo senso, CECCHETTI, *Virtù e limiti*, cit., 146 ss.

visibilmente con riguardo ai rapporti economici⁵⁵ ed è indubbio che lo statuto della libertà di impresa come diritto individuale ne risenta grandemente, infragilendosi di fronte a interessi costituzionali che vanno rafforzandosi.

Tuttavia, non pare del tutto corretto (o, perlomeno, è riduttivo) constatare solo la possibilità di conflitti fra interessi pubblici e privati. Anzi, l'art. 41, comma terzo, sembra viceversa deporre per un quadro legislativo che allinei gli uni e gli altri: la transizione verde sembra essere un ottimo propulsore per provare a dare un nuovo senso a quell'endiadi dell'*indirizzo e coordinamento* fra attività economica pubblica e privata, da intendersi non come alternative in feroce competizione fra loro, ma come espressioni di mercato in un quadro europeo concorrenziale che non rinuncia all'intervento pubblico. E non si tratta qui di grandi questioni teoriche: si pensi banalmente a quanto l'attività contrattuale della pubblica amministrazione o delle grandi imprese controllate dallo Stato può influenzare ed orientare il mercato (privato) nazionale. Affinché questa dinamica sia positiva, perseguendo fini ambientali "minimi" come la riduzione degli agenti inquinanti prevista dagli accordi internazionali, è però necessario un quadro legislativo più chiaro, meno rapsodico e che sia possibilmente governato e non semplicemente contemplato⁵⁶. La saggezza del Costituente ancora ci parla: accantonata l'idea di una "pianificazione totale", l'evocazione di *programmi e controlli opportuni* sta a ricordare che il compito dello Stato non si esaurisce nella legge, ma deve vivere nel quotidiano, portato avanti da tutti i livelli dell'amministrazione, a partire da quelli centrali a più elevato carattere politico.

⁵⁵ La dottrina ha iniziato ad interrogarsi su quali effetti la revisione costituzionale possa avere rispetto alla proprietà pubblica: cfr. COZZI, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, Jovene, Napoli, 2024, 214 ss., nonché, volendo, LAURO, *Il governo dei porti e l'unità economica nazionale*, cit., 338 ss., laddove si vede scaturire un limite alla privatizzazione dei beni del demanio marittimo.

⁵⁶ In altri termini, non è sufficiente ribattezzare il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, è necessario creare un quadro più serio e rigoroso di controllo di tutti gli investimenti pubblici. Un controllo che dovrebbe trovare riscontri più consistenti anche in sede parlamentare.