

# IL RITORNO DELLO STATO PROGRAMMATTORE: TRANSIZIONE ECOLOGICA, RIFORMA DELL'ART. 41 COST. E NUOVI MODELLI D'INTERVENTO PUBBLICO.

*Con una nota sul ruolo di banca d'Italia<sup>1</sup>*

**Matteo Milanese<sup>2</sup>**

*Abstract (IT):* Muovendo dalla revisione costituzionale di cui alla L. Cost. 1/2022, il contributo si focalizza sul futuro dell'art. 41, co. 3 Cost. La norma, da lungo tempo considerata inapplicabile, è stata infatti illuminata di luce nuova dalla citata riforma, che ha rivitalizzato i temi della programmazione economica, collegandoli alle esigenze ambientali. Ricostruiti brevemente gli sviluppi storici della pianificazione e della costituzionalizzazione dell'ambiente, il *paper* analizza i profili di compatibilità tra strumenti di intervento pubblico e ordinamento europeo. Da ultimo, l'articolo esamina un pregevole esempio di programmazione diretta a fini ambientali: quello di Banca d'Italia.

*Abstract (EN):* Moving from the constitutional revision made with the L. Cost. 1/2022, the paper aims to analyze new applications of art. 41.3 of the Italian Constitution. The rule, which has been considered inapplicable since years, is going to enter in a new season. In fact, with the reform, economic programs are considered a legal method of public policy; a method that can now be conducted even to pursue environmental scopes. The article concludes with the exam of the Banca d'Italia's case, which can be considered a lucky example of economic planning.

**SOMMARIO.** 1. Il diritto della transizione: la L. Cost. 1/2022 tra bilanci e innovazioni. 2. Vicende di una norma: a proposito dell'art. 41 Cost. 3. La progressiva introduzione dell'ambiente nella Costituzione economica. Focus sull'art. 41, co. 3 Cost. 4. Il ritorno dello Stato: quale programmazione per il XXI secolo? 5. Alla ricerca del modello adeguato: la programmazione economico-ambientale in Banca d'Italia.

## **1. Il diritto della transizione: la L. Cost. 1/2022 tra bilanci e innovazioni.**

Con la legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022<sup>3</sup>, il Parlamento italiano ha introdotto nella Costituzione repubblicana la logica della transizione<sup>4</sup>. In un periodo di profonda

1 Questo scritto nasce nell'ambito della Scuola di specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica – S.P.I.S.A. dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

2 Specializzando in Studi sull'Amministrazione Pubblica – S.P.I.S.A., Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

3 Per una breve ricostruzione della genesi della riforma: D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 260 ss.

4 Intesa come «un insieme complesso di programmi, di piani, di norme e di risorse dedicate» ad un obiettivo (G. SEVERINI, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, 24 novembre 2022, disponibile online su [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it)). Per ulteriori approfondimenti: V. TEOTONICO, *Riflessioni sulle transizioni. contributo allo studio dei mutamenti costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

Per N. PETTINARI, con la L. Cost. 1/2022 si è avuta la positivizzazione della retorica della resilienza (ID., *La positivizzazione normativa della 'retorica della resilienza'. Riflessioni sulla crisi dei fondamenti pluralisti e sociali nel costituzionalismo italiano del tempo presente*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2/2022).

trasformazione sociale – dovuto, *in primis*, alla ripresa post-pandemica – le Camere hanno infatti positivizzato taluni contenuti di sicuro rilievo, che muovono da un’attenzione al tema ambientale; per farlo, si è abbracciata una visuale prospettica, orientata non solo alla disciplina del presente, ma, precipuamente, al legame tra presente e futuro<sup>5</sup>.

Forte di questa idea, il legislatore della riforma ha inciso sugli articoli 9 e 41 della Carta. Quanto al primo articolo, esso impone oggi alla Repubblica di tutelare l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, «anche nell’interesse delle future generazioni», demandando altresì alla legge la disciplina de «i modi e [del]le forme di tutela degli animali». In relazione all’art. 41, la legge di revisione ha modificato i commi secondo e terzo, con un doppio risultato: da un lato, ha posto l’ambiente come limite negativo alla libertà d’impresa<sup>6</sup>, la quale non può dunque svolgersi in modo da arrecarvi danno; dall’altro, ha rivitalizzato il ruolo dello Stato programmatore, atteso che si ammette oggi che la «legge determin[i] i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Le novelle hanno animato il dibattito giuspubblicistico, il quale si è anzitutto focalizzato su un vaglio dell’utilità dell’intervento. Le tesi, diverse, vanno essenzialmente in due direzioni; a tal riguardo, si è proposto di operare una distinzione tra revisioni-bilancio e revisioni-programma<sup>7</sup>, come pure di trattare – analogamente – di efficacia dichiarativa o costitutiva delle riforme<sup>8</sup>. Al primo indirizzo debbono ascriversi le opinioni di chi ritiene che la riforma realizzi «cambiamenti formalmente non così necessari»<sup>9</sup>, mentre sul lato opposto si collocano i più concilianti, secondo cui la L. cost. 1/22 – pur non instillando nel sistema novità assolute – vanta qualche pregio nella sistematizzazione della materia ambientale<sup>10</sup>. Non mancano, in ogni modo, voci più critiche, che denunciano il carattere ideologico della

5 Giocherebbe un ruolo dirimente il riferimento alle generazioni future, oggi contenuto all’art. 9 Cost. Cfr.: L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, n. 2/2022 pp. 21-39; G. SOBRINO, *Le generazioni future entrano nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, pp. 139-165; N. M. TRITTO, *I limiti all’iniziativa economica privata e la salvaguardia delle future generazioni alla luce delle recenti modifiche alla Costituzione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1/2022, pp. 64-71. Per ulteriori contributi, si legga il fascicolo n. 2/2022 di *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, che ha dedicato ampio spazio alla questione.

6 Il novellato comma dispone che l’iniziativa economica privata, libera, «[n]on può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.»

7 G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l’ambiente o “molto rumore per nulla”?*, in *Queste istituzioni*, n. 1/2022.

8 E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. 2.

9 F. CORTESE, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune osservazioni*, in *Ambientediritto.it*, n. 4/2022, p. 2. In particolare, in ordine alla riforma dell’art. 41, ritiene E. JONA che «non convince la specificazione di tutela della salute e ambiente nell’articolo dedicato alla libertà d’iniziativa economica privata. Si tratta, a parere di chi scrive, di una ripetizione non necessaria e di un dettaglio che si pone in contrasto con il senso stretto della Costituzione repubblicana, ossia come programma universale» (EAD., *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell’ambiente e della salute*, in *Federalismi.it*, n. 2/2023, p. 106).

10 Su tutti, M. CECCHETTI, per il quale il diritto costituzionale dell’ambiente «sconta 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.» (ID. *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, Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 296).

revisione<sup>11</sup> se non la sua inopportunità, che si integra nella modifica dei principi fondamentali dell'ordinamento, quali sono quelli espressi nei primi dodici articoli della Carta<sup>12</sup>.

Dato atto di questo dibattito, il presente contributo intende muovere da un profilo preciso: la riforma dell'art. 41, co. 3 della Costituzione. Trattasi infatti di un intervento che illumina di luce nuova una disposizione a lungo dimenticata, se non derubricata – come si vedrà *infra* – a «residuo storico»<sup>13</sup>, figlio di un'epoca lontana e, di conseguenza, materiale d'interesse per i soli antiquari del diritto.

## 2. Vicende di una norma: a proposito dell'art. 41 Cost.

È dunque necessario fare un passo indietro e tornare alla genesi della Costituzione economica. Come noto, nella fase transitoria, si riappropriarono del dibattito pubblico tutte le forze politiche che, nel corso del Ventennio, erano state schiacciate dalla dottrina ufficiale: quella promossa dal partito unico. Così, in Costituente, trovò di nuovo spazio il pluralismo, tanto che – tradizionalmente – alla Carta si riconosce un carattere compromissorio. La compromissarietà toccò anche il tema economico, evidentemente caro a tutta l'Assemblea, unanimemente impegnata nel gettare le basi della ricostruzione post-bellica<sup>14</sup>.

Ciò valse anche per le scelte in materia di programmazione dell'economia. Infatti, anche se il dibattito si assestò inizialmente su posizioni antipodali<sup>15</sup>, l'unità di intenti venne raggiunta grazie ad un oculato bilanciamento tra personalismo e solidarismo: l'iniziativa economica veniva rilevata quale libertà (ancorché non fondamentale<sup>16</sup>; art. 43, co. 1), ma contestualmente sottoposta al vincolo dell'utilità sociale (co. 2) e assoggettata alle possibilità di indirizzo e coordinamento a fini sociali (co. 3). Il ragionamento alla base di questa operazione venne ben esposto dall'On. Ruini: «l'idea [...] è quella del coordinamento, in

11 Per G. DI PLINIO, ad esempio, la riforma è da ricondurre ad una tendenza precisa: la «(ir)resistibile invasione di 'nuovi' diritti fondati su un nucleo, una "super-etica" del *politically correct*. Un nucleo curioso, sfuggente, proteiforme, ma percepito come bellissimo e irresistibile, come sublimazione dell'umanesimo e della civiltà, proprio mentre fa a pezzi le fondamenta illuministiche di entrambi. Un nucleo che rischia di infettare la costituzione, soprattutto la costituzione economica (introducendo vincoli inusitati e irrazionalità alla produzione e distribuzione di beni e servizi e conseguentemente amputando la ricchezza della nazione), ma anche la costituzione dei diritti (brutalizzando il bilanciamento e ricalibrando le gerarchie dei valori), ma rischia anche di inaridire le stesse radici del costituzionalismo delle origini.» (ID. *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, p. 2).

12 T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, p. 2.

13 N. IRTI, *Iniziativa economica e concorrenza*, in *L'ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p. 101.

14 Per una ricostruzione storica delle posizioni sulla programmazione nella fase antecedente alla Costituente, si legga S. B. BATIGNANI, *La programmazione*, in G. MORI (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, Il Mulino, Bologna, 1980, pp. 103-137.

15 Plasticamente rappresentate dagli artt. 37 e 39 del Progetto di Costituzione, presentato dalla Commissione dei 75 all'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947. Forte di un'impostazione solidarista, l'art. 37 statuiva, al comma primo, che «[o]gni attività economica privata o pubblica deve tendere a provvedere i mezzi necessari ai bisogni individuali ed al benessere collettivo»; proseguiva, al comma secondo, così: «[l]a legge determina le norme ed i controlli necessari perché le attività economiche possano essere armonizzate e coordinate a fini sociali.» Per converso, l'art. 39 – pur non ignorando le istanze sociali – faceva leva su di un personalismo di fondo: «[l]'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo tale da recar danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.»

Cfr., su questi temi, R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. I, p. 848 ss.

16 Per F. GALGANO si tratta della meno garantita tra le libertà (ID., *Art. 41*, in G. BRANCA [a cura di], *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1982, vol. *Rapporti economici*, t. II [art. 41-44 ], p. 26).

quanto nessuna economia può ormai prescindere da interventi statali; il comunismo puro e il liberalismo puro sono due ipotesi e schemi astratti che non si riscontrano mai nella realtà [...]. La realtà è sempre una sintesi, una risultante della vita economica.»<sup>17</sup>

Con il confezionamento di una formula volutamente poco divisiva, l'Assemblea costituente scelse scientemente di esprimere un contenuto di principio<sup>18</sup>. La vaghezza della norma, la sua indeterminatezza fu, in altri termini, una scelta di tecnica legislativa. È ben noto, del resto, che la malleabilità dei concetti-valvola è talora più idonea a governare contesti complicati<sup>19</sup>; in tal senso, nelle clausole generali si ha una «carica d'indeterminatezza concettuale [...] ricercata a bella posta per raggiungere effetti di giustizia»<sup>20</sup>, posto che «i diversi atteggiamenti culturali possono meglio riconoscersi in un ordinamento costruito a maglie larghe, anziché in una legislazione che procede attraverso prese di posizione nette e intransigenti.»<sup>21</sup> Ciò vale doppiamente per i testi costituzionali, atteso che «[l]a indeterminatezza ed elasticità delle formulazioni rispecchia incertezze che in un'epoca di trapasso [...] sono inevitabili.»<sup>22</sup>

Tutto ciò, chiaramente, si scontra con l'intransigenza di chi pretende un diritto assolutamente certo e prevedibile<sup>23</sup>, poiché il significato della clausola generale si costruisce *in itinere*. Questo è quel che è accaduto, di fatto, anche con l'art. 41 Cost., le cui locuzioni più controverse – «utilità sociale», «programmi e controlli opportuni», «fini sociali» – sono state lasciate alla disponibilità legislativa e pretoria.

La costruzione dell'aggettivo «sociale», dal canto suo, ha visto sviluppi continui<sup>24</sup>. Un'efficace ricostruzione dei valori implicati dal termine si ha con la sentenza 58/2018, che precisa come l'attività produttiva non debba «recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. Rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce infatti condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali, sempre attenti anzitutto alle esigenze basilari della persona.»<sup>25</sup>

Meno decisa, invece, è stata la definizione delle nozioni «programmi» e «controlli». Secondo certa impostazione, ciò è primariamente dovuto alla «mancanza di reali decisioni strategiche e di un progetto complessivo chiaro di politica economica»<sup>26</sup>, nonché ad una

17 A.C., p. 3936, citato in V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano, 1980, p. 141, a cui si rinvia anche per una breve ricostruzione del dibattito in Assemblea.

18 Si confronti M. RAMAJOLI, *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Diritto amministrativo. Rivista trimestrale*, n. 1/2008, p. 124.

19 Cfr., sul tema, l'importante contributo di G. ZAGREBELSKY: *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992.

20 M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 140.

21 *Ibid.*

22 U. COLI, *La proprietà e l'iniziativa privata*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, p. 382.

23 Per una ricostruzione critica della certezza del diritto come prevedibilità, cfr. G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Giappichelli, Torino, 2005. Si legga anche: M. AINIS, *La lingua del legislatore*, in S. TRAVERSA (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*, Jovene, Napoli, 2006, p. 7 e ID., *La legge...*, etc., p. 120 ss. Ulteriori spunti nelle seguenti voci enciclopediche: S. PRADUROUX, *Certezza del diritto*, in *Digesto online*, Torino, UTET, 2014; L. GIANFORMAGGIO, *Certezza del diritto*, in *Digesto online*, Torino, UTET, 1988.

24 Si veda L. CASSETTI, *Articolo 41*, in F. CLEMENTI *et al* (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, vol. I, p. 268.

25 C. cost., sent. 58/2018, considerando in diritto 3.3.

26 M. RAMAJOLI, *op cit.*, p. 152.

«tradizionale tendenza al consociativismo in campo economico, che alimenta la preferenza da parte dei titolari della libertà economica a condizionare anticipatamente l'esito dello scontro tra interesse privato e interesse pubblico rispetto al momento della formalizzazione in legge»<sup>27</sup>.

In assenza di univoci indirizzi giurisprudenziali e regolatori, la portata di tali concetti è stata precisata dalla speculazione dottrinale. A partire dalla differenza tra «pianificazione» e «programmazione», così autorevolmente descritta: «la prima coercitiva, la seconda indicativa; la prima compatibile solo con regimi economici di proprietà pubblica dei mezzi di produzione, come quello sovietico, la seconda anche con regimi ad economia mista»<sup>28</sup>. Dette categorie sarebbero da tenere distinte da un *tertium genus*, quello della regolazione, che meramente si limiterebbe «a porre le condizioni dell'agire, vale a dire a prefigurare i criteri di comportamento ai quali i destinatari si uniformano nei loro rapporti reciproci senza interferire sul contenuto o sugli scopi.»<sup>29</sup>

Da ciò deriva una conseguenza lineare: la programmazione coinciderebbe con l'eterorganizzazione dell'impresa, la definizione esterna degli scopi della medesima da parte dei pubblici poteri<sup>30</sup>. Senonché, questa constatazione, portata alle estreme conseguenze, rischierebbe di vanificare quel nucleo duro, quel portato di indissolubile libertà codificato all'art. 43, co. 1 della Carta. La Costituzione, nonostante la presenza di diverse disposizioni dal sapore antiliberista<sup>31</sup>, non si spinge a tanto<sup>32</sup>. È necessario dunque rimarcare la *non* autoritatività dell'intervento pubblico<sup>33</sup>, che si compendia – diffusamente – nella legislazione promozionale, nella contemplazione di benefici fiscali condizionati, nell'attribuzione di finanziamenti con vincolo di scopo<sup>34</sup>.

Come noto, peraltro, nel corso della Prima Repubblica, l'attività pubblicistica non si è limitata ai patti o alle collaborazioni con il mondo privato: lo Stato è entrato a gamba tesa nella realtà economica, certe volte intestandosi la gestione diretta dei servizi pubblici, certe altre interpretando in prima persona la funzione imprenditoriale. Così, nato lo Stato imprenditore e sviluppatosi il reticolo dell'interventismo, l'azione statale deviava

---

27 *Ibid.* Sul consociativismo, cfr. anche G. U. PAPI, *Limiti di una programmazione di sviluppo*, in AA.VV. *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, v. 3 - Rapporti sociali e economici, p. 201.

28 S. CASSESE, *La «vecchia» costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economia dall'Unità ad oggi*, in ID. (a cura di) *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2021 p. 23.

A onor del vero, tale distinzione è da taluni ritenuta «priva di rilievo giuridico» (N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Il Mulino, Bologna, 2009, p.16).

29 *Ivi*, p. 208.

30 Cfr. A. GENTILI, *L'iniziativa economica privata*, in AA.VV., *I rapporti economici nella Costituzione. Rassegna di 40 anni di giurisprudenza sul titolo III*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 90.

31 C. BUCCI, *Economia (intervento pubblico nell')*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1990, vol. V, p. 368.

32 Si legga F. GALGANO, secondo cui «la Costituzione [...] [r]espinge un modello di governo *burocratico* dell'economia, che soffoca il mercato; formula un modello di governo *democratico* dell'economia, che libera il mercato [...]. L'idea di una pianificazione centralizzata, che faccia dei privati imprenditori i meri esecutori di un piano elaborato nella sede politica, è certamente lontana dalla nostra Costituzione [...]» (ID., *op cit.*, p. 54.)

33 F. ZUELLI, *Economia (interventi pubblici nell')*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 3.

34 Sulle modalità di programmazione: S. CASSESE, *op. ult. cit.*, p. 30 ss.; N. RANGONE, *op cit.*, p. 147 ss.

gradualmente verso l'assistenzialismo<sup>35</sup>; il debito pubblico, di conseguenza, cresceva a spron battuto<sup>36</sup>, sino ad incappare nelle riforme degli anni Novanta.

Con l'adesione della Repubblica Italiana all'Unione Europea, il controllo pubblico dell'economia ha infatti visto una attenuazione (auto)obbligata. Ridimensionato il ruolo dello Stato, la disciplina della programmazione è andata scomparendo. La dottrina si è affrettata a celebrare il commiato dell'art. 41, co. 3 Cost., variamente definito in «progressiva disapplicazione»<sup>37</sup>, se non in «quiescenza»<sup>38</sup>.

### 3. La progressiva introduzione dell'ambiente nella Costituzione economica. Focus sull'art. 41, co. 3 Cost.

Le vicende dell'art. 41 si legano a doppio filo alle evoluzioni del diritto costituzionale dell'ambiente. Come già precisato, con la sentenza 58/2018 si sono tirate le fila di quella costruzione progressiva del valore-ambiente che per lungo tempo ha caratterizzato le pronunce della Consulta. Sicché, era ormai indubbio che nella locuzione «utilità sociale» potesse individuarsi anche l'esigenza ecologica, con la conseguenza che una «copertura» costituzionale sussisteva, a ben vedere, anche prima della L. cost. 1/2022<sup>39</sup>. Comunque sia, vi è chi rimarca il ruolo non indifferente della recente positivizzazione: essa consentirebbe di giustificare in modo più preciso ed incisivo l'intervento dello Stato ai fini ambientali, finalmente giuridificato in una disposizione sovra-ordinata e, quindi, blindato anche in punto di formalismo<sup>40</sup>.

La riforma, in ogni modo, interroga gli interpreti anche in relazione ad un profilo più pregnante: il bilanciamento. Nella sistematica costruita sino ad oggi dalla Consulta, la posizione di parità dei diversi diritti è stata considerata alla stregua di un assioma, atteso che – usando le parole della Corte – «l'illimitata espansione di uno dei diritti» farebbe divenire quest'ultimo «“tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette»<sup>41</sup>. La revisione dell'art. 41, co. 2 avrebbe però, secondo alcuni, mutato i termini del raffronto tra le diverse posizioni e, quindi, si profilerebbe una rinnovata logica del bilanciamento, il quale potrebbe essere condotto, in futuro, con un maggiore ossequio nei

35 Anche i favorevoli all'intervento pubblico rilevano questo profilo. Per E. PICOZZA, le forme costituzionali italiane «appaiono coerenti con la categoria dello Stato sociale; e idonee sia ad una sua potenziale trasformazione in “Stato socialista” sia alla degenerazione verso il modello dello “Stato corporativo-assistenziale” (come in effetti sembra essere successivamente avvenuto.» (ID., *Intervento dello Stato in economia e finalità sociali: dalla programmazione economica imperativa e per obiettivi alla dismissione dei beni e delle aziende pubbliche. Una parabola necessaria?*, in R. DI RAIMO-V. RICCIUTO (a cura di), *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia. Il contributo della giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 43).

36 Per una ricostruzione storico-economica: P. BATTILANI-F. FAURI, *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 129 ss. e p. 173 ss.

37 S. BARTOLE-R. BIN, *Art. 41*, in IID. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 420.

38 R. NIRO, *op cit.*, p. 862 s.

39 Cfr., *ex multis*: L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 197; F. CORTESE, *op cit.*, p. 2.; A. LAMBERTI, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2022, p. 14 ss.; F. MARCONI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e obiettivi di sostenibilità nel framework europeo: il ruolo delle Corti verso la transizione verde*, in *Ambientediritto.it*, n. 3/2022, p. 18 ss.

40 M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4/2022, p. 814.

41 C. cost., sentt. 85/2013 e 58/2018.

confronti di un valore – quello ambientale – oggi topograficamente collocato tra i Principi fondamentali della Costituzione<sup>42</sup>.

Se la novella del comma secondo dell'art. 41 Cost. apre ad una stagione di possibili mutamenti, ciò vale ancor di più per la revisione del terzo. È stato infatti sostenuto, di recente, che la funzione programmatica pubblica sarebbe stata nientemeno che *riesumata* grazie alla riforma<sup>43</sup>. In tal senso, secondo una tesi, avrebbe trovato posto nella Carta un primo accenno al tema dell'economia circolare; tema il cui sviluppo – in coerenza con la tradizione della norma di cui trattasi – sarebbe stato lasciato alla libera determinazione del legislatore<sup>44</sup>.

Non mancano, anche qui, opinioni dottrinali di segno opposto, volte ad evidenziare come «una funzionalizzazione delle attività economiche a fini ambientali pote[ss]e] ritenersi già dotata di adeguata copertura costituzionale»<sup>45</sup>. La posizione è avallata dalla giurisprudenza costituzionale, la quale – in passato – ha avuto modo di esprimersi in materia, affermando *expressis verbis* la piena possibilità di una direzione dei processi produttivi a tali scopi<sup>46</sup>.

#### 4. Il ritorno dello Stato: quale programmazione per il XXI secolo?

Che si aderisca all'una o all'altra scuola, l'esito materiale non muta; in definitiva: è oggi possibile concepire l'ambiente «non solo come limite, ma anche come vincolo positivo dell'attività economica»<sup>47</sup>. La *ratio* di tale scelta deve essere individuata nello spirito che fonda unitariamente la riforma, ossia nell'idea di una simbiosi tra uomo e ambiente<sup>48</sup>, la quale si esplica inevitabilmente nella predisposizione di misure di *governance* del sistema produttivo. In questo senso, i fini ambientali ed i fini sociali contemplati dall'art. 41, co. 3 Cost. debbono essere considerati un tutt'uno e perseguiti in una logica olistica e coerente<sup>49</sup>.

Ciò posto, è necessario domandarsi in che termini la (nuova?) funzione programmatica dello Stato possa dirsi compatibile con il diritto europeo. È necessario evidenziare la

42 G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 478; A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4/2022, p. 789 e s.; secondo M. CECCHETTI verrebbe in rilievo la categoria del principio supremo (ID., *La disciplina sostanziale...*, cit., p. 798).

43 M. MELI, *op cit.*, p. 6. Per M. BENVENUTI «l'ambiente arricchisce l'orizzonte teleologico a cui l'attività legislativa di indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata, precedentemente correlata ai soli "fini sociali", è attualmente preordinata.» (ID., *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, 2/2023, p. 70.)

44 Cfr. F. MARCONI, *op cit.*, p. 12. *Contra*: R. MONTALDO, secondo cui – tra le pecche della riforma – si rinviene proprio la mancata introduzione dello sviluppo sostenibile e dei modelli da esso implicati (ID., *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, p. 209 ss.).

45 M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, p. 146.

46 C. cost., sent. 267/2016, considerando in diritto 4.1, riportato efficacemente da L. CASSETTI, *ult. op cit.*, p. 200 e s.

47 V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2023, p. 21.

48 Cfr. *ivi*, p. 10 e s. *Contra*: B. BOSCHETTI, secondo cui con questa riforma si sarebbe abbandonata definitivamente la logica antropocentrica dello sviluppo economico, in favore del primato ecologico (ID., *Eco-design giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, in *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 4/2022, p. 834 ss.).

49 Scrive condivisibilmente M. CECCHETTI che «[l]e due categorie di finalità [...] non si presentano scisse l'una dall'altra, come se le attività economiche potessero essere indirizzate e coordinate liberamente verso quelle del primo tipo o verso quelle del secondo; il compito del legislatore è di perseguirle assieme, necessariamente armonizzando le une con le altre e viceversa; i fini ambientali non possono costituire un obiettivo autonomo, ma

progressiva estensione dell'intervento UE, che – in prospettiva ambientale – ha adottato un approccio sempre più espansivo<sup>50</sup>. Dimostrazione di questa sensibilità si è avuta, di recente, con il varo di due strumenti fondamentali: l'*European Green Deal*<sup>51</sup> ed il *Next Generation EU*<sup>52</sup>. Il primo – dal taglio programmatico – si sostanzia in una strategia di crescita sostenibile che mira, tra l'altro, «a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze»<sup>53</sup>. Il secondo – dal carattere pratico – prevede la corresponsione agli Stati membri di fondi caratterizzati da un vincolo di destinazione; tra gli obiettivi contemplati trova spazio – entro il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (DRR)<sup>54</sup> – la tutela dell'ambiente<sup>55</sup>. Dei fondi stanziati grazie al dispositivo possono beneficiare gli Stati che abbiano predisposto Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza; nel caso italiano, l'ambiente viene espressamente contemplato dalla Missione 2, efficacemente denominata «rivoluzione verde e transizione ecologica»<sup>56</sup>.

Il complesso di queste riforme integra un «cambio di paradigma» da parte delle istituzioni eurounitarie<sup>57</sup>, le quali si atteggiavano oggi con un fare più morbido rispetto a quello del passato; l'UE «guardiana della spesa», a lungo tempo criticata, risulta oggi fortemente ridimensionata. Secondo alcuni, si starebbe dunque profilando un *welfare State* europeo, caratterizzato – anzitutto – da una maggiore attenzione ai temi del progresso sociale e dei diritti<sup>58</sup> e – in secondo luogo – da un legame meno marcato con le istanze del *laissez faire*, oggi stemperato dalle ragioni del solidarismo. Conseguentemente, l'«economia sociale di mercato», abbracciata dall'art. 3.3 T.U.E., starebbe finalmente entrando in una nuova stagione: quella della sua *attuazione*<sup>59</sup>.

Si noti: mera attuazione, non introduzione *ex novo*; a rigore, non si versa oggi in una situazione di mutamento *giuridico* del diritto originario, bensì di mutamento *politico* nella concretizzazione del medesimo; cambiamento, quest'ultimo, che si ripercuote nelle scelte di diritto derivato. Del resto, era già stata autorevolmente affermata – in tempi non sospetti – l'estraneità del «fondamentalismo di mercato» ai principi europei<sup>60</sup>, i quali non avversano sempre e comunque l'intervento pubblico, ma si limitano ad evitarne le storture. Di conseguenza, azioni più decise da parte delle istituzioni europee ben avrebbero potuto trovare spazio in altre fasi della storia economica recente, non dissimili da quella attuale.

---

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, ossia con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale.» (ID., *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2022, p. 353). Si veda anche ID., *Virtù e limiti...*, cit., p. 147.

50 Per una ricostruzione: G. LUCHENA, *Gli aiuti alle imprese per la transizione ecologica*, in ID.-B. RAGANELLI, *Concorrenza e aiuti di Stato in Europa*, Giappichelli, Torino, p. 265 ss.

51 Approvato dalla Commissione con l'atto COM/2019/640.

52 Consiglio europeo, conclusioni del 21 luglio 2020.

53 COM/2019/640, p. 2.

54 Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza.

55 Art. 3, lett. a cit.

56 Approfondimenti sono disponibili sul sito [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)

57 Si legga F. SCUTO, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 916 ss.

58 Cfr. A. MONTESANO, *L'art. 41 Cost. alla prova dell'emergenza da Covid-19: un'inevitabile soluzione emergenziale o un nuovo bilanciamento tra mercato e diritti della persona?*, in *Federalismi.it*, n. 3/2023, p. 112.

59 Cfr. F. SCUTO, *L'intervento...*, cit., p. 937.

60 Si leggano: G. PITRUZZELLA, *La costituzione economica europea: un mercato regolato e corretto, nulla a che vedere con il fondamentalismo di mercato*, in *Federalismi.it*, 1° agosto 2018; ID., *L'Europa del mercato e l'Europa dei diritti*, in *Federalismi.it*, 20 marzo 2019.



Alla luce di queste considerazioni, si può cogliere come il ritorno dello Stato<sup>61</sup> non confligga con il sistema delineato dai Trattati, ma costituisca una scelta di merito, di indirizzo politico, certamente valida ed efficace. Conseguentemente, nella modifica dell'art. 41, co. 3 Cost. si può cogliere un rinvio al nuovo corso del diritto europeo; in ultima analisi, l'ordinamento nazionale si pone in simbiosi con quello internazionale regionale e lo accosta in questa fase di transizione<sup>62</sup>.

Sicché, i recenti sviluppi del diritto dell'economia non rinnegano la logica del contenimento dell'intervento pubblico; logica cara al diritto europeo, che da sempre tutela il libero mercato e promuove la moderazione della spesa. Anche a fronte delle novità di cui si discorre, non bisogna dunque dimenticare i limiti invalicabili dell'attività statale. In altri termini: se è vero che si è di fronte ad un rinnovato ruolo della programmazione e dell'intervento pubblico, è altrettanto vero che questi non potranno assumere i caratteri del passato, ma dovranno innestarsi su di un sistema di pesi e contrappesi.

Sembra dunque da rigettare la prospettiva di un ritorno alle nazionalizzazioni massive o alla decisa estensione del controllo pubblico delle società, così come non pare pensabile postulare un ruolo per gli aiuti c.d. a pioggia<sup>63</sup>. Del resto, anche i sostenitori del rinnovato rilievo degli strumenti tradizionali ben evidenziano come le applicazioni dei medesimi debbano essere sottoposte ad un vaglio di efficienza, efficacia ed economicità<sup>64</sup>. Dunque, il criterio economico (quantomeno di lungo periodo) farà sempre da contraltare alle ragioni della spesa<sup>65</sup>: solo attraverso un esame costi-benefici delle misure è infatti possibile individuare il punto di equilibrio degli interessi in gioco.

Così, scartata l'ipotesi del ritorno al passato, restano esperibili procedimenti più morbidi di finalizzazione dell'attività economica. Fatto salvo l'intervento regolatorio puro, consistente nella disciplina giuridica dell'impresa<sup>66</sup>, assume quindi un rilievo centrale lo schema degli incentivi e dei disincentivi, ossia di quella programmazione indicativa e non imperativa di cui si è già trattato *supra*<sup>67</sup>. Del resto, che il diritto eurounitario abbracci la condizionalità come via maestra di attuazione dell'indirizzo politico è più che dimostrato<sup>68</sup>.

Non fa eccezione la transizione ecologica ricercata dal PNRR, ad oggi perseguita con gli strumenti dei finanziamenti a fondo perduto ovvero a tasso agevolato. Si tratta di un modello di prevenzione c.d. di mercato<sup>69</sup>, in cui la convenienza imprenditoriale – e non la

61 Per un vaglio di questo tema, cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, in ID. (a cura di) *La nuova costituzione economica*, cit., p. 400 ss.

62 Su questo tema si leggano le considerazioni di F. SAITTO, *I diritti della sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia*, in R. BIFULCO *et al* (a cura di), *I diritti e i doveri costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 322 e s.

63 In questo senso anche V. DE SANTIS, per cui «il ritorno dell'intervento pubblico non si concretizza certo nella riedificazione dello Stato imprenditore.» (EAD., *op cit.*, p. 25).

64 F. SCUTO, *op cit.*, p. 927 ss.

65 Questo concetto è espresso da F. ZUELLI con riferimento alla impresa pubblica: «[i]gnorare questo, violare i limiti imposti dal criterio di economicità significa, oltre che violazione di legge, creare disfunzioni e contraddizioni non soltanto sui singoli assetti imprenditoriali, ma su interi comparti della nostra economia.» (*op cit.*, p. 6).

66 Su questo si legga M. ALLENA (*Cosa cambia con l'ambiente tutelato dalla Costituzione*, in [www.lavoce.it](http://www.lavoce.it)), la quale ritiene che ben possano essere adottati dai legislatori nazionali sistemi di *due diligence* orientati alla tutela dei diritti umani e ambientali.

67 § 2. Si legga, inoltre, V. DE SANTIS, *op cit.*, p. 27.

68 Per maggiori approfondimenti sulla condizionalità europea si legga la sezione «Dibattiti» del n. 1/2023 di *Diritto pubblico comparato ed europeo* (p. 279 ss.); *ivi*, in particolare, il contributo di M. DANI (*L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, pp. 285-290).

69 Su questo: M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2019, p. 176.

minaccia sanzionatoria dello Stato – fa da leva al progresso ecologico. Tuttavia, nonostante gli encomiabili obiettivi, il sistema non è esente da critiche. La principale si sostanzia nella sua parzialità, a fronte del fatto che una seria programmazione economica richiederebbe sforzi superiori e prospettive pluriennali qualificate<sup>70</sup>.

Proprio a partire dai difetti dell'attuale sistema si possono tratteggiare le prospettive future. È stato correttamente osservato che «oggi non si tratta più di riconoscere il valore dell'ambiente, bensì di assegnare ad esso il suo posto»<sup>71</sup>. Ebbene: stante la trasversalità ed il carattere penetrante del tema, pare necessario attuare strategie di integrazione della tutela ambientale all'interno del complesso delle politiche pubbliche<sup>72</sup>. In tal senso la programmazione, non solo economica, potrebbe spiegare il proprio principale effetto positivo: agevolare il perseguimento di obiettivi strategici di lungo periodo grazie alla consapevolezza scientifica del presente<sup>73</sup>.

## 5. Alla ricerca del modello adeguato: la programmazione economico-ambientale in Banca d'Italia

La costruzione di un nuovo modello di programmazione, in cui le esigenze ambientali rivestano un ruolo significativo, non richiede esperimenti di fantasia. Non si tratta, dunque, di redigere un libro dei sogni, né di fondare *ex novo* strategie mai sperimentate. A ben guardare, il panorama italiano vede un esempio di programmazione economico-ambientale che rispetta i crismi poc'anzi enucleati. Si tratta di quella realizzata da un'istituzione di primaria importanza: Banca d'Italia.

Banca d'Italia, invero, informa le proprie azioni ad un *Documento di Politica ambientale*<sup>74</sup> sin dal 2008. Detto *Documento*, rivisto nel 2015, enuclea gli obiettivi ambientali perseguiti dall'amministrazione, dettagliandone cinque: uso sostenibile delle risorse; gestione ottimale dei rifiuti; mobilità sostenibile; acquisti verdi; cultura ambientale. È significativo notare come tale atto descriva una doppia linea d'azione dell'istituzione: una interna, consistente nel miglioramento delle proprie prestazioni ambientali; una esterna, che si integra nell'indirizzamento dei propri interlocutori verso le *best practice* del caso. Quest'ultimo profilo merita approfondimenti. In particolare, nel *Documento*, alla voce «cultura ambientale» si individua la centralità tanto della promozione di «una maggiore attenzione alla tutela

70 Su questo punto, cfr. M. LIBERTINI, *Per una ripresa della cultura della programmazione. A proposito di PNRR e problemi di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2023, p. 6.

71 G. AZZARITI, *Tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale, diritto dell'economia e teoria del diritto*, 18 (gennaio 2022-giugno 2022), p. 188; corsivo rimosso.

72 Si legga S. MANGIAMELI, *Il problema dell'integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, in AA.VV., *Italdecide. Rapporto 2021 - Una fiducia sostenibile. La collaborazione tra pubblico e privato per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 285 ss.

73 Le programmazioni, infatti, sono assistite – quantomeno in linea teorica – da una articolata fase di studio, così descritta da M. STIPO: «a) la macrofase; b) la fase intermedia; c) la microfase. Fra le tre fasi [...] esiste un'interrelazione complessa. In breve sintesi si può dire che la macrofase è la fase macroeconomica, nella quale si dà una rappresentazione aggregata del processo di sviluppo attraverso variabili quali il prodotto nazionale, gli investimenti, i consumi globali, ecc., la fase intermedia consiste in una disaggregazione del quadro macroeconomico secondo i settori e le zone geografiche, la microfase consiste, infine, nella predisposizione di un dato numero di progetti operativi». (ID., *Programmazione statale e programmazione regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1991). Da lungo tempo, nel campo della programmazione economica, si è dunque consci del valore delle «*evidence-based policy*», ossia delle politiche pubbliche realizzate «sulla base delle evidenze empiriche di cui si dispone» (G. DE BLASIO-A. NICITA-F. PAMMOLLI [a cura di], *Evidence-based policy! Ovvero perché politiche pubbliche basate sull'evidenza empirica rendono migliore l'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 7).

74 Reperibile online al sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

dell'ambiente da parte dei soggetti con cui la Banca interagisce»<sup>75</sup> quanto della più ampia ed indefinita cooperazione con altre istituzioni. Non solo: alla voce «acquisti “verdi”», il *Documento* evidenzia la necessaria incentivazione dei fornitori che adottino le migliori pratiche in materia ambientale e la promozione di un *favor* per quei beni e strumenti che, a parità di funzioni, siano caratterizzati da un minor impatto ambientale. Il potere contrattuale della P.A., in questo caso, diventa quindi una molla del progresso: l'attività negoziale (e non il potere d'imperio) muove le logiche del mercato e le re-indirizza.

Altro profilo di peculiare interesse è la logica fortemente programmatica a cui il *Documento* tende. Nel delineare la strategia da attuare, esso identifica sostanzialmente tre fasi: una di «pianificazione periodica di obiettivi e di azioni»<sup>76</sup>, una esecutiva, consistente nell'«adozione di soluzioni organizzative, tecniche e gestionali»<sup>77</sup> ed una di valutazione, la quale è realizzata *ex post* attraverso la «misurazione sistematica di tutti i principali indicatori ambientali», con «l'utilizzo di idonei strumenti di monitoraggio e controllo»<sup>78</sup>. A ciò si aggiunge il profilo della comunicazione esterna, che, «periodica e trasparente»<sup>79</sup>, deve dare conto «degli impegni assunti e dei risultati ottenuti»<sup>80</sup>. Ciò vale a collocare l'azione di Banca d'Italia nel quadro teorico della programmazione: le fasi di studio, esecuzione e verifica, assunte come criterio operativo basilare, restituiscono un assetto metodologico preciso, in cui l'attenzione al dato guida le attività istituzionali.

Un ultimo aspetto, assolutamente significativo, risiede nella *ratio* della descritta *Politica ambientale*. Invero, la programmazione viene dichiaratamente adottata per una consapevolezza «nei confronti della collettività e verso le generazioni future»<sup>81</sup>. Dato che, come precisato, il *Documento* in vaglio è stato aggiornato nel 2015, siamo di fronte ad una palese anticipazione della riforma dell'art. 9 Cost., che oggi contempla – del pari – l'attenzione ambientale secondo un doppio interesse, intra ed intergenerazionale<sup>82</sup>.

Esiste una ulteriore (e rilevante) attività che, svolta da Banca d'Italia, incide significativamente sull'argomento in esame. Si tratta degli investimenti che l'istituzione realizza, i quali vengono sondati anche in punto di equilibrio ecologico; nel *Rapporto annuale sugli investimenti sostenibili e sui rischi climatici* del 2023 si legge infatti che «[l]a politica di investimento della Banca integra obiettivi finanziari e di sostenibilità»<sup>83</sup>. In ultima analisi, non sono solo la redditività e la sicurezza degli investimenti a rilevare, ma anche il profilo della sostenibilità dei medesimi. Peraltro, l'uso del verbo «integra» risulta dirimente, in quanto esplicita quella logica di compenetrazione di istanze ambientali ed economiche; compenetrazione che, come detto, potrà (e dovrà) caratterizzare – nei prossimi anni – la progettazione delle politiche pubbliche<sup>84</sup>.

A tal riguardo, la *Carta degli investimenti sostenibili della Banca d'Italia* identifica talune linee guida; nell'ambito degli investimenti del «portafoglio finanziario e delle riserve valutarie»<sup>85</sup>, l'istituzione dichiara di privilegiare le imprese che, tra l'altro, «sono attente all'utilizzo

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*; corsivo aggiunto.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

<sup>82</sup> Su questo, cfr. L. BARTOLUCCI, *op. cit.*, p. 24.

<sup>83</sup> BANCA D'ITALIA, *Rapporto annuale sugli investimenti sostenibili e sui rischi climatici*, 2023, reperibile sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 12; corsivo aggiunto.

<sup>84</sup> V. *supra*, nota 70.

<sup>85</sup> BANCA D'ITALIA, *Carta degli investimenti sostenibili della Banca d'Italia*, reperibile sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 3.

responsabile delle risorse naturali e agli effetti sugli ecosistemi»<sup>86</sup>. Ciò è dirimente, perché significa valorizzare gli attori economici attenti al dato ambientale. Di nuovo: senza l'impiego del potere unilaterale, l'istituzione concretamente indirizza le scelte imprenditoriali, favorendo le attività sostenibili.

Quanto al profilo organizzativo, Banca d'Italia vede la presenza di un Comitato Cambiamenti climatici e sostenibilità, nonché di un Nucleo Cambiamenti climatici e sostenibilità. Il primo contribuisce a «definire la strategia dell'Istituto sulla finanza sostenibile»<sup>87</sup>, mentre il secondo «segue l'evoluzione delle discussioni in materia, stimola e coordina le analisi, favorisce la condivisione delle informazioni tra i partecipanti ai diversi gruppi di lavoro nazionali e internazionali»<sup>88</sup>. Ancora una volta, il profilo operativo e quello analitico si accostano e dialogano tra loro<sup>89</sup>.

Il complesso di queste misure – inerenti tanto al funzionamento quanto all'organizzazione – si radica nell'ambito dell'Agenda 2030, dell'Accordo di Parigi sul clima e delle «strategie europee e nazionali in materia di ambiente nel loro complesso»<sup>90</sup>. La finalità di Banca d'Italia è dunque quella di osservare proattivamente gli indirizzi di politica pubblica che sono andati delineandosi negli ultimi anni. Non solo: sin dall'adozione del *Documento di Politica ambientale*, la spinta ecologica è diventata finalità istituzionale della Banca, patrimonio valoriale della medesima. All'osservanza delle regole si affianca quindi la convinzione degli operatori: la cultura istituzionale, in altri termini, accompagna l'assetto regolatorio e lo vivifica. Il concetto è stato ben espresso dal Direttore generale dell'istituto, il quale, dedicando un proprio intervento pubblico a *La sfida della sostenibilità*, ha avuto modo di fare leva sulla *consapevolezza* degli operatori economici, nonché di proporre – per gli anni a venire – che l'agire politico si informi a due canoni: «la razionalità e la lungimiranza»<sup>91</sup>.

Questo breve *excursus* del «modello Banca d'Italia» rende chiaro che già ora esistono – nelle mani delle pubbliche amministrazioni – concrete possibilità di programmazione; *in primis*, da realizzarsi con un oculato impiego del potere negoziale: favorire il verde nelle proprie politiche di acquisto di beni e servizi significa orientare l'azione imprenditoriale privata. Quel che l'esperienza dell'istituto insegna, inoltre, è che il profilo culturale e valoriale risulta tanto importante quanto quello giuridico. La riforma costituzionale realizzata con la L. Cost. 1/2022 ha rimarcato queste linee d'indirizzo. La sfida dei prossimi anni dovrà essere condotta nel segno della riscoperta delle buone pratiche; la valorizzazione di modelli efficaci – come quello di Banca d'Italia – non potrà che guidare questo percorso.

---

86 *Ibid.*

87 Così la comunicazione di BANCA D'ITALIA del 9 febbraio 2022, intitolata *La Banca d'Italia rafforza la sua azione sui temi dei rischi climatici e della finanza sostenibile*, reperibile sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

88 *Ibid.*

89 Per completezza, è necessario notare che le competenze in materia di politica ambientale sono ulteriormente delineate nel *Regolamento generale*; esso precisa che la funzione di promozione della politica ambientale e di sostenibilità è compito del Servizio Organizzazione (art. 80, ult. co.). Norme più dettagliate sono previste in ordine ai servizi di produzione: al Direttore di produzione è affidata la vigilanza «sull'osservanza delle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di tutela ambientale nello svolgimento dell'attività» (art. 22, co. 4), mentre il Servizio Banconote è «responsabile dell'accreditamento da parte della BCE quale stamperia autorizzata per la produzione dell'euro e delle certificazioni in conformità con gli standard internazionali per la qualità, per la tutela dell'ambiente» (art. 76, co. 4)

90 Così, testualmente, BANCA D'ITALIA, *Rapporto ambientale 2022*, reperibile sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 4.

91 L. F. SIGNORINI, *La sfida della sostenibilità: transizione ecologica e finanza pubblica*, 2023, reperibile sul sito [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it), p. 11.