

LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL DIRITTO COSTITUZIONALE

1 La Pubblica Amministrazione all'interno della Costituzione

La Pubblica Amministrazione (P.A.) è costituita dal novero degli organi statali preposti allo svolgimento dell'attività amministrativa

La P.A. può essere vista sotto due aspetti:

- **Formale o soggettivo:** la P.A. è composta dai vari apparati burocratico-amministrativi che svolgono pubbliche funzioni o curano pubblici interessi;
- **Sostanziale od oggettivo:** la P.A., in questa accezione, è intesa come attività preposta alla cura degli interessi pubblici.

Alla luce del dettato costituzionale distinguiamo tre diversi modelli di amministrazione:

- **Insieme di apparati dipendenti dall'Esecutivo:** la P.A. può essere intesa come apparato attuativo dell'indirizzo politico impresso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministri. Questi ultimi rappresentano i massimi vertici della pubblica amministrazione e sono responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri.

ART. 95, COMMA 2, COST.: *“I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri”.*



- **Insieme di apparati indipendenti dall'Esecutivo:** la P.A. può essere intesa, inoltre, come apparato indipendente dal Governo.

ART. 97, COMMA 2, COST.: *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [95 c. 3], in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”.*



La P.A., pertanto, può essere intesa come apparato indipendente dal Governo e disciplinato dai principi espressi dal Legislatore mediante l'esercizio della riserva di legge in materia di organizzazione dei pubblici uffici di cui l'art. 97 della Carta Costituzionale. A tal proposito, è sempre la legge a disciplinare l'ingresso nei ruoli dei pubblici uffici (art. 97, c. 4, Cost.) e la responsabilità dei dipendenti pubblici (art. 28 Cost.).

- **Insieme di apparati decentrati dall'Amministrazione Centrale:** in tal senso, la P.A. è rappresentata come un modello di supporto e promozione delle autonomie ex art. 5 della Costituzione. In tale ottica, sono state demandate ai Comuni le funzioni amministrative di cui l'art. 118 della Costituzione.



ART. 118 COST.: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.*

2 Principi costituzionali sull'organizzazione e l'azione amministrativa

Se da un lato non è possibile intendere la P.A. italiana secondo un modello unitario, dall'altro lato è possibile individuare in maniera unitaria i principi che uniformano l'organizzazione e l'azione amministrativa. Detti principi sono espressamente individuati all'interno della Carta Costituzionale:

- **Principio di legalità:** assoggetta alla riserva di legge, di cui l'art. 97 Cost., l'organizzazione e l'attività della P.A. con la conseguenza che solo la legge ha il potere di disciplinare i fini che l'amministrazione persegue, le modalità di formazione degli atti tipici della P.A. e il loro contenuto. Legge fondamentale amministrativa è la legge 7 agosto 1990, n. 241 la quale prevede i seguenti caratteri dei provvedimenti amministrativi:
 - **Tipicità** nella **produzione**, nelle **vicende modificative** ed **estintive**;
 - **Esecutività** ed **esecutorietà**.
- **Principio di imparzialità:** trova il suo fondamento nell'art. 97, c. 2, Cost. è un principio complesso, che si articola secondo differenti profili:
 - **Equidistanza** rispetto ai soggetti pubblici o privati che si relazionano con la P.A.;
 - **Bilanciamento** tra la cura dell'interesse primario affidato all'amministrazione e gli interessi secondari dei privati da valutare in sede di azione amministrativa;
 - **Proporzionalità nella decisione** di sacrificare l'interesse primario a favore dell'interesse secondario (privato).



ART. 1, COMMA 1, L. 241/1990: *“L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di **imparzialità**, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente*

legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario".

Tra i principi di matrice eurounitaria rientrano anche il principio di imparzialità, proporzionalità e ragionevolezza già ricompresi nella Carta Costituzionale e la cui applicazione necessaria è rafforzata dalla normativa primaria.

Alla luce del principio di imparzialità emerge un obbligo generalizzato in capo alla pubblica amministrazione di **evitare favoritismi** di ogni natura e un generale **divieto di favorire alcuni individui sopra altri** nell'esercizio dell'azione amministrativa. Tuttavia, l'amministrazione pur rimanendo **imparziale** non ha alcun obbligo di neutralità, in quanto persegue un interesse pubblico primario che non può essere disatteso.

- **Principio di ragionevolezza:** tale principio si ricava dai principi di cui all'art. 97 Cost. e impone che la P.A. attui le sue scelte secondo un **canone di razionalità operativa** evitando decisioni di carattere irrazionale, arbitrario o illogico, o sproporzionato rispetto ai fini da perseguire, rispettando i presupposti di fatto da cui muove le proprie decisioni.

Laddove si verifichi anche una delle suddette patologie, l'atto amministrativo prodotto dalla P.A. sarà viziato da **eccesso di potere** sotto il profilo motivazionale o della disparità di trattamento;

- **Principio di buon andamento:** enunciato all'art. 97 Cost. è un principio complesso al cui interno sono ricompresi i seguenti profili:
 - **Economicità:** l'amministrazione deve ottimizzare i risultati che persegue con i mezzi e le risorse a sua disposizione;
 - **Efficienza:** l'amministrazione deve impiegare le proprie risorse in misura adeguata rispetto ai risultati prefissati;
 - **Efficacia:** l'amministrazione deve agire in modo tale da perseguire effettivamente i risultati prefissati.
- **Principio meritocratico:** è conseguenza immediata e diretta dell'applicazione del principio di imparzialità, impone all'Amministrazione di selezionare il personale in ingresso nei ruoli della P.A. sulla base degli effettivi meriti maturati in sede di pubblico concorso.

Tale regola si applica sia nelle procedure di assunzione nel pubblico impiego, che nelle procedure interne di selezione di progressione nei ruoli del personale della P.A. (c.d. "avanzamento o progressione interna").

Le uniche eccezioni al principio in esame sono date dagli incarichi esclusi per legge dalla selezione per pubblico concorso

ESEMPIO:

sono esclusi dall'applicazione del criterio meritocratico gli incarichi fiduciari di patrocinio legale conferiti ad un professionista esterno.



ART. 97, COMMA 4, COST.: *“Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”.*

- **Principio di pubblicità e trasparenza:** impone alla P.A. di rendere trasparente il proprio operato mediante la pubblicazione dei propri atti, l'accesso documentale (L. n. 241/1990), l'accesso civico (D. Lgs. 33/2013) e l'accesso generalizzato (D. Lgs. n. 97/2016).

A questi strumenti di controllo, anche di natura generalizzata e diffusa, si aggiungono l'obbligo motivazionale (art. 3 L. 241/1990) e gli strumenti di partecipazione alla formazione del provvedimento amministrativo (art. 7 e ss. L. 241/1990).



ART. 3 L. 241/1990: *“Ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale, deve essere motivato [...]. La motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria”.*

- **Principio del pareggio di bilancio:** introdotto nella Costituzione con L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1, in osservanza delle disposizioni europee di fiscalità comune (*Fiscal Compact*) volte a contenere le conseguenze potenzialmente disastrose per la moneta unica europea prodotte dal fenomeno del sovra-indebitamento di alcuni Paesi Membri dell'Unione.

In tal senso, è stato introdotto (art. 81, c. 1, Cost.) l'obbligo per lo Stato di assicurare *“l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”.*

A tal fine, sotto il profilo organizzativo e pratico, è stato introdotto l'obbligo per tutte le Pubbliche Amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97, c.1, Cost.).




ART. 97, COMMA 1, COST.: *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.*


- **Principio di sussidiarietà:** introdotto con la riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. n. 3/2001), implica una **rimodulazione delle funzioni amministrative**, adottando come **critero di assegnazione il livello di governo più vicino** ai cittadini. La sussidiarietà si esplica in senso:

- **Verticale:** l'ente superiore interviene solo laddove l'esercizio delle funzioni da parte dell'organismo inferiore sia inadeguato per il raggiungimento degli obiettivi;
- **Orizzontale:** i bisogni collettivi e le attività di interesse generale sono curate direttamente dai privati cittadini (sia come singoli, sia come


associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione ‘sussidiaria’, di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione.

ART. 118, COMMA 4, COST.: *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.* 

- **Principio del contraddittorio e responsabilità degli atti:** la P.A. nell’iter di formazione del provvedimento amministrativo ha l’obbligo in coinvolgere i soggetti interessati al fine di acquisire, nella fase istruttoria, le loro ragioni.

ART. 7 L. 241/1990: *“[...] l'avvio del procedimento stesso è comunicato [...] ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire [...]”.* 

Parimenti, al fine di garantire la tutela contro ogni forma di agire arbitrario dell’amministrazione, è consentito a tutti di potersi opporre agli atti della P.A. che siano ritenuti lesivi dei propri diritti soggetti o interessi legittimi.

ART. 113 COST.: *“Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”.* 

3 I livelli di organizzazione della pubblica amministrazione

In base alle disposizioni costituzionali si possono identificare due livelli di organizzazione della P.A.:

- **Livello Governativo o Centrale:** che si compone di: **Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri**, Agenzie autonome ed enti pubblici esterni all’apparato ministeriale;
- **Livello Periferico o Decentrato:** che si compone degli uffici ministeriali periferici, sparsi per tutto il territorio nazionale.

ESEMPIO:

In tema di decentramento, le Prefetture, dette anche Uffici Territoriali del Governo (U.T.G.) sono degli uffici periferici che realizzano il decentramento burocratico in materia di rilascio certificazioni antimafia, cittadinanza, immigrazione, ordine pubblico e pubblica sicurezza etc.

Si è detto che il livello centrale dell’organizzazione della P.A. è composto da due principali elementi:

- **Presidenza del Consiglio dei Ministri:** organo complesso che si articola in dipartimenti e uffici dipendenti dal Segretariato Generale. L'articolazione degli uffici e dei dipartimenti non è fissa ma improntata ad un criterio di **flessibilità** e **discrezionalità** (art. 21, l. n. 400/1988), in modo da consentire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'istituzione di un assetto organizzativo più confacente al proprio indirizzo politico e di governo.

Al proposito, il Presidente del Consiglio, quando istituisce uffici e dipartimenti secondo il proprio modello organizzativo, determina le rispettive competenze ed assetti organizzativi.

- **Ministeri:** sono le unità fondamentali dell'amministrazione centrale o governativa, dotati di competenze, personale e mezzi propri.



ART. 95, COMMA 3, COST.: *“La legge provvede all’ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l’organizzazione dei Ministeri”.*

La Costituzione attribuisce esclusivamente alla legge (riserva assoluta di legge) la capacità di determinare il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri.

L'organizzazione interna dei Ministeri è complessa e si articola nei seguenti elementi essenziali:

- **Ministro:** vertice politico del Ministero, imprime l'indirizzo politico ed esercita le prerogative costituzionali;
- **Sottosegretario:** organo politico che supporta il Ministro esercitando le funzioni da questi delegate;
- **Uffici di Gabinetto del Ministro:** collabora con il Ministro per l'efficace e funzionale definizione degli obiettivi dell'Amministrazione, l'elaborazione delle politiche pubbliche, la valutazione della loro attuazione e le connesse attività di comunicazione. Cura il raccordo del vertice politico con l'Amministrazione;
- **Uffici di controllo interno:** opera in posizione di autonomia e risponde direttamente al Ministro. Si occupa di monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni. Esercita una attività di controllo strategico per verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico;
- **Dipartimenti o Direzioni:** costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del ministero; ai dipartimenti sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee e i relativi compiti strumentali, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione in cui si articolano, quelli di organizzazione e quelli di gestione delle risorse strumentali, finanziarie e umane;

- **Ufficio di bilancio:** dipendente dalla Ragioneria Generale, concorre alla formazione del bilancio del singolo ministero ed esercita il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- **Uffici decentrati:** laddove i Ministeri abbiano dei distaccamenti nel territorio della Nazione.
- **Agenzie:** entità autonome con compiti prevalentemente tecnici sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro di riferimento ai sensi del D. Lgs. n. 300/1999.
- **Aziende Autonome:** enti dotati di ampia autonomia amministrativa, finanziaria e contabile, aventi carattere essenzialmente produttivo. Precedentemente cardine dell'attività di intervento pubblico nell'economia, con il tempo sono andate incontro al fenomeno della privatizzazione, in ossequio alla normativa comunitaria che limita l'intervento degli Stati nel mercato.

Per quanto d'interesse circa l'organizzazione periferica del Governo, questa si compone storicamente di due elementi:

- **Prefetture (Uffici Territoriali del Governo):** Le Prefetture, dette anche Uffici Territoriali del Governo (U.T.G.) sono degli uffici periferici, diretti e rappresentati dal Prefetto.

Le funzioni delle Prefetture sono eterogenee e allo stesso tempo specifiche:

- **Eterogenee:** in quanto svolgono un'azione propulsiva, di indirizzo, di consulenza e di collaborazione, anche rispetto agli enti locali, promuovendo il processo di semplificazione delle procedure amministrative.
- **Specifiche:** hanno competenza in materia di rilascio certificazioni antimafia, cittadinanza, immigrazione, rilascio licenza di porto d'armi, ordine pubblico e sicurezza, patenti di guida, rilascio di licenze ed autorizzazioni per guardie giurate, istituti di vigilanza privata ed investigatori privati.
- **Sindaci:** Ai sensi degli artt. 14 e 54 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.) il Sindaco è Ufficiale di Governo nell'esercizio di attività di competenza statale espressamente demandate all'Ente Locale che presiede.

ART. 54 D. LGS. N. 267/2000: *“Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende: a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica; b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto [...]”.*



Quale Ufficiale di Governo, il Sindaco svolge funzioni in materia di: sicurezza, stato civile, anagrafe, leva militare, servizi elettorali e statistica. Inoltre, adotta con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.

4 Gli enti pubblici

Si definiscono enti pubblici, quelle entità amministrative costituite o riconosciute da norme di legge, attraverso il quale la pubblica amministrazione svolge la sua funzione amministrativa per il perseguimento di un interesse pubblico.

Sono dotati di capacità e personalità giuridica al fine di perseguire l'interesse affidatogli, perseguono i fini stabiliti dal proprio statuto.

Al fine di curare gli interessi primari, gli enti pubblici sono destinatari di specifiche attribuzioni che non esauriscono ciò che l'ente possa fare, ma ne delimita solo i poteri amministrativi.

Le attribuzioni vengono poi distribuite all'interno dell'ente fra i suoi vari organi secondo varie competenze.

Gli enti pubblici si distinguono, senza pretesa di esaustività, in:

- **Associativi o Corporativi:** enti in cui prevale l'elemento personale;
- **Istituzionali:** enti in cui prevale l'elemento patrimoniale;
- **Territoriali:** Stato, Regioni, Province, Comuni, città metropolitane, comunità montane. In questi enti, l'elemento territorio è un elemento necessario e indefettibile;
- **Non territoriali:** tutti gli altri enti privi dell'elemento territoriale necessario;
- **Nazionali e locali:** i primi svolgono la loro attività su tutto il territorio nazionale, i secondi entro un elemento territoriale definito e circoscritto;
- **Strumentali:** perseguono un fine esclusivo di un altro ente da cui ricevono ordini e direttive (I.N.A.I.L.);
- **Ausiliari:** enti che svolgono funzioni e attività integrative del lavoro di altri enti;
- **Necessari:** la cui esistenza è necessaria, in base all'assetto costituzionale (Comuni);
- **Enti pubblici economici:** sono quegli enti che operano nel campo della produzione e dello scambio di beni e servizi. Lo scopo di lucro però non è un elemento essenziale dell'attività dell'ente però è neces-

sario che l'ente operi secondo il criterio della "obiettiva economicità" e nel senso che l'ente deve mirare a coprire i costi produzione.

L'ente pubblico, per sua stessa natura è soggetto ad un particolare regime giuridico di diritto amministrativo, speciale rispetto al normale regime privatistico di altri enti, caratterizzato da:

- **Autarchia:** corrispondente alla capacità degli Enti Pubblici di possedere delle potestà pubbliche per il perseguimento dei propri interessi. Tipica espressione dell'autarchia degli enti pubblici possono essere la possibilità di agire per il tramite di provvedimenti amministrativi con la stessa efficacia di quelli emessi dallo Stato, o la capacità di fornire certificazioni o il potere di determinare la propria organizzazione interna;
- **Autotutela:** il potere di autotutela consiste nella capacità dell'Ente Pubblico di risolvere un conflitto di interessi attuale o potenziale e, in particolare, di sindacare la validità dei propri atti producendo effetti incidenti sugli stessi, nell'ambito di tutela dell'interesse pubblico. Sono esempi di questa capacità il potere di revoca, sospensione, proroga, di annullamento o convalida dell'atto e dei suoi effetti;
- **Autonomia:** l'autonomia è la titolarità di un potere discrezionale legislativo o amministrativo nella formazione dei propri atti, impugnabili davanti al giudice costituzionale o amministrativo a seconda del rispettivo rango nella gerarchia delle fonti.

Esistono diversi gradi e tipi di autonomia che sono attribuiti dalle leggi agli enti pubblici:

- legislativa (potere normativo primario);
- regolamentare (potere normativo secondario);
- statutaria (potere normativo in tema di organizzazione e funzionamento dell'ente stesso);
- finanziaria;
- contabile;
- di indirizzo amministrativo;
- tributaria.
- **Autogoverno:** facoltà di alcuni Enti Pubblici di amministrarsi per mezzo di organi i cui membri sono eletti da coloro che ne fanno parte.

L'Autogoverno può essere facilmente confuso con l'Autodichia. Quest'ultima è tuttavia una prerogativa riservata a specifici organi costituzionali e consiste nell'esercizio di una giurisdizione esclusiva, autonoma e distinta rispetto al comune potere giurisdizionale.

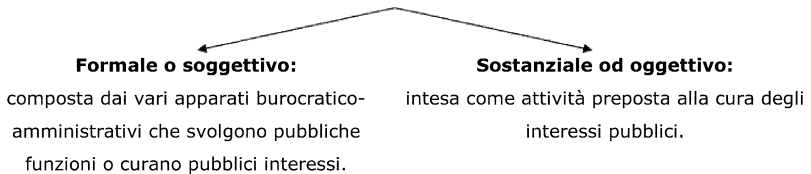


ESEMPIO:

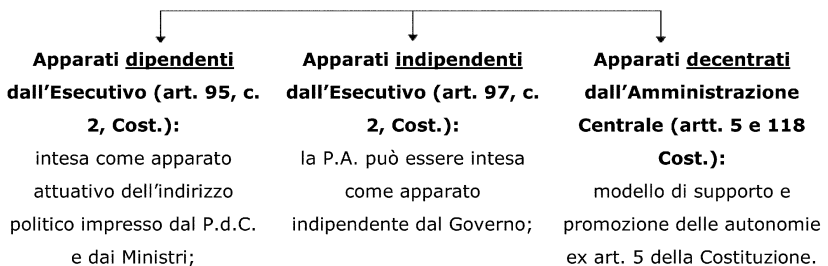
Corrisponde ad Autodichia, l'autonomia della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica nella definizione dei ricorsi elettorali presentati avverso la proclamazione degli eletti successiva alle elezioni politiche.

SCHEMA DI SINTESI

La P.A. è costituita dal novero degli organi statali preposti allo svolgimento dell'attività amministrativa; può essere intesa in due accezioni:



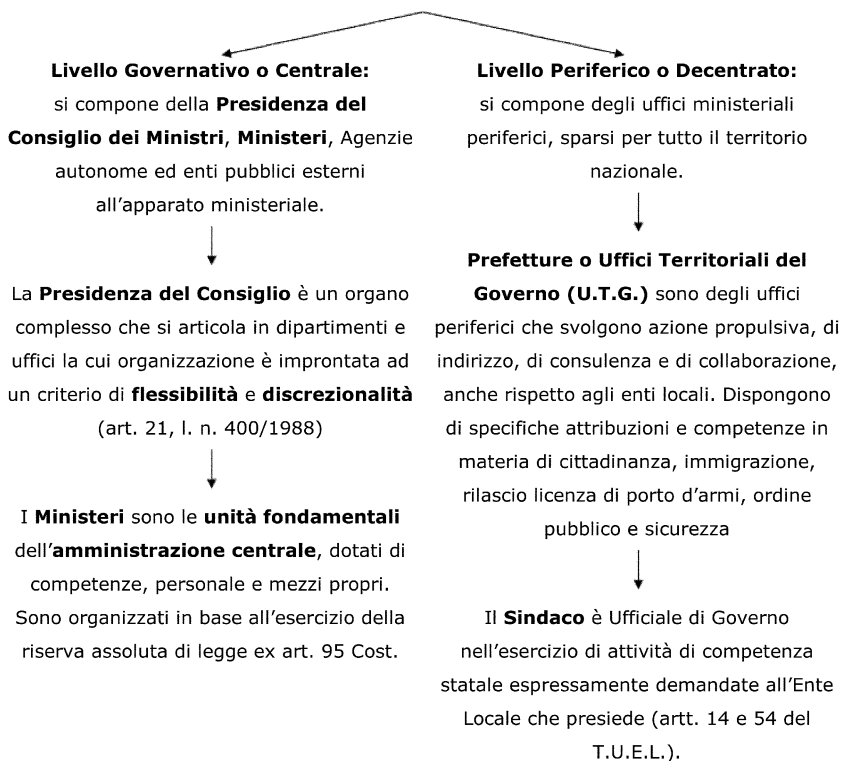
Alla luce del dettato costituzionale distinguiamo **tre diversi modelli di amministrazione:**



I più importanti **principi** che uniformano l'**organizzazione** e l'**azione amministrativa** sono:

- **Principio di legalità:** impone **tipicità** nella **produzione**, nelle **vicende modificative** ed **estintive** degli atti amministrativi, oltre a supportare l'**esecutività** ed **esecutorietà**;
- **Principio di imparzialità:** si articola secondo differenti profili dell'**equidistanza**, del **bilanciamento** e della **proporzionalità** della **decisione**;
- **Principio di ragionevolezza:** costituisce un **canone di razionalità operativa** evitando decisioni di carattere irrazionale, arbitrario o illogico, o sproporzionato;
- **Principio di buon andamento:** principio complesso al cui interno sono ricomprese le nozioni di **economicità**, **efficienza ed efficacia** dell'**azione amministrativa**;
- **Principio di pubblicità e trasparenza:** sottopone la P.A. varie forme di controllo sull'azione amministrativa (accesso documentale, civico e onere motivazionale);
- **Principio di sussidiarietà:** implica una **rimodulazione delle funzioni amministrative**, assegnando le funzioni al **livello di governo più vicino** ai cittadini.

In base alle disposizioni costituzionali si possono identificare due livelli di organizzazione della P.A.:



Sono **enti pubblici**, le **entità amministrative** attraverso il quale la **P.A.** svolge la sua **funzione amministrativa** per il **perseguimento** di un **interesse pubblico**. Indipendentemente dalla loro categorizzazione, sono caratterizzati da un peculiare regime di diritto amministrativo:

- **Autarchia:** curano l'interesse primario tramite di provvedimenti con la stessa efficacia di quelli emessi dallo Stato e determinano la loro organizzazione interna;
- **Autotutela:** capacità dell'Ente Pubblico di incidere sui propri atti amministrativi, nell'ambito di tutela dell'interesse pubblico;
- **Autonomia:** L'autonomia è la titolarità di un potere discrezionale legislativo o amministrativo nella formazione dei propri atti;
- **Autogoverno:** facoltà di alcuni Enti Pubblici di amministrarsi per mezzo di organi i cui membri sono eletti da coloro che ne fanno parte.

APPENDICE DI AGGIORNAMENTO

Riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione

- Il **19 gennaio 2022**, la prima Commissione della Camera dei deputati ha concluso l'esame, in seconda lettura, del testo che modifica gli artt. 9 e 41 della Costituzione.
- L'**8 febbraio 2022**, la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva la proposta di legge volta ad inserire la **tutela dell'ambiente** tra i **principi fondamentali della Costituzione**.
 - a) La riforma ha introdotto un nuovo comma all'articolo 9 della Costituzione, al fine di riconoscere, nell'ambito dei principi fondamentali enunciati nella Carta fondamentale, il **principio di tutela dell'ambiente**, della **biodiversità** e degli **ecosistemi**, anche nell'interesse delle future generazioni. Accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico dello Stato italiano, richiamato dal secondo comma dell'art. 9 Cost., si attribuisce alla Repubblica anche la tutela di tali aspetti.
 - b) Viene, inoltre, inserito un **principio di tutela degli animali**, attraverso la previsione di una **riserva di legge statale** che ne disciplini le forme e i modi.
 - c) La modifica ha investito anche l'**articolo 41** della Costituzione in materia di esercizio dell'iniziativa economica. In primo luogo, l'intervento ha interessato il **secondo comma**, stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente (in aggiunta ai limiti già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana).
In secondo luogo, è stato modificato il **terzo comma** dell'articolo 41, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali.
 - d) Infine, al testo si aggiunge una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali, come introdotto dal progetto di legge costituzionale, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Si ricorda che la modifica del testo costituzionale può avvenire solo con una legge che sia adottata da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi. È necessaria la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione



(come stabilito dall'art. 138, comma 1, Cost.). La riforma in esame è stata approvata in prima deliberazione dal Senato il 9 giugno 2021 e dalla Camera il 12 ottobre; in seconda deliberazione, poi, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, dal Senato il 3 novembre 2021 e dalla Camera l'8 febbraio 2022. Il disegno di legge di riforma costituzionale ha, quindi, concluso il suo *iter*, senza necessità di essere sottoposto a referendum.

Con la modifica degli artt. 9 e 41 Cost., la tutela dell'ambiente diventa, dunque, principio costituzionale, **nell'interesse anche delle future generazioni**.

→ In tal modo, l'Italia si adegua ai principi formulati a livello europeo e internazionale e fatti propri dalla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito, in tema di salute e ambiente.

La modifica è in linea, infatti, con la normativa europea che nella Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), tutela l'ambiente all'art. 37, stabilendo che *“un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*.

Anche il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), all'art. 191, definisce la politica comunitaria in ambito ambientale individuando gli obiettivi da raggiungere.

Con la riforma, pertanto, *“la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”* viene inserita tra i principi fondamentali dalla Carta fondamentale e si rinvia al legislatore per stabilire i modi e le forme di tutela degli animali. Infine, e coerentemente alle finalità perseguite, in materia di iniziativa economica privata, l'art 41 Cost. viene integrato prevedendo che tale attività non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.



Il disegno di legge si componeva di tre articoli:

- il primo prevedeva l'introduzione di un nuovo comma all'art. 9 Cost.,
- il secondo modificava l'art. 41 Cost.,
- il terzo introduceva una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali.



ART. 9 COST.: *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.*

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”.

La *ratio* della riforma consiste nel considerare l'ambiente non come un semplice bene, ma come un **valore primario costituzionalmente protetto**. Inoltre, tale tutela è rivolta non solo al presente, ma anche al futuro, con una formulazione assolutamente innovativa nella Costituzione italiana. Sempre all'interno dell'art. 9, è prevista una **riserva di legge**, stabilendo che è compito del legislatore definire le forme e le modalità di tutela. Si tratta di una modifica che si pone sul solco tracciato dalla normativa europea, che all'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'UE riconosce piena dignità agli animali, in quanto esseri viventi e afferma che "[...] *l'Unione e gli Stati Membri devono, poiché gli animali sono esseri senzienti, porre attenzione totale alle necessità degli animali, sempre rispettando i provvedimenti amministrativi e legislativi degli Stati Membri relativi in particolare ai riti religiosi, tradizioni culturali ed eredità regionali*".

ART. 41 COST.: *"L'iniziativa economica privata è libera.*

*Non 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.*

*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e **ambientali**".*



I nuovi limiti all'iniziativa economica privata sono, dunque, rappresentati dalla salute e dall'ambiente.

La riforma introduce due nuovi limiti rispetto a quelli già esistenti entro i quali può essere svolta l'iniziativa economica privata. Essa, infatti, non deve recare danno:

- alla **salute**
- all'**ambiente**,
- alla sicurezza
- alla libertà
- alla dignità umana.

I primi due limiti (salute e ambiente) vengono anteposti a quelli già previsti (sicurezza, libertà e dignità umana), in una ideale scala gerarchica di valori ed esprimendo pienamente il principio sancito dall'art. 9 Cost., che riconosce la tutela dell'ambiente come valore primario da tutelare.

Per la prima volta, poi, viene introdotto nella Costituzione un riferimento agli **animali** attraverso una **clausola di salvaguardia** per l'applicazione del principio di tutela degli animali, che prevede che *"La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti"*.