

## LA TUTELA DELL'AMBIENTE TRA DIRITTO COSTITUZIONALE E DIRITTO TRIBUTARIO: BREVI NOTE INTRODUTTIVE \*

di Luigi D'Andrea \*\* e Maria Assunta Icolari \*\*\*

**Sommario.** 1. Introduzione. L'ambiente come categoria relazionale. – 2. L'evoluzione storica dell'ambiente nel sistema costituzionale. – 3. L'ambiente come valore costituzionale: la polarità tra universo giuridico-formale e dimensione fattuale. – 4. L'ambiente nell'ordinamento interlivello. – 5. La fiscalità come misura valida per la realizzazione di un ambiente salubre. – 6. I tributi ambientali nell'ordinamento interno e europeo ed il bisogno di eguaglianza. – 7. Alcune riflessioni conclusive.

213

**1. Introduzione. L'ambiente come categoria relazionale.** Non vi può essere alcun dubbio che l'esigenza di tutelare l'ambiente ha ormai assunto una posizione prioritaria all'interno della graduatoria nella quale sono iscritte le questioni che figurano nell'agenda pubblica, non solo su scala nazionale, ma a livello globale. È parimenti evidente che ogni riflessione critica avente ad oggetto la problematica ambientale si trova a – per così dire – dovere fare i conti con lo statuto assai incerto che allo stesso concetto di ambiente appartiene. È sufficiente qui osservare al riguardo che anche la mera definizione di «ambiente» si presenta come ardua e sfuggente<sup>1</sup>: in prima approssimazione, in questa sede, si può accogliere la tesi che identifica l'ambiente con «l'insieme delle condizioni esterne all'organismo, ed interagenti con esso»<sup>2</sup>.

Da questa definizione, pur assai generale (e anche, a dire il vero, largamente approssimativa...), emerge con nettezza un tratto che effettivamente caratterizza e qualifica la categoria in esame, rappresentato dalla sua intrinseca e insopprimibile natura relazionale (naturalmente, in primo luogo tra l'organismo e le condizioni esterne allo stesso)<sup>3</sup>. E non casualmente nell'approccio complessivo alla tematica ambientale si individuano due concezioni (forse, potrebbe meglio dirsi, due «famiglie» di concezioni), appunto in ragione dell'opzione prioritaria per l'uno o l'altro dei due poli di quella relazione fondamentale: così, nelle «filosofie dell'ambiente»<sup>4</sup> si distinguono «concezioni antropocentriche» e «concezioni ecocentriche», (o, se si preferisce, antropocentrismo ed ecocentrismo)<sup>5</sup>.

\* *Sottoposto a referaggio.* Il saggio è la sintesi di una riflessione congiunta fra i due autori. Nella redazione, i paragrafi da 1 a 4 sono attribuiti al Prof. Luigi D'Andrea, i paragrafi da 5 a 7 sono attribuiti alla Prof.ssa Maria Assunta Icolari.

\*\* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale – Università degli Studi di Messina.

\*\*\* Professoressa Associata di Diritto Tributario – Università degli Studi Guglielmo Marconi.

<sup>1</sup> Di una categoria connotata dai caratteri «della multidimensionalità, della complessità e della mutevolezza nel tempo, che la rendono un 'oggetto' intrinsecamente insuscettibile di un predeterminazione in astratto» discorre M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3, 2021, 287.

<sup>2</sup> N. Lugaresi, *Diritto dell'ambiente*, V ed., Padova, 2015, 3.

<sup>3</sup> Sull'ambiente come categoria che «presenta un carattere *relazionale*» v. E. Casetta, *Filosofia dell'ambiente*, Bologna, 2023, 21.

<sup>4</sup> S. Iovino, *Filosofie dell'ambiente. Natura, etica, società*, Roma, 2018, che riporta (*ivi*, 24) la significativa definizione di Haenkel dell'ecologia come «scienza comprensiva delle relazioni tra l'organismo e l'ambiente».

<sup>5</sup> Al riguardo, in una letteratura molto ampia, si segnala qui M. Pennasilico, *Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello «sviluppo umano ed ecologico»*, in M.A. Icolari (a cura di), *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2021, 57 ss., ove si propone la sintesi tra tali due concezioni nel principio dello sviluppo sostenibile, che «deve consentire di individuare un rapporto equilibrato tra le risorse da risparmiare e

Non è dato qui dire di più in ordine a tale problematica, di natura squisitamente filosofica. E per quanto riguarda la dimensione giuridica<sup>6</sup>, nella quale pure quelle due concezioni complessive si ripresentano (sia pure inevitabilmente molto articolate al loro interno), è sufficiente avanzare sommessamente l'elementare considerazione che l'ordinamento giuridico, per la propria stessa struttura (un sistema di regole della condotta umana), non può che rivolgersi agli esseri umani (unici dotati di libero arbitrio) per conseguire i fini individuati dal legislatore, ed anche che gli interessi alla cui soddisfazione le norme giuridiche sono poste e funzionalizzate dallo stesso legislatore sono sempre stati interessi umani<sup>7</sup>. E semmai, giova nel presente contesto sottolineare come sia necessario che cresca la consapevolezza circa l'impossibilità di offrire un'effettiva garanzia appunto agli interessi umani senza proteggere adeguatamente l'equilibrio ecosistemico (o, se si preferisce, gli equilibri ecosistemici, nel loro complesso ed inestricabile intreccio).

**2. L'evoluzione storica dell'ambiente nel sistema costituzionale.** Se adesso si volge lo sguardo in direzione dell'ordinamento positivo italiano, non già allo scopo di indagarne fisionomia e contorni secondo le coordinate segnate dalle generali «filosofie dell'ambiente» cui si è sopra fatto rapidamente cenno, ma piuttosto per tentare di sinteticamente delineare la parabola dell'istanza di tutela dell'ambiente in seno al sistema costituzionale, l'analisi non può che prendere le mosse da una fondamentale considerazione: nella Carta costituzionale repubblicana, quale uscita dalla penna dei Padri (e delle Madri) costituenti, il termine «ambiente» non aveva domicilio. E non certo casualmente: ma per l'elementare ragione dell'assenza degli interessi afferenti alla problematica ambientale sul terreno economico e sociale (e perciò nella sensibilità largamente prevalente nella comunità civile)<sup>8</sup>. È stato in forza dello sviluppo economico e sociale conosciuto dal nostro Paese nella seconda metà del secolo scorso, e insieme in ragione della maturazione culturale dallo stesso generata,

---

quelle da trasmettere» (*ivi*, 59). In realtà, sembra condivisibile l'osservazione secondo la quale «il discorso ambientale [...] è emerso nei decenni, proprio per mezzo della dialettica, anche teorica, fra dimensione naturale e sfera di azione dell'essere umano», senza la quale «si sarebbe venuta riducendo quella componente essenziale che costituisce l'elemento principe della questione ambientale: la capacità dell'uomo di incidere (negativamente, e, talvolta, in modo distruttivo) sulla natura»: così J. Volpi, *Ambiente, costituzione, persona. La prospettiva dell'ecologia profonda e il ruolo del diritto*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, 2023, 85-86.

<sup>6</sup> Restando ferma la necessaria consapevolezza che «la componente giuridica non può certo esaurire ogni dimensione normativa, soprattutto dinanzi a questioni, come quella ecologica, che risultano intrise di una pluralità di sfumature (etiche, economiche, politico-sociali) di differente gradazione» (J. Volpi, *Ambiente, costituzione, persona. La prospettiva dell'ecologia profonda e il ruolo del diritto*, cit., 96).

<sup>7</sup> Secondo il celebre brocardo latino, *hominium causa ius constitutum est*. Non può tuttavia non segnalarsi che Costituzioni latino-americane vigenti (e, segnatamente, la Costituzione dell'Ecuador e della Bolivia, come novellate rispettivamente dal 2008 e dal 2009) si spingono fino a prevedere, per la prima volta (salvo errore), i diritti della natura (la *Pacha Mama*, cioè la «Terra madre»), che così viene configurata non più quale oggetto di situazioni giuridiche soggettive (imputabili a soggetti umani), ma quale soggetto titolare di situazioni giuridiche soggettive: in proposito, v., tra gli altri, S. Bagni (a cura di), *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*, Bologna, 2013, nonché R. M. Nùñez, *Natura, danno, soggetti. Riflessioni in tema di giustizia ecologica*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2019, 367 ss. In proposito, a tacer d'altro, sembra condivisibile la denuncia del pericolo che simili concezioni finiscano per riguardare la singola persona «come un ente assorbito all'interno dei processi naturali, in una specie di analogia con dottrine politiche di timbro organicistico», sicché, paradossalmente, è proprio il soggetto umano che «diviene oggetto perché subordinato alle regole che dominano, indifferentemente, società e natura, e a cui egli è sottoposto senza alcun margine di affrancamento»: J. Volpi, *Ambiente, costituzione, persona. La prospettiva dell'ecologia profonda e il ruolo del diritto*, cit., 105.

<sup>8</sup> Osserva S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 3, 2017, 11, che la menzione della categoria «ambiente» non era «possibile in un'epoca in cui ancora non erano emersi gli interessi e le emergenze ambientali, di cui si è acquisita la consapevolezza a partire dagli anni '70 del secolo scorso».

che è progressivamente emersa nell'ambito del sistema giuridico l'esigenza di proteggere e garantire gli equilibri dell'ecosistema<sup>9</sup>. Non sorprende che la prima forma di tutela dei molteplici interessi riconducibili al valore ambientale sia stata offerta, a partire dagli anni '70, dalla giurisprudenza comune, in quanto potere pubblico che istituzionalmente si colloca a ridosso delle situazioni entro cui si manifestano concretamente gli interessi che reclamano riconoscimento giuridico: sono stati soprattutto i cc.dd. «pretori d'assalto» (ma, più in generale i giudici civili, penali ed amministrativi)<sup>10</sup> ad iniziare a rispondere alle domande di tutela che con prepotenza emergevano dal tessuto socio-economico del nostro Paese, anche grazie alle molteplici iniziative del vivace movimento ambientalista<sup>11</sup>. Acquisita rilevanza propriamente giuridica sul terreno della giurisprudenza (e dunque della *legis executio*), l'istanza di tutela ambientale ha quindi trovato riconoscimento e protezione anche nell'ambito della legislazione ordinaria (della *legis latio*). Numerose sono le leggi che, a partire ancora dagli anni '70, trovavano la loro *ratio* nella tutela di beni in qualche modo riconducibili all'equilibrio dell'ecosistema: è sufficiente qui menzionare (naturalmente, a mero titolo esemplificativo) la l. n. 316/1976, contro l'inquinamento delle acque (la c.d. *legge Merli*); la l. n. 10/1077, sul regime dell'edificabilità dei suoli (la c.d. *legge Bucalossi*); la l. n. 968/1977 sulla protezione e la tutela della fauna e della disciplina della caccia; il d.P.R. n. 479/1982 sulla qualità delle acque di balneazione; la l. n. 431/1985 sulla tutela del paesaggio; il d.P.R. n. 175/1988 sui rischi connessi con determinate attività industriali (la c.d. «direttiva Seveso»); la l. n. 183/1989, recante *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*; le ll. nn. 9 e 10/1991 sulle fonti rinnovabili ed il risparmio energetico; la l. n. 257/1992, che ha bandito l'amianto; la l. n. 36/1994, sulla riorganizzazione delle risorse idriche (la c.d. *legge Galli*). L'elenco delle leggi in materia ambientale, ovviamente, potrebbe continuare. Qui conviene in particolare segnalare la l. n. 349/1986 (*Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale*), la quale, in quanto ha manifestato la volontà di affidare ad una complessa ed articolata struttura autoritativa l'effettiva protezione in via amministrativa dell'ambiente<sup>12</sup>, si configura come un significativo «salto di qualità» nell'assunzione della protezione ambientale come obiettivo dell'attività delle istituzioni pubbliche<sup>13</sup>; e l'approvazione del d.P.R. n. 152/2006 (il c.d. *Codice dell'ambiente*), che si presenta come un tentativo rimarchevole, pur non privo di criticità e lacune, di procedere una codificazione di principi e regole in materia di tutela dell'ambiente<sup>14</sup>.

L'istanza di tutela dell'ambiente, emersa prepotentemente nell'ambito della giurisprudenza comune e della normazione in grado primario, non poteva non farsi spazio anche in seno al sistema costituzionale, in considerazione del rilievo appunto genuinamente costituzionale che si deve riconoscere alla galassia di interessi che a quella istanza afferiscono. E infatti già negli anni '80, pacificamente, la giurisprudenza della Corte costituzionale riconosceva la tutela dell'ambiente tra i principi accolti nel patrimonio della Carta fondamentale. Basti qui richiamare la sent. della Corte costituzionale n. 210/1987, ove si discorre di «una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali», tale da

<sup>9</sup> In proposito, v., tra gli altri, l'efficace sintesi offerta da A. Fricano, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, in *Nomos*, 2, 2021, 1 ss.

<sup>10</sup> V., al riguardo, in un'ampia letteratura, rispettivamente U. Salanitro, *Tutela dell'ambiente e strumenti di diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, 472 ss.; G. Ranaldi, *Processo penale e reati ambientali: lineamenti fisiologici*, in F. Pastore (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio multidisciplinare*, Roma, 2015, 235 ss.; M. Roversi Monaco, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa. Profili ricostruttivi*, Bari, 2018, *passim*.

<sup>11</sup> V., al riguardo, G. Della Valentina, *Storia dell'ambientalismo in Italia: lo sviluppo insostenibile*, Milano, 2011, *passim*.

<sup>12</sup> Al riguardo, v. A. Fricano, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, cit., 11 ss.

<sup>13</sup> Seconda la magistrale lezione di M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, la predisposizione di una struttura organizzativa è già una prima forma di amministrazione.

<sup>14</sup> Ad alcuni dei principi codificati nel c.d. *Codice dell'ambiente* si farà cenno di seguito nel testo.

comprendere «la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue manifestazioni», e conseguentemente si ravvisa nella «salvaguardia dell'ambiente» un «diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività» (n. 4.5 del cons. in dir.)<sup>15</sup>. Rilevante appare anche la sentenza della Corte costituzionale n. 641/1987, nella quale si afferma che «l'ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente o separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità; ed anche che esso «è protetto come elemento determinativo della qualità della vita», in forza di «precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui assurge a valore primario e assoluto» (n. 2.2 del cons. in dir.)<sup>16</sup>.

La parabola di formalizzazione del principio di garanzia ambientale a livello super-primario non poteva che condurre infine al suo espresso riconoscimento in seno alla Carta costituzionale: ed è quanto si è venuto realizzando in due tappe. Nel 2001 l'ambiente ha fatto il suo ingresso nel testo costituzionale nel contesto di una riforma del riparto delle attribuzioni legislative tra Stato e Regioni delineato nel Titolo V: dunque, come materia, devoluta dall'art. 117, per taluni profili («tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»), alla potestà legislativa statale di tipo esclusivo (c. 2, lett. s)), e, per altri profili («valorizzazione dei beni culturali e ambientali»), alla potestà legislativa concorrente (c. 3). Infine, nel 2022 il principio di tutela dell'ambiente è stato solennemente annoverato tra i valori fondamentali: infatti, la l. rev. cost. n. 1/2022 ha modificato l'art. 9 Cost., prevedendo, al c. 3, che la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», e che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali»; inoltre, ha integrato il catalogo dei limiti imposti dall'art. 41, c. 2, all'iniziativa economica privata, aggiungendovi la menzione del «danno alla salute» e del «danno all'ambiente», nonché l'elenco dei fini in ordine ai quali può essere, mediante «programmi e controlli opportuni» determinati dalla legge, «indirizzata e coordinata» l'attività economica pubblica e privata con il riferimento ai «fini ambientali» (c. 3)<sup>17</sup>. Riguardo a tale riforma, approvata alla conclusione della scorsa Legislatura, conviene in primo luogo evidenziare come attraverso tale novella della Carta repubblicana si sia per la prima volta inciso formalmente sulle disposizioni relative ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che la stessa Corte costituzionale ha qualificato come «limiti assoluti al potere di revisione costituzionale», in quanto «appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»<sup>18</sup>. E non è mancata qualche voce dottrinale che ha prospettato per tale ragione l'illegittimità costituzionale della revisione operata dalla l.

<sup>15</sup> Evidente, nel passaggio da ultimo riportato, il riferimento al tenore formale dell'art. 32 Cost., relativo al diritto alla salute.

<sup>16</sup> In ordine alla controversa (e, come si è già accennato, complessa) questione dell'unitarietà della categoria in esame, osserva C. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 32, che «l'ambiente si presenta non come pluralità di interessi, ma come un interesse pubblico fondamentale della collettività nazionale».

<sup>17</sup> Su tale legge, v., almeno, AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, 2022, ed *ini spec.*, A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, R. Bifulco, *La legge costituzionale n. 1/2022: problemi e prospettive*, L. Casseti, *La riforma dell'art. 41 della Costituzione: modello economico e tutela dell'ambiente*, e M. Ramajoli, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, rispettz. 104 ss., 153 ss., 172 ss.

<sup>18</sup> Così, nella storica sentenza della Corte costituzionale n. 1146/1988 (n. 2.1 del cons. in dir.).

cost. n. 1/2022<sup>19</sup>. Ma è sufficiente al riguardo osservare che la legge di riforma degli artt. 9 e 41 Cost. sostanzialmente si configura, secondo quanto già rilevato, quale razionalizzazione normativa e formalizzazione a livello costituzionale (e nella sede propria!) di un lungo processo cui hanno a vario titolo preso parte tutti gli attori del sistema (Parlamento, Governo, magistratura, dottrina, forze sociali...): non sarebbe esagerato qualificare la novella costituzionale come «il precipitato» di quel lungo e multiforme processo<sup>20</sup>. Inoltre, si può considerare che la revisione costituzionale si riferisce a questioni che nel presente contesto occupano davvero il cuore dell'agenda pubblica, non solo nazionale, e perciò esprime una «cifra» genuinamente costituzionale<sup>21</sup>. Infine, sembra davvero una forzatura ravvisare nella l. cost. n. 1/2022 un «sovvertimento» dei principi fondamentali o una «modifica del loro contenuto essenziale», tale da intaccare «l'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»<sup>22</sup>.

Quanto al merito delle modifiche introdotte nella Carta fondamentale repubblicana nello scorcio della scorsa Legislatura, sarà in questa sede sufficiente osservare che l'opzione assunta dal legislatore di menzionare distintamente, accanto al termine «ambiente», i termini «biodiversità» ed «ecosistemi», mantenendo peraltro il riferimento al «paesaggio» già presente nella formulazione originaria dell'art. 9 Cost.<sup>23</sup>, si presenta del tutto coerente con il carattere multiforme ed articolato che appartiene alla categoria in esame; la scelta di porre in evidenza i diversi profili (o alcuni dei molteplici profili) nei quali si articola la categoria «ambiente» vale a manifestarne a livello anche formale (ed in sede di testo costituzionale) la complessità, peraltro adottando concetti largamente presenti nella prassi giuridica (anche a livello sovranazionale ed internazionale)<sup>24</sup>.

Ancora con riguardo alla portata della recente novella costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. giova rilevare che l'inserimento dell'istanza di tutela ambientale nell'ambito dell'art. 9 Cost., affidandone alla «Repubblica», cioè a tutte le pubbliche istituzioni (e, in qualche modo, a tutti i soggetti del sistema) l'implementazione storica e positiva, «rende assolutamente inequivoca la scelta del legislatore di accogliere la configurazione dell'interesse alla tutela

<sup>19</sup> T. E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it – paper*, 16, 2021.

<sup>20</sup> Anche se non senza «omissioni» e «lacune», ad avviso di 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 *Istituz. Fed.*, 4, 2022, 798, secondo il quale tale revisione si configura «come un risultato di portata alquanto limitata e, perciò, in buona sostanza, più come un'occasione persa che come un effettivo ed 'epocale' passo in avanti che possa rivelarsi, in sé e per sé, davvero decisivo per il futuro delle politiche ambientali»; ad avviso di tale A., sarebbero stati auspicabili ulteriori specificazioni di «natura sostanziale» e di «natura formale-procedimentale», che «risulterebbero più che mai indispensabili in questa materia per 'giuridicizzare' adeguatamente la discrezionalità politica» (*ivi*, 819). Sull'inutilità della novella dell'art. 9 Cost., in quanto meramente riproduttiva di un precetto già vigente e incontestato, v. G. Severini, P. Carpentieri, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giusticiinsieme.it*, 22 settembre 2021, 5.

<sup>21</sup> Significativamente, al riguardo, osserva A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituz. Fed.*, 4, 2022, 783, che «la novella costituzionale ha intercettato un trend diffuso. Le crisi del Terzo Millennio, infatti, hanno reso evidente che il destino dell'umanità, nell'età dell'antropocene, è riscrivere i contenuti del patto di convivenza politica, sulla base di un diverso rapporto tra uomo, natura economia»; in proposito, in una prospettiva filosofica, v. A. Lo Giudice, *Antropocene e giustizia climatica. L'importanza di un'etica della responsabilità*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, 2, 2020, 109 ss.

<sup>22</sup> Così M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 309.

<sup>23</sup> E che nella magistrale interpretazione offerta da A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Id.*, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, 1968, e *Id.*, voce *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 ss., era divenuta la categoria presente nella Carta fondamentale utile a veicolare in seno al sistema costituzionale le istanze di tutela dell'ambiente.

<sup>24</sup> In questi termini, ancora M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 300-301.

ambientale come ‘valore costituzionale’, ossia come ‘principio fondamentale’ a carattere oggettivo e affidato alla cura di apposite ‘politiche pubbliche’, scongiurandone, per ciò stesso, il rischio di una qualificazione giuridica in termini di situazione soggettiva e, in particolare, di farne l’oggetto di un ‘diritto fondamentale’ a contenuto onnicomprensivo»<sup>25</sup>. In conclusione di questa rapida (anzi, del tutto sommaria...) ricostruzione del processo di emersione dell’esigenza di protezione dell’ambiente nell’ambito dell’ordinamento del nostro Paese, si intende avanzare un’osservazione di stampo propriamente teorico: la parabola di costituzionalizzazione di tale esigenza si configura come una palmare (si direbbe, esemplare) conferma non solo della dialettica tra atto (la Carta costituzionale) e processo (di implementazione dei valori costituzionali) che plasma e connota il sistema costituzionale, ma anche della natura circolare che ne qualifica la dinamica<sup>26</sup>. L’istanza di tutela dell’ambiente, emersa nella prassi economica e sociale, si è manifestata, e – per così dire – imposta, prima nella coscienza sociale, animando il movimento ambientalista, e successivamente nella giurisprudenza comune; quindi, si è attivato il legislatore ordinario, che ha provveduto a porre molteplici normative in garanzia di interessi di carattere ambientale, ed ha istituito un apparato burocratico destinato appunto alla protezione degli stessi; infine, se ne è registrato l’ingresso nella Carta costituzionale, prima come materia, poi come principio fondamentale. Ed è appena il caso di evidenziare come ogni stadio ed ogni manifestazione di tale parabola abbia concorso ad alimentare il multiforme ed articolato processo di implementazione e invero positivo del principio di tutela ambientale: avremo presto modo di verificare l’incidenza sul piano politico-istituzionale e nella sfera economico-sociale della recentissima revisione, che perciò si caratterizzerà (inevitabilmente) non soltanto come «revisione bilancio», ma anche (ed in misura e forme oggi ancora non prevedibili), come «revisione programma»<sup>27</sup>.

**3. L’ambiente come valore costituzionale: la polarità tra universo giuridico-formale e dimensione fattuale.** In realtà, la peculiare congenialità adesso evidenziata tra il principio di tutela dell’ambiente e la polarità dialettica tra atto (statico) e processo (dinamico), che attraversa e caratterizza la dimensione costituzionale, si presenta come uno dei tratti che rendono tale principio (pur assente nella Carta repubblicana del 1948) quasi paradigmatico rispetto alla complessiva conformazione del modello di Stato costituzionale<sup>28</sup>. In realtà, proprio i suoi connotati già richiamati (multidimensionalità, complessità, mutevolezza) non risultano affatto estranei alla caratterizzazione di molti (se non di tutti i...) principi

<sup>25</sup> 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*, cit., 806-807. È appena il caso di esplicitare che quanto osservato nel testo non esclude affatto che singoli profili riconducibili al valore ambientale possano, ricorrendone le condizioni positivamente previste, essere tutelati come diritti (o comunque interessi giuridicamente protetti) imputabili tanto a singoli quanto a soggetti collettivi.

<sup>26</sup> La fortunata espressione «Costituzione processo» si deve a P. Häberle, di cui v. *Verfassung als öffentlicher Prozess*, Berlino, 1978 e *Die Verfassung des Pluralismus. Studien zur Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft*, Resenbourg, 1980. Nella letteratura italiana relativa alla categoria della Costituzione-processo, si menziona anche A. Spadaro, *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 1998, 416 ss., nonché, volendo, L. D’Andrea, *Il progetto di riforma tra Costituzione-atto e Costituzione-processo*, in AIC (a cura di), *La riforma costituzionale*, Padova, 1999, 97 ss. e Id., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005, 288 ss.

<sup>27</sup> In proposito, v. M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 298. Osserva A. Morrone, (*Fondato sull’ambiente*, cit., 784) che in ordine alla riforma costituzionale del 2022 «le opinioni si dividono lungo l’asse della ricognizione e dell’innovazione».

<sup>28</sup> Sul modello di Stato costituzionale, si segnala soltanto P. Häberle, *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005 e, nella letteratura italiana, l’ormai classico G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992.

fondamentali dell'ordinamento costituzionale; per non dire della relazionalità, afferente – come si è già rilevato – alla stessa identità dello stesso concetto di «ambiente», che in realtà profondamente caratterizza e qualifica lo «statuto» dei valori costituzionalmente sanciti in quanto tali<sup>29</sup>.

Un altro carattere che fortemente connota e qualifica l'istanza di protezione dell'ecosistema, e che non manca di ricorrere in tutti i principi costituzionali, se non altro in ragione della peculiare apertura semantica riscontrabile nelle disposizioni che ne rappresentano la formulazione positiva, è ravvisabile nella trasversalità: è praticamente impossibile confinare la disciplina (e, in generale, le misure di protezione) degli interessi attinenti alla tutela dell'ambiente all'interno di una specifica competenza o di una materia rigorosamente distinguibile dalle altre. Piuttosto, come bene ha evidenziato il giudice delle leggi, «l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale e rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (Corte cost., sentenza n. 407/2002, n. 3.2 del cons. in dir.). E non è senza significato che nell'ordinamento dell'Unione europea soltanto delle «esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» si richieda l'integrazione «nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» (art. 11 TFUE); e che anche nella Carta dei diritti fondamentali di Nizza/Strasburgo si statuisca 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» (art. 37).

La peculiare trasversalità adesso evidenziata dell'istanza di protezione ambientale finisce per enfatizzare la necessità che i pubblici poteri, per rispondervi adeguatamente (cioè, «in termini sistemici»), operino delicate operazioni di bilanciamento tra interessi, di pari rilievo costituzionale, confliggenti in ordine all'assetto da assicurare alle diverse fattispecie; e non è affatto da escludere che si debba procedere ad una equilibrata ponderazione di esigenze parimenti riconducibili alla complessa «galassia ambientale». In generale, la protezione dell'ambiente, così come, del resto, ogni principio di rango costituzionale, si traduce nell'esigenza che l'esercizio delle pubbliche funzioni («di tutte le pubbliche funzioni») risulti idoneo a garantire una tutela degli interessi coinvolti che sia ad un tempo «effettiva e bilanciata»<sup>30</sup>. E tale bilanciamento è sempre necessario, quali che siano gli interessi di volta in

<sup>29</sup> Sia consentito, riguardo al carattere intrinsecamente relazionale (con la sfera fattuale, e tra di loro) che appartiene ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, richiamare L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit., 215 ss.

<sup>30</sup> Se si vuole, in proposito, si rimanda ancora a L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, cit. In particolare, sulla sindacabilità dell'attitudine della legislazione ad offrire *effettiva* protezione agli interessi di natura ambientale, si segnala la sent. Corte EDU, sez. I, causa *Cordella e altri v. Italia*, 24 gennaio 2019, annotata da L. Geninatti Satè, *La tutela dell'ambiente come strumento necessario per la protezione dei diritti individuali e il sindacato giurisdizionale sulla sua adeguatezza*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2019, 235 ss. Sulla necessità (ma anche sulla difficoltà...) di bilanciare la tutela dell'ambiente, la garanzia della salute e le esigenze di equilibrio di bilancio, v. L. Busatta, *Dal mancato rispetto delle politiche europee per la qualità dell'aria ai diritti delle generazioni future: come conciliare salute, economia e ambiente?* [nota a Corte Giust., Grande Sezione, sentenza del 10 novembre 2020, *Commissione v.*

volta confliggenti: nessuno di essi può vantare una pretesa di assolutezza o (tantomeno) una posizione di superiorità gerarchica rispetto agli altri. Infatti, come si afferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 85/2013, la Costituzione italiana (come del resto tutte le costituzioni pluralistiche contemporanee) «richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi.[...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (n. 9 del cons. in dir.).

Dunque, la Corte rimarca l'esigenza di individuare (da parte del «legislatore nella statuizione delle norme» e del «giudice delle leggi in sede di controllo») «un punto di equilibrio» che, «proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo», si configuri conforme ai «criteri di proporzionalità e di ragionevolezza». Una simile esigenza può essere soddisfatta soltanto se tra l'universo giuridico-formale e la dimensione fattuale si mantenga sempre aperta una feconda polarità dialettica, che incessantemente ne alimenti relazioni osmotiche: infatti, in tanto la ponderazione degli interessi potrà connotarsi come equilibrata, in quanto essa tenga adeguatamente conto del contesto fattuale complessivo, ed anche delle peculiarità dei differenti casi concreti cui le disposizioni normative debbano essere applicate. Perciò, tali inesauribili flussi dinamici plasmano e costantemente ridefiniscono la fisionomia dell'intero ordinamento: ciò significa riconoscere la portata propriamente normativa che nei sistemi costituzionali contemporanei deve ascriversi al principio di effettività, inteso come manifestazione – per così dire, sintetica – dell'attitudine prescrittiva della sfera fattuale<sup>31</sup>. E, si può aggiungere, una significativa conferma della necessità che, nella fisiologica dinamica del sistema, si mantenga sempre aperta la relazione dialettica tra diritto (in senso formale) e fatto (nell'accezione più ampia) può cogliersi nell'ormai nutritissimo filone della giurisprudenza costituzionale che dichiara l'illegittimità degli automatismi legislativi, cioè di fattispecie legislative troppo rigide e carenti di flessibilità rispetto alla concretezza delle vicende sociali (si direbbe, sorde rispetto alla voce espressa dai fatti): infatti, il vizio di costituzionalità sanzionato dal giudice delle leggi si risolve appunto nell'incapacità delle scelte assunte dal legislatore di mantenere aperto il canale di dialogo tra fattispecie generale ed astratta e casi concreti, perciò impedendo alla dimensione fattuale di assolvere il ruolo di parametro rispetto all'esercizio delle funzioni di *legis executio* che nel sistema le appartiene<sup>32</sup>. Ma se la necessità di relazione tra il sistema giuridico (e dunque le pubbliche istituzioni) e la sfera dell'esperienza appartiene alla fisiologia dell'ordinamento complessivo, pure si rileva che il dialogo tra diritto e fatto, quale si rivela e si offre attraverso i dati offerti dalla scienza

---

Italia, C-644/18], in *Corti supreme e salute*, 1, 2021, 21 ss., la quale rileva come la Corte di Lussemburgo richiami l'esigenza di valutare, in tale opera di bilanciamento, non solo gli interessi del contesto sociale presente, ma anche le esigenze delle generazioni future (*ivi*, 31).

<sup>31</sup> Sulla portata di tale principio nella ricostruzione (non solo sul terreno teorico, ma anche sul piano dogmatico) del fenomeno giuridico, sia permesso segnalare L. D'Andrea, voce *Effettività*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 2118 ss.; vi è espressa la tesi secondo cui tale noto brocardo non si riferisce, semplicemente, al «fatto» storicamente individuato da cui ha avuto origine un determinato sistema positivamente vigente (cioè il potere, o il fatto, costituente, secondo una terminologia che è familiare al pensiero costituzionalistico), ma piuttosto esprime – con formidabile sintesi – l'«inesauribile processo osmotico» che si innesca «tra l'universo giuridico-formale e le dinamiche della convivenza organizzata» (*ivi*, 2121).

<sup>32</sup> Sugli automatismi legislativi, v., per tutti, L. Pace, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice delle leggi fra norma «astratta» e caso «concreto»*, Napoli, 2020 e, assai di recente, N. Vinai, *Sulla rotta di un «diritto del caso singolo»: la Consulta tra calcolabilità giuridica, discrezionalità, esigenze di giustizia (nota a Corte cost., sentenza n. 94/2023)*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 6, 2023.

e dalla tecnica, si presenta davvero incompressibile in ordine alla tutela dell'ambiente<sup>33</sup>; del resto, appunto con riferimento al principio di tutela dell'ambiente, è stato osservato che «la forza normativa dei fatti, prima della scrittura giuridica, ha imposto un 'cambio di prospettiva' nei processi di decisione politica»<sup>34</sup>. Riguardo al peculiare rapporto tra diritto e fatto in materia ambientale, basti qui richiamare l'art. 191 TFUE, che al c. 1 pone come obiettivo dell'UE in materia ambientale l'«utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», e al c. 3 richiede nella predisposizione della «politica in materia ambientale» europea di tenere conto, per un verso, delle peculiari «condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione», e, per altro verso, «dei dati scientifici e tecnici disponibili». E non sfugga che, attraverso il «principio di precauzione» (enunciato nel c. 2 dello stesso articolo<sup>35</sup>), l'ordinamento dispone di un criterio (per quanto di non agevole applicazione) cui ricorrere nei casi nei quali la scienza non sia in grado di offrire certezze tali da univocamente orientare l'azione dei pubblici poteri, prefigurandone il risultato effettivo.

L'attitudine parametrica della sfera fattuale emerge con forza anche dalla prassi giurisprudenziale. Ancora recentemente il Consiglio di Stato, in relazione ad una dichiarazione di interesse culturale che vincolava un'area nella quale si era autorizzato un progetto produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, ha affermato che «la dichiarazione di interesse deve basarsi su di un solido e documentato apparato motivazionale», rimarcando che «la stessa, pur dovendosi informare a criteri generali e predeterminati (in ossequio al canone della trasparenza amministrativa) deve necessariamente tenere conto di considerazioni che si impongono caso per caso, [ben potendo la situazione concreta richiedere la maggiore (o minore) considerazione di alcuni criteri a discapito di altri]»<sup>36</sup>.

In realtà, il principio di tutela dell'ambiente, ancora una volta confermando la sua piena congenialità alla fisionomia più genuina del costituzionalismo contemporaneo, non sopporta le dicotomie intorno alle quali si è strutturata la dogmatica giuridica ereditata dalla tradizione<sup>37</sup>: vive soltanto all'interno della polarità dialettica tra fatto e diritto<sup>38</sup>; in esso

<sup>33</sup> Sui rapporti tra sapere tecnico-scientifico e diritto, in generale, v., recentemente, A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018.

<sup>34</sup> A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, cit., 783. Anche ad avviso di G. Severini, «Paesaggio: storia italiana, ed europea, di una veduta giuridica», in *Aedon*, 1, 2019, 2, «il rapporto tra dimensione giuridica e dimensione extragiuridica [...] era e rimane tuttora intrinseco all'oggetto».

<sup>35</sup> L'art. 191, c. 2, TFUE statuisce che «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi di precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'».

<sup>36</sup> Cons. Stato, IV Sez., sentenza n. 8167/2022, n. 2.2 (tra parentesi quadre aggiunte).

<sup>37</sup> «Nel processo di ordinamento e di organizzazione del proprio campo d'indagine ogni disciplina tende a dividere il proprio universo di enti in due sottoclassi che sono reciprocamente esclusive e congiuntamente esaustive. Per designare il prodotto di questa operazione, che è un'operazione di classificazione, uso l'espressione 'grande dicotomia': così N. Bobbio, *La grande dicotomia* (1974), in ID., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, pref. di M. G. Lozano, Roma-Bari, 2007, 122.

<sup>38</sup> Ha osservato G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 2 che lo sforzo del positivismo giuridico imperante nella seconda metà del XIX secolo e nella prima metà del XX secolo «di escludere dal campo della giuridicità ogni riferimento ad elementi di valutazione e di giudizio non deducibili dalle norme poste ed imposte dall'autorità detentrica del potere effettivo di comando, per quanto portato a livelli di elaborazione molto raffinati, può considerarsi oggi complessivamente fallito».

inestricabilmente intrecciati convivono politica e diritto, *legis latio* e *legis executio*, dimensione individuale e dimensione collettiva<sup>39</sup>, pubblico e privato<sup>40</sup>.

**4. L'ambiente nell'ordinamento interlivello.** L'attitudine della dimensione fattuale a concorrere alla conformazione complessiva del sistema giuridico si presenta come la radice di un'ulteriore connotazione del principio di tutela dell'ambiente, rappresentata dall'imprescindibile articolazione su una pluralità di livelli ordinamentali (internazionale, europeo, nazionale, regionale, locale). Non sembra in alcun modo forzato individuare la ragione ultima (o, se si muta la prospettiva, prima) di una simile caratterizzazione, che ulteriormente conferma la genuina congenialità del valore in esame al modello di Stato costituzionale, precisamente nella molteplicità di dimensioni degli interessi che a tale principio comunque afferiscono<sup>41</sup>: per fare soltanto un esempio, come potrebbe ristrutturarsi il settore (evidentemente, strategico...) della produzione energetica senza impegnare in tale direzione le relazioni internazionali e, ad un tempo, la pianificazione territoriale e la gestione dell'edilizia abitativa (si pensi alla relativa efficienza energetica, alle comunità energetiche...), che largamente compete ai Comuni, inevitabilmente passando per i differenti livelli ordinamentali intermedi<sup>42</sup>? Anche da tale punto di vista si conferma la verità del brocardo latino, il quale, con formidabile ed icastica capacità di sintesi, racchiude il senso e l'ineludibile portata prescrittiva del già menzionato principio di effettività: *ex facto oritur ius*<sup>43</sup>.

Del resto, la lettura dell'evoluzione storica delle forme di positivizzazione dell'istanza di protezione dell'ambiente mostra inequivocabilmente la rilevanza che vi hanno giocato il diritto internazionale, da una parte<sup>44</sup>, e il processo di integrazione europea, dall'altra parte. Per quanto riguarda il primo, davvero innumerevoli sono le fonti convenzionali in materia di ambiente: qui si menziona soltanto qualche tappa particolarmente significativa, come la *Dichiarazione di Stoccolma* del 1972 (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*), o la *Dichiarazione di Rio* del 1992 (*Rio Declaration on Environment and Development*), ove il principio di sviluppo sostenibile diviene un fondamentale punto di riferimento in materia, imponendo all'approccio alle problematiche ambientali l'adozione di una prospettiva di lungo periodo, così da tenere conto dell'interesse delle generazioni future a godere di un

<sup>39</sup> Il Consiglio di Stato (Ad. Plen., n. 10/2019, n. 6.7), in una sentenza relativa alla possibilità di inquadramento del risarcimento da danno ambientale nel paradigma generale della responsabilità civile *ex art.* 2043 c.c., ha rilevato sul «generale piano sistematico la dimensione collettiva e superindividuale del danno all'ambiente, comprensivo di tutti i costi sociali conseguenti ad aggressioni dell'habitat naturale, consistenti in diseconomie esterne di produzione».

<sup>40</sup> «La distinzione tra sfera pubblica e privata è il risultato di una duplice tendenza del pensiero moderno. Da un lato, con l'affermazione dello Stato nazione e delle teorie della sovranità, comincia a definirsi l'idea di una sfera pubblica distinta e sovraordinata. Dall'altro, in reazione alle pretese delle monarchie e poi dei parlamenti di legiferare senza limiti e vincoli, si sviluppa, specularmente, la concezione di una sfera privata libera da ingerenze statali» (G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 5-6). In generale, sul rapporto tra pubblico e privato sul piano del diritto costituzionale, v. M. Fioravanti, *Pubblico e privato. I principi fondamentali della Costituzione*, Napoli, 2014, *passim*.

<sup>41</sup> Sul carattere multivello della normativa (o, meglio, della *governance*) relativa alla tutela dell'ambiente, v., tra i tanti, D. Porena, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009; A. Sterpa, *Le riforme costituzionali e legislative del 2014: quale futuro per la multilevel governance dell'ambiente?*, in F. Pastore (a cura di), *La tutela dell'ambiente. Un approccio multidisciplinare*, cit., 41 ss.

<sup>42</sup> In proposito, tra gli altri, v. M. Bernardi, R. Miccù, *La diade «ambiente-energia» e lo sviluppo sostenibile: alla ricerca della «quadratura del cerchio»*, in M.A. Icolari (a cura di), *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, cit., 89 ss.

<sup>43</sup> In ordine al principio di effettività, si rinvia alla nota 31.

<sup>44</sup> Sull'incidenza del diritto internazionale, e soprattutto della giurisprudenza della CEDU, sulla disciplina dell'ambiente, v. M. Ferrara, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Istituz. Fed.*, 4, 2022, 851 ss., spec. 857 ss.

ecosistema non deteriorato: ed uno dei profili più significativi della revisione costituzionale è rappresentato precisamente dal riferimento all'«interesse delle generazioni future», e dunque dall'esigenza di muovere in direzione di uno «sviluppo sostenibile» e dell'adozione di scelte politiche orientate da un'adeguata attenzione agli effetti di lungo periodo<sup>45</sup>. Proprio a partire dall'appuntamento di Rio del 1992 hanno preso avvio le conferenze internazionali sul clima, usualmente denominate COP, cioè Conferenze delle Parti, intese come Stati che hanno aderito alla Convenzione quadro dell'ONU sui cambiamenti climatici (i cc.dd. *Accordi di Rio*): fin qui i risultati conseguiti da tali numerose Conferenze non sono stati certo esaltanti, anzi neppure sufficienti, se è vero, come è vero, che le emissioni globali hanno continuato a crescere; ma, naturalmente, non possiamo (e non dobbiamo) spegnere la speranza che l'ormai imminente ventottesima sessione, che si terrà a Dubai, possa segnare un punto di svolta positiva in direzione di un efficace governo dei molteplici (e gravosi) problemi recati dal progressivo incedere del riscaldamento climatico<sup>46</sup>.

Per quanto attiene all'ordinamento europeo, si sono già poste in evidenza talune delle disposizioni che qualificano il sistema dell'Unione europea sul terreno della tutela dell'ambiente (artt. 11 e 191-193 TFUE, art. 37 Carta dei diritti fondamentali di Nizza/Strasburgo). Adesso conviene osservare che il modello ordinamentale europeo «si rivela come uno dei più evoluti e all'avanguardia tra gli ordinamenti contemporanei per l'elaborazione e l'attuazione delle politiche di tutela dell'ambiente», sulla base di due «colonne portanti»: da una parte «da base giuridica di un'articolata «disciplina sostanziale» particolarmente specifica e analitica», e, da un'altra parte, «la particolare attenzione, sul piano formale, al «metodo di elaborazione e di attuazione delle politiche ambientali», con specifico riguardo alla costruzione di processi decisionali complessi, articolati e di lungo periodo, diversi a seconda dei contenuti degli atti da adottare e comunque pienamente adeguati e conformati alle peculiari esigenze istruttorie imposte da quei contenuti»<sup>47</sup>.

Non certo casualmente la normativa recata dai Trattati istitutivi dell'Unione europea in tema di tutela dell'ambiente ha costituito un prezioso punto di riferimento per la disciplina nazionale in materia<sup>48</sup>: così è stato non soltanto per i pregi ora evidenziati della specifica disciplina recata dal diritto primario dell'UE, ma anche in ragione del carattere «interlivello» dello spazio costituzionale europeo. Ancora una volta<sup>49</sup> avanzo la proposta di adottare una tale qualificazione per il costituzionalismo come positivamente si configura nel nostro continente, in luogo di quella usualmente utilizzata nel dibattito dottrinale (*multilevel*

<sup>45</sup> In proposito, tra gli altri, v. M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2, 2008, 145 ss.; C. Micciché, *Dallo sviluppo sostenibile all'ecologia integrale nel nome delle generazioni future*, in *Munera*, 1, 2021, 9 ss.; D. Porena, «Anche nell'interesse delle generazioni future». Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *Federalismi.it*, 15, 2022, 121 ss. Al «principio dello sviluppo sostenibile» è dedicato l'art. 3-*quater* del c.d. «Codice dell'ambiente».

<sup>46</sup> Un appassionato appello all'assunzione in sede di COP28 di scelte coraggiose in direzione di «una decisa accelerazione della transizione energetica, con impegni efficaci che possano essere monitorati in modo permanente» è stato lanciato da Papa Francesco, nell'Esortazione apostolica *Laudate Deum*, 4 ottobre 2023 (il passo fedelmente riportato è al n. 54); *ivi*, al n. 60, si auspica che «quanti interverranno siano strateghi capaci di pensare al bene comune e al futuro dei loro figli, piuttosto che agli interessi di circostanza di qualche Paese o azienda».

<sup>47</sup> In questi termini M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, cit., 289-290.

<sup>48</sup> Si vedano le disposizioni di principio del c.d. *Codice dell'ambiente*.

<sup>49</sup> Per tale caratterizzazione dello spazio costituzionale europeo, sia consentito rimandare a L. D'Andrea, *A mo' di sintesi: ordinamento europeo e costituzionalismo contemporaneo*, in L. D'Andrea, G. Moschella, A. Ruggeri, A. Saitta (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Torino, 2016, 306 ss.

*constitutionalism*)<sup>50</sup>, perché ritengo che centrale nella connotazione dell'ordinamento europeo sia non tanto la mera pluralità di livelli ordinamentali, quanto piuttosto le costanti relazioni che reciprocamente ne plasmano le identità costituzionali e ne orientano le dinamiche. La marcata incidenza del diritto – per così dire – sovrastatale (internazionale ed europeo) non può in alcun modo indurre a sottovalutare la portata del potere statale in ordine alla garanzia degli equilibri eco-sistemici. E così è non soltanto in considerazione del decisivo ruolo assolto dagli Stati, sia in senso all'ordinamento internazionale, sia nell'ambito del sistema dell'UE, specialmente quando questa opera secondo il metodo intergovernativo, che evidentemente si incardina sui rapporti tra gli Esecutivi nazionali; ma anche in ragione delle funzioni devolute allo Stato in ordine alla garanzia dell'unità dell'ordinamento, in sistemi che riconoscono al loro interno spazi non certo irrilevanti di autonomia devoluta ad enti territoriali. Ed non può sfuggire ad alcuno la rilevanza ed anche la complessità di tale compito affidato all'apparato statale, considerando la trasversalità dell'istanza di protezione dell'ambiente e l'esigenza di procedere a delicate e non astrattamente predeterminabili operazioni di bilanciamento di molteplici interessi (almeno potenzialmente) confliggenti. Paradigmatica riguardo alle funzioni statali di tutela dell'unità del sistema con riferimento appunto alla materia ambientale si presenta la sentenza della Corte costituzionale n. 307/2003, ove si afferma che «la 'tutela dell'ambiente', più che una 'materia' in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste» (n. 5 del cons. in dir.)<sup>51</sup>; e quindi si statuisce che la determinazione dei valori-soglia relativi all'esposizione a capi, elettrici, magnetici ed elettromagnetici operata dal legislatore statale, non derogabili dalle leggi regionali nemmeno in senso più restrittivo, «rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» (n. 7 del cons. in dir.)<sup>52</sup>. Evidentemente, il riconoscimento di un ruolo «forte» dello Stato (anche) in ordine alla protezione ambientale non può comprimere oltre misura le prerogative degli enti autonomi, anch'esse di sicuro rango costituzionale. In un ordinamento autonomistico, la fisiologia del sistema riposa su di un (inevitabilmente faticoso e flessibile) equilibrio tra garanzia dell'unità

<sup>50</sup> La locuzione «*multilevel constitutionalism*» è stata coniata da I. Pernice, *Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam: European constitution-making revisited?*, in *Common Market Law Review*, 1999, 703 ss.; in proposito, v. tra gli altri, P. Bilancia, F. G. Pizzetti (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004; C. Pinelli, *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, e R. Arnold, *Multilevel constitutionalism e principi fondativi degli ordinamenti sopranazionali*, in P. Bilancia (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'arena della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur*, Milano, 2006, rispettivamente 11 ss. e 21 ss.; A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, *passim*.

<sup>51</sup> Aggiungendo la Corte nel passaggio immediatamente seguente che «ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella 'residuale' di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale».

<sup>52</sup> A conferma dell'intreccio di competenze materiali che – almeno in qualche misura – afferiscono alla materia dell'ambiente, perciò caratterizzata da una marcata complessità strutturale, giova riportare la conclusione cui la Corte perviene nel n. 7 del cons. in dir. di cui si è riportato nel testo il passaggio più significativo: «tutt'altro discorso è a farsi circa le discipline localizzative e territoriali. A questo proposito è logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e *standard* urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti».

del sistema e tutela del pluralismo (anche) territoriale<sup>53</sup>. La disciplina recata dalla legislazione italiana (e segnatamente dal c.d. *Codice dell'ambiente*) incardina le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali (e, dunque, il gioco tra istanza unitaria e valore del pluralismo e della differenziazione) intorno a due principi, naturalmente di sicuro livello costituzionale: il principio di sussidiarietà<sup>54</sup> ed il principio di leale cooperazione<sup>55</sup>.

L'art. 3-*quinques*, d. lgs. n. 152/2006 (il c.d. *Codice dell'ambiente*), rubricato appunto «Principio di sussidiarietà e di leale cooperazione», prevede che «lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati» (c. 3), e che «il principio di sussidiarietà di cui al comma 3 opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori» (c. 4)<sup>56</sup>.

Ai nostri fini, giova porre in evidenza come la conformazione del principio di sussidiarietà ci riconduca puntualmente alle coordinate che fin qui sono emerse in rapporto all'esigenza di offrire un'adeguata tutela dei beni ambientali. In primo luogo, si può agevolmente considerare che la sussidiarietà spinge in direzione della valorizzazione del valore autonomista, senza lasciare priva di protezione l'istanza unitaria: infatti, essa richiede la dislocazione delle funzioni pubbliche a favore dell'ente più vicino ai cittadini (e perciò meno distante dagli interessi da soddisfare), finché si palesi idoneo a garantire adeguata protezione a tali interessi. Dunque – ed anche questo sembra assai significativo, nella prospettiva qui adottata – non si dà rispetto del principio di sussidiarietà senza la costante conformazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche all'esigenza di assicurare sul terreno dell'effettività un adeguato livello di tutela degli interessi giuridicamente rilevanti. Anzi, a ben vedere, è precisamente l'attitudine ad offrire una congrua tutela agli interessi dei cittadini a configurarsi

<sup>53</sup> Al riguardo, v., per tutti, A. Vuolo, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, 3, 2021, 1 ss., e G. Marazzita, *La riforma degli articoli 9 e 41 anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituz. Fed.*, 4, 2022, 875 ss.; per un quadro comparatistico, v. P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2019, 331 ss.

<sup>54</sup> Sul principio di sussidiarietà, in una letteratura ormai amplissima, qui ci si limita a segnalare P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 16 ss.; G. Strozzi, *Il principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 59 ss.; A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1058 ss.; A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999; P. Ridola, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in A.A. Cervati, S. P. Panizza, P. Ridola, (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, 194 ss.; A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13 ss.; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, E. Ferrari, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, C. Marzuoli, *Istruzione e «Stato sussidiario»*, in *Dir. pubbl.*, 2002, rispet. 5 ss., 51 ss., 99 ss., 117 ss.; G. Lombardi, L. Antonini, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2003, 155 ss.; A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003; C. Millon-Delsol, *Il principio di sussidiarietà* (1993), Milano, 2003; L. Ventura (a cura di), *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Torino, 2004; V. Baldini, *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007; AA. VV., *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, Torino, 2015; G. Macdonald, *Sussidiarietà orizzontale. Cittadini attivi nella cura dei beni comuni*, Roma, 2018; nonché, volendo L. D'Andrea, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, 2, 2011, 249 ss.

<sup>55</sup> Sul quale, v., soltanto, C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; S. Agosta, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; A. Bartolini (a cura di), *Il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Torino, 2018.

<sup>56</sup> La stessa disposizione, al II comma, statuisce che «le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggrevi procedurali».

come autentica radice della stessa titolarità della pubblica funzione; per tale via il principio di sussidiarietà si traduce nell'istanza di porre in inesauribile rapporto la dimensione istituzionale e la sfera dell'esperienza comunitaria, l'universo degli atti giuridici e le concrete vicende sociali.

Infine, conviene rilevare che il principio di sussidiarietà non si risolve in un criterio in forza del quale individuare il soggetto chiamato di volta in volta ad esercitare il pubblico potere, ma spinge piuttosto a strutturare l'assetto dell'organizzazione autoritativa in forma reticolare, richiedendo ad ogni livello – per così dire – «più alto» di favorire e sostenere l'autonomia dei soggetti (privati e pubblici) di livello «inferiore» (art. 118 Cost.)<sup>57</sup>. Una simile istanza può trovare adeguato appagamento solo se le relazioni tra i diversi soggetti comunque appartenenti all'organizzazione dei pubblici poteri sono improntate al principio di leale cooperazione; e si può in questa sede sottolineare, con peculiare riferimento alla problematica ambientale, che appunto tale principio consente di governare l'intreccio di interessi, competenze, responsabilità che in vario modo all'ambiente afferiscono, come è costantemente osservato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>58</sup>.

**5. La fiscalità come misura valida per la realizzazione di un ambiente salubre.** Come già osservato nella prima parte del saggio, il gran numero di interventi (anche di *soft law*) assunti a livello internazionale – uno per tutti l'*Agenda ONU 2030*, anticipata nei contenuti dalle parole di Papa Francesco a proposito del bisogno di un'ecologia integrale – ed a livello europeo – con la fissazione della neutralità carbonica – rivela l'interesse per la tutela dell'ambiente da parte di tutti i livelli di governo. Seguendo gli auspici del premio Nobel *Stiglitz* a proposito della necessità di varare politiche rivolte alla sostenibilità come unico rimedio per fronteggiare le diverse crisi e le dipendenze dalle energie da fonti fossili<sup>59</sup>, il cammino verso la transizione ecologica involge a considerare i «funzionamenti» che nascono dall'esercizio del potere sul bene comune in questione e non solo dalla mera astensione dallo stesso. In un discorso molto ampio, in seno al quale l'istanza di tutela ambientale rappresenta

<sup>57</sup> «La struttura organizzativa dello stato liberal-democratico è tutta una rete di sussidiarietà, per la sola ragione che non vi è istituzione che non debba completarsi nell'altra, pena la caduta dell'intero edificio. Ogni soggetto ed ogni organo pubblico vive l'atmosfera del tutto e perciò si completa nell'insieme. Ciò accade sia nell'esperienza dello stato accentrato ed articolato gerarchicamente, sia nello stato che fa spazio alle autonomie ed è composto secondo un impianto di tipo federale. È nell'organizzazione stessa la sussidiarietà, e un po' colpisce che non se ne dimostri sempre adeguata contezza» (G. Berti, *Principi del diritto e sussidiarietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, XXXI, 2002, 388).

<sup>58</sup> Ad esempio, nella sentenza della Corte costituzionale n. 240/2020, n. 2.2 del cons. in dir., il giudice delle leggi afferma «la necessità di assicurare il pieno coinvolgimento degli organi statali deriva proprio dalla commistione di competenze diverse di cui sono titolari lo Stato e le regioni e dall'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio (*ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 86 del 2019, 178, 68 e 66 del 2018). L'affermato obbligo di ricorrere a procedure di leale collaborazione deriva, quindi, dalla circostanza che si è in presenza di un complesso quadro di competenze amministrative (oltre che legislative) statali e regionali, le quali devono essere esercitate armonicamente». Altrove (Corte cost. sent. n. 164/2021), la Corte ha riconosciuto che, pur essendo necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione» (n. 9.2 del cons. in dir.), «nulla vieta alla legislatore statale di coinvolgere le Regioni nella funzione amministrativa di identificare i beni [paesaggistici, nella fattispecie] degni di tutela, tanto più che si tratta di un compito logicamente e giuridicamente distinto, ma senza dubbio preliminare, e perciò connesso, a successivi interventi di valorizzazione, che rientrano nella competenza concorrente» (n. 9.3 del cons. in dir.): evidente qui si manifesta il legame tra coesistenza di competenze legislative diverse e il principio di leale cooperazione, anche sul versante amministrativo.

<sup>59</sup> Le parole di *Stiglitz* a favore di una transizione che deve puntare anche a ridurre le disuguaglianze globali tra Nord e Sud sono riprese dalla sua intervista *Un mondo più equo la sostenibilità punti sull'economia*, apparsa su *Il Sole 24 ore* del 9 novembre 2023.

il germe da cui nasce un'economia sostenibile, la strada seguita dall'Unione europea con il *Next Generation Eu* e successivamente rafforzato dal *Fit for 55* impone una rivoluzione del modello economico, politico e sociale che non preclude alla fiscalità. Anzi, in senso nettamente contrario e sfruttando l'accresciuto ruolo extrafiscale della leva impositiva, puntare alla definizione di una tassazione ambientale può rappresentare un punto di svolta per raggiungere l'obiettivo di frenare il cambiamento climatico e contestualmente evitare concentrazioni della ricchezza nelle mani di pochi, migliorando le condizioni degli svantaggiati.

Nella consapevolezza che non può esistere una sola via verso la giustizia fiscale organizzata secondo una logica sistematica e non occasionata da interventi contingenti, spesso meramente a carattere incentivante dell'uso di determinate fonti o di comportamenti, peraltro non sempre non nocivi, tale tassazione può, oltre alla tutela del valore, contribuire, da un lato all'aumento dell'integrazione europea, nel verso di una sostanziale riforma dell'assetto politico-giuridico, dall'altro in Italia aiutare alla decisione di quale forma di federalismo attuare, se cooperativo o competitivo.

Affinché questo scenario si realizzi è però necessaria la previsione di un valido presupposto ambientale da tassare, che esemplifichi anche il rapporto virtuoso tra fattore ambientale e attività sostenibile, superando così anche la triste situazione di partenza in cui versano siffatti prelievi. Da sempre relegati ai margini dell'ordinamento tributario, per cui anche nello studio della materia sono sempre stati considerati di marginale importanza<sup>60</sup>, la scarsa stima che sinora li ha contraddistinti nel panorama scientifico è sicuramente imputabile all'assenza di un paradigma ordinatore. In particolare, i tributi a tutela dell'ambiente mancano da sempre di un oggetto ambientale, ovvero di un indice rivelatore della ricchezza che tragga origine nell'uso dell'ecosistema, almeno secondo i canoni effettivi di misurazione economica della capacità contributiva tradizionalmente accolti. Non a caso nel collegamento con tutti quelli conclamati (come il reddito o il consumo) non sempre si riesce a giustificare ai sensi dell'art. 53 Cost. la tassazione: si consideri il caso delle emissioni nocive: c'è una sorta di contrasto

<sup>60</sup>Dopo primi sporadici interventi incentrati sul ritrovamento della capacità contributiva nella fattispecie ambientale, v. R. Perrone Capano, *L'imposizione l'ambiente*, in AA.VV., *Trattato di diritto tributario*, diretto da A. Amatucci, vol. I, t. 1, Padova, 1994, 449 ss; P. Selicato, *I tributi e l'ambiente: profili ricostruttivi*, in F. Picciaredda, P. Selicato, *I tributi e l'ambiente*, Milano, 1996, *passim*; la letteratura tributaristica opera l'importante distinzione tra tributi ambientali in senso proprio, che contengono l'unità fisica inquinante nella fattispecie, e tributi ambientali funzionali, in cui la tutela ambientale è presente solo nella destinazione. In particolare la distinzione è frutto degli studi di F. Gallo, F. Marchetti, *I presupposti della tassazione ambientale*, *Rass. Trib.*, n. 1/1999, 115 ss. Da allora, la disciplina ha mostrato particolare interesse per la fiscalità ambientale e per i rilievi economici dell'ambiente salubre al punto che gli studi si sono avvicendati copiosamente in concomitanza con evidenze fattuali importanti e con provvedimenti, emanati anche da organi non governativi. Accomunati dal desiderio di una classificazione alla luce dei parametri fondanti l'ordinamento tributario e in particolare dal desiderio di ritrovare un presupposto ambientale, ovvero una sorta di capacità contributiva inquinante, segue, senza la pretesa di essere completa, la citazione della bibliografia in materia; F. Gallo, *Profili critici della tassazione ambientale* in *Rass. Trib.* 2010, 303 ss.; R. Alfano, *I tributi ambientali. Profili interni e europei*, Torino, 2012, *passim*; S. Dorigo, P. Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente*, Roma, 2013, *passim*; L. Peverini, *I tributi ambientali* in L. Salvini, G. Melis (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Padova, 2014, 719 ss.; A. Buccisano, *Fiscalità ambientale tra principi europei e costituzionali*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2016, I, 590 ss.; V. Ficari (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Roma, 2016, *passim*; A. Di Pietro (a cura di), *La fiscalità ambientale in Europa*, Bari, 2016, *passim*; A. F. Uricchio, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2017, I, 1849 ss.; S. Cannizzaro, *Spunti di riflessione sulla possibile introduzione di aliquote IVA ridotte per beni e servizi «verdi»*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2, 2017, 315 ss.; M.A. Icolari, *Per una dogmatica dell'imposta ambientale*, Napoli, 2018, *passim*; M. Basilavecchia, *La tutela ambientale: profili tributari*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 4, 2019, 753 ss.; M. Aulenta, *Ambiente: piccoli tributi crescono*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1, 2020, 71 ss.; S.A. Parente, *Tassazione ambientale e politiche d'intervento: principi, rimedi e forme di prelievo. Parte prima*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 3, 2020, 623 ss.

con la capacità contributiva, poiché l'aria non si consuma<sup>61</sup>. L'assenza di un valido parametro informatore, se per un verso è stata causa della scarsa importanza per anni della tassazione ambientale, per altro verso ha però fornito l'alibi per la moltiplicazione di tali prelievi, più per l'obiettivo degli equilibri di bilancio che non per tutelare il valore. Questo fenomeno è stato ancora più acuito dalla scelta europea di attuare il *Fiscal compact* razionalizzando la spesa pubblica, per cui, dopo la revisione dell'art. 81 Cost., è toccato alla Corte Costituzionale il compito arduo di far convivere i tagli con l'art. 3 Cost. e i diritti sociali. Tutto ciò ha ancora una volta rimarcato l'importanza della leva fiscale anche in materia ambientale, benché i tributi sinora ideati si siano rivelati non idonei a mantenere «le risorse naturali come beni da consegnare alla generazione successiva accresciuti e non svalutati»<sup>62</sup>. Dopo il richiamo all'esauribilità delle fonti naturali come emergenza mondiale per la sopravvivenza dell'umanità, sulla spinta della forza di persuasione degli atti di *soft law* inizialmente citati, una risposta valida si è intravista nell'inserimento in Costituzione dell'ambiente salubre ad opera della legge costituzionale del 2022. Espressione solidaristica del patto fra le generazioni, fonte di differenziazione della condizione economica degli esseri umani<sup>63</sup>, con l'ingresso in Costituzione dei nuovi articoli 9 e 41, la tutela dell'ambiente, la transizione ecologica e l'economia circolare sono obiettivi che richiedono di essere raggiunti nel più breve tempo possibile, anche attraverso il filo conduttore del sistema tributario. Per tale motivazione, la tassazione ambientale e quella delle energie nel breve periodo dovranno subire dei profondi cambiamenti. Nello specifico, dopo aver definito le nozioni di sviluppo sostenibile, di rifiuto e di risparmio energetico, il processo di qualificazione giuridica dovrà agire nel verso di orientare tutte le imposte a favorire la transizione ecologica e combattere il cambiamento climatico, in una direzione che vede le politiche fiscali connotarsi e differenziarsi anche in base alle peculiarità del territorio<sup>64</sup>. Sulla base di questo tentativo di annessione alla rivoluzione economica globale immaginata da *Rijk*, la riflessione tende a confrontare lo stato dell'arte dei tributi ambientali con ciò che tale tassazione può fare rispetto al bisogno di un ambiente salubre come condizione di eguaglianza sostanziale di partenza fra i soggetti. Considerata la valenza di tale tassazione con riferimento al dovere di assicurare la tutela dell'ambiente la dissertazione utilizzerà le conclusioni per un richiamo più ampio alla «giustizia fra le generazioni», ovvero al rapporto fra solidarietà intergenerazionale e finanza pubblica.

**6. I tributi ambientali nell'ordinamento interno e europeo ed il bisogno di eguaglianza.** Dopo che la Commissione Europea ha individuato nella leva fiscale uno degli strumenti essenziali per la transizione ecologica e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile, intese quali assi di ogni forma di crescita (in particolare di quella commerciale), ci pone di fronte a una nuova filosofia impositiva che dovrà connotare l'intero sistema tributario, con

<sup>61</sup> I problemi di inquadramento costituzionale dei tributi ambientali sono stati esaminati, da ultimo, da G. Salanitro, *Sugar tax e plastic tax. Quando il tributo litiga con la capacità contributiva...*, in *Riv. dir. trib.*, 4, 2023, 339 ss.

<sup>62</sup> Poiché meno discriminanti rispetto alla spesa, anche se tale valutazione è soggetta al modello di giustizia fiscale che più si adatta alla società presente. La citazione di *Roosevelt* è riportata a proposito del bisogno di prevedere sistemi di compensazione per far pagare alle imprese le risorse naturali che usano e che sono esauribili da E. Chiarotti, S. Gatti, *Cosa significa consumare ai danni del pianeta*, in *Il Sole 24 ore* del 15 novembre 2023.

<sup>63</sup> Si pensi solo al collegamento fra migrazioni e stato dei luoghi o al dislocamento delle quote di inquinamento cedute ai paesi più poveri, evidenziato dall'OIM già diversi anni fa.

<sup>64</sup> Per uno studio accurato di tutti i risvolti legati all'integrazione per differenziazione dei territori anche attraverso il ruolo della fiscalità, sempre a promozione dell'economia sociale di mercato, si rinvia a R. Miceli, *Green deal e politiche fiscali territoriali. Il nuovo quadro europeo dell'integrazione per differenziazione*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 1, 2022, 137 ss.

ad. esempio una destinazione delle quote delle maggiori imposte, ovvero agendo sulle aliquote per le imposte sui consumi.

Nonostante la politica ambientale continui a rispondere a due diversi tipi di logiche (sintetizzabili nell'alternativa: obbligare o incentivare), ogni Paese sta predisponendo una varietà di strumenti tributari che insieme al dato etico comportamentale e alla giustizia devono garantire sia la soluzione alle preoccupazioni ambientali e a quelle sociali, con la creazione di nuovi posti di lavoro, che l'accesso a un'energia a prezzi accessibili per tutti. Premessa una grande difficoltà a improntare norme fiscali stabili nel tempo che valorizzino il rapporto virtuoso tra ambiente e attività economica come fatto generatore del tributo, per l'assenza di un parametro informatore che sia un vero criterio di riparto ai sensi dell'art. 53 Cost. di tutti i prelievi ambientali<sup>65</sup>, agendo sul sistema e non su singoli episodi, la tendenza che si vuole avverare è quella di far pagare meno imposte a chi meno inquina. Ciò però non è possibile senza un paradigma organizzatore, o meglio restando invariato il principio del chi inquina paga. Sinora, infatti, nonostante lo scopo dichiarato di far pagare chi danneggia l'ambiente, attraverso la previsione di nuove imposte sulla fabbricazione, sugli scambi o aggravando la tassazione del reddito, chi inquina di più non supporta maggiormente, tramite le imposte, i costi per ripulire l'ecosistema. Non a caso, secondo le stime operate, la tassazione ambientale pesa per la stragrande maggioranza sulle famiglie e meno sulle imprese; di contro chi inquina di più gode anche dei sussidi, non sempre senza risvolti negativi anche sul gettito. Premesso che il largo ricorso agli incentivi fiscali di sovente risulta dannoso per l'ambiente stesso e in accordo con chi, in senso paternalistico, ritiene il principio sancito all'art. 191, c. 2, TFUE addirittura pericoloso, poiché tollera un livello di inquinamento a fronte del costo fiscale<sup>66</sup>, un problema di non poco momento sulla codificazione di una valida tassazione ambientale all'interno degli ordinamenti tributari risiede nell'esistenza di politiche fiscali ambientali troppo diverse<sup>67</sup>. Un ulteriore profilo problematico, foriero di perduranti e intollerabili diseguaglianze sostanziali, è quello della sovranità tributaria ancora baluardo degli Stati nazionali che si traduce nel mantenimento del criterio dell'unanimità in ordine alla potestà impositiva europea. Perciò l'obiettivo del Parlamento Europeo di ridurre le emissioni di gas serra, senza che ciò metta in pericolo le imprese a causa di una concorrenza internazionale falsata dalla mancanza di azioni globali, rappresenta più una buona intenzione che non una prospettiva politica concreta. Svelata la motivazione per la quale sinora ai buoni propositi sulla necessità di una tassa europea sul carbone di fatto non ha corrisposto un'imposta, bensì un'entrata fiscale destinata al bilancio europeo, l'entrata in vigore del prelievo, qualificabile come una sorta di prezzo pubblico di adeguamento del carbone alla frontiera, è stata prorogata<sup>68</sup>. La proroga dell'entrata, invero, è determinata dalla paura per un

<sup>65</sup> Favorevole alla rilettura del «chi inquina paga» come principio di matrice europea, che nell'adattamento nazionale diviene ragionevole criterio di riparto delle imposte ambientali alla luce dell'art. 53 Cost., è C. Verrigni, *La rilevanza del principio comunitario 'chi inquina paga' nei tributi ambientali*, in *Rass. Trib.*, 5, 2003, 1614 ss.

<sup>66</sup> Cfr. M. Greggi, *L'ambiente e l'economia circolare nel diritto tributario*, in A. F. Uricchio, G. Selicato (a cura di), *Circular Economy and Environmental Taxation*, Bari, 2020, 33.

<sup>67</sup> L'unico paese che sinora ha attuato la neutralità carbonica è il Bhutan, al momento impegnato nell'attuazione di politiche fiscali per mantenerla. In merito si v., M. Sadowsky (a cura di), *Fiscal Policies to Mitigate Climate Change*, Cambridge, 2023, *passim*.

<sup>68</sup> Nel caso di specie il CBAM, introdotto dal Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 e che diventerà obbligatorio solo nel 2026, con un meccanismo paragonabile al vigente sistema dello scambio di quote di emissione comporta l'applicazione di un prezzo per le emissioni incorporate nei prodotti di alcune tipologie di industrie. Nonostante il pensiero del premio nobel *Nordhaus* di evitare l'isolamento dell'umanità a causa del cambiamento climatico, e dopo che il Comitato per la cooperazione fiscale internazionale aveva enfatizzato l'esigenza di emanare un'imposizione globale sul carbone con caratteristiche simili in tutti i paesi europei e con una struttura fiscale semplificata, con questo meccanismo, che

verso per i prodotti nazionali, che si traduce in una spinta protezionistica, ovvero in aiuti di stato; dall'altro dall'incubo della delocalizzazione dell'attività nei paesi in via di sviluppo che non contemplan divieti all'uso del carbone. Sulla natura giuridica di tributo dobbiamo anche specificare che la distinzione tra prelievi basati sul beneficio e prelievi incentrati sul sacrificio è sconosciuta a livello europeo, e anche nel nostro ordinamento tributario non è mai stata così netta. Particolarmente evidente nei tributi sui rifiuti, prima il giudice comune (di merito e di legittimità) e poi il giudice costituzionale ha elaborato dei caratteri interpretativi ricorrenti, i quali, applicati di volta in volta in diverse circostanze, hanno sciolto il nodo se il prelievo sia di natura pubblicistica o privatistica. In quest'ultimo caso, le operazioni soggette a valutazione, qualificate come prestazioni di servizi, hanno legittimato anche l'applicazione dell'Iva<sup>69</sup>. Per quanto invece concerne le ipotesi di superamento dell'unanimità a favore del criterio della maggioranza in materia fiscale, una prima ipotesi è stata avanzata nel 2019 con le raccomandazioni Beps, in materia di contrasto all'elusione; è evidente che ciò è attuabile solo con un ridimensionamento del ruolo del Consiglio<sup>70</sup>. Se sotto questo versante il tema della tutela dell'ambiente, potrebbe portare a un ripensamento dell'assetto europeo, la questione della diversità dei tributi ambientali a livello interno può favorire il decentramento e le nuove forme di cittadinanza attiva. In Italia il processo federalista è fermo alla l. n. 42/2009 la cui attuazione è stata delegata, dopo i decreti del 2010 e del 2011, a scarni interventi e da ultima integrata dal disegno di legge sul regionalismo differenziato<sup>71</sup>. Comunque si segnala che il tributo ambientale locale, anche se solo nella formula del corrispettivo, nel presente assetto ordinamentale concorre in via sussidiaria alla protezione dell'ambiente, valorizzando le diverse realtà territoriali presenti sul territorio. Assodato in dottrina il bisogno di ripensamento di alcuni principi fondamentali del sistema tributario nella prospettiva di contribuire a evitare il cambiamento climatico, considerando i tributi ambientali nell'evoluzione del principio di capacità contributiva<sup>72</sup>, accanto alla tutela dell'ambiente ci sono da sempre le energie (come si è già osservato nella prima parte del presente saggio). Nonostante negli anni il futuro del diritto ambientale sia stato legato all'economia circolare, per cui anche se lentamente è partita la promozione di un modello di

---

non rientra nel criterio dell'unanimità, si prevede il pagamento di un prezzo per l'ingresso in Europa di merci ad alto contenuto di carbonio. Allineandosi così al meccanismo dello scambio di quote e a quanti pagano per le eccedenze, seppur con la problematica di non violare il principio di non discriminazione fiscale che a livello mondiale è sancito dal Gatt e che consiste nella parità di trattamento, anche fiscale, dei prodotti simili. E non solo, essa come in tutti gli altri casi di tassazione sulle importazioni pone il dilemma del protezionismo.

<sup>69</sup>Sorte in occasione della decisione del giudice a cui spettava la giurisdizione, il primo caso, dopo la pronuncia della Corte costituzionale n. 238/2009 in materia di qualifica dell'entrata tributaria quando ricorre la doverosità della prestazione, è l'ordinanza della Corte costituzionale n. 64/2010.

<sup>70</sup>In attesa di una riforma politica dell'assetto dell'Unione Europea il ruolo di co-legislatore del Parlamento europeo potrebbe prefigurarsi anche al di fuori delle questioni di bilancio ricorrendo alla clausola passerella.

<sup>71</sup>Il dilemma che presenta questo disegno di legge sul regionalismo differenziato di marzo 2023 è quello di aver degradato i LEP, voce sinora decisiva della mancata realizzazione dell'autonomia impositiva delle regioni, a indici tecnico-amministrativi non correlati con la tutela dei diritti civili e sociali. Per uno studio del processo autonomico in Italia e delle riserve legate al tentativo di implementare siffatto tipo di regionalismo differenziato da ultimo ed *ex multis* v., F. Gallo, *Lo stato di crisi dell'autonomia finanziaria regionale e il progetto di regionalismo differenziato*, *Rass. Trib.*, 3, 2023, 358.

<sup>72</sup>Cfr. A. Comelli, *Riflessioni sulla tassazione ambientale, all'epoca della pandemia innescata dal Covid-19, nella prospettiva di un'ampia riforma tributaria*, in *Dir. prat. trib.*, 1, 2021, 44 ss., e ID. *Cambiamenti climatici e profili tributari della protezione dell'ambiente, nella prospettiva europea*, in *Dir. prat. trib.*, 5, 2021, 1969 ss. Per G. Salanitro, *Sugar tax e plastic tax. Quando il tributo litiga con la capacità contributiva*, cit., 359, i tributi ambientali si possono razionalizzare in tre linee di lettura; la prima li ritiene incostituzionale perché non tassano né reddito né patrimonio; la seconda li ritiene legittimi solo in quanto tassano nuovi indici di capacità contributiva ovvero il consumo di risorse scarse; la terza che li ritiene legittimi tutti solo se ripartiti ugualmente fra tutti.

fiscalità circolare<sup>73</sup>, che ha consentito sia la riduzione dell'uso della plastica<sup>74</sup>, che la modifica dell'iniziale endiadi tra ambiente e energie, l'efficienza energetica, attualmente messa in crisi dalle restrizioni operate dalla Russia e dai conflitti in Medio Oriente, riporta il discorso dell'esercizio della potestà impositiva sulle energie secondo il modello delle imposte ambientali. Al di là delle misure di sostegno introdotte con provvedimenti europei e interni straordinari, coperti dalla tassazione degli extraprofiti del settore, seppur con tutte le riserve legate al fatto che nella struttura del prelievo rilevi la situazione di fatto in cui versano i soggetti passivi<sup>75</sup>, l'evoluzione della disciplina Ue in materia di energie dal 2003 si connota per la peculiarità di non corrispondere all'oggetto ambientale. La misura delle accise sui prodotti energetici è, infatti, fissata del tutto indipendentemente dalle caratteristiche in termini di emissioni nocive e, laddove sono previste delle agevolazioni, queste, invece di promuovere consumi virtuosi, favoriscono solo determinati settori produttivi, il più delle volte a scapito dell'ambiente. Consapevole che il tema richiederebbe ben altra attenzione, magari in una sede dedicata alla tassazione delle energie<sup>76</sup>, riprendendo, dalla prima parte del saggio il riferimento alla dinamica circolare ed al principio di leale collaborazione, una proposta può essere prevedere all'interno del sistema tributario, con l'attuazione della delega fiscale, un regime per le comunità energetiche rinnovabili definite anche di prossimità, per favorire questa forma di *no profit*, emblema di una nuova forma di cittadinanza, quale quella societaria.

**7. Alcune riflessioni conclusive.** In conclusione della nostra riflessione, giova ricordare come l'istanza di protezione ambientale, connotata da una peculiare complessità, sia progressivamente emersa e si sia faticosamente affermata nell'ambito dell'ordinamento in ragione dell'evoluzione del contesto socio-economico. In particolare, è risultato sempre più evidente – fino ad apparire ormai innegabile... – che garanzia degli equilibri ecosistemici e tutela dei diritti fondamentali (e, in generale, degli interessi di rilievo costituzionale) sono

<sup>73</sup>In tema di fiscalità circolare si rinvia in particolare agli studi di A. F. Uricchio, *Dall'economia alla fiscalità circolare: primi interventi e prospettive di riforma*, in A. F. Uricchio, G. Selicato (a cura di), *Circular Economy and Environmental Taxation*, cit., 3-23; ID., *Le prospettive di riforma della fiscalità ambientale in ambito UE nell'ottica della transizione ecologica e della fiscalità circolare*, in *Riv. dir. trib. int.*, 1, 2022, 15 ss.; ID., *La questione energetica tra politiche fiscali e transizione ecologica*, in A. Lamberti (a cura di) *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, Napoli, 2023, 977 ss.

<sup>74</sup> Chiamata impropriamente imposta sulla plastica, in quanto si tratta di un contributo sempre volto a finanziare il bilancio europeo, la *plastic tax* nasce dalle prescrizioni della direttiva del 5 giugno 2019 n. 2019/904/UE, con lo scopo di incentivare gli Stati membri a eliminare gli imballaggi in plastica e a ridurre fortemente il loro smaltimento e, quindi, l'inquinamento. La formulazione di una tassazione europea della plastica qualora formulata come imposta indiretta andrebbe incontro alla stessa problematica che affligge le accise, relativa alla traslazione ed al momento in cui sorge l'obbligazione tributaria. Tassando invece la plastica a livello nazionale, in quanto materia non soggetta ad accisa, l'unico limite alla sua realizzazione resta quello di non incarnare un dazio, violando così la libertà europea di libera circolazione. A favore di un'imposizione interna sulla plastica per realizzare lo scopo europeo della sua eliminazione sono, fra gli altri, R. Alfano, M. Bisogno, *I tributi sulla plastica: evoluzione interna, sollecitazioni europee e possibili prospettive nell'ambito della strategia di circular economy*, in A.F. Uricchio, G. Selicato, (a cura di), *Green Deal e prospettive di riforma della tassazione ambientale*, Bari, 2022, 289 ss.

<sup>75</sup> Ciò determina uno scarso collegamento tra presupposto e base imponibile del prelievo, alla base della rinvenuta illegittimità della pronuncia costituzionale n. 10/2015. La tassazione dell'extraprofitto ormai costituisce uno strumento di politica tributaria usato per indicare la situazione di privilegio come situazione di fatto che dà vita alla tassonomia di un nuovo presupposto di imposta, il quale però per essere effettivo richiede di essere strutturato in armonia con i principi tributari nazionali ed europei.

<sup>76</sup> Per il tema della fiscalità delle energie si rinvia a L. Salvini, *La tassazione dell'energia*, in *Atti dei Convegni Lincei 348, Una nuova politica economica e tributaria per l'Unione Europea*, Roma, 27 maggio 2022; A. F. Uricchio, *La questione energetica tra politiche fiscali e transizione ecologica*, in *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali*, cit., 977 ss.

inestricabilmente intrecciati<sup>77</sup>. E parimenti sembra evidente che la protezione dell'ambiente – e dunque anche la garanzia delle situazioni giuridiche soggettive all'ambiente afferenti – passi, per un verso, attraverso un riorientamento ed una profonda revisione di molti settori del sistema, e, per altro verso, attraverso la capacità dell'intero ordinamento di capitalizzare adeguatamente gli imprescindibili apporti recati dalla ricerca scientifico-tecnologica (e, in generale, dalla sfera fattuale).

Naturalmente, anche l'ordinamento tributario, il quale non ancora prevede la tutela dell'ambiente quale presupposto di un tributo, dovrà essere improntato al principio dello sviluppo sostenibile. I tempi appaiono maturi per un cambio di prospettiva in cui la fiscalità valorizzi nel presupposto il rapporto virtuoso fra imposizione e ambiente. Sinora la presenza di numerosi interventi *ad hoc* ha fatto registrare una grande difficoltà da parte delle attuali politiche fiscali nel soddisfare i requisiti di mitigazione del cambiamento climatico stabiliti dagli accordi internazionali ed europei. Per tale motivazione, avendo rivisto nell'ambiente sano un differenziale delle condizioni economiche e, quindi, di vita, affinché si realizzi quella responsabilità ambientale generazionale introdotta dalla riforma costituzionale del 2022, è necessario conciliare due obiettivi distinti – la tutela dell'ambiente e il mantenimento del bilancio – anche attraverso l'assunzione di siffatta responsabilità a livello economico. Non vi è dubbio che a ogni vantaggio ambientale corrisponda minore pressione fiscale, emblematico è ciò che è accaduto nei paesi del Nord Europa con la sostituzione dei veicoli a motore con veicoli che usano materiali non inquinanti: si è registrato l'azzeramento della voce in bilancio corrispondente alla relativa tassazione. Con l'introduzione della revisione agli articoli 9 e 41 Cost., si realizza il riconoscimento (in verità l'ennesimo...), dopo il preambolo nella *Dichiarazione Onu* o nel *Next Generation Eu*, della responsabilità delle generazioni presenti nei confronti di quelle future. In seguito a tale inserimento, la garanzia di un ambiente salubre nei tempi lunghi si presenta come un diritto giustiziabile ed attuabile anche attraverso i tributi. Sulla possibilità di giudicare una legge tributaria rispetto agli effetti in futuro si possono citare sia una pronuncia del Tribunale federale tedesco, che ha ritenuto illegittima la legge sul clima che autorizzava la spesa di tutti i crediti derivanti dai certificati delle quote di emissione, lasciando il corrispondente peso degli obblighi di mitigazione sulle generazioni future; sia le sentenze della Corte costituzionale nn. 120/2021 e 140/2022, nelle quali si prefigura sia la solidarietà fra le generazioni, sia quella nella stessa generazione ma valida anche per quella futura, la quale si realizza con il sacrificio della presente a vantaggio della futura. Essendo l'attuazione del valore dell'ambiente quello che meglio incarna questo legame tra le generazioni presenti e anche future, ed acclarato il nesso esistente tra capacità contributiva e principio di solidarietà, una soluzione potrebbe essere quella di elaborare, accanto a quello della spesa, anche un concetto di entrata costituzionalmente necessaria, quale quella dell'imposta ambientale. Rimarcare il binomio diritto all'ambiente salubre e solidarietà fra le generazioni è, infine, importante anche per il legislatore fiscale<sup>78</sup>, in special modo in un momento in cui il fuoco del confronto si attesta intorno alla discriminazione qualitativa dei

<sup>77</sup> Ha osservato S. Staiano, nella Prefazione a, *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, in M.A. Icolari (a cura di), cit., XV, che l'affermarsi di «nuove modalità di tutela costituzionale dell'ambiente» si colloca nella prospettiva per la quale «il corretto funzionamento degli ecosistemi naturali implica la protezione delle attività umane».

<sup>78</sup> Senza propendere per la soluzione dell'introduzione in Costituzione dell'indebitamento o della previsione di una clausola di oculatezza nella destinazione delle risorse, su cui da ultimo si è interrogato A. Giovannini, *I diritti delle nuove generazioni e la finanza pubblica: un patto intergenerazionale in Costituzione*, Riv. dir. trib., 2023, 1 ss., il bisogno di qualificare delle entrate costituzionalmente necessarie prende spunto anche dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 120/2020 in ordine alla peculiare situazione di favore di cui gode la successione dell'azienda familiare al discendente, che si presenta come una sorta di paradiso fiscale solo per colui che eredita.

redditi. Per mantenere in equilibrio il rapporto fra tassazione e diseguaglianze, sarà infatti compito del legislatore tributario del futuro incidere nella stessa misura sui redditi uguali ma provenienti da fonti diverse.

**Abstract.** Il lavoro è una riflessione congiunta sul valore costituzionale ed economico dell'ambiente. Strutturato in due parti, nella prima, si ricostruisce il carattere giuridico di ambiente come categoria circolare e non dicotomica, avvalendosi della lettura critica sia sui rapporti con i diversi livelli di governo che del formante giurisprudenziale. Evidenziata la relazione sussistente tra mancata tutela delle risorse naturali e aumento delle diseguaglianze, nella seconda parte si punta, invece, sulla leva della fiscalità per promuovere comportamenti virtuosi e contrastare fenomeni di portata globale, quale il cambiamento climatico. Assodata l'importanza della tutela ambientale anche per l'ordinamento tributario, per cui la materia non si esaurisce nei tributi a natura risarcitoria, il saggio si sofferma sulla mancanza di un paradigma ordinatore di tali tributi. I profili tributari della tutela ambientale si chiudono con la rilevanza del tributo ambientale come una possibile via per definire sia l'assetto della potestà impositiva europea che quella autonoma delle regioni in Italia.

**Abstract.** The work is a joint reflection on the constitutional and economic value of the environment. Structured in two parts, in the first, the legal character of the environment is reconstructed as a circular and non-dichotomous category, making use of a critical reading both on the relationships with the different levels of government and on the jurisprudential formant. Having highlighted the relationship between the lack of protection of natural resources and the increase in inequalities, in the second part the focus is instead on the lever of taxation to promote virtuous behavior and combat global phenomena, such as climate change. Having established the importance of environmental protection also for the tax system, for which the matter is not limited to compensatory taxes, the essay focuses on the lack of an ordering paradigm for such taxes. The tax profiles of environmental protection end with the relevance of the environmental tax as a possible way to define both the structure of the European taxing power and the autonomous one of the regions in Italy.

**Parole chiave.** ambiente – valore costituzionale – l. cost. n. 1/2022 – tributo ambientale – assenza presupposto ambientale – redistribuzione – solidarietà intergenerazionale.

**Key words.** environment – constitutional value – const. l. no. 1/2022 – environmental tax – absence of environmental prerequisite – redistribution – intergenerational solidarity.