



Sostenibilità ambientale e “costituzionalismo” nella prospettiva tributaria di Alessia Vignoli

L’inserimento della tutela dell’ambiente in costituzione come principio dello sviluppo sostenibile deve essere considerato come un volano per iniziative volte a rendere effettiva la *tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni*.

I giuristi non hanno di per sé strumenti per misurare le cause dei cambiamenti climatici, come gli studiosi delle c.d scienze dure, senza rischiare di essere imbrigliati nella crisi ambientale (ad esempio cambiamenti climatici, fenomeni demografici, migrazioni, consumo dell’acqua e dei suoli, biodiversità e sostenibilità). La scienza naturale può riuscire a riprodurre sperimentalmente qualsiasi fenomeno naturale per coglierne l’essenza; la legislazione non può invece prevedere e regolamentare completamente un fenomeno soprattutto quando, come nel caso dell’ambiente sono molteplici i profili da prendere in considerazione. L’ambiente come oggetto di tutela è un bene complesso inteso come complesso di beni, naturali e culturali, entro il quale si svolge la vita individuale e sociale necessitante perciò protezione e perpetuazione.

Anche il tipo di tutela che deve essere riconosciuta all’ambiente cambia a seconda della minaccia una cosa è l’inquinamento di un fiume, un’altra sono le emissioni di CO₂ nell’atmosfera. Un solo dato è certo e deve rappresentare la base da cui partire nella nostra riflessione siamo tutti responsabili della sua conservazione e tutela.

- Crisi del diritto che non può regolamentare un fenomeno complesso come l’ambiente.

Come ha avuto modo di evidenziare il Prof. Picozza (professore emerito di diritto amministrativo presso il Dipartimento di giurisprudenza) in occasione delle conclusioni del Convegno Aidambiente i giuristi devono anche riflettere sulla crisi del diritto che viene superato da c.d. postdiritto: con le fonti che entrano in crisi perché viene data loro voce attraverso l’interpretazione giudiziaria dall’emergere delle prassi. Un diritto che “si fa sul momento” come felicemente rappresentato nel libro di Mazzone-Malaguti *Diritto del commercio internazionale. Fondamenti e prospettive*, forse l’unica branca del diritto a vocazione effettivamente globale, oltre le fonti dei privati riguardanti le nuove tecnologie in cui i protocolli sono tutti imposti dai proprietari delle tecnologie medesime.

Proprio il tema della “sostenibilità” deve infatti essere ben inquadrato dai giuristi, perché è uno di quei settori in cui si creano delle interferenze tra scienze sociali e scienze dure con le prime che rischiano di soccombere travolte da un fenomeno (come ad esempio il cambiamento climatico) che su base mondiale non si riesce ad arginare.

- Rapporto con la natura: sfruttamento versus conservazione.

Il rapporto con la natura si è orientato allo sfruttamento delle risorse” piuttosto che alla loro conservazione e sotto il profilo socio economico il consumismo mal si concilia con la sostenibilità. In questo quadro così drammatico (desertificazione dei terreni, consumo esagerato del suolo, inquinamento marino, perdita della biodiversità e degli ecosistemi naturali) la crisi della rappresentanza politica elettorale non consente o meglio non è sufficiente a dare una risposta adeguata per lo meno mirata al contenimento dei fenomeni stessi. Prova ne è che in materia



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DSG
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE GIURIDICHE
ECCCELLENZA 2023-27

ambientale si fa il più frequente ricorso ai poteri di emergenza, alle ordinanze generali e particolari. Questo significa che il confronto con le crisi ambientali (rifiuti, alluvioni, contaminazioni, malattie epidemiche) non può essere affrontato con gli strumenti ordinari della democrazia rappresentativa e parlamentare, ma con azioni di governo sostanzialmente “sovrane”.

L'economia moderna con la produzione di serie, il consumismo e la globalizzazione non può che avere effetti negativi sull'ambiente e dunque collocarsi ontologicamente in contrasto con la sostenibilità.

La logica dell'usa e getta o la produzione di beni poco durevoli, non garantiscono un utilizzo efficiente e ottimale delle risorse. Il consumismo comporta inevitabilmente un aumento delle emissioni inquinanti e brucia risorse.

Obiettivo delle aziende era quello di produrre beni senza considerare il loro impatto ambientale e senza valutare le possibili soluzioni di smaltimento e riciclo una volta concluso il loro ciclo vitale. I beni, inoltre, rispetto al passato venivano realizzati senza considerare opportunità di riparazione o manutenzione.

Il consumismo e il sistema economico moderno, dunque, sembrano rendere impossibile l'idea stessa di uno sviluppo sostenibile.

Il sistema economico però sta “ripensando” la produzione.

Si sta infatti passando da una produzione di massa ad una personalizzazione di massa. Attualmente le aziende, sfruttando l'intelligenza artificiale, sono in grado di offrire prodotti specifici, personalizzati ed adeguati al profilo del consumatore. In questo modo la produzione non è più slegata, ma estremamente dipendente dalla domanda e ciò consente di evitare “sprechi” nella produzione.

Dato che i prodotti sono realizzati su misura del cliente, le risorse non sono più sprecate, ma sono utilizzate in modo efficiente, evitando sprechi. In questo modo, ottimizzando l'uso delle risorse, si riduce l'impatto ambientale della produzione.

Un analogo ripensamento è rinvenibile anche nella fase di progettazione. Quando si produce un nuovo bene, per poter minimizzare il suo impatto ambientale, sarebbe opportuno progettarlo in modo tale da renderlo facilmente riparabile, riciclabile ed estendendo la sua durata.

In questo modo l'impatto ambientale della produzione sarà notevolmente ridotto, dato che il prodotto sarà progettato e realizzato per estendere il più possibile il suo ciclo di vita e favorendone il recupero, riciclo e riuso.

L'ultima soluzione e, probabilmente la più importante, non si applica sul lato dell'offerta ma sulla domanda. La soluzione è, infatti, rappresentata dai nostri stessi comportamenti. I più grandi cambiamenti sono stati introdotti dalle richieste del pubblico, della clientela, della collettività sensibilizzata a moderare i consumi.

E' in questo contesto economico e sociale che deve essere inserita la modifica costituzionale, la tutela dell'ambiente sia per come bene comune in sé sia come limite all'esercizio dell'attività economica che deve essere sostenibile deve dunque essere considerata una spinta propulsiva, un valore da raggiungere ed attuare



- La tassazione come strumento amministrativo di pianificazione economica?

Occorre trovare delle soluzioni per poter modificare il fenomeno rendendolo più controllabile e meno impattante. La tassazione è stata sempre considerata una di queste.

Quando parliamo di tassazione dell'ambiente dobbiamo immaginare non l'ambiente come presupposto per la tassazione come quando si parla di Iva e di consumo.

Anche la leva fiscale può essere considerata uno strumento per sensibilizzare operatori economici, soggetti pubblici e privati cittadini a comportamenti sostenibili per l'ambiente e un uso equo delle risorse naturali ha subito un'evoluzione.

Particolarmente significativo è uno dei primi tentativi di elaborare la tassazione ambientale di Arthur Cecil Pigou che, nell'opera *Economics of Welfare* (Londra, 1920) commentò la soluzione più diretta, ossia la tassazione delle attività inquinanti basata sulla stima del danno ambientale cagionato. Ogni azione che causa un danno all'ambiente provoca una diseconomia esterna, ossia crea una situazione per la quale un soggetto terzo, o la società nel suo complesso, viene a sopportare un costo che viceversa dovrebbe ricadere esclusivamente su colui che si rende responsabile di attività dagli effetti inquinanti. Lo stesso Pigou fa l'esempio della fabbrica di prodotti industriali che con i suoi residui inquina l'aria e le acque di un fiume limitrofo. Tale impresa non considera tali danni tra i suoi costi, ma certamente questi danni rappresentano dei costi per la collettività. In tale situazione, secondo l'Autore, sarebbe necessario un intervento dello Stato che penalizzi l'impresa mediante un'imposta, addossandole così i costi sociali. Verrebbe così a crearsi un nuovo equilibrio che sarebbe determinato tenendo conto del costo sociale dell'inquinamento che l'impresa non considerava prima dell'introduzione dell'imposta. Lo Stato, poi, potrebbe destinare il gettito ricavato alla riparazione del danno derivante dall'inquinamento prodotto. Verrebbe da chiedersi cosa accadrebbe se la società è in perdita

Generalmente, nell'ambito dei meccanismi di tassazione ambientale, si distinguono tre tipologie di tributi.

La prima è costituita dalle imposte sulle emissioni con funzione disincentivante, applicate alla dispersione di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo, o alla generazione di rumore, riferibili alla quantità ed alla qualità dell'agente inquinante e ai costi dei danni provocati all'ambiente. La medesima funzione, peraltro, può essere svolta da incentivi mirati che, ad esempio, favoriscano il rinnovo degli impianti industriali in modo da ridurre le emissioni inquinanti.

La seconda è rappresentata dai tributi sullo sfruttamento o sull'utilizzazione di certe risorse, finalizzati alla copertura dei costi di trattamento, di raccolta e di smaltimento nonché dei relativi costi amministrativi. Di regola, infatti, lo strumento fiscale (tassa) risulta più efficiente di strumenti non fiscali (prezzo pubblico) per il carattere coattivo proprio del tributo.



Nella terza tipologia rientrano i tributi sulla produzione o sul consumo, che si applicano su fattori dannosi per l'ambiente se utilizzati in processi produttivi o comunque consumati. Si tratta sostanzialmente della più generale applicazione del principio «chi inquina paga». Dal punto di vista giuridico tale funzione è perseguita attraverso l'istituzione delle cosiddette «imposte di scopo», il cui gettito è destinato, in tutto o in parte, al finanziamento di opere di risanamento ambientale, anziché alla fiscalità generale.

Un aspetto particolarmente problematico connesso alla tematica della fiscalità ambientale consiste nella c.d. «traslazione dell'imposta», principio in base al quale l'effettivo onere viene spesso trasferito sul prezzo del bene o del servizio colpito dall'imposta e, di conseguenza, sul consumatore finale.

A ben riflettere la ricaduta, diretta o indiretta, dell'effetto finale di ciascuno strumento fiscale sulla collettività è inevitabile e, in qualche misura, conseguenza del principio di condivisione delle responsabilità ambientali (entrato ormai a pieno titolo negli ordinamenti giuridici internazionali).

Sarà dunque il mercato, nella sua complessa interazione tra domanda e offerta, a decidere se proseguire o meno il consumo e la produzione di beni e servizi il cui prezzo è gravato da quote di costo ambientale.

L'idea di fondo è quella di favorire, attraverso la leva fiscale, il passaggio da un modello caratterizzato da un utilizzo ridotto del lavoro e da uno sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, ad un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale.

In materia fiscale, alla teoria pigouviana volta a tassare le esternalità negative e quindi a porre in diretta correlazione il danno marginale causato all'ambiente con il pagamento di un tributo, si sono accostate, nel corso degli anni, teorie più moderne improntate alla previsione di benefici e agevolazioni in grado di sostenere politiche produttive protese alla salvaguardia dell'ambiente.