amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Transizione ecologica e modelli dell'economia

di Ciro Alessio Mauro

(Professore Straordinario di Diritto dell'economia presso la Link Campus University)

Sommario

1. L'accordo di *Bruxelles* del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea del 18 dicembre 2022 - 2. Ambiente e *next generation eu:* breve *focus* - 3. Le tasse ambientali nei modelli economici - 4. La distribuzione dei costi delle emissioni nocive tra *sharing economy* - 5. Riflessioni conclusive.

Abstract

The contribution intends to analyze the recent agreement of 18 December 2022 between Parliament and Council of the European Union regarding the reform of the European Union Emissions Trading System, better known by the acronym of ETS, and the establishment of a new Special Fund for climate change. In the outlined context, the research focuses on the function of the new duties on imports, reconciling the needs of respect for the environment and those of private economic initiative, in the declination that the new customs instruments fulfill pending the climate stability objectives set for 2050. Furthermore, the work offers a reconstruction aimed at enhancing the intervention of private operators in the context of environmental pollution with a view to safeguarding the "bene comune", therefore, in the same way as the principle of the sharing economy, ultimately contemplated in the same National Plan of Recovery and Resilience (PNRR).

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. L'Accordo di Bruxelles del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea del 18 dicembre 2022

Le recenti sfide in materia ambientale trovano inquadramento nell'inasprimento dell'equilibrio del sistema ecologico del Pianeta, nel comune convergere di un processo di industrializzazione non sempre adeguato rispetto all'esigenza di preservazione delle risorse naturali. La frequente ricerca di meccanismi normativi e di regolazione idonei alla salvaguardia terrestre ha, nel delineato ambito, determinato il progressivo intervento dell'Unione europea.

La tutela dell'ambiente ha generato, anche a livello ultrastatale, l'enucleazione di modelli legislativi volti a restituire all'uomo un sistema bioclimatico salubre, nella conferma della sacralità del relativo contesto territoriale. I presidi di riconversione ecologica delle stesse risorse terrestri hanno, quindi, favorito l'attivazione di strumenti di riutilizzo e processi di rigenerazione per la riallocazione di quelle già esistenti.

Quando si discorre di tutela ambientale[1] e di obiettivi bioclimatici per la salvaguardia del Pianeta si assiste, non di rado, ad una costante rivisitazione del sistema di regolazione dell'Unione europea, nell'interagire dei relativi principi applicativi verso il perseguimento della neutralità climatica del 2050. Nel prospettato contesto, è dello

[1] Per approfondimenti sulla visione del diritto amministrativo in tema ambientale, si veda: S. BOCCHINI, *La partecipazione del proponente alla predecisione di impatto ambientale*, in *Amministrativ@mente*, n. 2, 2022; S. VILLANI, *Una rivoluzione fiscale green e Capabilities Approach-oriented per accelerare la transizione verso un'economia più sostenibile ed inclusiva*, in *Amministrativ@mente*, n. 3, 2020; R. GIUFFRIDA, F. AMABILI, *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018; G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017; F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA, F. SAITTA, Milano, 2012, p. 433 ss.; D. PORTENA, *La protezione dell'ambiente tra Costituzione italiana e «Costituzione globale»*, Torino, 2009; P.A. PILLITU, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in P. FOIS (a cura di), *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, 16-17 giugno 2006, Editoriale scientifica, 2007, p. 230 ss.; F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in AA.VV., Istituzioni di diritto internazionale, a cura di S.M. CARBONE, R. LUZZATTO, A.S. MARIA, Torino, 2006, p. 463 ss.; A. POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, nel volume n. 10 dell'A.I.D.U., Ambiente, attività amministrativa e codificazione, Atti del primo colloquio di Diritto dell'ambiente - Teramo, aprile 2005 (a cura di D. DE CAROLIS, E. FERRARI e A. POLICE), Milano, 2005, pp. 297 e ss.; G. LANDI, *L'ambiente nel diritto, comunitario*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, p. 40 ss.; G. TERRACCIANO, *La tutela dei beni ambientali; la gestione dei vincoli paesaggistici*, in *Gazzetta ambiente*, n. 4/5, 1995, pp. 239 e ss. In tema di strumenti economici finalizzati ad "incentivare" gli operatori a ridurre l'inquinamento, *cfr*. il documento OCSE *"The use of economic instruments for pollution control and natural resource management in EECCA"*, CCNM/ENV/EAP, 2003, in www.oecd.org; Report della European Environment Agency intitolato *"Environmental taxation and EU environmental policies"*, 2016, in www.eea.europa.eu; Report dell'OCSE intitolato *Environmental Fiscal Reform, Progress, Prospects and Pitfalls*, 2017, in www.oecd.org. In letteratura, sul tema delle misure volte a regolamentare le attività produttive v. A. DAIDONE, R. LUPI, *I tributi ambientali come collegamento tra "esternalità negative" e manifestazioni di ricchezza*, in *Dialoghi tributari*, n. 2 del 2013, p. 132 e ss.; V. A.C. PIGOU, *Economics of Welfare*, Macmillan, Londra, 1920; A. URICCHIO, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. Prat. Trib.*, n. 5 del 2017, p. 1849; P. SELICATO, *La tassazione ambientale tra la ricerca di nuovi indici di ricchezza e la coerenza dei sistemi fiscali*, in *Riv. dir. trib. int.*, 2004, nn. 2-3, p. 273.

ISSN 2036-7821

scorso 18 dicembre 2022 l'accordo provvisorio che il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea hanno raggiunto quanto alla riforma dell'*European Union Emissions Trading System*, meglio conosciuto con l'acronimo di ETS, ed alla istituzione di un nuovo Fondo speciale per il cambiamento climatico[2].

Inoltre, nel nuovo disegno unionale cristallizzato nel patto del dicembre del 2022, emerge la prospettiva di contenere progressivamente il rilascio dei c.d. certificati verdi sul mercato, adottando un dazio ambientale precedentemente non previsto per le importazioni maggiormente inquinanti.

Quindi, gli operatori di navigazione saranno assoggettati a specifici contributi economici in considerazione delle emissioni di CO_2 a margine di un innovativo - quanto preventivo - concetto di "chi inquina paga"[3]. Tale principio, come sarà meglio enucleato nel presente contributo, si delinea come modello arricchito di nuovi colori alla stregua di una rinnovata concezione dell'ambiente che interagisce con lo sviluppo economico del Paese, nel novero dell'attuale stagione di programmazione industriale.

D'altro canto, sono sempre più evidenti le interazioni del sistema ETS - il sistema di scambio delle emissioni meglio conosciuto come *Emission Trading System* - quale presidio approntato dall'Unione Europea, rispetto alla necessità di raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni nocive, fino all'obiettivo di pervenire ad emissioni zero nel 2050.

Si registra, pertanto, una stagione di regolazione ambientale attraverso la quale si intende disciplinare - o, meglio, indirizzare - la circolazione delle emissioni CO_2 in ambito atmosferico secondo meccanismi di matrice economica. Tuttavia, come qui di seguito verrà illustrato, il risvolto di tale modello di regolazione dei sistemi di

[2] Vedi comunicato stampa istituzionale *Climate change: Deal on a more ambitious Emissions Trading System (ETS)*, disponibile su https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20221212IPR64527/climate-change-deal-on-a-more-ambitious-emissions-trading-system-ets. Si menziona, in tale ambito, il Protocollo siglato a Kyoto nel 1997, che fa seguito alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) è sorto per combattere i cambiamenti climatici. Si tratta del primo accordo internazionale che prevede gli impegni dei paesi industrializzati a ridurre le emissioni di alcuni gas ad effetto serra, responsabili del riscaldamento del pianeta. Più di recente, con il d.lgs. 9 giugno 2020, n. 47 sono state recepite le modifiche apportate dalla direttiva (UE) 2018/410 alla direttiva 2003/87/CE in materia di ETS. Per la ricostruzione del complessivo *iter* normativo si rimanda al d.lgs. 9 giugno 2020, n. 47 di attuazione della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo e alla decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2015 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato, pubblicato in G.U. Serie Generale n.146 del 10 giugno 2020.

[3] In tema del principio "*chi inquina paga*" deve evidenziarsi che la giurisprudenza amministrativa ha, da ultimo, stabilito con la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 14 giugno 2022, n. 4826, che l'onere a carico del soggetto inquinante può estendersi oltre il mero contributo economico, non escludendosi a priori un obbligo di bonifica, ove il pericolo di aggravamento della criticità ambientale sia ancora attuale, consultabile su www.appaltiecontratti.it, 16 giugno 2022.

ISSN 2036-7821

circolazione delle emissioni inquinanti ha determinato l'effetto del c.d. *carbon leakage risk*, nella misura in cui i costi conseguenti alla politica di lotta al cambiamento climatico hanno indotto gli operatori del mercato a ricercare soluzioni maggiormente vantaggiose. Al fine di evitare fenomeni di delocalizzazione su larga scala, pertanto, l'Unione europea ha introdotto sia strumenti di assegnazione di quote di emissioni a titolo gratuito[4] sia di compensazione mediante la previsione di maggiori prezzi dell'energia in funzione degli elevati costi dei diritti di emissione.

Ulteriormente, con il meccanismo CBAM, *carbon border adjustment mechanism*, la stessa Unione europea intende preservare l'industria degli Stati membri nella fase di decarbonizzazione da ambiti non assoggettati alle medesime, e rigorose, regole di salubrità climatici. Si prevede una sorta di *carbon tax* sul carbonio, come delineata nella Proposta di Regolamento del Parlamento Europea e del Consiglio del 14 luglio del 2021[5].

Dunque, il mercato si dirige verso scenari di regolazione segnati dall'imposizione di dazi ambientali all'insegna del contenimento delle emissioni nocive, nella declinazione di una tassa applicata alle frontiere. Si rinfervora l'attenzione verso la delicata tematica della tutela ambientale[6], in quel che sembra assumere caratteri di

[4] Cfr. Direttiva 2003/87/Ce la quale prevede che gli Stati membri possano adottare "*misure finanziarie a favore di settori o sottosettori considerati al rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, al fine di compensare tali costi e ove tali misure finanziarie siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato applicabili e da adottare in tale ambito*". Direttiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 25.10.2003. In materia, si rimanda ampiamente, M. NARDINI, L'evoluzione dell'emission trading europeo e l'impiego dei proventi delle aste CO_2, Amministrazione in Cammino, Riv. elettronica di diritto pubblico dell'economia e scienza dell'amministrazione, 28 novembre 2020, p. 17.

[5] Consultabile su https://www.certifico.com/component/attachments/download/33616.

[6] Per una ricostruzione sul tema, tra i molti Autori, cfr. B. BIANCANIELLO-C. BOVINO, *Il danno all'ambiente: dalla normativa alle Corti*, in *Corriere giuridico*, n. 3, 2017, p. 397 ss.; C. CARRERA, *La posizione di garanzia del proprietario del sito alla luce del principio "chi inquina paga"*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6, 2017, p. 818 ss.; V. CORRIERO, *Diritto di rivalsa e obbligazioni parziarie risarcitorie nel sistema italo-europeo di responsabilità ambientale*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 1 , 2021, p. 342 ss.; F.O. CUGIA, *Il danno da inquinamento dell'ambiente marino*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 3, 2021, p. 1025-1045; L. IEVA, *Distinzione tra misure di "prevenzione" e misure "riparatorie" dei siti inquinati*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 7, 2022, p. 1705 ss.; R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 6, 2019, 1, p. 1548 ss.; M. LIACI, *Strategia europea per la plastica e riflessi normativi e giurisprudenziali nell'ordinamento italiano*, in *ambientediritto.it*, n. 3, 2021, p. 113-149; G. LO SAPIO, *La responsabilità per danno ambientale e la chimera della calcolabilità del diritto*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1, 2018, p. 40 ss.; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 1, 2017, p. 63 ss.; L. MORAMARCO, *"Chi inquina paga": pluralità e limiti degli strumenti attuativi*, in *Il Diritto dell'agricoltura*, n. 1, 2017, p. 175 ss.; M. PEDERSOLI, *La responsabilità ambientale della società incorporante incolpevole tra applicazione del principio del "chi inquina paga" e tendenze verso forme di responsabilità oggettiva: Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10*, in *Rivista Giuridica Europea*, n. 1, 2020, p. 53 ss.; M. RUSSO, *"Chi inquina, paga?": la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4, 2017, 1, p. 889 ss.; U. SALANITRO, *Il principio "chi inquina paga": "responsibility" e "liability"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2020, p. 33 ss.; ID., *Remediation of historical soil contamination: owner responsibility and waste law*,

assoluta novità rispetto al passato nei settori strategici dell'economia ed afferenti ai segmenti ETS del comparto energetico, dell'acciaio, nonché a quello dell'elettrico e del riscaldamento globale.

Sebbene l'accordo raggiunto debba ancora essere ufficialmente approvato dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione europea viene, comunque, in rilievo un progressivo potenziamento dei presidi previsti in materia ambientale anche attraverso meccanismi economici in tutto e per tutto innovativi rispetto al passato. Tali presidi economici si traducono, quindi, nell'accompagnamento del sistema industriale e di mercato verso il raggiungimento dei risultati auspicati su base unionale, nelle cui more la previsione di specifici dazi alle importazioni rappresenta un serio stimolo per gli operatori all'utilizzo di elementi non inquinanti.

Tali meccanismi postulano un'adeguata riflessione quanto alle scelte di tecnica di normativa e di regolazione di cui intende avvalersi il legislatore europeo. Al diritto positivo viene restituita la funzione primaria di contemperare le esigenze di crescita e di sviluppo del sistema economico-sociale rispetto ad un assetto ecologico sempre più inasprito dall'intensificarsi dello sviluppo industriale.

La cognizione di una teoria economica sviluppatasi in un tempo in cui i problemi legati alla salvaguardia dell'integrità ambientale non impattavano in modo così significativo sull'equilibrio complessivo del Pianeta ha imposto, all'oggi, l'esigenza di tratteggiare le soluzioni che appaiono più idonee per marginalizzare la possibile contrapposizione fra le esigenze di crescita e sviluppo, da un lato, ed i principi di salubrità e sostenibilità ambientale, dall'altro[7].

2. Ambiente e Next Generation EU: breve focus

in *ambientediritto.it*, n. 2, 2021, p. 350 ss.; G. SAVARESE, *Siti contaminati. Un'analisi del procedimento di caratterizzazione e bonifica alla luce del d.l. 16 luglio 2020, n. 76*, in *ambientediritto.it*, n. 1, 2021, p. 647 ss.; A. SOLA, *Oneri di bonifica e ruolo del proprietario incolpevole: applicazione del principio "chi inquina paga" ([Nota a sentenza] T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. 1. 15 gennaio 2021, n. 47)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n. 1, 2021, p. 1 ss.; S. TATTI, *Il principio "chi inquina paga" nella disciplina in materia di bonifica di cui agli artt. 240 ss. del Codice dell'ambiente*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 7-8, 2017, 2, p. 349 ss.; L. UGOLINI-F. VANETTI, *Gli obblighi convenzionali con la P.A. superano il principio "chi inquina paga"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 1, 2017, p. 113 ss.; C. VIVANI, *Il principio '"chi inquina paga" e gli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 5, 2018, p. 1213 ss..

[7] Sulla regolazione dei mercati, si veda ampiamente: G. SCIASCIA, *La Regolazione Giuridica del Rischio Sistemico, Stabilità Finanziaria e Politiche Macroprudenziali,* Diritto dei Mercati, Collana Diretta da D. SICLARI, Milano, 2021; S.A. GREGO LUPPI, *L'Amministrazione regolatrice*, Torino, 1993; M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria amministrazione. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello*, Napoli, 2009; F. CAPRIGLIONE, A. SACCO GINEVRI, *Politica e finanza nell'Unione europea: le ragioni di un difficile incontro*, Padova, 2015; M. CENINI, *La proprietà pubblica della terra inquinata, in Studi in onore di Antonio Gambaro*, Milano, 2017, 591 ss. Cfr. A. SCALONE, *Stato, Scienza e Società in Hans Kelsen, Quaderni, Lo Stato*, Modena, 2016, p. 73 ss.; H. KELSEN, *Die Illusion der Gerechitigkeit. Eine kritische Untersuchung der Sozialphilosophie Platons*, Berkeley, 1957. Si veda, altresì, la Proposta di Direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione), consultabile su https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1b01af2a-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF.

ISSN 2036-7821

Com'è noto, il ricorso al pacchetto di *Next Generation EU* (NGEU)[8] si staglia nel novero dell'intervento dell'Unione europea anche in ambito ambientale, nell'ottica di una stagione di programmazione industriale ed economica volta a traguardare gli Stati membri verso un sistema virtuoso di politica della sostenibilità.

La *quaestio* ambientale, se così può essere qualificata, sebbene dipendente dal contesto, non può essere considerata in una cornice predefinita dato il carattere composito e multiforme che essa assume. A causa di questa natura polisemica che accompagna il termine ambiente, la teoria economica non è riuscita a chiarirne in modo univoco la portata, non essendo la medesima riconducibile alla mera analisi del sistema di scambio nei mercati. L'ambiente diviene, evidentemente, continuo paradigma di meditazione giuridica non solo sotto il profilo dell'etica e della giustizia, ma anche sotto quello dell'analisi economica[9]. Anche i finanziamenti contemplati nel PNRR[10] sono ancorati al pieno rispetto del principio del *Do Not Significant Harm*, DNSH, ovvero quello di non arrecare un danno significativo all'ambiente.

L'intenzione è la sostenibilità di investimenti legati alla transizione ecologica, in linea con l'Accordo di Parigi ed il *Green Deal* europeo, nel contesto di un sistema complessivamente volto a promuovere l'uso efficiente delle risorse, il ripristino della biodiversità e la riduzione dell'inquinamento.

Decorsi ormai decenni da quando in Europa si sancirono i primi elementi alla base di una politica comunitaria in materia di ambiente, è con il Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972 che si approntò la necessità di avviare un programma comune ambientale teso a fiancheggiare lo sviluppo industriale ed economico. Del pari, l'Atto unico europeo del 1987 rappresentò il presupposto per un disegno di politica di tutela ambientale conforme ed omogenea nell'ottica dell'applicazione dei valori primari a salvaguardia del Pianeta. Con il trattato di Maastricht 1993 e quello di Amsterdam del 1999 si è, ulteriormente, impresso un centrale ruolo alla protezione dell'ambiente. La prospettiva del cambiamento climatico si è annoverata, quindi, tra gli obiettivi più significativi del trattato di Lisbona del 2009.

---

[8] Sul punto, sia consentito un rinvio al contributo C.A. MAURO, *Il principio "chi inquina paga" nelle sfide della environmental justice*, *Giustiziacivile.com*, 25 luglio 2022, nell'aggiornamento e riformulazione offerta nel presente saggio alla luce dei recenti interventi dell'Unione europea in tema di tutela ambientale.

[9] Sul tema, si segnala la posizione di quegli Autori che qualificano l'ambiente quale vero e proprio "patrimonio multifunzionale", nell'ambito del quale è possibile rintracciare "*funzioni e servizi di carattere economico, tali che se comprati o venduti in un mercato sarebbero tutti caratterizzati da un prezzo positivo*". In termini, cfr. A. BUCCISANO, *Fiscalità ambientale tra principi comunitari e costituzionali,* in *Dir. Prat. Trib.*, n. 2 del 2016, p. 590.

[10] Il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility, RRF*) costituisce lo strumento essenziale all'interno del piano finanziario straordinario *Next Generation* EU (NGEU), approvato dal consiglio Europeo nel luglio 2020 con la finalità di garantire una rapida ripresa economica dopo la pandemia.

ISSN 2036-7821

Se non fosse che a detti obiettivi, nel dicembre 2019, la Commissione europea ha dato effettiva attuazione attraverso il noto *Green Deal*[11] europeo, nel quale figurano *target* ancora più ambiziosi, come quello di decarbonizzare l'economia dell'Unione europea entro il 2050, in linea di conformità all'accordo di Parigi[12]. L'impegno che, dunque, si è registrato in sede europea è stato significativo ed ha rinvenuto ulteriore consolidamento nell'integrazione di taluni negoziati internazionali basati sul principio della cooperazione. Tanto basta citare l'istituzione dell'Agenzia Europea dell'ambiente con la direttiva 1210/1990 della CEE, a propria volta nominata dalla direttiva CEE 933/1999.

Oggigiorno, il modo di guardare alla tutela dell'ambiente appare delinearsi in una chiave interpretativa che non consente di limitarne il raggio di indagine alla sola scienza giuridica, emergendo piuttosto l'esigenza di assicurarne una visione trasversale che, in qualche modo, coinvolga anche la filosofia e la sociologia e, ancora più in particolare, la collettività, nell'ambito di un sistema ecologico in continua evoluzione.

Si adombra - verosimilmente, anche in ragione dell'intercorsa pandemia[13] (che ha sollevato interrogativi sul modello sociale da perseguire) - un continuo proposito di riflessione[14] che presuppone un costante impegno nella ricerca di soluzioni sempre più idonee alla salvaguardia delle risorse terrestri, ciò anche nella prospettiva del loro riutilizzo.

Nella transizione ecologica si rinviene, dunque, quel punto di auspicata modernizzazione del sistema produttivo all'impronta di una diversa, e più matura, concezione della programmazione industriale e pianificazione economica.

---

[11] Il *Green Deal* europeo trasformerà l'UE in un'economia moderna, che si mostri efficace ed efficiente sotto il profilo delle risorse e che sia capace di garantire una totale assenza di emissioni nette di gas e effetto serra nel 2050 nonché una crescita economica dissociata dall'uso delle risorse. Nella Relazione speciale 2021, così si è espresso S. VIOREL, membro della Corte dei conti europea "*Per raggiungere gli obiettivi ambiziosi del Green Deal europeo con efficienza ed equità, gli inquinatori devono pagare per i danni ambientali che provocano*". "*Fino ad oggi, però, troppo spesso i contribuenti europei sono stati costretti a sostenere costi che avrebbero dovuto essere a carico di chi inquina*". Il *Green Deal* è stato adottato con Comunicazione della Commissione dell'11 marzo 2020 "*Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva*" (Com 2020, 98 final).

[12] Cfr. il documento intitolato *Lotta contro i cambiamenti climatici*, in *Note tematiche sull'Unione europea, Parlamento europeo,* G. AMANATIDIS, 09/2022, consultabile su www.europarl.europa.eu/factsheets/it.

[13] F. CAPRIGLIONE, M. SEPE, *Covid-19. What solidarity, what cohesion in the Eu? Uncertainties and fears*, in Law Econ. Yrly. Rev., v. 9, n. 1/2020, p. 4 ss. Per uno studio sui risvolti finanziari e le ripercussioni sull'economia si rinvia a Id., *La finanza Ue al tempo del coronavirus (The EU finance in the time of the coronavirus)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1/2020 e M. SEPE, *CoViD: un significativo acronimo. "Come Ovviare Virtuosamente (all') Innalzamento (del) Debito?"*, in AA.VV., *Il dopo CoViD-19: esigenza di uno sviluppo sostenibile*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, suppl. n. 5/2020.

[14] Si consiglia la lettura di un interessante articolo di J. SLOAM, *The 'Outraged Young': How Young Europeans are Reshaping the Political Landscape, in Political Insight*, Vol. 4, n. 1/ 2013, p. 4 ss.

ISSN 2036-7821

Quindi, da tutto ciò scaturisce la conferma circa la sacralità della stessa vita umana e delle materie prime che l'universo offre per il suo pieno sviluppo, in un'ottica comune e non divisiva[15].

3. Le tasse ambientali nei modelli economici

Come delineato nelle premesse, la disciplina normativa in materia di emissioni CO_2 in tema ambientale trova inquadramento nell'ambito di un più ampio sistema di regolazione, anche economica, che a livello dell'Unione europea è stato disciplinato mediante interventi in differenti ambiti operativi.

In via generale, ai sensi degli articoli 191, 192 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), trova conferma il raggio di competenze dell'Unione europea in materia di cambiamenti climatici. Il fondamento giuridico degli interventi dell'Unione europea in siffatto contesto deve, infatti, ricondursi agli artt. 191 e 192, paragrafo 1, del TFUE, nella necessità di contribuire al perseguimento della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente.

La tematica del cambiamento climatico attrae nella sua sfera operativa molteplici problemi che possono essere affrontati soltanto attraverso un'azione congiunta dell'Unione europea e dei singoli Stati membri. Il coordinamento a livello statale ed ultrastatale rappresenta, pertanto, il migliore strumento per assicurare la lotta al cambiamento climatico su larga scala. La reciproca interdipendenza di tali meccanismi si esprime nel superiore principio di sussidiarietà, essendo gli interventi nazionali ed europei improntati al comune intento di migliorare l'azione per il clima.

La ricerca delle migliori strategie per il clima è passata attraverso poliedrici interventi in ambito ambientale nella centralità della tutela e della salvaguardia terrestre. Tale percorso ha determinato la contestuale necessità di definire idonei presidi economici volti a mitigare l'effetto della propagazione degli agenti inquinanti ed a consentire una corretta produzione del ciclo industriale, con conseguente riallocazione delle relative risorse.

Nel contesto degli strumenti che nei mercati hanno favorito l'ottimale regolamentazione degli agenti inquinanti si colloca l'*emission trading*, finalizzato a ridurre i flussi CO_2. Il processo che ha condotto all'istituzione di tale modello ha originariamente trovato ingresso nell'ordinamento giuridico grazie alla Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UFCCC), a seguito della Conferenza di Rio del Janeiro del 1992[16].

Ulteriormente, con il successivo Accordo di Parigi del 2015, *ut supra* anticipato, è sorto un mercato dei c.d. diritti di emissione di CO_2, per poi svilupparsi un sistema di *emission trading* europeo con cui si è preveduta la riduzione delle emissioni

[15] M.C. NUSSBAUM. *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie,* Bologna, 2006.
[16] M. NARDINI, ul. op. cit. p. 2 ss.

ISSN 2036-7821

inquinanti. A seguito, peraltro, di tale Accordo di Parigi è sorto un mercato di vendita all'asta delle quote ETS, generando significative entrate da reinvestire per il perseguimento degli scopi ambientali europei ed internazionali.
Il sistema ETS è stato, poi, nuovamente modificato dalla direttiva 2018/410/UE, recepita dall'ordinamento giuridico a mezzo del d.lgs. 9 giugno 2020, n. 47, il quale ha a sua volta modificato e sostituito il d.lgs. 13 marzo 2013, n. 30. A ciò va, d'altro canto, aggiunta la considerazione che a seguito del d.l. n. 111 del 2019 - meglio conosciuto come d.l. clima - convertito con modificazioni dalla l. 12 dicembre 2019, n. 141, ci si è avvalsi delle somme provenienti dallo scambio dei diritti di emissione per la copertura delle misure volte alla salvaguardia del clima.
Il mercato delle emissioni è caratterizzato dalla previa determinazione di finalità di matrice ambientale, a cui consegue il rilascio di un numero limitato di permessi ad inquinare da porre in circolazione; si tratta, infatti, di permessi che possono essere oggetto di negoziazione e che vengono gestiti all'interno del sistema di *emission trading*[17].
Successivamente all'istituzione del sistema ETS è intercorsa la direttiva 2018/410/UE, di modifica della direttiva 2003/87/CE, al fine di potenziare il meccanismo di riduzione delle emissioni inquinanti, secondo le previsioni contemplate nel Quadro clima-energia 2030. E, segnatamente, a mezzo di tale direttiva sono state introdotte misure per favorire la stabilità dei prezzi delle quote di emissione circolanti, nonché per la protezione delle imprese dal c.d. fattore *carbon linkage*[18], ossia la delocalizzazione delle aziende in Paesi con un sistema di vincoli meno invasivo rispetto a quello europeo; le prescrizioni contenute nella direttiva da ultimo menzionata sono state, conseguentemente, riprodotte nell'ambito del d.lgs. 9 giugno 2020, n. 47[19].

---

[17] Cfr. Libro Verde sullo scambio delle quote di emissione di gas serra COM (2000) 87, adottato dalla Commissione europea l'8 marzo 2000, cui è conseguito il Programma europeo per il cambiamento climatico, *European change programme*.

[18] Sul tema, S.F. VERDE, G. GALDI, S. BORGHESI, J. FÜSSLER, T. JAMIESON, M. SOINI, E. WIMBERGER, L. ZHOU, *Emission trading system with different measures for carbon leakage prevention: implications for linking. Report for the Carbon Marcket Politicy Dialogue, European University Institute*, Firenze, 2021. L. SALVEMINI, *The European Union Emissions Trading system (ETS) e gli impianti di produzione di elettricità: la (discutibile) soluzione interpretativa della Corte di Giustizia dell'UE*, Federalismi, 13 gennaio 2021; ID *I principi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2019. V. JACOMETTI, *La direttiva Linking: il collegamento tra il sistema comunitario di scambio di quote di emissioni e i meccanismi flessibili del protocollo di Kyoto*, in Riv. giur. ambiente, 2005, p. 43 ss.; G. RUBAGOTTI, *Meccanismi flessibili per la lotta ai cambiamenti climatici: al via lo schema europeo di scambio dei diritti di emissione*, in Riv. giur. ambiente, p. 199 ss.; L. MONNI, *Il sistema europeo di Emission Trading. The European system of Emission Trading (EUETS),* in Ambiente e Diritto, 2006.

[19] D.lgs. 9 giugno 2020, n. 47, Attuazione della direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio, nonché adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/2392 relativo alle attività di trasporto aereo

ISSN 2036-7821

Inoltre, con il d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 2 novembre 2019, n. 128 è stata affrontata la tematica del *carbon leakage*, mediante la previsione di un fondo per la transizione energetica nei settori industriali considerati esposti al rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio. Il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio[20] ha, peraltro, sancito nella legislazione l'obiettivo della neutralità climatica in tutti i settori dell'economia entro il 2050. Tale regolamento stabilisce inoltre un impegno vincolante dell'Unione di ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 % rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

Ciò posto, il problema è emerso sotto il profilo della eterogeneità della disciplina in materia ambientale (ETS). A fronte di un numero di *partner* internazionali dell'Unione europea che adottano strumenti di politica ambientale virtuosi, tuttavia, si rinvengono esperienze meno vincolanti sul fronte regolamentare. Questa differenziazione di disciplina, quindi, determina un rischio di rilocalizzazione delle emissioni di carbonio, per motivi legati ai costi delle politiche sul clima; in conseguenza di tale fenomeno gli operatori economici trasferiscono la produzione verso altri paesi oppure le importazioni da tali paesi sostituiscono prodotti equivalenti ma a minore intensità di gas a effetto serra.

Al fine di sopperire ai rischi derivanti dalla situazione appena illustrata, il 14 luglio 2021 la Commissione europea ha presentato il pacchetto Fit for 55 (Pronti per il 55%), che contempla la proposta di tassa sul carbonio sulle importazioni, chiamato "meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere" (CBAM). Alla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere del 14 luglio del 2021 è seguita la decisione dell'8 dicembre 2021 con cui il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha approvato la proposta della Commissione europea sul meccanismo CBAM.

Il 13 dicembre 2022, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo «hanno raggiunto un accordo di natura provvisoria e condizionale» sul "meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere", per cui dal 1º ottobre 2023, gli importatori dovranno comunicare la quantità di emissioni contenute nelle merci ricevute. Uno degli obiettivi, del resto, risiede nella volontà di scongiurare la rilocalizzazione delle emissioni di CO_2.

Il CBAM riguarda le importazioni di prodotti ad alta densità di carbonio, per evitare che gli sforzi

---

e alla decisione (UE) 2015/1814 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 ottobre 2015 relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato, G.U. n. 146 del 10-06-2020.

[20] Cfr. Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999, G.U. L 243 del 9.7.2021, p. 1.

ISSN 2036-7821

di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra dell'UE siano neutralizzati dalle importazioni di prodotti fabbricati in paesi terzi, dove le politiche in materia di cambiamenti climatici sono meno ambiziose rispetto a quelle UE. La misura, al momento dell'effettiva sua operatività, contribuirà a prevenire la delocalizzazione della produzione, operando in parallelo con il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (sistema ETS dell'UE), per integrare il suo funzionamento per quanto riguarda le merci importate.
Rispetto alla proposta iniziale, conseguentemente all'Accordo del 13 dicembre 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha optato per una maggiore centralizzazione a livello UE, come nel caso del nuovo registro dei dichiaranti (importatori) CBAM. L'introduzione di un CBAM a livello dell'UE tende a favorire la creazione di un quadro comune e omogeneo per assicurare l'equivalenza tra la politica di fissazione del prezzo del carbonio applicata nel mercato interno dell'UE e la politica di fissazione del prezzo del carbonio applicata alle importazioni.
Si tratta di una misura a carattere transfrontaliero, non potendo essere affrontata in modo indipendente dagli Stati membri; infatti, in difetto di una applicazione uniforme lo stesso CBAM potrebbe determinare l'incentivazione di comportamenti opposti alla *ratio* che ne ha determinato la istituzione.
Non da ultimo, la disamina avente ad oggetto le misure di tassazione che l'ordinamento giuridico ha previsto in ambito ambientale si caratterizza anche alla luce dell'Accordo dello scorso 18 dicembre 2022 in ordine alla istituzione, a livello europeo, di dazi doganali in relazione alle importazioni più inquinanti.
La previsione di specifici dazi alle dogane si colloca nell'architettura della "costituzione economica europea", ricadendo nei principi di ordine generale quanto all'uniformità della regolazione dei mercati e delle attività economiche[21]. Da un lato, viene in rilievo l'esigenza di approntare misure idonee a garantire la salvaguardia dell'ambiente in maniera uniforme e condivisa; dall'altro lato, tale principio si interseca con le quattro libertà previste nel TFUE, quanto alla circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali[22].

[21] Per una panoramica sull'ordinamento europeo dei tributi, si rinvia a P. BORIA, *Diritto Tributario*, Torino, 2019, p. 111 ss. Con particolare riferimento alla tematica dei dazi, si v. R. ALESSI, *Monopoli fiscali, imposte di fabbricazione, dazi doganali*, Torino, 1956. G. ARDIZZONE, *Dogana e dazi doganali*, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1989, 1. ID *Presupposto del tributo e utilizzazione della merce nel diritto doganale*, Rimini, 1984. S. ARMELLA, *Diritto doganale*, Milano, 2015; ID *I dazi doganali*, in Diritto tributario internazionale, (a cura di) V. UCKMAR, Padova, 2005, p. 1023 ss. ID *Note sulla nozione di dazio doganale nella disciplina interna e internazionale*, in Riv. dir. trib., 2001, p. 27 ss. L. LOBARDI, *Manuale di tecnica doganale e commercio estero, Bruxelles*, 2002, pagg. 12 e ss. M. MARESCA, *Le tasse di effetto equivalente*, Padova, 1984. A. NICALI, *Storia delle dogane*, Trento, 2003. C. SCHEPISI, *Commento all'rt. 28 TFUE*, in Trattati dell'Unione: tra armonizzazione delle procedure doganale e verifiche semplificate, in L'Ilva, 2014. E. VARESE, *Dazi e regimi doganali nell'Unione europea*, Torino, 2013, p. 23 ss.
[22] *Cfr*. Articoli 26 (mercato interno), da 49 a 55 (diritto di stabilimento) e da 56 a 62 (servizi) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea TFUE.

ISSN 2036-7821

L'omogeneità degli strumenti economici che, invero, la stessa Unione europea sta adottando in materia si giustifica, e coordina, con l'esigenza di assicurare un mercato unico per la garanzia del confronto concorrenziale, scongiurando meccanismi che possano alternarne il libero dispiegarsi. L'istituzione, in via generale, di un mercato unico determina la necessità che ogni forma di dazio alle dogane venga previamente decisa su base UE, ponendosi in tal senso il principio espresso ai sensi dell'art. 3, punto a), del TUE quanto al divieto di introdurre vincoli economici di ostacolo alla libera circolazione dei beni e dei servizi nell'ambito commerciale europeo[23].
Quindi, è in conformità al principio che vede l'abbattimento delle barriere doganali nell'Unione europea - come valore da perseguire - che si collocano gli artt. 110, 111 e 112 del TFUE i quali prevedono, rispettivamente, il divieto di: (a) applicazione di imposizioni domestiche agli stati membri in maniera superiore a quella prevista per i prodotti nazionali; (b) introduzione di misure di ristorno di imposizioni interne superiori rispetto a quelle prevedute per i beni esportati nell'Unione europea; (c) sancire imposte differenti da quelle indirette, se non previa determinazione del Consiglio dell'Unione europea e per un determinato arco temporale[24]. Ulteriormente, agli effetti dell'art. 28 TFUE si prescrive il divieto di imporre dazi doganali o misure ad effetto equivalente alle operazioni intracomunitarie[25]. Il prospettato contesto deve essere coordinato con i principi internazionali in tema di *World trade organization*, dacché l'Unione europea è parte dell'Organizzazione mondiale del commercio a seguito della decisione del Consiglio del 22 dicembre 1994, n. 800/CE.
Con l'espressione dazio si designano le imposte indirette sulle merci che vengono riscosse a seguito della loro circolazione nei vari ambiti dei mercati. Detta categoria si distingue in dazi interni ed esterni, venendo in rilievo a seconda che se ne preveda la riscossione al momento dell'attraversamento del confine amministrativo dell'Ente di riferimento ovvero il confine politico dello stato. La forma di dazio interna, più comunemente conosciuta come di consumo, attiene ad una delle forme di finanza locale, mentre quella esterna, da indentificarsi nei c.d. diritti doganali, integra uno strumento avente ad oggetto gli scambi internazionali.
Nell'ambito dell'Accordo intercorso il 18 dicembre 2022, i dazi doganali previsti per le importazioni di agenti inquinanti assumono una declinazione riconducibile nel più ampio principio "chi inquina paga", ponendosi la relativa *ratio* in conformità all'esigenza di assicurare la riduzione delle emissioni ambientali nocive.
Differentemente dalle figure già conosciute dall'ordinamento giuridico, inoltre, il dazio doganale in esame presenta taluni caratteri di specialità rispetto agli ordinari strumenti di tassazione ambientale; oltre ad integrare uno strumento

[23] In tal senso P. BORIA, ult. op. cit. p. 118 ss.
[24] *Ibidem*.
[25] Sul punto si rimanda a C. SCHEPISI, *Commento all'art. 28 TFUE* (Libera circolazione delle merci) in A. TIZZANO (a cura di), Trattati dell'Unione europea, Milano, 2014.

ISSN 2036-7821

precedentemente sconosciuto all'ordinamento giuridico, infatti, tale strumento è volto ad accompagnare l'Unione europea verso la neutralità climatica e a garantire adeguati livelli di sostenibilità industriale dell'ambiente.
I dazi alle importazioni previsti dall'Unione europea presentano, nondimeno, natura dinamica e flessibile in funzione delle esigenze ambientali e del principio di proporzionalità della misura. D'altro canto, il meccanismo economico posto a presidio dei dazi alle dogane potrà essere rivisto allorché ricorra la necessità di adeguarne l'operatività alle nuove prospettive di mercato.
Le ragioni da ultimo illustrate sembrano conferire ai dazi doganali in oggetto un'autonomia sistematica rispetto alle imposte indirette su merci e altri beni extra-UE, trattandosi in quest'ultimo caso di strumenti tributari, come si è visto, già ampiamente disciplinati dall'ordinamento giuridico e finalizzati a colpire la circolazione della ricchezza nei mercati. Quanto detto sembra piuttosto delineare un nuovo modello economico di gestione delle criticità ambientali, tale da determinare l'abbandono dei paradigmi predefiniti della dogmatica tradizionale. Il Legislatore europeo appare orientato a perseguire gli obiettivi ambientali secondo meccanismi di matrice economica. Al fine di perseguire adeguatamente la tutela ambientale ci si orienta verso strumenti rimediali atipici ed idonei alla salvaguardia del territorio e del mercato.
Le *rationes* poste a fondamento della neutralità climatica restituiscono al diritto la funzione di disciplinare i fenomeni che si presentano nei mercati, nell'ottica di un ordoliberalismo che assicuri mediante lo Stato-regolatore il bene comune e lo sviluppo sostenibile[26].

4. La distribuzione dei costi delle emissioni nocive tra Pillars unionali ed esigenze di sharing economy

Se, da un lato, la disciplina in tema ambientale si dischiude nel dedalo delle disposizioni in materia previste, nella salvaguardia dei valori primari perseguiti; dall'altro lato, la costante integrazione del quadro normativo di riferimento sembra non favorire quell'esigenza di stabilità di sistema, soprattutto sul fronte della certezza dei costi del ciclo produttivo.
Alla luce dei recenti interventi del Parlamento e del Consiglio dell'Unione europea dello scorso 18 dicembre 2022, sembra adombrarsi un'idea di regolazione improntata a criteri di ripartizione dei costi dell'inquinamento, nell'ambito di una macro-area ecologista, eretta a principio cardine dell'intero sistema.
La previsione di dazi doganali sembra orientata a garantire la presenza nei mercati di operatori idonei ad assicurare la preservazione dell'ambiente, attraverso la previsione di strumenti di politica economica che traspongono il costo del fattore

[26] Sul tema, si veda B. CELATI, op. cit., p. 271 ss.

ISSN 2036-7821

inquinante a carico dell'operatore commerciale. Si registra l'introduzione di un innovativo regime di regolazione del mercato concorrenziale, in cui l'applicazione dei dazi alle importazioni sulle emissioni CO_2 favorisce il mantenimento nel mercato di soggetti virtuosi.

Nello stesso PNRR sono previste significative risorse per il perseguimento dei fini bioclimatici, indirizzando gli stanziamenti pubblici in favore degli attuatori per il perseguimento degli obiettivi di pubblico interesse. Viene, dunque, in rilievo l'innovativo concetto di *circular economy*, anche nella declinazione del riuso, del risanamento e del recupero dell'esistente.

Lo strumento per superare le originarie problematiche intercorse a livello ambientale passa attraverso una pianificazione economica ed una programmazione industriale in grado di scongiurare la riproposizione delle criticità storicamente verificatesi.

La pianificazione economica assurge a modello di programmazione territoriale idoneo a traguardare il sistema verso livelli minimi di inquinamento, nella necessità di assicurare la ripresa del ciclo economico con l'ammodernamento e l'efficientamento delle reti produttive; ciò a comprova del superamento delle teorie economiche *Keynesiane*, essendo l'attuale logica della politica dell'UE legata alla virtuosità degli operatori, quale criterio - o, meglio, "bussola" - per il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Stando agli orientamenti contemplati nel *Reviving and restructuring the corporate sector post-covid*, emerge la necessità di favorire il bene comune attraverso una politica degli investimenti che prediliga la selezione del soggetto attuatore maggiormente idoneo allo scopo. Tanto emerge anche alla luce del Rapporto del G30, dove la conferma del ruolo assunto dal partenariato pubblico-privato restituisce al mercato quella sinergia necessaria al fine del perseguimento del bene comune.

Se, dunque, nell'archetipo del *fair play* concorrenziale si coglie lo strumento per il monitoraggio dell'efficiente impego delle risorse stanziate affinché "*la crescita arriverebbe e diventerebbe il fattore decisivo per la sostenibilità del debito*"[27], ad un tempo, si attribuisce rilevanza agli strumenti di compartecipazione pubblico-privato (alla stregua di una *governance* integrata).

Dunque, il dazio non costituisce soltanto lo strumento d'incentivazione verso l'adeguamento del ciclo industriale alla salvaguardia dell'ambiente e alla maggiore virtuosità produttiva; esso rappresenta, soprattutto, una forma indiretta di compartecipazione al costo dell'inquinamento del sistema bioclimatico. Ciò, del resto, anche al fine di non favorire mercati "paralleli" dell'inquinamento[28], in

[27] M. DRAGHI, *Rapporto del G30, in Alberto Quadrio Curzio, La rotta tracciata da Mario Draghi*, consultabile su:*https://www.lincei.it/sites/default/files/documenti/Articles/85_La_rotta_tracciata_da_Mario_Draghi.pdf*

[28] Cfr. F. MOLICA, La concorrenza dei Pnrr apre il dibattito sul futuro dei fondi strutturali europei, 9 febbraio 2022, consultabile su: https://www.ilsole24ore.com/art/la-concorrenza-pnrr-apre-dibattito-futuro-fondi-strutturali-europei-AEtzl3CB.

ISSN 2036-7821

conformità alle guarentigie anche Costituzionali cristallizzate dalla riforma degli articoli 9 e 41 Cost.
Non a caso, nello stesso Piano nazionale di ripresa e di resilienza (PNRR) è lo stesso legislatore eurounitario a perseguire il concetto di *environmental justice* nella declinazione della *circular economy.*
È, infatti, all'effettiva realizzazione delle riforme sistematiche previste nel Piano - tra cui, infatti, si registra la concorrenza, l'efficientamento energetico, la digitalizzazione, l'elettrificazione delle reti trasportistiche e infrastrutturali - che si ancorano gli stanziamenti economici previsti. Sembra svilupparsi un concetto di politica economica inscindibilmente connesso con la possibilità, o meglio la necessità, di far sì che l'idea di una economia circolare[29] possa radicarsi, e perciò tradursi, in una vera e propria teoria istituzionale per una regolazione della ripartizione dei costi e dei rischi economici delle attività industriali.

5. Riflessioni conclusive

I criteri di ripresa e resilienza capisaldi del PNRR rappresentano, invero, un'indubbia opportunità per accedere a finanziamenti per il complessivo rilancio dell'intera economia. Tutto ciò presuppone che venga assicurata la tutela e l'integrità ambientale, quale valore fondante dell'azione dell'Unione europea nel perseguimento dei principi fondamentali e per garantire uno sviluppo che possa dirsi attivo e non erosivo delle risorse territoriali.
Al fine di assicurare che le aspettative poste a presidio degli strumenti dell'intervento pubblico UE nell'economia siano confermate - e possa, dunque, assistersi ad una vera e propria rivoluzione ecologica - si profila utile sensibilizzare i percorsi di sviluppo economico-industriale all'impronta dei valori sociali dell'impresa (*sharing economy*), traguardandone gli sviluppi verso l'auspicata sostenibilità ambientale.
Si apprezza l'esigenza di garantire un'effettiva partecipazione tanto dell'operatore pubblico che di quello privato nella ripartizione dei costi derivanti dalle emissioni ETS. Sembra prefigurarsi un nuovo paradigma di regolazione ambientale che intende coniugare l'efficienza economica - a cui si accompagna la crescita e lo sviluppo - e tutela ambientale, quali elementi allo stesso tempo coinvolti.
La politica ambientale dell'Unione europea ha l'obiettivo di assicurare che tutti i cittadini dell'UE vivano in un ambiente sano ed in cui le risorse naturali siano gestite in modo sostenibile e la biodiversità risulti protetta, registrandosi l'intendimento di diminuire progressivamente le emissioni inquinanti nell'atmosfera[30].

[29] Per un esempio concreto di circolarità si rimanda a G. LOMBARDINI, *Visioni della sostenibilità. Politiche ambientali e strumenti di valutazione*, Milano, 2016, p. 194.
[30] Si rinvia al Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020, "*Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta*", paragrafo 3 dell'allegato alla decisione 1386/2013/UE.

ISSN 2036-7821

Del resto, il principio "chi inquina paga", coerentemente con la necessità di fornire un corretto e puntuale quadro normativo ancor prima di entrare a far parte della sistematizzazione normativa del TFUE, era già declinato nel Primo Programma d'Azione Ambientale della Comunità Europea (1973 -1976) e nella Dichiarazione della Conferenza di *Rio de Janeiro* su ambiente e Sviluppo (1992). La stessa Corte dei Conti europea ha, sul punto, espresso l'intendimento, "*che l'inquinatore debba sostenere i costi dell'inquinamento causato (…)*" ed a fronte, invece, della scarsa attitudine del sistema a garantire siffatto risultato[31].

Ulteriormente, nella recente introduzione del principio di salvaguardia dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità nella Costituzione italiana si conferma un passo significativo nella delineata direzione. Quanto detto, nel riconoscimento del ruolo dell'uomo rispetto agli stessi "diritti della natura", negli effetti della programmazione ambientale (tutelata)[32].

È in questo senso che forse l'idea di giustizia sociale - di cui appare espressione la politica dell'Unione europea del 18 dicembre 2022 - è confermata nell'applicazione dei nuovi dazi all'importazione per le emissioni ETS, profilandosi un'idea di cambiamento anzitutto culturale, nell'effettiva affermazione del diritto-dovere alla compartecipazione dei costi degli elementi inquinanti[33].

D'altro canto, la previsione di specifici dazi alle importazioni inquinanti disvela la centralità del ruolo della regolazione in materia prevista, nell'ottica dell'ammodernamento di essa verso il raggiungimento degli obiettivi del 2050[34]. Il concetto della sostenibilità si accompagna, come si è visto, a quello dell'idoneità dell'operatore economico che agisce nel mercato, a cui si richiede un intervento aggiuntivo in termini di costi alle importazioni, anche in termini di *sharing economy.*

Il dazio assume rilevanza per l'accesso ad un mercato concorrenziale improntato ai superiori principi della salvaguardia dell'ambiente e, per tale ragione, riservato e regolato anche sul fronte dell'ingresso a mercati strategici del sistema economico. Restando ancora inespresso, tuttavia, il giudizio circa l'effettiva compatibilità di siffatti strumenti rispetto ai presidi già esistenti e, quindi, alla sostenibilità di tali prelievi finanziari. Sono, infatti, ancora incerti i riflessi che tutto ciò potrebbe determinare in termini di potenziale inasprimento delle voci tariffarie applicate, anche nei riflessi dell'utente finale.

---

[31] Corte dei Conti Europea, *Relazione speciale. Il principio "chi inquina paga" non è uniformemente applicato nelle diverse politiche e misure dell'UE*, 2021.

[32] F. CIARAMELLI, Prefazione, in R. FERRARO DI SILVI E CASTIGLIANE, *A misura d'ambiente. Perché l'uomo non è al centro dell'universo*, Roma, 2021, 5.

[33] Cfr. I. VISCO, *Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia, Eurosistema, Relazione annuale*, 31 maggio 2022, p. 21 ss., disponibile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/.

[34] Si parla di "*adeguati principi per verificare l'evoluzione dei rischi climatici, indicare standard contabili per la divulgazione di informazioni sulle emissioni di carbonio, sviluppare raccomandazioni sugli approcci di regolamentazione e di supervisione*", cfr. *op. ult. cit.*, 22.

ISSN 2036-7821

In questo contesto appare interessante notare come, nell'ambito dell'ordinamento anglosassone, il ricorso al sistema meglio conosciuto come Totex[35] - che consente di ampliare la portata degli incentivi ammessi dallo Stato in favore degli operatori economici - consente un adeguato monitoraggio del mercato (soprattutto sul versante tariffario) attraverso la previa verifica con gli *stakeholder* del *business plan* aziendale. Per rendere, invero, più trasparenti i criteri di determinazione delle singole voci tariffarie, la stessa Authority di settore, a fronte del riconoscimento dell'incentivo, effettua una disamina del *business plan* aziendale. Talché, a fronte della maggiore *vis espansiva* degli investimenti, l'organo di controllo contempla a carico dell'impresa lo *sharing* dei benefici aziendali, prevedendo il contenimento del prezzo del servizio in favore del consumatore finale; tutto ciò integra un nuovo concetto di un'economia collaborativa[36] che presuppone un dialogo costante con il mercato e con gli operatori che ivi agiscono.
Di qui, si prospetta una nuova era della finanza e dei mercati regolati con tributi posti all'ingresso dei settori produttivi ancora tutta da sperimentare.

[35] Detto modello, sorto a far data dal 2010 ed applicato dalla società Ofgem (che, infatti, nel Regno Unito provvede al controllo dei prezzi nei comparti dell'energia, idrico e del gas), risulta caratterizzato dalla centralità dell'Authority nella regolamentazione del mercato dei servizi, a cui viene affidato il compito di monitorare l'andamento dei prezzi delle *utilities* degli operatori economici ammessi agli incentivi dello Stato.

[36] In materia, cfr. G. RAIMONDI, *Mercati, utility: arriva il sistema Totex. Le valutazioni degli analisti, Mercati, 5 luglio 2021,* consultabile su: https://www.bluerating.com/mercati/734296/mercati-utility-arriva-il-sistema-totex-le-valutazioni-degli-analisti.

ISSN 2036-7821