



Dipartimento
di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

Le tasse ambientali: L'esperienza italiana nel contesto europeo

Prof.ssa Roberta De Santis

RELATORE

Vincenzo Carotenuto Matr. 223181

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020

INDICE

INTRODUZIONE	3
1. <i>Green Tax</i> : definizione e inquadramento teorico	5
1.1. <i>Green Tax</i> : problemi definitivi e principali riferimenti teorici	5
1.2. Costi e benefici delle tasse ambientali	12
2. Le tasse ambientali nell'Unione Europea	17
2.1. Le principali policy europee per l'ambiente e la riforma fiscale ambientale (ETR)	17
2.2. Il <i>Green Deal</i> europeo	22
2.3. Le <i>Green Tax</i> nel contesto internazionale e in Europa.	24
3. Le <i>Green Tax</i> in Italia	30
3.1. La politica ambientale italiana: analisi del codice dell'ambiente	30
3.2. <i>Green economy</i> in Italia: il contesto di policy	35
3.3. Il sistema di fiscalità ambientale	40
CONCLUSIONI	44
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	46
APPENDICE	48

Introduzione

L'esperienza maturata nel corso dei secoli dimostra come ogni fase generazionale sia caratterizzata da un'evoluzione sociale, economica, politica e culturale che porta con sé inevitabili cambiamenti. Questi ultimi sono costantemente influenzati dal contesto ambientale nel quale si manifestano, anch'esso a sua volta influenzato dal progresso. Si crea, quindi, un circolo virtuoso di causa ed effetto in cui l'ambiente è sempre il perno centrale. L'ambiente, infatti, non è solo un insieme di cose viventi e non ma è anche un bene comune messo a disposizione dell'uomo per sfruttare le risorse necessarie ai fini della sopravvivenza sulla Terra. Queste risorse, però, non sono illimitate ed un loro utilizzo improprio può determinare danni ingenti all'intera società. Per questo motivo e per il fatto che attualmente l'ambiente in cui viviamo è esposto a sollecitazioni sempre più considerevoli a causa delle emissioni inquinanti e dei prodotti chimici altamente dannosi, si presenta la necessità di ricorrere a strumenti di policy efficaci per il conseguimento degli scopi di protezione ambientale.

Tra questi strumenti un ruolo di primo piano è ricoperto da quelli tributari, in particolare dalle tasse ambientali che hanno le potenzialità per creare un ambiente più forte, trasparente e sicuro in modo da creare una sana opportunità di profitto per gli individui e le imprese.

Lo scopo del presente elaborato è quello di valutare questa tipologia di strumenti mettendone in risalto gli aspetti positivi e negativi, le modalità con cui si sono evoluti nel corso degli anni e il contesto di riferimento.

L'elaborato si struttura nel seguente modo. Nel primo capitolo l'analisi si concentrerà sulle diverse concezioni dell'ambiente, antropocentrica, eco-centrica, pluralista e monista, ognuna delle quali considera l'ambiente un interesse degli individui da tutelare. Per questa finalità verranno analizzati i principali strumenti di politica ambientale per poi concentrarsi sulle tasse ambientali, classificate in tre grandi macro-categorie, individuando i vantaggi e svantaggi e le modalità per un loro impiego efficiente.

La trattazione prosegue con il secondo capitolo nel quale l'oggetto di analisi sarà il contesto internazionale, in particolare l'Unione Europea, con specifica attenzione sui temi della *green economy*. Saranno studiate le varie iniziative politiche ed economiche, tra cui l'ETR e il *Green Deal*, indicando le modalità d'intervento dell'UE per la tutela dell'ambiente. Infine, saranno descritte le principali *green Tax* applicate in ambito europeo e internazionale, dalle più antiche

alle più innovative, come la tassa sugli NO_x, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, la tassa sullo smaltimento dei rifiuti e la *Carbon Tax*.

Nell'ultimo capitolo, il terzo, sarà approfondita la politica ambientale del nostro Paese con un iniziale excursus storico del problema ambientale fino ai giorni nostri, individuando i principi di base per la protezione ambientale attualmente vigenti in Italia. Segue l'analisi del più grande Codice normativo per la gestione e tutela ambientale italiana, il Testo Unico Ambientale. In conclusione, verrà descritto il percorso a tappe che l'Italia si impegna a seguire per raggiungere un'economia più 'green' e le imposte ambientali italiane più diffuse ai fini della salvaguardia non solo ambientale e sociale ma anche economica.

Capitolo 1

Green Tax: definizione e inquadramento teorico

Green tax: problemi definatori e principali riferimenti teorici.

L'ambiente è un bene giuridico unitario con interesse di rilievo costituzionale primario disciplinato dal diritto dell'ambiente, ovvero una branca specialistica del diritto che racchiude l'insieme di norme a difesa dell'ambiente e delle risorse naturali. Si tratta, però, di un concetto di per sé di incerta definizione, infatti le diverse teorie giuridiche non combaciano tra di loro e definiscono l'ambiente in maniera diversa.

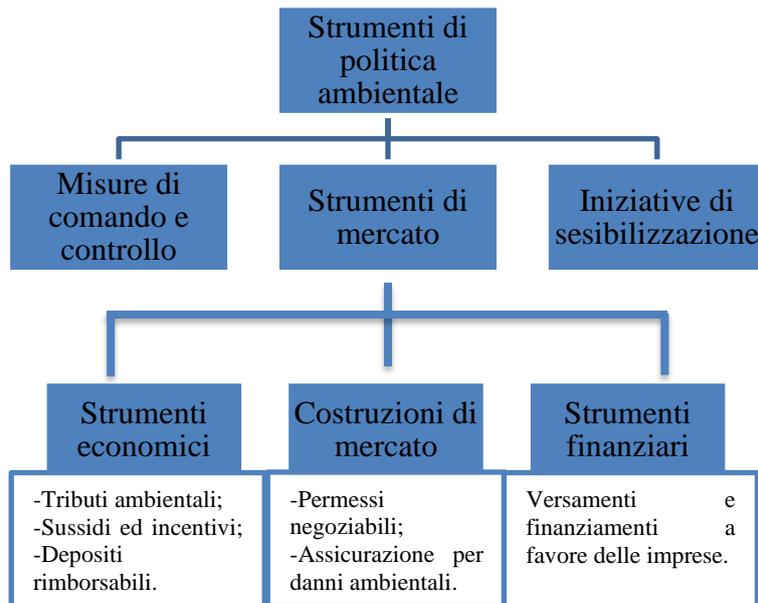
Per molti anni, fino agli inizi del nuovo secolo, si aveva una concezione antropocentrica dell'ambiente che pone l'uomo al suo centro creando un rapporto di interdipendenza tra il bene ambiente e i beni come la vita e la salute umana. Questa concezione si contrappone a quella eco-centrica secondo cui l'ambiente merita tutela a prescindere dal suo legame con l'uomo. Un'altra distinzione attiene coloro che ritengono l'ambiente non univoco e lo caratterizzano in ambiente culturale, per la tutela dei beni paesaggistici e culturali; ambiente ecologico, per la tutela dagli inquinamenti; ambiente urbanistico, relativo al governo del territorio. Questa teoria, definita pluralista, è sostenuta da molti giuristi i quali hanno istituito norme specifiche per i singoli settori ed elementi dell'ambiente (suolo, acqua, aria). L'altra teoria, definita monista, promuove la costituzione di norme finalizzate a tutelare l'ambiente circostante e non il singolo bene di riferimento, in modo da prevenire il danno che un bene sottostante può cagionare all'ambiente. A prescindere dalle diverse definizioni, l'ambiente è sia un bene giuridico che un bene collettivo che va tutelato nell'interesse generale di tutti gli individui.

Per determinare e ottimizzare lo stato di salute del nostro ambiente, le politiche ricoprono un compito di primo piano. Con il termine politica economica intendiamo la disciplina delle scienze economiche che si concentra sull'analisi specifica dell'intervento dello Stato nel sistema economico per il perseguimento di un determinato obiettivo. La politica ambientale, invece, indica gli strumenti di policy delle politiche economiche relativi ai problemi ambientali, ovvero l'insieme degli interventi pubblici o privati per controllare, limitare e se possibile evitare, i comportamenti dell'uomo che hanno implicazioni negative sul funzionamento dell'ambiente, come l'emissione di sostanze nocive, l'inquinamento, l'utilizzo inappropriato delle risorse naturali sempre meno fruibili e di scarsa qualità¹.

¹ Lewanski R., Governare l'ambiente, 1997

Non esiste un singolo strumento di politica ambientale che fornisce un'immediata soluzione al manifestarsi di un problema, infatti gli strumenti a disposizione per raggiungere l'obiettivo di migliorare la qualità dell'ambiente possono essere raggruppati in tre gruppi principali.

Figura 1: Strumenti di politica ambientale.



Gli strumenti di regolamentazione tradizionale, o anche misure di comando e controllo, sono quelli dedicati alla prevenzione delle attività e dei comportamenti dell'uomo dannosi per l'ambiente, tramite la definizione di standard specifici da rispettare e prevedendo successive attività di controllo. Tuttavia, si tratta di misure che comportano periodi di tempo lunghi, spese significative per la raccolta di informazioni, l'intervento di individui con capacità tecniche distintive e i risultati non sono sempre quelli desiderati. Per questi motivi oggi si tende a privilegiare gli strumenti di mercato che hanno dimostrato maggiore efficacia ed efficienza e un maggior stimolo all'innovazione dato che il soggetto non ha bisogno di raggiungere un limite prestabilito per ottenere un vantaggio, infatti negli strumenti economici, come le *Green Tax*, la tassa è stabilita sulla base della lesione a cui l'ambiente è sottoposto in modo da incentivare comportamenti più eco-sostenibili dato che 'chi meno inquina, meno paga'.

Esaminiamo in breve le principali misure di regolamentazione.

Tabella 1: Le misure di comando e controllo.

Strumenti	Caratteristiche
Programmazione	È un'attività realizzata all'interno di ogni paese in attuazione di un programma comunitario. In Europa sono stati sette i programmi di azione comunitaria dal 1973 al 2020 e oggi si lavora all'ottavo. Consiste nella definizione di strumenti, modalità e standard che ogni paese deve rispettare nell'attuazione della politica ambientale per evitare che i progetti di tutela dell'ambiente dei singoli paesi siano diversi tra loro, ad esempio l'obbligo di utilizzare un materiale invece che un altro.
Pianificazione	È simile alla programmazione ma prevede l'individuazione di limiti e restrizioni per l'impiego delle risorse ambientali sempre in attuazione di un piano comunitario, ad esempio livelli di emissioni di gas a effetto serra prestabiliti o divieto di utilizzo di alcune sostanze tossiche.
Autorizzazione	Quasi tutte le attività hanno delle conseguenze ambientali, per questo motivo prima del loro svolgimento è richiesta un'autorizzazione, ovvero un atto che giustifica una determinata attività. Un esempio è la valutazione d'impatto ambientale, o VIA, ovvero un'autorizzazione rilasciata solo se l'impatto di un'attività sull'ambiente e l'uomo rispetti i limiti stabiliti dalla legge. Oppure la recente autorizzazione unica ambientale introdotta nel 2012, ovvero uno strumento di semplificazione che unisce più autorizzazioni ambientali in una sola autorizzazione.
Accordi ambientali volontari	Sono accordi di natura volontaria tra impresa e Pubblica Amministrazione che definiscono impegni reciproci e linee guida da seguire. Due esempi sono: l'EMAS (<i>Eco Management and Audit Scheme</i>), ossia una certificazione con cui l'impresa dimostra la sua sostenibilità tramite il rispetto di principi che adeguano i processi aziendali alla tutela ambientale; l'Ecolabel, ovvero un marchio europeo che accerta la sostenibilità dei prodotti di largo consumo.

Gli strumenti di mercato, invece, sono sorti cronologicamente dopo le misure sopra descritte in quanto, per via delle difficoltà riscontrate nella loro applicazione, risultava indispensabile affiancarli a misure impostate su principi del tutto diversi. Infatti, mentre gli strumenti di regolamentazione si basano sulla cautela e prevenzione tramite l'istituzione di standard per le risorse e l'inquinamento, gli strumenti di mercato privilegiano l'applicazione del concetto 'chi inquina paga' stabilendo prezzi più elevati per le risorse ambientali a seconda della loro rilevanza, spronando così l'individuo ad un loro utilizzo più razionale. Una prima classificazione degli strumenti economici disponibili per la politica ambientale è stata fornita dall'OCSE e spiegata in maniera più dettagliata da Opschoor e Vos (1989), in cui è possibile individuare cinque categorie²: oneri, sussidi, sistemi di rimborso dei depositi, creazione di mercato e incentivi per l'applicazione finanziaria. Questa struttura è stata poi ripresa e organizzata come illustrato nella figura 1.

² Opschoor et al., *Economic Instruments for Environmental Protection*, 1989.

Analizziamo questi strumenti in breve.

Tabella 2: Gli strumenti di mercato.

Strumenti	Caratteristiche
Tariffe ambientali	La tassazione ecologica prevede un'imposta sulle attività e sui comportamenti nocivi per l'ambiente trasferendo sull'utilizzatore il costo di protezione dell'ambiente. A differenza delle altre tasse, la <i>Green Tax</i> non è distorsiva ma solo nel momento in cui il gettito recuperato viene utilizzato per il benessere sociale e per la tutela dell'ambiente da pratiche dannose.
Sussidi ed incentivi	Poiché l'interesse generale non è solo far pagare chi inquina ma anche stimolare il sistema produttivo a rispettare le regole ambientali, questi strumenti di incentivazione hanno lo scopo di aiutare e facilitare coloro che svolgono attività benefiche per l'ambiente, ad esempio con sgravi fiscali oppure contributi a tassi agevolati.
Depositi rimborsabili	Nasce dall'integrazione dei due strumenti precedenti e consiste nel versamento di una somma di denaro, stabilita in base al danno potenziale cagionato dal prodotto che si intende utilizzare, come cauzione per l'impiego di un prodotto in un processo produttivo rischioso per l'ambiente. Se il prodotto è restituito nelle stesse condizioni iniziali, la somma sarà riconsegnata altrimenti si restituirà una somma inferiore a seconda del danno cagionato all'ambiente.
Permessi negoziabili	Sono autorizzazioni che consentono a terzi di inquinare ma soltanto fino a una determinata quantità stabilita dalla normativa, diversa in ogni Stato, a seconda del settore di riferimento. Funzionano con una logica di mercato in quanto chi ha intenzione di inquinare dovrà acquistare il permesso sul mercato che avrà un prezzo più alto se la domanda aumenta e senza il permesso non può svolgere quell'attività dannosa per l'ambiente. Ad esempio il rilascio del diritto di emissione di gas nocivi.
Assicurazione per danni ambientali	Si tratta di una polizza assicurativa stipulata da chi svolge un'attività rischiosa per l'ambiente in modo da coprire i costi da sostenere in seguito ad un possibile incidente; in questo modo è possibile trasferire l'onere dall'azienda ad un altro soggetto, l'assicurazione, attraverso il pagamento di un premio periodico.
Finanziamenti	Si intende la categoria di strumenti finanziari che aiutano le imprese e i consumatori ad effettuare investimenti e a svolgere attività che contribuiscono alla prosperità ambientale. Ad esempio i derivati climatici utilizzati soprattutto nel campo agricolo.

A differenza delle Regolamentazione tradizionale e degli strumenti di mercato, le iniziative di sensibilizzazione agiscono sul buon senso del soggetto che inquina, tramite incontri collettivi in luoghi di aggregazione, campagne di comunicazione oppure promozione della raccolta differenziata e del riciclo.

Esaminati i vari strumenti a disposizione della politica ambientale per incentivare individui e imprese al rispetto delle leggi e dei regolamenti relativi alle questioni ambientali, ci concentriamo sui tributi ambientali che necessitano di uno studio più approfondito essendo, tra i vari strumenti di mercato sopra descritti, il principale metodo di internalizzazione dei costi ambientali. La *Green Tax*, tassa verde, anche nota come ecotassa, ossia l'abbreviazione di tassa ecologica, definisce la tassa pagata dai consumatori per l'utilizzo di quei prodotti o servizi che non rispettano l'ambiente, la cui intenzione è quella di compensare l'impatto ambientale negativo. Questa tassa è stata definita uno strumento economico in quanto è in grado di influenzare le decisioni economiche delle imprese e dei singoli individui, in aggiunta è anche uno 'strumento indiretto' di intervento in ambito ambientale, in quanto il suo scopo è imporre un pagamento in relazione alle risorse impiegate o alle attività svolte e al corrispondente livello

di inquinamento. Dunque l'introduzione delle tasse ambientali permette un aggravamento dei costi sostenuti da chi compie attività che danneggiano l'ambiente, con la conseguente riduzione dell'inquinamento e dell'impiego di risorse naturali scarse, concretizzando l'espressione 'chi inquina paga'. La tassazione ambientale differisce dalla fiscalità generale per il principio guida sottostante, infatti il gettito recuperato viene utilizzato sia per stimolare il comportamento degli individui verso un fine sociale di incremento del benessere, sia per disincentivare ogni tipo di processo o prodotto lesivo dell'ambiente. In tal modo il soggetto che sostiene il pagamento è consapevole di contribuire alla prosperità collettiva e la tassa ambientale non diventa distorsiva, anzi risulta efficace nel generare effetti ambientali positivi.

Il concetto di *Green Tax* ha avuto un iniziale sviluppo economico nel lontano 1920, quando l'economista inglese Arthur Cecil Pigou, pioniere dell'economia del benessere, pubblicò la sua opera più influente: *The Economics of Welfare*. In esso, Pigou ha sviluppato il concetto di esternalità ovvero l'effetto dell'azione di un soggetto economico sul benessere di altri soggetti non direttamente coinvolti, effetto che può essere dannoso (esternalità negativa) oppure benefico (esternalità positiva). Egli sostiene che le esternalità negative dovrebbero essere compensate da un'imposta, si parla infatti di 'imposte pigouviane' in suo onore, come strumento per correggere le esternalità negative, mentre le esternalità positive dovrebbero essere compensate da un sussidio³.

La nozione è stata poi ripresa negli anni '60 del secolo scorso, periodo in cui l'ambiente iniziò ad attirare una maggior attenzione e la letteratura economica iniziò a trattare ampiamente le esternalità ambientali, infatti gli economisti si sono interessati al controllo dell'inquinamento tramite incentivi basati sul mercato e, in particolare negli anni '60 e '70, la letteratura economica ha affrontato il lungo dibattito tra l'utilizzo delle tasse ambientali e il ricorso all'approccio regolamentare. Quest'ultimo prevalse. All'epoca gli ambientalisti e gli economisti in generale tendevano ad essere ostili nei confronti delle tasse ambientali. Tuttavia, il movimento ambientalista è stato per lungo tempo un fenomeno esclusivo e ristretto. In particolare K. Boulding in un importante saggio (1966) scrive di una nuova economia ambientale che prevede tasse sull'esaurimento delle risorse, sulla produzione di energia e materie prime. Egli distingue tra due economie: 'cowboy' e 'spaceman'. La prima è caratterizzata da risorse illimitate, quando il luogo esaurisce le proprie risorse basta esplorare per trovarne un altro; la seconda sostiene che la terra è un'unica nave spaziale con limiti per l'estrazione e l'inquinamento. Il pensiero di Boulding è stato accolto positivamente ma solo di

³ Pigou, *The Economics of Welfare*, 1920.

recente è riemersa la discussione sull'uso più ampio degli strumenti economici nella politica ambientale⁴. L'ambientalismo si diffonde come fenomeno di massa negli Stati Uniti quando il 22 aprile del 1970 viene proclamato l'*Earth Day*, mentre in Europa si diffonde come fenomeno politico qualche anno più tardi con la nascita di veri e propri soggetti politici denominati partiti 'verdi' che affiancano i partiti tradizionali. Con il trascorrere degli anni, il disegno mentale del concetto di tassa ambientale inizia a prendere forma, grazie anche al contributo di Zahra e Pearce (1989), che la considerano come la forma concettuale più semplice di incentivo basato sul mercato⁵. La società inizia prendersi cura del proprio benessere e subito ci si rende conto dell'importanza dei beni ambientali come l'aria e l'acqua pulita. Si tratta di beni che non vengono scambiati nei mercati non regolamentati, vuol dire che sono beni senza prezzo e di conseguenza senza incentivi per l'economia nel loro utilizzo. Sono due i concetti da collegare a questo ragionamento: la non escludibilità di questi beni, che li rende impossibile da razionare tramite il sistema dei prezzi; la non rivalità, l'utilizzo di questi beni da parte di un individuo non preclude la possibilità di utilizzo da parte di altre persone per cui il costo marginale per la fornitura ad un individuo aggiuntivo è zero. Queste due caratteristiche distinguono un bene pubblico dagli altri beni e lo Stato spesso impone delle tasse da pagare per coloro che usufruiscono dei beni forniti dal settore pubblico. Già dal secolo scorso si diffuse l'idea di fornire beni pubblici globali per garantire un ambiente più pulito e cercare di risolvere il problema delle esternalità. Una Teoria a riguardo è quella di Coase, secondo cui i privati, senza l'aiuto dello Stato, sono in grado rimediare a tale problema allocando le risorse in maniera ottimale; questa teoria però opera solo in assenza di costi di transazione e con un numero limitato di persone coinvolte. Per questo motivo una soluzione pubblica risulterebbe di maggiore efficacia per internalizzare le esternalità. L'inquinamento, in questo contesto, può essere visto come un'esternalità. Questo implica che intervenire per creare un 'mercato' dell'aria o dell'acqua pulita, tramite diritti sull'ambiente oppure tasse e sussidi, è la soluzione migliore per interiorizzare i costi negativi ed evitare un fallimento dei suddetti 'mercati' che porterebbe all'inquinamento.

Dopo questa disamina sul percorso evolutivo ambientale, se volessimo tracciare una linea del tempo, potremmo sicuramente dire che il problema ambientale e l'analisi di una possibile soluzione ha avuto il suo picco negli anni '70, un primo declino durante gli anni '80, per poi subire una nuova impennata subito dopo la grave crisi finanziaria del periodo successivo e un nuovo calo alla fine degli anni '90.

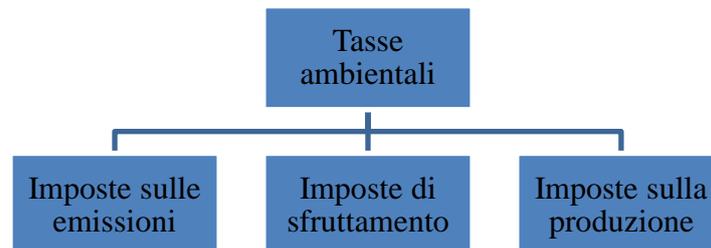
⁴ Boulding, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, 1966

⁵ Zahra et al., *Boards of Directors and Corporate Financial Performance: A Review and Integrative Model*, 1989.

Il consolidamento delle tasse ambientali come noi oggi le conosciamo e come strumento di politica ambientale è avvenuto durante gli anni '90, periodo di notevole progresso per le associazioni ambientaliste. In generale, gli ambientalisti e il loro pensiero hanno influenzato duramente numerosi paesi ad ogni livello di policy sia nazionale che internazionale, contribuendo a limitare, rinviare o eliminare iniziative con ripercussioni nocive sull'ambiente. L'ordine del giorno per l'azione economica internazionale e governativa del periodo in questione è rappresentato dallo scritto di David W. Pearce (1991) che ha posto l'attenzione sulle minacce ambientali globali, prendendo in considerazione non solo le risorse comuni come il clima, l'ozono e la biodiversità ma anche tutti i problemi legati al riscaldamento globale, al deterioramento ambientale nel Terzo mondo, alle foreste pluviali, alla popolazione, all'equità. Ciò dimostra la mancanza di coerenza nell'applicare l'analisi economica soltanto ai problemi ambientali nazionali ma è indispensabile attuarla anche alle emergenze mondiali spronando il ricorso ai metodi idonei al risanamento globale⁶.

Risale al 1994 la principale suddivisione delle tasse ambientali in tre gruppi di imposte a seconda dell'input o dell'output osservato, grazie al lavoro di Turner, Pearce e Bateman⁷.

Figura 2: Tassazione ambientale.



Nel primo gruppo ricadono tutti i tipi di imposte che sanzionano le emissioni di sostanze nocive nell'ambiente (nell'aria, acqua e suolo) e anche l'emissione di suoni e rumori dannosi. L'ammontare di questa tipologia di imposta varia a seconda del livello di emissione raggiunto e del danno cagionato.

Nel secondo gruppo le imposte considerate sono diverse in quanto non sono necessariamente collegate al costo relativo al danno cagionato ma l'intento è quello di reimpiegare il gettito per la copertura dei costi necessari allo smaltimento dei rifiuti, al recupero di attività dannose e alla gestione di contesti danneggiati.

Nel terzo e ultimo gruppo rientrano le imposte sui processi produttivi o i prodotti deleteri all'ambiente e il valore dell'imposta è commisurato al danno causato dal prodotto stesso.

⁶ David W. Pearce, *Blueprint 2: Greening the World Economy*, 1991

⁷ Turner K. et al., *Environmental economics: an elementary introduction*, 1994

Ovviamente esistono tributi non presenti in questa classificazione ma è essenziale che la base imponibile sia un'unità fisica correlata ad un impatto negativo sull'ambiente per far parte del novero delle tasse ambientali.

1.2 Costi e benefici delle tasse ambientali.

L'evoluzione delle tasse ambientali descritta nel paragrafo 1.1 e il fatto di rappresentare uno strumento attualmente utilizzato dalla maggior parte dei paesi industrializzati, permette di affermare come questi tributi siano uno dei migliori metodi per la tutela dell'ambiente, sostenuti e giustificati da diverse teorie oramai consolidate.

Sono delle teorie che si basano sul pensiero dell'economia del benessere, destinato alla ricerca del punto di ottimo-paretiano⁸ che indica quel punto in corrispondenza del quale è impossibile migliorare la situazione di qualcuno senza nel contempo peggiorare quella di qualcun altro, consentendo un impiego più razionale ed efficiente delle risorse naturali in modo da non confliggere con gli interessi individuali e allo stesso tempo senza danneggiare l'ambiente.

La prima teoria ufficiale che sottolinea i benefici apportati dalle tasse ambientali è la Teoria di Pigou, il fautore delle tasse ambientali, infatti egli sostiene che questa tipologia di tassa, la tassa verde, sia indispensabile per fronteggiare le esternalità negative le quali impediscono il raggiungimento del punto di ottimo sociale. Si giustifica osservando la situazione in caso di assenza di una tassazione e si nota che la presenza di danni all'ambiente rappresenta un costo sostenuto dalla società e non dall'impresa che lo ha causato, per questo motivo e per il fatto che le risorse naturali non sono illimitate, Pigou ritiene necessario una loro regolamentazione per assicurare un impiego di medio-lungo termine. Un'altra teoria attiene al pensiero del premio Nobel per l'economia nel 1991, Ronald Coase, il quale ritiene che l'attribuzione dei diritti di proprietà garantisca il raggiungimento del punto di ottimo-paretiano. Il fatto che i diritti di proprietà possono essere scambiati sul mercato permette il funzionamento efficiente del mercato stesso. Coase, infatti, spiega che una qualsiasi impresa in una situazione in cui non vi siano diritti di proprietà, sapendo che i ricavi sono pari alla quantità prodotta per il prezzo e che i costi da sostenere sono solo quelli relativi alle materie prime necessarie per il processo produttivo, tenderà ad aumentare il profitto, aumentando la produzione e quindi

⁸ Enunciato per la prima volta dall'economista e sociologo italiano Vilfredo Pareto.

l'inquinamento, fino al punto in cui il beneficio marginale netto, cioè la derivata del beneficio apportato da un'unità aggiuntiva rispetto all'unità precedente, non sia zero. La conclusione a cui giunge Coase è che lo stimolo dell'impresa nel continuare a massimizzare il profitto con il conseguente aumento dell'inquinamento, esiste solo in assenza di tasse e limiti da rispettare, per questo motivo anche lui come Pigou ritiene che i tributi ambientali abbiano le caratteristiche giuste per eliminare le esternalità negative.

Una teoria più recente, sostenuta anche dalla Commissione Europea, è quella del doppio dividendo della tassazione ambientale che favorisce il ricorso a strumenti alternativi per garantire sia la tutela ambientale che la crescita economica. Il termine doppio dividendo si riferisce al doppio vantaggio apportato da questo tipo di imposizione, il primo è l'ottimizzazione della qualità ambientale, il secondo è l'efficiente allocazione delle risorse nel sistema economico⁹. Una sfumatura di questa teoria, il doppio dividendo occupazionale, mostra un altro fondamentale beneficio delle tasse ambientali, il fatto di reimpiegare il gettito recuperato dalle tasse ambientali per ridurre le tasse sul lavoro, che sono distorsive in quanto causano un eccesso di pressione, aumentando di conseguenza l'occupazione.

Infine, la teoria sostenuta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha riscontrato un considerevole successo, secondo cui l'utilizzo delle tasse ambientali sia la soluzione per promuovere lo sviluppo economico, prevenendo al contempo il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e lo spreco di risorse naturali. Le motivazioni a sostegno di quest'ultima teoria sono tre:

1. Metodo integrato. Per avere un quadro completo è necessario studiare lo sviluppo verde da un punto di vista integrato, cioè l'effetto della *Green Tax* sull'economia, sulle risorse e sull'ambiente dovrebbe essere considerato contemporaneamente;
2. Quantificazione dell'impatto. Oggi gli studi tendono a basarsi su metodi qualitativi e le ricerche quantitative sono rare;
3. Studio dell'orientamento *Green* nel medio-lungo periodo. Lo sviluppo verde è una strategia nazionale a lungo termine e la tassa ambientale è un mezzo economico per raggiungere tale sviluppo.

Da queste diverse teorie sulla tassazione ambientale emerge la conclusione secondo cui una *Green Tax*, se ben progettata e organizzata, può apportare miglioramenti e arrecare benefici secondari in quattro settori chiave di interesse pubblico: ambiente; innovazione e competitività; occupazione; sistema fiscale.

⁹ Marinelli A., Il doppio dividendo della tassazione ambientale: imposte, esternalità ed efficienza del mercato, 2019

Per via dei variegati benefici apportati dalle tasse ambientali si tende a parlare di ‘Movimento globale’, termine adatto a definire lo sviluppo verde della società attuale, per il cui incoraggiamento gli attuali governi utilizzano sempre di più le tasse ambientali, forse esagerando. Infatti, nonostante gli indiscussi pregi di questi tributi, vi sono diversi limiti e aspetti negativi da non sottovalutare.

Come risulta anche da Holtman e Tindale (1996), alcuni ambientalisti giudicano inefficaci le tasse come metodo per garantire il raggiungimento degli obiettivi ambientali preferendo, invece, la regolamentazione. Si ritiene inoltre che la tassazione richieda una valutazione monetaria di beni naturali inestimabili. In aggiunta le aziende sostengono che le tasse ambientali minino la competitività e soprattutto che siano intrinsecamente regressive¹⁰, in quanto qualsiasi imposta diversa da un’imposta in somma fissa provoca una distorsione, e quindi una perdita di benessere o eccesso di pressione. L’imposta regressiva, insieme a quella proporzionale e progressiva sono i tre casi di imposta variabile. L’imposta regressiva tende a non rispettare l’equità fiscale in quanto le aliquote d’imposta vengono fissate in modo tale da essere decrescenti all’aumentare della base imponibile che tendenzialmente è il reddito. Inoltre ricordando una delle più celebri opere politiche di Lenin, il saggio intitolato ‘L’imperialismo fase suprema del capitalismo’ (1916), è possibile riproporre tale concetto in un’ottica attuale leggermente differente: ‘l’ambientalismo fase suprema del comunismo’¹¹. Con questa espressione si intende affermare che l’ambientalismo controlla i nostri comportamenti e ciò che conta è tassare tutto il più possibile¹². Alla luce di questo risulta chiaro che un orientamento *Green*, da alcuni definito come un’autentica ‘religione verde’, non consente alcun tipo di deviazione. Proprio come il comunismo. Chi va contro questa religione è un nemico dell’ambiente ed è un nemico del popolo. Non è un errore affermare che la tassazione per redistribuire il reddito inizia ad essere sostituita dalle tasse verdi e il timore è che molte di queste tasse si basino sul concetto diffuso ma indesiderato che le tasse debbano essere alte per essere efficaci.

Analizziamo nel dettaglio i principali costi e benefici delle tasse ambientali (cfr Tabella 3).

¹⁰ Holtman et al, Green Tax Reform: Pollution Payments and Labour Tax Cuts, 1996.

¹¹ Lenin, L’imperialismo fase suprema del capitalismo, 1916.

¹² Un esempio a riguardo concerne l’ideologia collettiva secondo la quale non importa se l’auto che si possiede ha un prezzo di centomila euro o superiore, l’importante è che essa sia un’auto elettrica, come una Tesla o al più una Mercedes ibrida, tale concetto ci porta a considerare come indesiderabile dal punto di vista sociale un’auto con motore diesel.

Tabella 3: Analisi dei costi e benefici delle *Green Tax*.

Costi	Benefici
	Esiste una relazione direttamente proporzionale tra la dimensione aziendale e la predisposizione delle imprese ad essere <i>'green oriented'</i> . Solo in Italia le imprese che puntano sugli eco-investimenti sono quasi i due terzi tra quelle con più di 500 dipendenti. Le caratteristiche che distinguono le aziende <i>green</i> dalle altre sono: dinamismo sui mercati esteri nettamente superiore; maggiore stimolo all'innovazione; fatturato in continua espansione.
Incertezza nel raggiungimento degli obiettivi di qualità ambientale in quanto, teoricamente, bisogna rispettare gli standards legali ma chi inquina può decidere semplicemente di pagare la tassa e proseguire sulla stessa strada di prima.	La <i>Green Tax</i> raggiunge l'obiettivo di qualità ambientale desiderata con il minimo impiego di risorse. Chi riesce a ridurre l'inquinamento nel modo più economico possibile avrà un maggior controllo dell'inquinamento stesso.
Svantaggio competitivo nel commercio internazionale nel caso di imposizione sugli input o output di un'impresa. Se un paese applica unilateralmente un'imposta, che determina un costo per un'impresa, compromette la competitività in quello specifico paese dato che si crea un beneficio per l'ambiente ma al contempo un danno per i processi produttivi di quel paese rispetto agli altri paesi non soggetti a quel tipo d'imposta.	Per ogni unità di inquinamento deve essere pagata una tassa fornendo così un incentivo continuo allo sviluppo dei migliori mezzi di controllo dell'inquinamento. Inoltre sia i consumatori che i produttori vengono stimolati ad adottare un comportamento che permetta un uso più eco-efficiente delle risorse, quindi queste tasse incentivano l'innovazione, il cambiamento strutturale e il rispetto delle normative. ¹³
	La <i>Green Tax</i> corregge falsi segnali di prezzo nel mercato, aggiungendovi i costi dell'inquinamento e di altri fattori ecologici. Quindi si tratta di strumenti estremamente utili per l'internalizzazione dei costi esterni, dando la possibilità di incorporare direttamente il costo dei servizi ambientali e dei danni nel prezzo dei prodotti, dei servizi e delle attività che li causano. Questo consente l'applicazione del principio "chi inquina paga", del giusto prezzo e l'integrazione della politica economica con quella ambientale.
Impatto sociale indesiderato in quanto il sistema di imposizione può essere socialmente regressivo a causa dell'impatto inadeguato sui poveri che sarebbero portati a pagare in proporzione più dei ricchi con un effetto dannoso anche sui ceti a basso reddito.	Attraverso la tassa ambientale è possibile far aumentare il gettito fiscale, consentendo in questo modo un miglioramento della spesa ambientale oppure una riduzione delle tasse sul risparmio, sul capitale o sul lavoro.
L'aliquota d'imposta deve essere correlata a livelli di danno ambientale ben precisi per poter conseguire l'ottimo sociale, ma siccome le informazioni disponibili non sono precise, non risulta possibile riflettere il danno ambientale in un ammontare specifico d'imposta. Il tutto si basa solamente su stime generiche.	Sono uno strumento capace di affrontare gravi problemi ambientali connessi a quelle particolari fonti di inquinamento definite <i>'diffuse'</i> che sono le emissioni causate dai trasporti, i rifiuti e i prodotti chimici usati in agricoltura.
È necessaria una tariffa variabile, l'idea alla base è che l'inquinamento varia nei diversi ambienti, quindi per poter mantenere il pregio dell'efficienza allocativa non bisogna ricorrere ad una sola tariffa per unità di inquinamento ma di un sistema di tariffe variabili. Un esempio è quello secondo cui per raggiungere uno standard di qualità dell'aria è necessario tassare di più il carburante per le auto che circolano nelle aree urbane.	Consentono la comunicazione delle direzioni che i consumatori e i produttori devono seguire. Questo avviene in quanto la tassazione di una risorsa, un bene o qualsiasi elemento ambientale, determina un incremento dei costi di produzioni e uno spostamento della curva di offerta con la conseguente diminuzione del ricavo per i produttori e l'aumento del prezzo per i consumatori.
Le imposte aumentano i costi e i prezzi e di conseguenza l'inflazione.	
L'applicazione di una tassa sull'ambiente può portare a dei conflitti con le norme dell'UE o del commercio mondiale, ricordiamo, ad esempio, la regola dell'unanimità richiesta a livello dell'UE per l'adozione delle misure fiscali.	
Se l'elasticità della domanda del consumatore al prezzo di un bene potenzialmente dannoso per l'ambiente è bassa, ovvero se la curva di domanda è più piatta, allora a prescindere dal tributo imposto su un determinato bene, il consumatore non modificherà le proprie scelte di acquisto anche se il prezzo è maggiore e di conseguenza il produttore continuerà la produzione del bene senza curarsi di ridurre l'impatto ambientale.	Se l'elasticità della domanda del consumatore al prezzo di un bene potenzialmente dannoso per l'ambiente è alta, ovvero se la domanda varia molto al variare del prezzo, allora una tassa che farà aumentare il prezzo di quel bene stimolerà il consumatore a cambiare la propria domanda verso altri prodotti meno dannosi con prezzo più accessibile.

Fonte: Brunskill, Owens & Anderson, *Green Taxes: A Budget Memorandum*, 1990 basato sulle analisi di Baumol e Oates 1971, Beckerman 1974, Marquand 1981.

¹³ Brunskill et al., *Green Taxes: A Budget Memorandum*, 1990

Una buona parte degli effetti dannosi delle tasse ambientali possono essere appianati tramite il ricorso ad appositi accorgimenti come l'eliminazione dei sussidi o regolamenti dannosi per l'ambiente, diffusione dell'informazione, un'ampia consultazione, un'attenta progettazione delle tasse e delle misure per contenere gli effetti negativi ed un'attuazione graduale dei tributi. In particolare, risulta di primaria importanza l'impiego di *Green Tax* e del loro gettito nell'ambito di pacchetti di provvedimenti e di riforme fiscali ecologiche. Tuttavia, anche se questo scritto intende descrivere le peculiarità e i pregi di uno specifico strumento, quello delle tasse ambientali, la soluzione più adeguata per realizzare l'obiettivo di una migliore qualità ambientale è quello di connettere i diversi strumenti di politica ambientale in modo da ridurre i rispettivi lati negativi, colmando le specifiche lacune di ognuno di loro, e aumentarne i benefici.

Capitolo 2

Le tasse ambientali nell'Unione Europea

2.1 Le principali policy europee per l'ambiente e la riforma fiscale ambientale (ETR).

L'analisi di un'economia ecologicamente e socialmente sostenibile ha portato alla definizione della *green economy*, anche conosciuta come economia ecologica, ovvero una teoria sullo sviluppo economico che esamina l'intero processo di trasformazione delle materie prime in prodotti finiti sia dal punto di vista dell'incremento del PIL sia prendendo in considerazione l'impatto sull'ambiente. L'idea di condurre un'analisi '*green*' dell'economia nasce dopo l'allarme lanciato dal rapporto Stern (2006) commissionato dal Governo inglese a Nicholas Stern, ex capo economista della Banca Mondiale, nel quale viene analizzato l'impatto dei significativi cambiamenti climatici sul PIL. I risultati dimostrarono che le emissioni di anidride carbonica avrebbero causato dei danni tali all'economia globale equivalenti ad una perdita del PIL pari al 20% e l'unico modo per fronteggiare quest'emergenza è sostenere costi pari all'1% del PIL mondiale entro il 2050¹⁴. Quindi lo scopo del rapporto e della conseguente analisi economica è l'elaborazione di un sistema economico atto a generare crescita, occupazione, ricchezza e benessere sociale tutelando nel contempo le risorse ambientali che sono la base per il sostentamento dei singoli individui e delle imprese.

Le posizioni assunte dalle principali istituzioni mondiali relativamente alla *green economy* sono ampiamente positive, infatti l'OCSE utilizza l'espressione *green growth* per suggerire come la crescita verde sia il mezzo idoneo a fronteggiare le crisi non solo economiche ma anche ambientali in modo da aumentare la stabilità e incanalare il comportamento dei soggetti economici verso il percorso di sviluppo sostenibile.

Allo stesso modo, l'UNEP (*The United Nations Environment Programme*), un'organizzazione internazionale in funzione dal 1972 per la difesa dell'ambiente e delle sue risorse, considera lo sviluppo verde la strategia adeguata a raggiungere una condizione umana migliore, ridurre i rischi ambientali e colmare le carenze ecologiche attraverso una diminuzione delle emissioni di CO₂ e degli sprechi nell'utilizzo delle risorse e con il coinvolgimento di consumatori e produttori¹⁵.

Anche la Banca Mondiale favorisce la crescita economica *green* in quanto rispetta l'ambiente, garantisce l'impiego efficiente delle risorse naturali e limita l'impatto inquinante negativo dei

¹⁴ <https://www.ilsole24ore.com/>

¹⁵ Green Economy: storie di successo dei paesi in via di sviluppo, 2010, UNEP.

processi produttivi¹⁶.

In generale, la base delle diverse formulazioni ed elaborazioni della *green economy* è sempre la critica al classico sistema economico che per anni si è focalizzato sull'incremento del profitto e della ricchezza senza considerare i danni che vengono cagionati all'ambiente e che come un circolo virtuoso si ripercuotono sull'economia stessa. Infatti l'economia verde prende piede come paradigma alternativo di crescita dopo il dibattito politico ed economico correlato alla crisi finanziaria del 2007-2009 non ancora del tutto conclusa. I primi provvedimenti per far fronte alla crisi sono stati animati proprio dalla *green economy* realizzando investimenti in energie rinnovabili, lavoro, infrastrutture e trasporti. Con gli anni è dunque maturata la consapevolezza che la sostenibilità di un nuovo paradigma economico non implica meno posti di lavoro e una riduzione della ricchezza. Diversamente da quanto appena detto, una crescita *green* permette opportunità di investimento e di occupazione per l'intera società ma affinché questo risulti plausibile è indispensabile realizzare un percorso di transizione efficace verso un'economia *green* che può durare molti anni e con la costante partecipazione sia del settore pubblico che privato.

Successivamente, il concetto di *Green economy* è diventato centrale nei discorsi sulla sostenibilità alla luce della Conferenza Rio +20¹⁷, ovvero la Conferenza sullo sviluppo sostenibile tenutasi tra il 13 e il 22 giugno del 2012 in occasione dei 20 anni del Summit della Terra organizzato dall'UNCED (*United Nations Conference on Environment and Development*) in Brasile. In tale contesto i politici hanno tentato di rendere l'economia più ecologica a seguito della passata crisi economica e del timore sull'inefficiente applicazione delle politiche di sostenibilità¹⁸. In particolare, l'Unione Europea, dopo la Conferenza, ha adottato una politica in materia ambientale basata sui principi di precauzione, monitoraggio, gestione del rischio e finanza innovativa (*e-finance*) per individuare e correggere le fonti dell'inquinamento e dei danni ambientali. Gli strumenti effettivamente utilizzati dall'UE nell'ambito della politica ambientale sono numerosi. Di seguito analizziamo i principali ricordando che hanno tutti carattere orizzontale affiancando gli strumenti attivati dalle specifiche normative di settore (cfr Tabella 4).

¹⁶ Crescita verde inclusiva: la via per lo sviluppo sostenibile. 2012, Banca Mondiale.

¹⁷ Brand U., Green Economy - the Next Oxymoron? No Lessons Learned from Failures of Implementing Sustainable Development, Marzo 2012.

¹⁸ Tuttavia, questo concetto presenta diverse problematiche legate agli obiettivi e alle strategie. Basti pensare che i vincoli politici, economici e culturali possono interferire sull'efficacia delle strategie di economia verde nei loro obiettivi di risoluzione del degrado ambientale e di riduzione della povertà.

Tabella 4: modalità di intervento dell'UE per la tutela ambientale.

<i>Emission Trading System (ETS UE)</i>	Il sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione Europea è stato lanciato nel 2005 ed è il primo mercato mondiale della CO ₂ ed è anche il più grande, consta di 30 paesi (i 27 dell'UE più Islanda, Norvegia e Liechtenstein), su di esso si basa la politica dell'UE per contrastare i cambiamenti climatici. Tutti gli impianti presenti nel sistema possono emettere gas serra fino ad un certo limite, questo tetto si riduce nel tempo in modo che le emissioni totali diminuiscono. Questo strumento limita le emissioni di oltre 11 mila fabbriche e riguarda il 45% delle emissioni di gas serra dell'UE. L'obiettivo è ridurre le emissioni del 20% rispetto al 1990 entro la fine del 2020.
Valutazioni d'impatto ambientale	La valutazione d'impatto di determinati progetti (Direttiva 85/337/EEC) pubblici e privati sull'ambiente rappresenta lo strumento principale per l'implementazione del principio di prevenzione in modo da intraprendere attività correttive.
Accordi ambientali	Si tratta di accordi grazie ai quali le parti in causa si impegnano reciprocamente a ridurre l'inquinamento applicando le norme del diritto dell'ambiente. Questo strumento presenta vantaggi significativi: atteggiamento proattivo da parte dei produttori, efficiente impiego delle risorse in relazione ai costi, immediato raggiungimento degli obiettivi ambientali.
Aiuti di Stato	È lo strumento di finanziamento utilizzato dagli Stati membri per favorire gli interventi ambientali. È possibile distinguere tre tipi di aiuti: aiuti concessi per la gestione dei rifiuti e per il risparmio energetico, aiuti per le attività di consulenza e assistenza alle imprese in ambito ambientale, aiuti per gli investimenti.
Sistema comunitario di ecogestione ed audit(EMAS)	Nasce da un Regolamento europeo del 2001 (n. 176/2001) con l'intento di favorire la realizzazione dei risultati ambientali e la diffusione dell'informazione tra tutte le imprese presenti negli Stati membri. Le modalità d'intervento designate da questo strumento sono: implementazione dei sistemi di gestione ambientale da parte delle imprese europee, monitoraggio di tali sistemi, coinvolgimento dei dipendenti di queste imprese, circolazione delle informazioni.
LIFE	Istituito dal Regolamento europeo n. 1682/2004 è uno strumento finanziario che favorisce l'introduzione dell'ambiente nelle politiche europee tramite l'erogazione di contributi finanziari per sostenere le attività a favore dell'ambiente nella Comunità.
Politica integrata dei prodotti (IPP)	Si differenzia dagli altri strumenti poiché mira a ridefinire le politiche ambientali riguardanti i prodotti per stimolare l'adozione di quelli più ecologici.
Programmi d'azione per l'ambiente (PAA)	La Commissione europea emana dal 1973 questi programmi pluriennali in cui sono indicate le proposte legislative e gli obiettivi futuri per la politica ambientale europea. Dal 2013 fino al 2020 è in atto il 7° PPA intitolato 'Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta' che stabilisce nove obiettivi tra cui la protezione della natura, la crescita sostenibile, resilienza ecologica. L'intenzione è di attuare il diritto ambientale dell'Unione in maniera più efficiente, investire nell'innovazione e integrare gli aspetti ambientali nelle politiche gestionali.
Strategia per lo sviluppo sostenibile(SSS)	È stata introdotta del 2001 in aggiunta alla precedente strategia di Lisbona per promuovere contemporaneamente crescita, occupazione, e la dimensione ambientale. Nel 2006 è stata sottoposta a revisione ed attualmente mira al miglioramento della qualità della vita fissando gli obiettivi della prosperità, della tutela ambientale e della coesione sociale.
Agenda 2030	Il termine racchiude gli obiettivi di sviluppo sostenibile ovvero 17 obiettivi globali concordati dall'ONU accompagnati da 169 obiettivi associati, tutti strettamente collegati tra di loro e destinati a risolvere problemi relativi allo sviluppo sociale ed economico, in particolare: la povertà, la fame, la salute, l'istruzione, il cambiamento climatico, l'uguaglianza di genere, l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, l'urbanizzazione, l'ambiente e l'uguaglianza sociale.

Fonte: <https://europa.eu/>

Questa raccolta suggerisce l'impegno dell'UE ad agire secondo diverse modalità per poter fronteggiare la questione ambientale. Tuttavia, oltre agli strumenti sopra elencati, un'altra tendenza adottata dall'UE per raggiungere gli obiettivi di natura ambientale consiste nell'utilizzo delle tasse ambientali. Quest'ultimo strumento rappresentava soltanto l'1,5% del carico fiscale complessivo dell'UE nel 1993, percentuale che è rimasta costante per poco tempo

dato che l'impiego di questo mezzo ha portato degli immediati risultati positivi nella tutela ambientale registrando notevoli progressi. Per questo motivo molti paesi stanno inserendo le tasse ambientali nelle proprie 'riforme fiscali ecologiche', usando il nuovo gettito per contribuire alla riduzione sia dei danni che di altre tasse come quella sul lavoro. Nel corso degli anni sono stati diversi i casi di tasse adottate dai paesi europei e non.

Tabella 5: *Green Tax*: un confronto internazionale.

Paesi	<i>Green Tax</i>
Francia	È stato il primo paese a introdurre l'imposta forestale nel 1969 relativa all'estrazione di materie prime. Sono esclusi il petrolio e il gas.
Stati Uniti	Nel 1970 ha adottato la tassa SO ₂ . La base imponibile è stata poi estesa ad altre emissioni nell'atmosfera e nell'acqua. Ad esempio CO, NO _x , inquinanti idrici e solidi.
Italia	È stata introdotta un'imposta verde proporzionale e progressiva sui diversi prodotti in base al livello corrispondente di emissioni di CO ₂ .
Giappone	Questo paese ha il merito di uno dei principali esempi di imposta energetica, l'imposta sul carburante per aerei riscossa nel 1972.
Cina	Tassa sul rumore industriale che supera livelli di decibel eccessivi, sull'emissione di anidride solforosa e di petrolio nell'acqua.

Fonte: <http://www.greenreport.it/>

Questi sono soltanto alcuni casi relativi all'uso delle tasse ambientali nel mondo. Tuttavia, concentrandoci sull'Unione Europea, l'iniziativa principale in tale ambito è stata l'introduzione della riforma fiscale sull'ambiente (*environmental tax reform*, ETR) negli anni '90. L'ETR è definita come la riforma del sistema fiscale nazionale concepita in modo tale che l'onere fiscale dei fattori produttivi ricada sull'inquinamento, sull'esaurimento delle risorse e sui rifiuti invece che sull'occupazione, sul reddito e sugli investimenti¹⁹. La riforma si basa sul concetto di imporre tasse su noi stessi per ridurre la pressione sull'ambiente. La situazione nella quale il ricavato delle tasse ambientali viene impiegato per ridurre, o addirittura evitare, altre imposte è definita 'riforma fiscale ambientale'. Bovenberg e Mooij dichiarano che l'ETR aumenta la crescita economica attraverso due canali: il primo è l'esternalità della produzione ambientale, che implica un inquinamento inferiore sulla produttività del capitale; il secondo canale è dato dallo spostamento dell'onere fiscale dal rendimento dell'investimento all'utile.

Ritengono inoltre che se lo spostamento dell'onere è molto elevato allora l'imposta ottimale sull'inquinamento supera il livello pigouviano²⁰.

¹⁹ Ad esempio l'onere fiscale si sposta dal lavoro alle attività non eco-sostenibili che effettivamente arrecano un danno all'ambiente.

²⁰ A. Bovenberg et al., *Environmental tax reform and endogenous growth*, Gennaio 1996

In generale, è possibile racchiudere gli effetti della riforma fiscale ambientale in quattro categorie:

1. Aumento del prezzo dei beni e attività;
2. Distribuzione diretta o indiretta del surplus di entrate derivante dall'effetto di cui sopra;
3. Creazione dei posti di lavoro e incentivo all'eco-innovazione;
4. Benefici ambientali, come la riduzione dell'inquinamento.

Data la sua rilevanza, l'ETR è stata oggetto di valutazione da parte dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA), l'agenzia dell'Unione europea con sede a Copenaghen con il compito di raccogliere e fornire informazioni attendibili sull'ambiente, aiutando chi si occupa della valutazione delle politiche ambientali e il pubblico in generale. L'AEA ha esaminato la riforma fiscale in quattro paesi fortemente esposti alla crisi economica: Portogallo, Spagna, Italia e Irlanda e i risultati sono estremamente positivi; l'ETR incoraggia la crescita, elimina i sussidi dannosi (come quelli per i combustibili fossili), riduce la tassazione sul lavoro e sugli investimenti e soprattutto impiega le entrate extra per stimolare la tecnologia e le energie rinnovabili. Le tasse ambientali, quindi, sono in grado di influenzare il comportamento del consumatore spingendolo all'acquisto di merci meno tassate. Sono stati condotti studi sull'ETR in tutta Europa, in particolare in Germania i risultati mostrano che la tassazione ambientale ha ridotto i contributi pensionistici e creato circa 250 000 posti di lavoro. Nei Paesi Bassi effetti ampiamente positivi sono stati riscontrati sull'innovazione. L'ETR, di conseguenza, emerge come una politica attraente ed economica per il miglioramento dell'ambiente. Ma funziona effettivamente? La risposta è fornita dall'esperienza pratica e dagli studi di modellistica disponibili. I principali modelli sono quattro²¹, descritti in una relazione tecnica dell'AEA²², i quali confrontando gli effetti dell'applicazione della tassazione ambientale per individuare i possibili vincoli sociali, si muovono nello specifico con studi statistici sulle emissioni di

²¹ <https://www.eea.europa.eu/>

²² file:///C:/Users/Utente/Downloads/Tech17-2011_Taxreform_ecoinnovation-final.pdf

I quattro studi di modellistica analizzati nel dettaglio nella relazione n. 17/2011 sono:

1. L'agenzia europea dell'ambiente ha analizzato l'impatto di un'imposta ambientale, in particolare sull'energia, in confronto alle entrate impiegate per il taglio dei pagamenti della sicurezza sociale e delle imposte sul reddito. Il modello individua un vantaggio e uno svantaggio. Il primo consiste nei benefici finanziari apportati dalla riforma fiscale a quasi tutte le categorie sociali. Il secondo attiene al fatto che i poveri saranno costretti a pagare una percentuale maggiore del proprio reddito in energia.
2. Un altro studio di modellizzazione è stato condotto in Germania, in cui si teme che l'aumento del costo dell'emissione di carbonio danneggi i gruppi più poveri. Si contesta però che la perdita dei gruppi sociali più colpiti sia dell'1% del reddito disponibile entro la fine del 2020, facilmente compensabile attraverso trasferimenti di benefici.
3. La riforma comporta una riduzione del costo del lavoro e quindi un incremento dell'occupazione. Se il prezzo di emissione di una tonnellata di anidride carbonica aumentasse a 68 euro, sarebbe possibile aggiungere 152 000 posti di lavoro in Germania entro la fine del 2020.
4. Un ulteriore modello analizza il contributo dell'ETR nel raggiungimento dell'obiettivo dell'UE di ridurre i gas a effetto serra del 20% entro la fine del 2020. Il modello prevede un aumento di 1 milione di posti di lavoro con un limitato sacrificio del PIL (0,04%) per conseguire l'obiettivo descritto.

carbonio e dei gas a effetto serra e i danni che possono provocare in mancanza di ridimensionamenti e confermando, inoltre, l'ipotesi della riforma secondo cui sarà possibile ridurre la disoccupazione nei paesi membri.

I risultati finali degli studi di modellistica dell'AEA suggeriscono che un'ETR in Europa aumenterà effettivamente i redditi reali senza essere generalmente regressiva, sebbene i risultati differiscano da paese a paese e per diversi gruppi socio-economici.

2.2 Il *Green Deal* europeo.

Secondo il rapporto dell'AEA n. 15/2019 una riduzione del 23% delle emissioni è stata riscontrata nel 2018 rispetto al 1990 e contemporaneamente abbiamo assistito ad uno sviluppo economico essendo il PIL cresciuto del 61% nello stesso periodo²³, ma questo non è sufficiente. Per il 2021 si prevede una riforma del sistema normativo europeo relativamente agli aiuti di Stato per le ingenti spese in energia e clima e alle modalità con cui difendersi dalle importazioni dannose per la salute dell'ambiente (*carbon tax*). Il 93% degli europei ritiene i cambiamenti climatici un problema serio, la stessa percentuale ha tentato almeno una volta di abbattere i cambiamenti climatici, il 79% considera un miglioramento climatico come un incentivo all'innovazione, il 95% considera la protezione ambientale come inevitabile e il 77% ritiene che questa protezione è in grado di motivare lo sviluppo economico²⁴. Sulla base di questi dati la Commissione europea ha stimato il notevole appoggio morale ed economico dei cittadini europei sul tema del benessere ambientale ed ha presentato a Bruxelles l'11 dicembre 2019 il *Green Deal* europeo, una tabella di marcia che ha come obiettivo quello di rendere l'Europa il primo continente ad impatto climatico zero, c.d. neutralità climatica, entro il 2050 contemporaneamente all'incremento della sostenibilità economica dell'UE, al miglioramento del benessere sociale e della qualità di vita senza danneggiare le risorse naturali e l'ambiente. In primo luogo, per poter raggiungere questi benefici è essenziale ridurre l'emissione di biossido di carbonio nell'atmosfera, adottare fonti di energia rinnovabili e pulite, sviluppare tecnologie '*green*'. Il *Green Deal* ha, pertanto, l'intento di sviluppare un sistema economico circolare e eco-sostenibile e proteggere la biodiversità tramite un cambiamento equo e coinvolgente per la totalità di individui e paesi.

²³file:///C:/Users/Utente/Downloads/Trends%20and%20projections%20in%20Europe%202019%20TH-AL-19-016-EN-N.pdf

²⁴ https://ec.europa.eu/info/index_it

La normativa europea sul clima intende migliorare il benessere delle persone attraverso un habitat naturale sano e un clima neutro. Il *Green Deal* rappresenta la prima legge europea sul clima e riguarda tutti i settori dell'economia, in particolare gli interventi salienti riguardano quattro settori²⁵: energetico, il settore più critico per le emissioni inquinanti con l'intenzione di ridurre il rapporto carbonio-idrogeno nelle fonti di energia; industriale, uno dei settori emergenti dell'economia da indirizzare in un'ottica eco-sostenibile; edilizio, la causa di un eccessivo consumo energetico; della mobilità, al centro di continue innovazioni tecnologiche.

Per questi ideali profondamente ambiziosi sono necessari investimenti altrettanto significativi, si stima che per raggiungere gli obiettivi di cambiamento climatico ed energetico entro il 2030 siano richiesti investimenti aggiuntivi annui pari a circa 260 miliardi di euro, ovvero circa 1,5% del PIL del 2018. Inoltre, nel periodo 2021-2027 sarà necessario fornire un sostegno economico di 100 miliardi di euro per aiutare i paesi duramente colpiti dalla transizione prevista dal "cronoprogramma" europeo. Per tali ragioni risulta indispensabile l'intervento sia del settore pubblico che privato. Infatti, è stata stimata una percentuale del 25% del bilancio a lungo termine dell'UE che deve essere destinata all'esecuzione del progetto e la Banca europea degli investimenti darà un sostegno alla proposta, invece, per essere sicuri che il settore privato faccia la sua parte, nel corso del 2020 la Commissione preparerà una strategia di finanziamento *green*. L'idea generale e le ambizioni dell'Europa sono chiare ma per realizzarle il *Green Deal* ha messo per iscritto una serie specifica di azioni essenziali per comprendere le spese necessarie e per utilizzare efficientemente le risorse, proteggere il clima rendendo l'Europa il continente a zero impatto economico, creare un'economia circolare che si autoalimenti, ridurre le emissioni e l'inquinamento, fermare il cambiamento climatico, implementare la leadership europea e tutelare la biodiversità.

Da questo progetto europeo ci si attende una risposta da parte dell'intera opinione pubblica, i futuri incontri e le convenzioni internazionali verranno sfruttate per incentivare individui e paesi ad adoperarsi per contribuire a realizzare gli obiettivi descritti; l'Unione Europea, dal canto suo, partecipa con i poteri di cui dispone ad aiutare i paesi ad affrontare la lunga fase di transizione

²⁵ https://europa.eu/european-union/index_it

1. Energia, dato che il 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE sono dovuti alla produzione e impiego dell'energia, allora è necessario renderla più pulita tramite una decarbonizzazione del settore energetico;
2. Industria, in Europa solo il 12% dei materiali riciclati vengono utilizzati nell'industria e l'idea è quella di sostenere tale settore tramite imballaggi riciclabili e riutilizzabili e meno rifiuti per diventare leader nell'economia verde;
3. Edifici, sono la causa del 40% dei consumi energetici europei, per far fronte a questo danno ambientale la proposta è di ristrutturare abitazioni, scuole e ospedali per ridurre l'impiego dell'energia e anche le bollette energetiche;
4. Mobilità, il 25% delle emissioni sono dovute ai trasporti per questo è indispensabile ricorrere a forme di trasporto più sostenibili ed economiche.

conservando sempre lo spirito ecosostenibile. Oggi ci troviamo a poco più di metà strada tra le prime politiche ambientali europee degli anni '70 e il prestigioso piano di sostenibilità da completare entro il 2050. Il Primo programma d'azione della Comunità europea in materia ambientale ebbe luogo nel 1973 ed era incentrato sul mantenimento delle acque e dell'aria pulite eliminando l'inquinamento causato, ad esempio, dagli scarichi industriali, dai rumori o dai gas nocivi. Durante il trascorrere degli anni la politica ambientale europea ha fatto enormi passi in avanti e oggi è considerata come una delle più valide al mondo.

2.3 Le *Green Tax* nel contesto internazionale e in Europa.

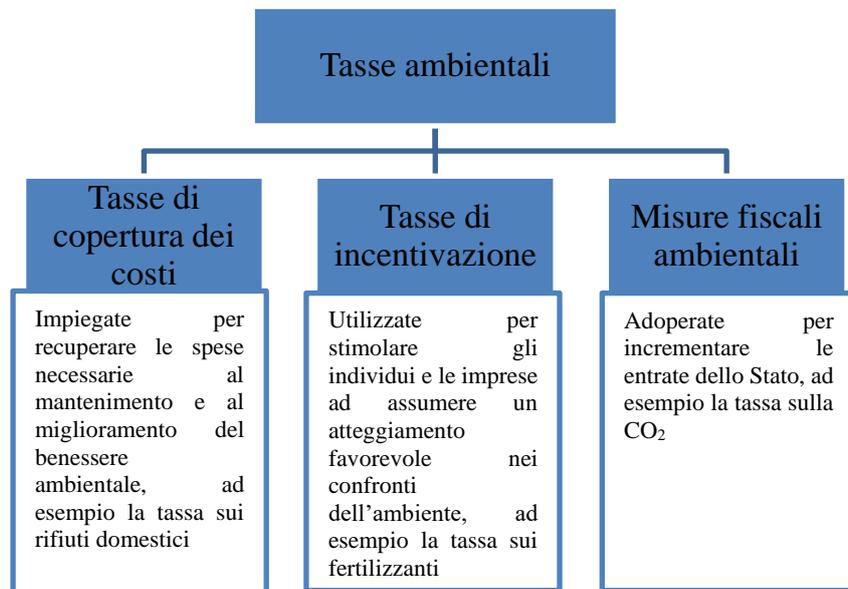
Le tasse ambientali, come sottolineato nei precedenti capitoli, sono tra gli strumenti più efficaci di politica ambientale. Gran parte delle caratteristiche della *Green Tax* descritti nel capitolo precedente sono state riconosciute alla conclusione del Summit della Terra, anche noto come Eco 92 o meglio come Conferenza sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED), tenutosi dal 3 al 14 giugno del 1992. Si tratta della prima conferenza al mondo relativa alla tutela ambientale che ha riunito tutti i capi di Stato.

Da quella storica conferenza si estrapola il concetto che per poter redistribuire le risorse economiche in un'ottica eco-sostenibile, tutte le esternalità negative devono essere internalizzate, ogni attività economica deve considerare i costi generati e lo strumento delle *Green Tax* è una delle migliori modalità per raggiungere questa finalità²⁶. Da quel momento molti paesi hanno iniziato ad utilizzare le tasse verdi, il cui impiego è incrementato drasticamente non tanto a livello comunitario quanto a livello dei singoli Stati membri in particolare Scandinavia, Francia, Regno Unito e Germania.

Le tasse ambientali sono numerose e con peculiarità differenti tra loro, occorre sottolineare che si tratta di tasse applicabili a diverse categorie, individui, cose, processi produttivi o attività economiche e non hanno sempre la stessa forma. Per semplificare il discorso, raggruppiamo le principali in tre classi:

²⁶ Agenzia europea dell'ambiente, Segnali ambientali 2012 – costruire il futuro che vogliamo, 2012

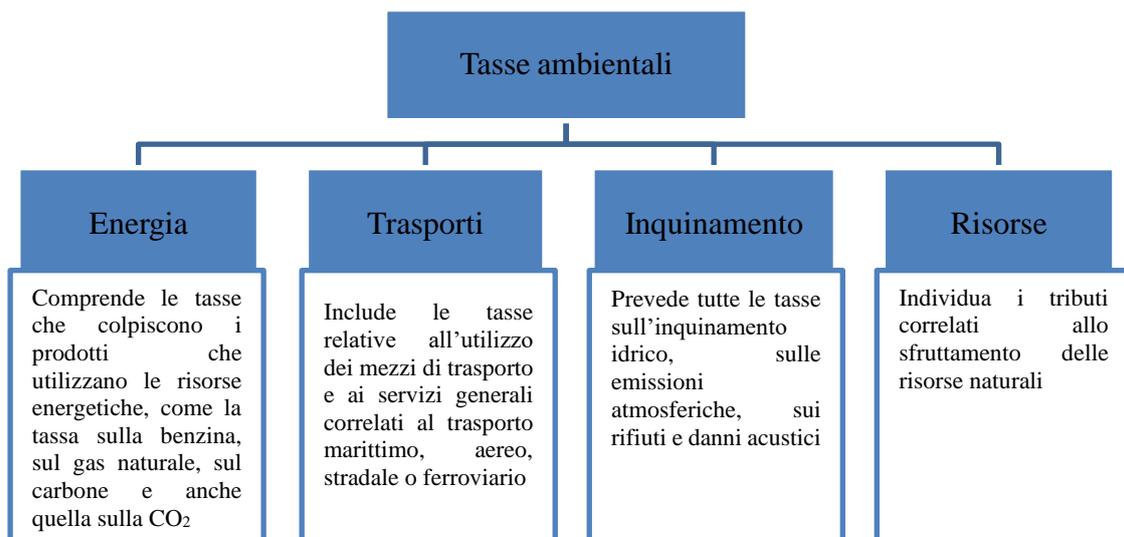
Figura 3: Classificazione delle tasse ambientali.



Le riforme fiscali ecologiche hanno tentato di riunire le tre categorie con l'intenzione di tassare i modi con cui gli individui danneggiano l'ambiente (attività che inquinano) e non i modi con cui l'individuo contribuisce alla prosperità e benessere ambientale (lavoro).

Secondo i dati forniti dall'Eurostat è possibile classificare ulteriormente le tasse ambientali secondo quattro categorie²⁷:

Figura 4: Classificazione basata sui dati dell'Eurostat.



²⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>

Analizziamo le tasse ambientali più diffuse.

Tabella 6: Principali tipologie di tassazione ambientale.

<i>Green Tax</i>	Caratteristiche generali
Tassa sulle emissioni	Cronologicamente è la prima ed è anche la più semplice dal punto di vista teorico poiché sanziona direttamente le pratiche inquinanti. La sua peculiarità è che la base imponibile non è l'attività in genere ma il suo effetto inquinante, ovvero la fonte del danno ambientale.
Tassa sul carbonio (<i>Carbon Tax</i>)	Rientra nella macro-categoria precedente ma si specializza nel tassare le emissioni di biossido di carbonio che determinano l'effetto serra danneggiando il clima. È applicata in tutti i paesi ma ogni Stato sceglie autonomamente i limiti obbligatori da rispettare.
Tassa sullo zolfo	Viene tassata l'emissione di anidride solforosa e di ossidi di zolfo. Ha permesso una significativa riduzione delle emissioni di zolfo ma ha il difetto di un'aliquota notevolmente alta.
Tassa sulla CO ₂	Spesso non è considerata una tassa sull'inquinamento in quanto è utilizzata come sostituta della tassa sull'energia per contrastare l'emissione di anidrite carbonica (CO ₂). Ad esempio dovranno pagare un'imposta tutti coloro che hanno auto con emissioni di CO ₂ superiori a 160g/km. L'obiettivo è sostituire l'impiego di combustibili fossili con quelli biologici.
Tariffa d'uso	A differenza delle altre, questa tipologia tende a tassare l'uso di servizi ambientali. Chi sfrutta un servizio messo a disposizione della PA dovrà sostenere dei costi. Rientra nella categoria di imposte di incentivazione proprio perché tende a incentivare la riduzione di attività rischiose per la salute ambientale.
Tassa sullo smaltimento dei rifiuti	È necessario pagare il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, stimolando le imprese e gli individui a produrre meno rifiuti possibili. È caratterizzata da un'aliquota d'imposta più elevata in confronto al costo per lo smaltimento dei rifiuti.
Imposta di fabbricazione sui carburanti	L'oggetto d'imposizione è il tipo di carburante impiegato nei trasporti. Secondo i dati dell'ultimo anno è necessario pagare per 1000 litri dei seguenti carburanti diverse somme: oltre 700 euro per la benzina, circa 600 euro per il gasolio e 260 euro per GPL. Nel caso di gas naturale 4,4 euro per 1000 kg. Confrontando i dati con gli anni precedenti notiamo un progressivo aumento dei prezzi, proprio per disincentivarne l'utilizzo.
Tassa sul carburante diesel	Per aumentare il ricorso ai carburanti più 'sani' per l'ambiente, si tende a beneficiare tramite agevolazioni fiscali chi li utilizza in quanto i costi di produzione sono più bassi rispetto ai soliti carburanti visti nel caso precedente.
Tasse sui prodotti inquinanti	Questa accisa è più moderna e intende tassare direttamente i prodotti dannosi, come i sacchetti di plastica che sono difficili da smaltire. La novità sta nella duplice finalità perché oltre a disincentivare l'uso dei prodotti inquinanti si stimola la ricerca di nuovi prodotti alternativi più convenienti.
Tassa sui rifiuti tossici	Colpisce la produzione di rifiuti tossici o nocivi come gli scarti di vernici, gli inceneritori.
Tassa sugli NO _x	Tassa sulle emissioni atmosferiche di ossidi di azoto istituita insieme alla tassa sulle emissioni di anidride solforosa nel 1997.
Tariffa amministrativa	Rientra nell'ambito delle concessioni perché concerne lo sfruttamento di risorse ambientali. Dato che una risorsa pubblica può deteriorarsi, perdere il suo valore, inquinare allora chi la utilizza per scopi economici deve pagare una tariffa. Si basa sull'idea che l'ambiente è un bene pubblico.
Tassa sui fertilizzanti	Risponde all'esigenza ecologica di eliminare le fonti di inquinamento dell'acqua. In questo caso l'utilizzo di concimi di sintesi per mantenere o aumentare la fertilità del terreno viene disincentivata. Proprio la politica agricola prevede la riduzione del ricorso ai fertilizzanti artificiali.
Tassa sull'inquinamento idrico	Impiegata per innalzare la qualità delle acque tramite la realizzazione di sistemi di trattamento dell'acqua. È utile per evitare l'inquinamento degli scarichi delle attività agricole o industriali che giungono nei fiumi, mari e laghi.
Depositi rifondibili	Prevede il versamento di un deposito per i prodotti, è una sorta di cauzione utile a mantenere la qualità della risorsa ed evitare un uso sproporzionato.
Tassa sui rifiuti domestici	È un tributo utilizzato per finanziare i costi di gestione dei rifiuti. Un esempio è la TARI in Italia. Si focalizza, a differenza delle altre, sui rifiuti che provengono da luoghi impiegati come abitazione civile.
Tassa sulle pile o batterie	È una tassa di smaltimento anticipata (TSA) riscossa quando si vende una batteria. Quest'obbligo è stabilito dall'Ufficio federale dell'ambiente (UFAM) per garantire il riciclaggio delle batterie grazie ad appositi contenitori per la raccolta delle pile scariche.
Imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili	Serve per limitare il rumore e le vibrazioni causate, ad esempio, dal decollo e atterraggio di un aereo. Rientra nella categoria delle misure di copertura dei costi in quanto recupera i costi necessari all'isolamento acustico nei luoghi vicini agli aeroporti.

Fonte: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home> , https://ec.europa.eu/info/index_it

Tra le molteplici tipologie di tasse, quella riguardante l'uso dell'energia assume rilevanza prioritaria. La qualità di vita in un paese, infatti, è indicata dal consumo di energia il quale, nel caso in cui raggiunge livelli elevati, può deteriorare l'ambiente. Le tasse rappresentano la soluzione a questo problema. Tuttavia, l'OCSE sostiene che le *Green Tax* sull'uso energetico siano molto più alte in Europa che altrove, come nell'Asia, Africa e America che sono molto più limitate²⁸. Da questa analisi si nota come le tasse ambientali non sono altro che forme di prelievo obbligatorio o di trasferimento di denaro imposte a coloro che dell'ambiente ne fanno un bene da sfruttare con il rischio di arrecare danni anche ingenti e l'efficacia consiste nell'utilizzare il gettito recuperato per far prosperare l'ambiente.

Le *Green Tax* appena descritte sono solo alcune delle numerose imposte esistenti attualmente; per evitare di perdersi in un mare di tasse senza sapersi muovere, l'Agenzia europea dell'ambiente ha definito dei principi chiave da applicare per garantire un impiego efficace delle tasse ambientali. In primo luogo, nessun provvedimento può essere imposto senza uno studio coerente dell'effetto conseguente alla sua applicazione e un'attenzione particolare deve essere rivolta alle spese da sostenere. Successivamente una tassa è efficace solo quando rispetta il principio di equità, poiché la Legge deve trattare tutti allo stesso modo. Chi è colpito da un'imposta deve essere coinvolto insieme alle autorità fiscali competenti e l'assunzione finale deve essere preannunciata in tempo. Il processo di attuazione deve essere progressivo e alla fine è previsto un sistema di monitoraggio e valutazione dei risultati raggiunti, confrontabili con quelli attesi.

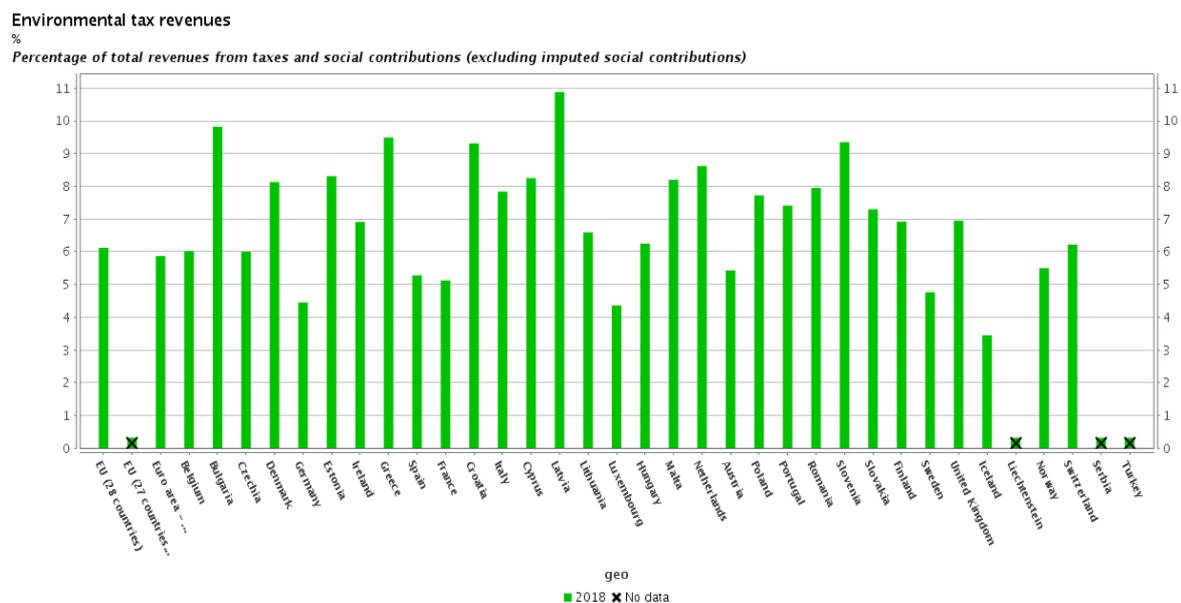
Le tasse ambientali, però, non sono ancora sufficienti e lo si deduce dal degrado ambientale in cui versano gran parte dei paesi, anche europei; di conseguenza è indispensabile un utilizzo più vasto delle tasse verdi. L'Unione Europea, in particolare, dovrebbe estendere l'ambito di applicazione dei tributi *green* ad altri Stati membri rendendo le tasse maggiormente compatibili con le necessità e i consumi locali (principio di armonizzazione). Grazie allo sviluppo, non solo tecnologico, che i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo stanno attraversando, siamo in grado di individuare nuove basi imponibili passando dall'inquinamento causato dalle emissioni di gas a effetto serra o dagli scarichi delle auto, ai trasporti, ai minerali, alle sostanze chimiche fino ad arrivare anche al turismo. Sono molteplici, quindi, le modalità con cui l'Europa può intervenire nello scenario moderno per intensificare l'uso delle *Green Tax*, ciò nonostante non occorre strafare perché gli svantaggi delle tasse esistono e non devono essere sottovalutati.

²⁸ OCSE, Taxing Energy Use, 2015

Se una tassa non è impiegata in maniera equa in tutti i paesi, l'Europa risconterà un aggravio di costi nella produzione di determinati beni e necessiterà di importarli da altri paesi. L'obiettivo, dunque, è quello di adoperare le tasse verdi responsabilmente a seguito di una scrupolosa analisi e di un'esecuzione lineare.

Analizzando i dati forniti dall'Eurostat è possibile affermare che le tasse ambientali sono in continua crescita nell'Unione Europea, infatti dal 2002 ad oggi le *Green Tax* riscosse sono aumentate più del 2,2%. Basti pensare che soltanto tre anni fa con questa tipologia di tasse sono stati raccolti circa 370 miliardi di euro, una somma pari a al 2,4% del PIL europeo. Dalle ultime ricerche condotte dall'Eurostat si può confrontare la tassazione ambientale tra i vari Stati membri considerando le diversità insite nelle economie nazionali utilizzando come indicatore la percentuale delle entrate fiscali ambientali sul totale delle entrate di ogni paese da parte di tutti i tipi di contributi e tasse.

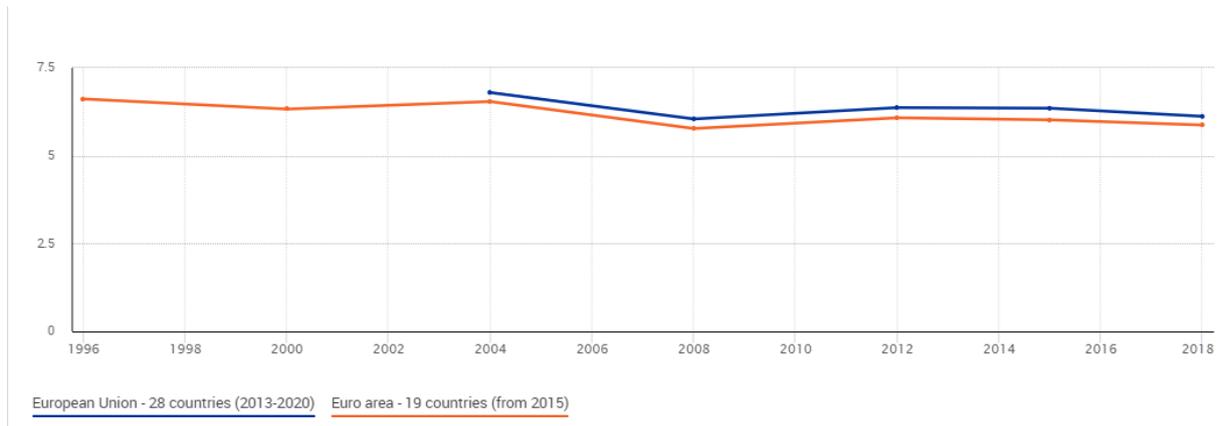
Figura 5: Totale delle entrate delle tasse ambientali.



Fonte: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/t2020_rt320

Da questo grafico risulta chiaro come la percentuale di entrate economiche garantite da tale tipologia di imposizione sul totale delle riscossioni è molto variabile, si passa dall' 11% in Lettonia a poco più del 3% in Islanda mostrando una significativa differenza. L'Italia si colloca nel mezzo con un modesto 7,9%, un risultato non esageratamente positivo ma di sicuro al di sopra della media europea che si aggira ormai da anni intorno al 6%.

Figura 6: Andamento annuale delle entrate garantite dai tributi ambientali.



Fonte: <https://ec.europa.eu/eurostat/home>

Da un altro punto di vista, notiamo che l'Eurostat riscontra una diminuzione, seppur minima, del contributo delle eco-tasse rispetto al totale raccolto dall'UE nel corso degli ultimi anni. In generale se si osserva il tempo trascorso, più di venti anni, l'andamento mostra un impiego non eccessivamente variabile di questi strumenti anche se un utilizzo più efficace che garantisca un incremento delle entrate sarebbe favorevole per tutti i paesi. Sulla base di questi dati la Commissione europea prende le decisioni necessarie a contrastare il cambiamento climatico, le emissioni nocive e gli altri danni ambientali.

Le ricerche condotte dagli esperti, in particolare dall'AEA, mostrano come risultati ottimali possono essere raggiunti collocando le *Green Tax* all'interno di pacchetti in modo tale da integrare e aumentare i vantaggi e benefici e ridurre ed evitare svantaggi comuni, resta però il problema dell'interazione, spesso forzata, di diversi strumenti, economici e indiretti, che potrebbero essere in netto contrasto rendendo impossibile la coesione. Ciò nonostante, l'attività di ricerca continua e i dati raccolti mostrano che le entrate derivanti dall'utilizzo delle tasse ambientali crescono in maniera esponenziale. L'aspettativa, per gli anni a venire, è che l'Europa continui a sfruttare le proprie potenzialità, non solo economiche ma anche sociali e culturali, per migliorare e ampliare l'impiego delle tasse ambientali.

Capitolo 3

Le *Green Tax* in Italia

3.1 La politica ambientale italiana: analisi del codice dell'ambiente.

Nel primo capitolo abbiamo discusso il concetto generale di politica ambientale, ovvero quella politica economica che affronta i comportamenti lesivi del contesto ambientale in cui viviamo. Rispetto all'America, l'Europa ha maturato in ritardo l'importanza del fenomeno ambientalista, non prima degli anni '70. Tuttavia, la travolgente questione ambientale ha scosso i processi politici sia nazionali che internazionali. In Italia, in particolare, sono stati diversi i tentativi di creazione di organi incentrati sul tema dell'ambiente, a partire dal Ministero per i beni culturali e ambientali del 1975, pochi anni più tardi nasce il Comitato interministeriale per l'ambiente del 1979 e infine il Ministero per l'ecologia del 1984. Nonostante l'incertezza e la frammentarietà, in Italia si inizia a discutere seriamente di politica ambientale quando, nel 1986, viene istituito il Ministero dell'ambiente con l'approvazione da parte del Parlamento della Legge n. 349/1986²⁹. Prima di giungere a questa fondamentale legge, il nostro Paese ha attraversato un lungo periodo di assestamento e di studio dell'ambiente, infatti l'attenzione posta su questo fenomeno risale a molto tempo prima quando nacquero i primi centri organizzati per la difesa ambientale dopo l'unificazione. La prima autentica associazione per la tutela dell'ambiente e della natura nasce a Roma nel 1898 con il nome Associazione Nazionale Pro Montibus et Sylvis. A questa associazione segue la fondazione del Touring Club agli inizi del secolo scorso, inizialmente composta solo da ciclisti per poi superare le 50 mila persone che si occupavano della difesa delle bellezze che i nostri paesaggi potevano offrire e della salvaguardia di boschi e pascoli. Tra le più importanti di quel periodo ricordiamo anche l'Associazione per i paesaggi e i monumenti pittoreschi d'Italia (1913) e la Lega nazionale per la tutela dei monumenti naturali (1914). Queste organizzazioni e molte altre divergono da quelle moderne in quanto i loro scopi erano prettamente conservazionisti indirizzati alla costante attività di ricerca e protezione delle risorse naturali dall'incapacità dell'uomo. Tuttavia ebbero vita breve e un limitato ascolto a causa della gradualità nell'industrializzazione italiana³⁰.

La politica ambientale italiana è caratterizzata da una stagione durata quasi vent'anni definita 'Protezionismo' che vede la nascita di Italia Nostra nel 1955, celebre per la sua partecipazione

²⁹ Legge 8 luglio 1986, n. 349 : istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, all'art 1 istituisce il Ministero dell'ambiente delimitandone i compiti specifici.

³⁰ De Seta, La difesa dell'ambiente in Italia, 2000

alla formazione della nostra Costituzione inserendo il concetto di tutela ambientale e culturale nell'art.9; del ramo italiano del WWF nel 1966, rinomata associazione nata in Svizzera pochi anni prima per proteggere la fauna selvatica, che raggiunge picchi di oltre 300.000 soci solo in Italia; della Federnatura (1970) un'associazione con orientamento naturalistico. Ciò nonostante, si tratta di gruppi incentrati sul raggiungimento di uno scopo tutelare specifico, relativo quindi ad un singolo bene.

La prospettiva italiana sulla politica ambientale cambia quando il 10 luglio del 1976 nell'industria chimica ICMESA, vicino il comune di Seveso, ebbe luogo un'incidente che causò la dispersione di una sostanza chimica altamente tossica provocando la morte di oltre 3000 animali e più di 70000 furono abbattuti successivamente; per via di queste tragiche conseguenze, l'incidente divenne un evento storico diffuso con il nome 'Disastro di Seveso'³¹. Si tratta di una data fondamentale poiché diede il via alla nascita di numerose organizzazioni, tra cui Legambiente, Liste Verdi, Greenpeace Italia, che determinarono l'emergere dell'autentico ambientalismo. In particolare, Legambiente sostiene di analizzare l'ambiente dal punto di vista scientifico, diagnosticando le cause dei problemi che affliggono l'ambiente e cercando delle possibili soluzioni. Si tratta di un'organizzazione cardine per la politica ambientale che possiede il merito di aver constatato come gli italiani collocano al primo posto delle loro preoccupazioni la disoccupazione e al quarto l'ambiente.

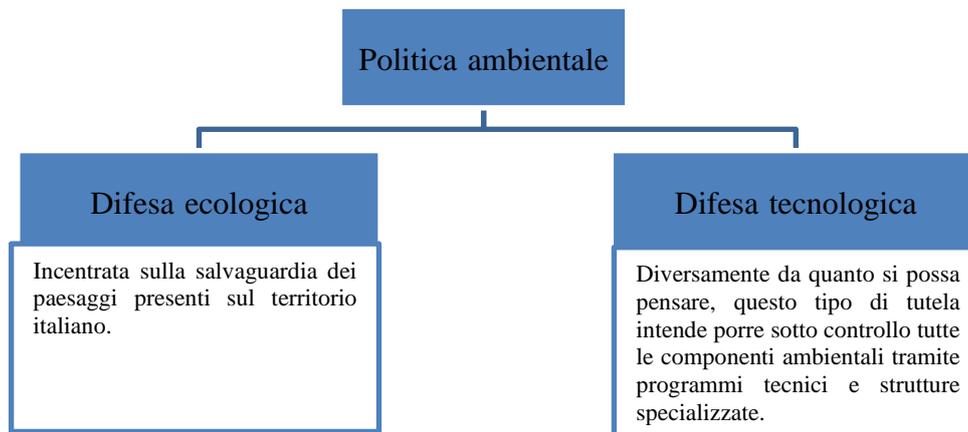
Una primaria politica ambientale sorse, dunque, negli anni '60 del secolo scorso in seguito alla crisi ambientale che esortò gli individui a prestare maggiore attenzione a ciò che li circonda, nacquero infatti i primi parchi nazionali. Negli anni '70, invece, un ruolo predominante per la tutela ambientale è ricoperto dall'Europa mediante l'elaborazione di progetti, non solo nazionali, allo scopo di preservare l'ambiente. In particolare, l'Italia si colloca tra i paesi più prosperi dal punto di vista ambientale, tanto che le Regioni italiane, soprattutto quelle settentrionali, riuscivano a sollecitare prima dello Stato la creazione di sistemi volti all'evoluzione dell'ambiente. Nonostante ciò, la politica ambientale resta nelle mani della Comunità Europea restringendo le possibilità decisionali per i singoli paesi.

La politica ambientale, in ogni paese, veniva solitamente scissa in due parti³².

³¹ Ziglioli B. , La mina vagante. Il disastro di Seveso e la solidarietà nazionale, 2010

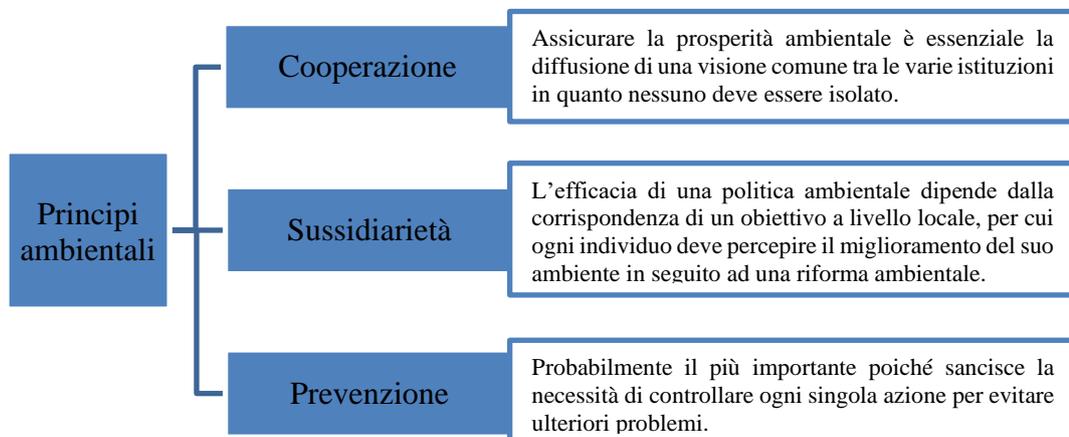
³² Di Fidio M., Come utilizzare le riforme istituzionali per rilanciare la difesa ecologica dell'ambiente in Italia, convegno Federparchi 1997.

Figura 7: Divisione della politica ambientale.



A partire dagli anni Novanta il problema ambientale diventa di centrale rilevanza nel nostro paese, con l'affermarsi di partiti e gruppi 'green' che iniziano ad influenzare fortemente e per lungo periodo imprese e famiglie, rendendo quella ambientale una pura questione nazionale. Di conseguenza si riscontra l'esistenza non di una sola politica ambientale ma di una pluralità di politiche ambientali e questa molteplicità non deve essere percepita negativamente perché un tema così complesso, come quello ambientale, può essere affrontato positivamente mediante il confronto di diversi punti di vista. Ovviamente non manca l'instabilità politica che caratterizza l'Italia per tutti gli anni Novanta, provocando lacune e incongruenze sul piano della protezione dell'ambiente per il quale è necessaria una visione strategica di lungo periodo che interessi anche il nuovo millennio. Restano, pertanto, tre principi che la politica ambientale italiana deve essere in grado di rispettare:

Figura 8: I fondamenti della politica ambientale dell'Italia.



L'Italia rappresenta senza dubbio uno dei casi ambientali più complessi a causa della frammentarietà del sistema normativo che rende la politica ambientale più incerta e insicura, per la cui performance efficace è necessario un processo di avanzamento progressivo intrapreso da tempo, infatti le organizzazioni ambientaliste presenti sul territorio nazionale esercitano un compito di prevenzione e controllo per garantire l'applicazione delle norme e delle direttive europee stimolando individui e istituzioni a partecipare attivamente al benessere ambientale e sociale.

Con l'inizio del nuovo secolo, il nostro Paese ha tentato frequentemente di riordinare il sistema normativo relativo alla gestione ambientale e il risultato più efficace è stato il Codice dell'ambiente, conosciuto anche come Testo Unico Ambientale (TUA), che racchiude le norme essenziali per la regolazione della disciplina ambientale. Sono trascorsi quasi quindici anni dall'arduo lavoro di organizzazione delle moltitudini di norme in ambito ambientale della Repubblica Italiana, successivamente emanate dal Parlamento con il Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152; il d.lgs. è entrato in vigore il 29 aprile successivo dando vita al Codice dell'ambiente. Tale decreto legislativo scaturisce dall'attuazione di una Legge delega che il Parlamento ha emanato due anni prima per definire i limiti e stabilire il perimetro di operatività per il susseguente Decreto, si tratta della Legge 15 dicembre 2004, n.308³³. Inizialmente l'idea prevedeva l'emanazione di diversi decreti a seconda delle specifiche tematiche da trattare nel macro-tema della tutela ambientale; tuttavia a causa della crisi ambientale e delle esigenze di velocità si decise di emanare un unico decreto alla base del rilevante Codice dell'ambiente. Verbose discussioni di esperti constatarono come il TUA non sia un effettivo testo unico sull'ambiente poiché tratta di variegate discipline relative all'ambiente e questa eterogeneità è giustificata dall'espressione utilizzata in capo al testo che recita 'norme in materia ambientale'. Da quando è stato emanato il decreto ad oggi, il TUA è stato sottoposto a numerose modifiche, l'ultima risale a marzo del 2018. A seguito delle molteplici revisioni, l'attuale configurazione del Codice è riportata nella tabella n.7.

La struttura del Codice evidenzia la sua grandezza e complessità ma è questa sua varietà di contenuti che garantisce la gestione ordinata dei diversi temi attinenti all'ambiente. Le fondamenta del TUA sono descritte dai primi tre articoli che ne danno una descrizione generale.

³³ https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-04-14&atto.codiceRedazionale=006G0171

In particolare, il primo articolo illustra le discipline trattate e le parti in cui si articola il Codice.

Tabella 7: Struttura del Testo Unico Ambientale.

Parti	Contenuti	Articoli
Parte I	Disposizioni comuni e principi generali	Artt. 1-3 sexies
Parte II	Procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale(VIA), e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)	Artt. 4-52
Parte III	Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche	Artt. 53-176
Parte IV	Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinanti	Artt. 177-266
Parte V	Norme in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera	Artt. 267-298
Parte V bis	Disposizioni per particolari installazioni	Art. 298 bis
Parte VI	Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente	Artt. 298 bis-318
Parte VI bis	Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale	Artt. 318 bis-318 octies

Fonte: <https://www.gazzettaufficiale.it/home>

L'articolo due si concentra sulle finalità e le intenzioni del TUA che possono essere riassunte nel progresso della qualità di vita degli individui, nello sfruttamento razionale delle risorse e nella tutela di ogni singolo elemento dell'ambiente; per raggiungere questi scopi si dichiara necessario un coordinamento tra le varie discipline descritte nell'articolo precedente. In fine, l'articolo tre sancisce le modalità per implementare le successive disposizioni, stabilendo il necessario intervento del Ministero dell'ambiente in collaborazione con il Consiglio economico e sociale per le politiche ambientali in modo da discutere in merito ai diversi argomenti sul tema Ambiente.

Nella collana dei codici commentati con la giurisprudenza, Stefano Maglia pubblica l'ultima versione completa del Codice dell'ambiente il quale, insieme ad altre norme e documenti di approfondimento, argomenta le singole parti della struttura e altri temi relativi al monitoraggio e al progresso dell'ambiente in parallelo al pensiero e alle visioni degli esperti di giurisprudenza, particolarmente valido per studenti e lavoratori che intendono contribuire alla prosperità ambientale e del nostro Paese³⁴.

Sono trascorsi circa quindici anni dall'emanazione del Decreto legislativo del 2006 e i risultati non sono soddisfacenti siccome non tutti gli obiettivi previsti dal TUA sono stati conseguiti; alcuni di questi, come lo sviluppo della qualità della vita, richiedono un'ottica di lungo termine per poter intravedere gli effetti ma sicuramente la gestione normativa ambientale non è ancora ai massimi livelli di efficacia.

³⁴ Maglia S., Codice dell'ambiente commentato dagli esperti, 2019

3.2 *Green economy* in Italia: il contesto di policy.

L'UE nel tentativo di raggiungere gli obiettivi della discussa Conferenza di Rio +20 ha realizzato un processo di iniziative ambientali tra cui quella degli 'Stati generali della Green Economy', sostenuti dal Consiglio Nazionale della Green Economy, composto da più di sessanta società, con la partecipazione del Ministero dell'Ambiente e l'assistenza del Ministero dello Sviluppo Economico e della Commissione europea. Si tratta in sostanza di un processo strategico collettivo che consiste nel sensibilizzare i principali stakeholder dell'economia verde nazionale, tra cui Federchimica, Consorzio italiano Biogas, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, che hanno l'obiettivo di fornire un incentivo all'economia italiana verso un'economia *green* in modo da aprire le porte a nuove opportunità di sviluppo sostenibile e durevole e indicare la via d'uscita dalla crisi economica e climatica³⁵. L'idea è nata nel 2012 e finora ha interessato quasi 10.000 stakeholder.

Durante la fiera della *green economy* ad Ecomondo, la fiera di riferimento in Europa per l'innovazione industriale e tecnologica dell'economia circolare, è stata presentata la relazione di Edoardo Ronchi, presidente della Fondazione per lo Sviluppo sostenibile, politico ed ex ministro dell'ambiente, che studia il processo di transizione italiana alla *green economy*³⁶. L'analisi sostiene che l'Italia dal 2017 ad oggi si pone tra i primi paesi europei per la sua economia circolare, l'innovazione sostenibile, la biodiversità e l'orientamento fortemente 'green'. Per questo motivo la *green economy* risulta essere non solo un trend ma anche un presupposto imprescindibile per la nuova generazione di aziende, la cui peculiarità è l'idea di anteporre l'ottimizzazione alla massimizzazione raggiungibile con l'ausilio della cooperazione in quanto il concetto di economia verde prevede comportamenti basati sulla fiducia e non gerarchizzati. Presupposto, dunque, che affianca tre diversi vantaggi previsti da Ronchi nell'investimento *green*: riduzione dei costi dell'inquinamento; incentivazione di investimenti pubblici e privati; promozione di innovazioni, pratiche e tecniche sostenibili. Si tratta di vantaggi sostenuti anche da Sergio Costa, ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, secondo cui l'Italia non è all'inizio della sua esperienza nel contesto della *green economy* ma sottolinea come le risorse non siano illimitate richiedendo una sostituzione dell'economia lineare con una economia circolare realizzabile concretamente con investimenti a tutela dell'ecosistema³⁷. È evidente, dunque, che il rapporto tra le imprese italiane e l'ambiente si stia evolvendo da molto tempo e come spiega Davide Crippa, ex Sottosegretario

³⁵ <http://www.statigenerali.org/>

³⁶ Ronchi E., Relazioni sullo stato della green economy, 2018

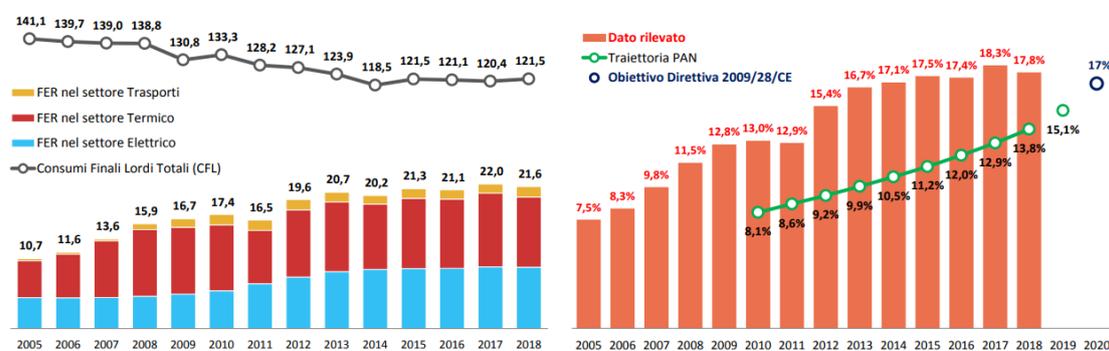
³⁷ <https://asvis.it/>

di Stato al Ministero dello sviluppo economico, in Italia le imprese che considerano nei loro business plan la tematica ambientale e le aziende ‘verdi’ sono superiori al 30% del totale, percentuale che arriva al 34% nel settore manifatturiero. Nonostante questi dati e il fatto che il nostro sia un paese tra i più sviluppati nell’ambito dell’economia circolare, vi sono ancora problemi relativi all’utilizzo della risorsa del suolo, alla decarbonizzazione e alla difesa delle diversità di specie.

Uno degli obiettivi principali dell’Italia nel contesto della *green economy* è legato allo sviluppo del mercato del lavoro; considerando come riferimento gli ultimi sei anni, i settori con il più elevato coefficiente di occupazione sono le fonti di energia rinnovabili pari al 33% del totale dei lavoratori, l’agricoltura biologica (20%), la ristrutturazione urbana (12%), l’aggiornamento dei sistemi idrogeologici (con quasi 180mila posti di lavoro) fino ad arrivare al settore dei rifiuti e infine alla mobilità alternativa³⁸.

Inoltre, contemporaneamente ad un’iniziale espansione economica, aumentano i consumi di energia superando, nel 2017, il picco di 170 Mtep. Nello stesso anno, d’altronde, le fonti di energia rinnovabili coprono circa il 18% del fabbisogno totale di energia rispetto al 7,5% del 2005 e la percentuale continua a crescere nel corso degli anni successivi.

Figura 9: Consumo per settore e consumo finale lordo delle fonti di energia rinnovabili in Italia.



Fonte: GSE

Le politiche di efficienza energetica realizzate tramite detrazioni fiscali nel periodo 2007-2017 hanno determinato risparmi energetici pari a 430 ktep all’anno dimostrando come il paese stia sperimentando da tempo vari interventi per evitare lo sfruttamento eccessivo delle risorse limitate³⁹. Problema simile si riscontra anche per la risorsa dell’acqua con ingenti perdite di reti

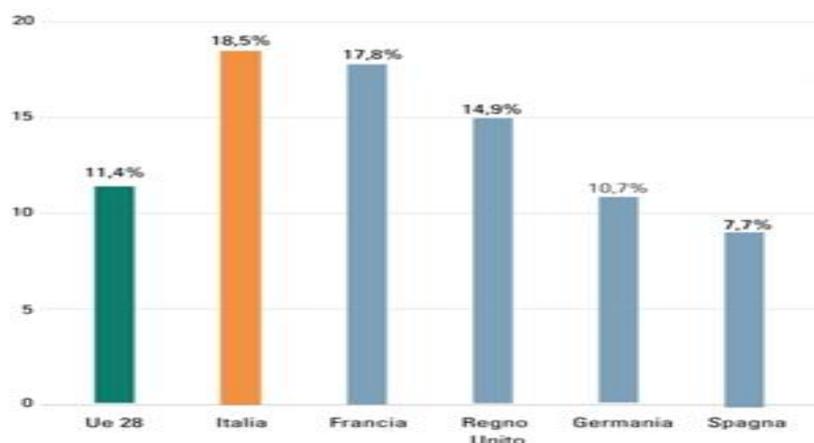
³⁸ <https://asvis.it/>

³⁹ <https://www.gse.it/>

idriche su tutto il territorio nazionale, basti pensare che quasi il 40% di acqua immessa nella rete idrica non raggiunge i consumatori finali.

Risultati opposti sono raccolti dall'Eurostat per quanto concerne il tasso di utilizzo circolare dei materiali, che indica la capacità di impiegare nei processi produttivi risorse materiali provenienti da prodotti riciclati e materiali recuperati in modo da ridurre l'estrazione di materie prime. L'Italia, con un tasso di circolarità del 18,5%, si attesta tra i principali paesi con la migliore produttività delle risorse materiali. In particolare, tra le migliori province italiane per la raccolta differenziata, 25 sono al Nord (la prima è Treviso con l'87%), 2 al Centro, e 5 al Sud Italia⁴⁰.

Figura 10: Tasso di circolarità delle economie con i migliori processi produttivi.



Fonte: Eurostat

Il nostro, dunque, è un paese che occupa posizioni differenti a seconda dei diversi campi del settore ambientale presi in considerazione. Ad esempio, la superficie italiana di agricoltura biologica è la più estesa dell'intera Europa raggiungendo quasi 2 milioni di ettari con una produzione agricola di certificata qualità che supera i 15 miliardi di valore.

Allo stesso modo il consumo del suolo continua a crescere con una media di circa 16 ettari al giorno, per tale motivo l'Italia è tra i principali paesi europei con la più elevata percentuale di consumo del suolo. Solo la Capitale consuma più di 30 mila ettari e in generale più del 70% del consumo del suolo viene attribuito ai comuni con una popolazione minore ai 20 mila abitanti.

Inoltre, il paese europeo con la percentuale maggiore di mezzi di trasporto in circolazione con alimentazione alternativa rispetto ai carburanti standard, ovvero benzina e diesel, è proprio l'Italia, in particolare circa 3,15 milioni di mezzi tra automobili e veicoli commerciali pesanti

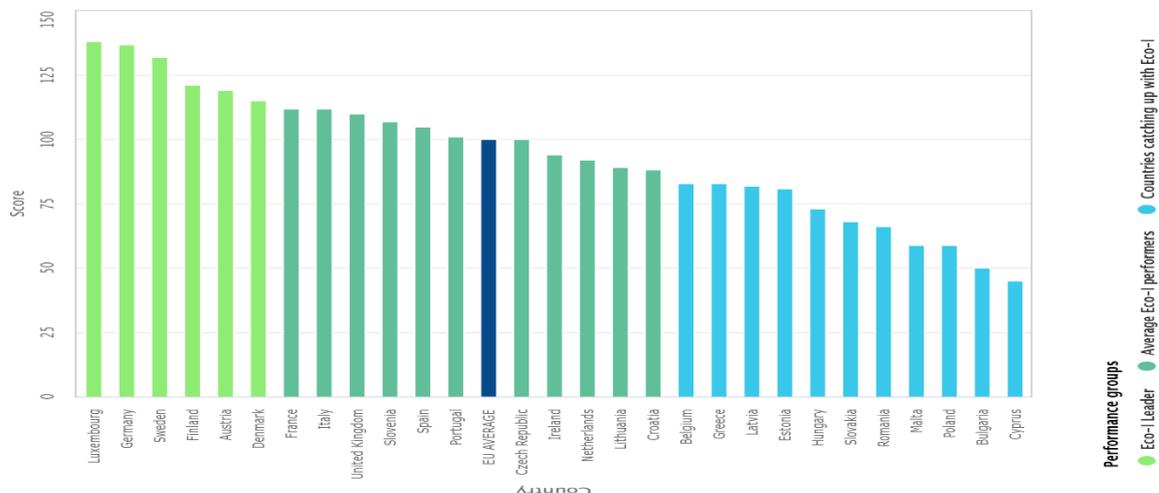
⁴⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>

e leggeri rappresentano il 55% della flotta a gas dell'Europa, ovvero gpl/metano. Però nell'ambito delle vetture eco-sostenibili, tra i primi dieci posti di auto ibride vendute in Europa non compare una di produzione italiana⁴¹. A quanto detto si aggiunge che solo in alcune grandi città del Nord Italia come Milano, Firenze e Bologna il trasporto tramite mezzi pubblici supera il 50%, mentre Roma è la città con la maggiore quota di circolazione mediante auto private di tutta Europa, più del 60%.

Nonostante il nostro sia un paese con uno dei patrimoni naturali più ragguardevoli del mondo, gli investimenti necessari per tutelare la biodiversità e il paesaggio sono molto limitati, le analisi dimostrano che in soli dieci anni tali spese sono diminuite di circa 150 milioni di euro.

Attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati appena descritti è possibile calcolare l'*Eco-Innovation Scoreboard* (Eco-IS), l'indice che illustra le prestazioni degli Stati membri dell'UE nell'ambito dell'innovazione eco-sostenibile applicando 16 indicatori raggruppati in cinque categorie: input di eco-innovazione, attività di eco-innovazione, output di eco-innovazione, efficienza delle risorse e risultati socio-economici⁴².

Figura 11: Eco-IS dei paesi dell'UE.



Fonte: https://ec.europa.eu/info/index_en

Dal grafico risulta che l'Eco-IS dell'Italia per il 2018, l'ultimo anno di calcolo, è pari a 112, ben al di sopra della media UE di 100 e al settimo posto a pari merito con la Francia. I dati documentano come l'Italia, nonostante alcune difficoltà riscontrate nella protezione ambientale, sia uno dei paesi europei con elevate prestazioni in ambito ecologico e ambientale che incrementano anno dopo anno con punteggi eccezionali soprattutto nella categoria

⁴¹ <https://asvis.it/>

⁴² https://ec.europa.eu/info/index_en

dell'efficienza delle risorse ed in particolare nella produttività dei materiali. Sono sette le proposte di *policy* suggerite dal Consiglio Nazionale della Green Economy e presentate al nuovo Governo, per rilanciare l'economia italiana in una direzione maggiormente eco-sostenibile.

Tabella 8: Percorso nazionale *green* in sette tappe.

Policy politiche e aziendali	Caratteristiche
Rilancio delle FER per sostenere il clima e l'energia nazionale	Secondo lo <i>Special Report</i> (SR15) dell'IPCC, ovvero il gruppo intergovernativo sul cambiamento climatico, per limitare gli incrementi di temperatura mondiale al di sotto di 1,5°C è necessario applicare in tempi rapidi l'Accordo di Parigi per il clima. Secondo quest'ultimo, il compito dell'Italia è di realizzare un Piano nazionale per l'energia e il clima per diminuire l'inquinamento di gas serra del 50% entro il 2030 e dell'80% entro il 2050, e incentivare il ricorso alle FER con un contributo di almeno il 35% entro il 2030. A questo fine deve essere costituito un Fondo per lo sviluppo energetico contenente politiche di <i>carbon pricing</i> come la <i>carbon tax</i> .
Migliorare l'economia circolare tramite l'armonizzazione alle normative europee	L'Italia, avendo assunto da tempo una posizione vantaggiosa dal punto di vista ambientale tra i principali leader europei, deve impegnarsi a mantenerla per poter sfruttare la propria economia circolare nella direzione <i>green</i> . Per poterlo fare, è necessario migliorare il recupero dei rifiuti urbani, rinnovare le materie prime e riciclabili, sensibilizzare il giudizio dei produttori e stimolare la raccolta differenziata con tasse agevolate in base ai rifiuti. Gran parte di queste azioni possono essere realizzate con la semplice attuazione delle direttive dell'UE.
Incentivare la qualità ecologica nazionale	Si tratta della qualità base del processo produttivo per un <i>made in Italy</i> di eccellenza. A questo proposito bisogna: impegnarsi nell'Impresa 4.0 basata sulla computerizzazione, modificare il sistema fiscale in ottica <i>green</i> per sostenere domanda e offerta tramite una minore pressione fiscale, snellire le pratiche amministrative per ricompensare le imprese di alta qualità.
Implementare un'agricoltura sostenibile, variegata e di garanzia	Il Paese si basa su una produttività agricola sostenibile, biologica e soprattutto indirizzata alla varietà di specie seminate, coltivate e allevate con sicurezza secondo specifici principi culturali e di protezione dell'ambiente. Questi principi sono relativi alla tutela delle zone agricole, delle praterie e delle foreste; allo sfruttamento dei pascoli e della silvicoltura come unità generatrici di energia e prodotti biologici rinnovabili; all'aumento del reddito nelle zone di campagna per disincentivare la corsa alle zone urbane; al sostegno della proprietà pubblica e privata. Tutto ciò può essere affiancato all'utilizzo di misure fiscali adeguate per premiare chi garantisce con costanza una produzione sostenibile.
Modificare la rotta della mobilità urbana	L'Italia primeggia tra i paesi europei per il tasso di motorizzazione privata (630 auto per ogni 1000 persone) e per numeri di morti prematuri a causa dell'inquinamento atmosferico. E' chiaro che una modalità di trasporto dannosa per l'ambiente crea elevati costi diretti e indiretti, per questo motivo bisogna incoraggiare una mobilità più sicura e sostenibile. Per questo scopo si può agire riducendo il ricorso all'auto privata e aumentando l'efficienza e l'efficacia dei mezzi di trasporto pubblico, oppure attraverso la diffusione del servizio di <i>car sharing</i> sul tutto il territorio nazionale e non solo nelle grandi città. Inoltre è possibile incrementare le zone pedonali e ciclabili. Invece, per coloro che hanno l'impellente necessità di utilizzare autoveicoli privati si dovrebbe puntare verso nuovi veicoli con livelli di emissioni inquinanti ridotti come auto elettriche oppure tramite fonti rinnovabili di energia e carburanti 'bio' a tutela dell'ambiente.
Piano di aggiornamento urbano in ottica <i>green city</i>	Come abbiamo descritto pocanzi, uno dei problemi che maggiormente affligge il nostro paese è l'eccessivo consumo del suolo, una risorsa limitata. Per impedire conseguenze drastiche per l'Italia è opportuno sviluppare un piano di rigenerazione urbana delle città volto alla creazione delle <i>green city</i> , ovvero programmi di rinnovamento e monitoraggio continuo del patrimonio naturale e di risanamento delle aree degradate, in modo da rilanciare il verde sia nelle aree pubbliche che private, tutelare i paesaggi da possibili terremoti e inondazioni e incentivare il ricorso all'utilizzo di strumenti fiscali innovativi. Tutto questo deve essere realizzato con il massimo coinvolgimento di tutti i cittadini italiani.
Tutela e valorizzazione del capitale naturale	Il turismo rappresenta una delle principali forme di entrata di ricchezza economica che caratterizza il nostro Paese grazie all'eccellente capitale non solo economico ma che anche culturale, storico, artistico e architettonico. Quindi, la componente naturale e culturale è una priorità per il nostro benessere sociale e deve essere tutelata e valorizzata. Si tratta di una componente del nostro capitale che è particolarmente soggetta a pericoli idrogeologici come alluvioni ma anche frane, tempeste, scosse sismiche che non bisogna sottovalutare ma cercare di arginare con misure di salvaguardia e contenimento dei rischi.

Fonte: <https://asvis.it/>

In definitiva, dall'analisi appena condotta sull'intero contesto ambientale italiano, è possibile ricavare l'opportunità di realizzare un pacchetto razionale e strutturato di investimenti *green* che aiuti il paese nella fase di transizione verso la *green economy*. Gli ambiti verso cui concentrare gli investimenti, sia pubblici che privati, sono principalmente le fonti di energia rinnovabili (FER), sviluppo del settore edilizio, recupero dei rifiuti urbani, innovazione eco-sostenibile, mobilità alternativa, manutenzione del comparto idrico e miglioramento dell'agricoltura biologica.

3.3. Il sistema di fiscalità ambientale.

Le *green Tax* rientrano, per definizione, nella categoria più ampia di imposta, ossia un prelievo obbligatorio di risorse monetarie di un soggetto per finanziare un servizio reso alla collettività. Secondo il nostro ordinamento finanziario, un'imposta per essere definita *green* deve avere come base imponibile, ovvero la grandezza a cui viene attribuita l'aliquota fiscale, una quantità fisica potenzialmente dannosa per l'ambiente⁴³. Mentre la base imponibile è un prerequisito di un'imposta ambientale, non lo è, invece, lo scopo di quest'ultima. Infatti, il Legislatore italiano ammette nella categoria di imposte ambientali sia quelle con uno specifico scopo ambientale che quelle con un obiettivo del tutto differente. Tra le più importanti *green Tax* italiane ricordiamo le seguenti.

Tabella 9: Principali imposte ambientali in Italia.

<i>Green Tax</i>	Base imponibile
Tassa sull'emissione di CO ₂	Emissioni atmosferiche
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	Rifiuti di prodotti
Tassa sull'emissione di rumore dei velivoli	Effetti sonori
Tassa sull'olio combustibile	Prodotti energetici
Tassa sul gas naturale	Prodotti energetici
Tassa sull'energia elettrica	Prodotti energetici
Tassa sul carbone	Prodotti energetici
Tassa sul trasporto aereo	Trasporti
RC auto	Trasporti

Fonte: <https://www.istat.it/>

⁴³ Esempi di basi imponibili di un'imposta ambientale possono essere: emissioni di CO₂, combustibili fossili, carburanti per auto, effetti sonori dannosi, carbone, gas serra, antiparassitari chimici.

Le *Green Tax* utilizzano dati raccolti dalla Contabilità generale e analitica nazionale ai fini della realizzazione dei ‘Conti e Aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche’⁴⁴ secondo la normativa del Sistema europeo dei conti (Regolamento UE n. 549/2013), conosciuta come Sec 2010, che stabilisce i principi di base per la Contabilità nazionale a livello europeo individuando i metodi di calcolo delle grandezze che sintetizzano l’andamento dell’economia nazionale. In particolare, si ritiene che a seconda dei casi il gettito della singola imposta si ricava dai singoli conti oppure da aggregati più grandi. Secondo l’Istat, i dati statistici raccolti sulle imposte ambientali tentano di spiegare come gli strumenti economici contribuiscano a raggiungere gli obiettivi della politica ambientale. Per questa finalità, i dati sul gettito di tali imposte agiscono sia in modo diretto sia indirettamente attraverso modelli economici per il calcolo dell’effetto di uno strumento fiscale sui costi, sull’inflazione e sulla solidità dei vari settori dell’economia italiana.

Nel nostro paese si osserva una progressiva riduzione della pressione fiscale negli ultimi anni, ma nonostante ciò esiste uno scostamento rispetto alla media dell’UE da non sottovalutare. Su questo scostamento, le imposte ambientali hanno un peso notevole. Sulla base del rapporto annuale dell’istituto di statistica dell’Unione europea, pubblicato il 26 febbraio 2020, le entrate italiane derivanti dalla tassazione ambientale sono pari al 3,3% del PIL⁴⁵, ben al di sopra della media dell’UE pari al 2,4%.

Questo ‘gap’ è in costante crescita a partire dalla crisi finanziaria globale del 2007-2009 passando da 0,4 punti di PIL al massimo divario raggiunto pari all’1,2 nell’anno 2014. Tale fenomeno è interpretabile mediante l’analisi del principio cardine precedentemente descritto nella trattazione, ‘chi inquina paga’, secondo cui l’elevata tassazione ambientale italiana sia dovuta ad una elevata emissione di gas serra, ma i dati dimostrano che questo non è il motivo dietro l’esistenza del ‘gap’. Infatti, in Italia, le emissioni inquinanti, in particolare di gas serra, sono più deboli rispetto agli altri paesi europei.

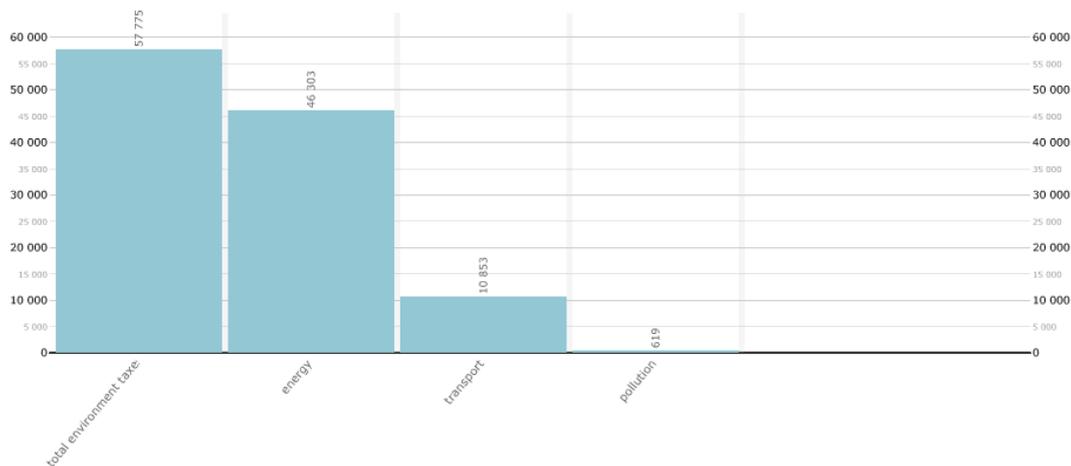
Ad esempio, le emissioni italiane sono pari a 7,3 tonnellate di CO₂, inferiori di 0,2 tonnellate rispetto alla Spagna e di 4,1 rispetto alla Germania. In oltre l’Italia, secondo l’Eurostat, è riuscita a ridurre del 18% le emissioni di gas a effetto serra nel 2018, superando l’obiettivo fissato al 12% e per di più l’ultimo rapporto dell’istituto statistico dell’UE sostiene che entro la fine del 2020 il paese supererà di ben 7 punti l’obiettivo annuale del 13%.

⁴⁴ Processo di osservazione delle informazioni relative ai flussi finanziari dei bilanci dello Stato, regioni e gli enti pubblici locali.

⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-italy_it.pdf

Dunque, per comprendere il sistema di fiscalità ambientale dell'Italia, è necessario esaminare la composizione della tassazione ambientale italiana, ricavabile dai dati raccolti annualmente dall'Istat.

Figura 12: Gettito delle imposte ambientali in Italia.



Fonte: <https://www.istat.it/>

In Italia, la tassazione ambientale totale è pari a 57,7 miliardi di euro di cui l'80,2% è rappresentato dalla tassazione energetica, la quale rappresenta il 2,6% del PIL italiano rispetto all'1,9% dell'UE. La parte restante è occupata per il 18,7% dalle imposte sul trasporto e per l'1,1% dalle imposte sull'inquinamento. Dal confronto tra i vari anni ricaviamo una crescita esponenziale delle imposte ambientali, difatti, in poco più di cinque anni, si osserva un incremento di circa il 25% con il conseguente aumento del gettito d'imposta, trascinato principalmente dalle imposte sull'energia elettrica. Tuttavia, queste ultime sono attualmente maggiori per unità energetica rispetto agli altri fattori quali il gas naturale e il gasolio. Per risalire al soggetto tenuto al pagamento dell'imposta occorre eseguire una distinzione: le imprese italiane che non producono energia pagano il 49% della tassazione ambientale totale; le imprese italiane che producono energia, invece, hanno una quota pari al 2% del totale prelievo ambientale⁴⁶. Se ci concentriamo solo sulle famiglie, queste pagano quasi il 50% dell'ammontare di tasse ambientali a metà strada tra Francia, Germania e Spagna. Invece, se ci concentriamo sulle piccole e medie imprese italiane i dati dell'Eurostat mostrano un'imposizione ambientale pari a quasi il 3% sul valore aggiunto della produzione, una percentuale notevolmente elevata rispetto ai principali concorrenti europei che non superano l'1%.

⁴⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>

Pertanto si spiega il motivo per il quale il rapporto tra le imposte ambientali rispetto al totale imposte in Italia si leggermente inferiore rispetto all'8% mentre nell'Unione europea è pari al 6%.

Molteplici studi sono stati condotti sulla possibilità di ridurre la pressione fiscale sensibilmente elevata in Italia. Il presidente della Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Ronchi E., sostiene l'idea di affrontare questo problema insieme alla penalizzazione fiscale delle emissioni inquinanti. L'idea si basa sulle stime fornite dal governo secondo cui i sussidi dannosi per l'ambiente superano i 19 miliardi di euro all'anno, ovvero l'1,1% del PIL, e di questi quasi 17 miliardi sono riservati alle fonti fossili di energia. Si presenta, dunque, la necessità di una riforma fiscale nazionale e le proposte prevedono il ricorso a forme di *carbon tax*, esaminate in precedenza e poste tra le principali tipologie di tassazione ambientale europea, ritenute altresì un ulteriore stimolo al rispetto dell'Accordo di Parigi. In effetti, mediante una *carbon tax*, applicata con un valore che aumenta gradualmente, sarà possibile per i principali settori economici italiani incrementare le entrate di 8 miliardi e recuperare circa 12 miliardi di euro relativi ai sussidi dannosi per l'ambiente, per un totale di 20 miliardi che saranno utili alla riduzione del rapporto tra il costo del lavoro e le imposte ad esso applicate (cuneo fiscale)⁴⁷. In tal modo, non solo il sistema fiscale risulterà più efficiente ma sarà possibile contribuire al benessere sociale favorendo il clima e gli investimenti sostenibili delle imprese italiane.

⁴⁷ <https://www.fondazionevilupposostenibile.org/>

Conclusioni

L'analisi condotta in questa tesi ha evidenziato quali sono le politiche più efficaci per limitare, e certe volte eliminare, le conseguenze dannose dell'attività produttiva e di consumo sull'ambiente

E' emerso, in particolare, come gli strumenti di politica ambientale e segnatamente le *green Tax* abbiano aiutato le economie di numerosi paesi a essere più eco-sostenibili. Tuttavia è opportuno ricapitolare e precisare alcuni limiti che dimostrano come un utilizzo inadeguato delle tasse ambientali può provocare esiti sfavorevoli. In primo luogo, le esternalità negative di un'attività economica non sono state interamente identificate, nonostante alcuni progressi di difficile individuazione e misurazione. Inoltre, esistono alcune esternalità che, sebbene conosciute, non sono considerate come costi ambientali e quindi non vengono internalizzate nei costi sociali per un'opportuna analisi costi-benefici, come il sinistro stradale e i danni causati dal transito eccessivo di veicoli.

Tuttavia, la presenza di alcuni limiti non inibisce quelli che sono i reali benefici che derivano dall'applicazione di tasse *green* le quali, da un lato garantiscono la protezione ambientale tramite l'internazionalizzazione delle esternalità dannose, dall'altro promuovono lo sviluppo economico. Infatti, l'implementazione di questi strumenti sostenibili nel contesto europeo potrebbe costituire anche un valido mezzo di raccolta delle risorse finanziarie, il cui gettito permette di incrementare i salari dei lavoratori e realizzare investimenti *green* che accompagnano la crescita economica e sociale degli Stati membri.

L'Italia, ha già maturato da anni l'esperienza nel campo delle *green Tax* allineandosi all'Unione Europea nel tentativo di essere più sostenibile, soprattutto mediante le sette proposte di policy presentate al Governo. Nonostante ciò, il nostro Paese presenta una struttura economica e demografica che permette ampie possibilità di miglioramento delle tasse ambientali, non tanto nella quantità di imposte ma nella qualità, attraverso diversi ambiti di intervento come, ad esempio, minimizzare agevolazioni che affiancano sussidi svantaggiosi per l'ambiente; applicare una *carbon Tax* sulle importazioni; introdurre tasse innovative su precisi prodotti nocivi o sul prelievo di risorse limitate dal suolo.

In conclusione, sembra emergere che il principio di '*polluter pays*' sia il più efficiente per garantire un trattamento oggettivo e imparziale nei confronti dei responsabili del degrado ambientale, sebbene esso sia di difficile attuazione. La tassazione ambientale, dunque, è lo

strumento che interpreta adeguatamente il suddetto principio e indica il metodo più appropriato ed equo per raggiungere il fine ultimo di protezione dell'ambiente e degli individui e per sovvenzionare progetti di investimenti *green*, costantemente revisionati per conformarsi ai tempi mutevoli, che associno obiettivi economici con quelli sociali assicurando il benessere degli individui all'interno di un contesto ecocompatibile.

Riferimenti bibliografici

A.C. Pigou, *The Economics of Welfare*, Palgrave Macmillan, 1920

Agenzia europea dell'ambiente (AEA), *Segnali ambientali 2012 – costruire il futuro che vogliamo*, 2012

Boulding K., *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, 1966

Bovenberg A. et al., *Environmental tax reform and endogenous growth*, Institute für Höhere Studien, 1994

Brand U., *Green Economy - the Next Oxymoron? No Lessons Learned from Failures of Implementing Sustainable Development*, GAIA, Marzo 2012

Brunskill I. et al., *Green Taxes: A Budget Memorandum*, Institute for Public Policy Research, 1990

David W. Pearce, *Blueprint 2: Greening the World Economy*, Routledge, 1991

Della Seta R., *La difesa dell'ambiente in Italia*, FrancoAngeli, 2000

Holtman G. et al., *Green Tax Reform: Pollution Payments and Labour Tax Cuts*, Institute for Public Policy Research, 1996

Lenin V., *L'imperialismo fase suprema del capitalismo*, Rinascita, 1916

Lewanski R., *Governare l'ambiente*, Il mulino, 1997

Maglia S., *Codice dell'ambiente commentato dagli esperti*, Tuttoambiente, 2019

Marinelli A., *Il doppio dividendo della tassazione ambientale: imposte, esternalità ed efficienza del mercato*, Independently published, 2019

OCSE, *Taxing Energy Use*, OECD Publishing, 2015

Opschoor J., *Economic Instruments for Environmental Protection*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Environment Directorate, 1989

Ronchi E., *Relazioni sullo stato della green economy*, Fondazione sviluppo sostenibile, 2018

Turner K. et al., *Environmental economics: an elementary introduction*, Johns Hopkins University Press, 1993

Zahra S. et al., *Boards of Directors and Corporate Financial Performance: A Review and Integrative Mode*, George Mason University, 1989

Ziglioli B., *La mina vagante. Il disastro di Seveso e la solidarietà nazionale*, FrancoAngeli, 2010

Appendice

Tabella 10: Tabella di marcia del *Green Deal* – azioni chiave.

Azioni	Periodo stimato di conseguimento
Protezione del clima	
Proposta di una ‘legge climatica’ che renda l’Europa il continente a zero impatto climatico entro il 2050.	Marzo 2020
Piano globale idoneo ad aumentare l’obiettivo per il clima del 2030 ad almeno il 50% e verso il 55%.	Estate 2020
Proposte di revisione delle misure legislative rilevanti per l’aumento delle ambizioni climatiche.	Giugno 2021
Proposta di revisione della Direttiva sulla tassazione dell’energia.	Giugno 2021
Proposta di un meccanismo di adeguamento dei limiti del carbonio per determinati settori.	2021
Nuova strategia dell’UE sull’adattamento ai cambiamenti climatici.	2020/2021
Energia pulita, economica e sicura	
Valutazione dei piani finali nazionali per l’energia e il clima.	Giugno 2020
Strategia per l’integrazione del settore ‘intelligente’.	2020
Iniziativa ‘Onda di rinnovamento’ per il settore dell’edilizia.	2020
Valutazione e revisione del regolamento della rete energetica trans-europea.	2020
Strategia sull’eolico offshore.	2020
Strategia industriale per un’economia circolare e pulita	
Strategia industriale dell’UE.	Marzo 2020
Piano d’azione per l’economia circolare, con iniziative di prodotti sostenibili e implementazione dei settori con rilevanti quantità di risorse come quello edile, tessile, elettronico.	Marzo 2020
Iniziative volte a incentivare i mercati guida verso un’economia circolare e un clima neutrale nei settori industriali ad alta intensità energetica.	Dal 2020
Proposta per il supporto ai processi produttivi di acciaio con zero carbonio entro il 2030.	2020
Legislazione sulle batterie per sostenere il Piano d’azione.	Ottobre 2020
Riforme legislative sui rifiuti.	Dal 2020
Mobilità intelligente e sostenibile	
Strategia per la mobilità sostenibile e intelligente.	2020
Istanza di finanziamento per la diffusione della ricarica e di punti di rifornimento del carburante.	Dal 2020
Proposta legislativa per produrre e offrire carburante alternativo e sostenibile per i diversi mezzi di trasporto.	Dal 2020
Revisione della direttiva sul trasporto combinato.	2021
Revisione della direttiva sull’infrastruttura per i carburanti alternativi e del regolamento per la rete di trasporto trans-europea.	2021
Iniziative per incrementare e ottimizzare la capacità delle ferrovie e dei corsi d’acqua navigabili.	Dal 2021
Proposta di norme più rigide per l’inquinamento causato dai veicoli con motore a combustione.	2021
Politica agricola ‘green’	
Analisi dei progetti di piani strategici nazionali relativi alla politica agricola.	2020-2021
Strategia ‘Farm to Fork’.	Primavera 2020
Proposta di riduzione dell’impiego di pesticidi chimici, fertilizzanti e antibiotici.	2021
Tutela della biodiversità	

Strategia dell'UE sulla biodiversità entro il 2030.	Marzo 2020
Misure per fronteggiare le perdite di biodiversità.	Dal 2020
Strategia forestale dell'UE.	2020
Proposte per il sostegno delle catene di valore senza deforestazione.	Dal 2020
Ambiente privo di inquinamento e sostanze tossiche	
Strategia chimica per la sostenibilità.	Estate 2020
Piano d'azione per ridurre a zero l'inquinamento dell'acqua, aria e suolo.	2021
Misure per contrastare l'inquinamento causato dalle installazioni industriali.	2021
Diffusione della sostenibilità nell'UE	
Proposta per un fondo e meccanismo di transizione equo e un piano di investimento per un'Europa sostenibile.	Gennaio 2020
Strategia di finanziamento sostenibile.	Autunno 2020
Revisione della direttiva sulle comunicazioni non finanziarie.	2020
Benchmark delle politiche di bilancio verde degli Stati membri.	Dal 2020
Revisione delle normative sugli aiuti di Stato per l'ambiente e l'energia.	2021
Coordinamento delle iniziative della Commissione coerenti con gli obiettivi del Green Deal e incentivo all'innovazione.	Dal 2020
Coinvolgimento degli stakeholder per gestire la legislazione inefficace che interferisce nella realizzazione del <i>Green Deal</i> europeo.	Dal 2020
Integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile	Dal 2020
Leadership europea	
Fare in modo che l'UE guidi il clima internazionale e tuteli la biodiversità.	Dal 2019
Rafforzare l'ambizione del <i>Green Deal</i> coinvolgendo tutti gli Stati membri.	Dal 2020
Patti bilaterali per stimolare i partner ad intervenire e garantire l'eguaglianza delle azioni.	Dal 2020
Agenda ' <i>green</i> ' per i Balcani.	Dal 2020
Patto europeo per il clima	
Lancio del Patto europeo per il clima.	Marzo 2020
Proposta di un ottavo programma di azione ambientale.	2020

Fonte: ec.europa.eu