



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

16
2020

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

Domenico Garofalo, Paolo Pardolesi, Anna Rinaldi

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 978-88-945030-2-9

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Caludia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy
e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

16
2020 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

A cura di
DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 ottobre 2020 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 464 pagine.

isbn 978-88-9450-302-9

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.

INDICE

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI
Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile. pag.9

SEZIONE I

GOAL N. 3 – SALUTE E BENESSERE

DANIELA LAFRATTA
*Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica.
Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen.* pag.27

SEZIONE II

GOAL N. 4 – QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

PIERLUCA TURNONE
*L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione
antropologico-educativa* « 43

VALENTINA SAMPIETRO
Cultura, stile di vita sostenibile « 55

ROSATILDE MARGIOTTA
*La parola, strumento per lo sviluppo della democrazia:
traiettorie pedagogiche* « 71

SEZIONE III

GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

MICHELE CALABRIA
Covid 19 e paralisi del mercato del lavoro tra sospensione

della condizionalità e blocco dei licenziamenti « 85

MICHELE DELEONARDIS

Lavoro autonomo e lavoro dignitoso nella prospettiva comunitari « 97

FRANCESCA NARDELLI

La questione salariale: il dibattito italiano ed europeo « 109

GIUSEPPE COLELLA

*Promozione del turismo sostenibile in un contesto urbano:
uno studio esplorativo sul caso Taranto capitale di mare* « 121

SEZIONE IV

GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

ANNALISA TURI

Come il fisco può agevolare lo sviluppo sostenibile « 141

RAFFAELE MUTO

Bias e Monopoli « 151

SEZIONE V

GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE

FEDERICA STAMERRA

Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali « 165

STEFANO ROSSI

La disciplina lavoristica nel terzo settore « 175

ALESSIO CARACCIOLO

*L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza
sociale* « 191

SONIA MEGGIATO

*Gender mainstreaming: dalle strategie comunitarie alle politiche
locali* « 205

VALERIA CASTELLI
*Quote rosa e nuovo codice di autodisciplina per le società
quotate: l'annosa problematica sociale della disuguaglianza
di genere* « 221

MARCO DEL VECCHIO
*Non tradirai la promessa. Il ruolo dei riti juju nelle esperienze
di tratta delle donne nigeriane* « 227

SEZIONE VI

GOAL N. 11 – CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

ANGELO RUGGERI
*L'innovazione strategica sostenibile nelle organizzazioni museali:
il caso del MarTa di Taranto* « 241

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA
*La co-creazione di valore nel settore pubblico:
spunti di riflessione* « 255

SEZIONE VII

GOAL N. 12 – CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

ANDREA SESTINO
*Gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di
acquisto dei prodotti green* « 269

MASSIMO COCOLA
*La non financial disclosure nel processo di transizione
dei modelli organizzativi verso una prospettiva social orientated* « 287

FRANCESCO SCIALPI
*La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020:
limiti e prospettive* « 299

ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
*Modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche
di rifiuti solidi urbani: una review della letteratura* « 311

- ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
Life cycle assessment di impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione: una review bibliografica « 325
- ROSA DI CAPUA, BRUNO NOTARNICOLA
Life cycle assessment di reattori fotovoltaici UV-C/TiO₂ per il trattamento di acque reflue: una review bibliografica « 337
- ROSA DI CAPUA,
Novità normative in materia di economia circolare e simbiosi industriale « 349

SEZIONE VIII

GOAL N. 13 – LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO
Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni « 363
- ERVINA RRUGA
Lo standard europeo dei green bonds per lo sviluppo della finanza sostenibile: quale opportunità per l'ambiente? « 373
- FRANCESCA ALTAMURA
Gli strumenti di mercato nella lotta al cambiamento climatico: riflessioni in chiave di analisi economica del diritto « 389
- NICOLÒ TREGLIA
Lo stato dell'arte e i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici: dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili nell'ottica di una transizione ecologica « 403

SEZIONE IX

GOAL N. 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

- COSIMA ILARIA BUONOCORE
Il possibile contributo dell'arbitrato allo sviluppo sostenibile « 419

MARIO SANTORO

La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano

« 435

DORELLA QUARTO

La progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale: dall'estensione "in deroga" per le vittime vulnerabili alla preclusione per gli enti

« 449

Nicolò Treglia

LO STATO DELL'ARTE E I PROFILI EVOLUTIVI DELLA FISCALITÀ DEI PRODOTTI ENERGETICI: DAI COMBUSTIBILI FOSSILI ALLE FONTI RINNOVABILI, NELL'OTTICA DI UNA TRANSIZIONE ECOLOGICA

ABSTRACT

Il presente contributo intende porre l'attenzione su uno dei principali obiettivi del *Green New Deal*: il contrasto ai cambiamenti climatici (goal n. 13 dell'Agenda ONU 2030). In tal senso, l'autore si propone di analizzare la disciplina positiva con le relative criticità nonché i possibili sviluppi delle accise sui prodotti energetici e delle accise sull'energia elettrica. E ciò per favorire l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili in luogo dei combustibili fossili attraverso lo strumento della leva fiscale.

This paper intends to focus attention on one of the main goals of Green New Deal: to combat climate change (goal n. 13 of the 2030 Agenda for sustainable development). In this sense, the author aims to analyze the positive set of rules with related critical issues and also the possible developments about excise taxes on energy products and excise taxes on electricity. All this aims at encouraging the use of renewable energy sources in place of fossil fuel through the use of fiscal leverage.

PAROLE CHIAVE

Transizione energetica - Tassazione ambientale - Fiscalità promozionale

Energy transition - Environmental taxation - Promotional taxation

SOMMARIO: 1. La tutela multilivello del bene ambiente. Brevi cenni. – 2. L'utilizzo della leva fiscale per un'efficace tutela ambientale. – 3. Le accise: aspetti generali. – 4. (Segue:) profili comunitari. – 5. (Segue:) la disciplina italiana. – 6. "Prove tecniche" e prospettive future di riforma – 7. Considerazioni conclusive.

1. La questione ambientale è diventata una sfida fondamentale per gli ordinamenti contemporanei nella funzione di assicurare garanzia ad un bene di importanza fondamentale per la Comunità. Il tema è non solo *stricto iure* oggetto di riflessione da parte del giurista ma sempre più apre spazi al dibattito politico e all'interesse dell'opinione pubblica.

Fino ad oggi si è sviluppato un modello economico di produzione e di consumo basato sullo sfruttamento di risorse naturali scarse e sull'eccessivo inquinamento atmosferico causato dai gas serra. Tale modello appare non più sostenibile per il pregiudizio irrimediabilmente cagionato alle generazioni future. Occorre, di conseguenza, ripensare l'attuale paradigma economico nel quale preminente è il ruolo svolto dalle fonti fossili altamente inquinanti (petrolio, carbone, ecc.) rimpiazzando l'attuale struttura produttiva con innovativi processi tecnologici in grado di conseguire

maggior efficienza ed elevato risparmio energetico. L'annoso e inavveduto sistema economico ha prodotto tra i peggiori effetti i cc.dd. cambiamenti climatici¹.

A livello internazionale, nel 1997 è stato stipulato il protocollo di Kyoto², un trattato internazionale volto a contrastare il surriscaldamento globale; successivamente, nel 2015 nell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici gli Stati firmatari si sono posti l'obiettivo di limitare l'aumento della temperatura globale media al di sotto dei due gradi rispetto ai livelli pre-industriali. In particolare, hanno assunto l'impegno a rimanere entro 1,5 gradi riducendo l'uso dei combustibili fossili nonché aumentando gli investimenti volti a finanziare la c.d. energia pulita. L'Assemblea generale dell'ONU, in seguito, il 25 settembre 2015 ha votato la risoluzione contenente l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile: un programma d'azione costituito da 17 obiettivi tra i quali al punto 13 enuncia l'impegno di «promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico».

Sul fronte comunitario³ la nuova Commissione europea ha prospettato il *Green new deal*⁴ affinché l'Europa divenga il primo continente climaticamente neutro entro il 2050. Il 15 gennaio 2020 la Commissione ha presentato il progetto di fondo per la transizione energetica al fine di facilitare tra il 2021 e il 2027 il percorso verso la neutralità climatica. Il *just transition fund*, grazie a finanziamenti nazionali pubblici e privati, si pone l'ambizioso obiettivo di investire 7,5 miliardi di euro nei Paesi meno progrediti sul piano delle politiche ambientali⁵.

A livello nazionale⁶ la prospettiva più recente del legislatore in tema di ambiente è costituita dalla l. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) che all'art. 1,

¹ Per cambiamento climatico, secondo la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico (UNFCCC), si intende «qualsiasi cambiamento di clima attribuito direttamente o indirettamente all'attività umana, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla naturale variabilità climatica osservata durante periodi di tempo comparabili».

² Il Protocollo di Kyoto, considerato lo strumento attuativo della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, prevede l'impegno degli Stati firmatari di ridurre le emissioni di gas inquinanti del 5% rispetto al 1990. Si deve però rilevare che le misure del Protocollo si sono rivelate poco efficaci – con scarsi effetti sul piano pratico – difatti, secondo il Rapporto *Trends in Global CO2 Emissions 2011*, le emissioni inquinanti sono nel tempo aumentate, per via della mancata adesione dei Paesi maggiormente responsabili delle stesse.

³ In tale ambito, temi quali la tutela dell'ambiente e dell'aria non hanno trovato da subito una collocazione legislativa; si pensi, infatti, che nessun riferimento all'ambiente è presente nel Trattato istitutivo della CEE (Trattato di Roma, 1957). È soltanto trent'anni dopo, con il Trattato di Amsterdam (1997), che l'ambiente viene elevato a bene da tutelare e in grado di indirizzare le scelte legislative dell'Unione. L'art. 191 TFUE inserisce la tutela dell'ambiente e il contrasto ai cambiamenti climatici tra gli obiettivi dell'Unione e positivizza il principio chi «inquina paga». Quest'ultimo prevede che il soggetto inquinatore debba sostenere i costi per riparare i danni ambientali, evitando così di porli a carico dell'intera collettività.

⁴ Cfr. A. Giannetti, *Il Green new deal americano e europeo e il Green new deal per l'Italia*, in *Finanziamenti su misura news*, 11, 2019, p. 8.

⁵ Cfr. *Il Sole 24 Ore* del 25 febbraio 2020, pp. 29 e 31.

⁶ La Carta costituzionale non disciplina in maniera autonoma il bene ambiente ma è possibile desumere la rilevanza costituzionale del tema dal combinato disposto di alcuni precetti costituzionali, valorizzati da diverse pronunce sia della Consulta che della Corte di Cassazione. In *primis* si evidenzia che in base

commi 85 e 86, prevede lo stanziamento di circa 33 miliardi di euro nell'arco temporale di 15 anni. È stato, pertanto, istituito il c.d. «fondone» da utilizzare per: economia circolare, decarbonizzazione, riduzione delle emissioni, risparmio energetico e sostenibilità ambientale⁷.

2. Al fine della tutela dell'ambiente il legislatore tributario deve porre al centro della sua attenzione temi quali cambiamenti climatici e riduzione delle risorse naturali e, di conseguenza intervenire attraverso strumenti di carattere fiscale sia in senso impositivo che agevolativo⁸. In tal senso sono stati istituiti i tributi ambientali⁹ al fine non solo di procurare risorse ma con l'intento preminente di salvaguardare l'ambiente (cc.dd. obiettivi extrafiscali del prelievo)¹⁰. Quindi, da un lato inasprendo la tassazione di prodotti e servizi dannosi per l'ambiente per disincentivare determinate produzioni inquinanti (leva fiscale in senso impositivo) e dall'altro, introducendo agevolazioni fiscali¹¹ per orientare, promuovere, indirizzare l'agire virtuoso dei contribuenti verso comportamenti e acquisti *environmentally correct* (leva fiscale in senso agevolativo). Tutto ciò in attuazione non solo del principio «chi inquina paghi» ma anche, e soprattutto, di quello che viene considerato la sua evoluzione: «chi valorizza beneficia».

La dottrina ha distinto i tributi ambientali in due categorie: tributi ambientali in senso stretto e tributi ambientali in senso lato (o con funzione ambientale). In questi ultimi, venendo tassato un indice tradizionale di ricchezza (patrimonio, consumo, reddito), la tutela dell'ambiente collocandosi all'esterno della fattispecie tributaria rileva unicamente a fini extrafiscali attraverso l'apposizione di un vincolo di destinazione al provento. Nei tributi ambientali *stricto sensu*, invece, la preservazione ambientale si colloca all'interno del presupposto, costituito da un'unità fisica di immissioni che provocano nocimento all'ecosistema; tali tributi agiscono, quindi, non

all'art. 2 Cost. la dottrina definisce il concetto di solidarietà ambientale come presupposto per la realizzazione dello sviluppo dell'uomo. Vi è poi l'art. 9, comma 2, «la Repubblica tutela il paesaggio...», che è una delle componenti dell'ambiente e l'art. 32 «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...». Pertanto, la salvaguardia dell'ambiente avviene indirettamente, per evitare che eventuali modificazioni ambientali possano danneggiare la salute.

⁷ Cfr. *Il Sole 24 ore* del 24 gennaio 2020, p. 19.

⁸ In tal senso A.F. Uricchio, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in *Dir. e prat. trib.*, 5, 2017, pp. 1849-1868.

⁹ Si vedano, tra i tanti, per una trattazione generale del tema R. Alfano, *I tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Giappichelli, Torino, 2012; S. Dorigo, P. Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente*, Aracne, Roma, 2013; C. Sciancalepore, *Cambiamenti climatici e green taxes*, Cacucci, Bari, 2016; V. Ficari (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Aracne, Roma, 2018.

¹⁰ Ponendo in atto la transizione da una finanza neutrale ad una finanza funzionale. Il fine extrafiscale deve essere giustificato da un'altra disposizione costituzionale per non collidere con il precetto di cui all'art. 53 Cost. In tal senso M. Aulenta, *Tax expenditures nelle imposte erariali*, in A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci, Bari, 2015, pp. 39-40.

¹¹ Per un approfondimento sul tema F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, Cedam, 1992; M. Basilavecchia, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario)*, in *Rass. Trib.*, 2002, p. 436; M. Aulenta, *Tax expenditures nelle imposte erariali*, cit., p. 33 ss.

tanto *ex post* per riparare il danno ambientale quanto piuttosto *ex ante* per disincentivare i comportamenti inquinanti. L'ambiente si trasforma così da valore costituzionale extrafiscale a fatto indice di capacità contributiva.

Con le succitate forme di imposizione ambientale è possibile perseguire il c.d. «doppio dividendo»; difatti, con il gettito ottenuto si potrebbe, da un lato porre in atto azioni per un miglioramento dell'ambiente (*green dividend*) e dall'altro ridurre altri prelievi, come quello sul lavoro (*blue dividend*). Si avrebbe così, spostando il carico fiscale da una forma di imposizione diretta (imposte sul lavoro) ad una indiretta (*green taxes*) un doppio effetto positivo senza alcun aggravio per le finanze pubbliche.

La Commissione europea¹² e l'Istat hanno distinto i tributi ambientali in tributi sui trasporti, sull'inquinamento e risorse, e sull'energia. I primi comprendono imposte sulla proprietà, registrazione e uso di veicoli a motore (imposta sulle assicurazioni, imposte su imbarcazioni e aereomobili e imposta regionale sulle emissioni sonore degli aereomobili); i secondi riguardano l'inquinamento dell'aria, dell'acqua, la gestione dei rifiuti e lo sfruttamento delle risorse naturali (tributo sulle emissioni di anidride solforosa e ossido di azoto, Tari, la c.d. «tassa sul marmo»). Il presente contributo incentra l'attenzione sulle c.d. *energy taxes* – sotto forma di accise – che contribuiscono per oltre l'80% (46,3 miliardi di euro) al totale delle *environmental taxes* in Italia (57,7 miliardi)¹³. La maggior parte del gettito delle *energy taxes* proviene dalle accise sui prodotti energetici (in particolare su oli minerali e derivati) e dalle accise sull'energia elettrica. Si rileva sin d'ora una legislazione non sempre coerente con il principio «chi inquina paghi»; infatti, come rilevato da un interessante studio denominato «documento di valutazione n. 6 Ufficio di valutazione impatto del Senato della Repubblica, Chi inquina, paga?», non vi è una diretta corrispondenza tra chi incide negativamente con le sue condotte sull'ambiente e chi versa i tributi ambientali¹⁴.

3. Le accise sono imposte indirette erariali che colpiscono la produzione, il consumo o l'importazione di determinati prodotti nel territorio dello Stato¹⁵, producendo un gettito per l'erario italiano inferiore soltanto a quello delle imposte sui redditi e a quello dell'Iva. Esse hanno sostituito le imposte di fabbricazione e consumo che hanno caratterizzato l'esperienza tributaria italiana sin dalla fine del XIX secolo,

¹² Già a partire dal suo studio *Environmental taxes – a statistic guideline* del 2001.

¹³ Secondo dati dell'Istat relativi al 2018, il restante 20% è così suddiviso: 18,7% (10,8 mld) per i trasporti e 1% (619 mln) per i tributi sull'inquinamento.

¹⁴ In particolare secondo il citato studio «è possibile notare un forte squilibrio fra imposte pagate e costi esterni, con segni opposti fra famiglie e attività economiche (le famiglie pagano il 70% in più dei loro costi esterni, le imprese il 26% in meno), sia all'interno delle attività economiche (i servizi pagano rispettivamente il 57% in più dei loro costi esterni, mentre agricoltura e industria pagano rispettivamente il 93% e il 27% in meno)…».

¹⁵ Per un approfondimento sul tema delle accise in generale si vedano tra i tanti C. Verrigni, *Le accise nel sistema dell'imposizione sui consumi*, Giappichelli, Torino, 2017; R. Schiavolin, *Accise (imposte di fabbricazione e di consumo)*, in G. Falsitta, *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Cedam, Padova, 2018.

come la tassa sul macinato e l'imposta di fabbricazione sulle acque minerali. Vengono definite tributi armonizzati (insieme a Iva e tributi doganali) in quanto regolate da una normativa nazionale che deve recepire quella comunitaria. La disciplina italiana in materia è contenuta nel d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504, «Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative», (d'ora in avanti TUA). Negli anni '90 è iniziato a livello europeo un processo di armonizzazione *ex art. 113 Tfe* volto alla salvaguardia del mercato unico e ad evitare la diffusione di meccanismi distorsivi della concorrenza. Detta armonizzazione ha raggiunto la massima espressione con la direttiva 96/2003 che ha modificato, tramite il d.lgs 2 febbraio 2007, n. 26, il predetto testo unico.

Le accise ben si presterebbero, mediante un sistema di aliquote differenziate, ad una tutela di istanze extratributarie, anche tramite agevolazioni fiscali per orientare ecocompatibilmente i consumi. In tal caso il presupposto sarebbe rappresentato non dalla fabbricazione/consumo in sé ma dalla fabbricazione/consumo di prodotti altamente inquinanti, nei quali l'effetto nocivo è il parametro per la commisurazione del tributo. Troppo spesso però l'azione politica di modifica delle accise è stata guidata da esigenze di reperimento di risorse finanziarie e non dall'intento della salvaguardia dell'ambiente; infatti, piccole variazioni alle aliquote consentono al legislatore di ottenere sia nel breve che nel lungo periodo ingenti risorse per le casse dello Stato¹⁶. Salvo casi eccezionali, poi, le accise non rientrano tra i tributi ambientali *stricto sensu* in quanto il presupposto non è costituito da un'unità fisica di una sostanza che produce esternalità negative; di conseguenza, la protezione ambientale avviene solo in via indiretta tramite una contrazione della domanda a seguito dell'aumento del costo del prodotto. A tal proposito si rileva che il soggetto passivo *ex art. 2 TUA* è costituito dal titolare del deposito fiscale, il quale procederà a trasferire l'onere del tributo sul consumatore finale; tale traslazione avviene mediante il meccanismo della rivalsa¹⁷. In alcuni casi, come quello del gas naturale, è previsto un diritto di rivalsa mentre in altri, come quello dei prodotti energetici, invece, il legislatore non menziona esplicitamente l'istituto *de quo* per regolamentare il fenomeno. In definitiva si distinguono due situazioni soggettive: quella del contribuente di diritto, il cedente, che giuridicamente

¹⁶ Le accise, insieme all'Iva, sono infatti state oggetto negli ultimi anni delle cc.dd. clausole di salvaguardia. Queste ultime sono strumenti di finanza pubblica che istituiscono maggiori entrate future per lo Stato attraverso un aumento dei tributi o una diminuzione della spesa. Se nel frattempo quell'ammontare viene recuperato in altro modo, esse vengono sterilizzate e quindi viene scongiurato l'innalzamento dei tributi o il decremento della spesa. Da ultimo il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. d.l. Rilancio) all'art. 123 ha proceduto alla soppressione delle clausole di salvaguardia in materia di Iva e accise, grazie ai nuovi margini di deficit autorizzati dal Parlamento. Cfr. G. Luchena, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, Cacucci, Bari, 2017.

¹⁷ Per un'analisi della rivalsa in tema di accise si veda F. Randazzo, *Le rivalse tributarie*, Giuffrè, Milano, 2012.

è tenuto a versare il tributo e quella del contribuente di fatto, il cessionario su cui graverà effettivamente l'onere del prelievo¹⁸.

4. In ambito comunitario il testo normativo di riferimento in tema di accise è la Direttiva 2003/96 del 27 ottobre 2003 (d'ora in avanti direttiva Etd) che ha ristrutturato il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. Tale provvedimento, onde evitare effetti pregiudizievoli al buon funzionamento del mercato interno, ha introdotto livelli minimi di tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. Gli Stati membri, di conseguenza, possono legiferare nel rispetto e nell'ambito di quanto prescritto dalla direttiva ed infatti l'art. 5 prevede che ogni stato possa fissare delle aliquote d'imposta differenziate in casi specifici. Per esempio, in funzione del consumo di elettricità e dei prodotti energetici utilizzati per il riscaldamento, per i trasporti pubblici locali di passeggeri e in rapporto alla distinzione dell'impiego tra uso commerciale o meno. Unico riferimento all'ambiente è contenuto all'art. 15 secondo il quale gli Stati membri possono introdurre agevolazioni fiscali in specifiche circostanze: «in relazione ai combustibili o carburanti derivanti da risorse rinnovabili» e, per quanto riguarda l'elettricità, con riferimento a quella «di origine solare, eolica, ondosa, maremotrice o geotermica, di origine idraulica o generata dalla biomassa». Si tratta di una previsione assolutamente apprezzabile ed innovativa per l'epoca, poiché, per la prima volta, la tematica ambientale assume rilievo nella fiscalità delle accise. Tuttavia, le vicende contemporanee rendono ormai obsoleta tale normativa che, pertanto, necessita, come si vedrà *infra*, di una strutturale riforma organica.

5. L'ordinamento interno del settore si incentra sul TUA, modificato dal d.lgs 2 febbraio 2007, n. 26. Gli artt. 21-26 recano la disciplina delle accise sui principali prodotti energetici (benzina, gasolio, oli combustibili, carbone, lignite, coke) che in base all'impiego possono distinguersi in carburanti per motori e combustibili per riscaldamento. Le aliquote previste su tali prodotti vengono espresse in euro, sono applicate rispetto a una determinata unità di misura e con riferimento a una fissata temperatura. L'art. 24, in particolare, al fine di prevedere agevolazioni fiscali rinvia «ai prodotti energetici destinati agli usi elencati nella tabella A allegata al presente testo unico...». La predetta tabella A dispone particolari esenzioni¹⁹ dall'accisa, tra cui quella relativa ai prodotti energetici impiegati «come carburanti per la navigazione aerea diversa dall'aviazione privata da diporto e per i voli didattici e per la navigazione di acque marine comunitarie, compresa la pesca, con esclusioni delle imbarcazioni

¹⁸ In tal senso parte della dottrina (cfr. G. Melis, *Manuale di diritto tributario*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 194-195) e la giurisprudenza più recente, cfr. Cass., Sez. Un., 1 febbraio 2016, n. 1837 secondo la quale «... il soggetto passivo dell'imposta è il fornitore del prodotto e non il consumatore al quale il corrispondente onere viene traslato in virtù e nell'ambito di un fenomeno meramente economico».

¹⁹ L'esenzione, rientrando nel *genus* delle agevolazioni tributarie, introduce una disciplina derogatoria di una norma generale. Si distingue dall'esclusione poiché in quest'ultima il legislatore delimita l'applicazione del tributo intervenendo sul presupposto e sulla base imponibile.

private da diporto, e impieghi come carburanti per la navigazione nelle acque interne, limitatamente al trasporto delle merci». Nel caso, invece, di «impiego nei trasporti ferroviari di passeggeri e merci e di impieghi in lavori agricoli, orticoli, in allevamento, nella silvicoltura e piscicoltura e nella florovivaistica» è prevista un'aliquota ridotta al 30% di quella ordinaria. Dal combinato disposto dell'art. 24 e della tabella A emerge con chiarezza che le detassazioni in parola non sono istituite con il fine di una tutela ambientale bensì per favorire determinati settori quali trasporti, pesca, agricoltura, giusta applicazione del criterio dell'impiego ex art. 24. Anzi, tali sussidi cc.dd. ambientalmente dannosi vanno in una direzione totalmente divergente rispetto alla salvaguardia del bene ambiente (v. *infra* § 6). Nessun riferimento poi alle fonti rinnovabili, che nel 2007 non godevano della meritata attenzione. Da allora la quota di energia rinnovabile nel mix energetico si è triplicata, aumentando in percentuale dal sei al diciotto mentre il consumo dei biocarburanti nei trasporti si è incrementato dallo 0 al 5%.

La categoria dei prodotti energetici include anche il carbone, la lignite e il coke che sono stati assoggettati ad accisa ad opera del d.lgs n. 26/2007. Quest'ultimo, contestualmente, ha abrogato la disciplina previgente di cui all'art. 8, d.lgs n. 448/1998, istitutivo della c.d. *carbon tax* italiana, con il quale da un lato si innalzavano le aliquote delle accise sugli oli minerali all'aumentare delle emissioni di CO₂ e dall'altro si istituiva un'imposta sul consumo di carbone, *coke* e lignite²⁰. La *carbon tax* segnò una svolta epocale nel panorama giuridico tributario italiano dal momento che configurava il primo vero tributo ambientale in senso stretto, poiché commisurava il livello di tassazione alla quantità di anidride carbonica immessa nell'aria. Nonostante ciò non ebbe mai piena applicazione a seguito dell'aumento del prezzo del petrolio nel 2000. Un prelievo così predisposto ha, invece, trovato ampia diffusione fin dagli anni '90 nei paesi del nord Europa: Finlandia (1990), Svezia (1990), Norvegia (1991), Danimarca (1992)²¹ mentre, nonostante vari tentativi (descritti *infra* §6), non ha ancora visto la luce a livello comunitario.

Il d.lgs n. 26/2007 ha riformato, inoltre, la disciplina della tassazione sull'energia elettrica, trasformando la vecchia imposta erariale di consumo in accisa, disciplinata dagli artt. 52-60 del Titolo II del TUA. L'energia elettrica può essere prodotta da impianti alimentati con combustibili fossili tradizionali (carbone, derivati del petrolio, olio combustibile) oppure da impianti alimentati da fonti rinnovabili (fotovoltaico, eolico, geotermico, idroelettrico). Il comma 2 dell'art. 52 prevede delle fattispecie escluse dall'applicazione di accisa, come nel caso in cui l'energia elettrica sia prodotta da impianti azionati dalle rinnovabili, con potenza non superiore a 20 kW e il caso di energia utilizzata per particolari processi di lavorazione come quella mineralogica e

²⁰ Sul tema si vedano G. Peleggi, *La carbon tax*, in *Corr. Trib.*, 1999, 3, p. 169 ss. e G. D'Alfonso, *Il punto sulla "carbon tax"*, in *Il fisco*, 41, 1998, p. 1282.

²¹ Cfr. G. Selicato, *Prospettive della fiscalità ambientale in ambito UE: un'analisi comparata*, cit., p. 331 ss.

metallurgica. Quest'ultima disposizione, riguardando le industrie cosiddette «energivore» (produzione di vetro, carta, metalli), si pone in contrasto con il principio di tassazione delle fonti maggiormente inquinanti. Al contrario, la disciplina relativa agli impianti azionati da fonti rinnovabili rappresenta un esempio di grande impatto, dal momento che la leva fiscale viene utilizzata per incentivare l'utilizzo delle fonti di energia pulita. Occorre però rilevare una puntuale incongruenza dovuta alla circostanza in cui l'energia sia destinata a luoghi e locali diversi dalle abitazioni, infatti in tal caso all'aumentare del consumo l'aliquota diminuisce.

La direttiva e conseguentemente il TUA, quindi, tassano sì le fonti fossili in ossequio al principio europeo «chi inquina paga» – salvo le eccezioni descritte in precedenza – ma al tempo stesso introducono, incoerentemente, delle agevolazioni per particolari utenti che utilizzano diffusamente prodotti inquinanti, determinando come effetto l'incentivazione degli stessi e non la dissuasione al loro utilizzo. E' d'uopo riscontrare come il legislatore italiano non utilizzi appieno la possibilità di introdurre agevolazioni ecocompatibili a fronte dei già ridotti margini di intervento consentiti dalla direttiva.

6. Nell'ordinamento dell'Unione si è operato con faticosi approcci rivolti alla costruzione di un sistema positivo delle accise più aderente alle attuali esigenze di tutela dell'ambiente e funzionale a rimuovere le criticità dell'apparato vigente. L'attuale impostazione della direttiva, infatti, ha come parametro per l'imposizione il volume nel caso degli oli minerali e il contenuto energetico nel caso di carbone, gas naturale e elettricità. Per l'utilizzo, invece, delle fonti rinnovabili il meccanismo si rifà al concetto di volume, cui si assegna l'aliquota applicabile ai prodotti fossili che sostituiscono i prodotti rinnovabili; ma questi ultimi, avendo un minor contenuto energetico, sono fortemente svantaggiati²². L'impianto della direttiva, così come descritto, appare desueto poiché non in linea con i continui sviluppi tecnologici nonché con gli obiettivi dell'UE in tema di energia e cambiamenti climatici. E' indifferibile una riforma nell'ottica di una effettiva tutela dell'ambiente. In tale prospettiva, il meccanismo impositivo dovrebbe prendere in considerazione, *de iure condendo*, l'emissione di anidride carbonica (Co₂) causata dalla produzione e dal consumo dei vari prodotti energetici; questa, infatti, è un gas clima-alterante le cui emissioni si accumulano nell'atmosfera provocando un anomalo innalzamento della temperatura. Ci si riferisce, quindi, all'introduzione della c.d. *carbon tax*, cioè quel tributo sulle emissioni di Co₂ considerata tra le principali esternalità negative prodotte dalle attività antropiche (sia di produzione che di consumo). In molte occasioni nell'ordinamento UE si è cercato di introdurre una *carbon tax*. E' del 1991 la proposta di direttiva SEC(91) 1744 def. che, provocando un incremento dei prezzi dei combustibili inquinanti, avrebbe incoraggiato

²² Si potrebbe, ad esempio, introdurre una sorta di correzione fiscale per i carburanti *low carbon*, considerando quindi il minor contenuto energetico di detti prodotti rispetto a quelli di origine fossile.

lo sviluppo di alternative funzionali agli obiettivi ambientali. A tal proposito occorre ricordare che alcuni stati membri²³ – in particolare i produttori di petrolio, svantaggiati dal prelievo – hanno contribuito a farla naufragare; mentre i Paesi scandinavi, da sempre interessati alla salvaguardia dell'ambiente, hanno predisposto unilateralmente la *carbon tax*, con risultati significativi sul piano del gettito nonché su quello della tutela ambientale.

Nel 2011 la Commissione europea ha nuovamente presentato una proposta di modifica della direttiva Etd²⁴ che, nonostante il parere positivo del Parlamento europeo e del Comitato europeo economico e sociale, è di nuovo tramontata poiché dopo quattro anni di negoziazioni non si è raggiunta l'unanimità tra gli Stati membri. Elementi fondanti della proposta erano: da un lato procedere a tassare le fonti energetiche non solo in base al contenuto energetico ma anche – e qui la grande novità – in funzione delle emissioni di anidride carbonica sprigionate nell'atmosfera e dall'altro ampliare il novero delle fonti rinnovabili. In particolare, con riferimento al primo aspetto si prevedeva un prelievo costituito da due componenti: la prima concernente le emissioni di anidride carbonica calcolata in euro/tonnellata di Co2 immessa nell'atmosfera (20 €/t di Co2) e la seconda calcolata in euro/Gigajoule in base al potere calorifico dei prodotti energetici (9,6 €/Gj per i carburanti per motori e 0,15 €/Gj per i combustibili per riscaldamento). Con riferimento, invece, al secondo aspetto si prevedeva di aggiornare la direttiva per includere determinati biocarburanti e bioliquidi che potessero beneficiare di agevolazioni fiscali²⁵. Il progetto contemplava, altresì, la possibilità di abrogare sia la distinzione tra usi commerciali e usi privati dei prodotti energetici, sia la possibilità per gli Stati membri di azzerare la tassazione nei settori dell'agricoltura, dell'orticoltura, della piscicoltura e della silvicoltura.

In tempi recenti, nel settembre 2019²⁶, la Commissione europea ha reiterato il giudizio sull'inadeguatezza della Direttiva Etd del 2003 rispetto al mutato contesto europeo ed internazionale. E' stata, in particolare, evidenziata la mancata considerazione nell'imposizione delle emissioni di Co2, l'insufficiente aggiornamento delle aliquote minime e, soprattutto, la discriminazione tra le varie fonti energetiche che finisce per agevolare le fonti fossili – tramite esenzioni in determinati settori economici – rispetto a quelle rinnovabili. E qui viene finalmente esplicitato il riferimento ai sussidi ambientalmente dannosi (Sad), il cui riordino rientra tra gli obiettivi dell'agenda ONU 2030 (*target* 12c). A tal proposito l'art. 68 della l. 28

²³ Si ricorda che l'art. 113 TFUE prevede l'unanimità dei consensi per le deliberazioni in ambito fiscale. Recentemente, però, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri e il Parlamento europeo a valutare il superamento della regola dell'unanimità per approdare ad un voto a maggioranza qualificata. Cfr. COM(2019) 8 final del 15 gennaio 2019.

²⁴ COM (2011) 169 final del 13 aprile 2011.

²⁵ La direttiva ETD, infatti, non considera i più recenti sviluppi in materia di energie rinnovabili, si pensi a biogas, biometano e gas di discarica.

²⁶ Si tratta di un *commission staff working document SWD (2019) 329 final*, non ancora tramutato in una vera e propria proposta.

dicembre 2015, n. 221²⁷ prevede l'istituzione del «Catalogo nazionale dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli» da aggiornare entro il 30 giugno di ogni anno. Nel luglio 2019 è stato pubblicato il Catalogo relativo ai dati del 2017 che ha conteggiato 161 sussidi incidenti sull'ambiente e valutato i sussidi dannosi in ben 19,3 miliardi di euro²⁸. Questi ultimi sono sussidi ai combustibili fossili e riguardano i campi più svariati: dall'agricoltura alla pesca, dai trasporti all'energia fino ai rifiuti.

Il legislatore nazionale ben potrebbe intervenire per eliminare dal nostro ordinamento i sussidi ambientalmente dannosi. Il nocimento apportato da questi ultimi, infatti, va a scapito non solo dell'ambiente ma anche del finanziamento di agevolazioni su prodotti energetici realmente ecocompatibili, come le rinnovabili. E' aberrante pensare che produzioni altamente inquinanti possano beneficiare di una qualunque forma di detassazione, pur nell'accertata esternalità negativa causata all'ambiente. Ad oggi nulla è stato fatto in tal senso.

7. La riflessione è, quindi, matura per provare ad effettuare alcune considerazioni conclusive sulle linee di tendenza che sembrano caratterizzare l'evoluzione della materia tra istanze comunitarie e ordinamento interno.

Partendo dai dati dell'Eurostat sul mix energetico, si rileva che a livello europeo la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili nel 2017 si attestava al 17,5% dell'energia consumata dall'UE, con un trend in crescita rispetto al 2004, anno in cui tale valore era dimezzato. L'indagine effettuata consente di affermare che le fonti principali sono il nucleare (25%), il carbone (20%) e il gas naturale (20%); mentre a livello mondiale l'utilizzo del carbone cresce in percentuale sino al trentasette virgola cinque seguito dal gas naturale (23%). L'Europa, quindi, appare la testa di ponte rispetto al resto del mondo nel processo di transizione energetica, pur non dovendo considerare quello raggiunto un punto di arrivo bensì l'alba di un nuovo, più virtuoso percorso che possa, anche attraverso l'utilizzo della leva fiscale, portare alla neutralità climatica entro il 2050. Non sembra condivisibile infatti la tesi secondo cui gli strumenti fiscali, con particolare riguardo alle modifiche delle accise in un'ottica di tutela ambientale, non provochino un effetto positivo sull'ecosistema. Infatti, è sì vero, come autorevolmente sostenuto²⁹, che le accise tramite il meccanismo della traslazione gravano sui consumatori e non sul soggetto che causa l'inquinamento ma è pur vero che la struttura

²⁷ «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali», detta Collegato ambientale.

²⁸ Il Catalogo dà una definizione molto ampia di sussidio: «incentivi, agevolazioni, finanziamenti agevolati ed esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente» distinguendo tra sussidi diretti (*on-budget*) e sussidi indiretti (*off-budget*). I primi sono costituiti da trasferimenti diretti di risorse pubbliche a soggetti economici, i secondi dalle spese fiscali (*tax expenditures* o agevolazioni fiscali) in diverse modalità come deduzioni, detrazioni, esenzioni, riduzioni di aliquota, crediti d'imposta...

²⁹ Cfr. F. Osculati, *La tassazione ambientale*, Cedam, Padova, 1979.

del modello economico investe la figura del produttore che è indotto a utilizzare beni strumentali più moderni e a minore intensità energetica. Ai consumatori è riconosciuto un ruolo fondamentale poiché possono indirizzare le loro preferenze verso quei beni e servizi a basso nocimento per l'ecosistema. Vi è, quindi, un intervento indiretto sul produttore che, vedendo decrescere la domanda dei suoi beni a seguito dell'aumento della tassazione, sarebbe portato a intervenire sul suo sistema produttivo, ponendo in essere una riconversione aziendale in una visione *environmental friendly*. Verrebbe proficuamente adottata la leva fiscale in senso impositivo per promuovere e incentivare il progresso tecnologico. Ma non basta: è necessario, infatti, che i consumatori abbiano alternative attrattive dal punto di vista economico. Ed è qui che dovrebbe intervenire il legislatore in funzione premiale con le agevolazioni fiscali verso produzioni ecocompatibili (c.d. fiscalità promozionale).

I cambiamenti climatici sono certamente un fenomeno globale con conseguenze devastanti che riguardano l'intero pianeta. Appare, quindi, evidente che solo tramite un'azione coordinata a livello mondiale si possano ottenere risultati soddisfacenti. Al tempo stesso vale la pena di ricordare che non vi è un'autorità internazionale istituita per introdurre tributi o per obbligare gli Stati a rispettare gli accordi sul clima, ancorché già stipulati. Si è teorizzata anche la necessità di istituire una *carbon tax* a livello globale³⁰, di contro l'implementazione di un modello impositivo di tal genere a livello nazionale condurrebbe in un'economia globalizzata, come quella attuale, ad una inopinata discriminazione tra Stati, e di conseguenza ad una delocalizzazione selvaggia verso stati con sistemi normativi meno rigidi (rischio del c.d. *carbon leakage*). Ben potrebbe, invece, il legislatore nazionale iniziare un'azione riformatrice che comprenda una graduale eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi, iniziando da agevolazioni nell'ambito di cinque settori: trasporto aereo, trasporto marittimo, pesca, raffinazione, agricoltura e allevamento. Maggiormente percorribile è il progetto di una *carbon tax* europea, magari con imposizione estesa all'importazione dai paesi extra UE con politiche meno rigide sul clima (Cina, India), per evitare fenomeni distorsivi³¹.

Dalle precedenti riflessioni sorge l'interrogativo se sia il caso di introdurre nuovi o più gravosi tributi ambientali, in un ordinamento come quello italiano caratterizzato da una pressione fiscale attestata al 42,1%³² e con uno dei più alti livelli europei di imposizione energetica³³. La risposta è assolutamente affermativa benchè la soluzione ancor più onerosa: un inasprimento delle accise sui combustibili fossili e la

³⁰ Ultima proposta in tal senso è contenuta nel Rapporto del Fondo internazionale monetario, *Fiscal monitor* 2019.

³¹ Attualmente secondo il *Rapporto State and trends of carbon pricing* della Banca mondiale sono 56 gli stati del mondo ad aver introdotto misure di *carbon pricing*.

³² Dati forniti dall'Ocse con il report *Revenue Statistics* 2019 del 5 dicembre 2019. Nel predetto rapporto l'Italia è al settimo posto tra i paesi Ocse, che hanno una pressione fiscale media del 34,3%.

³³ Secondo l'Eurostat l'incidenza dell'imposizione energetica in Italia nel 2017 è stata pari al 2,7% del PIL, superiore di quasi un punto percentuale rispetto alla media UE, e pari al 7,8% del totale delle imposte e dei contributi.

contemporanea rimodulazione dei sussidi ambientalmente dannosi potrebbero, infatti, portare da un lato risorse utili a ridurre la fiscalità sul lavoro e, dall'altro, a finanziare politiche industriali volte a raggiungere i pattuiti obiettivi climatici. Si tratta del c.d. «doppio dividendo» in base al quale attraverso la fiscalità ecologica si ottiene sia un profitto in termini di miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente, sia un ulteriore beneficio tramite il reimpiego dei proventi ottenuti con le *green taxes*, per attenuare gli effetti distorsivi di altri tributi. Il meccanismo così descritto favorisce lo spostamento della tassazione dal reddito ai consumi e il conseguente miglioramento in termini di efficienza e di equità del sistema tributario nel rispetto del principio di neutralità fiscale, ossia mantenendo invariata l'imposizione fiscale complessiva.

Non vanno tuttavia sottaciute le criticità di una tale impostazione. Vi è, infatti, il rischio che si pervenga ad un sistema con un eccessivo livello di tassazione³⁴ o, ancor peggio, caratterizzato da una irragionevole regressività; in tal modo, infatti, si verificherebbe, almeno nel breve periodo, un aumento dei costi energetici per famiglie e imprese che renderebbe necessari correttivi. Si potrebbe pensare, ad esempio, ad una serie di agevolazioni per piccole imprese e famiglie a basso reddito. Secondo il FMI per rispettare l'Accordo di Parigi sul clima bisognerebbe introdurre una *carbon tax* mondiale pari ad almeno 75 \$/tonnellata di Co2: ciò comporterebbe un incremento in Italia del prezzo dell'elettricità del 18% e della benzina del 9%.

In tale contesto non si può fare a meno di citare la situazione contingente causata dalla epidemia COVID-19 che ha investito l'intero pianeta. La comunità scientifica si è espressa in ordine all'eventuale nesso tra l'inquinamento ambientale e il diffondersi del virus³⁵. Da un'analisi condotta da Althesys, il *lockdown* a seguito della diffusione della pandemia ha prodotto, tra gli effetti, in Italia, una riduzione della domanda elettrica del 6% rispetto al 2019, dando vita ad un incremento della rilevanza delle fonti rinnovabili, privilegiate in periodi di diminuzione dei consumi.

La grave situazione attuale potrà essere colta come occasione virtuosa per un ripensamento dei modelli economici di produzione e consumo rivolti ad un nuovo paradigma attraverso il processo di transizione energetica. Il mutamento di prospettiva in un percorso responsabile, ma certamente arduo e complesso³⁶ rappresenta, oggi, la sfida incessante di tempi, ormai maturi per una riconversione economica: vera

³⁴ In argomento rileva G. Falsitta, *Manuale*, cit., p. 167 che «il tributo come strumento di politica economica non può tuttavia trasformarsi in strumento di iperimposizione espropriativa. Anche l'imposta con finalità extrafiscali deve colpire indici di capacità contributiva e dunque non può espropriare l'intero indice tassato o addirittura più del suo ammontare».

³⁵ Interessante in tal senso lo studio condotto dai ricercatori della *TH Chan School of Public Health* dell'Università di Harvard, i quali hanno ottenuto la prova che gli abitanti delle zone maggiormente inquinate hanno il 15% di possibilità in più di morire di coronavirus.

³⁶ Da ultimo si rileva il «fallimento» della COP25 di Madrid tenuta nel dicembre 2019, in virtù della mancanza di un accordo sul tema centrale del mercato del carbonio. Le COP sono le Conferenze delle parti organizzate ogni anno tra i paesi aderenti in base alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. La prossima (COP26) si sarebbe dovuta tenere a Glasgow nel novembre 2020 ma è stata rinviata a causa della pandemia.

rivoluzione sostenibile supportata da ricerca, innovazione e investimenti in tecnologie *green*.