

GIULIO FAVINI

POLITICA E STRUMENTI A TUTELA DELL'AMBIENTE
(I TRIBUTI AMBIENTALI)

1 Premessa necessaria - alcune definizioni

In un'epoca, come l'attuale, di liberalizzazione economica, l'impiego dei tributi come strumento di politica ambientale, da solo o congiunto ad altri dispositivi, è motivato dalla caratteristica dello strumento tributario di agire attraverso il mercato, invece che con i canali tradizionali dei controlli amministrativi, propri del dirigismo ⁽¹⁾. Altre caratteristiche apprezzate sono la relativa semplicità di disegno e di impiego, la fiducia nella sua efficacia (sebbene non sempre sia chiaro su che cosa essa sia fondata) e, *last but not least*, il gettito. Nel nostro Paese tributi specificatamente destinati alla politica ambientale non sono mai esistiti fino alla recente introdu-

(1) Vasta è la letteratura sia finanziaria sia dell'economia dell'ambiente, che considera il «tributo» lo strumento fiscale da utilizzare per disincentivare l'uso di quelle sostanze inquinanti che sono causa di danni all'ambiente. Vedi per tutti: PEARCE D., *Un'economia verde per il pianeta*, Bologna, 1993; RUFFOLO G., *Le Tasse ambientali Oggi*, in *Economia e Ambiente*, anno X, n. 1-2, 1991; PIGOU A.C., *The Economics of Welfare*, London, 1920; OSCULATI F., *La tassazione ambientale*, Padova, 1979. Gli autori che si sono specificamente occupati dell'argomento verranno citati nelle note del saggio.

zione della cd. *carbon tax* e ai tributi sulle emissioni di *anidride solforosa* e di *ossido di azoto* ⁽²⁾, imposti peraltro da obblighi derivanti dall'appartenenza ad organismi Sovranazionali ⁽³⁾.

Gli altri frammenti di tributi sono stati dettati dalla necessità di coprire costi di servizi o da puri motivi di gettito.

Prima di entrare nel vivo dell'esame della tassazione in materia ambientale è necessario chiarire alcuni concetti, in particolare quelli di ambiente e di sviluppo sostenibile, fondamentali per le linee di politica ambientale ormai definite a livello internazionale. Altri concetti importanti da precisare in via preliminare sono, quello di controllo amministrativo e quello di derivazione comunitaria, definito, come il "principio chi inquina paga".

1.1 La politica ambientale nell'accezione comune

La politica dell'ambiente ⁽⁴⁾ è intesa come l'insieme organico dei provvedimenti di legge che consentono di prefigurare le linee

(2) L'art. 17 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha istituito la tassa sulle emissioni di anidride solforosa (SO₂), e di ossido di azoto (NO_x), prodotte dai grandi impianti di combustione così come definiti dalla direttiva 88/609/CEE emanata dal Consiglio il 24 ottobre 1988.

(3) Come l'obbligo di adeguarsi sia alle decisioni sia alle direttive dell'UE. Valga l'esempio della *Carbon tax* introdotta in Italia dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448, art. 8, collegata alla finanziaria del 1999 (G.U. Serie gener. n. 302, del 29 dicembre 1998). Infatti, tale tassa in Italia, è scaturita sia dagli impegni che l'Unione Europea ha preso a Kyoto, (sede dove si è svolta la terza conferenza della Parti sulla Convenzione sui Cambiamenti Climatici), sia dalla relativa decisione del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea del 17 giugno, che impegna l'Italia, firmataria del protocollo di Kyoto, alla riduzione delle emissioni di gas serra. GALLIZZI P., *La terza Conferenza delle Parti sulla convenzione sul cambiamento climatico (Kyoto 01/10 Dicembre 1997)*, Rivista giuridica dell'ambiente, 1998, pp. 561ss.. In particolare l'art. 4 della Direttiva CEE 88/609 del Consiglio, del 24 ottobre 1988, impone la limitazione delle emissioni nell'atmosfera di taluni inquinanti originati dai grandi impianti di combustione (G.U.C.E. n. L336, del 7 dicembre 1988).

(4) In Italia, essa è un fenomeno recente, ufficialmente è nata con la legge 8 luglio 1986, n. 349, che tra l'altro ha istituito il Ministero dell'ambiente.

programmatiche di interventi a favore e in difesa della integrità ambientale (5).

Le politiche ambientali appaiono difficili, particolari, talvolta anomale e presentano caratteristiche quali:

- *scarsa visibilità*: i problemi ambientali non sono percepiti immediatamente, ma richiedono, invece, l'obbligo di sofisticate strumentazioni, oppure si manifestano su tempi lunghi, o su scala dimensionale così estesa da poter essere colti solo attraverso elaborate ricerche scientifiche;

- *tempi sfalsati*: i tempi dell'intervento pubblico sono poco correlati rispetto a quelli dei processi ambientali; gli attori politici preferiscono affrontare i problemi che attirano di volta in volta l'attenzione dell'opinione pubblica piuttosto che quelli di lungo periodo, per quanto scelte di quel tipo risultino meno efficaci e meno efficienti;

- *elevato contenuto tecnico scientifico*: le normative ambientali rispecchiano tale caratteristica, richiedono continui aggiornamenti e una delle conseguenze sul piano politico è che, se è vero che un problema può coinvolgere un pubblico ampio solo se risponde al requisito della semplicità, l'attenzione e la partecipazione di chi non è addetto ai problemi ambientali è scoraggiata in proporzione alla loro complessità, a prescindere dalla reale gravità delle specifiche questioni;

- *incertezza*: si verifica quando non si hanno a disposizione adeguate informazioni circa le relazioni di causa-effetto; l'incertez-

(5) Si definisce ambiente nell'accezione più comune e scientifica: l'insieme delle *condizioni fisiche* (temperatura, pressione, luce, ecc.), *chimiche* (concentrazioni di sali ed altri composti) e *biologiche* (presenza di certi esseri viventi), in cui si può svolgere la vita di comunità di organismi (animali e vegetali). Altresì possiamo aggiungere a tale definizione scientifica, una più strettamente giuridica: "sotto la tutela del patrimonio ambientale vanno messe tutte le cose d'interesse storico e artistico tralasciateci dai nostri avi, e che vanno preservate da qualsiasi forma d'inquinamento che le deteriori o le faccia scomparire". Sul tema CHIACCHIERINI E. e LUCCHETTI M. C., *Materie Prime, Trasformazione ed impatto ambientale*, Roma, 1997, p. 427.

za può giustificare il rinvio di ogni decisione, o al contrario spingere ad adottare a maggior ragione misure precauzionali al fine di prevenire il possibile insorgere di danni;

- *costi concentrati, benefici diffusi*: i costi della protezione ambientale sono certi, immediati e concentrati presso specifici settori della società, mentre i benefici sono diffusi, incerti e dilazionati nel tempo. Per quel che riguarda la politica ambientale, è evidente, che, mentre i costi delle misure di riduzione degli inquinamenti sono destinati a ricadere su un numero ristretto di attori (gli inquinatori), che quindi, sono razionalmente motivati a investire le proprie risorse per cercare di evitare, o almeno limitare tali misure, i potenziali benefici riguardano un numero molto ampio di soggetti, che hanno scarse motivazioni a sostenere i costi insiti nella mobilitazione necessaria per ottenere politiche di tutela dell'ambiente, non essendo colpiti direttamente;

- *elevate interdipendenze*: le politiche pubbliche affrontano grovigli di problemi e di soluzioni. La politica ambientale è caratterizzata da una pervasività particolarmente accentuata che si ripercuote sul piano sociale, economico e politico. Risulta difficile individuare un settore o aspetto, che non sia ricollegabile in qualche modo all'ambiente, proprio perché è all'interno dell'ecosistema che accadono le azioni umane: salute umana, sicurezza, estetica, produzione di alimenti, risorse naturali, sopravvivenza di specie biologiche, attività produttive, occupazione, trasporti, energia, ricerca scientifica, relazioni internazionali. Ben poco può esser escluso ⁽⁶⁾.

Dal carattere d'interdipendenza, discende che, ai fini di una comprensione dei processi e degli esiti della politica ambientale, si deve tenere conto dei processi che si svolgono contestualmente in altre politiche settoriali connesse.

(6) CANALI A., *La politica per le aree protette in Italia: il parco nazionale delle foreste Lasentinesi Monte Falterona e Campigna*, tesi di laurea, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Bologna, anno acc. 1997/98.

La politica ambientale, spesso si è dimostrata assai più intrattabile di quanto inizialmente stimato. Con il tempo, si è dovuto prendere atto che, i risultati appaiono al di sotto delle aspettative di una rapida soluzione, e soprattutto, ancora lontani dall'assicurare livelli ambientali adeguati un po' in tutti i paesi industrializzati, sia pure con differenze significative.

1.2. Difesa tecnologica e difesa ecologica

Aldilà di queste considerazioni si può dire, che la politica ambientale tende ad articolarsi in due settori funzionali: la difesa tecnologica, e la difesa ecologica (7).

La difesa tecnologica dell'ambiente si propone di rendere minimi i carichi su singole componenti ambientali, difendendole dall'inquinamento, dall'esaurimento o dalla distruzione connesse con gli usi antropici, per mezzo di metodi e processi tecnici. Questa concezione ha portato allo sviluppo di numerose normative e strutture tecnico-amministrative autonome, con una forte specializzazione settoriale, per la difesa dell'aria e dell'acqua dall'inquinamento, la difesa dai rumori, lo smaltimento dei rifiuti, il risparmio energetico.

La difesa ecologica dell'ambiente (che non può prescindere dalla difesa tecnologica) si propone di rendere minimi i carichi sugli ecosistemi. Nel nostro paese, questo approccio, è meno sviluppato del precedente. Le normative e le strutture più importanti sono quelle per la difesa della natura (soprattutto nelle aree protette) e in misura minore (per la predominante concezione estetica), quelle per la difesa del paesaggio, a loro volta concentrate in un sistema specifico di aree protette. Per la politica ambientale la letteratura italiana fa tre raccomandazioni di principi intuitivi al punto di apparire ba-

(7) Il primo incidendo soprattutto sull'aspetto socio-economico, l'altro nell'ambito ecologico ambientale.

nali e di non meritare il nome di “principi” che viene loro attribuiti: *della prevenzione, della sussidiarietà, e della cooperazione.*

Il principio di *prevenzione* presuppone di porre in atto misure per evitare o ridurre il più possibile i danni ambientali derivanti dagli interventi dell’economia e della società.

- Il principio di *sussidiarietà* prescrive che gli obiettivi della politica ambientale vengano perseguiti al livello territoriale più appropriato, in particolare ad assumere le decisioni concrete il più possibile vicino ai cittadini.

- Il principio di *cooperazione* raccomanda di instaurare, tra le istituzioni e tra queste e la gente, una certa collaborazione per la difesa dell’ambiente, in modo da favorire decisioni efficaci, formazione del consenso e senso di responsabilità.

1.3 Cenni su alcuni artt. della Costituzione e del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, in materia di tutela ambientale

La Costituzione è avara di riferimenti in merito alla difesa dell’ambiente, né poteva essere diversamente considerato l’anno di nascita (47). Qualche indicazione si trova nell’art. 9 (8), principio in teoria di grande rilevanza, anche se poco applicato e ristretto concettualmente ai soli aspetti estetici. Sempre nella costituzione l’art. 117 (9), nel definire le competenze delle regioni, non fa riferimento

(8) Art. 9 cost. “La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”.

(9) Art. 117 cost. “La regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle

all'ambiente (agricoltura e foreste, urbanistica, sanità). Solo con il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, le regioni a statuto ordinario sono state investite di competenze sia nel settore della difesa ecologica, sia in quello della difesa tecnologica dell'ambiente, in particolare in materia di urbanistica (art. 80)⁽¹⁰⁾, della natura (art.83)⁽¹¹⁾, e infine di tutela dagli inquinamenti (artt. 101-105)⁽¹²⁾.

acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione”.

(10) Art. 80 d.p.r. 616/77 (*Urbanistica*). Le funzioni amministrative relative alla materia “urbanistica” concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente.

(11) Art. 83 d.p.r. 616/77 (*Interventi per la protezione della natura*). Sono trasferite alle regioni le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve ed i parchi naturali. Per quanto riguarda i parchi nazionali e le riserve naturali dello Stato esistenti, la disciplina generale relativa e la ripartizione dei compiti fra Stato, regioni e comunità montane, ferma restando l'unitarietà dei parchi e riserve, saranno definite con legge della Repubblica entro il 31 Dicembre 1979. Sino all'entrata in vigore della legge di cui al comma precedente, gli organi di amministrazione dei parchi nazionali esistenti sono integrati da tre esperti per ciascuna regione territorialmente interessate, assicurando la rappresentanza della minoranza. Resta ferma, nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, la potestà per il Governo di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e parchi di carattere interregionali. E' fatto salvo quanto stabilito dall'art. 3 del d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279, relativamente al parco nazionale dello Stelvio.

(12) Art. 101 d.p.r. 616/77 (*Funzioni amministrative trasferite*). Sono trasferite alle regioni salvo quanto disposto successivamente, le funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in ordine all'igiene del suolo e dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico, compresi gli aspetti igienico sanitari delle industrie salubri. Il trasferimento riguarda in particolare le funzioni concernenti: a) la disciplina degli scarichi e la programmazione degli interventi di conservazione e depurazione delle acque e di smaltimento dei rifiuti liquidi e idrosolubili; b) la programmazione di interventi per la prevenzione ed il controllo dell'igiene del suolo e la disciplina della raccolta, trasformazione e smaltimento dei rifiuti solidi urbani industriali; c) la tutela dell'inquinamento atmosferico ed idrico di impianti termici ed industriali e da qualunque altra fonte, con esclusione di quello prodotto da scarichi veicolari; d) il controllo e la prevenzione dell'inquinamento acustico prodotto da sorgenti fisse, nonché quello prodotto da sorgenti mobili se correlate a servizi, opere ed attività trasferite alle regioni; e) la formazione professionale degli addetti alla gestione degli impianti termici. Sono inoltre trasferite alle regioni le funzioni statali relative ai comitati regionali per l'inquinamento atmosferico,

1.4 Ambiente biofisico e ambiente socio-economico

Nel dare la definizione di ambiente ai fini del presente lavoro, occorre distinguere tra ambiente biofisico, più propriamente detto

che potranno essere integrati nella loro composizione e nelle loro funzioni anche con riferimento alle funzioni regionali in materia di igiene acustica, idrica del suolo; nonché alla commissione provinciale per la protezione sanitaria della popolazione dai rischi delle radiazioni, di cui all'art. 89 del d.p.r. 13 febbraio 1964, n. 185. Art. 102 d.p.r. 616/77 (*Competenze dello Stato*). Ferme restando le competenze attribuite allo Stato dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, sono di competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti: 1) la fissazione dei limiti minimi inderogabili d'accettabilità delle emissioni ed immissioni inquinanti nell'atmosfera e delle emissioni sonore; 2) il coordinamento dell'attività di ricerca e sperimentazione tecnico scientifica; 3) la rilevazione nazionale dei fenomeni d'inquinamento e la determinazione delle tecniche di rilevamento e dei metodi di analisi degli inquinamenti; 4) la determinazione, d'intesa con le regioni interessate, di zone di controllo dell'inquinamento atmosferico a carattere interregionale ed il coordinamento delle attività delle regioni; 5) i programmi di disinquinamento fuori dai casi previsti dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, da adottare d'intesa con le regioni interessate; 6) i provvedimenti straordinari a tutela dell'incolumità pubblica; 7) l'inquinamento atmosferico ed acustico da fonti veicolari, ad eccezione di quello previsto dall'art. 104, primo comma; 8) l'inquinamento acustico da sorgenti mobili connesse ad attività, opere o servizi statali; 9) il rilascio e la revoca del patentino di cui all'art. 16 della legge 13 luglio 1966, n. 615; 10) la protezione dall'inquinamento radioattivo derivante dall'impiego di sostanze radioattive, nonché dalla produzione e dall'impiego dell'energia nucleare. Art. 103 d.p.r. 616/77 (*Funzioni delegate*). E' delegato alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative esercitate da organi centrali dello Stato concernenti la disciplina, nell'ambito delle direttive statali, degli scarichi effettuati in mare, comunque provenienti dal territorio costiero, con esclusione delle funzioni strettamente connesse alla disciplina della navigazione. Art. 104 d.p.r. 616/77 (*Attribuzioni agli enti locali*). Sono attribuite ai comuni le funzioni amministrative concernenti: il controllo dell'inquinamento atmosferico proveniente da impianti termici, in sede di circolazione, dell'inquinamento atmosferico od acustico prodotto da auto e motoveicoli; la rilevazione, il controllo, la disciplina integrativa e la prevenzione delle emissioni sonore. Sono attribuite alla provincia le funzioni amministrative concernenti: il controllo sulle discariche e sugli impianti di trasformazione e smaltimento dei rifiuti; la prevenzione dell'inquinamento atmosferico e la gestione dei servizi di rilevazione delle emissioni e di controllo degli impianti industriali: le funzioni attribuite ai comuni ed alle province dai commi precedenti saranno esercitate sulla base delle disposizioni contenute nella legge di riforma degli enti locali territoriali e, comunque, dal 1° gennaio 1980. Restano ferme sino a quella data le competenze oggi spettanti ai comuni ed alle province. Art. 105 d.p.r. 616/77 (*Utilizzazione di uffici ed organi tecnici*). Finché le regioni e gli enti locali non abbiano istituito propri organi od uffici tecnici specificamente competenti, si avvalgono degli organi ed uffici tecnici statali centrali e periferici per l'esercizio delle funzioni trasferite in materia di tutela dagli inquinamenti. Per l'esercizio delle funzioni delegate nella suddetta materia, le regioni e gli enti locali devono avvalersi degli organi ed uffici tecnici statali.

ecosistema⁽¹³⁾, e ambiente socio-economico, inteso come interrelazioni dell'ecosistema con la vita economica sociale e politica dell'uomo; sia l'ambiente biofisico sia quello socio-economico sono importanti per definire il concetto di "sviluppo sostenibile".

1.5 "Sviluppo sostenibile"

Risulta assai più arduo dare la definizione di "sviluppo sostenibile", in quanto tale espressione risulta circolare nella letteratura solo intorno al 1979-80, ed acquista la veste di proposta a livello internazionale col *Brundtland Report* del 1987, diventando il grande obiettivo della politica ambientale, con i documenti approvati cinque anni dopo all'Earth Summit di Rio de Janeiro del 1992, in specie con la *Rio Declaration on Environment and Development* e con l'*Agenda 21*.

In italiano, la traduzione corretta di *sustainable development* è "progresso duraturo", come avviene in francese e tedesco, e non "sviluppo sostenibile"⁽¹⁴⁾.

Alcuni studiosi, danno ad intendere alla locuzione «sviluppo sostenibile», semplicemente quella di un benessere umano che non diminuisce nel tempo, vale a dire: "un sentiero di *sviluppo* che permetta alle persone un *buon tenore di vita* nel presente, facendolo diminuire nel futuro, non è *sostenibile*"⁽¹⁵⁾. Ciò è coerente con la definizione di *Brundtland*, secondo cui sviluppo sostenibile signifi-

(13) "Unità ecologica di base costituita da un determinato ambiente di vita e dagli organismi animali e vegetali che in esso vivono". Secondo la locuzione comune, della voce "Ecosistema" riportata, in *IL GRANDE DIZIONARIO GARZANTI*, della Lingua Italiana, 1993.

(14) LORASCHI G.C., *Questioni preliminari ai temi di ambiente, sostenibilità e gestione dell'ambiente*, Atti del V convegno internazionale di studi "La Sardegna nel mondo Mediterraneo", Sassari, 28/30 Ottobre 1998, Padova, 2000, p. 2.

(15) DAVID P., *Un'economia verde per il pianeta*, Bologna, 1991, p. 13.

ca assicurarsi che lo sviluppo “vada incontro alle necessità del presente senza compromettere la possibilità che le generazioni future vadano a loro volta incontro alle proprie necessità”.

A tutto questo si può aggiungere che “sviluppo sostenibile” è un obiettivo politico, che ciascuno tende a vedere a modo suo, che in ogni caso coinvolge grandi interessi economici e che, come tutti gli obiettivi politici, è esposto alle pulsioni di ideologie e di interessi filtrate dal livello di cultura, istruzione, moralità, mentalità della gente e dal modo di essere delle istituzioni (16).

1.6 La classificazione dei grandi problemi ambientali

Le grandi questioni relative alla qualità dell’ecosistema, sono raggrupabili in queste 9 aree:

TAB. 1.-PUNTI DI CRISI DELL’AMBIENTE BIOFISICO

A) Punti di crisi planetari:

- 1.- sovrappopolazione;
- 2.- riscaldamento globale dell’atmosfera; cambiamento globale del clima;
- 3.- esaurimento dell’ozono stratosferico (“buco” dell’ozono);
- 4.- diversità biologica (riduzione; introduzione di organismi geneticamente modificati; rapida evoluzione di virus, batteri e alcuni insetti).

B) Punti di crisi locali:

- 5.- inquinamento terrestre, delle acque superficiali e di falda, dell’atmosfera; rischi chimici, bombe chimiche a tempo (chemical time bom); eutrofizzazione; piogge acide; contaminazione da sostanze radioattive; aumento dell’ozono nella troposfera;
- 6.- uso del terreno, specialmente dello strato superficiale; deforestazione e disboscamento; desertificazione;
- 7.- gestione delle acque interne, delle coste, degli oceani e delle loro risorse viventi;
- 8.- disastri e calamità naturali (terremoti, eruzioni, uragani, smottamenti, frane, alluvioni, allagamenti, incendi);
- 9.- rischi per paesaggio, monumenti e altre risorse importanti dai punti di vista economico, estetico, artistico, scientifico, storico-culturale e religioso (compresi i cosiddetti *traditional resource rights* delle popolazioni indigene).

Fonte: LORASCHI, *Questioni*, cit., § 4, p. 5.

(16) LORASCHI, *Questioni*, cit., p. 2.

L'elenco comprende l'insieme dei temi ecologici generalmente inclusi nelle trattazioni delle scienze ambientali e negli accordi internazionali.

2 Gli strumenti di politica ambientale

Qualunque sia la forma di politica ambientale da adottare essa deve affrontare grossissimi problemi di attuazione. Occorre rilevare che la spesa per la protezione dell'ambiente, ha una catena di effetti che va aldilà di quelli che possono essere i benefici che costituiscono l'obiettivo di uno specifico provvedimento. Per esempio, il miglioramento della qualità delle acque e delle strutture connesse di trattamento, non solo serve ad evitare danni alle popolazioni ma contribuisce anche ad aumentare l'efficienza delle produzioni agricole e industriali (17). Per questo motivo, è di primaria importanza la scelta degli strumenti che sono utilizzati per assicurare uno "sviluppo sostenibile". A seguito della scelta fatta dall'Unione Europea, di preferire gli strumenti di tipo economico finanziario, il nostro Paese si sta gradualmente orientando in tale direzione.

2.1 I controlli amministrativi

I due decenni Cinquanta e Sessanta, videro il sorgere e la crescita di teorie e strumenti macroeconomici che si innestarono con naturalezza nel terreno fertile di atti di autorizzazione, di regolamentazione e controllo, ereditati dal dirigismo amministrativo degli anni trenta e dal periodo bellico, e mai smantellati.

Fino agli inizi degli anni Ottanta, i vincoli amministrativi e gli interventi dello Stato, pur non ottenendo grande successo si sono via via moltiplicati. Su tale tendenza ha influito anche la convinzio-

(17) PINNA S., *La protezione dell'ambiente*, Milano, 1995, pp. 157 ss.

ne, sempre viva, che un po' d'intervento pubblico faccia sempre bene e l'illusione che sia sempre possibile con una legge o con un bel decreto ridurre i prezzi, creare nuovi posti di lavoro, aumentare il benessere, eliminare le ingiustizie, e da ultimo eliminare i problemi legati all'inquinamento ambientale (18).

2.2 I controlli attraverso i prezzi

La «Supply-side Economics», o “economia dell’offerta”, è una corrente nell’ambito della teoria neoclassica, che affronta l’analisi macroeconomica della determinazione del reddito principalmente dal lato dell’offerta.

L’economia dell’offerta si fonda sul presupposto che, per garantire una crescita stabile e soddisfacente, nel breve e nel lungo periodo, è necessario allocare efficientemente le risorse, e sottolinea le distorsioni provocate dai fattori istituzionali, in particolare dalle rigidità sul mercato del lavoro e dall’imposizione fiscale.

Le proposte degli economisti dell’economia dell’offerta in materia di politica economica consistono sostanzialmente nei seguenti punti:

a) eliminazione della progressività dell’imposizione fiscale sul reddito, per incentivare l’attività economica, e sviluppare il reddito e l’occupazione;

b) politica monetaria di mantenimento della crescita dell’offerta di moneta in rapporto alla crescita dell’economia;

c) abbandono della politica del ‘fine tuning’ in politica fiscale e monetaria e ritorno ai meccanismi competitivi del mercato;

d) privatizzazione delle imprese pubbliche (19).

(18) LORASCHI G.C., *Appunti dalle lezioni di Scienza delle finanze e diritto finanziario*, Sassari, 1990, p. 544.

(19) LORASCHI, *Appunti, cit.*, p. 553.

2.3 L'elenco degli strumenti basati sul "controllo dei prezzi"

Esso comprende: *tasse sulle emissioni e sugli scarichi, sistemi di deposito, rimborso e permessi negoziabili* sia per le emissioni sia per l'uso delle risorse. I più sostengono che gli strumenti basati sul controllo dei prezzi siano più efficaci degli strumenti basati sui controlli amministrativi in quanto:

a) mantengono bassi i costi necessari per adeguarsi alle normative;

b) agiscono come continuo "deterrente" per l'inquinatore, il quale viene così ancor più incentivato ad evitare lo SBM (strumenti basati sul mercato) attraverso l'adozione di tecnologie sempre più "pulite";

c) il consumatore ha un evidente incentivo ad evitare prodotti inquinanti poiché i loro prezzi saranno più alti (a parità di altri fattori);

d) in particolare le tasse ambientali possono essere usate in modo "fiscalmente neutrale" per ridurre la presenza nel sistema economico di altre tasse ad effetto distorsivo⁽²⁰⁾. Naturalmente l'uso di SBM in un sistema "misto", dovrebbe essere più efficace di un sistema basato sul solo CAC (controlli amministrativi)⁽²¹⁾. La scelta di fondo rimane comunque quella tra controllo amministrativo da una parte, che sostanzialmente implica la fissazione e il controllo di limiti superiori, stabiliti dalle autorità competenti, alle quantità e qualità degli effluenti immessi nell'ambiente; e strumenti economici finanziari dall'altra, i quali comprendono, la *tassazione delle emissioni*, i *sussidi* per unità di riduzione degli effluenti, i *permessi negoziabili* di inquinamento, ecc.⁽²²⁾.

(20) DAVID, *op. cit.*, p. 15.

(21) *Ibidem*, p. 16.

(22) PATRIZI V., *Strumenti economici per la tutela dell'ambiente. Il caso delle modificazioni irreversibili*, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, Parte I, 1990, p. 504.

Tuttavia non si tratta di contrapporre uno strumento all'altro, come é nell'impostazione prevalente degli economisti che per primi si sono occupati di questioni ambientali, ma di cercare una combinazione dei vari strumenti così da garantire risultati più soddisfacenti per un problema - come quello ambientale - che tende ad assumere dimensioni sempre più consistenti e, nel contempo, a sovrapporsi a quelli più tradizionali (sottosviluppo, squilibri, ecc.) (23).

2.4 Il principio “chi inquina paga”

La politica comunitaria in materia ambientale, si richiama esplicitamente al principio del “chi inquina paga” (24), secondo il quale “le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di un inquinamento devono pagare le spese delle misure necessarie per evitare tale inquinamento o per ridurlo al fine di rispettare gli obiettivi di qualità o, quando tali obiettivi non esistono, le norme fissate dai «pubblici poteri». Esso implica, non solo l'addebito dei costi per la protezione dell'ambiente ai soggetti inquinatori, ma anche l'astensione dei pubblici poteri da qualunque intervento finanziario a sostegno delle spese di questi ultimi per ridurre l'inquinamento. Gli aiuti di Stato, (sussidi o altro) intesi ad abbattere i costi sostenuti dagli inquinatori per i danni provocati all'ambiente violano questo principio, tant'è che al posto di *PPP* si usa talvolta l'espressione “no-subsidy principle”. Può essere interessante notare che prima del 1972, (anno in cui il Consiglio d'Europa dichiarò di voler adottare una politica ambientale), non esisteva alcu-

(23) BRUZZO A., *Politica Fiscale Regionale per la tutela ambientale*, Economia e Ambiente, n. 1-2, 1990, p. 37.

(24) In inglese, “polluter pays principle”, (PPP), legge 3 novembre 1992, n. 454, art. 130R paragrafo 2, del trattato che istituisce l'Unione Europea, (G.U. ser. gen.le. n. 277, del 24 novembre 1992).

na politica europea in questo campo e nel trattato di Roma non ricorre mai la parola “ambiente” (25).

E' pure vero che, se si aumentano i costi per chi inquina, parte di questi costi vengono trasferiti sui consumatori, che vedranno i prezzi dei prodotti colpiti aumentare di colpo. Ma a chi vuol vedere in tale aumento il punto debole del principio “chi inquina paga”, va risposto che sono proprio questi gli effetti che si vogliono ottenere. Attraverso la manovra dei prezzi si intende realizzare l'obiettivo di contrarre produzione e consumi potenzialmente inquinanti. La tassa sull'inquinamento “segnala” all'inquinatore un “messaggio” di passare a tecnologie pulite. Se il passaggio avviene, allora, l'inquinatore evita l'imposta, ma sostiene i costi per la tecnologia pulita. Se invece l'inquinatore decide di pagare la tassa, allora parte del carico impositivo viene trasferita sul consumatore, ma verosimilmente non tutta, dal momento che i consumatori non sono totalmente indifferenti ai prezzi. Normalmente, la domanda varia a seconda del prezzo, così parte del carico impositivo deve essere sopportato dall'inquinatore. Il consumatore, a causa della tassa, vede crescere i prezzi, per quanto l'entità degli aumenti dipenda anche dall'uso che viene fatto dei proventi dell'imposta. Il consumatore in tal modo riceve l'indicazione che i prodotti inquinanti sono più cari di quelli meno inquinanti. Ciò, fornisce all'inquinatore un ulteriore incentivo a riconvertire l'apparato tecnologico e a mantenere bassi i prezzi di mercato, se non vuole perdere clienti. I prezzi al consumo devono crescere, quindi, in base al principio “chi inquina paga”. D'altronde, c'è chi sostiene, che di fatto è sbagliato pensare che chi inquina siano solo gli industriali. Siamo tutti inquinatori, così come i consumatori, che, attraverso la domanda di prodotti in qualche modo inquinanti, contribuiscono a stimolare l'inquinamento (26).

(25) VANNINI M., *Gli aiuti di Stato alle imprese nel diritto comunitario*, a cura di BARIATTI S., *Aiuti di Stati e analisi economica*, Milano, 1998, p. 147.

(26) DAVID, *op. cit.* p. 20.

Far sostenere inoltre a chi inquina l'intero costo del danno esterno permette di internalizzare l'esternalità e di allineare i costi privati ai costi sociali. Un costo di produzione che ingloba anche il costo esterno, si rifletterà inevitabilmente sul prezzo che i consumatori dovranno pagare. L'esito più probabile, nel breve periodo, è che il prezzo del bene che inquina aumenti (perché a parità di domanda l'offerta si sposta verso l'alto), e come già si è accennato, esso è desiderabile, perché in tal modo si notifica a tutti attraverso il sistema dei prezzi, che il costo effettivo di un'attività economica con risvolti negativi per l'ambiente è maggiore di quanto si è portati a credere. E' importante notare che l'applicazione del principio "chi inquina paga" non implica necessariamente una contrazione dei profitti dell'impresa inquinante. In realtà l'onere effettivo dell'internalizzazione, come di qualunque altro aumento dei costi, graverà sui consumatori e sui produttori insieme, in misura più o meno ampia a seconda dell'elasticità delle curve di domanda e di offerta (27).

Per ottenere prezzi "sostenibili", occorre dunque introdurre tributi in qualche modo collegati al danno ambientale, determinato da prodotti e processi produttivi particolarmente inquinanti, in modo da penalizzarli, premiando invece quelli puliti (28). Spesso il principio "chi inquina paga" viene identificato *tout-court* con le tasse ambientali. Ma ciò è scorretto, in quanto esistono svariati strumenti capaci di spingere gli inquinatori verso misure protettive adeguate. Solitamente questi ultimi come già detto al § 2 vengono classificati in strumenti di controllo amministrativo, e di incentivazione.

3 Le tasse ambientali

Il famoso economista Artur Cecil Pigou fu il primo a sostenere la tassazione dei danni ambientali. Il suo classico del 1920, *The*

(27) VANNINI, *op. cit.*, p. 420.

(28) RUFFOLO G., *Le tasse ambientali Oggi*, Economia e Ambiente, anno X, n. 1-2, 1991.

Economics of Welfare, mette in luce i costi nascosti delle emissioni dei fumi delle fabbriche e delle abitazioni di Manchester (29).

In definitiva, le tasse ambientali sono prelievi fiscali che colpiscono produzione e prodotti connessi a fenomeni di degrado ambientale. Differiscono dalle tasse tradizionali in quanto queste ultime colpiscono due fonti principali di ricchezza: il capitale e il lavoro. Infatti, le imposte sui profitti aziendali, sui capital gain e sui fabbricati ricadono prevalentemente sul capitale; i contributi colpiscono il lavoro; le imposte sulle vendite e sul reddito interessano sia il capitale sia il lavoro (30).

Le tasse ambientali non colpendo i fattori della produzione, secondo il ragionamento di Delors, dovrebbero favorire l'occupazione; infatti, ad un aumento della pressione fiscale sull'ambiente si dovrebbero diminuire le tasse sul lavoro e sul capitale. La conseguenza di tale politica redistribuita dovrebbe essere la promozione di un circolo virtuoso, in grado di raggiungere come risultato il "doppio dividendo" della protezione dell'ambiente e dell'aumento dell'occupazione (31).

Motivo e scopo della loro introduzione, è la trasmissione agli operatori economici (consumatori e imprese) mediante il sistema dei prezzi, di segnali, che possano orientare l'uso delle risorse am-

(29) ROODMAN D.M., *La ricchezza naturale delle nazioni, come orientare il mercato a favore dell'ambiente*, Milano, 1998, p. 81. Si stimava che i costi del maggiore uso delle lavanderie, dell'illuminazione artificiale resa necessaria dall'oscuramento dell'aria, della riparazione dei danni da corrosione agli edifici fossero pari all'incirca a 870milioni di lire all'anno. In pratica, data una certa quantità di carbone, un'acciaieria avrebbe prodotto acciaio per un valore di 300.000 £, producendo contemporaneamente danni per 600.000 £: un guadagno per l'azienda ma una perdita netta per la città. Di fatto, le vittime dell'inquinamento stavano incentivando gli inquinatori, rendendo la società nel suo complesso, più povera.

(30) *Ibidem*.

(31) GALLO F. e MARCHETTI F., *I presupposti della tassazione ambientale*, Rassegna tributaria, n. 1, gennaio-febbraio, 1999, pp. 115ss.

ambientali nella direzione del risparmio, e dell'utilizzazione più razionale, relativamente al costo ambientale delle loro attività di produzione e di consumo.

Coll'imprimere siffatti segnali, le misure di tassazione ambientale si integrano, se bene modulate sinergicamente, con la regolamentazione diretta (fondata su standards ambientali, controlli e penalità) ⁽³²⁾.

Tasse anche relativamente contenute possono avere effetti significativamente utili, quando le risorse, i processi, o i prodotti tassati trovano surrogati non inquinanti (o meno inquinanti) immediatamente disponibili e accessibili sotto il profilo dei costi.

Nel valutare gli effetti di incentivo delle misure di tassazione ambientale non ci si deve limitare agli effetti di breve periodo. Vi sono, infatti, adattamenti che richiedono tempi più lunghi, in quanto correlati, da una parte, al processo di sviluppo tecnologico e, dall'altra, a quello di formazione del capitale ⁽³³⁾. Le proprietà della tassazione ambientale appaiono particolarmente interessanti quando ad esse si guardi dalla prospettiva del confronto con lo strumento alternativo (e più generalmente adottato) della regolamentazione. Da una parte, le misure di regolamentazione, coll'imporre uniformità e rigidità di standard ambientali, non hanno riguardo per le differenze (talora notevolissime da un operatore all'altro) nei costi di adeguamento, e non costituiscono incentivo a far meglio rispetto allo standard, anche quando questo sia relativamente poco oneroso. Per questo motivo, la regolamentazione non è in grado, come invece è la tassazione, di offrire agli operatori margini di scelta, e dunque di flessibilità tanto da incentivare la ricerca di soluzioni innovative ai problemi di riduzione e/o depurazione di emissioni, scarichi

(32) Ministero dell'Ambiente, *L'introduzione di tasse ambientali e il suo significato*, Rivista di Scienza delle finanze e diritto finanziario, 1989, Parte I, pp. 613ss.

(33) *Ibidem*.

e rifiuti. Non solo le misure di regolamentazione, sono, in quanto procedure amministrative, assai esposte al pericolo di gestioni rigidamente burocratiche; esse sono anche procedure che è difficile piegare a finalità di prevenzione dell'inquinamento, e, d'altra parte, a esigenze di integrazione fra settori della politica ambientale e fra queste e altre politiche collegate (agricola, dei trasporti, dell'energia). Naturalmente la tassazione non costituisce licenza ad inquinare. E' diffusa, infatti, l'opinione che le tasse ambientali siano una "licenza ad inquinare", intendendosi con ciò che l'inquinatore, pagato il tributo, potrebbe continuare a danneggiare, indisturbato, l'ambiente. Lo strumento della tassazione ambientale, dovrebbe fare in modo che l'inquinatore paghi proprio in relazione a questo inquinamento residuo, ed inoltre in fattispecie nelle quali la regolamentazione diretta, non è in grado di offrire soluzioni complete e adeguate ai problemi dell'inquinamento. Inoltre, introducendo un prezzo di razionamento dell'ambiente, i prelievi ambientali esercitano un incentivo assai maggiore della regolamentazione diretta all'introduzione di tecnologie e prodotti puliti ⁽³⁴⁾.

3.1 Definizione teorica di tributo ambientale

In particolare, le risoluzioni del Consiglio del 1987 e del 1993 e il Libro Bianco di Delors, su "Crescita, competitività e occupazione", cercano di stabilire degli indicatori in tal senso ⁽³⁵⁾.

(34) *Ibidem*.

(35) Ci si riferisce alla risoluzione del Consiglio del 23 gennaio 1987, n. 485, in (G.U.C.E. n. C328, del 7 dicembre 1987), contenente il "Quarto programma di azione delle Comunità Europee in materia di ambiente"; alla risoluzione del Consiglio del 1 febbraio 1993, in (G.U.C.E. n. C138, del 17 maggio 1993), contenente il "Quinto programma di azione ambientale dell'Unione Europea"; al Libro Bianco di Delors, su *Crescita, competitività e occupazione*, pubblicato nel 1994.

Al riguardo, la Commissione discute, innanzitutto, quali potrebbero essere questi “indicatori” per classificare un tributo come ambientale, osservando che essi potrebbero essere individuati:

- *nell'imponibile*: per cui la base materiale sulla quale la tassa è riscossa deve avere sull'ambiente un impatto negativo scientificamente verificabile;

- *nell'azione incentivante*: per cui la tassazione potrebbe agire come incentivo economico per il miglioramento ambientale;

- *nello scopo dichiarato*: per cui la volontà politica del legislatore è il miglioramento ambientale (per esempio, un obiettivo dichiarato e scritto nella stessa legislazione fiscale).

La Commissione conclude che solo il primo (l'imponibile) può essere ritenuto un indicatore efficace; sia l'azione incentivante che lo scopo dichiarato sono fattori esteriori, non oggettivi, dipendendo dalle aspettative e dai giudizi soggettivi della collettività.

Di conseguenza, secondo la Commissione “*una tassa rientra nella categoria delle tasse ambientali se l'imponibile è una unità fisica (o un suo sostituto o derivato) di qualcosa di cui si abbia prova scientifica di effetti negativi sull'ambiente quando è usato o rilasciato*”. Per impatto negativo sull'ambiente va inteso un deterioramento di beni ambientali finora liberi, oppure, una riduzione dell'offerta di tali beni. L'unità fisica di riferimento potrebbe essere *una unità di sostanza emessa*, oppure, una unità sostitutiva o consequenziale per emissioni (per esempio 1 litro di benzina consumato in un motore standard oppure un veicolo con certe caratteristiche di emissioni), oppure *una unità di specifiche risorse naturali* (ad esempio di acqua dolce).

Perché si possa avere un tributo ambientale è, dunque, necessario – secondo la Commissione europea – che vi sia una *relazione causale* fra l'unità fisica, che determina uno specifico deterioramento o danno scientificamente dimostrato dell'ambiente, e «l'imponibile» del tributo (stando alla terminologia utilizzata dalla Commissione).

Sulla base di tale nozione generale, la Commissione europea, ha proceduto a tracciare un quadro della tassazione ambientale che potrebbe essere attuabile in tutti i Paesi dell'Unione, distinguendo innanzitutto – all'interno dei pagamenti obbligatori connessi con l'ambiente – fra:

- tasse (*alias*, imposte): pagamenti che non sono associati ad un flusso, ricambiato, di ritorno di beni o servizi;
- tariffe (e/o tasse): pagamenti che sono associati ad un flusso, ricambiato, di ritorno di beni o servizi.

In secondo luogo, ha proceduto a distinguere in base al tipo di imponibile considerato fra tasse (tributi) ambientali sull'inquinamento, e tasse (tributi) ambientali sui prodotti:

- nelle prime (imposte/tasse ambientali sull'inquinamento), l'imponibile è una unità fisica di uno specifico inquinante (ad esempio SO₂) calcolato misurando le emissioni inquinanti o in base ad una stima del potenziale inquinante;
- nelle seconde (imposte/tasse ambientali sui prodotti), l'imponibile non è una unità di emissioni di uno specifico inquinante, ma una unità fisica di una risorsa, di un bene o di un prodotto che ha una qualche relazione con il deterioramento o danno dell'ambiente in senso generale (così come avviene quando è rilasciata o viene consumata).

La ricostruzione fatta dalla Commissione europea in materia di tassazione ambientale rappresenta un passo avanti rispetto alle indicazioni che erano emerse in sede OCSE ⁽³⁶⁾. Non solo la Com-

(36) Non particolarmente significativi appaiono altri schemi proposti sempre in sede internazionale. Ci si riferisce principalmente allo schema proposto dal SERIEE, Sistema Europeo di Raccolta di Informazioni Economiche sull'Ambiente. Sul tema, SERAFINI G., *Le tasse ambientali secondo gli schemi del SERIEE*, Economia e Ambiente, 1991, n. 3, pp. 24ss., secondo cui le tasse ambientali vanno suddivise in "tasse specifiche" e "tasse a finalità ambientale" a seconda che il gettito che da esse deriva sia utilizzato direttamente per finanziare la spesa per la protezione dell'ambiente oppure confluisca con le altre entrate dello Stato.

In particolare vengono definite come *tasse specifiche*: "i pagamenti non restituiti,

missione ha chiaramente distinto fra tasse (imposte) e tariffe (prezzi) ambientali, ma, nel tentativo di dare una definizione generale di tributo ambientale che possa essere accolta da tutti i Paesi dell'Unione, ha posto l'accento sulla relazione causale che deve sussistere fra il tributo e l'unità fisica che determina un deterioramento scientificamente dimostrato del bene ambientale. Esaminando la definizione di tributo ambientale data dalla Commissione europea – sostituendosi all'atecnica espressione “imponibile della tassa”, la più tecnica locuzione “presupposto del tributo” – è facile avvedersi che per la prima volta si parla del tributo ambientale come di un tributo caratterizzato da una relazione diretta, causale, fra il suo presupposto e l'unità fisica (emissioni inquinanti, risorsa ambientale, bene o prodotto) che produce o può produrre un danno all'ambiente.

3.2 Considerazioni sull'utilizzo delle tasse ambientali

Alcuni sostengono che le tasse ambientali colpirebbero i meno abbienti. Un'obiezione ricorrente alle tasse ambientali, è quella che le ritiene “regressive”, vale a dire, la tassa imporrebbe alle fasce a basso reddito un carico proporzionale maggiore rispetto a quelle ad alto reddito. Ciò è particolarmente vero per quanto riguarda le tasse sull'energia, e dunque quelle sul carbonio ⁽³⁷⁾.

Ma è ben risaputo che qualunque normativa impone dei costi ai produttori e alcuni di questi costi vengono trasferiti sul consu-

ricevuti da unità residenti e non residenti, che contribuiscono al finanziamento di attività caratteristiche ed all'utilizzo di prodotti specifici o costituiscono una compensazione per perdite di reddito o di capitale collegate alla protezione ambientale”. Invece vengono definite *tasse a finalità ambientale* quelle tasse che: “non costituiscono un elemento della spesa nazionale né contribuiscono al finanziamento della spesa nazionale. Così ad esempio: le tasse sulle emissioni che non sono finalizzate per spese di protezione ambientale. Ciò che deve essere tenuto in considerazione è la base della tassa e l'obiettivo che il legislatore ha considerato al momento della sua adozione. Se questa persegue finalità ambientali è definita tassa a finalità ambientale. Non sono classificate come trasferimenti specifici ma fanno parte del carico finanziario ambientale”.

matore. Ciò che è necessario conoscere è l'impatto differenziale dell'imposta da una regolamentazione di tipo sui controlli amministrativi.

Una delle attrattive delle tasse ambientali è che esse possono venire trattate in modo *fiscalmente neutrale* (38). Questo significa che le entrate procurate possono essere rimesse in circolo in qualche altro modo. La spiegazione di questo fatto è duplice. Per prima cosa, la tassa è incentivante: è stata istituita per intervenire sui comportamenti, nel caso specifico, sul comportamento dei consumatori di combustibile; non ha lo scopo di procurare entrate per lo Stato. In secondo luogo, le entrate possono provenire dal taglio di altre imposte aventi effetti distorsivi sulle capacità d'iniziativa, come ad esempio, le imposte sul reddito individuale o delle imprese. In tal modo, la tassa ambientale raggiunge due scopi: riduzione dell'inquinamento e miglioramento dell'efficienza del sistema economico (cd. doppio dividendo). Si dice inoltre che una tassa ambientale può realizzare anche un obiettivo di politica sociale. Le entrate potrebbero venire reimpiegate sotto forma di trasferimenti specifici alle famiglie a basso reddito. Vale a dire: inizialmente la tassa ridurrebbe i consumi, ma l'aumento di reddito dovuto ai trasferimenti comporterebbe un aumento del consumo di energia in rapporto alla nuova situazione creata dopo la tassa. Beninteso questo ragionamento vale solo in un mondo eticamente perfetto. Nella realtà italiana sarebbe solo un ennesimo vantaggio attribuito agli evasori e ai falsi poveri.

A conclusione di quanto suesposto, risulta doveroso sottolineare che l'introduzione di tasse significative, sul contenuto di carbonio nei combustibili: a) procurerebbe allo Stato entrate ragguardevoli; b) avrebbe inizialmente un impatto fortemente regressivo, ma; c) questo impatto regressivo potrebbe essere compensato tra-

(37) DAVID, *op. cit.*, p. 22.

mite misure redistributive; e d) il livello di emissioni di CO₂ verrebbe notevolmente ridotto.

D'altro canto, le tasse sull'inquinamento potrebbero sbilanciare la competitività, se non venissero gestite secondo una "base comune". Nell'ipotetico contesto di un mercato dove esistano solo due industrie, entrambe inquinanti, industria A e industria B, l'industria che sostiene dei costi derivanti dal pagamento di un tributo con finalità ambientale si preoccupa e a ragione che vi sia una "base comune" rispetto alla regolazione ambientale. Se l'industria A sostiene i costi di una normativa, mentre l'industria B non lo fa, allora B ottiene un vantaggio su A. Tuttavia, per quanto questa obiezione sia comprensibile, essa esagera i problemi posti dalle tasse ambientali. Per prima cosa, essa presume che l'alternativa all'imposta sia il nulla, il che è falso, interverrebbero altre forme di regolamentazione che a loro volta alzerebbero i costi, all'industria B. In secondo luogo, le entrate derivate dalle tasse possono, come si è visto, venire usate per bilanciare altre imposte ad effetto distorsivo, come l'imposta sul reddito delle imprese. Una tassazione ambientale introdotta contemporaneamente a un taglio all'imposta sul reddito delle imprese potrebbe risultare allettante per le industrie. In terzo luogo, è auspicabile un gran numero di tasse ambientali che agiscano in un contesto internazionale. Ad esempio, l'introduzione su vasta scala di una tassa sull'emissione dell'anidride carbonica è verosimile solo se avviene di comune accordo fra più paesi, oppure in un contesto in cui questi paesi si trovano d'accordo sulla necessità di fare qualcosa contro le emissioni di CO₂⁽³⁹⁾.

(38) *Ibidem*, p. 49.

(39) *Ibidem*.

3.3 La tassazione ambientale in Italia

L'utilizzo delle tasse a fini ambientali è stato in Italia poco efficace e piuttosto modesto. Esso ha determinato soprattutto un maggiore carico fiscale per i contribuenti, già abbastanza tartassati, piuttosto che risolvere i problemi connessi all'ambiente. Le ragioni di ciò vanno ricercate, da un lato, nel fatto che le politiche di intervento per l'ambiente sono state in Italia più all'insegna del risanamento del danno ambientale che dell'incentivo a non inquinare e, dall'altro, nell'opposizione da parte di molti soggetti a nuove forme impositive, anche se con obiettivi di tutela ambientale ⁽⁴⁰⁾.

Il risultato è stato che in Italia il numero delle tasse ambientali, intese come tasse con finalità di tutela ambientale o il cui gettito serve a finanziare spese ambientali, è piuttosto limitato; la maggior parte di quelle esistenti hanno funzione di finanziamento (depurazione acque, smaltimento rifiuti, disinquinamento); a questo tipo di tasse se ne aggiungono poche altre di carattere incentivante.

In Italia le forme di tassazione ambientale più diffuse sono quelle per i servizi ambientali (acqua, rifiuti) in genere di competenza degli enti locali; una tipologia di tassa ambientale caratteristica del nostro sistema sono i contributi ai Consorzi Obbligatorî per incentivare la raccolta ed il riciclaggio di determinate materie (vetro, plastica, alluminio, batterie al piombo, olii usati). Questa forma impositiva piuttosto particolare è stata introdotta alla fine degli anni '80, ma già dopo qualche anno ha mostrato evidenti limiti sia per i criteri di gestione che per la reale capacità di supportare l'attività degli enti preposti al recupero e riciclaggio ⁽⁴¹⁾.

(40) SERAFINI G., *Le tasse ambientali*, ISTAT, Contabilità Ambientale, anno 125, Serie X, vol. 13, Roma, 1996, p. 362.

(41) Tale forma d'imposizione ambientale presenta diversi elementi che ne rendono controversa la classificazione, tra cui il fatto che i Consorzi Obbligatorî non si configurano come parte dell'Amministrazione Pubblica; i contributi ai Consorzi vengono quindi considerati tra le tasse ambientali in senso lato. SERAFINI, *op. cit.*, p. 362.

In definitiva non esiste a tutt'oggi nel nostro Paese un elenco di veri e propri "tributi ambientali", il parametro di riferimento è quello stabilito dalla Commissione europea. Infatti possiamo classificare in tale elenco solamente alcune tasse sulle emissioni, e più precisamente: la tassa sulle emissioni di *anidride solforosa* (SO₂), la tassa sulle emissioni di *Ossido di azoto* (Nox), e la recentissima tassa sulle emissioni di biossido di carbonio (CO₂), la cd *carbon tax*. Da sottolineare che la tabella che è stata denominata, "Tributi del nostro Paese riferibili alla protezione dell'ambiente", elenca diversi «strumenti fiscali» a protezione dell'ambiente, contenuti in provvedimenti di legge emanati dal ns. legislatore, che non rientrano nella definizione teorica di «tributo ambientale» data dalla Commissione europea.

Tabella n.1.

Tributi del nostro Paese riferibili alla protezione dell'ambiente

Fonte normativa	Specie di tributo	Denominazione	Obiettivo	Base imponibile	Percettore	Contribuente	Osservazioni
d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 46.	Tasse incentivato.	Parcheggi e pedaggi urbani.	Limitazione traffico, riduzione emissioni, finanziamento parcheggi.	Accesso o parcheggio nelle zone centrali.	Comune	Automobilista.	Il r.d. 14 settembre 1931, n. 1175, T.U.F.L., art. 192 è stato rivisto dal nominato d.lgs 507/93.
d.l. 08/10/1976, n. 691 conv. nella l. 30 novembre 1976 n. 786.	Tasse di incentivo.	Tasse di differenziazione sulle immatricolazione e circolazione dei veicoli.	Diffusione di veicoli meno inquinanti.	In base al tipo di carburante utilizzato dal veicolo.	Stato	Automobilista.	L. 29 Ottobre 1995, n. 427 dispone l'esenzione della sopratassa sulle autovetture e gli autoveicoli per il trasporto di persone e cose azionati con motore diesel, nei confronti dei veicoli di nuova immatricolazione aventi limiti di emissione, dei gas di scarico rispondenti a determinati parametri. L'esenzione è limitata ai primi tre anni di vita dei veicoli agevolati.
d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 art. 48.	Contributo	Contributo per il riciclaggio di rifiuti di beni in polietilene.	Riduzione consumo e agevolazione raccolta differenziata.	Beni in polietilene, esclusi gli imballaggi di cui all'art. 35, c 1, lett. a), b), c), e d), e quelli definiti dagli artt. 44, 45, 46.	Consorzio	Produttori e importatori di beni in polietilene trasformatori di beni in polietilene.	l. 9 novembre 1988, n. 475 originaria dell'imposta sui sacchetti di plastica è stata abrogata dall'art. 56 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22.
l. 26 giugno 1990, n. 165.	Imposta.	Tassa sul rumore dei velivoli	Gettito (destinato al risanamento dei territori limitrofi agli aeroporti 40% per abbattere l'inquinamento acustico, 25% per servizi ambientali).	Emissioni sonore degli aeromobili.	Stato (Ministero ambiente, Ministero trasporti).	Compagnie aeree Proprietari di aeromobili.	

Tabella n.1.

Tributi del nostro Paese riferibili alla protezione dell'ambiente

Fonte normativa	Specie di tributo	Denominazione	Obiettivo	Base imponibile	Percettore	Contribuente	Osservazioni
l. 23 dicembre 1992 n. 498.	Tariffa	Oneri regionali sulle cave	Finanziamento interventi di recupero e risanamento ambientale.	Volume, peso o valore dei materiali estratti.	Comune (quasi sempre).	Titolare cava.	
d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, art. 19.	Tariffe per la copertura dei costi.	Tributo provinciale per la tutela ambientale.	Gettito (finanziamento parziale spese provinciali smaltimento rifiuti, controllo emissioni e tutela suolo).	Abitazioni: superficie. Attività economiche: tipologia e superficie.	Provincia.	Soggetto tenuto al pagamento del TARSU.	
d.lgs. 30 agosto 1993, n. 331.	Tasse di incentivo.	Differenziazione tassa sulla benzina con e senza piombo.	Diffusione di una qualità di benzina meno inquinante.	Volume	Stato	Consumatore	Il d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, ha previsto, a partire dal 1° gennaio 1999, l'abolizione dell'aliquota ridotta sulla benzina verde.
d.lgs 15 novembre 1993, n. 507 Capo III artt. 58 e ss.	Tariffe per la copertura dei costi.	Tassa raccolta rifiuti solidi urbani (TARSU).	Finanziamento parziale raccolta e trattamento.	Abitazioni: superficie. Attività economiche: tipologia e superficie.	Comune.	Chi usufruisce del servizio.	
l. 5 gennaio 1994, n. 36 cd. legge Galli art. 18.	Tariffe per la copertura dei costi.	Tariffe acqua	Finanziamento totale ciclo dell'acqua.	Volume e qualità dell'acqua.	Gestore del servizio idrico integrato.	Chi usufruisce del servizio.	

Tabella n.1.

Tributi del nostro Paese riferibili alla protezione dell'ambiente

Fonte normativa	Specie di tributo	Denominazione	Obiettivo	Base imponibile	Perettore	Contribuente	Osservazioni
l. 5 gennaio 1994 n. 36, cd. legge Galli art. 18.	Tariffe per la copertura dei costi.	Canone di derivazione delle acque.	Finanziamento parziale costi amministrativi (potenzialmente uso razionale di una risorsa naturale).	Capacità di estrazione diretta dell'acqua (da bacini superficiali o falde sotterranee).	Min. LL.PP. Regioni (piccole derivazioni).	Chiunque prelevi per irrigazione; oppure: Pesca/attività sportive; consumo umano; usi industriali; idroelettricità.	
d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 art. 21.	Tasse incentivivo	Tassa di fabbricazione sugli oli combustibili e differenziazione di aliquote in relazione alla qualità dell'olio.	Gettito	Peso di lubrificanti immessi al consumo.	Stato.	Produttori importatori.	In materia si tenga conto, peraltro, che l'art. 8 della L. 23 dicembre 1998, n. 448 (collegato alla finanziaria 1999) ha rideterminato le aliquote delle accise sugli oli minerali.
l. 28 dicembre 1995 n. 549, art. 3.	Tasse incentivivo	Tassa discariche (tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi).	Riduzione dei rifiuti alla fonte e recupero di energia e materie prime dai rifiuti.	Peso e origine dei rifiuti	Regioni 90% (di cui 20% da destinare all'ambiente) Province 10%.	Gestore discarica (obbligo di rivalsa sui contenitori dei rifiuti).	
d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 art. 49 cd. decreto Ronchi.	Tariffe per la copertura dei costi.	Tariffa raccolta rifiuti solidi urbani.	Finanziamento parziale raccolta e trattamento.	Abitazioni: superficizie. Attività economiche: tipologia e superficie.	Comune.	Chi usufruisce del servizio.	Il decreto Ronchi, sostituirà la Tarsu a partire dal 1-01-2000.
d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22.	Contributo.	Contributo di recupero e di riciclaggio sui contenitori e imballaggi.	Finanziamento consorzio riciclaggio	Valore della materia prima prodotta o importata.	Consorzio di riciclaggio.	Produttori - utilizzati.	La l. 9 novembre 1998 n. 475, è stata abrogata dall'art. 56 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22.

Tabella n.1.

Tributi del nostro Paese riferibili alla protezione dell'ambiente

Fonte normativa	Specie di tributo	Denominazione	Obiettivo	Base imponibile	Perettore	Contribuente	Osservazioni
l..27 dicembre 1997, n. 449, art. 17, commi da 29 a 33.	Tasse di incentivo.	Tributo sulle emissioni di anidride solforosa (SO ₂) e di ossidi di azoto (NO _x).	Migliorare la qualità dell'aria. La norma tende a colpire le emissioni dannose in atmosfera nell'intento di diminuirne l'entità anche attraverso la realizzazione di miglioramenti tecnologici.	Peso prodotto immesso nell'aria.		Grandi impianti di combustione.	Il tributo su tali emissioni è entrato in vigore dal 1° gennaio 1998.
l..27 dicembre 1997, n. 449, art. 18, commi da 29 a 33.	Imposta	Tassa sul rumore dei velivoli.	Sovvenzioni ed indennizzi alle amministrazioni ed ai soggetti residenti nelle zone limitrofe agli aeroscali.	Emissioni sonore.	Regione.	Compagnie aeree e proprietari di aeromobili.	
l..23 dicembre 1998, n. 448 art. 8 collegato alla finanziaria 1999.	Tasse incentivo	Tassa sulle emissioni di biossido di carbonio (carbon-tax).	Ridurre emissioni di anidride carbonica	Carbone, coke di petrolio, orimulsion, oli minerali che per combustione emettono nell'aria biossido di carbonio.	Stato	Impianti di combustione	L' imposta è commisurata al peso del prodotto (tonnellata) impiegato negli impianti di combustione.
l.. 13 maggio 1999, n°133, art. 11, delega al governo per l'introduzione di incentivi con finalità ecologiche.	Tasse incentivo	Introduzione di incentivi fiscali vari con finalità ecologiche.	Per uno sviluppo economico sostenibile e per l'occupazione.		Stato.		Dalla nominata legge delega non deve derivare aumento della pressione fiscale e contributiva, e oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.