

# SPUNTI PER UN NUOVO APPROCCIO AI PROBLEMI DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE E DELLA TASSAZIONE NELL'ERA DEL COVID-19<sup>⊕</sup>

Salvatore Villani <sup>(\*)</sup>

*Abstract: The health emergency caused by the Coronavirus pandemic (COVID-19) has highlighted the need to understand and face the challenges of contemporary development through a paradigm shift, that is, through the transition from a development paradigm which concerns only some nations or regions of the planet to a global development paradigm. This paper intends to provide some ideas for an ethical and regulatory approach to the problems of sustainable economic development and taxation, showing how the implementation of a green tax revolution inspired by the theoretical principles of the Capabilities Approach could represent the ideal starting point to begin the aforementioned paradigm shift, organize the economic recovery and accelerate the transition towards more sustainable, resilient and inclusive development economic models.*

*Keywords: Green Tax Revolution, Capabilities Approach, Environmental Taxation, Taxation of Global Commons, Sustainable and Inclusive Development.*

*Abstract: L'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di Coronavirus (COVID-19) ha evidenziato la necessità di comprendere ed affrontare le sfide dello sviluppo contemporaneo attraverso un cambiamento di paradigma, e cioè attraverso il passaggio da un paradigma di sviluppo che riguarda soltanto alcune nazioni o regioni del pianeta ad un paradigma di sviluppo globale. Il presente lavoro intende fornire alcuni spunti per un approccio etico e normativo ai problemi dello sviluppo economico sostenibile e della tassazione, mostrando come l'attuazione di una rivoluzione fiscale verde, ed ispirata all'approccio delle capabilities, potrebbe rappresentare il punto di partenza ideale per avviare il suddetto cambiamento di paradigma, organizzare la ripresa economica ed accelerare la transizione verso modelli di sviluppo economico più sostenibili, resilienti ed inclusivi.*

*Parole chiave: rivoluzione fiscale verde, Capabilities Approach, tassazione ambientale, tassazione dei beni comuni globali, sviluppo sostenibile ed inclusivo.*

---

⊕ Una prima versione di questo scritto è stata presentata alla *2020 HDCA CONFERENCE: "New Horizons: Sustainability & Justice"*, organizzata dall'*Human Development & Capability Association* presso l'Università di Massey (Nuova Zelanda) dal 30 giugno al 2 luglio 2020.

(\*)(\*) Ricercatore e professore aggregato di Scienza delle Finanze presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, Dipartimento di Scienze Politiche. E-mail: salvatore.villani@unina.it.

**SOMMARIO:** **1.** Premessa – **1.1.** Politiche di contrasto al cambiamento climatico, attività umane e ruolo dei sistemi tributari – **1.2.** L'emergenza sanitaria da COVID-19 ed il suo impatto sull'ambiente: gli effetti del "lockdown" e i rischi di un "effetto rimbalzo" – **1.3.** Obiettivi e struttura dell'articolo – **2.** Misure fiscali anti-COVID e questione climatica: il rischio di un ritorno al passato – **2.1.** Contraddittorietà delle misure adottate nelle economie emergenti – **2.2.** Europa e Stati Uniti di fronte alla sfida del COVID e del riscaldamento climatico. – **2.3.** La questione climatica e l'efficacia delle misure fiscali anti-COVID – **3.** Produzione di energia, mitigazione del cambiamento climatico e benessere umano – **3.1.** Il cambiamento climatico ed i suoi possibili effetti di retroazione sul benessere – **3.2.** Il ruolo dell'ambiente e delle questioni ambientali nel Capabilities Approach – **3.3.** L'approccio delle capabilities applicato alla questione dei beni comuni – **4.** La struttura dei sistemi tributari nel terzo millennio e l'incremento delle disuguaglianze – **4.1.** Le "profezie" di Tremonti – **4.2.** Struttura dei sistemi tributari e disuguaglianze – **5.** Una rivoluzione fiscale per ridurre le disuguaglianze e rafforzare la resilienza dei sistemi tributari – **5.1.** La nozione di resilienza dei sistemi tributari e le sue determinanti – **5.2.** Resilienza dei sistemi tributari e giustizia della tassazione: la "ricetta" di Gallo – **5.3.** Tutela dell'ambiente, sistemi tributari e Capabilities Approach: la necessità di un ampliamento della nozione di capacità contributiva – **6.** Considerazioni conclusive e proposte di policy.

*The debates today are not about  
the need for global agreement on environmental behaviour,  
but about the division of costs and responsibilities  
in dealing with the global challenge*  
Amartya Sen<sup>1</sup>

## **1. - Premessa.**

La crisi sanitaria causata recentemente dalla pandemia di COVID-19 ha evidenziato la necessità di comprendere ed affrontare le sfide dello sviluppo contemporaneo attraverso un cambiamento di paradigma, e cioè attraverso il passaggio da un paradigma di sviluppo che riguarda soltanto alcune nazioni (per es.,

<sup>1</sup> A. SEN, *Sustainable development and our responsibilities*, in «Notizie di Politeia», 26(98), 2010, 129-137

le nazioni più ricche al mondo, le più povere, sottosviluppate o in via di sviluppo) o regioni del pianeta (per es., Nord e Sud del mondo) ad un paradigma di sviluppo globale<sup>2</sup>. Molti studiosi<sup>3</sup> ritengono, infatti, che tale cambiamento sia inevitabile e che l'urgenza di questo cambiamento sia giustificata essenzialmente da tre ragioni: 1) l'interconnessione degli scambi, e soprattutto delle catene di produzione e logistica, che caratterizza il capitalismo contemporaneo; 2) gli effetti del cambiamento climatico e la conseguente sfida dello sviluppo sostenibile; 3) l'impressionante crescita della disuguaglianza globale verificatasi nell'ultimo quarto di secolo.

Tale cambiamento di paradigma costituisce indubbiamente una sfida continua ed un'opportunità entusiasmante, che richiede l'elaborazione di un rinnovato quadro teorico-concettuale ed una trasformazione globale e multidirezionale, volta alla realizzazione di un modello di sviluppo economico più sostenibile, resiliente ed inclusivo<sup>4</sup>. Parte di questa trasformazione dovrebbe dunque essere accompagnata, secondo alcuni, da:

- 1) una maggiore comprensione dei dilemmi della compatibilità socio-ambientale dello sviluppo<sup>5</sup>;
- 2) una analisi più attenta ed accurata degli effetti sul benessere delle misure di adattamento e di mitigazione climatica, al fine di ridurre i possibili effetti di retroazione sulla salute e sull'economia "moderna", ancora eccessivamente dipendente dall'utilizzo dell'energia ricavata dai combustibili fossili<sup>6</sup>;
- 3) una rivoluzione fiscale che miri a limitare lo sfruttamento dei cosiddetti "beni comuni globali" (*global commons*), agevolando così la transizione verso

2 Cfr. J.A. OLDEKOP, R. HORNER et al., *COVID-19 and the case for global development*, in «World Development», 134, 2020, 105044.

3 Su questo tema, v. R. HORNER, *Towards a new paradigm of global development? Beyond the limits of international development*, in «Progress in Human Geography», 44(3), 2020, pp. 415-436; R. HORNER e D. HULME, *From international to global development: new geographies of 21st century development*, in «Development and Change», 50(2), 2019, pp. 347-378; S. CIUFFOLETTI, M. DERIU, S. MARCENÒ e K. PONETI (a cura di), *La crisi dei paradigmi e il cambiamento climatico*, in «Jura Gentium: Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale», 16(1), numero speciale, 2019.

4 Cfr. M. PELLING, *Adaptation to climate change: from resilience to transformation*, Routledge, London-New York, 2010; P. OLSSON, V. GALAZ e W.J. BOONSTRA, *Sustainability transformations: a resilience perspective*, in «Ecology and Society», 19(4), 2014; N. POUW e J. GUPTA, *Inclusive development: a multi-disciplinary approach*, in «Current opinion in environmental sustainability», 24, 2017, pp. 104-108; P. TURNER e N. CRAVEN, *Financing sustainable, resilient and inclusive solutions to attain SDGs 6, 7 and 11*, studio presentato alla *High-Level Conference on Financing for Development and the Means of Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Doha (Qatar) 18-19 novembre 2017; E. Giovannini, *L'utopia sostenibile*, Gius. Laterza & Figli Spa, Bari, 2010.

5 Cfr. S. HINCHLIFFE, *Helping the earth begins at home. The social construction of socio-environmental responsibilities*, in «Global Environmental Change», 6(1), 1996, pp. 53-62 e M. MACDONALD, *Agendas for Sustainability: Environment and development into the 21st century*, Routledge, London-New York, 2002.

6 Cfr. W.F. LAMB e J.K. STEINBERGER, *Human well-being and climate change mitigation*, in «Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change», 8(6), e485, 2017.

un'economia più sostenibile ed equa, e a rafforzare la resilienza dei tributari e previdenziali per garantire la fornitura ottimale di beni pubblici globali (*global public goods*), quali la salute pubblica globale, il controllo delle malattie infettive, la sicurezza alimentare e sociale e il contrasto al cambiamento climatico<sup>7</sup>.

Il presente lavoro intende mostrare come, nell'epoca dell'emergenza sanitaria da COVID-19, l'attuazione di una rivoluzione fiscale *green* e *Capabilities Approach-oriented* potrebbe rappresentare il punto di partenza ideale per avviare la suddetta trasformazione, organizzare la ripresa economica, e realizzare contemporaneamente tutti gli obiettivi sopraindicati.

### **1.1. - Politiche di contrasto al cambiamento climatico, attività umane e ruolo dei sistemi tributari.**

Gli effetti del cambiamento climatico sono sempre più tangibili ed interessano tutte le regioni del pianeta, spingendo quest'ultimo verso un punto oltre il quale i danni alle condizioni di esistenza dell'umanità potrebbero diventare gravissimi ed irreversibili<sup>8</sup>. Il livello dei mari continua, infatti, ad aumentare, i ghiacciai si stanno sciogliendo sempre più rapidamente e molte specie si stanno spostando dalle zone equatoriali, o prossime all'Equatore, verso le regioni polari alla ricerca di condizioni più adatte alla loro sopravvivenza. Tale cambiamento, sostengono di comune accordo gli scienziati, è dovuto principalmente alle attività umane e ai sistemi attuali

<sup>7</sup> Cfr. K. BIZZARRI, *Beni pubblici globali. Come gestire la globalizzazione nel XXI secolo*, Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Firenze, marzo 2005; W.D. NORDHAUS e J. BOYER, *Warming the world: economic models of global warming*, MIT press, Cambridge, MA, 2000; W.D. NORDHAUS, *Managing the global commons: the economics of climate change*, vol. 31, MIT press, Cambridge, MA, 1994. Sull'uso della leva fiscale come strumento di tutela dei beni comuni globali, vedasi invece R. CLÉMENCON, *Financing Protection of the Global Commons: The Case for a Green Planet Contribution*, Working Paper 17, Global Environment Facility, World Bank, Washington, 2000; R.M. BIRD, *Global taxes and international taxation: Mirage and reality*, ICTD Working Paper 28, Institute of Development Studies, Brighton, gennaio 2015; ID., *Are Global Taxes Feasible?*, in «International Tax and Public Finance», 25(5), 2018, pp. 1372-1400; G. CHIRONI, *La tassazione dei beni comuni*, Carocci, Bari., 2018.

<sup>8</sup> Secondo un recente studio internazionale pubblicato sul "Nature" (T.M. LENTON, J. ROCKSTRÖM, O. GAFFNEY, S. RAHMSTORF, K. RICHARDSON, W. STEFFEN e H.J. SCHELLNHUBER (2019), *Climate tipping points — too risky to bet against*, in «Nature», 575, 28 novembre 2019, pp. 592-595), la situazione climatica della Terra è davvero molto delicata: il pianeta avrebbe già raggiunto, sebbene non ancora oltrepassato, ben nove punti di non ritorno (*nine tipping points*). Se dovessero verificarsi interazioni tra essi o effetti dannosi a cascata, non è possibile escludere un *tipping point globale*, ovvero una minaccia esistenziale alla civiltà umana. In tal caso, nessuna analisi costi-benefici potrà aiutarci, ad eccezione di un radicale cambiamento di approccio al problema, basato su una strategia di cooperazione globale. Non è possibile, infatti, pensare di risolvere un problema mondiale senza un piano d'azione globale. Al riguardo, v. *amplius* J.D. SACHS (2008), *Common Wealth: Economics for a Crowded Planet*, Penguin, Londra, cap. IV.

di produzione (basati su tecniche *capital-intensive* e *labour-saving*) e di consumo (che determinano l'esaurimento del capitale naturale disponibile, dal quale dipende il benessere della generazione attuale e di quelle future), palesemente in contrasto con le regole biologiche che caratterizzano gli ecosistemi terrestri<sup>9</sup>. Per definire i devastanti effetti sugli ecosistemi delle attività umane è stata coniata persino una nuova nozione, che è attualmente al centro di un vivo dibattito di natura interdisciplinare sulle sue caratteristiche e sulla sua periodizzazione<sup>10</sup>. Ci riferiamo alle attuali discussioni sul significato e sulle origini della nozione di Antropocene, termine coniato dal premio Nobel per la chimica dell'atmosfera, Paul Crutzen, per definire l'epoca geologica in cui l'ambiente terrestre, inteso come l'insieme delle caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche in cui si svolge ed evolve la vita, è fortemente condizionato, a scala sia locale che globale, dagli effetti delle attività umane<sup>11</sup>. Non essendo un periodo accolto nella scala cronostratigrafica internazionale del tempo geologico (secondo i dettami dell'ICS, *International Commission of Stratigraphy*), l'Antropocene si fa coincidere con l'intervallo di tempo che collega il tempo presente all'epoca della rivoluzione industriale, il momento storico in cui è iniziato – secondo le misurazioni degli studiosi effettuate tra il 1958 e il 2017 nell'osservatorio di Mauna Loa nelle isole Hawaii – l'ultimo consistente aumento delle concentrazioni di CO<sup>2</sup> e CH<sup>4</sup> nell'atmosfera. A partire da questo periodo, infatti, l'impatto dell'uomo sugli ecosistemi sembra essere progressivamente aumentato, veicolato anche da un aumento di 10 volte della popolazione mondiale, ed essersi tradotto in sostanziali alterazioni degli equilibri naturali, che gli scienziati consigliano vivamente di ripristinare prima che le condizioni dell'esistenza umana sulla Terra siano irreversibilmente compromesse.

Le organizzazioni internazionali – e fra queste, in particolare, l'OCSE (2005) – raccomandano da tempo di potenziare le politiche fiscali di tipo ambientale e di

<sup>9</sup> Cfr. UNEP, *Sustainable Consumption and Production. A Handbook for Policymakers*, New York, 2015; S. POGUTZ e V. MICALE, *Sustainable consumption and production: An effort to reconcile the determinants of environmental impact*, in «Society and Economy», 33(1), 2011, pp. 29-50; L. LEBEL e LOREK S., *Enabling sustainable production-consumption systems*, in «Annual Review of Environment and Resources», 33, 2008, pp. 241-275.

<sup>10</sup> Per un'ampia ed accurata ricostruzione di questo dibattito, v. P. HEIKKURINEN (a cura di), *Sustainability and peaceful coexistence for the Anthropocene*, Routledge, London-New York, 2017; J.R. MCNEILL e P. ENGELKE, *The great acceleration: An environmental history of the Anthropocene since 1945*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2016; S.L. LEWIS e M.A. MASLIN, *Human planet: How we created the Anthropocene*, Yale University Press, Londra; J. STEWART, *The Anthropocene: Where Are We Going?*, in S. Loeve, X. Guchet e B.B. Vincent (a cura di), *French Philosophy of Technology: Classical Readings and Contemporary Approaches*, Vol. 29, Springer, Cham, 2018, pp. 227-235; e, più recentemente, F. LAI, *L'Antropocene e il problema dei mutamenti socio-ambientali nelle scienze sociali contemporanee*, in «Palaver», 9(1), 2020, pp. 5-34.

<sup>11</sup> Cfr. P.J. CRUTZEN, *The Anthropocene: the current human-dominated geological era*, «Pontifical Academy of Sciences», Acta, 18, 2004, pp. 199-293.

ridurre gradualmente il peso dei sussidi economici ai combustibili fossili, poiché incoraggiano gli sprechi, contribuiscono all'aumento delle emissioni ed ostacolano gli sforzi per una maggiore penetrazione delle fonti di energia pulita, penalizzando inutilmente i bilanci pubblici.

L'adozione di un modello di sviluppo economico sostenibile passa, dunque, inesorabilmente attraverso la realizzazione di riforme fiscali ecologiche<sup>12</sup>, e cioè dirette ad incoraggiare la transizione verso la *green economy* e a perseguire il cd. «doppio dividendo» derivante dalle imposte ambientali<sup>13</sup>. Tuttavia, le misure per ridurre gli effetti del cambiamento climatico sul *well-being* potrebbero confliggere con molte forme contemporanee di raggiungimento del benessere, ancora fortemente dipendenti dall'uso di energia derivata dai combustibili fossili. Per questa ragione, la questione principale che richiede urgentemente la massima attenzione dei *policy makers* riguarda gli effetti sul benessere delle varie forme di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico. Molte di esse comportano, infatti, il cambiamento dei processi di produzione, dei comportamenti di consumo e degli stili di vita. Tale cambiamento potrebbe avere, tuttavia, effetti sproporzionati su alcuni settori economici e sui gruppi sociali più vulnerabili da un punto di vista energetico, come le famiglie che, avendo un reddito insufficiente o affrontando improvvisi problemi economici, sociali o di salute, non riescono più a far fronte alle spese della vita quotidiana, a partire dal pagamento delle utenze energetiche, o vivono in abitazioni energeticamente inefficienti.

---

12 Per un'analisi del rapporto tra fiscalità ambientale e sviluppo sostenibile, v. M.A. ICOLARI, *Fiscalità dell'ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile?*, in «Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it», Anno XX, 1, 2020; M. VILLAR EZCURRA, *Sviluppo sostenibile e fiscalità ambientale*, in «Rivista di diritto tributario internazionale», 1, numero unico, 2010, pp. 343-358.

13 Sugli effetti delle riforme fiscali ecologiche e sulla teoria del doppio dividendo derivante dall'applicazione di tributi ambientali, v. M.A. ICOLARI, *Fiscalità dell'ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile?*, cit.; A.F. URICCHIO, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare*, in «Diritto e pratica tributaria», 88(5), 2017, pp. 1849-1868; S.A. PARENTE, *Tax tools of environmental protection*, in M. SITEK, P. TEREM e M. WÓJCICKA, *Collective human rights in the first half of the 21st century*, Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy, Józefów, 2015, pp. 319-340; S. DORIGO, P. MASTELLONE e S. GRASSI, *La fiscalità per l'ambiente: attualità e prospettive della tassazione ambientale*, Aracne, Roma, 2013; F. PICCIAREDDA e P. SELICATO, *I tributi e l'ambiente. Profili ricostruttivi*, Giuffrè, Milano, 2006; S. CRISAFULLI, *I rapporti fra tassazione ambientale e occupazione (il c.d. doppio dividendo)*, in «Rivista di diritto tributario internazionale», 2-3, 2004, pp. 117-124; P. SELICATO, *La tassazione ambientale: nuovi indici di ricchezza, razionalità del prelievo e principi dell'ordinamento comunitario*, in «Rivista di diritto tributario internazionale», 2-3, 2004, pp. 257-304; F. BULCKAEN, A. PENCH e M. STAMPINI (a cura di), *Riforme fiscali e politiche ambientali*, vol. 183, FrancoAngeli, Milano, 2002; A. MAJOCCHI, *Riforma fiscale verde, occupazione e benessere*, Atti dei convegni Lincei-Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 172(2), 2001, pp. 369-388.

## 1.2. - L'emergenza sanitaria da COVID-19 ed il suo impatto sull'ambiente: gli effetti del "lockdown" e i rischi di un "effetto rimbalzo".

Le abitudini di consumo e gli stili di vita stanno cambiando, fra l'altro, anche a seguito della spaventosa crisi sanitaria che ha investito il pianeta e qualcuno ha iniziato a chiedersi se questo possa rappresentare l'inizio di una svolta significativa<sup>14</sup>. Tali cambiamenti nei comportamenti individuali stanno già determinando, infatti, a parere degli esperti, una imponente riduzione delle emissioni globali: entro la fine del 2020 è previsto un calo delle emissioni di gas serra del 4%, un fenomeno che non si verificava da decenni<sup>15</sup>. Le emissioni sono calate, infatti, anche durante la crisi finanziaria del 2008 e gli *shock* petroliferi degli anni Settanta, ma sono poi risalite una volta superata l'emergenza. Si teme, pertanto, che questi progressi nella lotta al cambiamento climatico possano poi essere vanificati dalle misure di stimolo all'economia stabilite dai governi di tutto il mondo.

La maggior parte dei paesi OCSE coinvolti nell'emergenza sanitaria ha messo in campo una serie di provvedimenti straordinari, unici per ambito, per estensione e per rapidità di azione. Le risorse poste a disposizione non sono state, tuttavia, in molti casi all'altezza della situazione e l'erogazione diretta di denaro ai soggetti più vulnerabili e alle imprese è stata sinora limitata a pochi paesi. La maggior parte dei paesi è intervenuta per sostenere la liquidità delle imprese, stabilendo differimenti nel pagamento delle imposte e dei contributi, facilitando l'accesso al credito e con strumenti di prestito specifici. Due terzi dei paesi OCSE ha istituito o rafforzato misure di sostegno al reddito dei lavoratori (dipendenti e autonomi) ed introdotto od ampliato forme di cassa integrazione per consentire alle imprese di ridurre l'orario di lavoro senza licenziare. Pochissimi paesi hanno, invece, adottato misure a tutela dell'ambiente o deciso interventi finalizzati a mitigare il cambiamento climatico e a favorire l'adattamento ai mutamenti del clima. Questi ultimi, infatti, sono spesso considerati costosi e visti come un ulteriore peso per l'economia. Pertanto, le politiche ambientali ed i risultati raggiunti sinora dai governi nella lotta al cambiamento climatico rischiano di essere vanificati da un improvviso ritorno dell'attività economica e della mobilità ai livelli pre-crisi.

Una ripresa dell'attività produttiva che implichi un "effetto rimbalzo" ed una repentina risalita del livello delle emissioni contribuirebbe indubbiamente a

---

14 Cfr. M. CRIST, *Does Coronavirus Bring a New Perspective on Climate Change? Readers discuss the effect of the virus on the environment going forward*, in «The New York Times», 5 aprile 2020.

15 Cfr. S. EVANS, *Analysis: Coronavirus set to cause largest ever annual fall in CO2 emissions*, in «Carbon Brief», 9 aprile 2020.

rilanciare l'economia, determinando un incremento del prodotto interno lordo. L'effetto sull'ambiente e sul benessere economico potrebbe essere, tuttavia, controproducente. L'attuale situazione, infatti, potrebbe sottrarre risorse ed impegno politico alla causa climatica, ritardando o addirittura bloccando la transizione energetica verso modelli di sviluppo più sostenibili ed inclusivi. In altri termini, e come mostreremo nel prosieguo di questo lavoro (v. § 2), i cambiamenti nelle abitudini personali causati dall'emergenza pandemica potrebbero risultare inutili a risolvere il "dilemma ambientale" se i governi del pianeta decidessero di aumentare gli investimenti nei tradizionali processi di produzione industriale, invece di proseguire verso una completa decarbonizzazione dell'economia globale<sup>16</sup>.

### 1.3. - Obiettivi e struttura dell'articolo.

È evidente che il discorso sulle strategie più idonee a fronteggiare il cambiamento climatico – oppure altri eventi disastrosi, come le crisi economiche e sanitarie – dovrebbe essere meglio integrato con gli assunti teorici della teoria del benessere<sup>17</sup>. Una più completa integrazione di quest'ultima nelle strategie adottate per ridurre l'impatto economico e sociale del cambiamento climatico potrebbe contribuire ad evitare i potenziali conflitti (tensioni) tra le misure di mitigazione concretamente applicate ed il consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili. A tal fine, alcuni studiosi ritengono che le misure di mitigazione dei cambiamenti climatici ed i consumi di combustibili fossili non possono essere considerati separatamente dalle loro relazioni con il benessere e che, pertanto, è necessaria una nuova concezione filosofica ed economica, che sia capace di catturare le complesse relazioni tra i suddetti fenomeni contrastanti. Tale concezione dovrebbe ispirarsi al *Capabilities Approach* e consentire di inquadrare le potenziali implicazioni per il benessere dei

---

<sup>16</sup> Nicholas Stern, nel suo famoso rapporto del 2006 sul cambiamento climatico, illustrò per la prima volta la gravità dei rischi dell'inazione o di un intervento tardivo volto a fronteggiare il cd. "dilemma ambientale". È evidente che ulteriori investimenti nei tradizionali processi di produzione industriale, effettuati al fine di rilanciare l'economia dei paesi colpiti dall'emergenza sanitaria da *Coronavirus*, potrebbero produrre effetti ancor più gravi ed irreversibili rispetto a quelli che erano stati da lui originariamente prospettati. Cfr. ancora S. EVANS, *Analysis: Coronavirus set to cause largest ever annual fall in CO2 emissions*, cit., e L.Y. SULISTIAWATI e D.K. LINNAN, *Covid 19 Versus Climate Change Impacts: Lesson Learned During the Pandemic*, NUS Asia-Pacific Centre for Environment Law Working Paper, 20(04), 2020.

<sup>17</sup> Anche altri studiosi del cambiamento climatico e delle sue conseguenze hanno espresso recentemente la stessa esigenza. Cfr., *infra alios*, W.F. LAMB e J.K. STEINBERGER, *Human well-being and climate change mitigation*, in «Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change», 8(6), p. 485, 2017 e N. WOOD e K. ROELICH, *Tensions, capabilities, and justice in climate change mitigation of fossil fuels*, in «Energy Research & Social Science», 52, 2019, pp. 114-122.



«conflitti energetici» tra consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili e mitigazione del cambiamento climatico come questioni di giustizia<sup>18</sup>.

Il presente lavoro si muove all'interno del percorso tracciato da Wood e Roelich (v. § 3)<sup>19</sup>, ma mira a svilupparlo ulteriormente da un punto di vista operativo, mostrando come le riforme fiscali ecologiche contemporanee, se ispirate al *Capabilities Approach*, potrebbero più efficacemente contribuire a realizzare un sistema energetico globale inclusivo, sostenibile, accessibile e sicuro, che fornisca soluzioni alle sfide energetiche e, nel contempo, crei valore per le imprese e per l'intera società civile, senza compromettere l'equilibrio fra i tre elementi fondamentali del *tensions triangle* descritto da Wood e Roelich (consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili, mitigazione del cambiamento climatico e *well-being attainment*).

È da alcuni decenni ormai che si rileva come i suddetti cambiamenti in corso nell'ambiente hanno ripercussioni di natura economica e sociale che mettono a dura prova la sostenibilità non solo del settore finanziario, ma anche dei sistemi di finanziamento pubblici intesi nel loro complesso. In diversi paesi, sono in corso dibattiti sull'impatto economico e sociale dei suddetti cambiamenti e sono state progettate e/o realizzate riforme per rendere i moderni sistemi tributari più resilienti, ovvero più idonei ad affrontare adeguatamente le nuove sfide economiche, sociali e tecnologiche del XXI secolo (v. § 4). Questo lavoro intende mostrare come l'allargamento dell'area impositiva secondo nuovi criteri di giustizia distributiva ispirati al *Capabilities Approach* potrebbe servire ad aumentare la mobilità degli assetti sociali e a sviluppare strategie di adattamento dei sistemi di finanza pubblica ai cambiamenti prodotti non solo dalle emergenze ambientali, ma anche da altri fenomeni improvvisi ed avversi, come le crisi economiche e le significative perdite di gettito causate dall'adozione di pratiche fiscali non trasparenti o dannose.

Il lavoro affronta, pertanto, la delicata questione dell'ammissibilità di tributi correlati al benessere degli individui, misurato sulla base di indicatori e parametri non monetari, come le *capabilities*<sup>20</sup>, e prende in esame la proposta di istituire imposte

18 N. WOOD e K. ROELICH, *Tensions, capabilities, and justice in climate change mitigation of fossil fuels*, cit., p. 117 e ss.

19 Ci riferiamo all'impianto teorico descritto in N. WOOD e K. ROELICH, *Tensions, capabilities, and justice in climate change mitigation of fossil fuels*, cit..

20 L'opportunità di utilizzare indicatori della capacità contributiva correlati alle *capabilities* è stata sostenuta con forza, in una prospettiva redistributiva, da Gallo. Cfr. F. GALLO F., *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia della tassazione*, Il Mulino, Bologna, 2007; ID., *Disuguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività*, in «Rassegna Tributaria», 2, 2012, p. 287 ss.; ID., *L'uguaglianza tributaria*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; ID., *L'evoluzione del sistema tributario e il principio di capacità contributiva*, Relazione al convegno "L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva", Roma, 11 giugno 2012, in «Rassegna tributaria», 56(3), 2013, pp. 499-507; ID., *Ancora in tema di uguaglianza tributaria*, in «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 72(4), 2013, pp. 321-353; ID., *Un fisco che sa distribuire le risorse alla base delle democrazie moderne*, in «Diritto e pratica tributaria», 84(4), 2013, pp. 994-995; ID., *Ripensare il*

sui cosiddetti «beni comuni globali» – come l’atmosfera, il clima, la salubrità dell’ambiente, gli oceani, il bagaglio di conoscenza umana e tutti quei beni, come Internet, che sono frutto della creazione collettiva<sup>21</sup> – e di redistribuirne il gettito per ridurre le disuguaglianze economiche e la povertà (v. § 5). La rapacità del capitalismo è responsabile, infatti, del progressivo esaurimento di queste risorse destinate a soddisfare interessi della collettività e perciò meritevoli di tutela. È oggi più che mai urgente una seria riflessione su come difenderli, obbligando coloro che ne dispongono, o che si trovano in situazioni di particolare vantaggio rispetto ad essi, a sopportarne i costi, evitando che essi vengano poi a ricadere sull’intera collettività sotto forma di danni.

In particolare, l’articolo si struttura come segue. Nel secondo paragrafo sono esposte alcune delle questioni con cui molti dei paesi più avanzati dovranno cimentarsi nei prossimi anni, per accompagnare il processo di transizione della loro economia verso modelli di sviluppo più sostenibili ed inclusivi, all’indomani della recessione globale scatenata dal nuovo *Coronavirus* noto col nome di *Covid-19*. Dopo una breve descrizione dei pacchetti di stimolo fiscale varati, o in corso di approvazione, in molti di questi paesi, sono presentate alcune valutazioni di massima sull’efficacia delle misure adottate e sulla loro compatibilità con la causa climatica. Le politiche *green* sono risultate le più desiderabili in assoluto, perché adatte sia a ridurre l’impatto ambientale dei sistemi energetici sia a stimolare la crescita economica nei paesi colpiti dalla pandemia. Nel terzo paragrafo sono analizzate le relazioni tra le diverse forme di utilizzo/produzione dell’energia, la mitigazione climatica, ed il benessere umano. Questa parte dell’articolo è diretta, in particolare, ad evidenziare come il dibattito sulle politiche pubbliche più idonee a ridurre l’impatto economico e sociale del cambiamento climatico debba essere integrato con gli assunti teorici del *Capabilities Approach* ideato da Amartya Sen e da Martha Nussbaum. Tale approccio, infatti, oltre ad essere utile per la progettazione di politiche ambientali che favoriscano la transizione ecologica dell’economia

---

*sistema fiscale in termini di maggiore equità distributiva*, in «Politiche Sociali», 2, 2014, pp. 221-232; ID., *Nuove espressioni di capacità contributiva*, in «Rassegna Tributaria», 4, 2015, pp. 771-784. In seguito, tuttavia, anche altri autori ne hanno condiviso l’impostazione di fondo. Per una valutazione critica di questa proposta v., invece, D. LANZI, *Tassare le Capacità: Una Nota Critica*, «Studi e Note di Economia», 15(1), 2010, pp. 177-81 e D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell’imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 419-429.

<sup>21</sup> Sulla definizione di bene comune globale e sulle diverse forme di classificazione dei beni comuni, cfr. K. BIZZARRI, *Beni pubblici globali. Come gestire la globalizzazione nel XXI secolo*, cit.; J.B. ROSSER JR., *Frontiere della ricerca economica*, Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma, 2009; G. RICOVERI, *Beni comuni vs merci*, Jaca Book, Milano, 2010; e, più recentemente, V. TERMINI, *Beni comuni, beni pubblici. Oltre la dicotomia Stato-mercato*, in P. CIOCCA; I. MUSU, *Il sistema imperfetto. Difetti del mercato, risposte dello Stato*, Luiss University Press, Roma, 2016, pp. 17-45.

globale, potrebbe diventare determinante per la comprensione e la risoluzione dei conflitti energetici tra le misure di mitigazione ambientale ed il consumo di energia derivante dai combustibili fossili. Nel quarto e nel quinto paragrafo, alla luce delle più recenti tendenze nell'evoluzione dei sistemi tributari e delle profezie sulla fiscalità del terzo millennio, formulate alla fine del secolo scorso da Giulio Tremonti, è presa in considerazione l'idea di creare sistemi di tassazione più equi e più attenti alle questioni ambientali, oltretutto alle esigenze delle persone economicamente o socialmente svantaggiate. È discussa, in modo particolare, la delicata questione dell'ammissibilità di tributi correlati al benessere degli individui, misurato sulla base di indicatori e parametri non monetari, come le *capabilities*, ed è presentata l'idea di realizzare un sistema tributario fondato sull'impianto concettuale proposto da Sen e dalla Nussbaum e diretto a: 1) limitare lo sfruttamento dei cosiddetti "beni comuni globali"; 2) superare i summenzionati conflitti energetici tra le misure di mitigazione ambientale ed il consumo di energia prodotta dai combustibili fossili; 3) rafforzare la resilienza dei sistemi economici, finanziari e previdenziali, riducendo le disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza, nelle dotazioni di capitale umano e nella fornitura di servizi pubblici ed infrastrutture, che congiuntamente ostacolano il pieno sviluppo della persona umana<sup>22</sup>. Nel sesto paragrafo sono espresse le conclusioni del lavoro ed alcune proposte di *policy* volte a contrastare il cambiamento climatico, come quella di istituire una tassa multilaterale e coordinata sulle emissioni di gas serra o di prevedere agevolazioni fiscali a favore dei cosiddetti *fuel poors* ("poveri di energia"), vale a dire dei soggetti che non riescono ad acquistare nemmeno quel livello minimo di energia che servirebbe a garantire loro uno *standard* di vita dignitoso ed una buona salute.

## **2. - Misure fiscali anti-COVID e questione climatica: il rischio di un ritorno al passato.**

La pandemia da *Coronavirus (Covid-19)* ha generato, come si è detto, per moltissimi paesi, una gravissima emergenza sanitaria e sta già producendo una non meno grave crisi economica<sup>23</sup>. In risposta al peggioramento delle prospettive di crescita e

---

22 Sulla opportunità di introdurre nuovi elementi di capacità contributiva per realizzare una riforma della fiscalità ambientale e per valorizzare comportamenti *green oriented*, si veda anche V. FICARI (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, Studi dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Tributario, Aracne, Roma, 2018.

23 L'OCSE, nel suo ultimo rapporto sull'impatto economico della pandemia (cfr. OCSE, *OCSE Interim Economic Assessment - Coronavirus: The world economy at risk*, OCSE Publishing, Parigi, 2 marzo 2020), ha previsto che la crescita del PIL globale annuo scenderà al 2,4% nel 2020, da un già debole 2,9% nel 2019, e

all'incremento della volatilità dei mercati, le autorità di molti paesi hanno deciso di adottare forti misure espansive a sostegno dei redditi di famiglie e imprese, del credito all'economia e della liquidità sui mercati<sup>24</sup>. La maggior parte dei paesi OCSE coinvolti nell'emergenza sanitaria ha messo in campo una serie di provvedimenti straordinari, sostenendo la liquidità delle imprese e stabilendo differimenti nel pagamento di imposte e contributi, ma pochissimi paesi hanno adottato misure a tutela dell'ambiente o deciso interventi finalizzati a mitigare il cambiamento climatico e a favorire l'adattamento ai mutamenti del clima. Si teme, pertanto, che le politiche ambientali ed i risultati raggiunti temporaneamente nella lotta al cambiamento climatico siano alla fine vanificati dal verificarsi di un probabile effetto rimbalzo.

## **2.1. - Contraddittorietà delle misure adottate nelle economie emergenti.**

Un esempio è emblematico. In Cina, la Banca centrale, prevenendo un drastico calo del PIL ed una probabile recessione, ha adottato diverse misure di sostegno all'economia e ai mercati finanziari. Alcune di esse hanno segnato, tuttavia, se non un'inversione di rotta, almeno un rallentamento nell'attuazione delle norme sulla protezione dell'ambiente contenute nei più recenti documenti di pianificazione socio-economica varati dal governo cinese<sup>25</sup>. Pechino ha rivisto, infatti, i suoi obiettivi sulla mobilità pulita riclassificando i veicoli ibridi benzina-elettrici e rendendo, in questo modo, più agevole alle case automobilistiche il rispetto delle quote di produzione di veicoli NEV (*Neighborhood Electric Vehicles*), ossia di veicoli elettrici che non producono emissioni di scarico. Si tratta ovviamente di un cambiamento mirato a dare respiro a tutta la filiera dell'auto, colpita duramente dalla pandemia, e ad apportare benefici alle imprese *leader* del settore. Tale cambiamento, tuttavia, se il governo cinese dovesse continuare a prevedere ulteriori misure di questo genere nel

---

ritornerà a crescere ad un ritmo più sostenuto (3,3%) nel 2021, ammesso sempre che non si assista ad una probabilissima risalita dei contagi nella seconda parte del corrente anno.

<sup>24</sup> Per un confronto dettagliato tra le misure di emergenza adottate finora nei 32 paesi che il FMI considera "economie avanzate" per rispondere alla crisi economica causata dal Coronavirus, v. F. ANGEI, E. FRATTOLA e P. MISTURA, *Le misure fiscali anti-Covid nei 32 paesi avanzati: un confronto aggiornato*, Università Cattolica di Milano, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, Milano, 2020.

<sup>25</sup> Dal 1° gennaio 2015, in Cina è entrata in vigore la nuova legge per la protezione ambientale, che manifesta la volontà del Governo cinese di incorporare la protezione ambientale nella pianificazione socio-economica.

tentativo di rilanciare la sua economia, potrebbe cancellare i progressi faticosamente compiuti in passato da Pechino verso un modello di sviluppo più sostenibile<sup>26</sup>.

Un rischio analogo si ravvisa nel caso di alcune tra le più importanti economie emergenti maggiormente responsabili dei livelli di gas serra presenti oggi nell'atmosfera, come l'India<sup>27</sup>, il Brasile<sup>28</sup> e l'Australia<sup>29</sup>. In tutti questi paesi si teme, infatti, che le politiche pubbliche di sostegno alla ripresa dalla crisi economica causata dalla pandemia di nuovo *Coronavirus* SARS-CoV-2 possano determinare un rallentamento, se non una vera e propria inversione di rotta, nell'attuazione delle politiche ambientali e degli obiettivi di sviluppo sostenibile definiti nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

## **2.2. - Europa e Stati Uniti di fronte alla sfida del COVID e del riscaldamento climatico.**

L'impegno nella lotta contro il cambiamento climatico dei paesi europei sembra, invece, più concreto. L'Unione europea ha previsto di dedicare un quarto del proprio

---

26 La questione delle conseguenze causate dall'alto livello di inquinamento atmosferico, della terra e dell'acqua nella maggior parte della Cina, soprattutto nelle grandi città, ha portato gradualmente il Governo cinese ad adottare nuove leggi, decreti e standard nazionali in materia di tutela ambientale. Ricordiamo alcuni degli interventi legislativi più rilevanti in materia di prevenzione e controllo dell'inquinamento atmosferico: la *Law on Prevention and Control of Atmospheric Pollution*, la *Environmental Impact Assessment Law*, la *Cleaner Production Promotion Law*, la *Renewable Energy Law*, la *Energy Conservation Law*, la *Water Pollution Control Law*, la *Circular Economy Promotion Law* e la *Vehicles and Ships Tax Law*.

27 L'India, complice anche il rallentamento delle attività economiche causato dalla pandemia, ha fatto registrare, nel primo quadrimestre del 2020, un calo delle emissioni di CO<sup>2</sup> senza precedenti, invertendo un *trend* di crescita che resisteva da oltre 37 anni. Nello stesso periodo, tuttavia, il governo indiano ha continuato ad approvare una serie di importanti progetti industriali e ad allentare le norme per la valutazione dell'impatto ambientale delle grandi opere, rischiando così di annullare gli effetti di riduzione dell'inquinamento prodotti durante il *lockdown*. Cfr. V. CHANDRASHEKHAR, *India's push to relax environmental assessment rules amid pandemic draws criticism*, in «Science», 7 maggio 2020.

28 La regione amazzonica del Brasile sta attraversando una preoccupante battuta d'arresto sul piano delle politiche ambientali. Negli ultimi anni sono stati portati avanti, infatti, grandi progetti infrastrutturali, ma la deforestazione dell'Amazzonia non è stata arrestata e la protezione ambientale è stata drasticamente ridotta. Cfr. L. FERRANTE e P.M. FEARNside, *The Amazon's road to deforestation*, in «Science», 369(6504), 2020, p. 634.

29 Il governo australiano, nella Legge di bilancio federale 2020-21, abbandonando un dogma di lunga data su debito pubblico e disavanzo, ha deciso lo stanziamento di ingenti risorse finanziarie per sostenere l'impatto socio-economico della pandemia causata dal COVID-19. Le misure previste per contrastare il cambiamento climatico sono state, tuttavia, alquanto deludenti: tra giugno 2019 e marzo 2020 l'Australia è stata squassata dall'ondata di incendi più devastante nella storia del paese; il governo Morrison, tuttavia, non ha minimamente cambiato i suoi programmi, decidendo di non adottare obiettivi climatici più stringenti, rispetto a quelli previsti finora, e non prevedendo nuovi finanziamenti per la produzione di energie rinnovabili. Cfr. L. COX, *"Disappointing" environment budget short on new funding for Australian renewables*, in «The Guardian», 6 ottobre 2020.

bilancio alla lotta contro i cambiamenti climatici e ha istituito un Piano di investimenti per un'Europa sostenibile (COM(2020)21), nonché un *Fondo per la transizione giusta* (COM(2020)22) con una dotazione davvero consistente (7,5 miliardi di euro), che rappresenta uno dei pilastri del *Meccanismo per una transizione giusta*, volto a mobilitare investimenti a favore delle regioni più esposte alle ripercussioni negative della transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili o da processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra.

La Commissione europea ha inoltre annunciato la presentazione di:

- 1) una *Strategia per l'idrogeno*, che mira alla decarbonizzazione dell'industria, dei trasporti, della produzione di energia elettrica e dell'edilizia in tutto il continente;
- 2) una strategia industriale basata sulla digitalizzazione e le nuove tecnologie per decarbonizzare e modernizzare le industrie ad alta intensità energetica<sup>30</sup>;
- 3) una proposta per la produzione di acciaio a zero emissioni di carbonio (entro il 2020);
- 4) il rilancio del piano d'azione strategico sulle batterie del 2018, anche in vista della prevista maggiore diffusione dei veicoli elettrici.

Ulteriori misure sono state preannunciate, infine, per realizzare in modo compiuto l'economia circolare e per promuovere cicli produttivi e prodotti sostenibili.

Il 21 luglio, superando le resistenze dei paesi "parsimoniosi" del Nord Europa, è stata persino raggiunta una storica intesa sullo stanziamento di 1.074 miliardi per il bilancio 2021-27 (il cosiddetto *Quadro Finanziario Pluriennale*) e di altri 750 miliardi per le misure del fondo *Next Generation Eu* contro l'impatto del Covid-19 (il cd. *Recovery Fund*). Questi interventi segnano, tuttavia, un accordo al ribasso sul fronte della lotta al cambiamento climatico e della sostenibilità. Il rispetto degli obiettivi del *Green Deal europeo*, proposto prima della pandemia dalla presidente della Commissione Ursula von der Leyen, resta in buona sostanza dipendente dalla buona volontà dei governi e dai piani di sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali.

È vero, inoltre, che almeno il 30% degli stanziamenti di bilancio a lungo termine e del *Recovery Fund* saranno dedicati a raggiungere gli obiettivi climatici, in virtù dei quali l'Unione si è impegnata ad attuare l'Accordo di Parigi e le intese sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma l'accordo ha comportato tagli alla spesa pubblica per il clima e a programmi ambientali. Ad esempio, il Fondo per la transizione

---

<sup>30</sup> La strategia elenca 38 azioni per realizzare un sistema energetico più integrato. Tra queste si annoverano la revisione della normativa vigente; il sostegno finanziario; la ricerca e l'introduzione di nuove tecnologie e strumenti digitali; orientamenti per guidare gli Stati membri nell'elaborazione di misure fiscali e nella graduale eliminazione dei sussidi ai combustibili fossili; la riforma della governance del mercato; la pianificazione infrastrutturale e una migliore informazione rivolta ai consumatori.

energetica equa (*Just Transition Fund*, Jtf) ha subito una riduzione a 17,5 miliardi dai 40 proposti inizialmente.

Tra i paesi dell'UE, la Germania sta svolgendo il ruolo di apripista nella svolta *green* del Vecchio Continente. L'anno scorso ha infatti annunciato un importante piano di tutela ambientale (il cd. *Klima Paket*) da ben 54 miliardi, spalmati in 4 anni, con l'obiettivo di favorire la mobilità sostenibile, l'utilizzo di sistemi per il riscaldamento domestico più ecologici e la creazione di un sistema di certificati per l'emissione di CO<sub>2</sub> in quei settori non inclusi nel mercato europeo ETS (*Emissions Trading Scheme*)<sup>31</sup>. L'impatto economico della pandemia è stato tuttavia dirompente per il Paese e, nonostante l'approvazione dell'ambizioso piano di riforma, la Germania non è riuscita a centrare l'obiettivo di riduzione delle emissioni fissato dall'UE.

Il caso tedesco ha suscitato molto clamore mediatico. Si tratta, infatti, di un caso emblematico, avendo la Germania presentato il suo piano mentre era sull'orlo della recessione tecnica, con lo scopo di conciliare l'obiettivo dello sviluppo economico con quello della lotta al cambiamento climatico. È interessante notare, tuttavia, come all'esperienza di questo paese si siano ispirati anche altri Paesi europei (Polonia, Francia, Belgio, Lituania, Irlanda e Paesi Bassi) che, in risposta alle sfide poste dagli *environmental dilemmas*, sono già da alcuni anni impegnati per rendere il proprio modello di crescita e di sviluppo sempre meno dipendente dal carbonio. Alcuni di essi (i paesi dell'Europa orientale, per esempio) sono oggi preoccupati per i costi economici e sociali della transizione energetica, dal momento che la loro economia è improntata ad un modello fortemente inquinante. Un problema non di poco conto in questo senso è costituito dalla drastica riduzione, prevista in conseguenza della pandemia da *Coronavirus*, del Jtf, il fondo istituito nell'ambito delle negoziazioni sul *Recovery Fund* per favorire la transizione energetica di quelle aree europee maggiormente legate a produzioni inquinanti.

Difficile dire se il *Green Deal* lanciato dalla presidente della Commissione Ursula Von der Layen sarà implementato, in quanto tempo, e quale sarà il suo grado di incidenza a livello mondiale. Negli Stati Uniti, intanto, l'attuale nuovo inquilino della Casa Bianca e l'ex-presidente, durante la loro campagna elettorale, hanno sostenuto opinioni radicalmente diverse sulla politica climatica e su altre problematiche ambientali, come ad esempio le infrastrutture per l'energia pulita e la tutela del

<sup>31</sup> Il *Klima Paket* dovrebbe essere finanziato per una parte modesta mediante i ricavi provenienti da questo schema di certificati e, in misura più ampia, attraverso la costituzione di un veicolo privato *ad hoc*, operante al di fuori del perimetro della pubblica amministrazione, il cui capitale sarebbe raccolto principalmente presso gli investitori attraverso l'emissione di maxi-obbligazioni *green* e sostenuto da una partecipazione statale *una tantum*. Il veicolo concederebbe prestiti per finanziare progetti conformi a determinati requisiti di sostenibilità ambientale.

territorio. Per quanto concerne poi il futuro dell'energia, l'amministrazione Trump non ha fatto mistero del suo entusiasmo per le fonti fossili. L'ex-presidente ha persino difeso a spada tratta il più "sporco" di tutti i combustibili, il carbone, e ha utilizzato, ogni volta che è stato possibile, fondi pubblici federali per aiutare le industrie del gas e del petrolio. Tanto per fare un esempio, durante la pandemia, l'amministrazione Trump ha tagliato ulteriormente i canoni già bassi per le trivellazioni su terreni federali. All'opposto, Biden ha annunciato un piano da 2,2 trilioni di dollari per decarbonizzare la rete elettrica statunitense entro il 2035 e l'intera economia del paese entro il 2050 – obiettivi profondamente ambiziosi da qualsiasi punto di vista. Il neopresidente è anche riuscito ad unire un'ampia fascia di democratici centristi, capi sindacali, attivisti ambientali e *manager* dell'energia pulita, che in passato erano stati spesso in contrasto.

Se ne deduce che dall'esito delle presidenziali americane – e dei ricorsi esperiti dall'ex-presidente per i presunti brogli elettorali – dipenderanno non solo le politiche energetiche degli USA, ma anche il ritmo della decarbonizzazione e, quindi, indirettamente, la salute del clima e del pianeta.

### **2.3. - La questione climatica e l'efficacia delle misure fiscali anti-COVID.**

Nel frattempo, la crescita economica globale risulta gravemente compromessa e, stando alle previsioni del Fondo Monetario Internazionale<sup>32</sup>, l'economia globale dovrebbe tornare a crescere (del 5,8%) solo nel 2021. I rischi per esiti ancor più gravi restano, tuttavia, considerevoli. Le simulazioni del FMI mostrano, infatti, che le prospettive economiche di medio termine dipendono dalla capacità di paesi ed istituzioni internazionali di agire efficacemente e con tempestività per evitare che l'impatto della pandemia abbia effetti persistenti sulla fiducia, sugli investimenti e sulla solidità dei sistemi finanziari.

La questione che a questo punto si pone è: una recessione globale potrebbe rallentare, o addirittura fermare, il processo di transizione dell'economia globale verso modelli di sviluppo più sostenibili ed inclusivi? E, più in particolare, i dilemmi principali con cui i governi del mondo dovranno cimentarsi nell'era del post-COVID sono:

- 1) i programmi di salvataggio e di stimolo fiscale varati o in corso di approvazione in molti dei paesi colpiti dal *virus* riusciranno a rilanciare in

<sup>32</sup> Cfr. FMI, *World Economic Outlook*, Washington, aprile 2020.



modo efficace la crescita economica senza sottrarre risorse ed impegno politico alla causa climatica?

- 2) quali politiche potrebbero essere più adeguate a rilanciare la crescita economica nei paesi colpiti dalla pandemia, senza causare un ulteriore incremento delle disuguaglianze e della povertà?

Alcuni studiosi hanno già tentato di fornire una risposta a queste domande. Una ricerca realizzata nel mese di maggio 2020 da un gruppo di esperti di fama internazionale coordinato dal Prof. Hepburn dell'Università di Oxford<sup>33</sup> sono stati esaminati circa 700 pacchetti di stimoli fiscali, classificabili in 25 tipologie di interventi, ed è stato intervistato un cospicuo numero (231) di analisti e studiosi di tutto il mondo (tra cui, funzionari di banche centrali e di ministeri delle Finanze, accademici ed esponenti di numerosi *think tank*), cui è stato chiesto di valutare l'efficacia relativa delle misure prese in esame, in base alla loro velocità di attuazione, all'effetto moltiplicatore, al potenziale impatto sul clima e alla loro "desiderabilità complessiva". I dati hanno mostrato che le misure a favore del clima sono da ritenere più vantaggiose rispetto a quelle "tradizionali" non solo nel rallentare il riscaldamento globale, ma anche in termini di impatto economico complessivo. Le politiche *green*, infatti, avrebbero la capacità di produrre maggiore occupazione, offrire rendimenti più elevati nel breve termine e generare maggiori risparmi sui costi nel lungo termine. Esse, inoltre, produrrebbero – attraverso la diminuzione dei costi reali dell'energia – una serie di altri benefici, come la riduzione delle disuguaglianze sociali e sanitarie.

Tali conclusioni si rivelano estremamente interessanti se considerate nella prospettiva di analisi che intendiamo proporre in questo scritto: in un mondo globalizzato ed iper-connesso, dominato dall'incertezza e segnato dal cambiamento climatico – che è determinato all'eccessiva dipendenza delle nostre economie dai combustibili fossili ed influisce sul funzionamento degli ecosistemi, favorendo anche la diffusione di agenti patogeni e l'insorgere di nuove epidemie – le politiche economiche *green* possono essere considerate come le più desiderabili in assoluto, essendo contemporaneamente adatte a ridurre l'impatto ambientale dei sistemi energetici e a stimolare la "resilienza trasformativa" del sistema socioeconomico.

---

<sup>33</sup> Cfr. C. HEPBURN, B. O'CALLAGHAN, N. STERN, J. STIGLITZ e D. ZENGHELIS, *Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?*, in «Oxford Review of Economic Policy», 36(S1), 4 maggio 2020.

### **3. - Produzione di energia, mitigazione del cambiamento climatico e benessere umano.**

L'energia rappresenta, com'è noto, il motore dell'economia moderna e gioca un ruolo essenziale per lo sviluppo ed il benessere dell'uomo, soprattutto nel mondo contemporaneo, che appare sempre più globalizzato ed interconnesso, ma anche sempre più inquinato e malsano. La produzione ed il consumo di energia hanno, infatti, un significativo impatto sul clima, che costringe i governi di tutti i paesi a ripensare le loro politiche economiche e sociali, prima che determinino la distruzione degli ecosistemi da cui dipende la vita stessa dell'uomo sulla Terra.

L'assenza di energia può, d'altra parte, contribuire a ridurre il benessere e la libertà delle persone. La difficoltà di accedere ad essa, o di averne un'adeguata fornitura, è considerata, infatti, un importante indicatore di deprivazione materiale, che rivela talvolta la presenza di una condizione di povertà generale<sup>34</sup>.

Vi è dunque una chiara relazione tra le diverse forme di utilizzo dell'energia ed il benessere umano. L'utilizzo sistematico dei combustibili fossili per produrre energia risale alla fine del XVIII secolo ed è considerato vantaggioso per alcune importanti caratteristiche che contraddistinguono notoriamente tali materiali. Dall'utilizzo di questo tipo di energia dipendono, inoltre, diverse forme di raggiungimento (e/o mantenimento) del benessere umano ed il miglioramento della qualità della vita. Il ricorso sistematico e massiccio a questa forma di produzione dell'energia comporta, tuttavia, come è stato mostrato in alcune importanti ricerche sul tema, un aumento della concentrazione dei gas serra nell'atmosfera che produce, a sua volta, l'innalzamento della temperatura media globale e pericolosi effetti sul clima. Mitigazione, adattamento, ricerca, sviluppo e sperimentazione di nuove tecnologie "verdi" sono le soluzioni indicate, già dalla primavera del 2005, per risolvere questo problema.

Fra tali soluzioni, la mitigazione del cambiamento climatico è indubbiamente prioritaria, perché punta a ridurre l'impatto ambientale delle attività antropiche e a rallentare il descritto processo di surriscaldamento dell'atmosfera terrestre. Le diverse strategie ed azioni di mitigazione ambientale possono, tuttavia, contrastare con molte delle attuali forme di raggiungimento del benessere, in particolare con quelle che dipendono significativamente dall'utilizzo di energia derivante dai combustibili fossili. Questo aspetto del problema non è preso molto spesso in considerazione. Eppure l'impatto sul benessere delle diverse azioni e strategie di

---

34 Cfr. B. VOLTAGGIO, *La povertà energetica: definizione e dimensione del fenomeno*, in S. SUPINO e B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 11-52.

mitigazione non dovrebbero essere trascurato. Esso potrebbe costituire un indicatore molto importante per la scelta delle azioni e strategie da mettere in campo.

### **3.1. - Il cambiamento climatico ed i suoi possibili effetti di retroazione sul benessere.**

Da un'analisi minuziosa del problema descritto (annoverabile fra i molteplici *environmental dilemmas* capaci di condizionare sensibilmente i processi decisionali individuali e collettivi<sup>35</sup>) discende, dunque, la necessità di intervenire attraverso la mitigazione dei cambiamenti climatici, ma senza incidere sul benessere effettivo degli esseri umani e sulla loro salute. In molte società e paesi, infatti, ridurre o eliminare l'utilizzo dell'energia fossile potrebbe comportare modifiche dei comportamenti di consumo e degli stili di vita su cui oggi gli individui fanno normalmente affidamento per raggiungere il benessere.

Questo particolare aspetto della lotta al cambiamento climatico e dei suoi possibili effetti di "retroazione" sul benessere sono stati colti e rappresentati, in modo molto efficace, in un recente lavoro scritto da due ricercatori dell'Università di Leeds. Secondo la loro ricostruzione dei descritti effetti di retroazione, le relazioni tra mitigazione climatica e consumo dell'energia derivante dai combustibili fossili possono essere rappresentate sotto forma di "tensioni" derivanti sostanzialmente da due processi in conflitto tra loro, che "tirano" in direzioni opposte, dando luogo ad una sorta di "triangolo delle tensioni"<sup>36</sup>: il primo di questi due processi è attivato dalla dipendenza dell'uomo contemporaneo dall'utilizzo dell'energia derivante dai combustibili fossili, che porta a eccessive emissioni di gas serra e, conseguentemente, al cambiamento climatico; il secondo, invece, è connesso agli effetti del surriscaldamento globale e ai problemi di benessere su larga scala che ne derivano e che richiedono, per essere ridotti o eliminati, un notevole impegno nello svolgimento delle attività di mitigazione.

L'analisi di Wood e Roelich implica una concezione robusta ed olistica del benessere, che permetta di comprendere e superare i conflitti incorporati nel descritto triangolo delle tensioni. Le misure per ridurre gli effetti del surriscaldamento globale potrebbero confliggere, infatti, con molte forme contemporanee di raggiungimento del benessere, ancora fortemente dipendenti dall'uso dell'energia che deriva dai

---

35 Sul punto cfr. R. MUGERAUER e MANZO L., *Environmental dilemmas: Ethical decision making*, Lexington books, Lanham, 2008.

36 Cfr. N. WOOD e K. ROELICH, *Tensions, capabilities, and justice in climate change mitigation of fossil fuels*, cit., p. 115 e 116.

combustibili fossili. È evidente che il discorso sulle strategie più idonee a fronteggiare il cambiamento climatico dovrebbe essere meglio integrato con gli assunti teorici della teoria del benessere. Una più completa integrazione di quest'ultima nelle strategie adottate per ridurre l'impatto economico e sociale del cambiamento climatico potrebbe contribuire ad evitare i potenziali conflitti (tensioni) tra le misure di mitigazione concretamente applicate ed il consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili.

A tal fine, Wood e Roelich ritengono che le misure di mitigazione dei cambiamenti climatici ed i consumi di combustibili fossili non possono essere considerati separatamente dalle loro relazioni con il benessere e che, pertanto, è necessaria una nuova concezione filosofica ed economica, che sia capace di catturare le complesse relazioni tra i suddetti fenomeni contrastanti. Tale concezione dovrebbe ispirarsi al *Capabilities Approach* e consentire di inquadrare le potenziali implicazioni per il benessere dei conflitti energetici tra consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili e mitigazione climatica come questioni di giustizia ambientale o ecologica.

### **3.2. - Il ruolo dell'ambiente e delle questioni ambientali nel Capabilities Approach.**

In realtà, le potenziali implicazioni per il benessere delle questioni ambientali sono state affrontate, seppure in parte ed in modo incompleto, anche nella teoria politica liberale dal filosofo statunitense John Rawls<sup>37</sup>. L'approccio delle capacità di Martha C. Nussbaum<sup>38</sup> permette, tuttavia, di riconoscere più facilmente, rispetto alla teoria di Rawls, come le variazioni ambientali, nelle circostanze individuali, pongano ostacoli alle tipologie di protezione che la giustizia richiede e si rivela più sensibile nel comprendere come le ingiustizie ambientali molto spesso creano conflitti che minacciano la giustizia sociale<sup>39</sup>.

Già Sen aveva individuato il ruolo che lo *Human Development Approach* (locuzione perfettamente sovrapponibile a quella di *Capabilities Approach*, in ragione del contesto nel quale viene espressa e del modo in cui viene sostanziata) può offrire per

<sup>37</sup> Cfr. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 2008 (ed. or., *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press, 1971, trad. it. di U. Santini); ID., *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Milano, Feltrinelli, 2002 (ed. or., *Justice as Fairness. A Restatement*, Cambridge, The Belknap Press, 2001, trad. it. di S. Veca).

<sup>38</sup> Cfr. M.C. NUSSBAUM, *The Costs of Tragedy. Some Moral Limits of Cost-Benefit Analysis*, «Journal of Legal Studies», 29(S2), 2000, pp. 1005-1036; ID., *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.)-Londra, 2011.

<sup>39</sup> Cfr. E. MAESTRI, *Giustizia ecologica. Un confronto tra la teoria di Rawls e la teoria di Nussbaum*, «Diritto e Questioni pubbliche», 16(1), 2016, pp. 149-167.

comprendere il rapporto tra sviluppo umano e tutela delle risorse naturali<sup>40</sup>. Basandosi sull'impianto teorico proposto da Amartya Sen<sup>41</sup>, Martha Nussbaum ha individuato un elenco di dieci capacità centrali (o basilari) che dovrebbero essere tutelate come materie primarie di giustizia da tutti i governi del pianeta: 1) Vita; 2) salute corporea; 3) integrità fisica; 4) sensi, immaginazione e pensiero; 5) sentimenti; 6) ragion pratica; 7) appartenenza; 8) altre specie; 9) gioco; 10) controllo del proprio ambiente (politico e materiale)<sup>42</sup>. L'idea di base della filosofa statunitense, rispetto a ciascuna delle capacità sopra menzionate, è che una vita vissuta senza l'opportunità di sviluppare le capacità in questione non è una vita degna di essere considerata umana<sup>43</sup>.

Nel pensiero della Nussbaum la qualità dell'ambiente ricopre dunque un ruolo importante, anche perché da essa dipende in misura significativa il benessere presente e futuro dell'umanità. Ne deriva che, prima di definire le politiche più adeguate a garantire la salvaguardia dell'ambiente e del benessere dell'umanità, occorre chiarire bene in che misura contino gli interessi delle generazioni successive. Inoltre, le stesse capacità centrali, necessarie per qualificare una vita come all'altezza della dignità umana, oltre ad essere strettamente interconnesse tra loro, dipendono da fattori ambientali.

È utile ricordare anche il contributo di Holland<sup>44</sup>, che ha portato ad un'interessante estensione del *Capabilities Approach*, attraverso l'elaborazione di un approccio puramente antropocentrico all'impianto teorico proposto da Sen e dalla Nussbaum, attraverso cui si individua uno specifico legame tra *human capabilities* ed *environment* e si giunge così a proporre il concetto di *environmental capacity* (o *capability*).

Analogamente al modo in cui Nussbaum sostiene che la tradizione del contratto sociale ignora diversi problemi irrisolti di giustizia, Breena Holland sostiene che

40 Cfr. A. SEN, *Climate Policy as Human Development*, in UNEP, *Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, New York, 2007, p. 28-29; ID., *Sustainable development and our responsibilities*, «Notizie di Politeia», 26(98), 2010, 129-137.

41 Cfr. A. SEN, *Development as Freedom*, Knopf, New York, 1999 (trad. it. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000) e ID., *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2009 (trad. it. *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010).

42 M.C. NUSSBAUM, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Harvard University Press, 2006 (trad. it. *Le nuove frontiere della giustizia. Disabilità, nazionalità, appartenenza di specie*, Il Mulino, Bologna, 2007), p. 76.

43 M.C. NUSSBAUM, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, cit., p. 78.

44 Cfr., in particolare, B. HOLLAND, *Environment and Capability: A New Normative Framework for Environmental Policy Analysis*, tesi di dottorato non pubblicata, Chicago: University of Chicago, agosto 2005; ID., *Justice and the environment in Nussbaum's "Capabilities Approach" why sustainable ecological capacity is a meta-capability*, in «Political research quarterly», 61(2), 2008, pp. 319-332; ID., *Allocating the Earth: A Distributional Framework for Protecting Capabilities in Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, New York, 2014; ID., *Procedural justice in local climate adaptation: political capabilities and transformational change*, in «Environmental Politics», 26(3), 2017, pp. 391-412.

questa tradizione, che vede in Rawls il suo principale rappresentante, non considera affatto le questioni ambientali come problemi di giustizia, perché le risorse ambientali non sono soggette ad iniquità nella loro distribuzione<sup>45</sup>. Dal punto di vista di Rawls, pertanto, non sembra esserci alcuna ragione immediatamente ovvia per affrontare gli *environmental dilemmas* come questioni di giustizia di primaria importanza. Holland, al contrario, sostiene che questo punto di vista è sbagliato, in quanto le conseguenze delle calamità naturali si ripercuotono sulle persone in misura sproporzionata, dando luogo a problemi di giustizia<sup>46</sup>.

Holland utilizza questi casi per sostenere che le questioni di protezione ambientale e di distribuzione delle risorse sono degne di essere prese in considerazione e dovrebbero esser trattate come parte del complesso delle rivendicazioni fondamentali di giustizia. L'approccio di Holland considera, in particolare, le condizioni ambientali come strumentali alle capacità umane. Siccome infatti il "funzionamento ambientale" (*environmental functioning*) ad un certo livello è richiesto per produrre qualsiasi cosa, Holland definisce le suddette condizioni ambientali come una sorta di "meta-capacitazione" (*meta-capability*) indipendente, che è necessaria per ottenere tutte le capacitazioni comprese nella lista della Nussbaum<sup>47</sup>.

Un altro concetto delineato da Holland<sup>48</sup>, mutuato dall'approccio filosofico della Nussbaum, sono i "conflitti di capacità" (*capability conflicts*). Questi sono conflitti che si verificano tra diversi mezzi di ottenimento del benessere. Si pensi ad una famiglia che vive vicino ad un fiume ricavandone l'acqua necessaria alla fruizione di servizi igienico-sanitari (mediante l'utilizzo del fiume come mezzo di smaltimento dei rifiuti), e quindi alla salute del corpo. Gli interessi di questa famiglia potrebbero venire a confliggere con quelli di un'altra famiglia che vive a valle e che utilizza il fiume come fonte di acqua potabile. Questo effetto, infatti, si potrebbe produrre perché l'utilizzo del fiume fatto dalla famiglia a monte potrebbe aver reso l'acqua sporca, imbevibile e nociva per la salute.

Le nozioni di "conflitti di capacità" (*capability conflicts*) e di "meta-capacità" (*meta-capabilities*) possono aiutare a comprendere e a risolvere i conflitti tra l'uso dell'energia derivante da combustibili fossili, la mitigazione dei cambiamenti climatici e la privazione del benessere. Essi sono determinati dal fatto che l'uso

---

45 B. HOLLAND, *Justice and the environment in Nussbaum's "Capabilities Approach" why sustainable ecological capacity is a meta-capability*, cit., p. 319.

46 Cfr. ancora B. HOLLAND, *Justice and the environment in Nussbaum's "Capabilities Approach" why sustainable ecological capacity is a meta-capability*, cit., p. 319.

47 Cfr. B. HOLLAND, *Justice and the environment in Nussbaum's "Capabilities Approach" why sustainable ecological capacity is a meta-capability*, cit., p. 328.

48 Cfr. B. HOLLAND, *Allocating the Earth: A Distributional Framework for Protecting Capabilities in Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, New York, 2014.

dell'atmosfera come serbatoio per le emissioni di gas serra può consentire ad una persona di ricavare benessere da processi che richiedono la combustione di combustibili fossili, ad esempio la combustione di carburante per alimentare il trasporto. Tuttavia, tale forma di utilizzo dell'atmosfera su una scala sufficientemente ampia contribuirà a far aumentare il surriscaldamento della stessa che è causa del cambiamento climatico<sup>49</sup>.

È evidente, dunque, come l'approccio alla giustizia basato sulle capacitazioni degli esseri umani abbia enormi potenzialità in relazione agli effetti prodotti dal cambiamento climatico e alle questioni ambientali in generale. Le teorie elaborate da Holland hanno mostrato, peraltro, come esso possa essere efficacemente utilizzato per la progettazione di politiche ambientali che spingano la società verso una maggiore equità e giustizia sociale. Riteniamo, pertanto, che se l'originario impianto teorico proposto da Sen e dalla Nussbaum fosse ripensato ed esteso secondo le indicazioni fornite da ricerche più recenti<sup>50</sup>, potrebbe diventare determinante per la comprensione e la risoluzione dei conflitti energetici tra consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili, mitigazione del cambiamento climatico e forme di conseguimento del benessere, perché fornirebbe un criterio ideale per escludere politiche pregiudizievoli alla giustizia ecologica e per realizzare un sistema energetico globale maggiormente sostenibile, inclusivo, accessibile e sicuro.

In tale quadro generale – e allo scopo precipuo di proporre una via concreta per sfruttare le suddette potenzialità insite nell'approccio teorizzato da Nussbaum – riteniamo che possa essere utile e confacente, in questa sede, una seria riflessione sulla delicata questione dell'ammissibilità di tributi correlati al benessere degli individui misurato sulla base di indicatori e parametri non monetari, come le *capabilities*, e prendere in esame l'idea di istituire imposte sui cosiddetti «beni comuni globali» in un'ottica redistributiva e conservativa, volta per l'appunto a limitarne l'accesso e a disincentivarne il consumo<sup>51</sup>.

---

49 Molte persone e società (e in effetti le stesse persone e società) possono conseguire capacitazioni tramite i servizi ambientali (o meta-capacità ambientali) che sono favoriti dall'esistenza di un'atmosfera con temperatura stabile. Ad esempio, modelli meteorologici e cicli di temperatura stabili favoriscono la produzione agricola, consentono di ottenere una quantità adeguata di acqua potabile e quindi il raggiungimento di capacitazioni di salute fisica e di gioco. Tuttavia, l'uso estensivo dell'atmosfera per il primo scopo (produzione agricola) è in conflitto con il secondo (salute fisica e gioco).

50 Cfr per tutti D. SCHLOSBERG, *Climate justice and capabilities: A framework for adaptation policy*, in «Ethics & International Affairs», 26(4), 2012, pp. 445-461 e ID., *Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse*, in «Environmental politics», 22(1), 2013, pp. 37-55.

51 Sull'utilizzo del prelievo fiscale quale strumento di tutela dei beni comuni, v. G. CHIRONI, *La tassazione dei beni comuni*, cit., pp. 57-76.

### 3.3. – L’approccio delle capabilities applicato alla questione dei beni comuni.

Come ben evidenziò Stefano Rodotà in una delle sue ultime lezioni pubbliche, tenutasi a Napoli il 21 febbraio del 2017, la questione dei beni comuni<sup>52</sup> non si risolve nella mera creazione, più o meno astratta, di una nuova categoria di beni<sup>53</sup>. Essa si sostanzia, piuttosto, nella riconosciuta rilevanza di talune categorie di bisogni cui si sceglie di attribuire adeguate garanzie di effettività e di tutela. La questione dei beni comuni si collega, in questo modo, alla questione delle garanzie che impone, da una parte, l’individuazione dei soggetti capaci di gestire i beni suddetti e di regolamentarne l’utilizzo e, dall’altra, la necessità di definire l’insieme dei rapporti fra beni e soggetti considerati meritevoli di essere sottratti alle logiche proprietarie, nonché alle norme che disciplinano l’esercizio della sovranità, per consentire il pieno sviluppo della personalità umana.

Siamo dunque all’interno di una logica nuova, rivoluzionaria, che ci spinge al di là del mondo dei beni e ci riporta alla persona nella sua integralità, o meglio, all’insieme delle libertà e dei diritti fondamentali della persona<sup>54</sup>, che l’ordinamento giuridico

52 Negli ultimi anni la questione dei beni comuni ha assunto un grande rilievo nel dibattito politico e scientifico, con importanti implicazioni sia in ambito economico che giuridico. Il dibattito in corso sulla possibilità di configurare una teoria dei beni comuni rivitalizza, infatti, la questione più ampia della democrazia e del soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona. Per approfondimenti sullo svolgimento del dibattito in Italia, cfr. E. REVIGLIO, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in «Politica del diritto», 39(3), 2008, pp. 531-550; M. FRANZINI, *Il significato dei beni comuni*, Labsus Papers, 21, 2011; M.R. MARELLA, *Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione*, in «Rivista critica del diritto privato», 29(1), 2011, pp. 103-118; S. RODOTÀ, *I beni comuni. L’inaspettata rinascita dei beni collettivi*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2008; ID., *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in «Questione giustizia», 5, 2011, pp. 237-247; L. PENNACCHI, *Filosofia dei beni comuni: Crisi e primato della sfera pubblica*, Donzelli, Roma, 2012; A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in «Aedon», 1, 2013, pp. 11-20; P. MADDALENA, *Per una teoria dei beni comuni*, in «MicroMega», 9, 2013, pp. 91-118; S. MAROTTA, *La via italiana ai beni comuni*, in «Aedon», 1, 2013, pp. 1-10; A. MASSARUTTO, *Il dovere di avere doveri. I «beni comuni» e la «scienza triste»*, in «Ragion pratica», 2, 2013, pp. 361-380; U. MATTEI, *Beni comuni: un manifesto*, Laterza, Bari, 2012; ID., *I beni comuni fra economia, diritto e filosofia*, in «Spazio filosofico», 2013, pp. 111-116; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Bari, 2013; G. MICCIARELLI, *Le teorie dei beni comuni al banco di prova del diritto. La soglia di un nuovo immaginario istituzionale*, in «Politica & Società», 1, 2014, pp. 123-142; ID., *I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un “altro modo di possedere” ad un “altro modo di governare”*, in «Jura Gentium», XI, n. 1, 2014, pp. 58-83.; L. D’ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, «Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)», 2, 2015; M. FORONI, *Beni comuni e diritti di cittadinanza: Le nuove Costituzioni sudamericane*, Lampi di stampa, Vignate, 2020.

53 Cfr. S. RODOTÀ, *I beni comuni. L’inaspettata rinascita dei beni collettivi*, cit., pp. 31-89.

54 Cfr. M.A. ICOLARI, *Fiscalità dell’ambiente, mercato e sviluppo sostenibile: un equilibrio possibile?*, cit., che ha ben evidenziato come il diritto all’ambiente rappresenti un diritto sociale fondamentale, la cui concretizzazione – anche per mezzo di una fiscalità adeguata – coniugherebbe l’esigenza della tutela dell’ambiente con quella che può essere considerata come la sfida principale dell’ordinamento tributario moderno, ovvero concorrere contestualmente allo sviluppo delle autonomie regionali e alla realizzazione del processo di integrazione europea.



riconosce e si impegna a garantire. Si tratta della stessa logica che anima l'approccio delle capacità e che determina uno spostamento dell'asse concettuale dai beni ai soggetti che li detengono e ne dispongono. Seguendo questa logica, la problematica dell'individuazione del "bene comune" va ricompresa nella più generale cornice di un progetto condiviso di società, all'interno del quale va costruito e mediato il consenso alla promozione di beni determinati<sup>55</sup>, perché considerati essenziali alla vita delle persone e, in quanto tali, meritevoli di essere tutelati (garantiti) dall'ordinamento.

Siamo di fronte ad un nuovo modo di intendere il rapporto tra le persone ed il mondo esterno, che conduce – come si è detto – non alla definizione di una nuova categoria di beni, ma ad una «ridefinizione complessiva della collocazione della persona in una organizzazione sociale globalmente intesa, identificata appunto attraverso le caratteristiche dei beni da tutelare come comuni»<sup>56</sup>.

Tali beni non sempre sono risorse in senso proprio, e cioè beni fisici o materiali. Sono sempre, tuttavia, risorse collettive condivise, amministrate o autogestite da comunità locali, che incarnano un sistema di relazioni sociali fondato sulla cooperazione e sulla dipendenza reciproca. Siamo dunque in presenza di un sistema in cui dominano non le leggi del mercato e dell'economia, ma vincoli morali di reciprocità e solidarietà. Un sistema in cui coloro che gestiscono o producono quei beni – o ne traggono i frutti – non ne possono disporre escludendo gli altri, come se ne fossero proprietari. Essi non hanno il diritto di escludere gli altri soggetti dall'uso o dal godimento di quei beni, ma hanno anzi l'obbligo (morale) di collaborare per consentire anche ad altri di poterne godere o fare uso<sup>57</sup> e di partecipare alle decisioni attinenti alla gestione degli stessi. Siamo insomma di fronte ad una istituzione che si caratterizza per l'appartenenza collettiva e che si sottrae alle regole del mercato, riguardando propriamente risorse materiali ed immateriali indispensabili per garantire il godimento delle libertà e dei diritti fondamentali, nonché il libero sviluppo della persona umana. Se analizziamo attentamente le caratteristiche di questa istituzione non possiamo non individuare i molteplici punti di contatto tra la

<sup>55</sup> Sul punto, cfr. G. CHIRONI, *La tassazione dei beni comuni*, cit., p. 55.

<sup>56</sup> Cfr. ancora S. RODOTÀ, *I beni comuni. L'inaspettata rinascita dei beni collettivi*, cit., p. 76.

<sup>57</sup> Alcuni studiosi, guardando proprio alla natura e alle caratteristiche dei beni comuni, hanno coniato il termine "consumo collaborativo", che definisce un modello economico ibrido, concepito come alternativo al consumismo "classico", e basato su di un insieme di pratiche di scambio e condivisione di beni materiali, servizi o conoscenze. Per ulteriori approfondimenti, cfr. R. BOTSCHAN e R. ROGERS, *What's mine is yours. The rise of collaborative consumption*, Harper Collins, New York, 2010; V. KOSTAKIS e M. BAUWENS, *Network society and future scenarios for a collaborative economy*, Springer, Londra, 2014; R. PERREN e L. GRAUERHOLZ, *Collaborative consumption*, «International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences», 4, 2015, pp. 139-144; e, più recentemente, G. PETROPOULOS, *An economic review of the collaborative economy*, Bruegel Policy Contribution No. 2017/5.

teoria dei beni comuni e l'interpretazione dell'approccio delle capacità fornita da Martha Nussbaum<sup>58</sup>: un buon ordinamento politico dovrebbe garantire un godimento minimo generalizzato di almeno 10 capacitazioni fondamentali. Fra queste, con riferimento ai temi trattati in questo scritto, assumono particolare rilievo quelle relative alla "salute" e al "controllo del proprio ambiente", politico e materiale, ma pure rilevano le "capacitazioni dei gruppi" (*capability of groups*) o di particolari comunità, che rivendicano il diritto di partecipazione alla vita politica del proprio paese o all'amministrazione condivisa dei beni comuni. L'assunzione dell'ambiente come bene comune globale, meritevole di essere posto al centro delle scelte politiche dei governi, induce oggi a definire uno statuto giuridico generale dei beni comuni<sup>59</sup> e a ripensare la struttura dei sistemi tributari alla luce degli assunti teorici del *Capabilities Approach*, al fine di regolamentare l'accesso a queste risorse e di limitarne il più possibile lo sfruttamento. Come Sen ha ben evidenziato, in un famoso saggio del 2010 sullo sviluppo sostenibile<sup>60</sup>, il dibattito odierno sul cambiamento climatico non concerne soltanto la necessità di un accordo globale sul comportamento ambientale, ma la divisione dei costi e delle responsabilità nell'affrontare questa sfida difficilissima. La questione importante è che oggi i paesi sviluppati – e con essi le imprese multinazionali (i soggetti più importanti dell'economia odierna), che hanno ancor più influenza degli Stati sulla competizione nel mercato globale e sulla stabilità finanziaria internazionale – si appropriano di una quota enormemente sproporzionata dei cosiddetti «beni comuni globali», sottraendoli alle comunità che originariamente ne godevano e li amministravano. L'attuale diseguale condivisione di questi beni è un fatto che non può passare inosservato e che deve assolutamente esser preso in considerazione quando si cerca di individuare un accordo plausibile su come ripartire gli oneri delle politiche ambientali.

#### **4. - La struttura dei sistemi tributari nel terzo millennio e l'incremento delle disuguaglianze.**

58 M.C. NUSSBAUM, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (Mass.)-Londra, 2011 (trad.it. *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil, Il Mulino, Bologna*, 2012).

59 Nello stesso senso, cfr. A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit., p. XIII: «il modello pubblicistico, per accelerare e valorizzare il processo di integrazione europeo, senza sacrificare i diritti sociali a vantaggio delle libertà individuali, va ripensato. O, meglio, rafforzato. Non appare sufficiente il riconoscimento – peraltro debole – nella Carta europea, dei diritti sociali, né il richiamo alle tradizioni comuni delle Costituzioni europee; occorre fondare le politiche pubbliche intorno a nuovi principi in grado di fronteggiare e reagire a modelli *privatistici* e *neo-contrattualistici* di gestione della cosa pubblica. È necessario porre le basi per uno Statuto europeo dei *beni comuni*, che parta da iniziative partecipate e poste dalla cittadinanza attiva».

60 Cfr. A. SEN, *Sustainable development and our responsibilities*, cit., 129-137.

#### 4.1. – Le “profezie” di Tremonti.

Alla fine del secolo scorso Giulio Tremonti scrisse due saggi molto interessanti sui sistemi fiscali “moderni” e sulla loro possibile evoluzione verso la fiscalità del terzo millennio<sup>61</sup>. Comparando la struttura del “mondo” contemporaneo con quella del mondo medievale, egli formulava due “profezie” 1) sulla migrazione fiscale dei capitali, causa di effetti sostanziali di regressività a carico soprattutto del lavoro dipendente e 2) sulla regressione necessaria dei sistemi fiscali moderni verso forme di imposizione empirica “medioevale”. In particolare, egli sosteneva che fenomeni di portata globale (come la globalizzazione della ricchezza, la crescente integrazione delle economie a livello internazionale, la dematerializzazione e la finanziarizzazione) avrebbero «modificato radicalmente la struttura economica e sociale dell’esistente» e che gli schemi fiscali del terzo millennio avrebbero dovuto progressivamente *adattarsi* alla realtà<sup>62</sup>.

Nello scenario politico del XXI secolo i nuovi corpi ed enti sovranazionali (come l’OCSE, il FMI, le Nazioni Unite e l’Unione europea), da Tremonti denominati *Quangos* (*Quasi autonomous non governmental organizations*), otterranno gradualmente un ruolo politico crescente e, di riflesso, aumentando anche il loro “bisogno finanziario”, accamperanno un crescente titolo *morale* alla tassazione. Tuttavia, proprio a causa della loro struttura “sovranazionale”, i *Quangos* dovranno anche misurarsi con enormi difficoltà tecniche di riscossione. Per superare queste difficoltà e procacciarsi le necessarie risorse finanziarie, essi dovranno assumere gli Stati-nazione come *propri diretti contribuenti* e costringerli, contemporaneamente, ad applicare per *proprio* conto ritenute e/o imposte sostitutive sui *loro* contribuenti.

Per questa ragione, sempre secondo Tremonti, gli Stati-nazione saranno costretti a reinventare le proprie politiche fiscali allo scopo di:

---

61 Cfr. G. TREMONTI, *La fiera delle tasse. Stati nazionali e mercato globale nell’era del consumismo*, Il Mulino, Bologna, 1991; ID., *La fiscalità nel terzo millennio*, in «Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle Finanze», LVII, 1(1), 1998, pp. 69-83.

62 Per ulteriori approfondimenti sul processo di adattamento dei sistemi tributari alle conseguenze della globalizzazione e dell’integrazione economica internazionale, v. per tutti G. VITALETTI, *Principi fiscali ed economia globale*, in «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 2, 2010, pp. 117 e ss..

- 1) difendere i bilanci nazionali dalle perdite di gettito dovute alle diverse forme di riduzione lecita o illecita del carico tributario<sup>63</sup>, alla pianificazione fiscale aggressiva delle imprese multinazionali<sup>64</sup> e al riciclaggio di denaro<sup>65</sup>;
- 2) impedire che la ricchezza sfugga al loro dominio territoriale, attratta dai cosiddetti “paradisi fiscali” e dai Paesi a basso livello di tassazione<sup>66</sup>;
- 3) accrescere la loro competitività a livello internazionale, non necessariamente diventando paradisi fiscali, ma evitando almeno di presentarsi come dei veri e propri “inferni fiscali”.

In estrema sintesi, la “profezia” fiscale di Tremonti per il terzo millennio comprendeva:

- 1) un alto grado di *standardizzazione della tassazione* prodotta dalla *concorrenza fiscale*;
- 2) un ruolo crescente della *tassazione alla fonte*, di più semplice applicazione rispetto alla tassazione in base al principio di residenza;
- 3) uno spostamento graduale dalla *tassazione diretta* a quella *indiretta*, con conseguente incremento della *regressività* dei sistemi tributari nazionali;
- 4) un grande sviluppo dell’*innovazione fiscale* volto ad individuare *le nuove forme della ricchezza* e ad elaborare nuove tecniche per misurarla ed assoggettarla ad imposizione.

<sup>63</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla natura di questi fenomeni, sulla loro evoluzione tra vecchio e nuovo secolo e sugli strumenti di contrasto, potenziali ed effettivi, apprestati dagli ordinamenti giuridici per debellarli, v. A. CONTRINO, *Elusione fiscale, evasione e strumenti di contrasto. Profili teorici e strumenti di contrasto*, Cisalpino-Monduzzi, Bologna, 1996 e, più recentemente, R. LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno - Teoria della tassazione analitico aziendale e delle sue disfunzioni in Italia*, Wolters Kluwer, Milano, 2008, P. VALENTE, *Elusione fiscale internazionale*, Wolters Kluwer, Milano, 2014, R. LUPI, *Evasione fiscale, Perversione privata o disfunzione pubblica?*, Lit Edizioni, Roma, 2018, P.B. PANNO, *L’evasione fiscale in Italia. Strumenti di contrasto*, Le Penseur, Brienza, 2015, F. AMATUCCI, R. CORDEIRO GUERRA, *L’evasione e l’elusione fiscale in ambito nazionale e internazionale*, Aracne, Roma, 2017 e G. PALUMBO, *Fisco 3.0. Le nuove sfide dell’evasione fiscale e una proposta politica*, FrancoAngeli, Milano, 2017.

<sup>64</sup> In particolare, su questo fenomeno e sulle attuali difficoltà degli Stati-nazione nel determinare politiche pubbliche adeguate a fronteggiarlo e ad arginarlo, v. G.F. BORIO, *La pianificazione fiscale internazionale: questioni attuali e prospettive future*, Giuffrè, Milano, 2002; AA.VV., *Strategie fiscali e tax planning internazionale*, IPSOA, Milano, 2002; P. ADONNINO, *La pianificazione fiscale internazionale*, in «Diritto e Pratica Tributaria», 79(3), 2008, pp. 481-494; COMMISSIONE EUROPEA, *Reflections on the EU objectives in addressing aggressive tax planning and harmful tax practices*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

<sup>65</sup> Sull’ambito oggettivo e soggettivo di applicazione della fattispecie illecita del riciclaggio, che è stata oggetto negli anni di una approfondita analisi giurisprudenziale, cfr. A. GULLO, *Autoriciclaggio e reati tributari*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 1, 2018.

<sup>66</sup> Su questo fenomeno, sulle sue caratteristiche e sulle questioni che pone in ambito giuridico ed economico, si vedano G. MARINO, *Paradisi e paradossi fiscali: il rovescio del diritto tributario internazionale*, EGEA, Milano, 2010; P. VALENTE, *I paradisi fiscali nell’era BEPS e dello scambio automatico di informazioni*, «Fiscalità e commercio internazionale», 4, 2016, pp. 16-23; G. ZUCMAN, *La Richesse cachée des nations: enquête sur les paradis fiscaux*, La République des idées, Parigi, 2017; trad. it., *La ricchezza nascosta delle nazioni: Indagine sui paradisi fiscali*, Add editore, Torino, 2017.

L'attendibilità di questa profezia è oggi provata da numerosi studi e rapporti sulle proprietà che contraddistinguono i "moderni" sistemi tributari. È agevole notare, infatti, come le tendenze in atto di fronte agli avanzamenti tecnologici (come lo sviluppo di Internet e delle reti di telecomunicazione), ai mutamenti sociali (come il rapido processo di invecchiamento della popolazione, tipico delle economie più sviluppate) e alle trasformazioni delle strutture economiche (come la globalizzazione dell'economia e la crescente integrazione dei mercati internazionali) abbiano condotto i sistemi tributari verso:

- 1) una discriminazione fiscale qualitativa a favore dei redditi da capitale;
- 2) l'estensione della tassazione indiretta a scapito di quella diretta, motivata dalla maggiore certezza degli imponibili;
- 3) la riduzione delle ambizioni redistributive del prelievo tributario, con la conseguente attenuazione della progressività dei sistemi di tassazione e l'incremento delle disuguaglianze economiche<sup>67</sup>.

#### **4.2. – Struttura dei sistemi tributari e disuguaglianze.**

La struttura dei sistemi tributari dovrebbe oggi essere rivista tenendo nella massima considerazione tali fenomeni e soprattutto i modi in cui le politiche redistributive dei governi possono incidere sulle disuguaglianze di ricchezza e di opportunità. Tali aspetti, assieme alla questione dei molteplici fattori che contribuiscono a determinare l'incremento delle disuguaglianze, sono tuttora oggetto

---

<sup>67</sup> Fra le ricerche empiriche più recenti che evidenziano la graduale attenuazione del grado di progressività dei sistemi tributari, v. C. GERBER, A. KLEMM, L. LIU e V. MYLONAS, *Personal Income Tax Progressivity: Trends and Implications*, IMF Working Paper n. 18, novembre 2018. Sulla crisi del principio di progressività con riferimento al sistema tributario italiano, v. invece L. CARPENTIERI, *L'illusione della progressività*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2013. Su questi temi, cfr., tra gli altri, anche A. URICCHIO, *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*, Cacucci, Bari, 2010; C. SCIANCALEPORE, *Cambiamenti climatici e green taxes*, Cacucci, Bari, 2016.

di un vivo dibattito fra gli studiosi<sup>68</sup> e si presume che lo saranno anche in futuro<sup>69</sup>. Recenti studi hanno evidenziato, infatti, come una maggiore capacità redistributiva del sistema tributario è condizione necessaria ma non sempre sufficiente a determinare una effettiva riduzione delle disuguaglianze. Al riguardo è da considerarsi determinante anche il livello di diffusione dell'evasione fiscale<sup>70</sup> ed altre caratteristiche intrinseche del sistema tributario, come la pressione fiscale complessiva<sup>71</sup>. Sebbene dunque esistano molti studi, teorici ed empirici, sulla relazione tra struttura dei sistemi tributari e disuguaglianze, molta strada sembra che ci sia ancora da fare per comprendere in che modo sia possibile arrestare la preoccupante crescita delle disuguaglianze attraverso le riforme fiscali.

<sup>68</sup> Una prima interpretazione dei meccanismi socio-economici attraverso i quali le forze immanenti nel capitalismo spingono verso un incremento delle disuguaglianze è stata fornita da Piketty nel 2014 (Cfr. T. PIKETTY, *Capital in the 21st Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014), ma già prima di lui erano intervenuti sul tema, fornendo un contributo originale, Milanović, Bourguignon e due economisti del Fondo monetario internazionale, Kumhof e Rancière, che avevano analizzato in modo più approfondito la relazione tra instabilità finanziaria e sperequazione dei patrimoni. Nel dibattito sono poi intervenuti molti altri studiosi, ma i contributi principali sono da ascrivere ad Atkinson, Stiglitz, Watson e Milanović. Cfr. B. MILANOVIĆ, *The haves and the have-nots: A brief and idiosyncratic history of global inequality*, Basic Books, New York, 2010; F. BOURGUIGNON, *La Mondialisation de l'inégalité*, Seuil-La République des idées, Parigi, 2012; M. KUMHOF e R. RANCIÈRE, *Inequality, Leverage and Crises*, IMF Working Paper N. 10/268, novembre 2010; A.B. ATKINSON, *Inequality: what can be done?*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2015; J. STIGLITZ, *The great divide*, Penguin UK, London, 2015; W. WATSON, *The Inequality Trap: Fighting Capitalism Instead of Poverty*, University of Toronto Press, Toronto, 2015; B. MILANOVIĆ, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Harvard University Press, Cambridge, 2016.

Lo stesso Piketty è tornato recentemente sul tema analizzandolo non soltanto da un punto di vista sociale ed economico, ma anche in una prospettiva politico-ideologica, ovvero cercando di fare luce, questa volta, sull'evoluzione delle narrative e delle ideologie finalizzate a legittimare la disuguaglianza. Cfr. T. PIKETTY, *Capital et idéologie*, Le Seuil, Parigi, 2020.

<sup>69</sup> Per una sintesi delle opposte posizioni che animano il dibattito sulla disuguaglianza, sulla loro evoluzione e sulle questioni rilevanti per il futuro svolgimento del dibattito su questo tema, v. M. ALACEVICH e A. SOCI, *Inequality. A short History*, Brookings Institutions Press, Washington, DC, 2018 (trad. it., *Breve storia della disuguaglianza*, Gius. Laterza & Figli, Bari-Roma, 2019).

<sup>70</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla relazione tra progressività del sistema tributario, evasione fiscale e disuguaglianze, vedasi M. FREIRE-SEREN e J. PANADÉS, *Does Tax Evasion Modify the Redistributive Effect of Tax Progressivity?*, Research Project. The Ramon Areces Foundation, Barcelona, 2005; D. DUNCAN e P.K. SABIRIANOVA, *Tax progressivity and income inequality*, Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series n. 08-26, Atlanta, GA, 2008; A. ALSTADSÆTER, N. JOHANNESSEN e G. ZUCMAN, *Tax evasion and inequality*, «American Economic Review», 109(6), 2019, pp. 2073-2103.

<sup>71</sup> Sul ruolo giocato dai sistemi di imposizione e trasferimento nella riduzione delle disuguaglianze di ricchezza cfr. H. IMMERSVOLL e L. RICHARDSON, *Redistribution Policy and Inequality Reduction in OCSE Countries: What Has Changed in Two Decades?*, OCSE Social, Employment and Migration Working Papers, No. 122, OCSE Publishing, Parigi, 2011; I. JOURMARD, M. PISU e D. BLOCH, *Tackling income inequality: The role of taxes and transfers*, in «OCSE Journal: Economic Studies», 2012(1), 2013 pp. 37-70; G. VERBIST e F. FIGARI, *The redistributive effect and progressivity of taxes revisited: An international comparison across the European Union*, in «FinanzArchiv/Public Finance Analysis», 2014, pp. 405-429; K. CAMINADA, J. WANG, K.P. GOUDSWAARD e C. WANG, *Income inequality and fiscal redistribution in 47 LIS-countries, 1967-2014*, LIS Working paper series, 724, 2017.

## **5. - Una rivoluzione fiscale per ridurre le disuguaglianze e rafforzare la resilienza dei sistemi tributari.**

Come diceva dunque Tremonti: «non è questione di riforma fiscale, ma di rivoluzione fiscale». Si impone un cambiamento di approccio alla progettazione ed implementazione delle politiche pubbliche, un cambiamento che coinvolga anche i moderni sistemi di tassazione attraverso:

- 1) l'introduzione di nuove e più avanzate forme di comunicazione tra l'amministrazione fiscale ed il contribuente, allo scopo di semplificare gli adempimenti, stimolare l'adempimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili;
- 2) il recupero della funzione redistributiva, attraverso l'identificazione delle "nuove" disuguaglianze<sup>72</sup> e dei mezzi più appropriati per ridurle;
- 3) la sperimentazione di nuovi modelli di prelievo diretti ad aumentare la resilienza dei sistemi economici, fiscali e previdenziali<sup>73</sup> alle conseguenze delle profonde trasformazioni intervenute nelle modalità di produzione della ricchezza (come i cambiamenti climatici, l'inquinamento dell'aria, dei mari, del suolo e del sottosuolo, i traffici illeciti di rifiuti, l'incremento dei tumori provocati dalla diffusione nell'ambiente naturale di sostanze cancerogene o da cattive abitudini alimentari) e, più in generale, dei sistemi economici e sociali (come le crisi economiche e finanziarie, la particolare rapidità del processo di invecchiamento, i flussi migratori internazionali).

### **5.1. - La nozione di resilienza dei sistemi tributari e le sue determinanti.**

La *resilienza dei sistemi tributari* può essere considerata come la condizione imprescindibile per garantire la realizzazione di obiettivi fondamentali per il benessere e

<sup>72</sup> Dopo i decenni dell'egemonia liberista iniziata negli anni del thatcherismo e del reaganismo, anche le istituzioni economiche mondiali hanno "scoperto" che le disuguaglianze possono compromettere le stesse prospettive di sviluppo dell'economia. Ma le disuguaglianze, specialmente oggi, non si esauriscono sul piano dell'economia. Esse coinvolgono la libertà, l'identità culturale e religiosa, i rapporti tra i generi, l'accesso ai servizi fondamentali e tanti altri aspetti che incidono sullo stesso funzionamento dei processi democratici. Più in particolare, su tali aspetti cfr. F. IPPOLITO, *Le nuove disuguaglianze*, in «Questione Giustizia», 2, 2017, pp. 9-13.

<sup>73</sup> Sulla resilienza dei sistemi economici, fiscali e previdenziali, sulle metodologie per misurarla e sulla questione delle loro determinanti, v. S. VILLANI, *Resilienza, globalizzazione e politiche pubbliche*, Jovene, Napoli, 2017; ID., *Brevi osservazioni sulla nozione di resilienza dei sistemi economici, fiscali e previdenziali*, in E.M. PICCIRILLI e V. RUSSO, *Linguistica ed Economia. Vol. II. Un connubio tra due discipline come ricerca filosofica nell'economia degli scambi*, Academy School, Napoli, 2019, pp. 65-77.

la crescita di un paese, come la fornitura di servizi pubblici di qualità, l'organizzazione di una rete di servizi di trasporto pubblico e di infrastrutture efficace ed efficiente, il finanziamento di attività pubbliche volte a tutelare l'ambiente e a fronteggiare le emergenze ambientali, la promozione di pari opportunità e parità di trattamento per tutti i cittadini, a prescindere dal genere, dalla razza, dalla religione, dalla residenza e dalla loro condizione sociale.

Accrescere la resilienza dei sistemi tributari non è, tuttavia, una cosa semplice. Essa presuppone:

- 1) la capacità di *adattamento* dei sistemi tributari alle suddette trasformazioni che intervengono nella società, nell'economia e nell'ambiente;
- 2) la disponibilità di *risorse adeguate* a sostenere gli sforzi (o costi) di adattamento dei sistemi;
- 3) la *redistribuzione delle risorse*, nel caso in cui la loro eccessiva concentrazione impedisca uno *sviluppo economico sostenibile*.

Ma com'è possibile progettare sistemi tributari che rispondano contemporaneamente a tutti questi requisiti? Senza alcuna pretesa di fornire una soluzione certa né esaustiva al problema, vorremmo semplicemente far notare come le tendenze in atto si inquadrano in una *dinamica* che spinge inevitabilmente verso un drastico *cambiamento di approccio ai problemi della tassazione*. L'adozione di nuovi criteri di indicatori di capacità contributiva correlati al benessere degli individui, misurato sulla base di indicatori e parametri non monetari, come le *capabilities*, potrebbe servire, a mio avviso, a perseguire tutti questi obiettivi contemporaneamente.

## **5.2. - Resilienza dei sistemi tributari e giustizia della tassazione: la "ricetta" di Gallo.**

La proposta di allargare il novero dei fatti imponibili assoggettando a tassazione anche le *capabilities*, od altre situazioni o posizioni di vantaggio economicamente valutabili, fu avanzata per la prima volta da Franco Gallo in un saggio del 2007 sulla giustificazione etica del tributo e sulla relazione che intercorre tra giustizia fiscale e giustizia sociale<sup>74</sup>. In quel saggio l'autore iniziò a sostenere la necessità di riformare il sistema fiscale, integrandolo con l'introduzione di nuovi «indici di potenzialità

---

74 Cfr. F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia della tassazione*, cit.. Per ulteriori interessanti approfondimenti sulla giustificazione etica della tassazione in un mondo globalizzato, v. F. FORTE, *L'etica della tassazione. Imposta, individuo, comunità*, Fondazione Magna Carta, Roma, 2007 e H.P. GAISBAUER, G. SCHWEIGER e C. SEDMAK (a cura di), *Philosophical explorations of justice and taxation: national and global issues*, Vol. 40, Springer, New York, 2015.



economica rappresentati da posizioni e valori – “capacitazioni” direbbe Amartya Sen<sup>75</sup> – solo socialmente rilevanti, purché espressivi, in termini di vantaggio, di una capacità differenziata economicamente valutabile»<sup>76</sup>.

In alcuni scritti successivi Gallo ebbe modo di illustrare meglio la sua proposta. In particolare, egli suggeriva di *ripensare radicalmente*, soprattutto sul *piano etico, la missione dello Stato*, sottolineando l'importanza fondamentale della *funzione redistributiva*, condotta secondo una *forte direzione morale* e bilanciando i *diritti proprietari* con i *diritti di cittadinanza*: «se ci sono disuguaglianze endemiche, la loro riduzione deve essere al primo posto tra gli obiettivi etici che lo Stato deve perseguire nel rispetto dei diritti fondamentali dei suoi cittadini sanciti dalla Costituzione»<sup>77</sup>. Richiamando questi “obiettivi etici” rilevava, inoltre, che i mercati hanno una naturale inclinazione a sottovalutare i valori morali e a dare rilevanza unicamente a quei bisogni che sono riconducibili a calcoli economici. I mercati tendono, infatti, a valorizzare solo i beni materiali, finanziari e patrimoniali e non danno alcuna importanza alle libertà fondamentali dell'individuo, o – come le chiamava Sen – alle sue “capacità di funzionamento” (*human functioning*). Eppure vi sono «beni fondamentali ed universalmente riconosciuti che costituiscono condizione necessaria affinché vi sia *giustizia sociale*, come la longevità, l'integrità fisica, l'*ambiente*, la salute, l'accesso sia ai servizi sanitari di qualità sia alla conoscenza nel corso di un'intera esistenza, il tenore di vita, la vita personale, familiare e sociale, l'identità, compresa quella religiosa. Ed è evidente che le *disuguaglianze* derivanti dalla carenza o insufficienza di tali *beni pubblici “base”* e di tali *beni “comuni”* trasferiscono direttamente in capo allo Stato e agli enti territoriali decentrati la responsabilità nella garanzia dei beni stessi; come dire, la responsabilità delle politiche di spesa e fiscali dirette a rimuovere le cause di ingiustizia distributiva socialmente e moralmente inaccettabili, oltre che a rimediare alle situazioni estreme di esclusione, di assenza di opportunità e di perdita della speranza. Per la maggioranza delle persone la garanzia di detti beni da parte di uno Stato efficiente è

<sup>75</sup> Cfr., in particolare, A. SEN, *Development as Freedom*, Knopf, New York, 1999 (trad. it. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000); ID., *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2009 (trad. it. *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010).

<sup>76</sup> Cfr. F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia della tassazione*, cit., pp. 86 e 87. A sostegno della sua tesi lo studioso cita numerosi esempi di tributi aventi come presupposto «qualificate situazioni di vantaggio economicamente valutabili»: 1) i tributi ambientali in senso stretto, che gravano su chi utilizza beni ambientali scarsi o emette sostanze nocive alla salute dell'uomo deteriorando l'ambiente; 2) le imposte sul valore aggiunto economico o le cosiddette *business taxes*, che colpiscono la capacità organizzatore dell'operatore o del produttore; 3) le accise, che gravano sulla produzione organizzata di beni; 4) tutti quei tributi che hanno come presupposto indici di capacità contributiva che non garantiscono la disponibilità di un saldo patrimoniale attivo sufficiente ad adempiere all'obbligazione tributaria.

<sup>77</sup> Cfr. F. GALLO, *L'uguaglianza tributaria*, cit., e ID., *Ripensare il sistema fiscale in termini di maggiore equità distributiva*, cit..

più importante del profitto o della crescita complessiva e crea, perciò, delle aspettative che solo uno “Stato sociale” può dare»<sup>78</sup>.

Gallo peraltro faceva notare come la carenza o insufficienza dei beni suddetti sia ormai pacificamente assunta come un criterio fondamentale per la valutazione del benessere e del grado di giustizia sociale. Quando tali beni mancano o sono carenti, dovrebbe intervenire lo Stato, nella sua qualità di “assicuratore e garante di ultima istanza”, avvalendosi del suo potere impositivo per redistribuire le risorse e garantire a tutti la disponibilità delle condizioni minime necessarie ad assicurare il pieno sviluppo della persona umana. In coerenza con questo ragionamento, come indicatori di capacità contributiva cui commisurare il prelievo tributario, egli suggeriva di prendere in considerazione non i beni “base” o “fondamentali”, che lo Stato ha l’obbligo/responsabilità di garantire a tutti, ma i cosiddetti “beni-capacità” (*capability-goods*), intesi come «posizioni e situazioni attuali di vantaggio non necessariamente di natura patrimoniale, ma pur sempre valutabili economicamente»<sup>79</sup>.

Sul piano dei principi, la “ricetta” di Gallo è dunque molto chiara e può essere sintetizzata, come in un sillogismo, in tre principi o postulati:

- 1) occorre ripensare radicalmente la missione dello Stato, sottolineando l’importanza fondamentale della funzione redistributiva, condotta secondo una forte direzione morale e bilanciando i diritti proprietari con i diritti di cittadinanza;
- 2) accanto ai beni primari esistono “beni-capacità” che, pur non essendo beni economici tradizionali come il reddito o il patrimonio, se economicamente valutabili, possono costituire, al pari di essi, valide e significative unità di misura di situazioni di vantaggio o di benessere degli individui;
- 3) lo Stato, nel perseguire gli obiettivi etici racchiusi nella sua missione, deve evitare di tassare ancor di più i tradizionali cespiti di natura reddituale o patrimoniale, già così pesantemente gravati dai tributi vigenti, e spostare l’onere del prelievo su diverse entità, che denotino l’esistenza di specifiche

<sup>78</sup> Cfr. ancora F. GALLO, *L’uguaglianza tributaria*, cit., e ID., *Ripensare il sistema fiscale in termini di maggiore equità distributiva*, cit..

<sup>79</sup> Sulla distinzione tra beni “base” o fondamentali (*basic or fundamental goods*) e “beni-capacità” (*capability-goods*), v. F. GALLO, *L’uguaglianza tributaria*, cit., e ID., *Ripensare il sistema fiscale in termini di maggiore equità distributiva*, cit.. Nel pensiero di questo studioso, i beni fondamentali ed universalmente riconosciuti costituiscono la condizione necessaria affinché vi sia giustizia sociale, come la longevità, l’integrità fisica, l’ambiente, la salute, l’accesso ai servizi, la vita personale, familiare e sociale, il tenore di vita e l’identità, compresa quella religiosa. Accanto a tali beni, ne esistono altri, che egli definisce “beni-capacità”, cioè beni (ma anche posizioni, condizioni e situazioni) che sebbene non siano scambiabili sul mercato, rappresentano una potenzialità contributiva a partire dalla quale lo Stato potrebbe fondare, a certe condizioni, il prelievo tributario sui soggetti che ne hanno la disponibilità.

situazioni di vantaggio e di soddisfazione di bisogni valutabili economicamente e più adatte a concorrere all'equo riparto dei carichi pubblici.

Tuttavia, le modalità di applicazione pratica di quei principi non sono state finora chiarite, neppure dallo stesso Gallo. Per questa ragione la sua "ricetta", pur essendo logicamente ben strutturata, è divenuta oggetto di critiche e polemiche. Si rileva, in particolare, come un cambio di focalizzazione nella logica del prelievo fiscale dagli indicatori economici tradizionali (reddito, patrimonio e consumo) alle capacità o *capabilities* degli individui possa ampliare il *deficit* informativo sofferto dalle pubbliche autorità a vantaggio dei soggetti passivi d'imposta e, conseguentemente, produrre effetti di incentivo perversi (disincentivo a rivelare le proprie *capabilities* e ad investire in esse), in quanto diretti unicamente ad occultare la base imponibile del tributo e ad ottenere un guadagno fiscale<sup>80</sup>. A supporto di questa critica, si richiamano gli studi in materia di *endowment taxation*, e cioè di tassazione rapportata alle "dotazioni" e alle potenzialità di guadagno degli individui<sup>81</sup>, mostrando come non abbia senso concepire una imposta sulla "buona sorte" (*brute luck*), in mancanza di una ricchezza tangibile che ne consenta il pagamento<sup>82</sup>. Coerenza vorrebbe, infatti, «che si teorizzino tributi strettamente ancorati a presupposti dotati di patrimonialità, e non certo a "capacità" o "valori sociali", a doti personali o situazioni di vantaggio legate alla salute dell'individuo, all'accesso ai servizi sanitari, alla salubrità dell'ambiente e ad altri fattori privi di un sostrato economico-patrimoniale»<sup>83</sup>.

### **5.3. – Tutela dell'ambiente, sistemi tributari e *Capabilities Approach*: la necessità di un ampliamento della nozione di capacità contributiva.**

La tradizionale interpretazione del principio di capacità contributiva vorrebbe, per logica e coerenza, che non fossero assoggettati a tassazione fatti-indice considerati non espressivi di una manifestazione di ricchezza. In tali fatti non sarebbe possibile scorgere il carattere solidaristico del prelievo, che costituisce – com'è noto –, assieme al principio di uguaglianza, un presupposto di applicazione del principio di capacità contributiva<sup>84</sup>. Neppure sarebbe possibile scorgervi, secondo parte della dottrina, quella valenza garantista che è tradizionalmente associata all'applicazione del

<sup>80</sup> In questo senso, v. D. LANZI, *Tassare le Capacità: Una Nota Critica*, cit..

<sup>81</sup> Su questo tema, cfr. per tutti L. ZELENAK, *Taxing Endowment*, in «Duke Law Journal», 55, 2006, pp. 1145-1181.

<sup>82</sup> Cfr. sul punto D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta*, cit., e F. GAFFURI, *Ancora dell'attitudine alla contribuzione*, in «Rassegna Tributaria», 56(5), 2013, pp. 975-1021.

<sup>83</sup> Così D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta*, cit., pp. 419-429.

principio di capacità contributiva, per cui si ritiene che il prelievo tributario debba essere supportato «in generale» da una adeguata ed effettiva attitudine personale alla contribuzione<sup>85</sup>.

Ne consegue che tributi istituiti al fine di tutelare la salubrità dell'ambiente, o di salvaguardare l'accesso a beni pubblici e a risorse ambientali scarse, sebbene fortemente raccomandati dall'OCSE al fine di potenziare le attuali politiche fiscali ecologiche degli Stati, non sono sempre considerati compatibili con il citato principio di capacità contributiva, essendo diretti a colpire fatti che, pur interagendo su beni di primario interesse, non costituiscono necessariamente un indice rivelatore dell'esistenza di una concreta forza economica del soggetto passivo<sup>86</sup>. La tradizionale interpretazione della capacità contributiva non ammette, infatti, la legittimità di tributi fondati su indici non tradizionali di ricchezza, ammettendo come presupposto dei tributi solo componenti patrimoniali – siano esse configurabili come flusso (reddito) o come *stock* (patrimonio) o, ancora, come oggetto di scambio (consumo o spesa) – di cui il soggetto passivo sia titolare e, pertanto, in linea di massima, in condizione di disporre<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Sulla capacità contributiva come criterio oggettivo di riparto dei carichi pubblici, che risponde ad esigenze sia garantiste, sia solidaristiche ed egualitarie, si vedano, fra gli altri, F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973, pp. 59 e ss.; ID., *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in L. PERRONE e C. BERLIRI, a cura di, *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, pp. 45 e ss.; A. GIOVANNINI, *Capacità contributiva*, in *Enciclopedia giuridica Treccani, Diritto online*, Roma, 2013; D. STEVANATO, *La giustificazione sociale dell'imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 149.

<sup>85</sup> Sul punto, cfr. F. GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Milano, 1969, 88 ss.; sui limiti al potere di imposizione, sia formale, sia sostanziale, che discendono dal principio di capacità contributiva, cfr. E. DE MITA, *Il principio di capacità contributiva*, in E. DE MITA, a cura di, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano, 1991, pp. 33 e ss.; G. MARONGIU, *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria. Profili storici e giuridici*, Torino, 1991, *passim*. Sulla duplice valenza, solidaristica e garantista, attribuita tradizionalmente al principio, v. S. FIORENTINO, *Contributo allo studio della soggettività tributaria*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2000, pp. 102-103; A. GIOVANNINI, *Capacità contributiva*, cit.; F. MOSCHETTI, *Profili generali*, in F. MOSCHETTI, a cura di, *La capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1993, p. 241.

<sup>86</sup> Sulla questione della compatibilità dei tributi ambientali con il principio di capacità contributiva, si vedano già F. GALLO e F. MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in «Rassegna tributaria», I, 1999, pp. 115-148; P. SELICATO, *La tassazione ambientale: nuovi indici di ricchezza, razionalità del prelievo e principi dell'ordinamento comunitario*, cit.; F. GALLO, *Profili critici della tassazione ambientale*, in «Rassegna tributaria», 53(2), 2010, pag. 303-310; R. ALFANO, *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione Europea*, l'arcae'arco, Nola, 2009, pp. 81 e ss.; S. DORIGO, *Fiscalità e ambiente nella prospettiva costituzionale italiana*, in S. DORIGO, P. MASTELLONE e S. GRASSI, a cura di, *La fiscalità per l'ambiente. Attualità e prospettive della tassazione ambientale*, cit., pp. 125-306; ID., *La declinazione di "ambiente" e la tassazione ambientale oggi*, in V. FICARI (a cura di), *I nuovi elementi di capacità contributiva. L'ambiente*, cit., pp. 45-72; C. SCIANCALEPORE, *Cambiamenti climatici e green taxes*, cit., pp. 93-106.

<sup>87</sup> Così A. FEDELE, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 22.

È evidente, che una simile concezione della capacità contributiva non può giustificare l'introduzione di tributi ambientali, in quanto l'impatto antropico sull'ambiente, ovvero l'insieme degli effetti che le attività dell'uomo hanno su di esso, non integra di per sé uno dei presupposti tradizionali della capacità economica cui è astrattamente applicabile un tributo. Tuttavia, alla luce della recente evoluzione del principio di capacità contributiva, da limite assoluto a limite relativo dell'imposizione<sup>88</sup>, non pare azzardato affermare che, in una «moderna» accezione del principio, può forse assumere rilievo una diversa e più aggiornata prospettiva teorica, in cui è possibile inquadrare non soltanto i prelievi tributari ambientali, ma anche i sistemi di tassazione intesi nel loro complesso.

Se infatti si ritiene, come sostiene Gallo (cfr. § 5.2), che è compito primario dello Stato «rimuovere le cause di ingiustizia distributiva socialmente e moralmente inaccettabili, oltre che rimediare alle situazioni estreme di esclusione, di assenza di opportunità e di perdita della speranza», la funzione distributiva, svolta dallo Stato attraverso il sistema fiscale e la spesa pubblica, assume un'importanza fondamentale, che non può essere assolutamente ignorata o sottaciuta. Ne deriva la necessità che legislatori e *policy makers* si sforzino, innanzitutto, di definire gli obiettivi di equità appropriati per un governo che intende farsi carico di questo arduo compito e, poi, provvedano a progettare politiche fiscali e di spesa pubblica che aiutino a raggiungere tali obiettivi.

Le diverse visioni della giustizia distributiva dimenticano, invece, l'importanza dell'equità a causa delle incertezze e del disaccordo della dottrina nell'individuare la sua giustificazione sottostante. Nessuno dei due principali approcci al problema della ripartizione del carico tributario (approccio del beneficio, o della controprestazione, e approccio della capacità contributiva) riescono, infatti, ad arrivare a conclusioni univoche ed inconfutabili, perché le preoccupazioni distributive sottostanti la nozione di equità sono diversamente definite. La ripartizione del carico tributario viene dunque a dipendere dalle finalità che si assegnano all'imposta e dalla concezione di equità cui si aderisce.

La difficoltà di pervenire ad una chiara ed univoca definizione di equità fa apparire, inoltre, questo concetto poco chiaro, evanescente, e quindi meno degno di

<sup>88</sup> Sulla concezione della capacità contributiva quale limite all'imposizione e parametro «oggettivo» di ragionevolezza delle scelte legislative, si vedano, fra gli altri, G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell'imposizione fiscale*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 165 e ss.; A. FEDELE, *Ancora sulla nozione di capacità contributiva nella costituzione italiana e sui "limiti" costituzionali all'imposizione*, in L. SALVINI e G. MELIS, *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, Cedam, Padova, 2014, pp. 13-26. Più specificamente, sulla concezione della capacità contributiva quale limite relativo all'imposizione, v. S. FIORENTINO, *Lezioni di Diritto Tributario*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, pp. 39-46. Sulle recenti tendenze interpretative del principio, v. anche A. GIOVANNINI, *Quale capacità interpretativa?*, in «Diritto e Pratica Tributaria», 3, 2020, pp. 826-844.

essere realizzato rispetto all'obiettivo dell'efficienza. Comunemente, anzi, fra gli studiosi di economia prevale l'opinione che la redistribuzione possa, per così dire, «disturbare» l'efficienza e che, pertanto, l'equità possa essere raggiunta, ma soltanto a discapito dell'efficienza<sup>89</sup>. In ambito giuridico, invece, si è soliti descrivere i falliti tentativi degli studiosi di pervenire alla giustificazione dell'equità e alla definizione di un sistema tributario realmente equo, con la famosa metafora della tartaruga su cui poggiano tante altre tartarughe<sup>90</sup>. C'è un dettaglio, tuttavia, che a molti probabilmente è sfuggito: il fallimento di questi tentativi è frutto di un improprio metodo di analisi<sup>91</sup>. Se è vero, infatti, che lo studio dell'azione impositiva si sostanzia, in definitiva, nell'analisi delle «regole di azione della Pubblica Amministrazione in materia tributaria»<sup>92</sup>, allora l'individuazione di un'imposta «giusta», vale a dire «conforme ad equità», richiede di volgere lo sguardo al di fuori del sistema tributario e di orientare il *focus* dell'analisi sull'attuazione dei «più ampi principi di giustizia nello svolgimento dell'attività di governo»<sup>93</sup>. L'origine di un'imposta, allo stesso modo del reddito di ciascun contribuente nell'imposta sul reddito, è anche il prodotto delle politiche adottate dal governo. Pertanto, lo stesso sistema fiscale deve essere considerato come uno strumento che aiuta chi governa a raggiungere determinati obiettivi prestabiliti di efficienza e di equità.

A prima vista, potrebbe sembrare che tale approccio accresca la complessità del problema. Se infatti è difficile individuare le ragioni dei tributi ed i reali obiettivi del sistema fiscale, sarà esponenzialmente più difficile individuare i più ampi principi di efficienza e di equità che regolano l'attività di governo. Esiste, tuttavia, in letteratura, un ampio consenso sugli obiettivi appropriati della funzione distributiva in una

<sup>89</sup> Per una sintesi efficace delle diverse «visioni» dell'equità, si veda N. ACOCELLA, *Politica economica e strategie aziendali*, Carocci, Roma, 1999, pp. 69 e ss..

<sup>90</sup> Cfr. D. SHAVIRO, *Commentary: Inequality, Wealth, and Endowment*, in «Tax Law Review», 53, 2000, pp. 397-399. La metafora della tartaruga riprende un antico mito sulla creazione della terra, presente nella mitologia indiana, cinese e nativa americana. In un suo libro Stephen Hawking ricorda, con un aneddoto, tale metafora: «Un famoso scienziato tenne una volta una conferenza pubblica su un argomento di astronomia. Egli parlò di come la Terra orbiti attorno al Sole e di come il Sole, a sua volta, compia un'ampia rivoluzione attorno al centro di un immenso aggregato di stelle noto come la nostra galassia. Al termine della conferenza, una piccola vecchia signora in fondo alla sala si alzò in piedi e disse: "Tutto quel che lei ha raccontato è una sciocchezza. Il mondo, in realtà, è un disco piatto che poggia sul dorso di una gigantesca tartaruga". Lo scienziato si lasciò sfuggire un sorriso di superiorità prima di rispondere: "E su cosa poggia la tartaruga?". disse la vecchia signora: "Lei è molto intelligente, giovanotto, ... ma ogni tartaruga poggia su un'altra tartaruga!"» (S. HAWKING, *A Brief History of Time*, Bantam Books, London, 1988; trad. it., *Dal big bang ai buchi neri. Breve storia del tempo*, Rizzoli, Milano, 1988).

<sup>91</sup> Sul punto v. già J.R. REPETTI, *Democracy and Opportunity: A New Paradigm in Tax Equity*, in «Vanderbilt Law Review», 61(4), 5-2008, pp. 1131-1132.

<sup>92</sup> Cfr. S. LA ROSA, *Amministrazione finanziaria e giustizia tributaria*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 29 e ss..

<sup>93</sup> L. MURPHY e T. NAGEL, *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, Oxford University Press, New York, 2002, p. 30.

democrazia capitalista. Molti hanno proposto che il principio di base della giustizia distributiva per i governi democratici è che «nessuno dovrebbe avere a disposizione meno risorse ed opportunità di chiunque altro, semplicemente in virtù di qualche evento casuale, il cui rischio non ha scelto di correre»<sup>94</sup>. Altri, in modo analogo, hanno suggerito che l'uguaglianza «di opportunità, non di risultati» rappresenta l'ingrediente principale della giustizia distributiva<sup>95</sup>. Rawls ha affermato, per esempio, che ogni cittadino, indipendentemente dalla propria ricchezza o dalla classe di origine, dovrebbe avere le stesse possibilità di raggiungere una posizione sociale privilegiata, dati gli stessi talenti e lo stesso impegno<sup>96</sup>. La sua concezione della giustizia si basa, infatti, sull'idea che tutti i beni sociali principali (i *beni primari*) debbano essere distribuiti in eguale misura e che una distribuzione disuguale possa esservi, ma soltanto se produce benefici anche per i più svantaggiati<sup>97</sup>.

Il principio di eguaglianza delle opportunità ha così assunto, gradualmente, un'importanza fondamentale nell'ambito delle teorie filosofiche della giustizia distributiva, fino ad essere reputato un elemento indispensabile per misurare la situazione di vantaggio generale di una persona e porla a confronto con quella di tutte le altre. Spostandosi, infatti, l'attenzione dall'ambito dei *mezzi* (come il reddito o

94 Cfr. E. RAKOWSKI, *Equal Justice*, Clarendon Paperbacks, Oxford University Press, New York, 1991, p. 1728.

95 Cfr. B. ACKERMAN e A. ALSTOTT, *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven, 1999, p. 24.

96 Così J. RAWLS, *The Law of Peoples: with the idea of public reason revisited*, Harvard University Press, Cambridge, 1999, p. 115, ma vedi anche ID., *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London, 1971, p. 73.

97 La teoria rawlsiana della giustizia è efficacemente sintetizzata in due principi:

- 1) il primo e fondamentale principio di giustizia, secondo cui tutti i valori sociali – libertà ed opportunità, ricchezza e reddito, e le basi del rispetto di sé – devono essere distribuiti in eguale misura, in modo che a tutti gli individui sia consentito massimizzare la realizzazione della propria personalità («autorealizzazione»);
- 2) il secondo principio di giustizia, che afferma l'equa distribuzione del reddito e la pari opportunità di accesso alle cariche pubbliche.

Nel proporre i suoi due principi di giustizia Rawls ne sottolinea la superiorità, sia rispetto al sistema della libertà naturale, sia rispetto al principio di pari opportunità. Il sistema dell'eguale libertà naturale è fondato, tuttavia, su un'idea di eguaglianza meramente formale delle opportunità, nel senso che tutti teoricamente hanno uguale diritto di accesso a tutte le posizioni sociali vantaggiose. Il difetto di questo sistema sta nel fatto che la distribuzione del reddito e della ricchezza risulta sempre fortemente condizionata da contingenze naturali e sociali. L'ideale dell'uguaglianza delle opportunità cerca di colmare questo difetto, offrendo a tutti gli individui le stesse prospettive di cultura e di successo, indipendentemente dalla loro condizione economica e sociale di partenza. Secondo Rawls, tuttavia, anche tale sistema risulta insoddisfacente, poiché lascia che il livello personale di reddito e di ricchezza degli individui sia condizionato dalla distribuzione delle doti naturali. Per correggere anche questa distorsione, che conduce a risultati arbitrari e dunque inaccettabili sul piano morale, Rawls propone un ideale di eguaglianza democratica cui si perviene combinando il principio di eguaglianza delle opportunità con quello di differenza: i talentuosi potranno trarre vantaggio dai loro talenti, accedendo ad un maggior reddito e ad una maggiore ricchezza, ma solo se ciò produce benefici anche per i meno fortunati. In tal modo, una società giusta sarà disposta ad accettare un certo grado di disuguaglianza, ma solo se ciò serve ad incentivare i più talentuosi ad utilizzare i propri talenti per il bene dell'intera collettività.

i beni di cui un individuo dispone) a quello delle *opportunità* di realizzare i fini prefissati, si è scelto di calcolare il vantaggio di un individuo basandosi non più sulle sue risorse e sulla sua “utilità”, ma sulla libertà necessaria per realizzare quelle cose o quei fini cui egli attribuisce valore. Secondo questo approccio, ogni persona rappresenta un *fine* e chi governa non dovrebbe stare a chiedersi quale sia il benessere totale o medio delle persone comprese nella collettività che amministra, ma dovrebbe preoccuparsi dell’insieme di *opportunità* o di *libertà* sostanziali ad esse individualmente disponibili. Nella valutazione delle società e delle istituzioni diventa così fondamentale la misurazione delle disparità di capacità, o di opportunità, ancor più delle disuguaglianze di reddito o di ricchezza. Ne consegue, inoltre, come evidenziato da Sen e poi da molti altri dopo di lui, che fra gli obiettivi di un governo giusto vi dovrebbe essere innanzitutto quello di promuovere le capacità o libertà degli individui, assicurandosi che ognuno di essi abbia eguali opportunità di realizzare quelle cose a cui, per un motivo o per un altro, attribuisce valore.

Partendo da queste considerazioni, c’è stato chi è addivenuto alla conclusione che anche i sistemi tributari nazionali dovrebbero essere progettati per promuovere quelle opportunità e garantirne un’uguale fruizione a tutti i cittadini. Resta solo da stabilire cosa significa assicurare a tutti una uguale opportunità di realizzare i propri talenti, potenzialità e/o desideri<sup>98</sup>. Significa forse garantire a tutti, al momento della nascita, la disponibilità di un uguale quantitativo di risorse oppure il livello minimo che sarebbe necessario per vivere una vita dignitosa? Considerate le numerose sfere della vita umana in cui le persone agiscono e si realizzano, è evidente che ciò comporta anche chiedersi cosa è necessario perché una vita possa essere considerata “dignitosa”, ovvero all’altezza della dignità umana. Martha Nussbaum, come abbiamo ricordato<sup>99</sup>, superando l’indeterminatezza della teoria di Sen, ha provato a rispondere a questa domanda individuando un elenco di dieci capacità centrali (o basilari) da tutelare e da assicurare a tutti gli individui come elementi primari di giustizia. Fra questi elementi vale qui la pena segnalare, perché particolarmente rilevanti rispetto al tema affrontato in questo scritto, la vita, la salute e l’integrità fisica, nonché il controllo del proprio ambiente, inteso sia in senso materiale (come l’essere in grado di avere proprietà o di godere del diritto di proprietà in modo uguale agli altri individui) sia in senso politico (come la libertà di parola e di associazione o il poter partecipare ai processi pubblici decisionali o, in generale, alla vita della comunità cui si appartiene).

<sup>98</sup> Così J.R. REPETTI, *Democracy and Opportunity: A New Paradigm in Tax Equity*, cit., p. 1143.

<sup>99</sup> Cfr. M.C. NUSSBAUM, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*, cit., pp. 25-50.



Sviluppando coerentemente questo ragionamento possiamo dunque affermare che un giusto sistema tributario dovrebbe contemplare tra i suoi obiettivi principali quello di promuovere uguali opportunità di autorealizzazione e di partecipazione alla vita della comunità. Sia la filosofia politica che la letteratura empirica suggeriscono, infatti, che una maggiore possibilità di partecipare ai processi pubblici decisionali e alla vita democratica di un paese costituiscono una condizione imprescindibile per consentire a tutti di realizzare i propri talenti, potenzialità e desideri, ovvero tutti gli obiettivi cui ciascun individuo attribuisce valore.

Tutto ciò ci conduce logicamente a promuovere un ampliamento della nozione di capacità contributiva tradizionalmente accolta e a proporre l'introduzione di tributi correlati alle *capabilities*, intese come particolari libertà od opportunità di fruizione e di partecipazione. In questa nuova prospettiva, il principio di capacità contributiva potrebbe esprimere un nuovo vigore concettuale e fornire la base ideale per una definizione più moderna di tributo e di concorso alle spese pubbliche. Quest'ultimo, a mio avviso, dovrebbe commisurarsi, in ragione di una maggiore flessibilità di intendere la capacità economica da tassare, non più soltanto agli elementi cui è tradizionalmente associato (reddito, patrimonio, consumi), ma anche a situazioni di vantaggio nell'accesso al godimento di beni da cui dipende il benessere degli individui e nella partecipazione alle decisioni pubbliche che riguardano il governo o la gestione degli stessi.

Potrebbe essere concepibile, ad esempio, una revisione globalmente coordinata dei sistemi tributari che, ispirandosi al *Capabilities Approach*, miri a limitare lo sfruttamento dei beni comuni globali e ad effettuare una più equa distribuzione dei benefici derivanti dall'utilizzo commerciale degli stessi. È evidente, infatti, che una soluzione realmente risolutiva non può che avere una dimensione globale. L'attuazione di misure unilaterali e non coordinate, oppure efficaci solo a livello regionale o continentale, potrebbe determinare un aumento delle controversie fiscali e commerciali, che avrebbero, a loro volta, effetti deleteri sull'economia e sulla certezza del diritto.

È dunque necessario avviare un'iniziativa coordinata di livello mondiale che porti ad un adattamento dei sistemi tributari al continuo evolversi delle tecnologie e dei modelli di *business*. Vanno in questa direzione, certamente, le recenti iniziative predisposte dall'OCSE, dalla Commissione europea e da singoli Stati al fine di fronteggiare, in maniera coordinata e collaborativa, le problematiche derivanti dal cambiamento climatico, dalla crescente digitalizzazione dell'economia e dalla progressiva affermazione sul mercato di nuovi *business models*. Queste problematiche hanno una rilevanza di portata globale e dovrebbero essere affrontate con un

approccio globale, che non si limiti ad un mero adattamento della nozione di stabile organizzazione e contempra, allo stesso tempo, l'introduzione di nuovi modelli di prelievo condivisi da comunità di Stati (Unione Europea, Mercosur) oppure dall'intera comunità internazionale (Onu, World Trade Organization).

## 6. - Considerazioni conclusive e proposte di policy.

La "ricetta" di Gallo (illustrata nel § 5.2) possiede, a mio avviso, enormi potenzialità, ancora oggi non adeguatamente colte né sviluppate. In questa sede non ci è possibile spiegare dettagliatamente come sia possibile farlo, traducendo nella pratica quei principi etico-filosofici su cui essa si basa. Non possiamo, tuttavia, esimerci dal segnalare come il *Capabilities Approach* potrebbe costituire la base ideale per una riforma dei sistemi tributari nazionali volta a recuperare elementi di progressività e di giustizia sociale che la globalizzazione ed il dominio incontrastato del pensiero unico neoliberista hanno concorso a mettere in crisi. Recenti ricerche<sup>100</sup> hanno infatti evidenziato come tale approccio potrebbe consentire di realizzare sistemi di tassazione più equi e più attenti alle esigenze delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, come i più poveri, i disabili, le donne e coloro che vivono in famiglie numerose o monoparentali. Partendo dal delicato tema della tutela dell'ambiente si potrebbe poi puntare a realizzare qualcosa di più. Per esempio, si potrebbe iniziare a pensare alla costruzione di un sistema tributario globale<sup>101</sup> che, avvalendosi di un impianto concettuale comune ispirato ai principi del *Capabilities Approach*, punti a:

- 1) limitare lo sfruttamento dei cosiddetti "beni comuni globali";
- 2) superare i potenziali conflitti energetici descritti dal "triangolo delle tensioni" di Wood e Roelich;

<sup>100</sup> Cfr. M. STEWART, *Gender Equity in Australia's Tax System*, Legal Studies Research Paper, 443, University of Melbourne, Melbourne, 2009 e ID., *Gender inequality in Australia's tax-transfer system*, in M. STEWART (a cura di), *Tax, social policy and gender: rethinking equality and efficiency*, Australian National University Press, Acton, 2017.

<sup>101</sup> Indubbiamente, la proposta di creare un sistema tributario globale, come quella di istituire delle *global taxes*, incontra numerose difficoltà sul piano pratico, determinate principalmente dall'inesistenza di un governo globale e dalla riluttanza degli Stati a rinunciare alla propria sovranità fiscale. Parte della dottrina considera, tuttavia, la sfida per un diritto tributario globale come importantissima, poiché consentirebbe di limitare lo sfruttamento delle disparità transnazionali tra gli ordinamenti tributari e di recuperare le rilevanti perdite di gettito prodotte dalle strategie di pianificazione fiscale delle multinazionali. Cfr. PISTONE P., *La pianificazione fiscale aggressiva e le categorie concettuali del diritto tributario globale*, in «Rivista Trimestrale di Diritto Tributario», 2, 2016, pp. 395-440 e V. TANZI, *Lakes, oceans, and taxes: why the world needs a world tax authority*, in T. POGGE e K. MEHTA (Eds.), *Global tax fairness*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 251-264.

- 3) rafforzare la resilienza dei sistemi economici, finanziari e previdenziali<sup>102</sup>;
- 4) ridurre le “vecchie” disuguaglianze nella distribuzione del reddito, o della ricchezza in generale, e le “nuove” disuguaglianze nelle dotazioni di capitale umano, servizi pubblici ed infrastrutture, che congiuntamente ostacolano il pieno sviluppo della persona umana<sup>103</sup>.

Un sistema tributario di questo tipo dovrebbe, però, escludere categoricamente la possibilità di tassare qualità personali, capacità sociali o relazionali degli individui e contemplare l'assoggettamento a tassazione delle sole posizioni di vantaggio nella disponibilità e nell'accesso a beni e servizi che dovrebbero essere garantiti a tutti. Pensiamo, in particolare, all'istituzione di istituzioni sovranazionali di garanzia e all'applicazione di imposte sull'uso ed abuso dei beni comuni dell'umanità, che costituiscono risorse collettive, cui tutte le specie hanno uguale diritto e sono pertanto il fondamento della ricchezza reale<sup>104</sup>. Questi beni sono sempre più invasi ed espropriati, ridotti a merce, recintati o inquinati ed il loro accesso è sempre più minacciato.

Potremmo dunque immaginare istituzioni che ci permettano di valorizzarli, di governare il processo di transizione ecologica in atto e di rafforzare la resilienza dei nostri sistemi di produzione. All'interno di un'area economica integrata, quale quella dell'Unione europea, si potrebbero, per esempio, riformare i trattati istitutivi per creare un sistema di principi e di regole condivise sulla gestione dei beni comuni. I Trattati europei hanno impresso, infatti, al progetto iniziale dei Padri fondatori una direzione che lo allontana dall'ideale di costruzione dei beni collettivi europei e ne istituzionalizza, al contrario, la privatizzazione extraterritoriale. Le istituzioni europee non hanno dato vita, cioè, ad un sistema di regole condivise di gestione dei *commons*, ma ad un processo di privatizzazione di beni privati extraterritoriali, che rischia di generare situazioni di equilibrio economicamente e socialmente sub-ottimali. Nel detto contesto, invece, una riforma dei trattati istitutivi istitutivi – e in particolare della parte di essi che è dedicata alle politiche dell'Unione in materia di ambiente e di energia (Titoli XX e XXI della Versione consolidata del TFUE) – ispirata ai principi di reciprocità, di solidarietà e di sussidiarietà, potrebbe condurre ad una

---

102 Per ulteriori approfondimenti su questo tema, v. K. AIGINGER, *Strengthening the resilience of an economy*, in «Intereconomics», 44(5), 2009, pp. 309-316; S. VILLANI, *Resilienza, globalizzazione e politiche pubbliche*, cit.; ID., *Brevi osservazioni sulla nozione di resilienza dei sistemi economici, fiscali e previdenziali*, cit..

103 In questo, cfr. A. SEN, *Development as Freedom*, cit..

104 Sul valore dei beni comuni globali e sul contributo fondamentale degli stessi al benessere della società nel mondo globalizzato di oggi, v. S. DENEULIN e N. TOWNSEND, *Public goods, global public goods and the common good*, in «International Journal of Social Economics», 34(1-2), 2007, pp. 19-36; G. RICOVERI, *Beni comuni vs merci*, cit.; P. RIORDAN, *Global Ethics and Global Common Goods*, Bloomsbury, Londra, 2014.

riorganizzazione delle istituzioni europee che lasci agli Stati membri la gestione dei beni pubblici e trasferisca all'Unione la *governance* dei beni comuni<sup>105</sup>.

Potremmo, inoltre, immaginare il ricorso ad imposte "pigouviane", istituite ed applicate sulla base di accordi globali od internazionali, dirette ad eliminare o ridurre le esternalità negative prodotte dall'aumento della concentrazione dei gas serra nell'atmosfera. Gli studi più recenti sulle *environmental taxes* rilevano che il livello attuale di tassazione sui prodotti inquinanti è estremamente basso e non rispecchia in maniera adeguata il danno ambientale e sociale che questi beni comportano<sup>106</sup>. L'applicazione multilaterale e coordinata di una *carbon tax*<sup>107</sup> produrrebbe, secondo alcune analisi, un importante dividendo fiscale che potrebbe essere sfruttato per perseguire altri obiettivi a sostegno non solo dell'ambiente, ma anche della salute e del lavoro<sup>108</sup>. Il mercato delle quote di CO<sub>2</sub> di cui l'Europa si è dotata a partire dal 2005 aveva in verità una finalità simile, ma non ha svolto adeguatamente la sua funzione, non avendo fornito il benché minimo incentivo ad investire in infrastrutture industriali a basso contenuto di carbonio.

Pensiamo, infine, al ruolo chiave che può svolgere la fiscalità nella lotta alla povertà energetica. È noto, infatti, che una delle determinanti della povertà energetica è costituito dal costo dell'energia e che tale costo è spesso pesantemente influenzato da componenti fiscali e parafiscali, le quali si aggiungono alle altre componenti di costo delle bollette. In questo contesto, come suggerito anche dall'OCSE, è fondamentale intervenire in senso restrittivo sui sussidi ai combustibili fossili per tenere sotto controllo la volatilità dei prezzi e per migliorare la competitività delle energie rinnovabili e delle tecnologie energetiche efficienti. È importante, tuttavia, nella stessa logica, intervenire sia attraverso la previsione di agevolazioni fiscali a favore dei *fuel poors* sia tramite la riduzione della pressione fiscale complessiva sul "bene-energia"<sup>109</sup> e su quelle forme di produzione che possono contribuire ad accrescere il benessere umano, pur essendo importanti fonti

105 Nello stesso senso, v. già G. GIRAUD, *Illusion financière. Des subprimes à la transition écologique*, Les Édition de l'Atelier, Paris, 2012, pp. 107 e ss. e ID., *Per ripartire dopo l'emergenza Covid-19*, «La Civiltà Cattolica», 4075, 4/18 aprile, 2020, pp. 60 e ss..

106 Cfr. OCSE, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, OCSE Publishing, Parigi, 2005 e ID., *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, OCSE Publishing, Parigi, 2019.

107 Un approccio "multilaterale" e "coordinato" consentirebbe, secondo alcuni, di superare le difficoltà che normalmente determinano il fallimento dei tentativi unilaterali di applicazione di una *carbon tax*. Cfr. T. FALCÃO, *A Proposition for a Multilateral Carbon Tax Treaty*, International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD), Amsterdam, 2019.

108 Cfr. al riguardo anche R.M. BIRD, *Global taxes and international taxation: Mirage and reality*, cit.; ID., *Are Global Taxes Feasible?*, cit..

109 Cfr. al riguardo S. SUPINO e B. VOLTAGGIO, *La povertà energetica in Italia: misure di contrasto e prospettive future*, in S. SUPINO e B. VOLTAGGIO (a cura di), *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 310-327.

di emissioni di gas serra. Si pensi, ad esempio, al settore zootecnico: secondo alcune ricerche<sup>110</sup> esso produrrebbe una rilevante quota di emissioni, derivanti principalmente dalla lavorazione e produzione di mangimi, dalla fermentazione enterica (processi digestivi) e dalla gestione delle deiezioni; per questa ragione, è facile attendersi un coinvolgimento del settore nei futuri programmi internazionali di riduzione delle emissioni; nel valutare l'impatto ambientale della zootecnia ed il ricorso agli strumenti economici o di mercato (quali la tassazione indiretta, le sovvenzioni mirate o i diritti di emissione negoziabili) a fini di politica ambientale non si può prescindere, tuttavia, dal considerare che l'allevamento animale rappresenta spesso l'unica fonte di reddito per le economie più povere, che sono poi quelle che subiscono le maggiori conseguenze negative dei cambiamenti climatici in atto; tale circostanza crea una potenziale conflitto – proprio del tipo di quelli descritti da Wood e Roelich nel loro *tensions triangle* – tra le misure di mitigazione concretamente applicabili ed il consumo di prodotti agricoli di origine animale; non si può non tenerne conto quando si discute dell'opportunità di adottare sistemi di gestione delle emissioni che siano vincolanti anche per il settore agricolo.

L'ulteriore passo verso una migliore gestione delle emissioni, in un'ottica di mitigazione globale, dovrebbe infine contemplare, ad avviso di chi scrive, una riforma coordinata dei sistemi tributari che stimoli l'autoconsumo collettivo di energia rinnovabile attraverso la previsione di incentivi alla costituzione di "comunità energetiche locali", e cioè di comunità di individui, imprese ed enti territoriali finalizzate alla condivisione dell'energia auto-prodotta mediante l'utilizzo di fonti rinnovabili<sup>111</sup>. In alcuni paesi si stanno sviluppando forme di cooperazione per lo sfruttamento dell'energia derivante da queste fonti che consentono l'autosufficienza locale e persino la vendita della produzione in eccesso. L'utilizzo della leva fiscale per incentivare queste forme di condivisione si inquadra

---

<sup>110</sup> Sul dibattito relativo all'impatto ambientale del settore zootecnico, cfr. G.M. CROVETTO e A. SANDRUCCI (a cura di), *Allevamento animale e riflessi ambientali*, Fondazione Iniziative Zooprofilattiche e Zootecniche, Brescia, marzo 2010; S. CODERONI e G. BONATI, *Le emissioni di gas serra della zootecnia: potenzialità di mitigazione e recupero di biogas*, «Agriregionieuropa», 6(21), giugno 2010.

<sup>111</sup> La condivisione di energia da fonti rinnovabili attraverso l'autoconsumo collettivo e la costituzione di comunità energetiche è stata disciplinata in Europa dalla Direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e dalla Direttiva UE 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, che abroga la precedente Direttiva 2009/72/CE sul mercato elettrico e modifica la Direttiva 2012/27/UE in materia di efficienza energetica. Nel testo della prima Direttiva (cfr. considerando n. 66) è stata sancita, in particolare, per la prima volta, la necessità di stabilire un quadro normativo che consentisse agli "autoconsumatori di energia rinnovabile" di produrre, utilizzare, immagazzinare e vendere energia elettrica senza incorrere in oneri sproporzionati. In Italia, in attesa del recepimento della Direttiva, con la conversione in legge del D.L. 162/2019 (*Milleproroghe 2020*) è stata avviata una sperimentazione che ne anticipa i tempi e prevede progetti pilota per l'attivazione dell'autoconsumo collettivo e per la costituzione delle cosiddette "comunità energetiche rinnovabili".

perfettamente, a mio avviso, in un sistema di tassazione ispirato ai principi del *Capabilities Approach*, in quanto presuppone il riconoscimento dell'energia come bene primario e fondamentale per la vita e per lo sviluppo sociale della persona<sup>112</sup>.

Queste considerazioni rappresentano ovviamente solo una prima rozza riflessione sulle riforme da realizzare per procedere verso la decarbonizzazione dell'economia globale. Ulteriori approfondimenti sarebbero necessari per trasformarla in una proposta di *policy* più matura, ma si tratta in ogni caso di questioni che meritano considerazione nel momento in cui si cerca di integrare il discorso delle misure di contrasto al cambiamento climatico con quello delle forme contemporanee di raggiungimento del benessere, ancora fortemente dipendenti dall'uso di energia derivata dai combustibili fossili.

---

112 In questo senso, v. già C. BLANCHET, *Commons-Based Renewable Energy in the Age of Climate Collapse*, in S. BLOEMEN e T. DE GROOT (a cura di), *Our Commons: Political Ideas for a New Europe*, Commons Network, Amsterdam, 2019, pp. 33-37, che in un recente saggio sulla giustizia climatica, come soluzione per realizzare una transizione energetica democratica ed equa, suggerisce di combinare il modello tedesco delle cooperative energetiche con l'inclusività delle aziende municipalizzate.