

INDICE

INTRODUZIONE.....	3	
CAPITOLO I		
FONDAMENTI DI DIRITTO AMBIENTALE		
PARTE PRIMA		
IL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO.....	14	
1. L'AFFERMAZIONE DELL'INTERESSE AMBIENTALE: <i>Premessa</i>	14	
2. IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE: <i>cenni</i> ..	19	
3. LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA	22	
4. INTERVENTI DI POLITICA EUROPEA.....	30	
5. IL RUOLO DEI PRINCIPI NELLA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA : IL DIRITTO AMBIENTALE COME DIRITTO PER PRINCIPI.....	32	
5.1.DIRITTO AMBIENTALE: IPOTESI RICOSTRUTTIVE.....	37	
6. IL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA".....	38	
PARTE SECONDA		
PRINCIPI INTERNI.....	46	
1. FONDAMENTI COSTITUZIONALI DELLA TUTELA AMBIENTALE : PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2001.....	46	
2.L'ISTITUZIONE DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE.....	49	
3. LA TUTELA AMBIENTALE DOPO LA RIFORMA DEL 2001.....	51	
4. RIPARTO DI COMPETENZE STATO-REGIONI: AMBIENTE COME MATERIA "TRASVERSALE".....	52	
CAPITOLO II		
I TRIBUTI AMBIENTALI : NASCITA, CARATTERISTICHE E RISVOLTI COSTITUZIONALI.		55
1.PREMESSA.....	55	
2.EXCURSUS STORICO.....	59	
3. GLI STRUMENTI ECONOMICI DELLA POLITICA AMBIENTALE :IN PARTICOLARE I TRIBUTI AMBIENTALI	62	
4. DEFINIZIONE DEI TRIBUTI AMBIENTALI IN SENSO STRETTO E DEI TRIBUTI CON FINALITÀ AMBIENTALE....	66	
5. IMPOSTE AMBIENTALI E COMPATIBILITÀ CON IL PRINCIPIO DI CAPACITÀ CONTRIBUTIVA	70	
6. SVANTAGGI E VANTAGGI DELLA TASSAZIONE AMBIENTALE.....	77	
7. LA TEORIA DEL DOPPIO DIVIDENDO E GLI EFFETTI DELLE IMPOSTE AMBIENTALI.....	79	
CAPITOLO III		
TUTELA AMBIENTALE : INCENTIVI E STRUMENTI ALTERNATIVI AI TRIBUTI AMBIENTALI.		85

1. AGEVOLAZIONI FISCALI : POSSIBILI APPLICAZIONI IN AMBITO AMBIENTALE.....	85
1.1 PROBLEMI DI COMPATIBILITA' CON GLI AIUTI DI STATO.....	89
2. LA CREAZIONE DI UN MERCATO DELL'INQUINAMENTO. I PERMESSI NEGOZIABILI E I CERTIFICATI VERDI.....	95
3. NELLE ENERGIE RINNOVABILI LA SALVAGUARDIA DEL PLANETA.....	103
4. GLI INCENTIVI ALLA PRODUZIONE DA FONTI DI ENERGIA RINNOVABILI.....	106
5. LE CAUZIONI: COME INCENTIVARE LA TUTELA AMBIENTALE NELLE CLASSI ECONOMICAMENTE PIU' DEBOLI.....	111
6. COMPATIBILITA' AMBIENTALE :VAS,VIA, AUTORIZZAZIONI PER LE IMPRESE.....	113
CAPITOLO IV	
IMPOSTE AMBIENTALI : IPOTESI APPLICATIVE IN ITALIA E IN EUROPA.....	119
1. LA FISCALITA' DELL'UNIONE EUROPEA.....	119
2. LE IMPOSTE AMBIENTALI E COMPATIBILITA' CON L'ARMONIZZAZIONE FISCALE E IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE.....	124
3. UNA TASSA PER L'ENERGIA PULITA : LA CARBON TAX. NASCITA E TRATTI CARATTERIZZANTI.....	136
4. ALCUNE FATTISPECIE CONCRETE DELL'IMPOSIZIONE AMBIENTALE NELL'ESPERIENZA ITALIANA ED EUROPEA.....	143
5. SEGUE:ALCUNE FATTISPECIE INTERNAZIONALI.....	167
CONCLUSIONE.....	177
BIBLIOGRAFIA.....	187
SITOGRAFIA.....	196

INTRODUZIONE

Fin dall'antichità l'uomo ha interagito con l'ambiente esterno che lo circondava, spesso in armonia con esso, altre volte, modificandolo fino a danneggiarlo sempre di più. Ancora oggi la crescita della popolazione, l'industrializzazione e l'azione umana incidono, talora anche in maniera irreversibile sullo spazio esterno che ci circonda e su cui viviamo.

Eppure l'uomo vive e dovrà continuare a vivere su questo pianeta. Con il passare del tempo si è sempre più avvertita la necessità di preoccuparsi dell'incidenza dell'agire umano sull'ambiente esterno, sul paesaggio, sull'ecosistema, portando la giurisprudenza e la dottrina ad interessarsi della tutela ambientale.

Data la rilevanza che tale materia ha assunto negli ultimi tempi, con questo lavoro si vuole affrontare principalmente la tematica della politica ambientale sotto l'aspetto degli strumenti più adeguati a risolvere le problematiche attinenti, con una particolare attenzione alla politica fiscale, da cui attingere gli strumenti più validi al nostro scopo, realizzando uno stretto collegamento tra politica economica, ambientale e fiscale.

Per effettuare l'analisi della politica ambientale, in particolare fiscale, attuata dai vari Paesi del mondo, è necessario prima esaminare il sorgere dell'interesse ambientale e poi del diritto ambientale, attraverso i vari dibattiti che ci sono stati in materia. In particolare ci si sofferma sulle opinioni del Giannini che aveva una visione non unitaria dell'ambiente e di quella di coloro che al contrario cercavano di attribuire una connotazione giuridica unitaria all'ambiente.

Vari sono stati i tentativi anche giurisprudenziali che hanno cercato di attribuire ad esso rilevanza giuridica, fino a quando non si è configurato finalmente il concetto di diritto ambientale, come l'insieme di quelle

norme rivolte in maniera più o meno diretta a disciplinare problematiche attinenti .

Nel procedere in questa analisi si deve effettuare una panoramica delle Conferenze e dei Trattati internazionali che hanno contribuito all'elaborazione giuridica dell'ambiente e all'affermazione della politica ambientale nei vari Paesi.

I primi problemi ambientali, infatti non potevano esaurirsi a livello nazionale, avendo ad oggetto tematiche di comune interesse per gli Stati. Inizialmente gli approcci in materia erano settoriali, poi nel 1972, con la Conferenza organizzata dall'ONU a Stoccolma, si afferma il diritto dell'uomo ad un ambiente che gli dia dignità e benessere e si impegnano gli Stati a collaborare per migliorarlo.

A questa seguirono molte altre Conferenze, come quella di Rio del 1992 e il Protocollo di Kyoto . Con quest'ultimo, ad esempio, si mirava alla riduzione dei gas serra. Si possono ricordare anche la Conferenza di Johannesburg e infine nel 2009 la Conferenza della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici.

Per molto tempo, in ambito internazionale la tassazione ambientale fu concepita come qualsiasi entrata pubblica che l'inquinatore pagasse per prevenire o ridurre l'inquinamento indipendentemente dalle distinzioni applicative nei vari Stati.

A tal fine, importante è stato il ruolo delle Istituzioni europee nell'affermazione dell'importanza della politica ambientale, attraverso le varie fasi e i vari trattati e programmi d'azione, che si sono susseguiti nel tempo attraverso i quali via, via, si è attribuito sempre maggiore importanza all'ambiente e all'individuazione degli strumenti più adeguati per garantirne la tutela.

Inizialmente i Trattati istitutivi non si occupavano direttamente della materia ambientale ma si faceva riferimento agli onnicomprensivi art (ex

art 94)114 del TFUE e (ex art.308) 352TFUE.

Negli anni '70 le Istituzioni europee cercarono di coordinare i programmi nazionali, in quanto, trasferendo la materia a livello europeo, si cercava di evitare che leggi diverse di vari Stati incidessero negativamente sulla concorrenza e in genere sulle libertà fondamentali.

Dopo la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente del 1972, la Comunità europea si rese conto della necessità di dar vita ad una politica europea dell'ambiente. Dal 1973 furono adottati sei programmi d'azione incentrati sulla tutela ambientale.

Si susseguirono varie modifiche relative alla materia ad opera dei vari Trattati .

Con l'Atto unico Europeo(1987) la tutela ambientale trovò il suo fondamento,venendo inserita nel trattato CE; inoltre si sancì, ad esempio, il principio della prevenzione e la lotta all'inquinamento.

Varie modifiche furono apportate dal trattato di Maastricht, di Amsterdam, fino ad arrivare al Trattato di Lisbona in cui si" impegna l'Unione ad uno sviluppo sostenibile dell'Europa basato su un elevato livello di tutela della qualità dell'ambiente."

L'UE ha contribuito all'elaborazione del concetto di tributo ambientale, si è preoccupata di dare delle direttive generali e dei principi a cui i vari Stati potevano fare riferimento nello svolgimento delle loro politiche ambientali.

A causa dell'unanimità richiesta per le decisioni in ambito fiscale si preferì sollecitare i singoli Stati ad adottare imposte ambientali, cercando di uniformare la legislazione ambientale europea a quella della Finlandia e della Svezia, che per prime attuarono delle riforme in tal senso.

Tra i vari interventi da menzionare, si può ricordare, ad esempio, la Comunicazione "imposte, tasse e tributi ambientali nel Mercato

Unico”, che ribadisce la competenza esclusiva degli Stati nell’introduzione di tributi ecologici e definisce il prelievo ecologico come quello la cui base imponibile comporti effetti negativi sull’ambiente.

Tanti, come si è accennato, sono stati i contributi che hanno permesso il configurarsi del diritto ambientale come è ora.

Il diritto ambientale, infatti, si connota, soprattutto, per un approccio per principi, che lo caratterizza, garantendo delle linee guida per l’azione del legislatore e del giudice .

Tra i vari principi che si affermano in ambito europeo relativi alla tutela ambientale, ci si deve soffermare su quello di prevenzione, di precauzione, ma, soprattutto, in particolare, su quello del “ chi inquina paga”, in virtù del quale si vuole garantire che il soggetto che inquina sopporti i costi necessari per ridurre o prevenire o eliminare l’inquinamento.

Fondamentale è il ricorso a tali principi, in assenza dei quali si rischia di dar vita, cosa che tra l’altro è accaduta, ad una legislazione in materia ambientale che sia alluvionale e priva di coordinazione.

E proprio in virtù di tali principi e in particolare con “il chi inquina paga”, si è potuto garantire un fondamento legittimo alla politica ambientale e in particolare a quella fiscale.

Ad ogni modo l’UE ha lasciato liberi gli ordinamenti al loro interno nel rispetto dei principi europei, di adottare lo strumento fiscale più adatto alle proprie esigenze.

Proprio per garantire alla tutela ambientale un certo appiglio costituzionale, vari sono stati gli articoli a cui per lungo tempo la giurisprudenza italiana si è appellata, come l’articolo 9 che tutela il paesaggio e quindi anche l’ambiente, come l’art 32 che permetteva di dare una tutela all’ambiente attraverso il richiamo al diritto alla salute .

Si deve inoltre considerare l’iniziativa economica pubblica e privata ex

art 41 della Cost. che trova il suo limite in valori sociali, di uguaglianza e così via.

A tal fine un grosso passo avanti per la tutela ambientale ha avuto l'istituzione del Ministero dell'ambiente, ma è con la riforma del 2001 che l'ambiente fa il suo ingresso in Costituzione.

In particolare l'art 117 della Costituzione secondo comma lettera s classifica la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra le materie a legislazione esclusiva statale, mentre nella legislazione concorrente troviamo la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Tuttavia in questo modo, si è posto il problema della configurazione dell'ambiente come materia "trasversale" o meno.

Gli strumenti che si sono cercati per garantire tutela all'ambiente sono svariati.

Principale strumento è proprio quello fiscale, la cui applicazione in ambito ambientale risale a Pigou.

Ci furono anche altri autori che si appellarono allo strumento tributario come rimedio alle diseconomie esterne.

Gli economisti hanno cercato infatti di coordinare l'economia e la politica fiscale, ritenendo che lo strumento fiscale sia quello più adeguato per internalizzare i costi dell'inquinamento e per spingere a comportamenti meno inquinanti.

Di fronte ad uno sfruttamento eccessivo di una risorsa ambientale, infatti, lo Stato può intervenire con la tassazione, facendo aumentare il prezzo d'uso della risorsa stessa, inducendo a un consumo più rispettoso dell'ambiente e spingendo a produzioni più eco-compatibili.

Le tasse ambientali vengono considerate come "strumenti economici" a cui lo Stato ricorre per proteggere il livello socialmente ottimale o accettabile di inquinamento. Tali forme di intervento sono richieste dall'incapacità dei mercati di prendere in considerazione le esternalità,

intese come l'insieme dei benefici e danni ricadenti su terzi da attività poste in essere dagli attori economici e di attribuire un costo al livello socialmente ottimale o accettabile di inquinamento .

Lo strumento della fiscalità ecologica viene adoperato proprio a tal fine. Con essa si vuole indicare quel complesso di tributi il cui presupposto è identificato in eventi o comportamenti a rilevanza ambientale e che hanno come scopo o effetto il miglioramento della qualità ambientale. Vengono così ricompresi un insieme di misure molto diverse tra loro, come esenzioni , detrazioni , agevolazioni , tasse e tariffe, misure impositive di tipo diretto o indiretto, realizzate per coprire i costi di servizi ambientali o per finanziare la spesa pubblica nel campo ambientale, per modificare il comportamento dei contribuenti attraverso un effetto incentivante, o addirittura realizzate con il mero scopo principale di raccogliere dei proventi. Di questo genus più ampio fanno parte anche le imposte ambientali, cioè quei tributi la cui base imponibile è costituita da una unità fisica che ha un provato e specifico impatto negativo sull'ambiente.

Proprio considerato il fatto che i tributi possono conseguire altri fini (cd. extrafiscali) oltre a quelli propriamente di gettito, tra i quali può rientrare anche quello ambientale, fa sì che con i tributi si cerchi di introdurre uno spiraglio di tutela all'ambiente.

In realtà però col tempo si iniziano ad affermare dei tributi che non hanno solo come fine , ma proprio come presupposto l'ambiente, cioè i tributi ambientali in senso stretto.

A tal punto sorge il problema della compatibilità della tassazione ambientale con il principio di capacità contributiva, data la difficoltà di conciliare con tale principio la problematica valutazione economica della capacità inquinante.

Vari sono tuttavia i vantaggi così come gli svantaggi della tassazione

ambientale .

Con essi si può spingere a comportamenti meno inquinanti, si possono stimolare la ricerca e l'investimento in fonti di energia rinnovabili, si permette di internalizzare i costi dell'inquinamento, ma d'altro canto, la tassazione ambientale può incidere sulla concorrenza, sulle classi più deboli economicamente e così via.

Con i tributi, inoltre, si possono generare vari effetti, ma, con attenta modulazione delle imposte, in particolare, si può garantire una riduzione del carico fiscale sui lavoratori e conseguente introduzione di tributi ambientali, dando vita al cd. "doppio dividendo".

Non si può però fare ricorso solo a questi strumenti per attuare una politica di tutela ambientale .

Molti infatti sono gli strumenti che si possono impiegare .

Si può, ad esempio, ricorrere ad agevolazioni fiscali, che permettano di incentivare comportamenti ecocompatibili, anche se può sorgere il problema della loro compatibilità con il divieto di aiuti di Stato.

Infatti, a causa della mancata coordinazione della definizione di agevolazioni interne e di quella di aiuti di Stato, spesso misure agevolative compatibili con le Costituzioni e ordinamenti interni degli Stati membri, contraddicono al divieto di aiuti di Stato, posto dall'UE a salvaguardia della concorrenza.

Tuttavia non si deve dimenticare che esistono anche delle deroghe al divieto di aiuti di Stato.

Inoltre la Commissione ha cercato di conciliare alcune misure agevolative in ambito ambientale purché necessarie al perseguimento degli scopi ecologici.

La Commissione, infatti, verifica quali aiuti di Stato siano necessari per la tutela ambientale, lo sviluppo sostenibile senza produrre effetti sproporzionati sulla concorrenza e sulla crescita economica.

In particolare essa deve controllare che gli aiuti di Stato, generino un livello di tutela ambientale più elevato di quanto possibile in assenza di aiuti, compensandosi in tal modo gli effetti negativi e quelli positivi, in quanto essi non impediscano l'internalizzazione dei costi e non incidano negativamente sulla concorrenza.

In questa problematica si deve fare, anche, un accenno ai tributi di scopo, in quanto è necessario che essi non ostacolino la concorrenza e non configurino una violazione al divieto di aiuti di Stato.

Ma gli Stati Uniti e l'Italia, che ad essi in parte si è adeguata, hanno ideato strumenti alternativi costituendo, un vero e proprio mercato di diritti di inquinamento i primi e certificati verdi e bianchi commerciabili, la seconda.

Anche le imprese sono tenute a sottostare ad una serie di adempimenti e autorizzazioni per garantire il loro rispetto della tutela ambientale e considerare l'impatto che determinate opere e progetti possono avere sul territorio, come la VIA, la VAS e l'AIA.

Dopo aver esaminato i tratti caratterizzanti del tributo ambientale, si può evidenziare la possibilità di un suo impiego anche nell'ambito della politica fiscale dell'Unione, come strumento volto al perseguimento della crescita economica (obiettivo dell'UE).

In realtà a livello europeo non esiste un vero e proprio "ordinamento fiscale europeo", cioè un insieme organico di tributi sovrapposti a quelli degli Stati membri, scaturenti da una piena competenza fiscale dell'UE.

Le Istituzioni europee non hanno competenze fiscali idonee a permettere loro di creare tributi, definirne gli elementi essenziali ed occuparsi della loro riscossione.

L'UE è infatti caratterizzata da una fiscalità derivata.

Non c'è una fiscalità propria dell'UE, in quanto le Istituzioni si occupano del coordinamento e della regolamentazione delle politiche fiscali degli

Stati membri.

Pertanto quando si parla di fiscalità europea si deve intendere una serie di principi volti ad incidere sulla struttura e sull'evoluzione delle fiscalità nazionali dei singoli Stati membri per portare a termine gli obiettivi della costruzione europea, non un ordinamento fiscale vero e proprio, che qualifichi la "Costituzione economica", cioè l'insieme dei principi che regolano il mercato e le attività economiche, per l'unità del mercato ed il rispetto delle libertà di circolazione, nelle sue diverse estrinsecazioni, in un sistema di libera concorrenza.

Il potere impositivo è un elemento essenziale della sovranità degli Stati a cui non intendono rinunciare, ciò si può evincere infatti anche dalla regola dell'unanimità prevista per le decisioni del Consiglio in materia fiscale. Proprio per realizzare lo sviluppo armonioso delle attività economiche dell'UE, si vuole realizzare un mercato comune, in cui non ci siano ostacoli alla libera circolazione tra gli Stati e ravvicinare le politiche economiche degli Stati.

Proprio per conseguire tali obiettivi l'UE vuole garantire agli Stati un sistema di finanza pubblica interno efficiente, infatti in mancanza di "finanze pubbliche sane" non si potrebbero realizzare gli obiettivi di politica economica e monetaria.

Gli Stati possono infatti decidere le loro priorità di spesa e individuare le imposte per finanziarle, sempre nel rispetto del mercato unico e delle libertà di circolazione.

Spesso però è difficile conciliare la politica fiscale degli Stati con la necessità di rispettare il principio di non discriminazione e armonizzare le legislazioni nazionali.

Molti sono stati i necessari interventi della Corte di giustizia, perchè gli Stati dell'UE rispettassero il divieto di non discriminazione, strettamente collegato con le quattro libertà.

A tal proposito particolare rilevanza per l'armonizzazione fiscale è il caso delle accise, che sono importanti sia per il gettito sia per i consumi. E' pure necessario prendere in considerazione il principio di non discriminazione, che comporta che casi uguali ricevono lo stesso trattamento e casi diversi non devono essere soggetti alla medesima disciplina, rilevante in ambito fiscale e quindi anche in ambito ambientale.⁶

Il principio di non discriminazione sancito dall'art 12 Trattato CE (attuale art 18 del TFUE), è un principio generale che trova applicazione solo in mancanza di altre disposizioni che disciplinano in modo specifico il mercato comune.

Viene impiegato per rimuovere le discriminazioni fiscali sul piano soggettivo.

Esso si è affermato come corollario del principio di uguaglianza.

Come si è accennato inoltre, la diversità di interessi tutelati può portare al fatto che una norma europea di coordinamento sia in contrasto con il principio di uguaglianza dell'ordinamento interno, oppure scelte fiscali siano in contrasto con il sistema o che un divieto assoluto europeo limiti, in quanto incompatibili con il mercato, istituti di diritto interno.

In tali circostanze è necessario verificare se, in relazione alla lesione di un principio fondamentale costituzionale, la tutela europea sia sufficiente oppure lo Stato dovrà invocare tale principio come controlimiti alla disposizione europea, per applicare il diritto interno.

Varie sono state le sentenze della Corte di Giustizia relative al principio di non discriminazione.

Gli Stati d'altro canto, in particolare viene fatto l'esempio di alcune Regioni italiane, nell'applicazione dei tributi ambientali devono preoccuparsi e tener conto della loro compatibilità con i principi di

armonizzazione fiscale, di non discriminazione ecc. europei, per non frapporre degli ostacoli ulteriori alla concorrenza ed alle quattro libertà fondamentali di circolazione.

Si conclude la trattazione con una panoramica delle varie fattispecie concrete tributarie, applicate in Italia e nei vari Paesi europei, con particolare riguardo nei confronti della carbon tax.

Opportunamente si cerca, infine, di delineare, anche, alcune fattispecie particolari e gli impegni che tutti i Paesi del mondo cercano di approntare per difendere l'ambiente, nonostante l'interesse che li connota per il loro sviluppo economico, considerando anche il colosso cinese.

Con questa trattazione, insomma, si cerca di mostrare come, anche se con difficoltà e attraverso i sia pure timidi interventi, almeno inizialmente, lungo è stato e lo è ancora, il cammino che gli Stati devono affrontare, per poter garantire, che anche le generazioni future potranno godere dell'enorme ricchezza che noi possediamo, cioè la nostra terra.

CAPITOLO I

FONDAMENTI DI DIRITTO AMBIENTALE

PARTE PRIMA

IL DIRITTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

1. L’AFFERMAZIONE DELL’INTERESSE AMBIENTALE: Premessa

Prima di procedere alla trattazione degli aspetti propriamente fiscali della tutela ambientale, si deve accennare al lungo e dibattuto percorso che ha portato prima all’affermazione dell’interesse ambientale e poi al suo affermarsi come diritto.

La nascita dell’interesse all’ambiente non si differenzia molto da quella degli altri interessi tutelati giuridicamente. Innovazioni, nuovi bisogni hanno portato all’affermazione di nuove situazioni giuridiche degne di tutela. Si parla di interesse giuridicamente rilevante quando se ne può dare una tutela giuridica; esso diventa poi una situazione giuridica soggettiva quando la sua tutela diventa doverosa e si può individuare un soggetto o un’organizzazione che ne garantisca la soddisfazione.¹

Quanto più alto è il tasso di democrazia in un ordinamento, tanto più si moltiplicano i diritti. Questa “moltiplicazione dei diritti”² “pone il problema della necessità di doverli soddisfare, che comporta consumo di risorse e inevitabile danno all’ambiente e agli interessi delle generazioni future che bisogna salvaguardare con uno stile di vita più sobrio.

Il Giannini rileva che la tutela dell’ambiente da semplice valore è

¹ Sul punto cfr. G. Rossi, *Diritto amministrativo*, Milano, 2005, p.67 ss.

² Cfr. sul punto G. Rossi, *La moltiplicazione dei diritti*, relazione al convegno su “Diritti della persona all’alba del terzo millennio”, Università La Sapienza, Roma 22 giugno 2007, disponibile sul sito www.astrid-online.it

diventato un nuovo interesse giuridicamente rilevante proprio perché, mentre “in precedenti periodi c’è stato un equilibrio tra il fatto creativo e il fatto distruttivo dell’uomo....., oggi questo equilibrio si è rotto e prevale l’elemento negativo : le forze distruttive sono maggiori delle forze costruttive”.³

L’industrializzazione, la sovrapproduzione, l’incremento della popolazione pongono il problema della loro compatibilità con le sorti del pianeta. A tal proposito possiamo ricordare che nel 1972 il System Dynamics Group del Massachusetts Institute of Technology nel “rapporto Meadows”, riguardante l’incidenza dell’attività umana sul pianeta, per la prima volta evidenziò la necessità che l’uomo sulla Terra frenasse le sue possibilità e il suo progresso economico e tecnologico.

L’interesse all’ambiente a differenza degli altri interessi,che,di solito, si affiancano agli altri⁴, si interseca con altri interessi con carattere di antagonismo, impedendo la massimizzazione della loro soddisfazione.

Caratterizza altresì l’interesse ambientale il fatto che l’effetto distruttivo di un’azione inquinante si estende al di là del territorio in cui si è realizzata e proprio per questo o per difficoltà di controllare i fenomeni o perchè si cerca di far sì che altri ne sopportino le conseguenze negative(ad esempio le immissioni inquinanti nell’aria trasportate dal vento per chilometri)si genera quella che è definita la “sindrome di Nimby”.⁵

Essa riguarda il problema della localizzazione delle infrastrutture o delle attività con conseguenze sull’ambiente .⁶

³ Cfr. M.S. Giannini ,Diritto dell’ambiente e del patrimonio naturale e culturale ,in Riv. Trim. Dir. Pubb , 1971, p.1125.

⁴ Ci riferiamo ad esempio alla assistenza sanitaria e all’istruzione.

⁵ Acronimo inglese di “Not in my back yard”,cioè non nel mio giardino.

⁶ Cfr. G. Rossi,Diritto dell’ambiente ,Torino, 2008,p .6 .

Problematica è anche la difficoltà di individuare e prevedere i fenomeni inquinanti e la loro estensione non solo spaziale, ma anche temporale, non potendone infatti determinare con certezza la durata .

Proprie queste sue particolarità fanno sì che diventa difficile dare alla materia ambientale una regolamentazione giuridica adeguata, tenendo conto anche della difficoltà di individuare una definizione precisa del concetto di “ambiente”. Molte sono state le controversie e i conflitti ideologici a tale proposito.

Il Giannini infatti, sosteneva che l’ambiente non fosse una nozione giuridica, ma al contrario una somma di una pluralità di profili giuridicamente rilevanti.

Egli sosteneva⁷ che l’ambiente fosse un concetto frazionato, confermato dalla disciplina settoriale delle questioni ambientali.

Giannini ⁸ diceva che l’ambiente poteva essere costituito: dalla tutela dei beni paesaggistici , culturali(in altre parole in senso naturalistico);dagli aspetti attinenti all’inquinamento dovuto all’azione aggressiva dell’uomo(es. sanità,igiene,difesa delle risorse idriche ed ecc.),con necessità di un’azione preventiva e repressiva;dall’ attività urbanistica, cioè l’ambiente è oggetto di un’attività amministrativa di pianificazione territoriale. ⁹

Dobbiamo al contrario riportare la posizione delle correnti più

⁷ Cfr. M.S. Giannini , “Ambiente : saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”,in “Riv. trim. dir. pubbl.”,1973,p.1 ss.

⁸ Cfr. per riflessioni analoghe, sul punto M. Prieur,Droit de l’ environnement, Dalloz ,1984,p.2,il quale ha qualificato l’ambiente come una “nozione camaleonte”,cioè essa poteva essere intesa in due significati: uno secondo gli ecologisti come un’insieme di dati ed equilibri di forze concomitanti che condizionano la vita di un gruppo biologico;l’altro di stampo urbanistico e architettonico che lo vede come “ la zona di contatto tra uno spazio costruito e il contesto (naturale o artificiale)in cui si colloca.”

⁹ Cfr. sul punto B. Caravita ,Diritto dell’ambiente,Bologna,2005,p.19 ss.

ambientaliste, che cercavano di dare all'ambiente un'unitarietà giuridica.

Alcuni autori, infatti, affermavano la nozione di ambiente come momento di unificazione di finalità e delle discipline relative all'urbanistica, ai beni ambientali, riserve e parchi e le opere pubbliche, la navigazione, la tutela degli inquinamenti¹⁰.

Altri ancora considerano l'ambiente con riguardo alle "utilità sottese", guardando quindi alle energie e le risorse naturali riproducibili e non, le risorse culturali e l'habitat in cui l'uomo vive e opera.¹¹

Si è cercato di ricercare attraverso pluralità di nozioni e il ruolo anche della giurisprudenza di garantire l'unitarietà al concetto di ambiente, come "interesse pubblico della collettività nazionale" e come "diritto soggettivo all'ambiente". Tuttavia anche tale concezione è stata oggetto di critica dovuta al fatto che non precisava con chiarezza in base a quale titolo il singolo possa rivendicare una tutela e quale sia il bene garantito.

L'ambiente in realtà lo troviamo in molte legislazioni¹², anche se in realtà manca una vera e propria rilevanza della necessità di tutela diretta dell'ambiente. Solo con l'aumento quantitativo dell'inquinamento e la maggiore sensibilità al problema ambientale e la nascita di forze politiche (i "Verdi") e con l'istituzione del Ministero dell'ambiente del 1986, l'ambiente diventa una nozione giuridica.¹³

¹⁰ Cfr. E. Capaccioli, F. Dal Piaz, Ambiente (tutela del l'), in Noviss. dig. it., appendice I, Torino, 1980, p. 257 ss.; A. Predieri, Paesaggio, in Enc. dir., 1981, p. 503.

¹¹ Cfr. V. A. Albamonte, Danni all'ambiente e responsabilità civile, Padova 1989, p. 8 ss.

¹² Ad esempio possiamo ricordare la legge del 1 giugno del 1939 n. 1089, sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico. Tuttavia viene considerato legato ancora alla cultura e all'arte.

¹³ Infatti con il Ministero dell'ambiente si è riusciti a trovare i nessi tra le varie componenti dell'ambiente, permettendo di formulare una nozione di "insieme" e una tutela diretta all'ambiente in tutti i suoi tratti caratterizzanti. Esso adottava provvedimenti cautelari, riconosceva associazioni ambientaliste, istituti giuridici

La creazione di un centro di riferimento istituzionale con competenze, doveri, risorse finanziarie relative all'ambiente porta finalmente, all'affermazione che l'ambiente è una materia .

Sarà soprattutto la giurisprudenza che individuando situazioni giuridiche soggettive ha affermato l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente.

14

Volendo a tal punto dare una definizione di diritto ambientale, possiamo considerarlo come l'insieme di quelle norme rivolte in maniera più o meno diretta a disciplinare problematiche attinenti all'ambiente. ¹⁵

Si è riportato questo ampio dibattito a proposito della nozione di ambiente, in quanto si vuole far capire la difficoltà di dare una connotazione più precisa dell'ambiente e quindi coglierne i danni derivanti dall'azione umana, in modo da poter intervenire con maggiore cognizione di causa, con tributi e altri strumenti idonei per rimediare, prevenire, internalizzare i costi derivanti dall'azione umana e per determinare più attentamente le competenze degli organi pubblici che se ne devono occupare.

Per quanto riguarda l'Italia, con la riforma del 2001 l'ambiente assurge a valore costituzionale.

Ma ruolo fondamentale, tuttavia, nell'affermazione di una disciplina giuridica relativa all'ambiente l'hanno avuta i Trattati e le Convenzioni internazionali, che esprimono principi e valori e indicano finalità da perseguire, mostrando la necessità anche di una disciplina sovranazionale

quali l'informazione ambientale e la programmazione ambientale ed ecc.

¹⁴ Cfr. sul punto G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino 2008, p.17ss. L'autore rileva che la giurisprudenza per sostenere un diritto al risarcimento danni, deve presupporre un rapporto tra un soggetto e una res e ciò postulava quindi l'esistenza dell'ambiente in quanto res materiale e quindi un diritto soggettivo.

¹⁵ Cfr. sul punto D. Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Jovene editore, 2003, p. 1 ss.

in molti punti della materia.

2. IL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE: cenni.

I primi problemi ambientali che si affrontarono non potevano esaurirsi, infatti, a livello nazionale, in quanto avevano ad oggetto tematiche di interesse comune a più Stati.¹⁶

Già nel 1727 l'Austria e la Svizzera si accordarono per la costruzione di una diga; nel 1902 ci fu la Convenzione di Parigi sugli uccelli utili all'agricoltura e infine la decisione arbitrale del caso Fonderia di Trail del 1941 tra Stati Uniti e Canada. Essa in particolare riguardava i danni generati dai fumi della fonderia canadese Smelter sui raccolti dei contadini statunitensi. Lo ricordiamo perché portò all'affermazione di un principio coincidente oggi con il diritto consuetudinario, in virtù del quale nessuno Stato poteva utilizzare il suo territorio in modo da danneggiare quello degli altri Stati.¹⁷

Tra le motivazioni che hanno spinto a una regolamentazione internazionale, dobbiamo considerare anche la necessità degli Stati di bilanciare la tutela ambientale con la concorrenza economica internazionale, mediando anche il conflitto di interessi tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo.¹⁸

Inizialmente gli approcci in materia erano per lo più settoriali e interstatali ma dalla Conferenza organizzata a Stoccolma dall'ONU del 1972 nella quale fu adottata la "Dichiarazione sull'ambiente umano", si afferma il diritto fondamentale dell'uomo ad un ambiente che gli dia

¹⁶ Ad esempio possiamo ricordare i problemi degli uccelli migratori, dei fiumi, laghi e mari che possono coinvolgere più Stati, dando vita a regolamentazioni internazionali.

¹⁷ Cfr. U.N. Reports of International Arbitral Awards, III, 1941, p.1965 ss.

¹⁸ Cfr. sul punto B. Caravita, Diritto dell'ambiente, Bologna, 2005, p. 61 ss.

dignità e benessere, impegnando gli Stati non solo a evitare nella gestione delle loro risorse di danneggiare i territori degli altri Stati, ma anche a collaborare nel migliorare l'ambiente, salvandolo per le generazioni future.¹⁹

Possiamo anche accennare al “Rapporto Brundtland” del 1987, che introduce il concetto di “sviluppo sostenibile”, cioè volto a soddisfare i bisogni del presente senza pregiudicare le generazioni future, incitando a bilanciare la tutela ambientale e la necessità di sviluppo.

Tali enunciazioni vennero riprese ma accentuandone il profilo sociale dalla “Dichiarazione su ambiente e sviluppo “ e il Programma d'azione definito “Agenda 21”, approvati dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNCED), (definita” Vertice della Terra”), a Rio de Janeiro nel 1992.

Furono enunciati 27 principi relativi alla tutela dell'ambiente (tra cui il principio “chi inquina paga”) e gli Stati in proporzione alla loro ricchezza dovevano impegnarsi e nell'arresto del degrado ambientale e nella riduzione della povertà, con una più equa redistribuzione delle risorse, necessari per realizzare lo sviluppo sostenibile (principio 5 e 7 ed ecc.).

Tra gli impegni presi vi era quello che entro il 2002 si doveva azzerare il tasso di crescita delle emissioni inquinanti; esse in realtà sono aumentate di circa il 10 %; venne anche previsto lo stanziamento di 600 miliardi di dollari all'anno per il sostegno dell'ambiente nei Paesi poveri; nel 2001 gli aiuti sono stati solo di gran lunga inferiori. In realtà, inoltre, tale Dichiarazione non ha un contenuto giuridicamente vincolante, lasciando perciò agli Stati la sua osservanza.²⁰

Alla Conferenza di Rio seguì, nel 1997, il Trattato sulla riduzione dei gas

¹⁹ Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino 2008., p. 31 ss.

²⁰ L. Savasta Fiore, *”Economia Politica*.2010,p.559 ss.

responsabili dell'effetto serra“, sottoscritto a Kyoto (Giappone), perciò definito Protocollo di Kyoto, che ha mirato alla riduzione delle emissioni di gas serra che rischiano di far salire il livello degli oceani, avanzare i deserti, intensificare gli uragani. A causa dell'instabilità economica e della mancata adesione all'accordo da parte di alcuni Stati, tra cui gli Stati Uniti nel 1997, esso non è riuscito a realizzare pienamente i suoi obiettivi. Per attuarlo occorrerebbero costi eccessivi, che alcuni ritengono che sarebbe meglio impiegare in progetti di ricerca per la tutela dell'ambiente e di aiuto ai Paesi poveri.

Non possiamo poi tralasciare per quanto attiene alla tutela delle specie e delle aree particolarmente protette, la Convenzione di Washington del 1946 sulla caccia alle balene e la Convenzione di Ramsar del 1971 sulle zone umide di importanza internazionale.²¹

Nel 2002 si tenne una Conferenza dell'ONU sull'ambiente a Johannesburg, che deluse gli ambientalisti perché non c'erano impegni giuridicamente vincolanti, anche se fu ribadito il proposito di dimezzare il numero di persone senza acqua potabile entro il 2015 e di mettere al bando i pesticidi pericolosi entro il 2020, anche se non erano previsti sanzioni per i Paesi inadempienti²².

Nel 2002 la Comunità europea ha approvato, però, il Protocollo di Kyoto e l'intenzione della Russia di ratificarlo è stata accolta con entusiasmo dal mondo. (Nel 2004 con la ratifica della Russia esso è entrato in vigore).

Varie sono state le Conferenze internazionali negli anni successivi, tra cui ricordiamo la Conferenza svoltasi in Danimarca nel dicembre 2009, avendo per oggetto il tema dei cambiamenti climatici e la riduzione delle

²¹ La Convenzione è stata ratificata dall'Italia nel 1976, sulla base della quale ha individuato 47 zone umide di importanza internazionale tra il 1977 e il 1993

²² L. Savasta Fiore, "Economia Politica, 2010, p.558 ss.

emissioni di anidride carbonica. Si è conclusa a Copenaghen la Conferenza della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (*United Nations Framework Convention on Climate Change* – UNFCCC) che doveva portare a compimento il processo già avviato, la cosiddetta “Roadmap di Bali”, con l’obiettivo di definire un accordo mondiale onnicomprensivo sui cambiamenti climatici per il periodo successivo al 2012 (quando termina il primo periodo di impegni del Protocollo di Kyoto), basandosi sui “pilastri” già delineati nel Piano di Azione di Bali (*Bali Action Plan* – BAP)²³.

3. LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA

Nei paragrafi precedenti ci si è soffermati sul percorso di affermazione dell’ambiente come interesse e diritto e sul ruolo che in questo cammino hanno avuto le varie Conferenze internazionali, ma adesso è necessario procedere ad un excursus storico delle iniziative e degli interventi europei che hanno contribuito all’affermazione di una politica ambientale.

Fondamentale, infatti, è stato nell’affermazione di una politica ambientale, il ruolo delle Istituzioni comunitarie e dei vari trattati che si sono susseguiti nel corso degli anni e che hanno contribuito a quello che è l’attuale stato della disciplina della tutela ambientale.

I trattati istitutivi non si sono occupati direttamente della tutela ambientale. Infatti nell’originario trattato CE in materia ambientale ci si doveva appellare agli onnicomprensivi art 94(114 del Trattato sul

²³ Cfr. sul punto la Conferenza mondiale sui cambiamenti climatici dicembre 2009, Copenaghen (Danimarca)

funzionamento dell'Unione europea) e 308²⁴ (352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) del trattato stesso, i quali poi, prevedendo l'unanimità del Consiglio per deliberare sui progetti e le proposte del settore, frapponevano un ostacolo allo sviluppo della politica ambientale comunitaria. Agli inizi degli anni '60 con lo svilupparsi della tematica ambientale, però, la Comunità ha cercato di conciliare le esigenze della politica industriale con la tutela ambientale, attraverso un lavoro interpretativo, data la mancanza di una disposizione del trattato di Roma da porre a fondamento di quella politica.²⁵

Non si deve neanche trascurare il fatto che anche il trattato EURATOM²⁶ dedica il capitolo III alla protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori e dell'ambiente negli specifici settori dell'energia nucleare, del carbone e dell'acciaio (tra l'altro considerato un obiettivo dalla creazione della Comunità Europea). Le Istituzioni

²⁴ Questi articoli stabiliscono che è compito della Comunità armonizzare le politiche degli Stati membri e che le Istituzioni comunitarie dispongono del potere di intervenire, in vista del raggiungimento di uno degli scopi della Comunità, anche quando il Trattato non abbia previsto gli strumenti necessari, quindi in virtù di poteri impliciti. cfr. Giampaolo Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino 2008, p. 36 ss.

²⁵ Infatti alla firma del Trattato di Roma, non ancora si programmò una politica ambientale comune, ma solo nel 1972 con la Conferenza internazionale di Stoccolma sull'ambiente umano si avvertì l'esigenza di porre le basi di una politica comune ambientale. cfr. R. Alfano, "La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione Europea", Napoli, 2009, p. 27 ss.; D. Fernandez De Gatta Sanchez, *La politica ambientale comunitaria en el Tratado de la Unión Europea* en *Revista de estudios Europeo*, 1993, n. 6, p. 8.; L. Pineschi, *Tutela dell'ambiente e assistenza allo sviluppo dalla Conferenza di Stoccolma (1972), alla Conferenza di Rio (1992)*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993, p. 492.

²⁶ Ci riferiamo alla Comunità europea per l'energia atomica (CEEa). L'Euratom è stato istituito con il Trattato di Roma del 1957, per costituire un mercato comune dell'energia nucleare, coordinando le iniziative nel campo delle industrie nucleari a scopo pacifico. Nel 1967 i suoi organi si sono fusi con quelli della CEE e della CECA, nella prospettiva di un'unica comunità economica e politica.

comunitarie già agli inizi degli anni '70²⁷ si rendono conto della necessità di coordinare i programmi nazionali. Le prime due direttive concernevano l'inquinamento acustico e le emissioni inquinanti dei veicoli a vapore. Il trattato di Roma mirava al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini. Per far ciò, era necessario migliorare l'ambiente e garantire un'evoluzione delle condizioni di vita non eccessivamente divergenti da uno Stato membro all'altro.

Infatti, se gli Stati avessero emanato leggi nazionali divergenti, ciò avrebbe portato le imprese a non rispettare più le regole sulla concorrenza, dovendo esse fronteggiare costi più elevati in Paesi con normative più restrittive, accentuando così gli ostacoli alla libera circolazione.

Trasferendo la materia a livello europeo, si cerca di non circoscriverla entro ristretti ambiti geografici, favorendo al contrario, anche negoziati con diverse organizzazioni internazionali. Con la politica ambientale, l'UE può cercare di ridurre la disoccupazione, promuovere nuove tecnologie, incentivare il ricorso a fonti di energia alternative e curare lo sviluppo delle Regioni meno favorite, lasciando comunque la possibilità a ogni Stato membro di mantenere provvedimenti più incisivi degli altri Stati membri.

Dopo la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente avvenuta a Stoccolma nel 1972, la Comunità europea, nella riunione dei Capi di Stato e di governo a Parigi in quello stesso anno evidenziò l'importanza di creare una politica comunitaria dell'ambiente, invitando la Commissione ad elaborare una politica ecologica della Comunità.²⁸ Nel 1973 gli Stati

²⁷ L. Kramer, Manuale di diritto comunitario per l'ambiente, p.2 ss. L'autore sottolinea che la paternità dell'iniziativa di una politica ambientale della Comunità europea appartiene alla Commissione, che nel 1970, con un "Memorandum", ne manifestò l'esigenza al Consiglio.

²⁸ CFR. G. Rossi, Diritto dell'ambiente, Torino, 2008, p.36 ss., il quale consiglia di prendere in considerazione L. Kramer, per la genesi dei programmi d'azione comunitaria in materia ambientale, in cui l'Autore riferisce dell'acceso dibattito sulla

membri diedero vita al Primo Programma d'azione della Comunità europea in materia ambientale. Nel marzo dello stesso anno i rappresentanti dei governi degli Stati membri in seno al Consiglio, conclusero “l'accordo di informazione” con il quale stabilivano che la Commissione doveva essere informata di ogni progetto di disposizione legislativa, regolamentare o amministrativa che avesse ad oggetto la tutela ambientale.

Il primo Programma prevedeva la tutela dell'ambiente non solo naturale (flora, fauna, mare ecc) ma anche di quello creato dall'uomo, come aree urbane, patrimonio architettonico ecc. Esso prevedeva la protezione della salute umana, la riduzione ed eventuale soppressione dell'inquinamento e dei fattori nocivi, protezione della biosfera, mantenimento di un equilibrio biologico, gestione delle risorse non ridotta a sfruttamento irrazionale e nocivo per l'equilibrio ecologico, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro e così via²⁹. Ci si soffermava per lo più, sulle azioni riparatrici più che sulla “prevenzione”, su cui ci si soffermerà negli anni successivi.

Il secondo programma³⁰ si occupò anche dell'esaurimento delle risorse naturali (1977), ma è con il terzo programma d'azione³¹ che si ebbe il nuovo approccio “preventivo”, in base al quale i rischi dovevano essere previsti in anticipo attraverso una concertazione tra governi, industrie e

questione se la tematica ambientale dovesse essere affrontata a livello comunitario o tramite accordi intergovernativi ed il coordinamento delle politiche interne. Prevalse la soluzione favorevole all'introduzione di norme comunitarie sull'ambiente e le Istituzioni della Comunità diedero vita a un apposito Programma d'azione in materia ambientale.

²⁹ Cfr. V. Guizzi, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, ed. scientifica, Napoli, 2003, p. 820 ss.

³⁰ v. G.U.C.E. C 139 del 13.6.1977;

³¹ v. G.U.C.E. C 46 del 17.2.1983

pubblico(1983).Con il quarto programma ³² d'azione (1987) si aggiunse anche la necessità che la tutela ambientale fosse considerata un elemento fondamentale delle decisioni in ambito economico. Veniva adottato un approccio multisetoriale, volto ad evitare che la previsione di normative dedicate ad alcuni settori soltanto come ad esempio l'acqua, potesse in tal modo accrescere la pressione di altri settori ad es. il suolo. Era anche prevista l'intensificarsi della collaborazione con i paesi terzi. Il quinto programma ³³ d'azione evidenziò la necessità di non adoperare solo strumenti normativi, ma, al contrario,di responsabilizzare le imprese sulle conseguenze ambientali dei loro comportamenti. Cinque erano i settori principali di attenzione: industria,agricoltura,turismo,energia,trasporti. Nel 2000 la Commissione presentò il libro bianco³⁴ “sulla responsabilità per danni all'ambiente,” che si propose di realizzare in concreto il principio “ chi inquina paga “,prevedendo la responsabilità per i danni alle persone,alle cose e alle risorse naturali...”.Nel 2001 sempre la Commissione presentò “il libro verde³⁵”sulla politica integrata relativa ai prodotti” .

Nel 2002 il Parlamento e il Consiglio approvarono il Sesto Programma d'azione³⁶ con cui si proposero 4 obiettivi : impegno ad attuare il

³² v. G.U.C.E. C 328 del 7 .12. 1987

³³v. G.U.C.E .C 138 del 17.5.1993.Il Consiglio approvò il Quinto Programma il 15 dicembre 1992. E' significativo anche il titolo del Programma ;” Per uno sviluppo durevole e sostenibile “. Sul punto cfr. Guizzi, Manuale di diritto e politica dell'Unione europea,Napoli.,2003,p823 ss.

³⁴ I libri bianchi sono generalmente ,proposte di azione comunitaria.

³⁵ I libri verdi sono comunicazioni,prive di efficacia vincolante ,cui spesso ricorre la Comissione al fine di individuare le linee programmatiche di azioni per il futuro e per chiarire la propria posizione in ordine ad una determinata questione. Cfr . sul punto Diritto della finanza Pubblica Europea, a cura di L. Di Renzo e R. Perrone Capano,p.10 ss

³⁶ v. G.U.C.E. L 242 del 10.9 . 2009.

cambiamento climatico,azioni a favore della natura e della diversità biologica,ambiente e salute e qualità della vita,uso sostenibile delle risorse naturali e gestione sostenibile dei rifiuti. Poi individua anche gli “approcci strategici”,gli scopi principali e anche un monitoraggio e una valutazione dei risultati e così via.

Con l'Atto Unico Europeo³⁷ (art. 130) la tutela ambientale aveva già trovato il suo fondamento giuridico, con l'inserimento della protezione ambientale nel Trattato CE, considerata elemento importante della costruzione europea e del conseguimento del Mercato interno.

L'emendato trattato dedicava un intero titolo all'ambiente e con esso furono sanciti i principi dell'azione preventiva,della lotta contro le fonti di inquinamento,il principio del "chi inquina paga". Tale titolo ha subito successive modifiche da parte del TUE e del trattato di Amsterdam con il quale tra l' altro, non si è più considerata la salvaguardia ambientale come una componente delle altre politiche economica,industriale,agricola e sociale.

Fu previsto anche, per la prima volta il principio di sussidiarietà ,in virtù del quale le decisioni in ambito ambientale devono essere prese al livello di governo il più vicino possibile ai cittadini.

La giurisprudenza in quegli anni elaborò anche il concetto di “sviluppo sostenibile”(uno sviluppo che risponda alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze.).

³⁷ 14. Approvato dal Consiglio europeo , l'Atto Unico europeo entrò in vigore nel luglio del 1987. Frutto di una revisione dei Trattati di Roma, l'Atto fissava le norme per dare vita entro cinque anni (1992) ad un mercato unico caratterizzato dalle quattro fondamentali : libertà di circolazione delle merci, delle persone,dei servizi e dei capitali. Esso allargava il campo di intervento della Comunità ai problemi sociali,all'ambiente ed alla politica estera.

Purtroppo l'AUE lascia inalterata la regola dell'unanimità del Consiglio per le decisioni di politica ambientale, con la sola possibilità di una maggioranza qualificata nell'eventualità di una precisa volontà politica in tal senso. Si è anche previsto che le proposte della Commissione per il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri devono garantire un elevato livello di protezione in materia ambientale, cercando così, di evitare una regressione delle normative dei Paesi più avanzati e di garantire una armoniosa evoluzione della politica comunitaria in questo settore. Con il trattato di Maastricht³⁸(1992) si ha il pieno riconoscimento della politica ambientale. Il Trattato di Maastricht inserisce tra i fini della Comunità il compito di promuovere una “ crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l' ambiente “, indicando come strumenti per la sua realizzazione “la politica nel settore dell'ambiente e la “promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale”. Esso ha inoltre innovato la procedura decisionale per le misure ambientali, introducendo la procedura di cooperazione.³⁹ Il TdA ⁴⁰modifica ulteriormente gli art 174 e 175 .

Tra le principali novità si può ricordare la creazione del Fondo di

³⁸ Il trattato di Maastricht sull'Unione europea firmato nel 1992 è entrato in vigore nel 1993. Esso porta al passaggio dalla Comunità economica europea alla Comunità europea, introduce la cittadinanza europea e poneva l'obiettivo dell'instaurazione di un'Unione economica monetaria, grazie anche alla sostituzione della moneta nazionale con l'euro.

³⁹ La procedura di cooperazione implica che quando il Consiglio deve adottare un atto su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento, esso esprime una “posizione comune” a maggioranza qualificata. Il Parlamento ha tre mesi di tempo per approvarla e così il Consiglio adotta l'atto conforme alla posizione comune. Il Parlamento, al contrario può respingere la posizione comune o proporre emendamenti;

⁴⁰ Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre del 1997, ha portato determinate modifiche al Trattato dell'Unione europea, rinumerando tra l'altro gli articoli dei Trattati esistenti .Cfr.Giuseppe Tesaurò, Diritto Comunitario, Padova 2008.p.13 ss

Coesione (strumento finanziario con forti implicazioni in campo ambientale) e l'estensione della votazione a maggioranza qualificata e della procedura di codecisione⁴¹ per le decisioni in materia. Al TUE in più, sono allegati cinque Dichiarazioni in materia ambientale.

La strategia UE per uno sviluppo sostenibile del Consiglio europeo di Göteborg (2001 giugno) ha evidenziato e legittimato la necessità di promuovere l'economia, la coesione sociale senza peggiorare la qualità dell'ambiente. Con il sesto Programma europeo per l'ambiente si è cercato di stimolare il ruolo dei diversi livelli di governo per attuare la politica ambientale, suggerendo l'utilizzo di strumenti fiscali, economici e di mercato per modificare i comportamenti dannosi per l'ambiente.

L'art 3 del Trattato UE come modificato dal Trattato di Lisbona sancisce che "L'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato (...) su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente." L'art 11 del Trattato UE come modificato dal Trattato di Lisbona⁴² in più precisa che "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile". L'art 191 del TFUE primo comma specifica che "La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente
- protezione della salute umana

⁴¹ Con tale procedura si accentua il ruolo del Parlamento, in quanto se rifiuta la posizione comune del Consiglio questo può solo precisare la posizione ma se il Parlamento conferma il rigetto l'atto si considera rigettato. Sul punto per maggiori dettagli cfr. Giuseppe Tesaurò, *Diritto Comunitario*, Padova 2008, p.63 ss.

⁴² Il trattato di riforma è stato firmato a Lisbona nel 2007. Esso apporta delle modifiche al Trattato dell'Unione europea e al Trattato CE, che viene ridenominato "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea."

- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente .

4. INTERVENTI DI POLITICA EUROPEA

Certamente non possono essere tralasciati gli effetti derivanti da un'applicazione non armonizzata della politica ambientale, nei settori del diritto dell'UE quali quelli della concorrenza, del mercato unico e della politica tributaria.

Già nel 1992 la Commissione presentò un progetto di direttiva per introdurre in Europa un'imposta mista gravante sui consumi delle diverse fonti di energia e sulle emissioni di CO₂ degli impianti termici, cercando in tal modo di coordinare le politiche ambientali degli Stati membri.⁴³

Il progetto fallì, ma in questa direzione si può ricordare “il libro verde sull'energia” del 1994 della Commissione europea, nel quale si sottolineò l'importanza di una maggiore introduzione di tasse ambientali.

Nel 1997, con una comunicazione della Commissione, viene chiarita la possibilità per gli Stati membri di ricorrere ad imposte e tasse ambientali senza pregiudicare la normativa sul mercato interno.

La Commissione in relazione soprattutto alle esenzioni fiscali in materia ambientale come strumenti di incentivazione, sottolinea la necessità di un loro coordinamento con i principi di non discriminazione e di

⁴³ Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001,p.180ss,nel quale si ricorda che, proprio per realizzare tali fini, fu previsto di costituire a livello dell'Unione un comitato di vigilanza e controllo sulla corretta gestione dell'imposta e i suoi effetti.

proporzionalità.⁴⁴

Di fronte alla mancanza dell'unanimità necessaria per le decisioni in ambito fiscale, la Comunità europea sollecitò i singoli Stati ad adottare delle imposte ambientali, per realizzare gli obiettivi di sostenibilità della crescita economica.

La Finlandia e la Svezia furono i primi ad adottare delle riforme in tal senso, spingendo la Comunità, dopo il loro ingresso, ad uniformare la legislazione ambientale europea a quella di tali Stati.⁴⁵

Si deve menzionare anche la Comunicazione⁴⁶ "Imposte, tasse e tributi ambientali nel Mercato Unico", la quale conferma la competenza esclusiva degli Stati membri per l'introduzione di tributi ecologici e ha definito il prelievo ecologico come il prelievo la cui base imponibile comporti effetti chiaramente negativi sull'ambiente e ha evidenziato una serie di criteri da seguire come ad esempio quello di non impiegare il prelievo fiscale in modo da generare discriminazioni nei confronti dei prodotti degli altri Stati membri.

Volendo avvicinarsi di più ai nostri giorni, non si può non fare un accenno anche al Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati ai fini di politica ambientale e ad altri fini connessi, del 2007, particolarmente importante per la tassazione dell'energia. Esso infatti analizza diverse possibilità di revisione della direttiva del 2003 sulla tassazione dei prodotti energetici.

Si fa altresì riferimento anche alla necessità di cambiare l'imposizione fiscale, data la globalizzazione e l'invecchiamento della popolazione,

⁴⁴ Infatti si deve cercare di evitare discriminazioni tra prodotti nazionali e comunitari, in più garantendo una proporzionalità tra obiettivi ambientali ed incidenza sul piano economico.

⁴⁵ Essi infatti furono incorporati nella Comunità nel 1995.

⁴⁶ Cfr. Commissione, Comunicazione "Imposte, tasse e tributi ambientali nel Mercato Unico" del 29 gennaio del 1997.

spostandola dall'imposizione del capitale e del lavoro a quella dei consumi, specie sui consumi dannosi per l'ambiente.

Ovviamente per poter attuare il programma in tema di energia e riduzione dei gas serra, di produzione di energie rinnovabili e utilizzazioni di biocarburanti occorrerà reperire delle risorse da parte degli Stati, tassando i comportamenti ecologicamente dannosi, ma anche eliminando sovvenzioni inutili o anche dannose per l'ambiente.

Purtroppo misure veramente concrete non sono state attuate.

Con la presidenza della Svezia nel 2009 il Parlamento si è molto impegnato per realizzare con maggiore rigore una tassazione sul CO₂ in tutti i Paesi e stimolare ad una politica di tutela ambientale e di economia ecosostenibile, senza aggravare il carico fiscale dei contribuenti⁴⁷

5. IL RUOLO DEI PRINCIPI NELLA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA : IL DIRITTO AMBIENTALE COME DIRITTO PER PRINCIPI.

Nel corso dei paragrafi precedenti si è esaminato il lungo percorso che ha portato, grazie anche al contributo delle Istituzioni europee, all'affermazione del diritto ambientale. A questo punto si devono analizzare i tratti che caratterizzano, almeno nella situazione attuale, il diritto ambientale.

Nell'attuale fase di affermazione del diritto ambientale, infatti, in ambito europeo e internazionale emerge chiaramente l'approccio per principi che lo caratterizza, volto all'armonizzazione ed alla contestualizzazione dei molti oggetti e discipline che le norme ambientali

⁴⁷ Cfr. sul punto Roberta Alfano, *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione europea*, Napoli, 2009, p. 54 ss

per la loro interdisciplinarietà e trasversalità comprendono.

I cosiddetti “principi comunitari di gestione dell'ambiente” sono il frutto di una stratificazione di tecniche normative, di modalità di comportamento e di intervento comunitario in materia ambientale, non nascendo da semplici enunciazioni o dichiarazioni.

Tali principi, già presenti nei Programmi d'azione, sono stati inseriti nei trattati. Lo stesso Atto Unico (1986) ha individuato delle linee direttive che saranno poi considerate “i principi di gestione dell'ambiente”.

La Comunità mirava alla realizzazione di strumenti di intervento idonei ad essere applicati nei diversi ordinamenti nazionali, pur garantendo uno stretto controllo della Comunità stessa.

Tali principi costituiscono in un certo senso una sorta di sistema strutturante del diritto ambientale, caratterizzato, secondo alcuni autori, dalla centralità del criterio della “prevenzione” e da un ruolo ausiliario e integrativo del principio “chi inquina paga” e da quello “precauzionale”.⁴⁸ La tutela ambientale grazie al principio di prevenzione garantisce la possibilità di una tutela preventiva.

Ad una tutela ex post, infatti, ne subentra una ex ante, sulla base della consapevolezza ormai diffusa, anche a causa di avvenimenti catastrofici a cui la nostra umanità ha dovuto far fronte, della inevitabile irreversibilità dei danni causati all'ambiente (Cernobyl e le vicende americane degli incidenti petroliferi). Applicazioni⁴⁹ di tale principio si possono trovare, ad esempio nella tutela dagli inquinamenti, stabilendo dei limiti alle immissioni nocive (standard minimi di emissioni con conseguente

⁴⁸.D.Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, 2003, p.23 ss

⁴⁹ Cfr. A. Kiss, *Droit International de l'environnement*, Paris, 1989, p.73, il quale sostiene che il primo riferimento al principio di prevenzione potrebbe ricondursi ad una decisione della Corte arbitrale internazionale del 1941, relativa al noto caso della fonderia di Trail, che sancì la responsabilità degli Stati sugli effetti transfrontalieri dell'inquinamento.

blocco della circolazione di determinati autoveicoli) ,ampliando la protezione di alcune aree protette(es. zona marina di Porto Cesareo sulla costa ionica), o attraverso piani paesaggistici(con vincoli all'edilizia).

Il suddetto principio, affermato già da alcune direttive degli anni '70, ha caratterizzato l'azione europea sin dai primi programmi sulla materia.

Tuttavia nelle ipotesi di incertezza scientifica, l'unico approccio possibile è quello “precauzionale,⁵⁰ che garantisce un intervento in presenza di situazioni gravi e irreversibili.

Infatti, in assenza di certezze scientifiche (ad esempio danni sulla salute umana derivanti dal consumo di OGM⁵¹), nonostante l' impossibilità di applicare il principio preventivo, lo Stato non può esimersi da forme di intervento appropriate.

E' la società stessa che dovrà decidere se accettare il rischio derivante incidendo in tal modo sulle decisioni in materia.⁵²

Rispetto al principio”chi inquina paga “(in cui sono i danneggiati a dover provare il nesso di causalità tra il comportamento umano e il danno ambientale derivante),il principio “precauzionale” prevede, al contrario, l'onere della prova in capo ai produttori che saranno costretti a sospendere la loro attività per dimostrare in quel lasso di tempo che la

⁵⁰ Cfr. sul punto la Dichiarazione della terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord del 1990.

⁵¹ OGM (organismi geneticamente modificati),comportano il problema di stabilire la loro nocività o meno, che non è facile accertare con certezza.

Alcuni sostengono che il loro impiego possa permettere di aiutare specialmente i paesi del Terzo Mondo, in quanto in grado di semplificare le pratiche agronomiche e di dare maggiore resistenza nei confronti dei parassiti, garantendo inoltre cibi ricchi di vitamina a,come ad esempio il “golden rice”.Tuttavia altri al contrario ne mettono in evidenza i rischi, auspicandone un controllo maggiore prima del loro impiego. Infatti si fa notare che possono aumentare la resistenza di vegetali nocivi con la trasmissione dei pollini attraverso il vento e anche la sterilità di cui si servono i produttori di semi geneticamente modificati per costringere gli agricoltori a periodici acquisti.

⁵² B.Caravita, Diritto dell'ambiente ,Bologna ,2005,p.76 ss.

loro produzione non provochi danni.

Altro principio da considerare è quello “di sussidiarietà”, il quale formulato inizialmente proprio in materia ambientale, ora è un principio generale dell’azione comunitaria . Esso comporta che, solo nel caso in cui gli Stati non riescono a realizzare sufficientemente gli obiettivi previsti, l’UE intervenga. Infatti con tale principio si mira a realizzare delle azioni al livello territoriale più appropriato. In tal modo si garantisce agli Stati che l’UE interverrà solo se il suo intervento sia necessario.

Si può ricordare anche il “principio di prossimità”, enunciato nella direttiva 91/156/CEE, in virtù del quale si cerca di limitare il più possibile il movimento dei rifiuti, privilegiando che la raccolta, il trattamento e l’eliminazione dei rifiuti avvenga a livello locale.⁵³

Si devono menzionare anche il principio di proporzionalità che è un principio di portata generale, applicabile pertanto anche alla materia ambientale, secondo cui l’azione dell’UE non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi (art. 5 TUE);

il principio dello sviluppo sostenibile, secondo il quale l’obiettivo dello sviluppo deve essere realizzato in modo da non compromettere la qualità dell’ambiente e la disponibilità delle risorse naturali, la qualità della vita e le future possibilità di sviluppo tanto delle generazioni presenti quanto di quelle future.

In realtà l’unico approccio possibile è proprio quello per principi generali, che permetta di individuare delle linee guida nella produzione legislativa ambientale, anche a causa della difficoltà di incasellare le

⁵³ La giurisprudenza lo impiega sia in relazione a misure di polizia sanitaria come il caso della “mucca pazza”, sia riguardo la protezione della natura. Possiamo riguardare a proposito le sentenze del giudice comunitario relative al divieto di esportazione di bestiame dal Regno Unito, ad esempio la sentenza della Corte di Giustizia del 5 maggio del 1998.

nuove esigenze nelle categorie tradizionali. Infatti proprio la mancanza di linee guida nella suddetta materia ambientale può portare a un eccessivo numero di leggi tra di loro scollegate. Volendo analizzare i tratti caratterizzanti il diritto ambientale, c'è chi vi scorge, infatti, un approccio settoriale, una legislazione emergenziale e alluvionale e prevalentemente tecnica.

Il diritto ambientale si presenta come un diritto “empirico”, sviluppatosi cioè per reagire ad avvenimenti e fatti spesso tragici, di volta in volta verificatisi.

Possiamo ricordare l'incidente alla centrale nucleare di Cernobyl nel 1986, che influì in un certo senso ad accrescere i timori e le preoccupazioni, che incentivarono l'istituzionalizzazione del diritto ambientale in Italia con la creazione del Ministero dell'ambiente.

Si parla spesso anche dei così detti “fattori esogeni” del diritto ambientale, cioè elementi esterni all'abituale processo di formazione delle norme giuridiche, che ne determinano però spesso i presupposti e le modalità operative⁵⁴

Il diritto ambientale è stato considerato anche come un diritto che si afferma per sovrapposizione delle proprie norme su quelle delle altre discipline.

Ciò comporta a volte una vera e propria sostituzione, altre volte solo una coesistenza (ad es. i piani ambientali non hanno sostituito i tradizionali strumenti urbanistici).

Come accennato, si parla di legislazione alluvionale, in quanto si affrontano specifici problemi con leggi specifiche, spesso non coordinate tra loro. Spesso infatti si ha un vero e proprio accavallamento e una sovrapposizione di piani paesaggistici, piani dei parchi, piani delle

⁵⁴ Si sta parlando dei dati scientifici, che si riferiscono alla medicina, all'ecologia, alla fisica, alla chimica, alla biologia, per non parlare dell'evoluzione delle tecniche produttive che accentua l'instabilità del diritto ambientale.

comunità montane, senza un chiarimento relativo alla loro gerarchia o ambito di competenza.

Tali aspetti negativi vengono accentuati, anche in Italia, a causa della ridotta considerazione e applicazione dei principi generali in materia ambientale, idonei a orientare il legislatore nell'attività normativa e il giudice nel suo ruolo di interprete, fornendogli dei criteri unitari per risolvere i casi dubbi. Attraverso tali principi si riuscirebbe anche a garantire una risistemazione delle norme in materia, realizzando così una corretta gestione dell'ambiente.

5.1.DIRITTO AMBIENTALE: IPOTESI RICOSTRUTTIVE

Si possono anche prendere in considerazione, ipotesi ricostruttive di alcuni autori. M.Prieur⁵⁵ ad esempio ipotizza una costruzione del diritto ambientale per “cerchi concentrici”, all'interno dei quali si riflette il carattere parzialmente o totalmente “ambientale” delle norme esaminate. Per es., considerando il diritto francese, nel cerchio centrale rientrerebbero le materie strettamente ambientali per es. il diritto dei beni naturali, il diritto relativo agli inquinanti e alle immissioni.⁵⁶

Nel secondo cerchio sarebbero inserite materie distinte dal diritto ambientale, ma i cui istituti sono ispirati dall'ambiente (ad es. urbanistica, diritto agrario, diritto minerario, diritto dei beni culturali). Nel cerchio più esterno troveremo invece materie strutturalmente autonome ma interessate di frequente dalle questioni ambientali (es. diritto dei

⁵⁵ CFR. M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Paris 2001, p.7

⁵⁶ D. Amirante, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, Milano, 2000, p.24

consumatori,diritto del lavoro,diritto dell' economia).⁵⁷

6. IL PRINCIPIO “CHI INQUINA PAGA”

Come si è già accennato, i principi svolgono un ruolo di primo piano nell’ottica del diritto ambientale ; in particolare dobbiamo prendere in considerazione il principio “chi inquina paga.”

Infatti negli anni ‘70 l’azione pubblica contro l’inquinamento appariva inevitabile, ma a causa dei costi che ne sarebbero derivati e della sua possibile incidenza sulla competitività , i Paesi occidentali ,sebbene pronti a iniziare una politica di tutela ambientale, esitavano per il timore di essere ciascuno di loro l’ unico ad imporre delle restrizioni e a paralizzare l’industria nel commercio internazionale. Sarà l’OCSE⁵⁸ che garantirà agli Stati che tutti avrebbero iniziato degli interventi in materia, dando in tal modo vita come impegno unanime dei Paesi membri dell’OCSE, al “ principio chi inquina paga.”

“Chi inquina paga”, principio di natura comunitaria e internazionale , raggiunge la sua validità giuridica negli anni '70.

Era stato preso in considerazione già dalla raccomandazione del Consiglio del OCSE del 1972 e da quella successiva del 1974,che ne limitavano l'applicazione agli inquinatori per ripristinare uno stato ecologicamente almeno sopportabile dell'ambiente e anche da una

⁵⁷ D. Amirante, Diritto ambientale italiano e comparato,Napoli ,2003,p.11 ss.

⁵⁸ O.C.S.E è l’organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico,istituita nel 1960, creata per favorire l’espansione economica dei paesi membri e lo sviluppo del commercio internazionale.Ne fanno parte tutti i Paesi occidentali. Organi principali dell’OCSE, che ha sede a Parigi ,sono il Consiglio(composto dai rappresentanti degli stati membri),il Comitato esecutivo e un Segretariato.

Comunicazione⁵⁹ del 1972 sul primo programma della Comunità europea per l'ambiente.

Trova affermazione nel 1975 in una raccomandazione⁶⁰ del Consiglio europeo, in cui si pone l'accento sul fatto che “le persone fisiche e giuridiche, di diritto pubblico e privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare o ridurre detto inquinamento. Ciò al fine di rispettare le norme o le misure equivalenti stabilite dai pubblici poteri che consentano, laddove previsti, di raggiungere gli obiettivi di qualità prefissati”.⁶¹

Con l'Atto Unico Europeo del 1987, il principio suddetto, ha fatto il suo ingresso, quale valore fondante il diritto ambientale europeo, nel Trattato, all'art. 130R (oggi art. 191 TFUE, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona).

La regola del “chi inquina paga” è stata ribadita anche dal Quarto e dal Quinto programma d'azione, che hanno evidenziato l'importanza dell'adozione dello strumento fiscale per l'attuazione della stessa.

Il principio “chi inquina paga” è stato richiamato espressamente dal legislatore nel Codice dell'ambiente (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), che all'art. 3-ter statuisce che “La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi

⁵⁹ Le comunicazioni, sono strumenti adoperati dalla Commissione con contenuti e forme diverse, per alimentare il dialogo tra le Istituzioni, per far conoscere agli Stati e agli operatori i diritti e gli obblighi derivanti dal diritto comunitario ed altro.

⁶⁰ Le raccomandazioni sono atti non vincolanti con cui si invitano generalmente, gli Stati membri a conformarsi ad un certo comportamento.

⁶¹ Commissione, Raccomandazione 3 marzo 1975 n. 436 in GUCE, 25 luglio 1975; sul punto cfr. Domenico Amirante “Diritto ambientale italiano e comparato”, Napoli, 2003, p. 33 ss. Cfr. altresì Roberta Alfano “La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione Europea”, Napoli, 2009, p. 38ss, nel quale si evidenzia che la raccomandazione pone l'accento sulla necessità dell'applicazione del principio in maniera uniforme nei singoli Stati, per evitare distorsioni della concorrenza e consiglia l'impiego di provvedimenti amministrativi e di norme per attuare il principio.

naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche e private, mediante un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato CE (attuale art 191 del TFUE) , regolano la politica della Comunità in materia ambientale.

Tale principio è stato interpretato da alcuni come onere risarcitorio gravante sugli autori di un danno ambientale provato, da altri come rimedio per internalizzare⁶² i costi dell'inquinamento, gravando dei costi necessari al miglioramento, alla tutela e al ripristino ambientali, su coloro che incidono in maniera rilevante sull'ambiente. Inizialmente era applicato in via preventiva⁶³, con riferimento all'inquinamento continuo, poi si estese anche a quello accidentale.

In un primo tempo, le politiche ambientali utilizzano strumenti giuridico-amministrativi di regolazione diretta : il sistema di "Command and Control".

Si è fatto ricorso in via comunitaria, infatti, al sistema di regolazione diretta "comand and control"⁶⁴, che con regole comuni, eterogenee quali standard di diversa natura⁶⁵, tecniche utili di disinquinamento, si

⁶² A. C. Pigou , *Economia del benessere* , Torino 1968.

⁶³ G. Tarantini, *il principio "chi inquina paga" tra fonti comunitarie e competenze regionali* in *Riv. Giur. Amb.*, 1990, pp. 727 ss..

⁶⁴ 7. Roberta Alfano, "la fiscalità nella politica ambientale dell'Unione europea", Napoli, 2009, p. 44 ss.; A. Ogus , *Regulation . Legal form and economic theory*. Oxford 1994, p. 245; R. Perrone Capano , *l'imposizione e l'ambiente* in *Trattato di Diritto Tributario* diretto da A. Amatucci., p. 157 ss.

⁶⁵ Per una trattazione più dettagliata sugli standard di emissione consentita in acqua e in aria , variabile per zone geografiche e tipo di attività e sistemi di filtraggio , cfr. M. Bresso , "Per un'economia ecologica", Milano 1993, p. 206.

proponeva di contemperare le necessità ambientali e lo sviluppo economico della Comunità (oggi UE).

Tale sistema prevedeva la fissazione di standard tecnici di inquinamento sostenibile e prescrizioni giuridiche (limiti di accettabilità), per la limitazione delle emissioni e dei danni ambientali (fase di command)' e con i complementari sistemi di monitoraggio e di irrogazione di sanzioni agli inadempimenti (fase di control). Con tale sistema si poteva incidere direttamente e in modo efficace sul comportamento degli operatori imponendo limiti e controlli sulle attività inquinanti, realizzando interventi pianificatori a livello statale e locale.⁶⁶

Purtroppo pur garantendo una applicazione unica per mitigare gravi forme di inquinamento, risulta di difficile efficacia di fronte all'organizzazione burocratica di diversi governi con propri interessi.

Infatti i sistemi di regolazione diretta, essendo principalmente rivolti alle attività produttive, incidono in modo indiretto e limitato sulle abitudini dei cittadini. Essendo semplici, essi si sono diffusi ampiamente in tutti i paesi industrializzati, ma finiscono per essere costosi e poco efficienti, essendo difficile conciliare politiche ambientali (che richiedono strumenti flessibili di intervento) e le procedure di regolamentazione amministrativa che corrono il rischio di essere gestite in maniera rigidamente burocratica.⁶⁷

Generalmente si fissano standard uniformi, calcolati sulla base di un compromesso tra esigenze di tutela ambientale e costi del disinquinamento.

La regolamentazione diretta è appropriata con riferimento a fenomeni di

⁶⁶ Cfr. sul punto S. Cipollina, Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale, in L. Antonini, "L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale", 2010, p. 89 ss.

⁶⁷ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, "L'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001, p. 157 ss.

inquinamento localizzato che derivano da un numero limitato di fonti, ma, in aree particolarmente inquinate, non introducono alcuna spinta alla delocalizzazione delle attività inquinanti, mentre i costi fissi dell'attività di disinquinamento non incentivano la ricerca di processi meno inquinanti.⁶⁸

Tale sistema richiedeva controlli efficaci e tempestivi da parte di un'amministrazione attenta ed efficiente, infatti solo con controlli rigidi e diretti e con ferree sanzioni si potevano spingere i produttori a tenere determinati comportamenti, invece di pagarne le conseguenze

Tale sistema, incidendo in misura limitata sul sistema di formazione dei prezzi, non incentiva l'impiego di processi produttivi meno inquinanti e non favorisce la diffusione di consumi sostitutivi che impiegano minori risorse ambientali e quindi risulta poco efficiente.⁶⁹

Per fare un esempio, si può considerare il caso della legge Merli (319/76) sugli scarichi, la quale avrebbe dovuto portare alla graduale eliminazione degli scarichi non in norma, tuttavia, a causa dell'eccessiva rigidità, non distingueva tra inquinanti biodegradabili e tossici ad elevato indice di accumulo nell'ambiente, nè considerava le condizioni ambientali dei corpi ricettori in cui avvengono gli scarichi e ciò portò al suo fallimento.

La Comunità (oggi UE) si accorse col tempo, tenendo conto anche dei menzionati effetti negativi della regolazione diretta, della necessità di introdurre nuovi strumenti per contrastare in particolare "l'effetto serra".

Il Consiglio di Dublino del 1990 considerò la necessità di una maggiore osservanza della normativa in materia ambientale, sottolineando l'importanza di un sistema più efficace e quindi dell'opportunità di

⁶⁸ cfr. sul punto H. M. Treasury, *Tax and the Environment : Using Economic Instruments* , November 2002 , in www.hm-treasury.gov.uk

⁶⁹Cfr. Gerelli , *Ascesa e declino del business ambientale*, Bologna ,1990,p.197.,per una critica delle politiche di regolamentazione diretta.

sostituire il sistema di “command and control”.⁷⁰

In seguito, agli imput amministrativi si affiancano gli strumenti di mercato: tributi, sussidi, canoni, permessi negoziabili ecc..

Si è passati all’uso di strumenti di tipo economico-finanziario, idonei a garantire equilibrio tra «ambiente» e «mercato», migliorando gli *standards* qualitativi della tutela ambientale, senza generare distorsioni e anomalie sulla concorrenza e sul corretto funzionamento del mercato.

La stessa Unione Europea nel sesto Programma comunitario d’azione in materia di ambiente raccomandò un maggiore ricorso agli strumenti di mercato.

Si afferma la necessità di “instrument mix”. Poichè, infatti i problemi ambientali sono poliedrici, l’approccio multiforme è economicamente più vantaggioso.

Inoltre si voleva realizzare la riforma del sistema fiscale, che formulata negli anni ‘70, ha oscillato negli anni successivi tra fasi alterne di statalismo e regionalismo.

Tutto ciò ha spinto ad una maggiore applicazione del principio “chi inquina paga”(art 174 del Trattato CE, art 191 Trattato sul funzionamento dell’Unione europea), che assurge a strumento in grado di realizzare efficienza economica e razionale gestione e sfruttamento delle risorse, perché di fronte a forme irreversibili di inquinamento gli strumenti di “comand and control” non permettono di rimediare alla scarsa efficienza della regolazione diretta.

Le diseconomie esterne⁷¹ causate dalle attività inquinanti comportano

⁷⁰ Cfr. sul punto Roberta Alfano, “la fiscalità nella politica ambientale dell’Unione Europea, Napoli, 2009, p.45 ss. nel quale si ricorda che con la direttiva 93/76/CEE del Consiglio volta a limitare le emissioni di biossido di carbonio per migliorare l’ambiente, si sostenne l’introduzione di una imposta specifica, per cercare di modificare i comportamenti dei consumatori. In particolare si propose l’introduzione di due tipi di prelievo uno relativo all’energia e l’altro relativo alle emissioni di CO₂, rispettando la neutralità del prelievo e prevedendo incentivi e detrazioni.

che il costo venga addossato alla generalità, con conseguente necessità, al contrario, di internalizzarne i costi e sensibilizzare in tal modo i responsabili. Si realizza un sistema misto con strumenti più flessibili e indiretti.

Alcuni autori parlano di “rattoppo ambientale”⁷².

Tuttavia, come è stato rilevato, essi considerano le risorse ambientali come beni illimitati e credono che il sapere scientifico possa riparare i danni; prospettive queste di cui si è dimostrato l'imprecisione, anche perché avrebbero portato a considerare tale principio in modo tale da poter dire “pago quindi inquinano”.

Secondi altri autori⁷³ il principio è stato attuato principalmente ricorrendo a certificati ambientali, permessi negoziabili, tariffe ecc.

Tuttavia si è rilevato⁷⁴ che in ambito internazionale si è fatto ricorso in applicazione del “chi inquina paga”, anche ai tributi ambientali, intesi come qualsiasi forma di imposta, tariffa, canone, tassa a prescindere dalle classificazioni nazionali.

Secondo una classificazione dell'OCSE⁷⁵ si distinguono : i tributi e le

⁷¹ Economie (diseconomie) esterne sono i vantaggi e gli svantaggi che l'impresa produce nei confronti dell'ambiente esterno ad essa. Per maggiori dettagli cfr. L. Savasta Fiore-G. Paciariello, “Economia politica”, p. 611.

⁷² Cfr. Domenico Amirante, “diritto ambientale italiano e comparato, principi 2003”, p. 35 ss

⁷³ cfr. sul punto S. Cipollina, Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale, in Luca Antonini, “l'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale” 2010, p. 100 ss.

⁷⁴ 17. Roberta Alfano, “la fiscalità nella politica ambientale dell'Unione Europea”, Napoli, 2009, p. 38

⁷⁵ cfr. C. Verrigni, “La rilevanza del principio comunitario “chi inquina paga” nei tributi ambientali”, p. 1621; P. Selicato, “Imposizione fiscale e principio “chi inquina paga” in Rass. Trib. 2005, n. 4, p. 1164; A. E. La Scala, “i principi fondamentali in materia tributaria in seno alla Costituzione dell'Unione Europea”, Milano, 2005, p. 342.

tariffe (o come forma di gettito o come disincentivo); sussidi finanziari per incentivare attività riduttive dell'inquinamento; depositi cauzionali (sovrapprezzi sulle vendite di beni inquinanti, con eventuale restituzione in caso di riciclaggio); penalità e altri strumenti disincentivanti (es. Fideiussione in capo agli inquinatori); permessi negoziabili e altri interventi di mercato (che incentivano attività alternative, poco inquinanti).

L'OCSE ritiene che gli strumenti economici per la tutela ambientale sono “tutte quelle misure che incidono sulle scelte tra diverse alternative tecnologiche o di consumo, attraverso la modificazione delle convenienze in termini di costi e benefici privati”.

Ad esempio i tributi ambientali comprendono i costi della rimozione dell'inquinamento nei prezzi dei prodotti inquinanti (es. sotto forma di imposte di fabbricazione o sui consumi).

Le prime applicazioni di tipo redistributivo, tendenti cioè a ripartire i costi del disinquinamento tra gli inquinatori, sebbene gradite agli inquinatori, non portavano a risultati soddisfacenti. Essi miravano a stimolare la ricerca di soluzioni alternative meno inquinanti e a finanziare opere ambientali.

Tuttavia, almeno inizialmente, in ambito internazionale veniva ad essi attribuito un ruolo marginale.

L'ambiente era considerato estraneo al presupposto del tributo.

PARTE SECONDA

PRINCIPI INTERNI

1. FONDAMENTI COSTITUZIONALI DELLA TUTELA AMBIENTALE : PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2001

Dopo aver esaminato i tratti caratterizzanti del diritto ambientale e dei primi modelli di tutela, è necessario introdurre l'argomento dei fondamenti costituzionali della tutela ambientale, prendendo come riferimento la situazione dell'Italia in particolare, facendo un excursus dai primi tentativi di ancorare tale tutela alla Costituzione fino ad arrivare alla situazione attuale.

Infatti, l'attenzione crescente rivolta all'ambiente, dovuta alla consapevolezza dell'importanza essenziale che esso riveste per la sopravvivenza dell'uomo e delle generazioni future ha portato finalmente, all'ingresso nella Costituzione, dell'"ambiente", con la riforma del Titolo V della costituzione, con la legge 3 del 2001. Fino ad allora la stessa Corte costituzionale aveva cercato di dare fondamento alla tutela ambientale sulla base degli art 9,2,3,32 della Costituzione⁷⁶.

L'art 9 riferendosi oltre alla cultura e ai beni culturali anche al paesaggio è servito come base di vincoli ambientali e solo di rado per affermare un diritto soggettivo all'ambiente.

Il paesaggio può essere definito come la generalità dei beni che sono stati oggetto di protezione con il nome di "bellezze naturali".

⁷⁶ Cfr. sul punto D. Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato*, Napoli, 2003, p.132

Da una parte esso può essere interpretato come comprensivo della fauna ,flora e territorio,dall'altra si riferisce ad ogni intervento umano sul territorio.

Con la tutela ambientale si cerca di controllare e indirizzare le azioni delle popolazioni sul territorio e in particolare con la tutela del paesaggio si mira a tutelare tutti i beni naturali.⁷⁷

Il riferimento all' art 32 implicava una limitazione della tutela ambientale solo afferente specificamente alla tutela dell' ambiente salubre e quindi della salute.⁷⁸

L'art 2 veniva richiamato per ipotizzare l'esistenza di un diritto soggettivo all'ambiente, attraverso il richiamo ai diritti ” della personalità”.

Come sappiamo lo Stato interviene nell'economia per garantire l'aumento del benessere e per eliminare gli squilibri economici.

D'altro canto, leggendo l'art 41 della Costituzione, sappiamo che, sebbene l'iniziativa economica pubblica e privata sia libera, essa trova un limite nella considerazione, che non può svolgersi in danno alla libertà , dignità , sicurezza e utilità sociale(valori limite alla libera iniziativa economica).

Tali valori li possiamo ricondurre alla “solidarietà sociale”che condiziona e vincola l'economia pubblica e privata.

Compito del legislatore è proprio l'attuazione dei principi di solidarietà sociale, razionale sfruttamento delle risorse e accessibilità a tutti alla

⁷⁷ F. Amatucci ,Le fondamenta costituzionali dell'imposta ambientale,Napoli,1993,p.8.

⁷⁸ Fino agli anni '70 la tutela della salute si poteva realizzare in via indiretta e solo con un'azione individuale diretta a rimuovere gli effetti dannosi per il singolo, si riuscivano ad ottenere vantaggi per la collettività. Nel 1979 la Cassazione considera il diritto alla salute come un diritto soggettivo,perfetto,fondamentale e inviolabile. Nel 1987 con una sentenza della Corte costituzionale, l'ambiente diventa un elemento fondamentale della qualità della vita ed assume a valore primario ed assoluto.

proprietà privata.

Purtroppo in realtà è facile che si verifichi, al contrario, uno sfruttamento irrazionale delle risorse, con inevitabile danno alla salute (diritto anch'esso tutelato dalla Costituzione).

Lo sfruttamento irrazionale delle risorse può generare la crescita (si sostiene), di agenti inquinanti in atmosfera e nelle acque, che assorbiti dall'uomo, rischiano di danneggiare gravemente la sua salute.⁷⁹

Esso inoltre impedisce il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale, così ledendo l'art 3 della Costituzione.⁸⁰ Dalla Costituzione noi ricaviamo anche il concetto di "benessere sociale" che garantisce sfruttamento razionale e rilevanza sociale a cui si deve mirare, abbandonando l'obiettivo di realizzare il più elevato livello possibile di produzione in assoluto, che porta a sfruttamento asociale e irrazionale.

A questo punto però sorge il problema di individuare risorse alternative da sfruttare, per realizzare il benessere sociale, cioè ci si riferisce a fonti di energia non utilizzate come quella solare ad esempio. Da ciò poi scatta la necessità della valutazione dei costi e benefici.

Negli ultimi anni inoltre stiamo assistendo anche a una crescita della popolazione, con conseguente aumento dello sfruttamento delle risorse, accrescendo in tal modo anche i danni ambientali.

⁷⁹ Cfr. sul punto A. Amatucci, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, 2007, p. 444.

⁸⁰ Art 3 della Costituzione cita "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Dobbiamo renderci conto della necessità e difficoltà di un bilanciamento di interessi tra il bisogno di garantire lo sviluppo economico, scientifico e tecnologico del Paese e quello di salvaguardare il futuro del nostro pianeta e la nostra sopravvivenza⁸¹.

2.L'ISTITUZIONE DEL MINISTERO DELL'AMBIENTE

Per l'enorme incidenza che ha avuto nell'affermazione della tutela ambientale, merita una menzione il ruolo che ha avuto nella politica ambientale italiana l'istituzione del Ministero dell'ambiente.

La Corte costituzionale dichiarò con due sentenze del 1987 la legittimità costituzionale della legge n 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente (in quanto, rispettava le competenze regionali e in quanto il giudice ordinario poteva essere competente in materia di danno ambientale). In particolare, con la sentenza 210 del 1987, la Corte ha definito la salvaguardia ambientale un diritto fondamentale della persona ed un interesse fondamentale della collettività; inoltre ha offerto una concezione unitaria del bene ambientale comprensivo di tutte le risorse naturali e culturali, dichiarando il danno ambientale un'offesa al cittadino singolo e alla collettività.⁸²

Il d.lgs. 300\99, in attuazione della legge delega “Bassanini uno”, ha

⁸¹ Cfr. sul punto A. Amatucci , *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*,Napoli,2007,pp. 447 .

⁸² Cfr. Migiara ,*Lo sviluppo e la tutela dei beni ambientali ,tra proprietà ed uso per la salvaguardia dei diritti delle presenti e future generazioni*,in *Riv. Ambient.* ,2002,390.

istituito un nuovo “Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio”,accorpendo le funzioni ecologiche dei precedenti ministeri dell'ambiente e dei lavori pubblici per semplificare l'apparato burocratico e per una maggiore efficienza delle politiche ambientali⁸³

Seguendo l'esperienza di altri Paesi europei si è data importanza allo stretto rapporto tra ambiente e territorio concentrando l'attenzione non solo sulla tutela dell'ambiente, ma anche dell'intero ecosistema, dando spazio non solo alla lotta agli inquinamenti, ma anche alla difesa e alla gestione del suolo e del territorio.

Con la riforma del titolo V della Carta Costituzionale, che prevede l'affidamento esclusivo allo Stato delle funzioni in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, il Ministero dell'ambiente è competente, in particolare, in materia d'individuazione, conservazione e valorizzazione delle aree protette, di tutela delle biodiversità e della biosicurezza della fauna e della flora, di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, di tutela delle risorse idriche, di promozione delle politiche di sviluppo durevole e sostenibile, di difesa e di assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali, di sorveglianza, monitoraggio e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed all'impatto sull'ambiente.⁸⁴

Comunque non sono di sua competenza i compiti di amministrazione diretta, salvo il potere di vigilanza e controllo sull'operato della Agenzia dell'ambiente ed i servizi tecnici (APAT) e dell'Istituto Centrale per la

⁸³ Cfr. sul punto M. Fonderico ,La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente ,in Giornale di diritto amministrativo,fasc.9/2000,pp.876ss.

⁸⁴ Cfr. sul punto D. Amirante ,Diritto ambientale italiano e comparato,Napoli,2003,p.129.

ricerca applicata al mare(ICRAM).

3. LA TUTELA AMBIENTALE DOPO LA RIFORMA DEL 2001.

Come si è accennato, con la riforma del titolo V della Costituzione l'ambiente fa il suo ingresso nella Costituzione italiana e in particolare ci si deve soffermare sull'art 117 della Costituzione.

L' art 117 della Costituzione secondo comma lettera s classifica la “ tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” tra le materie a legislazione esclusiva statale; mentre nella lista di materie a legislazione concorrente ritroviamo”valorizzazione dei beni culturali e ambientali...”⁸⁵

Tale prospettiva sembra un anacronistico passo indietro rispetto alla tendenza degli anni precedenti al trasferimento e alla delega di funzioni in materia ambientale alle Regioni .

Tuttavia, considerato il fatto che non si ritrova una chiara definizione di “ambiente ed ecosistema” e considerato anche il fatto che nella lista di materie della legislazione concorrente rientrano “I beni ambientali “nel cui concetto fino alla riforma del 2001 si è fatta rientrare tutta la materia ambientale, le Regioni, attraverso un interpretazione estensiva di tale concetto, potrebbero, in un certo senso, conservare la loro competenza.⁸⁶

⁸⁵ Cfr. sul punto D. Amirante ,Diritto ambientale italiano e comparato,Napoli,2003,pp.112 ss.

⁸⁶ Cfr. sul punto il numero speciale della rivista “Diritto e gestione dell'ambiente”fasc.2/ 2002,” La costituzionalizzazione dell'ambiente. L'ambiente nella riforma del titolo V della Costituzione”.

D'altronde, non guasta ricordare che in virtù dell'art 118 della Costituzione non si ha più un parallelismo tra competenza legislativa e amministrativa, garantendo così, grazie anche al principio di sussidiarietà, la possibilità per le Regioni di averne la gestione amministrativa.⁸⁷

4. RIPARTO DI COMPETENZE STATO-REGIONI: AMBIENTE COME MATERIA "TRASVERSALE".

Una volta sancita la rilevanza costituzionale della materia ambientale, sorge il problema di individuare il soggetto a cui attribuire la competenza in materia.

In particolare si deve menzionare anche la dibattuta questione relativa all'identificazione o meno dell'ambiente come una materia trasversale.

Alcuni autori, in particolare M.Grassi e M. Cecchetti⁸⁸, hanno sostenuto che l'ambiente e l'ecosistema non siano una vera materia, ma bensì un insieme di valori ed interessi, da definirsi a livello centrale.

Altri autori⁸⁹ hanno invece, considerato l'ambiente non una materia in senso tecnico, bensì una "materia trasversale". La Corte costituzionale,

⁸⁷ Art 118 della Costituzione cita: "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni, Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

⁸⁸ Cfr. sul punto S. Grassi, La tutela dell'ambiente dopo il nuovo titolo V pp.361; M. Cecchetti, Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del titolo V pp.399, in Diritto e gestione dell'ambiente, fasc. 2/ 2002.

⁸⁹ Cfr. sul punto i saggi di C. Desideri, "Interessi ambientali. Costituzione e regioni" pp.379ss; G. Cocco, "La legislazione in tema d'ambiente è ad una svolta?," pp.347 ss.

con la sentenza n. 407 del 2002 nel tentare di non ridurre eccessivamente le competenze regionali in materia ambientale, sebbene abbia fornito un contributo all'interpretazione dell'ambiente, tuttavia ne ha anche accresciuto le incertezze.

Infatti, essa ha dichiarato che “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art 117 possono, in quanto tali, configurarsi come materie in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie.”

Inoltre la Corte, nel definire l'ambiente come un “valore “ costituzionalmente protetto, dichiara anche, che in quanto tale esso “delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio dello Stato”.

Si viene così a riconoscere alle Regioni la disciplina di aspetti “indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente”. Lo Stato deve definire il livello essenziale di protezione ambientale e le Regioni si occupano dei livelli ulteriori di tutela.⁹⁰

Nel 2008 la Corte costituzionale, tuttavia, in un certo senso, rivedendo il suo precedente orientamento, nella sentenza n 104 del 2008, anche se parla di valore trasversale, ha negato che la tutela dell'ambiente si configuri come una materia trasversale:”non può certo dirsiche la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico .⁹¹

⁹⁰ Cfr. sul punto D. Amirante, *Diritto ambientale italiano e comparato, Principi*, Napoli 2003, pp.134ss.

⁹¹ Cfr. sul punto F. Fracchia, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in L. Antonini, *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010, pp.28-29.

Al contrario, l'ambiente è un bene giuridico che, ai sensi dell'art 117, co.2, let.s. Cost., funge anche da discriminare tra la competenza esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale”. Mentre essa prima, parlava infatti di materia trasversale per attribuire competenze alla Regione, ora invece la utilizza per ribadire la competenza esclusiva dello Stato, inteso inoltre come limite alle competenze regionali. La Corte comunque dichiara che le Regioni e le Province autonome possono occuparsi delle “competenze proprie” che investono altri interessi, anche se riguardanti l'ambiente.

CAPITOLO II

I TRIBUTI AMBIENTALI : NASCITA, CARATTERISTICHE E RISVOLTI COSTITUZIONALI.

1.PREMESSA

Dopo aver esaminato in particolare la nascita e l'evoluzione del concetto di ambiente e la sua affermazione come diritto, ponendone in risalto le sue caratteristiche e il suo fondamento giuridico costituzionale, tale da poterlo considerare degno di tutela giuridica, a questo punto si deve esaminare l'evoluzione e la nascita e i tratti caratterizzanti di uno dei principali strumenti di tutela ambientale, cioè quello fiscale.

Infatti, l'equilibrio nei rapporti uomo-natura è rimasto inalterato sino all'anno mille circa, poi il disboscamento, l'inizio delle attività minerarie e metallurgiche hanno reso i terreni nudi e soggetti all'erosione delle piogge.

I fiumi trascinando i detriti delle erosioni hanno trasformato i profili degli alvei, le piene hanno provocato alluvioni, le attività minerarie hanno inquinato i fiumi, provocato accumulo di scorie e l'uso di carbone fossile, che ha inquinato l'aria. Il fenomeno si è aggravato per lo sviluppo dell'altoforno basato sul carbon coke, per la produzione del ferro,acciaio e per lo svilupparsi dell'industria chimica nel XIX secolo.⁹²

Via, via si sono andati moltiplicando in forma sempre più ampia e grave, i disastri ecologici dovuti a piattaforme petrolifere distrutte, che hanno inquinato gli oceani, centrali nucleari (Cernobyl) che con i loro guasti hanno provocato conseguenze mortali,di cui ancora subiamo le conseguenze,malattie gravi causate dai campi elettromagnetici,

⁹² A. Amatucci,L'Ordinamento giuridico della finanza pubblica, Napoli,Jovene, 2007,p.443-444.

scioglimento dei ghiacciai dovuto all'”effetto serra” e innumerevoli altri tragici eventi sono stati causati dall'operato dell'uomo, nel suo tentativo di migliorare le sue condizioni di vita.

Le preoccupanti condizioni ambientali del nostro pianeta hanno spinto gli economisti a cercare nuovi rimedi per garantire uno sviluppo eco-compatibile con la salvaguardia dell'ambiente, realizzando così uno stretto collegamento tra la politica economica e fiscale e la politica ambientale.

Infatti, finora l'economia e le scienze finanziarie non hanno dato il giusto rilievo, se non di rado, alla difesa ambientale. L'ambiente è formato da un insieme di risorse naturali, necessarie al processo economico, che possiamo distinguere in: le risorse disponibili in quantità illimitate (ad es. l'aria), che l'uomo può inquinare; le risorse rigenerabili secondo processi naturali; le risorse esauribili (es. petrolio e minerali). Se si attribuissero diritti di proprietà su parti delle risorse ambientali (es. un torrente), in base ad una logica di mercato, il proprietario delle risorse potrebbe far pagare a terzi l'utilizzo (es. ad un'industria privata per il funzionamento di turbine). Tuttavia, non solo è difficile parlare delle risorse ambientali in termini di proprietà privata, tenuto d'altro canto conto della loro diffusione (es. aria), che impedisce di quantificare il danno e identificare chi lo arreca, ma è anche impossibile attribuire ad un privato detta proprietà su tali beni.

Ci spinge, inoltre, a respingere una soluzione di mercato del problema ambientale anche il fatto che attraverso i diritti di proprietà non si riesce a dare la giusta considerazione al valore sociale delle risorse naturali .

Einaudi⁹³, ad es. spiegava che volendo attribuire i boschi alla proprietà

⁹³ Luigi Einaudi (Carrù, 24 marzo 1874 – Roma, 30 ottobre 1961) è stato un economista, politico e giornalista italiano, secondo Presidente della Repubblica Italiana. Intellettuale ed economista di fama mondiale, Luigi Einaudi è considerato uno dei padri della Repubblica Italiana. Vice Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro delle Finanze, del Tesoro e del Bilancio nel IV Governo De Gasperi, tra il

privata, si sarebbe corso il rischio di un disboscamento, considerata la logica del mercato che spingerebbe il proprietario a tagliare la maggior quantità di legna possibile, trascurando, in tal modo i danni ambientali, le alluvioni e le frane che si verrebbero a causare. Da ciò, si evince che una proprietà pubblica delle foreste meglio tutela l'ambiente, grazie anche all'intervento della pubblica amministrazione che limiterebbe il disboscamento.⁹⁴

Non è irrilevante, da un punto di vista fiscale il rapporto del contribuente-consumatore di reddito, produttore, risparmiatore con l'ambiente che lo circonda.

Stretto è il nesso tra l'appartenenza ad una società organizzata e la necessità di concorrere alle spese per salvaguardare l'habitat in cui la società si sviluppa.⁹⁵

I comportamenti, le abitudini di vita, la fruizione delle risorse naturali sono tutti indici di capacità contributiva⁹⁶.

Assumono sempre più rilievo nuove forme di manifestazione di capacità contributiva che tengono conto del comportamento ecocompatibile di ciascuno con l'ambiente.

Se confrontiamo la definizione di "ambiente" nel dizionario del 1865 rispetto a quella dell'enciclopedia Treccani si può constatare che in quest'ultima si considera oltre allo spazio che circonda una cosa o persona o in cui questa vive, anche la natura, come luogo più o meno circoscritto in cui si svolge la vita dell'uomo, degli animali, delle

1945 e il 1948 fu Governatore della Banca d'Italia

⁹⁴ Cfr. sul punto L. Savasta Fiore, G. Paciariello, R. Collura, "Scienze delle finanze", Torino, 2010, p. 345.

⁹⁵ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, "l'imposizione e l'ambiente" in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, p. 191 ss.

⁹⁶ La capacità contributiva consiste nell'idoneità del soggetto ad essere coattivamente sottoposto alla potestà tributaria secondo i criteri di progressività.

piante, con il suo paesaggio, le sue risorse, considerata in sé stessa e nelle trasformazioni operate dall'uomo e come patrimonio da conservare proteggendolo dalla distruzione, dalla degradazione, dall'inquinamento.

Da tale cambiamento si può intuire il modo diverso dell'uomo di approcciarsi alla natura e i suoi tentativi di voler rimediare ai danni che egli stesso produce.⁹⁷

Superata l'idea che la specie umana sia in grado di esercitare un pieno dominio sulla natura, negli ultimi decenni ci si preoccupa che l'agire umano non solo possa alterare l'ambiente, ma possa farlo in termini irreversibili.

L'uomo infatti distrugge l'ambiente da cui dipende la propria vita, la terra, con l'effetto serra⁹⁸, con le piogge acide e con il buco nell'ozono⁹⁹. Sebbene i problemi sollevati da tale tutela e in genere dal rapporto uomo-ambiente abbiano radici antiche, solo da qualche decennio gli Stati si sono orientati a considerare l'ambiente un valore primario da bilanciare, se del caso, con altri valori dello stesso rango e quindi ad attivarsi per porre rimedio a tali gravi inconvenienti.

Infatti, proprio per questo si sono cercate varie tipologie di intervento e ci si è resi ben presto conto dell'importanza dell'apporto degli strumenti fiscali, idonei non solo a prevenire i danni ambientali, ma anche a indirizzare il comportamento dei consociati a fini più ecocompatibili.

⁹⁷ Cfr. sul punto N. Olivetti Rason, *La tutela dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in L. Antonini, *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, Jovene, 2010, p.50.

⁹⁸ Intendiamo il riscaldamento generato nell'atmosfera per la formazione di uno strato di biossido di carbonio, metano, ossido di azoto ed altri gas nocivi.

⁹⁹ Erosione di quel sottile strato di gas naturale situato nell'atmosfera a 15 chilometri di altezza che filtra la parte più nociva della radiazione ultravioletta. L'eccessiva produzione di ossido e azoto contribuisce all'ampliamento di suddetto buco.

2.EXCURSUS STORICO

Si deve a questo punto accennare all'evoluzione ed introduzione dello strumento fiscale in un'ottica ambientale.

La nascita delle tasse ambientali nella teoria economica, infatti, è avvenuta per merito dell'economista Arthur Cecil Pigou¹⁰⁰ (1877-1959), che ipotizzò una tassa imposta all'inquinatore basata sulla stima del danno procurato o costo esterno. Essa consiste nel mezzo adeguato per eguagliare i costi privati e quelli sociali e rappresenta l'archetipo delle odierne tasse sull'inquinamento (*pollution charges*). Nella sua opera Pigou svelò i costi nascosti dell'inquinamento prodotti dalle emissioni dei fumi delle fabbriche e delle abitazioni di Manchester che, in definitiva, considerando una singola acciaieria, erano doppi in termini monetari rispetto al valore della produzione di acciaio ottenuta ¹⁰¹.

Pigou elaborò la prima proposta di correttivo delle diseconomie esterne in campo ambientale, prevedendo l'introduzione di imposte correttive

¹⁰⁰ Professore all'Università di Cambridge che la illustrò nel 1920 nell'opera *Economics of Welfare*. Arthur Cecil Pigou (18 novembre 1877 – 7 marzo 1959) è stato un economista inglese, conosciuto per il suo impegno in molti campi ed in particolar modo nell'economia del benessere.

Studiante alla Harrow School di Londra, si iscrisse successivamente al King's College di Cambridge, dove fu allievo di Alfred Marshall. Lo stesso Pigou, qualche tempo dopo, sostituì Marshall alla cattedrà di Economia politica. Arthur Pigou fu anche collaboratore economico del Regno Unito: fu uno dei primi sostenitori delle "income tax" (Imposte sul reddito delle persone fisiche). Negli anni '20 contribuì a stimolare ed affrontare il perpetuo dibattito sulle opere pubbliche e dei programmi per lo sviluppo dei servizi sociali a vantaggio della piena occupazione.

Pigou fu pioniere dell'economia del benessere. Le "Imposte pigouviane" (dette anche pigoviane), tasse utilizzate per correggere le esternalità negative, furono denominate così in suo onore.

Pigou fu professore di Economia politica all'Università di Cambridge dal 1908 al 1943. Nel 1920, pubblicò la sua opera più famosa ed influente: "The Economics of Welfare".

¹⁰¹ D. M. ROODMAN, *La ricchezza naturale delle nazioni. Come orientare il mercato a favore dell'ambiente*, op. cit., p. 83.

speciali gravanti sulle attività economiche che causino effetti sociali indesiderati a terzi estranei ad ogni rapporto economico con l'attività da sottoporre a tassazione.¹⁰²

Per l'industria inquinante tale imposta provocherebbe un aumento dei costi tale da far coincidere i costi sociali di cui l'industria è responsabile e l'aumento dei costi di produzione, in modo tale da internalizzare i costi dell'inquinamento e ridurre le quantità prodotte e vendute e con esse l'inquinamento. Per definizione, si ha un'esternalità ogni volta che un individuo compie un'azione che abbia effetti su un altro individuo, senza che quest'ultimo paghi o riceva un compenso per tali effetti.

I casi in cui l'azione di un individuo impone un costo ad altri sono noti come esternalità negative, ma esistono anche dei casi in cui le azioni di un individuo apportano ad altri un beneficio ed essi sono noti come esternalità positive.

Ogni qualvolta vi siano esternalità, sia negative che positive, l'allocatione delle risorse fornita dal mercato può non essere efficiente: gli individui, non sopportando l'intero costo delle esternalità negative da essi generate, svolgeranno un eccessivo ammontare di queste attività; al contrario, nel caso di esternalità positive, gli stessi individui, non godendone interamente i benefici, si impegneranno in un ammontare troppo piccolo di queste attività. Ad es. l'apicoltore produce esternalità positive all'ambiente perchè favorisce l'impollinazione di piante da frutto, migliorando nel complesso l'economia agricola del Paese. Invece un esempio di esternalità negativa sono le emissioni inquinanti prodotte da un'impresa di raffinazione petrolifera.¹⁰³

¹⁰² Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci,p.160

¹⁰³ . Cfr. L. Savasta Fiore, G: Paciariello,R. Collura,"Scienze delle finanze",Torino.2010,p.23.

Nel primo caso lo Stato dovrebbe dare sussidi all'impresa per incentivarne l'attività, nel secondo caso una maggiore tassazione potrebbe servire a ridurre le esternalità negative con la riduzione dei livelli produttivi .

Un primo consenso all'applicazione di tasse ambientali si ebbe negli anni Settanta, con l'affermazione dell'ambientalismo politico ed economico nell'Europa Occidentale e dello slogan “tassare i mali, non i beni”.

Le ipotesi di Pigou furono perfezionate dall'economista norvegese Agnar Sandmo nel 1975, che le collegò alla riduzione di altre tasse perseguendo contemporaneamente l'obiettivo di riformare i sistemi fiscali in senso “ottimale”¹⁰⁴. Tuttavia, alla metà degli anni Ottanta sorge un ampio dibattito, in particolare nel Nord Europa. Inoltre durante gli anni Ottanta in Europa e nei Paesi dell'America del Nord alcuni fattori hanno spinto all'adozione di misure economiche per il controllo dell'inquinamento. Ancor prima del successo del libro *Ecological Tax Reform* dell'ambientalista tedesco Ernst Ulrich Von Weiszäcker, nel 1992, i primi esempi e risultati della redistribuzione fiscale a fini ambientali applicati congiuntamente alla riduzione di altre imposte comparvero nei Paesi scandinavi ¹⁰⁵.

In campo europeo, l'attenzione per la fiscalità ambientale è cresciuta verso la fine dello scorso millennio, anche a seguito di sollecitazioni provenienti dai singoli ordinamenti interni sia dai Paesi membri sia, in particolare dai paesi del Nord Europa, in cui già in quegli anni si riscontravano riforme generali della fiscalità in senso ambientale. Anche

¹⁰⁴ D. M. Roodman, *La ricchezza naturale delle nazioni. Come orientare il mercato a favore dell'ambiente*, op. cit., p. 90; Cfr. A. Sandmo, *Optimal Taxation in the Presence of Externalities*, “Swedish Journal of Economics”, vol. 77, n. 1, 1975.

¹⁰⁵ Cfr. E. VON WEISZÄCKER, J. JESSINGHAUS, *Ecological Tax Reform*, London, Zed, 1992.

la Commissione contribuì all'evoluzione del concetto di tributo ambientale, a causa anche della difficoltà di ravvisare nell'attività inquinante l'espressione di capacità contributiva valutabile economicamente. La tassazione ambientale suscita ancora dubbi e resistenze, anche autorevoli. Numerosi sono attualmente gli esempi di tassazione ecologica in vigore in Europa e in Italia, su cui ci si soffermerà dettagliatamente, più avanti.

3. GLI STRUMENTI ECONOMICI DELLA POLITICA AMBIENTALE :IN PARTICOLARE I TRIBUTI AMBIENTALI

Si deve a tal punto entrare nel vivo della materia fiscale, incentrando l'analisi sui modelli concreti di tutela ambientale, con uno sguardo di maggiore attenzione nei confronti soprattutto dei tributi ambientali.

Come si è accennato, il sistema di “command and control” non riuscì a sortire gli effetti voluti e fu perciò via, via sostituito dall'introduzione di strumenti economici volti a mantenere un certo equilibrio tra la tutela ambientale e le libertà economiche, in modo tale da non produrre effetti distorsivi sulla concorrenza¹⁰⁶.

Secondo l'OCSE gli strumenti economici sono “tutte quelle misure che incidono sulle scelte tra diverse alternative tecnologiche o di consumo, attraverso la modificazione delle convenienze in termini di costi e benefici privati”¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Cfr. sul punto B. Caravita, *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, 2005, p. 319.

¹⁰⁷ cfr. sul punto S. Cipollina, *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in L. Antonini, *“l'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale”* 2010, p. 96 ss.

A questo punto si possono individuare tra gli strumenti economici vari tipi di intervento.

Ad esempio si possono considerare gli strumenti di intervento diretto ,cioè la tassazione ambientale;o indiretto come gli incentivi,premi,aiuti alle imprese, che possono incidere sulla formazione dei prezzi;strumenti legati alla logica del mercato come i permessi negoziabili.

Per quanto riguarda in particolare i tributi,con essi si auspica una internalizzazione delle esternalità ambientali.

Negli anni novanta la Commissione Europea ha fornito un contributo all'affermazione del concetto di tributo ambientale applicabile in ambito europeo. Essa infatti ha previsto che perché una tassa o un'imposta sia considerata ambientale occorre che “ l'imponibile sia costituito da una unità fisica di qualcosa di cui si abbia la certezza scientifica che il suo consumo,o il suo rilascio nell'ambiente comporti effetti negativi per l'ecosistema.¹⁰⁸

Le tasse ambientali¹⁰⁹, possono essere introdotte per le seguenti ragioni:

- per *l'internalizzazione¹¹⁰ dei costi esterni*, ossia per incorporare

¹⁰⁸ Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci,p.173

¹⁰⁹ Cfr. sul punto B. Caravita, Diritto dell'ambiente ,Bologna .2005, p.32, .nel quale si evidenzia la necessità che introducendo nuove imposte con finalità ambientali ,il loro gettito sia il più possibile impiegato per attività di ripristino ambientale o di incentivazione all'uso di tecnologie meno inquinanti.

¹¹⁰ Quando l'azione di un individuo impone un costo ad altri si ha un'esternalità negativa, ma esistono anche dei casi in cui le azioni di un individuo apportano ad altri un beneficio ed essi sono noti come esternalità positive. Ogni qualvolta vi siano esternalità, sia negative che positive, l'allocatione delle risorse fornita dal mercato può non essere efficiente: gli individui, non sopportando l'intero costo delle esternalità negative da essi generate, svolgeranno un eccessivo ammontare di queste attività; al contrario, nel caso di esternalità positive, gli stessi individui, non godendone interamente i benefici, si impegneranno in un ammontare troppo piccolo di queste attività. Cfr. sul punto E.Pastorino Garibbo, La politica finanziaria,Firenze,2000,p. 332 ss.

direttamente il costo dei servizi ambientali e dei danni (ivi compresa la loro riparazione) nel prezzo dei prodotti, dei servizi e delle attività che li causano.

- se considerate come un *incentivo*, tanto per i consumatori quanto per i produttori, a modificare il proprio comportamento ed utilizzare le risorse in modo più "eco-compatibile", a promuovere l'innovazione, al rispetto delle normative e l'utilizzazione di energie rinnovabili e alternative a quelle con alti effetti dannosi;
- per *aumentare il gettito fiscale*, che può essere usato per migliorare la spesa ambientale e/o per ridurre le tasse sul lavoro, sul capitale e sul risparmio;
- per affrontare quei problemi ambientali, che sono connessi con le fonti di inquinamento "diffuse", quali le emissioni causate dai trasporti (ivi compresi il trasporto aereo e quello marittimo), i rifiuti (ad es. imballaggi e batterie) e i prodotti chimici usati in agricoltura (ad es. pesticidi e fertilizzanti) .

Ovviamente si deve fare in modo, nell'introduzione di nuove imposte ambientali, di rispettare il principio di neutralità fiscale, garantendo che il carico fiscale non si accentui a causa della nuova imposta.

Le tasse ambientali costituiscono misure correttive che intervengono sul mercato per dare un prezzo all'uso delle risorse ambientali che altrimenti, non avendo prezzo, continuerebbero a essere sfruttate in misura superiore al loro reintegro; è utile precisare che esse non si sostituiscono al mercato, ma inseriscono una valutazione monetaria dell'impatto ecologico che contribuisce alla formazione dei prezzi di prodotti, beni e servizi. La proposta pigouviana anche se nel tempo ha subito cambiamenti e adattamenti, ha affrontato le problematiche relative

all'equilibrio ecologico in chiave economico finanziaria evidenziando l'obiettivo della azione pubblica di raggiungere un livello di "ottimo inquinamento residuo"¹¹¹.

Purtroppo, poiché gli agenti inquinanti possono combinarsi tra loro, con le imposte ambientali si può solo controllare i danni ambientali con costi sopportabili, ma è più difficile con esse generare un prelievo che coincidendo con il costo marginale dell'inquinamento, possa sopperire completamente ai danni causati all'ecosistema, perché la loro quantificazione è approssimativa e perciò in parte arbitraria.

Se si volesse dare una definizione di inquinamento, infatti, si potrebbe considerarlo come "la sommatoria delle conseguenze prodotte in un certo luogo o in un determinato momento da uno scarico."

Inoltre a causa di tali interazioni diventa difficile applicare a tutti gli inquinatori la medesima imposta .

Infatti le conseguenze nocive della medesima quantità di residui non sono identiche per tutte le imprese che la scaricano.¹¹²

Pertanto, molto può incidere la collocazione geografica e la considerazione che, non dando tutti gli scarichi lo stesso importo all'inquinamento, la soluzione migliore è quella di imporre agli inquinatori oneri differenziati.¹¹³

La tassazione ambientale non deve essere considerata uno strumento punitivo, essa permette concretamente di far pagare il prezzo per l'uso di una risorsa scarsa.

¹¹¹ Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci,2001,p.161

¹¹² Si pensi ad esempio alla differenza tra i fumi emessi nel centro della città, che possono combinarsi con i gas di scarico del traffico cittadino e le conseguenze causate dai fumi in quartieri periferici.

¹¹³ Cfr. sul punto F. Amatucci, Le fondamenta costituzionali dell'imposta ambientale, Napoli,1993,p.17-18.

Tali tributi sono maggiormente efficaci con riferimento a beni inquinanti con domanda elastica al prezzo. La tassazione ambientale nel breve periodo può provocare riduzione dell'inquinamento, ma anche disoccupazione, a meno che l'azienda produttrice non possa rivolgersi alla produzione di beni surrogati meno inquinanti. Nel lungo periodo essa stimola all'innovazione tecnologica riduttiva dell'inquinamento, che permette una riduzione dei costi e maggiorazione di profitto alle imprese che la effettuano. Sarebbe importante per l'economia del paese, però, che lo Stato riducesse in quei settori altri tipi di tassazione.¹¹⁴

4. DEFINIZIONE DEI TRIBUTI AMBIENTALI IN SENSO STRETTO E DEI TRIBUTI CON FINALITÀ AMBIENTALE

Prima di soffermarsi sui possibili vantaggi, svantaggi ed effetti che possono derivare dai tributi ambientali, si deve riportare una distinzione che viene fatta da alcuni autori ,tra tributi ambientali in senso stretto e tributi con finalità ambientale.

Alcuni giuristi, infatti, considerano i tributi ambientali in senso proprio, solo quei tributi basati sul principio “chi inquina paga” e che includono nel loro presupposto il fattore inquinante, cioè l'evento che produce il danno ambientale. Ci si riferisce a quei tributi che colpiscono direttamente l'emissione di rumori,gas inquinanti,estrazione, produzione di sostanze che danneggiano l'ambiente.

Questi giuristi infatti, differenziano da quest'ultimi quei tributi,

¹¹⁴ Cfr. L. Savasta Fiore, G: Paciariello,R. Collura,“Scienze delle finanze,Torino ,2010,p.345.

considerati “ambientali in senso solo funzionale” che pur ricondotti a tipi tradizionali di presupposto (reddito, patrimonio, consumo), sono connotati dalla funzione di incentivare o scoraggiare attività o l'uso e produzione di beni che incidono sull'ambiente, controllando quei comportamenti socialmente non raccomandabili.

Volendo fare un esempio, si possono riportare il caso della “climate change levy”, essa è un tributo ambientale in senso funzionale istituito in Gran Bretagna, che ha infatti come presupposto solo il maggior consumo di energia elettrica, parametrandolo al consumo di kilovattore, con la finalità immediata di un risparmio energetico. Al contrario, questo stesso tributo è stato costruito dai Paesi del nord Europa come un tributo ambientale nel senso comunitario, assumendo come suo presupposto infatti, la produzione di unità di carbone e degli altri carburanti di origine fossile.

Come si sa tutti i tributi, accanto alle finalità propriamente fiscali, possono essere connotati anche da finalità extrafiscali, una di queste può essere proprio quella ambientale, che caratterizza i tributi ambientali, almeno inizialmente.¹¹⁵

In tale prospettiva l'ambiente viene considerato, come lo scopo del tributo e non come il presupposto, rimanendo pertanto all'esterno della fattispecie tributaria.¹¹⁶

La finalità ambientale, vista come finalità politico sociale del tributo viene realizzata attraverso tributi che mirano a ridurre le attività inquinanti, le

¹¹⁵ .Cfr. sul punto F. Fichera, *Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale*, Napoli 1973, p.55, che sottolinea che il tributo in quanto strumento di politica economica e sociale del Paese si adatta, adeguandone la struttura a tali diverse finalità, sempre però nel rispetto dei principi costituzionali.

¹¹⁶ R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, p.67

emissioni dannose, sollecitando a ricorrere a beni ecologicamente più sopportabili, in una ottica incentivante; e con tributi che tendano a finalità redistributive, procurando risorse necessarie a finanziare il risanamento ambientale.

La Comunicazione della Commissione del 1997 relativa a imposte, tasse e tributi ambientali ha portato finalmente all'introduzione della categoria dei tributi ambientali in senso stretto.

Essi sono caratterizzati dall'introduzione dell'ambiente nella fattispecie tributaria, non venendo in tal modo, più considerato mera finalità extrafiscale.

Presupposto del tributo diventa il fatto generatore di danno ambientale.

La Commissione infatti, distinse tra imposte sull'inquinamento (ad es. sulle emissioni di SO₂ nei grandi impianti termici) e tasse o imposte sui prodotti il cui consumo determina inquinamento o minore disponibilità del bene stesso.

Alcuni autori sostengono l'opportunità della scelta della Commissione che in tal modo permette di sostituire i tradizionali tributi con finalità extrafiscale con tributi, in cui l'obiettivo ecologico diventa il presupposto del tributo, che acquisisce una funzione incentivante.¹¹⁷

Con tributi che colpiscono direttamente l'attività inquinante, si riesce ad incentivare più comportamenti ecocompatibili, di quanti, a parità di gettito potrebbero ottenersi con un tributo extrafiscale.¹¹⁸

¹¹⁷ Cfr. sul punto Gallo-Marchetti, I presup. Della tassaz. Amb., in Rass. Trib., 1999, n.1.

¹¹⁸ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, L'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001, p.173 ss.

In realtà, però indipendentemente dal collegamento diretto tra attività inquinante ed imposta o collegamento indiretto con un tributo a finalità extrafiscale, l'importante è che il tributo sia capace di coinvolgere una cerchia maggiore di contribuenti possibile, stimolandoli verso un comportamento cosciente e responsabile nei confronti dell'ambiente, inducendoli a modificare il loro *modus vivendi*.

A tal punto, volendo considerare quali tipi di tributo, sono più adatti in ambito ambientale, si possono considerare i contributi speciali (esigibili da quei cittadini che vedono aumentare il valore dei loro beni per un'opera pubblica) e la tassa e la tariffa (pagate come controprestazioni di un servizio specifico richiesto alla pubblica amministrazione). Tali fattispecie, in un certo senso, sono più facilmente applicabili, sganciati in parte, dal problema della capacità contributiva, però il gettito ricavato dalla p.a. è scarso.¹¹⁹

Invece più problematica diventa la ricerca di un concetto più ampio di capacità contributiva in relazione a emissioni inquinanti non sottoponibili a valutazione economica.

Ovviamente si cerca di non far pensare agli inquinatori che, essendo i tributi volti all'uso del gettito per finanziare opere di risanamento, sia lecito inquinare, pagandone le conseguenze.

Al contrario, colpendo l'attività inquinante come tale, si cerca di disincentivarne lo sviluppo.

Ci si sta riferendo comunque a ipotesi di danni riparabili. Quando invece si tratta di danni irreversibili allora, l'unica soluzione è il ricorso a divieti e sanzioni.¹²⁰

¹¹⁹ R. Alfano, L'applicazione di tributi ambientali nel nuovo contesto della finanza regionale, in Riv. Tributi Impresa, N 3-2005, pp.1-2-3.

¹²⁰ Cfr. sul punto R. Alfano, La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione

Alcuni autori, rilevano in realtà una particolarità nell'imposizione ambientale, derivante dal fatto che il "tributo ambientale in senso stretto" quanto più funziona, inducendo comportamenti eco-compatibili, tanto meno produce gettito, essendo così poco utile alle esigenze solo di gettito; al contrario i tributi con funzione ambientale hanno per lo più finalità di gettito.¹²¹

5. IMPOSTE AMBIENTALI E COMPATIBILITA' CON IL PRINCIPIO DI CAPACITA' CONTRIBUTIVA

Dopo aver introdotto lo strumento fiscale come strumento di tutela ambientale, ci si deve però porre il problema della sua compatibilità con i principi della Costituzione, in Italia, in particolare.

Soprattutto i problemi di compatibilità possono sorgere in relazione al principio di capacità contributiva (art 53 della Costituzione).

L'art 53 della Costituzione, infatti, recita: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è improntato a criteri di progressività".

Posto che tale art rappresenta una garanzia per il cittadino ed un limite al potere impositivo del legislatore, ci si deve chiedere se è possibile e, in

Europea, Napoli, 2009, p.67-68; C. Verrigni, La rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nei tributi ambientali; L. Ferlazzo Natoli-A. Buccisano, Il tributo ecologico: presupposto e limiti costituzionali; P. Selicato, La tassazione ambientale tra la ricerca di nuovi indici di ricchezza e la coerenza dei sistemi fiscali.

¹²¹ Cfr. sul punto S. Cipollina, Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale, in L. Antonini, "L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p.111.

che modo, conciliarlo con le nuove esigenze di tributi ambientali poste dalla realtà del nostro pianeta.

Non si può trascurare il forte legame che lega la capacità contributiva alla progressività, che le permette di adeguare il sistema tributario alle trasformazioni della società contemporanea, che necessita dell'introduzione di un' imposta ambientale, sempre nel rispetto del vincolo dell'uguaglianza posto dall'art 3 secondo comma della Costituzione.¹²²

In fondo è questo principio della progressività che innova l'art 25 dello Statuto Albertino, che obbligava i contribuenti del regno a subire oneri a favore dello Stato, in proporzione ai loro averi.

Il carattere redistributivo del sistema tributario si può attuare attraverso varie modalità, oltre che con le aliquote progressive, anche con meccanismi di esenzione, detrazioni, deduzioni ed altri elementi.¹²³

Comunque la trasformazione della società ha posto in crisi l'imposta sui redditi nei principali Paesi industrializzati, per l'aumento della pressione fiscale, per l'eccessiva progressività delle aliquote, concentrate maggiormente sui redditi medi e su categorie che difficilmente possono ricorrere all'evasione.

Si sono andate sviluppando nuove forme di produzione di reddito che sfuggono agli schemi impositivi tradizionali, economie sommerse, che rendono necessaria una riforma tributaria, che permetterebbe anche di usare lo strumento fiscale per risolvere le problematiche relative al riassetto del territorio, al recupero e alla tutela dell'ambiente, in genere, basata su un'interpretazione evolutiva del principio di capacità

¹²² Cfr. sul punto Moschetti ,voce capacità contributiva.

¹²³ Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci,2001,pp.133 ss.

contributiva per dar luogo a nuove imposizioni fiscali, più consone all'integrazione europea e alla globalizzazione che caratterizza la nostra società odierna.

Non si deve trascurare, però, che bisogna conciliare tali nuove esigenze impositive con il principio della capacità contributiva, per evitare disuguaglianze tra i contribuenti nel rispetto della Costituzione.

Il problema sorge dal fatto che si tratta di tassare comportamenti che per quanto rilevanti, non sono indice di ricchezza e di capacità economica rilevante nell'ottica della capacità contributiva.¹²⁴

Alcuni autori,¹²⁵ infatti, riportano due diverse accezioni della capacità contributiva.

Essa da una parte viene intesa come capacità economica qualificata¹²⁶ che comporta l'inclusione nel presupposto dei tributi di componenti patrimoniali (reddito, patrimonio, consumo, spesa di cui si è titolari).

Nella seconda accezione essa viene considerata come un criterio di riparto equo e ragionevole per cui sarebbe sufficiente una mera possibilità di valutazione in denaro per attribuire agli elementi della fattispecie imponibile rilevanza economica.

La prima si ispira ad una concezione solidaristica che permette di giustificare il tributo sulla base di una giustificazione "redistributiva"; la seconda invece, si ispira a una concezione "razionalistica" giustificando l'equo e ragionevole criterio di riparto nella responsabilità per la spesa

¹²⁴Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp. 81 ss.

¹²⁵ Cfr sul punto S. Cipollina, *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in L. Antonini, *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, 2010, pp. 98 ss.

¹²⁶ Cfr. A. Fedele, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino 2005, p. 22.

pubblica causata o nel bisogno di compensare il vantaggio ricevuto dal contribuente dal godimento di un bene pubblico o dalla fruizione di un servizio.

In quest' ultima ipotesi il prelievo si riconduce ad un fatto imponibile non espressivo di capacità economica qualificata del soggetto. Pertanto, solo considerando l'economicità come una “misura” di un potere di modificazione dell'ambiente, si può far rientrare il tributo ambientale nella fiscalità sindacabile in virtù dell'art 53 Cost. e non solo in un'ottica puramente indennitaria. Ad esempio le emissioni inquinanti non sono un fatto indice di capacità contributiva(cioè indice di elementi patrimoniali),al contrario le imposte sul consumo di beni inquinanti presentano tali elementi patrimoniali, permettendo così di giustificarle alla luce della capacità contributiva.

Scopo della capacità contributiva è di far sì che concorrano alle spese pubbliche solo coloro che manifestino un'effettiva capacità di contribuzione, individuando differenti criteri di riparto.

Pertanto, con i tributi ambientali possiamo intravedere una concezione evolutiva della capacità contributiva intesa, anche sulla base della sentenza del 2001 della Corte costituzionale, come qualsiasi fatto espressivo di forza economica, indice di ricchezza,che possa essere considerato presupposto d'imposta.¹²⁷

Proprio in tale visione possiamo prendere in considerazione il criterio del “beneficio”, in virtù del quale si era ipotizzato di giustificare l'imposizione su un soggetto e non su un altro anche se entrambi dotati

¹²⁷ Cfr sul punto S. Cipollina, Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale,in L. Antonini,“L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale,2010, pp. 87 ss. e Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci,pp.133.ss

di medesima capacità contributiva¹²⁸.

Esso viene inteso come quell' effetto che il contribuente trae dall'uso di un servizio o di un bene pubblico, il cui costo è sopportato dalla collettività e che è anche presupposto del tributo.

Alcuni a proposito parlano di una dimensione “paracommutativa”, in virtù della quale il pagamento del tributo è la controprestazione di servizi resi dall'ente impositore e fruiti dal soggetto passivo, riprendendo anche il criterio della responsabilità individuale per la spesa pubblica specificamente causata.

Altri addirittura, ritengono rischioso tale considerazione commutativa, perchè potrebbe stimolare l'inquinamento ambientale, quasi giustificandolo.

“L'unità di beneficio” è data dall'atto del consumo.

Alcuni autori, però, ritengono difficile l'applicazione di tale principio in quanto non si può avere la prova scientifica di effetti negativi sull'ambiente o benefici specifici per il titolare del beneficio e poter quindi distinguere tra tributo ambientale, sanzione e risarcimento del danno.¹²⁹

Tuttavia il principio del “beneficio”, può trovare spazio per molti tributi ambientali in senso ampio.

I tributi ambientali in senso stretto in realtà rispettano il principio di capacità contributiva in quanto servono per finanziare dei servizi indivisibili, in quanto non è possibile conoscere se e in che misura un

¹²⁸ Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp. 83 ss; F. Gallo, *L'autonomia tributaria degli enti locali e l'imposta sui cespiti immobiliari*, in *Riv. Dir. Fin.* 1982.

¹²⁹ Cfr. sul punto S. Cipollina, *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, in L. Antonini, *“L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, 2010, pp. 103 ss.

cittadino ne usufruisca.

L'ambiente non è più solo un valore costituzionale extra -fiscale del prelievo, ma diventa fatto indice di capacità contributiva economicamente valutabile.

Si inizia a configurare il concetto di “tributo con scopo ambientale”, si cerca infatti di ricorrere, non più solo a forme di imposizione indiretta sui consumi, ma, considerando il consumo di risorse naturali e i danni all'ambiente, indici di capacità contributiva (ecotributi contributivi); o lo sfruttamento di risorse scarse (ottica commutativa); o la produzione di inquinamento, si prova a identificare la ricchezza complessiva del contribuente sulla base, proprio dei suoi consumi.

Certo si auspica che nuove norme tributarie non aggravino eccessivamente le disuguaglianze tra i contribuenti, violando in tal modo il principio di capacità contributiva in contrasto con l'art 3 della Costituzione, relativo all'uguaglianza tra i cittadini.¹³⁰

La capacità contributiva, anche in relazione ai tributi extrafiscali, permette di parametrare l'imposizione al diverso costo ambientale dell'attività tassata, purchè il trattamento differenziato sia coerente, congruo, ragionevole e non sproporzionato rispetto allo scopo.

Quello che è necessario è che ci sia una corrispondenza razionale ed equilibrata tra il valore dell'attività economica ed il costo dell'inquinamento, che il tributo colpisce.

Si potrebbe ad esempio a livello regionale raccordare le imposte sui redditi e quelle sull'energia, in modo più ecocompatibile.

Ad esempio un tributo ambientale a livello regionale, potrebbe

¹³⁰ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, 'l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001, pp. 131 ss.

considerare il valore catastale dell'abitazione delle famiglie, vedere la sua collocazione, cioè se sia in montagna, campagna ecc, in quale Provincia o Regione si trovi, in base alla presenza di zone verdi, se situato in città o in piccoli centri, in base al tipo di riscaldamento e di trasporto che adoperano e così via.

In tal modo si verrebbe a creare un tributo più razionale, che tenga conto del modo in cui il singolo nucleo familiare si rapporta con l'ambiente circostante e lo verifica sulla base di tutta una serie di parametri oggettivi e soggettivi particolari, permettendo di perseguire in modo più adeguato gli obiettivi sia ambientali sia il rispetto della capacità contributiva.¹³¹

Inoltre tenuto conto del principio di sussidiarietà in base al quale le decisioni devono prendersi al livello più vicino possibile al cittadino, la politica ambientale dell'UE deve intervenire nell'ipotesi in cui la protezione dell'ambiente non riesca a garantirsi a livello appropriato da parte dei singoli Stati.

Il dovere di osservanza del principio “ chi inquina paga “ sia da parte delle Regioni, che dello Stato, fa sì che ci sia stata quasi una sua costituzionalizzazione , in un certo senso, che permette agli Stati di introdurre tributi ambientali e agevolazioni fiscali coerenti con la politica fiscale e con i principi del diritto dell'UE.

¹³¹ Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci,2001,pp.175 ss.

6. SVANTAGGI E VANTAGGI DELLA TASSAZIONE AMBIENTALE

Come si è affermato nei paragrafi precedenti, lo strumento fiscale, in particolare i tributi possono trovare impiego come validi strumenti di tutela ambientale.

Esistono, tuttavia, degli svantaggi all'applicazione delle tasse ambientali: quali eventuali ripercussioni negative sulla competitività, sull'occupazione (in settori specifici) e sui ceti a basso reddito e sulla concorrenza.

Ulteriori svantaggi della tassazione ambientale possono essere individuati anche nella difficoltà e allo stesso tempo necessità di coordinarla sia a livello europeo che internazionale.¹³²

È chiaro che la tassazione ambientale può avere ripercussioni sui flussi commerciali . L'introduzione di forme di tassazione uniformi per gruppi di Paesi legati da stretti rapporti commerciali è fondamentale per la concorrenza tra gli Stati.

Non si dimentichi, inoltre che l'ambiente è un bene collettivo (non puro, poichè il suo utilizzo da parte di alcuni può distruggere le sue caratteristiche o il bene stesso) e come tale ad esso non si possono applicare la teoria economica e la concezione di benessere collettivo come somma di quelli individuali.¹³³

A ciò si aggiunga la mancanza di regole chiare e l' opportunità di

¹³² Cfr. sul punto, R. Alfano, *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione europea*, Napoli, 2009, pp.77 ss., nel quale si riporta il pensiero di A.E. La Scala, *I principi fondamentali in materia tributaria in seno alla Costituzione dell'Unione europea*, p.329, il quale ritiene opportuno affidare l'individuazione dei presupposti agli organi comunitari e la gestione dell'accertamento e della riscossione agli Enti regionali.

¹³³ Cfr. F. Santolini , *Ecologia, economia, diritto e sviluppo sostenibile: relazioni necessariamente complementari ma inevitabilmente ambigue.*

prevedere rimedi contestuali sul piano redistributivo e dell'equità sociale. E' stato infatti posto l'accento sul carattere regressivo delle imposte con finalità ecologiche sui consumi che incidono maggiormente sulle fasce sociali più deboli(ad esempio un imposta sui combustibili domestici).¹³⁴ Non si può neanche tralasciare la difficoltà, ma allo stesso tempo la necessità di un' adeguata informazione, per garantire la corretta applicazione di tali tributi.¹³⁵

Alcune difficoltà possono sorgere anche nel collegare il tributo ambientale alla durata dell'impiego del materiale. Infatti si dovrebbero colpire maggiormente i prodotti che durino un certo periodo minimo, riducendo invece il peso su quei prodotti la cui durata sia maggiore nel tempo.

Si deve tener conto anche dei problemi relativi alla distruzione dei prodotti, distinguendo tra “biodegradabili e non”, quelli “non fotodegradabili”, “non idrodistruttibili”, oppure “di polivinile”, eliminabili solo per mezzo del fuoco che origina gas tossici. Relativamente allo scambio di tali prodotti e il continuo spreco, quelli di lunga durata potrebbero essere gravati particolarmente.¹³⁶

Tuttavia molti sono i vantaggi che possono derivare non solo in termini di gettito, ma anche di incentivazione alle innovazioni, all'impiego di energie rinnovabili, alla possibilità di reperire fondi per finanziare il risanamento ambientale.

Lo strumento fiscale può servire per disincentivare la costruzione di

¹³⁴ Cfr. sul punto R Perrone Capano ,L'imposizione e l'ambiente,cit. p.217 il quale ipotizza una possibile soluzione per mitigare tale effetto negativo,collegando le imposte energetiche ai redditi personali e di impresa , attraverso indici di riferimento e parametri di deduzione personalizzati.

¹³⁵ MUSU, I., “In favore delle tasse ambientali”, Il Pensiero Economico Moderno Iperedizioni, Pisa. 1998, 1-2,

¹³⁶ Cfr. sul punto A. Amatucci,L'ordinamento giuridico della finanza pubblica,Napoli,2007,p.454-455.

veicoli ad elevate prestazioni che usano benzina con forte contenuto di piombo tetraetile.

Inoltre molti sono gli apporti forniti da tali tributi all'impiego di materie ecocompatibili e alla riduzione di fattori inquinanti, grazie alla loro incidenza sui comportamenti dei consumatori e produttori, all'internalizzazione dei costi dei danni ambientali prodotti, che vengono incorporati nei prezzi dei prodotti e che rendono lo strumento di imposizione fiscale in senso ambientale uno strumento valido e importante per la salvaguardia dell'ambiente.

Proprio per queste ragioni, si cerca di porre rimedio agli svantaggi su rilevati attraverso l'ausilio di :

- un'attenta progettazione;
- l'utilizzo delle tasse ambientali e dei relativi gettiti nel quadro di pacchetti di provvedimenti e di riforme fiscali ecologiche;
- un'applicazione graduale;
- un'ampia consultazione ed informazione.
- Fasce di esenzione ,agevolazioni fiscali, incentivi¹³⁷

7. LA TEORIA DEL DOPPIO DIVIDENDO E GLI EFFETTI DELLE IMPOSTE AMBIENTALI.

Sempre in tema di tassazione ambientale, possiamo far cenno alla teoria del "doppio dividendo".

¹³⁷ Cfr. sul punto, R. Alfano, *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione europea*, Napoli, 2009, pp. 103 ss.

Nata alla fine degli anni sessanta negli Stati Uniti per problemi di competitività e di natura fiscale, riaffiora negli anni novanta per far fronte alle problematiche ambientali.

Essa prevede la possibilità di migliorare la qualità ambientale e di ridurre l'impatto di tasse distorsive sul sistema economico attraverso l'introduzione di tasse ambientali.¹³⁸

Queste ipotesi sono state avanzate da vari autori.¹³⁹ Lo scopo del doppio dividendo è quello di inserire tasse ambientali "non distorsive" nei vari sistemi tributari, in sostituzione degli attuali prelievi considerati "distorsivi" dell'efficienza del sistema economico. Di solito, con il doppio dividendo ci si riferisce ad un altro beneficio in termini di benessere, oltre al beneficio ambientale, che deriva dall'introduzione di una tassa ambientale con il riciclo del gettito nella riduzione di imposte distorsive preesistenti. Esiste una forma debole di doppio dividendo ed una forma forte.¹⁴⁰

Si è parlato anche di "doppio dividendo occupazionale" che permette un aumento dell'occupazione derivante dal riciclo del gettito delle tasse ambientali nella riduzione delle tasse sul lavoro.

Un dividendo consisterebbe nel guadagno di benessere sociale associato ad un ambiente più pulito; un altro dividendo sarebbe una migliore allocazione delle risorse nel sistema economico; un ulteriore dividendo

¹³⁸ 1. Cfr. sul punto, R. Alfano, *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione europea*, Napoli, 2009, p. 73

¹³⁹ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, *L'imposizione e l'ambiente*, cit., pp. 218 ss, cfr. TULLOCK, G., 1967, "Excess Benefit", *Water Resources Research*, 3, pp. 643-644; cfr. TERKLA, D., 1984, "The Efficiency Value of Effluent Tax Revenues", *Journal of Environmental Economics & Management*, 11, pp. 107-123; cfr. OATES, W. E., 1993, "Pollution Charges as a Source of Public Revenues", Discussion Paper 92-05, Resources for the Future, Washington, DC.

¹⁴⁰ GOULDER, L. H., 1995, "Environmental Taxation and the Double Dividend: a Reader's Guide", *International Tax and Public Finance*, vol. 2, n. 2, pp. 157-183

risulterebbe dall'aumento dell'occupazione per gli effetti della tassazione sulla sostituibilità del fattore lavoro al fattore capitale.

Una forma debole di doppio dividendo consisterebbe nell'utilizzare il gettito della tassa ambientale per finanziare le riduzioni di una tassa distorsiva esistente, così realizzando un risparmio di costo rispetto al caso in cui il gettito sia restituito ai contribuenti con modalità generiche (o in somma fissa, *lump-sum transfer*). Con la forma forte di doppio dividendo si avrebbe, invece, la sostituzione a parità di gettito fra imposte ambientali e imposte distorsive tradizionali a costo totale nullo o, addirittura, negativo. Mentre la versione debole del doppio dividendo generalmente è accettata dagli economisti, molti sono ancora i tentativi per confermare la versione forte.

Si discute anche, a proposito degli effetti di "interazione"¹⁴¹ e dell'"effetto riciclo". L'"effetto riciclo" del gettito tende a ridurre i costi.

Si cerca di capire, relativamente alla versione forte del doppio dividendo, se l'"effetto riciclo" del gettito può essere abbastanza forte da annullare l'"effetto interazione" delle tasse.

Si deve prendere in considerazione l'effetto dello spostamento della pressione fiscale fra i vari fattori produttivi.

Per quanto riguarda gli effetti di una manovra fiscale ambientale nel mercato del lavoro, molti autori concordano sul valore positivo dell'aumento dell'occupazione.

Carraro, Galeotti e Gallo ¹⁴²mostrano che un doppio dividendo

¹⁴¹ OATES, W.E., 1995, "Green Taxes. Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time?", *Southern Economic Journal*, pp. 915 - 922.

¹⁴² CARRARO, C., M. GALEOTTI, e M. GALLO, 1996, "Environmental Taxation and Unemployment: Some Evidence of the Double Dividend Hypothesis in Europe", *Journal of Public Economics*, vol. 62, pp. 142-181.

occupazionale emerge solo nel breve periodo ed è associato ad una riduzione del costo del lavoro; nel lungo periodo il potere di mercato dei lavoratori favorito dalla maggiore occupazione riesce a riportare il costo del lavoro al livello iniziale e l'incremento dell'occupazione ha termine.

Si verrebbe a creare, in un certo senso, un vero e proprio “circolo virtuoso”, introducendo tasse ambientali e riducendo quelle sul lavoro e sul capitale¹⁴³.

Un' ipotesi applicativa, potrebbe essere quella di una eventuale riduzione dei contributi sociali sostituiti da una tassa ambientale, che porterebbe all'aumento dell'occupazione.¹⁴⁴

Attraverso un 'azione coordinata e graduale a livello internazionale si riuscirà anche ad evitare eventuali conseguenze negative sulla competitività delle imprese.

La difficoltà della sua applicazione deriva anche dalla necessità di individuare in

modo preciso fattori meno utili da tassare al posto di altri, in modo da realizzare comunque un gettito fiscale da impiegare nella realizzazione di obiettivi benefici per la società.¹⁴⁵

Qualche autore ipotizza anche la possibilità di un “triplo valore”,

¹⁴³ Cfr. sul punto, R. Alfano, *La fiscalità nella politica ambientale dell'Unione europea*, Napoli, 2009, p. 73-74; nel quale si riporta che con il libro bianco del Presidente Delors del 1993 si rilevava che con energie rinnovabili, riciclaggio ecc, si poteva aumentare l'occupazione, però con una contemporanea riduzione proporzionale alle imposte ambientali, delle imposte sul lavoro. cfr. Delors, *libro bianco su crescita, competitività e occupazione*, Pubblicazioni Ufficiali Comunità europee, 1994, i

¹⁴⁴ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, *L'imposizione all'ambiente*, cit., p. 218, che ipotizza di poter sostituire gran parte del gettito dalle imposte sui salari e sui contributi sociali, con imposte ecologiche che siano relative all'utilizzazione dell'energia.

¹⁴⁵ Cfr. sul punto S. Crisafulli, *I rapporti tra tassazione ambientale e occupazione* (il cd. Doppio Dividendo), in *Riv. Dir. Trib. Int.*, 2004, n. 2-3, p. 118, nel quale si fa notare che il vantaggio sull'occupazione e il benessere sociale prodotto dalla tassazione ambientale ha spinto molti studi integrati di politica ambientale e fiscale.

consistente in una tutela ambientale, riduzione dei costi dei fattori produttivi, con conseguente crescita di produttività e maggiore competitività e profitti per le imprese.

Sulla base dell'idea pigouviana che la tassazione delle esternalità porti ad una maggiore efficienza del mercato, possiamo considerare gli effetti negativi dell'imposizione, dovuti all'interazione fra le diverse tasse nei mercati (effetto interazione) e i benefici effetti dovuti al riciclo del gettito nelle tasse distorsive preesistenti (effetto riciclo).

Di fronte a delle esternalità positive, lo strumento migliore, dal punto di vista dell'efficienza sono i sussidi, mentre, nel caso di esternalità negative, lo strumento migliore è la tassazione.

Un'imposta mostra agli individui ed alle imprese, che generano le esternalità, i costi e benefici sociali delle loro azioni. Tali imposte, dette "imposte pigouviane", sono volte a correggere gli effetti dell'esternalità.

Parliamo di "effetto interazione" fra le diverse tasse, quando i costi in termini di efficienza dovuti all'introduzione di una tassa ambientale sono aumentati perché nel mercato si verifica un'influenza reciproca di più tasse. Infatti il costo totale di una nuova imposizione ambientale è condizionato dalle tasse distorsive preesistenti.

In più la tassazione ambientale non corregge solo l'esternalità negativa, ma genera anche l'aumento dei prezzi dei beni tassati. La modifica dei prezzi comporta un effetto sostituzione fra i vari beni che è comunque distorsivo del funzionamento del mercato.

La possibilità di sostituire una tassa ambientale ad una tassa già esistente, può consentire un "effetto riciclo"¹⁴⁶ del gettito. Ciò avviene, ad esempio, quando il gettito di una tassa ambientale sia impiegato per diminuire le imposte sul reddito.

Pur non aumentando il carico fiscale, esso verrebbe ridotto sul fattore

¹⁴⁶ PARRY, I.W.H., 1995, op. cit.

lavoro e proporzionalmente appesantito sul fattore natura, cioè sul consumo di energia e materiali e sulla emissione di sostanze dannose. Si otterrebbero così "doppi dividendi", per l'occupazione e per l'ambiente. Tale principio è stato posto alla base di molte riforme fiscali ecologiche di Paesi dell'Unione europea.

Tuttavia la sua applicazione concreta è complessa e controversa. Si deve fare molta attenzione agli effetti derivanti sui ceti più deboli e al fatto che imprese troppo intensamente o rapidamente tassate potrebbero subire indesiderabili perdite di competitività e, al limite, decidere di delocalizzarsi nei paesi con minore fiscalità, con più basso costo del lavoro e senza vincoli ambientali.

Queste considerazioni devono spingerci a riorganizzare il sistema impositivo, a incentivare modelli di sviluppo più sostenibili, basati su di una combinazione ottimale tra ambiente, sviluppo ed occupazione.

CAPITOLO III

TUTELA AMBIENTALE : INCENTIVI E STRUMENTI ALTERNATIVI AI TRIBUTI AMBIENTALI.

1. AGEVOLAZIONI FISCALI : POSSIBILI APPLICAZIONI IN AMBITO AMBIENTALE.

La politica di tutela ambientale non viene attuata solo attraverso l'ausilio di tributi ambientali, bensì è possibile ricorrere ad altri strumenti per la sua realizzazione, spesso molto efficienti.

I limiti della tassazione ambientale hanno spinto a impiegare degli incentivi alle imprese, per indurre i produttori a scelte che incidono meno sull'equilibrio ambientale.¹⁴⁷

Un miglioramento della situazione ambientale, infatti potrà dipendere dagli incentivi che la politica dell'ambiente sarà in grado di offrire, quali, ad esempio, agevolazioni fiscali a favore di produzioni di beni e servizi ecologicamente innocui.

Si cerca infatti, di incorporare tutti i costi ambientali prodotti durante la vita del bene, facendo sì che, anche se prodotto secondo criteri ecologici, non subisca dei danni concorrenziali, provocati dai prodotti più inquinanti.¹⁴⁸

Ci si deve soffermare in particolare sulla possibile applicazione di agevolazioni fiscali in ambito ambientale.

Le agevolazioni sono un genus ampio in cui poter comprendere esenzioni ed esclusioni.

Mentre le esclusioni permettono di delimitare il presupposto e la base

¹⁴⁷ . Cfr. sul punto Beniami. CFR. sul p no Caravita ,Diritto dell'ambiente,pp.321.

¹⁴⁸ Cfr. sul punto F. Amatucci, Le fondamenta costituzionali dell'imposta ambientale,Napoli,1993,p28.

imponibile del tributo; al contrario, le esenzioni vengono viste come delle deroghe alle regole, comportando l'esonero per ragioni extrafiscali¹⁴⁹, di determinate fattispecie, che normalmente sarebbero state sottoposte al tributo.¹⁵⁰

Esse possono essere impiegate per garantire condizioni di favore e per incoraggiare dei comportamenti virtuosi.

D'altro canto si fa notare, che non c'è una vera ragione per distinguere tra esclusioni ed esenzioni, in quanto la ratio delle esclusioni va ricercata nella logica interna del tributo, mentre, nella extrafiscalità, per le esenzioni.

Le agevolazioni devono poter trovar fondamento in valori costituzionali diversi rispetto alle imposte, ma devono comunque necessariamente rispettare il principio di uguaglianza e di capacità contributiva e i limiti degli aiuti di Stato.

Alcuni autori¹⁵¹ sostengono la necessità di norme agevolative anche per i beni sottoposti ai vincoli ambientali, così come già esistono per i beni culturali; infatti le prime agevolazioni furono impiegate proprio per la tutela del patrimonio culturale.

Ormai, la disciplina delle fattispecie agevolative ha raggiunto un certo grado di stabilità.

La loro legittimazione risiede nella scelta di singoli e imprese, di porsi su un piano di "competitività non di prezzo", essi cioè si accollano i maggiori costi derivanti dalla produzione di beni ecologicamente compatibili, dando spazio a mercati in cui i consumatori danno molto

¹⁴⁹ Cfr. sul punto F. Fichera, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992, p. 13.

¹⁵⁰ .Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp. 106 ss.

¹⁵¹ Cfr. sul punto S. Ricci, *L'imposizione relativa agli immobili di interesse culturale*, in *Il Fisco*, 2001, n. 25, 8785.

rilievo agli aspetti sociali e ambientali.¹⁵²

Gli incentivi possono assumere forme diverse, ad esempio si possono ricordare disposizioni che condizionano il riconoscimento di sgravi contributivi all'osservanza di norme a tutela dell'ambiente, vantaggi procedurali alle imprese che aderiscono a sistemi di gestione ambientale, sussidi per ammodernare gli impianti di depurazione, contributi finanziari agli enti locali per costruire impianti pubblici di disinquinamento e per incentivare l'innovazione tecnologica a favore di processi produttivi meno inquinanti, senza tralasciare le politiche di promozione relative alle fonti di energie rinnovabili.¹⁵³

Si possono menzionare anche, i finanziamenti per stimolare l'acquisto di autoveicoli eco-compatibili, agevolazioni fiscali per incitare ad un maggiore impiego di impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica da fonte solare.¹⁵⁴ Lo scopo è di influenzare i comportamenti dei produttori incitandoli a rivolgersi verso tecniche ed attività a minore pressione fiscale, ma utili per lo sviluppo eco-compatibile e quindi alla tutela dell'ambiente.

Naturalmente, quando queste ultime saranno obsolete, il trattamento fiscale di favore dovrà essere indirizzato verso chi scopra nuove e migliori tecniche .

¹⁵² Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, p.112, nel quale l'autrice, riferisce di uno studio dell'International Corporation , *Developing Value, The Business Case for Sustainability in Emerging Markets*, 2002, nel quale si pone in rilievo come l'importanza data alla qualità a danno dei costi più elevati e la reputazione in campo "ambientale", abbia permesso il successo internazionale del *Made in Italy*, mentre per i Paesi in via di sviluppo è più opportuno tendere ad un risparmio di costo di produzione . Cfr. su quest'ultimo punto anche E. Gerelli , *Reputazione ambientale e competitività non di prezzo*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.* , 2002, n 4 , p .707.

¹⁵³ Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente* , Torino 2008, p.179-180.

¹⁵⁴ CFR. sul punto B. Caravita , *Diritto dell'ambiente*, 2005, p.322.

Lo Stato inoltre dovrà fare uso almeno in un primo momento, di penalizzazioni a carico di comportamenti dannosi per l'ambiente. Comunque non si può considerare un sistema basato solo su queste due alternative.¹⁵⁵

Per fare un esempio della possibilità di applicare come strumento di politica ambientale efficiente, le agevolazioni, si può menzionare il caso della Legge Finanziaria italiana del 2008, che ha prorogato fino al dicembre 2010 una serie di agevolazioni per la realizzazione di interventi finalizzati al rendimento energetico degli edifici e quindi ad un maggiore risparmio energetico e quindi ad un minore inquinamento ambientale.

La modalità di godimento del beneficio, a fronte delle spese sostenute è quella della detrazione dall'imposta lorda pari al 55% ,da ripartire in quote annuali, non inferiori a tre anni, non superiori a dieci,a scelta del contribuente.

Gli interventi sono relativi : alla riqualificazione energetica complessiva di edifici esistenti, alla riduzione della perdita di energia, all' installazione di pannelli solari, all'installazione di caldaie ad elevata efficienza.

Le spese sostenute devono essere opportunamente documentate e sostenute o per riduzione di perdita di energia attraverso pareti, pavimenti, solai e finestre o per l'installazione di pannelli solari per produrre acqua calda, per usi domestici o industriali e per la copertura del fabbisogno di acqua calda in piscine, istituti scolastici ed Università, o per sostituzione di impianti di climatizzazione invernali con impianti dotati di caldaie e contestuale messa a punto del sistema di distribuzione.

156

¹⁵⁵ G. Caputi ,I paradossi della diffusione di un sistema di fiscalità ecologica ,in Riv. Della Scuola Superiore,in Economia e Finanze , 2004,n 8-9,in esso l'autore fa tra l'altro notare che occorre compensare le minori risorse finanziarie derivanti dal comportamento adottato.

¹⁵⁶ Cfr. sul punto L. Savasta Fiore,Scienze delle finanze,Torino,2010,p.356 ss.

1.1 PROBLEMI DI COMPATIBILITÀ CON GLI AIUTI DI STATO

Nonostante i vantaggi derivanti dall'impiego di agevolazioni in ambito ambientale, tuttavia si deve fare menzione del problema della loro compatibilità con gli aiuti di Stato.

Come è noto, gli aiuti di Stato in virtù dell'ex art 87 del trattato CE (attuale art 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), possono essere identificati come ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, altrimenti non realizzato.

L'ex art 87(107) recita: “ Sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.”

Ci si riferisce ad esempio a tariffe preferenziali, sgravio di oneri sociali o di tassi di interesse e così via.

E' indifferente la forma, essi sono considerati aiuti a meno che non siano delle misure di carattere e portata generale, che non favoriscono specificatamente determinate imprese.

Per essere rilevante, l'aiuto di Stato deve configurare il presupposto della selettività, cioè si devono favorire determinate imprese invece di altre che si trovino nella stessa situazione.

Inoltre non è necessario che la Commissione accerti la loro effettiva incidenza, è sufficiente la loro idoneità potenziale ad incidere sugli scambi all'interno dell'Unione europea.¹⁵⁷

¹⁵⁷Cfr. sul punto G. Tesaurò, *Diritto comunitario*, 2008, pp. 800 ss., nel quale si ricorda che per evitare che l'aiuto venga posto in essere prima di verificarne la sua

Il problema si pone a causa della mancata coordinazione di tale istituto con quello nazionale delle agevolazioni spesso causa di un loro possibile contrasto, pregiudicando in tal modo le esigenze nazionali e quelle ambientali.

Spesso misure agevolative ritenute compatibili con le Costituzioni nazionali, sono state ritenuti aiuti di Stato, distorsivi della concorrenza e come tali da rimuovere.

Proprio queste ragioni hanno spinto la Commissione ad elaborare una disciplina apposita in materia ambientale.

Si è cercato in tal modo di incentivare le imprese private a dare maggiore spazio a investimenti per la tutela ambientale. Mentre nelle ipotesi di aiuti di Stato è più facile riscontrare un versamento di risorse da parte dello Stato nei confronti delle imprese, altrettanto non si riesce ad accertare con uguale facilità, per quanto riguarda le ipotesi agevolative di rinuncia da parte dello Stato di tributi.¹⁵⁸

Quello che si deve verificare è se a tali misure agevolative tutte le imprese possono accedere, ed in quanto tali, dotate del requisito della generalità, mancando quello della selettività, se esse possano essere giustificate.

Non solo, in più, si deve verificare tale compatibilità solo limitatamente agli aiuti di nuova istituzione, ma anche non rileva in merito, il fatto che solo alcune imprese si avvantaggino più delle altre, purchè a tutte sia garantito, l'accesso.

A tal fine è necessario considerare tali agevolazioni alla luce del principio

compatibilità o meno con la concorrenza, gli Stati hanno due oneri: 1. Di informare la Commissione del progetto di aiuto o di modifica dello stesso (notifica); 2. Non dare corso al progetto di aiuto prima che ne sia dichiarata la compatibilità (obbligo di "stand still"). In caso di inosservanza, l'aiuto è illegittimo, la Commissione può ordinare di modificare l'aiuto o di sopprimerlo, o di recuperare le somme versate.

¹⁵⁸ cfr. sul punto P. Laroma Jezzi, *Principi tributari nazionali e controllo sopranazionale sugli aiuti fiscali*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., 2004, p. 93

di capacità contributiva, in modo da verificare la loro compatibilità con il sistema, realizzando finalità di tutela ambientale e non costituendo così un aiuto di Stato da rimuovere.

Non si deve tralasciare che, per altro, la stessa disciplina degli aiuti di Stato prevede delle eccezioni, che consistono ad esempio in : aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o altri eventi eccezionali, aiuti a finalità regionale, aiuti destinati a promuovere progetti di comune interesse europeo, aiuti volti a porre rimedio a specifici turbamenti dell'economia di uno Stato membro, aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, ecc.¹⁵⁹

La Commissione verifica quali aiuti di Stato sono necessari per la tutela ambientale, lo sviluppo sostenibile senza produrre effetti sproporzionati sulla concorrenza e sulla crescita economica.

In particolare deve controllare che gli aiuti di Stato, generino un livello di tutela ambientale più elevato di quanto possibile in assenza di aiuti, compensandosi in tal modo gli effetti negativi e quelli positivi, in quanto essi non impediscano l'internalizzazione dei costi e non incidano negativamente sulla concorrenza.¹⁶⁰

La Commissione ha previsto una serie di misure per rendere compatibili gli aiuti di Stato con la concorrenza.¹⁶¹

Ci si riferisce ad esempio ad aiuti per il risparmio energetico, aiuti a favore delle fonti energetiche rinnovabili, aiuti per la gestione dei rifiuti,

¹⁵⁹ . cfr. sul punto G. Tesauro ,Aiuti di Stato e agevolazioni fiscali,Napoli,2009,pp.249-272.

¹⁶⁰ Cfr. Cfr. sul punto R. Alfano,La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea,Napoli,2009,pp.122 ss.

¹⁶¹ Cfr. sul punto Commissione ,Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale,(2008 /c 82 /01),in GU n 82 C del 1aprile 2008,p. 1-33.

aiuti alle imprese per elevare il livello di tutela ambientale oltre le soglie fissate da norme europee o in assenza di norme europee, ecc.

Gli aiuti di Stato, infatti, possono indurre le imprese a investire in tecnologie ecocompatibili ed a comportamenti virtuosi.

In momenti di crisi economica e finanziaria, la Commissione ha permesso maggiori concessioni di aiuti anche in materia ambientale e l'Italia se ne è avvalsa per produrre prodotti ecocompatibili e relativi all'industria automobilistica.¹⁶²

Altra problematica attiene ai tributi di scopo .

Le Istituzioni europee, infatti, hanno posto il problema della loro astratta idoneità ad entrare in conflitto con la disciplina degli aiuti di Stato in quanto volti, in virtù del vincolo di destinazione che li connota, a incidere su un determinato settore. Essi derogano al principio di unità del bilancio secondo cui tutte le entrate sono destinate a finanziare tutte le spese.¹⁶³

Negli ultimi tempi, sta avendo molto rilievo la materia dei tributi paracommutativi, quali tariffe, prezzi pubblici, basati sul vantaggio potenziale goduto dal contribuente o sul costo causato dal contribuente, comunque giustificato da una causa particolare, a differenza delle imposte sui redditi.

Questi tributi facoltativi o obbligatori, sono di facile applicazione, per l'assenza di una necessità di apparati coercitivi e sanzionatori, in quanto il prelievo è effettuato perché il contribuente ha interesse specifico alla

¹⁶² Cfr. sul punto State Aid Register, n. 542, ottobre 2009, in <http://www.aiutidistato.org>. La Commissione ha autorizzato prestiti agevolati per i prodotti verdi, specialmente relativi alle auto per finanziare investimenti per l'adeguamento e superamento della norma "Eurosei" che regola le emissioni per i veicoli passeggeri e commerciali leggeri.

¹⁶³ Cr. H.R. Grimaldi, Aiuti di Stato e Federalismo fiscale, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it.

prestazione pubblica .¹⁶⁴

Questa forma di tributi riesce pure ad armonizzare la riserva di legge e la tutela delle autonomie, in quanto c'è uno stretto collegamento tra i servizi erogati dall'ente e i relativi costi pagati dal soggetto; i servizi indivisibili che gravano sullo Stato, sono finanziati con imposte, mentre sull'ente locale grava gran parte dei servizi divisibili, senza sovrapposizioni tra i due.¹⁶⁵

Come esempio di particolare tributo di scopo si può accennare all'addizionale ICI prevista dalla Finanziaria 2007 italiana per la realizzazione di opere pubbliche (Isop).

Essa permette ai Comuni dal primo gennaio 2007 di istituire una addizionale sull'ICI, con specifico regolamento tributario, il cui gettito deve essere destinato alle spese per realizzare opere pubbliche specifiche, previste dal Comune nell'apposito regolamento, tra quelle riguardati il trasporto pubblico urbano, opere viarie, opere rilevanti per l'arredo urbano e il decoro dei luoghi, opere di risistemazione di aree dedicate a parchi e giardini, opere di realizzazione di parcheggi pubblici.¹⁶⁶

Le Istituzioni europee hanno preso in considerazione la potenzialità di una misura agevolativa a creare un effetto discriminante o l'alterazione del mercato, valutando il requisito della selettività secondo il quale si può ritenere aiuto di Stato una misura soltanto se favorisce talune imprese o produzioni.

Al contrario il requisito della selettività andrebbe esaminato a seguito

¹⁶⁴Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp128,129 ss.

¹⁶⁵ 9.Cfr. sul punto L. Del Federico, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*, in *Trib. Loc. e Reg.*, 2007, n 2, in versione on line <http://www.Periodicimaggioli.it>.

¹⁶⁶ S. Capolupo, *L'imposta di scopo in il fisco*, 2007, n 15, 2111

della qualificazione della misura come derogatoria dei principi fondamentali degli ordinamenti interni .

Se ci si sofferma esclusivamente sulla tutela della concorrenza si rischia di trascurare il perseguimento di importanti valori fondamentali.

La Corte di Giustizia ha nel 2005 dichiarato che il divieto di aiuti di Stato” si applica ad una tassa solamente qualora sussista un vincolo di destinazione tra il gettito della tassa e la misura di aiuto di cui trattasi. La circostanza che l’aiuto venga concesso sotto forma di esenzione fiscale o il fatto che la perdita di introiti fiscali, in conseguenza di tale esenzione, ai fini delle stime di bilancio dello Stato membro di cui trattasi, venga compensata con un aumento della tassa ,non sono di per sé sufficienti a far sorgere detto vincolo.”

Il vincolo tra tributo e aiuto con esso finanziato genera una figura di aiuto di Stato incompatibile con la normativa UE.

Il soggetto pregiudicato dall’aiuto concesso ad altri può invocare l’incompatibilità con le disposizioni dell’UE.

Per queste ragioni si cercano di incentivare i tributi di scopo o paracommutativi ,a livello locale,che potranno essere importantissimi nel campo turistico e in genere della tutela ambientale.¹⁶⁷

L’art 12 della legge delega 42/ 2009,in attuazione dell’art 119, dà la possibilità ai Comuni di applicare tributi propri, per particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche, o per coprire spese derivanti da movimenti turistici.

Tali tributi sono stati presi in considerazione soprattutto dalle città d’arte in relazione anche alla tutela ambientale, per garantire la pulizia delle strade,lo smaltimento dei rifiuti,il potenziamento della rete fognaria e la

¹⁶⁷ Cfr. sul punto R. Alfano,La fiscalità nella Politica ambientale dell’Unione Europea,Napoli,2009,pp132 ss

conservazione in genere dell'ambiente.¹⁶⁸

E' stata ipotizzata l'introduzione da molti sindaci di città d'arte di una "City Tax", sostitutiva dell'imposta di soggiorno e secondo alcuni destinata a maggior successo, per poter recuperare i costi dei flussi turistici.¹⁶⁹

Del resto anche all'estero in Austria, in particolare Vienna, si è espressa in un referendum, favorevole ad una tassa aggiuntiva per migliorare la loro qualità di vita.¹⁷⁰

Per concludere i tributi di scopo con gettito vincolato alla tutela ambientale e gestiti a livello locale possono essere uno strumento efficace di protezione dell'ambiente e di maggiore responsabilizzazione degli enti locali e coinvolgimento più diretto anche dei cittadini.

2. LA CREAZIONE DI UN MERCATO DELL'INQUINAMENTO. I PERMESSI NEGOZIABILI E I CERTIFICATI VERDI.

In realtà molti sono gli strumenti di tutela ambientale, pertanto non si può tralasciare di fare un cenno agli altri istituti e ricostruzioni

¹⁶⁸ Cfr. sul punto C. Buratti, La tassazione ambientale a livello locale: le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, Napoli, 2010, p. 136-137, che riporta il tentativo di reintrodurre in Italia un'imposta di soggiorno, fallito per l'opposizione degli albergatori che hanno ricordato gli effetti negativi di una tale imposta, dovuti alla evasione fiscale, elevati costi di gestione in un settore già gravato da un'iva eccessiva rispetto agli altri Paesi.

¹⁶⁹ Il sindaco di Venezia Massimo Cacciari ha proposto l'applicazione di una tassa di un euro ad ogni passeggero delle navi da crociera che approdano nella laguna

¹⁷⁰ 1A. E. La Scala, I principi fondamentali in materia tributaria in seno alla Costituzione dell'Unione Europea, Milano, 2005, p. 328.

particolarmente rilevanti nel settore.

Negli Stati Uniti, ad esempio, si è parlato di uno strumento particolare, la cosiddetta “Bubble Policy”¹⁷¹, essa consiste nel porre fantasiosamente, per ipotesi, un’ area urbana sotto una “bolla”, calcolando il quantum di emissioni finali ammesse che si desidera. Suddiviso il quantum per individuo, calcolato il limite massimo per quota, si dà vita a un libero commercio di quote, che normalmente verranno adoperate dalle imprese in espansione con elevati costi di disinquinamento.

Connessa alla scelta di politica ambientale è la creazione di un “mercato di diritti di inquinamento”, volto a far sì che le imprese negozino quote di inquinamento, se non considerano più conveniente o non riescano a limitare in altro modo le emissioni inquinanti della loro produzione.

Le autorità competenti o con norme o con regolamenti stabiliscono il livello massimo di inquinamento tollerato e rilasciano un certo numero di permessi di inquinamento che corrispondono a quote di inquinamento consentito, lasciando poi alle singole imprese la scelta se investire in tecnologie ecologiche, in impianti di depurazione oppure acquistare i permessi .

E’ chiaro che si deve prendere in considerazione anche il numero di imprese coinvolte, perché, se sono poche, potrebbero rifiutarsi di far circolare i permessi e di estenderli anche ad altre imprese.¹⁷²

Il cd. Emission Trading Scheme, cioè il sistema dei permessi negoziabili, assieme alle tasse ambientali, rientrano fra le cd. politiche incentive based. Permessi e tasse influenzano un comportamento ecologicamente corretto, garantendo il rispetto di un limite di

¹⁷¹ Cfr. Sul punto G. Muraro ,La tutela dell’ambiente secondo gli economisti. Testimonianza di un pioniere, in L. Antonini ,L’imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale ,Napoli,2010,p.85

¹⁷² Cfr. sul punto B. Caravita ,Diritto dell’ambiente ,Bologna ,2005,p.323.

inquinamento, che altrimenti, sarebbe stato violato. Ogni impresa, sulla base di un'analisi dei costi e benefici, deve optare o per l'acquisto o la vendita nel mercato di una quota di inquinamento (imprese con maggiore costo di disinquinamento tendono a comprare), oppure rivolgersi a forme alternative di produzione meno inquinanti (imprese con costi minori tendono a vendere).¹⁷³ Tuttavia tale sistema si è scontrato con l'opposizione di ambientalisti americani che lo vedevano come una "licenza ad inquinare"¹⁷⁴, addirittura rivendibile. E' chiaro che tale logica può essere portata avanti solo con rigidi controlli che permettano di non ottenere altrimenti gratuitamente ciò che si vuole spingere a pagare.

La Direttiva 2003/87/CE ha previsto e regolamentato un sistema di scambio di quote di emissione di gas ad effetto serra all'interno dell'Unione Europea (European Emission Trading Scheme) tale da salvaguardare lo sviluppo economico e l'occupazione tra gli Stati membri, attuato nel 2008.

Tale sistema è stato messo a rischio dalle incertezze applicative e dal ritardo nella sua attuazione.

Esso prevede determinate quote di CO₂ che le imprese possono produrre, eventualmente comprando quelle necessarie per coprire le quote in eccesso. Ovviamente a strumenti diversi corrispondono costi e benefici diversi. Mentre i permessi negoziabili richiedono maggiori controlli, pur garantendo maggiore certezza di risultati, i tributi sono più

¹⁷³ R. CELLERINO, *Diritti di inquinamento: lo strumento e le sue applicazioni*, cit., 355

¹⁷⁴ . Si veda l'attenta ricostruzione operata da M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, cit.,14, che alla nota 24, riporta l'intervento di A. HOPPE, *Il diritto di rubare* in AA.VV.(a cura di G. ALPA – F. PULITINI – S. RODOTA' – F. ROMANI), *Interpretazione giuridica ed analisi economica*, Milano, 1982, 622 che, in tono ironico, ipotizza l'esistenza di un ufficio federale delle autorizzazioni che, previo pagamento di una determinata somma di denaro, renda lecita ogni attività, dall'inquinamento al furto.

facilmente applicabili e influenzano maggiormente i comportamenti e garantiscono una produzione di gettito, ottenibile dai primi solo attraverso un' asta pubblica delle quote.¹⁷⁵

Una possibile applicazione dell'opzione statunitense in Italia è stata prospettata con i "Certificati verdi" relativamente alla energia elettrica da fonti rinnovabili.

I certificati possono attestare le caratteristiche di un prodotto a seguito della verifica del rispetto degli standard prefissati; è il caso delle "eco etichette" che indirizzano il comportamento dei consumatori attribuendo un valore aggiunto al prodotto, spingendo le imprese ad adeguarsi volontariamente a specifici parametri di "qualità" ambientale, per rafforzare la loro posizione di mercato.

Diversi da tali funzioni sono invece quei certificati che sono come titoli scambiati in mercati artificiali ideati dal legislatore per incentivare le fonti energetiche rinnovabili e il risparmio energetico.

Essi rappresentano dei beni come ad esempio un quantitativo di energia verde prodotta e possono essere autonomamente scambiati.

Ci si riferisce in particolare ai cd "Certificati verdi e quelli bianchi".

Il riferimento normativo è l'art 11 del d.lgs.16 marzo 1999 n. 79, che impone a coloro che producono o importano energia elettrica da fonte non rinnovabile di immettere ogni anno nel sistema elettrico nazionale una quota di energia prodotta da fonti rinnovabili.¹⁷⁶

Tali certificati costituiscono un certo determinato quantitativo di energia verde prodotto dagli impianti IAFR(cioè Impianto Alimentato

¹⁷⁵ . Cfr. sul punto R. Alfano, L'Emission Trading Scheme: applicazione del principio "chi inquina paga", positività e negatività rispetto al prelievo ambientale, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it.

¹⁷⁶ Oggi la quota è fissata al 6,05% dell'energia da fonti convenzionali prodotta o importata nell'anno precedente.

da Fonte Rinnovabile, così qualificato sulla base di una certificazione del Gestore dei servizi elettrici.)

Il Gestore dei servizi elettrici, rilascia infatti ai produttori in possesso di tali impianti IAFR tali certificati verdi, i quali, hanno la peculiarità di poter essere oggetto di scambio e di negoziazioni bilaterali da parte di produttori che non possono o non ritengono opportuno investire in impianti di energia rinnovabili, ma gravati dall'obbligo di legge.¹⁷⁷

L'obbligo di legge può essere adempiuto o attraverso la produzione/immissione diretta di elettricità da fonti rinnovabili e/o acquistando diritti rilasciati ad altri produttori di energia rinnovabile (la cui produzione, evidentemente, eccede la loro quota dovuta). Lo scopo è quello di incrementare il ricorso a fonti di energia rinnovabili, sulla base di un obbligo di legge.¹⁷⁸

I produttori in tal modo ricevono un finanziamento in ragione dell'energia pulita prodotta, che si aggiunge alla vendita dell'energia generata.

Il GSE acquista e rivende i certificati verdi in eccesso, li annulla e controlla il rispetto degli obblighi di legge, creando un sistema predisposto da una legge ma influenzato da un organo amministrativo. Il d.lgs. n. 387/03 ha attribuito al GSE anche il compito di rilasciare la garanzia di origine (GO) dell'elettricità prodotta da fonti rinnovabili. Si viene a creare un nuovo mercato per lo scambio dei certificati verdi in

¹⁷⁷ E' stata prevista una riforma dei Certificati Verdi. Con la finanziaria 2008 si avvia un processo che mira a rinforzare i meccanismi per l'incentivazione dello sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili.

Viene riformato, a partire dal 1° gennaio 2008, il quadro normativo relativo alle fonti di energia rinnovabili.

Punti centrali : revisione del Certificato Verde ,erogazione di una tariffa omnicomprensiva sull'energia immessa,introduzione di semplificazioni di tipo amministrativo ,responsabilizzazione delle Regioni.

¹⁷⁸ L'energia a cui la legge fa riferimento, non solo deve essere verde(cioè da fonti rinnovabili), ma anche deve essere il prodotto di impianti nuovi o ripotenziati.

cui l'incontro della domanda e dell'offerta dei diritti di produzione di energia pulita dovrebbe determinare la remunerazione dell'attività incentivata, il cui costo ricade sui produttori e importatori da fonti non rinnovabili.

I produttori e gli importatori di energia elettrica non rinnovabile operanti nel mercato italiano hanno l'obbligo di immettere nel sistema elettrico nazionale una quota annuale di energia pulita, tenendo in considerazione l'energia convenzionale prodotta o importata nell'anno precedente oppure possono acquistare la quota o i relativi diritti, in tutto o in parte, nel mercato organizzato dei certificati verdi o anche attraverso negoziazione diretta con altri titolari.

Il prezzo dei certificati IAFR si determina sul mercato. Il sistema dei certificati verdi(cd. ROCs) è generalizzato a tutte le fonti rinnovabili ed anche alcune assimilate, a condizione che l'impianto di produzione sia entrato in funzione dopo il 1° aprile 1999.¹⁷⁹

Sono previste anche delle sanzioni nel caso di inadempimento

I certificati hanno validità triennale, nel senso che possono essere utilizzati dal produttore per raggiungere la quota obbligatoria dell'anno della loro emissione o dei due successivi.

Tormentata è stata la vicenda degli impianti che possono ottenere la qualifica IAFR, la cui produzione di energia dà diritto al rilascio dei certificati verdi.

Nell'impostazione originaria del d.lgs. n. 387/03, erano assimilati agli impianti da fonti rinnovabili(in base al d.lgs. n. 387/03 sono fonti rinnovabili non fossili: eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai

¹⁷⁹ .Cfr. sul punto D. Ardolino, L'intervento pubblico nel settore energetico: l'incentivazione della produzione da fonti energetiche rinnovabili.,in Rivista Innovazione e diritto.

processi di depurazione e biogas; per biomasse si intende: la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura e dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani.), quelli alimentati da rifiuti (individuati dal decreto Ministero ambiente del 5 aprile 1996 n. 186 e dal decreto Ministero attività produttive del 5 maggio 2006) e le centrali ibride che (ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d d.lgs. n. 387/03) che producono energia elettrica utilizzando sia fonti convenzionali sia rinnovabili.

Con la legge n. 239/04 si è permesso l'impiego dei certificati verdi anche per l'energia elettrica prodotta con idrogeno nonché all'energia prodotta da impianti di cogenerazione abbinati a teleriscaldamento. Tuttavia con la Finanziaria 2007 (legge 296/06) si sono esclusi da ogni agevolazione connessa alla produzione di energia rinnovabile (e quindi anche dal diritto all'emissione di certificati verdi), i rifiuti non biodegradabili; nel 2006 si è escluso la loro applicazione anche agli impianti di idrogeno e da cogenerazione da teleriscaldamento, pur mantenendo in entrambi i casi i finanziamenti e gli incentivi concessi, ai sensi della previgente normativa, ai soli impianti già autorizzati e già in concreta fase di realizzazione.

Di conseguenza dal 1° gennaio 2007 hanno diritto alla qualifica IAFR i soli impianti di produzione da rifiuti biodegradabili, classificati come biomasse, quindi come fonti rinnovabili vere e proprie.¹⁸⁰

¹⁸⁰Cfr. sul punto direttiva 2001/77/CE.

La legge n. 244/07 ha previsto che, gli impianti IAFR entrati in funzione a partire dal 1° gennaio 2008, non possono cumulare gli incentivi derivanti dal meccanismo dei certificati verdi con altri strumenti economici di sostegno pubblico. Si devono menzionare anche i cd. Certificati bianchi¹⁸¹ o TEE (titoli di efficienza energetica), che cercano di stimolare il risparmio energetico da parte dei distributori di energia elettrica.

Essi sono emessi dal Gestore del mercato elettrico sulla base dei progetti di risparmio energetico presentati dai distributori di energia o dalle ESCO, cioè (Energy Service Companies), società terze rispetto ai produttori.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas controlla il risparmio energetico di tali progetti e decide se approvarli.

I distributori di energia possono per rispettare l'obbligo di legge acquistare tali certificati o finanziare i progetti di risparmio energetico proposti dalle ESCO.

Tuttavia l'Autorità per l'energia elettrica e il gas garantisce una certa copertura dei costi dei distributori con tariffe, gravando in tal modo i contribuenti dello sviluppo di tali progetti di risparmio energetico.¹⁸²

¹⁸¹ . Cfr. sul punto l'art 9 del d.lgs. n 79 /1999.

¹⁸² Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, p. 190 ss.

3. NELLE ENERGIE RINNOVABILI LA SALVAGUARDIA DEL PIANETA.

Parlando dei certificati verdi e bianchi, si è fatta menzione del problema delle fonti di energia rinnovabili.

A tal proposito si deve fare un accenno alle problematiche ad esse connesse. Importanti interventi europei, hanno stimolato lo sviluppo delle rinnovabili.

Un quadro normativo certo e stabile, sistemi di incentivazione, l'introduzione di procedimenti autorizzativi snelli, sono i presupposti delle politiche nel settore. L'esigenza di governare le fonti energetiche, è stata sentita prima per il carbonio con il Trattato Ceca e poi per l'energia atomica con il Trattato Euratom. Il Trattato di Lisbona, che ha modificato il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, ha individuato, tra gli obiettivi della politica europea, "il funzionamento del mercato dell'energia, la sicurezza degli approvvigionamenti, la promozione del risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili". Si vogliono realizzare: un' elevata efficienza energetica a bassa emissione di anidride carbonica e creazione di un mercato interno dell'energia sostenibile, sicuro e competitivo, su cui fondare crescita economica e sociale dell'UE. Nel 1996, fu adottato il Libro Verde "Energia per il futuro: le fonti energetiche rinnovabili", avente lo scopo di avviare un dibattito sulle misure da adottare per incrementare il ricorso alle energie rinnovabili, come l'energia solare, l'energia termica contenuta nell'interno della terra e l'energia gravitazionale accumulata dai movimenti dei pianeti, il vento per l'energia eolica e le onde marine, l'irraggiamento per l'energia fotovoltaica, solare

termica e termodinamica.¹⁸³

Si vuole raddoppiare in 15 anni il contributo delle rinnovabili al consumo interno lordo di energia (12% nel 2010), creando, in tal modo, posti di lavoro. Il perseguimento di tale finalità deve necessariamente passare, attraverso misure strategiche, capaci di favorire la nascita di un mercato interno dell'energia, capaci di assicurare sostegni finanziari ad hoc.

La UE finanzia anche iniziative specifiche, come ad esempio adottando il programma "Energia Intelligence-Europa (2007-2013)" ed elaborando appositi Programmi di ricerca nel settore, tra cui il VII Programma quadro di ricerca e di sviluppo per il periodo compreso tra il 2007 ed il 2013.

L'UE ha emanato una direttiva, nota come "Pacchetto 20-20-20", che fissa gli obiettivi al 2020 per la politica climatica ed energetica europea: riduzione del 20% delle emissioni di CO₂ rispetto al valore del 1990, produzione del 20% della domanda di energia da fonti rinnovabili e riduzione del 20% dei consumi energetici mediante il miglioramento dell'efficienza nell'uso.

L'energia solare si ritiene in grado di soddisfare le esigenze energetiche presenti e future dell'umanità¹⁸⁴.

Nel dicembre del 2008 è stato approvato il "Climate Package" dal

¹⁸³.Cfr. sul punto F. D. Piccolo ,I meccanismi di incentivazione delle fonti rinnovabili: un percorso "sdruciolevole" per il legislatore nazionale, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università-Federico-II-,in-www.-Innovazione-diritto.unina.it.

¹⁸⁴ Infatti già per il petrolio e il gas si sono manifestati segni di insufficienza, per non parlare della difficoltà del loro reperimento,anche a causa della distanza dai siti di reperimento.

Parlamento europeo. Esso pone a carico degli Stati membri l'obbligo di recepire le direttive e di osservare regolamento e decisioni ivi contenute. Con esse si definiscono i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove allo scopo di ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri; si promuove l'impiego dell'energia da fonti rinnovabili.

In particolare, la direttiva 2009/28/CE, sulla promozione delle energie rinnovabili, fissa criteri giuridicamente vincolanti per ciascuno Stato membro, tali da incrementare l'attuale quota complessiva di energie alternative sul consumo energetico finale della UE, stabilisce misure appropriate per sviluppare l'infrastruttura di rete di trasmissione e di distribuzione, impianti di stoccaggio e il sistema elettrico, in modo da consentirne il funzionamento migliore. Varie sono le disposizioni relative alla produzione e all'utilizzazione di energie rinnovabili, riguardando in particolare i tre settori, energia elettrica, riscaldamento, raffreddamento e trasporti.

Nel Convegno tenutosi a Roma organizzato dall'Accademia dei Lincei e dalla Fondazione Edison "Le innovazioni ambientali ed energetiche nella dinamica economica", l'Italia si è distinta per aver migliorato e ampliato l'applicazione delle energie rinnovabili (in particolare nel campo del fotovoltaico). In tale settore importanti sono i meccanismi di incentivazione e punti di riferimento normativi certi. Senza di essi, il ricorso alle energie rinnovabili ed alternative non può reggere la competizione di quelle tradizionali.

In Italia, la legge 373 del 30 aprile 1976, rubricata "Norme per il contenimento del consumo energetico per usi termici negli edifici", inizia ad affrontare la problematica delle energie rinnovabili e della limitata disponibilità delle risorse energetiche. Successivamente, nel 1982, il legislatore promuove l'uso e l'innovazione del settore energetico nazionale. Si stimola la ricerca di nuove tecnologie e di processi idonei a

garantire un uso appropriato delle fonti di energia. Con opportune leggi lo Stato cerca di incentivare la produzione di elettricità attraverso fonti rinnovabili, ovvero fonti energetiche non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, idraulica, biomasse, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas), che si differenziano dalle fonti fossili, in quanto inesauribili. L'aumento della popolazione del pianeta farà aumentare sempre più la domanda di energia, che difficilmente potrà essere soddisfatta dalle tradizionali fonti di energia.¹⁸⁵ Servirebbe una politica energetica più organica ed interventi specifici nel settore che esaltino le potenzialità delle rinnovabili, la cui mancanza al contrario, associata a procedure lente e complesse, diventa un ostacolo agli investimenti in tali settori pionieristici.

4. GLI INCENTIVI ALLA PRODUZIONE DA FONTI DI ENERGIA RINNOVABILI

Nel 2008 la Commissione ha posto in evidenza quali strumenti normativi erano impiegati per incentivare la produzione di energia rinnovabile.

Da tale analisi emerge come tutti i Paesi membri utilizzino meccanismi di sostegno economico agli investimenti in energia pulita, riconoscendo un minore livello di competitività di tali impianti di produzione rispetto alle tecnologie convenzionali (centrali fossili e nucleari). Tenendo conto del livello dei costi delle rinnovabili, gli incentivi pubblici risultano, infatti, fondamentali per condizionare le decisioni di investimento dei privati e quindi per raggiungere gli obiettivi nazionali di emissioni fissati dalla

¹⁸⁵ Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pp. 271 ss

normativa europea.

Gli incentivi in vigore nei principali Paesi europei (Regno Unito, Francia, Germania, Spagna ed Italia), utilizzati dai legislatori per incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili, sono le tariffe di alimentazione; i meccanismi delle quote obbligatorie e dei certificati verdi; i contributi in conto impianto e gli incentivi fiscali. Dei certificati verdi si è trattato già nei paragrafi precedenti. Adesso si deve trattare degli altri strumenti.

Il meccanismo delle tariffe di alimentazione (“feed-in tariffs”) si basa su contributi in conto produzione (detti anche in conto energia)¹⁸⁶, con essi si prevede una tariffa incentivante garantita al produttore per la cessione di energia pulita al gestore di rete, il quale ha l’obbligo di ritirarla e di remunerarla al prezzo imposto. La misura dell’incentivo o è predeterminata dal legislatore o si determina sulla base di una gara pubblica in cui però siano fissate già le quote di energia rinnovabile da produrre.

Il valore economico dell’agevolazione, quindi, si calcola sulla base di regole concorrenziali perché la stessa è aggiudicata al miglior offerente.

Il costo dell’agevolazione è coperto da finanziamenti pubblici e/o traslato sui consumatori finali attraverso una componente aggiuntiva della tariffa finale dell’elettricità.

Il contributo in conto produzione è molto applicato, grazie alla semplicità e all’efficacia dello strumento di incentivazione, facilmente estendibile a tutte le tecnologie e al tempo stesso in grado di tener conto delle diverse specificità tecniche e di rendimento; tuttavia, esso è poco correlato alle dinamiche del mercato delle fonti rinnovabili ed ai suoi meccanismi concorrenziali e perciò richiede numerosi aggiornamenti delle tariffe imposte.

¹⁸⁶ Cfr. sul punto La direttiva 2001/77/CE sulle fonti rinnovabili del settore elettrico

La legislazione in Italia per l'incentivazione di produzione di energia pulita risale ai primi anni '90.

L'obiettivo era di incentivare la produzione di energia rinnovabile e quello di trovare una soluzione al problema della mancanza di energia, facendola produrre anche a privati, che poi ne cedessero, per la parte eccedente i loro consumi, all'ENEL in base ad un prezzo stabilito dal CIP(Comitato Interministeriale dei Prezzi), il quale copriva il maggiore costo delle tecnologie con un corrispettivo aggiuntivo.

Con la liberalizzazione del settore elettrico, attualmente l'ENEL è stato sostituito dal GSE(Gestore dei servizi elettrici) come titolare dei diritti e degli obblighi relativi all'acquisto di energia elettrica .

Il d.lgs. 29.12.03 n. 387 (in attuazione della direttiva 2001/77/CE sulla promozione delle fonti rinnovabili nel settore elettrico), ha previsto per il settore del fotovoltaico dei contributi in conto produzione, che remunerassero con apposite tariffe (cd. conto energia) l'elettricità prodotta dagli impianti fotovoltaici.¹⁸⁷

In base a questa agevolazione il titolare di un impianto fotovoltaico di potenza nominale non inferiore ad 1 KW e connesso alla rete elettrica nazionale è retribuito per venti anni con una speciale tariffa agevolata ragguagliata all'energia prodotta, eccedente l'autoconsumo, che può essere venduta o scambiata, cioè ceduta alla rete e ripresa in determinati momenti (ad es. di notte); in quest'ultimo caso la retribuzione si concretizza in uno sconto applicato in bolletta, pari al valore dell'energia ceduta.

Regolamenta l'agevolazione l'Autorità per l'energia elettrica e il gas che ha demandato al GSE la determinazione delle condizioni per accedere

¹⁸⁷ Cfr. sul punto D. Ardolino, L'intervento pubblico nel settore energetico: l'incentivazione della produzione da fonti energetiche rinnovabili, in *Innovazione e diritto*, rivista on line della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli, Federico II

all'agevolazione e delle tariffe.

La legge finanziaria 2008 ha generalizzato tale incentivo a tutti i micro-impianti; ha previsto anche un'incentivazione che garantisce per quindici anni tariffe fisse (a seconda della fonte di produzione).¹⁸⁸

In base al D.M. 2007, beneficiano delle tariffe incentivanti e di un premio aggiuntivo: le persone fisiche, le persone giuridiche, i soggetti pubblici, i condomini di unità abitative; la tariffa incentivante viene riconosciuta per un periodo di venti anni ed è determinata in relazione alla potenza nominale ed alla tipologia dell'impianto¹⁸⁹

Il fotovoltaico anche se più costoso sta avendo uno sviluppo via, via sempre più grande dell'eolico, che pure è molto diffuso in Paesi come la Danimarca, la Germania, la Spagna ed il Portogallo.

In particolare quest'ultimo sta sperimentando con successo programmi di produzione di energia, che combinano insieme il vento e l'acqua. Infatti delle turbine alimentate dal vento pompano in alto l'acqua di notte nelle ore più ventose; poi, l'acqua scende a valle durante il giorno, generando energia elettrica quando la domanda è più alta. Per garantire un'energia stabile, quando le forze della natura si spengono, il sistema ha bisogno di mantenere una base di carburante fossile che possa essere consumato quando sia necessario. Purtroppo, molti ambientalisti si oppongono agli impianti eolici perché le luci e il rumore delle turbine

¹⁸⁸ Cfr. sul punto D. Ardolino, L'intervento pubblico nel settore energetico: l'incentivazione della produzione da fonti energetiche rinnovabili, in *Innovazione e diritto*, rivista on line della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli, Federico II.

¹⁸⁹ Cfr. sul punto F. D. Piccolo, Meccanismi di incentivazione delle fonti rinnovabili: un percorso "sdruciolevole" per il legislatore nazionale, in *Innovazione e diritto*, rivista on line della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli, Federico II, la quale ricorda che la tariffa non è soggetta ad Iva e che non è soggetta ad IRPEF se non rientra in un'attività di impresa. Tuttavia se l'energia è venduta si deve considerare se l'impianto è destinato al consumo dell'abitazione oppure no, perché in quest'ultimo caso l'Iva deve essere pagata in quanto si tratta di attività commerciale

interferiscono con il comportamento degli uccelli.¹⁹⁰

Infine, la produzione di energia pulita può essere incentivata anche accordando agevolazioni fiscali (esenzioni o crediti di imposta) e finanziamenti diretti (contributi in conto impianti), generalmente parziali ed a fondo perduto, a chi realizzi nuovi impianti. Tali strumenti sono utilizzati prevalentemente da enti sub-statali e/o per finanziare microprogetti, anche da parte di soggetti non imprenditoriali.

Un cenno può essere fatto all'utilizzo delle biomasse a fini energetici in agricoltura. Il sistema utilizza un impianto di digestione anaerobica che, sfruttando il gas ottenuto dalla fermentazione dei prodotti o degli scarti ottenuti dall'attività agricola (vegetali, animali e qualsiasi altro prodotto fermentescibile), permette l'attivazione di turbine che produrranno energia elettrica.

L'energia elettrica o termica così prodotta eccedente quella per l'autoconsumo può essere data ad un distributore locale che verserà al produttore un corrispettivo concordato di solito a livello nazionale.

La Finanziaria del 2006 ha previsto un'agevolazione nei confronti dei produttori di questo tipo di energia elettrica, con l'inquadrare il reddito ricavato come reddito agrario, sempre però che si tratti di imprenditori agricoli individuali o società semplici e la cui attività principale o prevalente debba comunque essere quella agricola.

Siccome si tratta di soggetti di modeste dimensioni per potersi permettere l'utilizzo di un impianto di digestione, potrebbero unirsi in cooperativa nell'ambito della stessa zona. Sarebbe anche opportuno un'ulteriore forma di incentivazione pubblica ed aiutare questi soggetti con qualche finanziamento.¹⁹¹

¹⁹⁰ Cfr. sul punto E. Rosenthal, "Portogallo il Paese che cammina con l'energia pulita", Repubblica, 11 agosto 2010.

¹⁹¹ .Cfr. sul punto A. Visconti, "La produzione di energia da fonti rinnovabili quale

5 .LE CAUZIONI: COME INCENTIVARE LA TUTELA AMBIENTALE NELLE CLASSI ECONOMICAMENTE PIU ' DEBOLI.

Un ulteriore meccanismo di tutela ambientale è il sistema di cauzioni. La cauzione, viene definita secondo la terminologia internazionale, il Deposit Refund System. Tale strumento è stato per lo più utilizzato per la riduzione dei costi . Un esempio è la cauzione sui contenitori di bevande, in particolare di vetro, consiste in un deposito all'atto dell'acquisto ed un rimborso all'atto della restituzione del contenitore. Impiegato per lo più in un 'ottica preventiva, combina in sé elementi propri della tassazione e del sussidio e ne massimizza i vantaggi, consentendo di raggiungere gli effetti tipici di una tassa, tuttavia garantendone il rimborso perciò più facilmente sopportabile dai consociati.¹⁹² Permette il recupero a costo ridotto di materiali difficilmente smaltibili, senza danni ambientali, un esempio sono, le batterie esauste, ovvero le ipotesi in cui si voglia ottenere il riciclaggio per evitare un inutile spreco di risorse facilmente riciclabili, quali, ad esempio, il vetro o l'alluminio. L' iniziativa può essere degli stessi operatori economici privati (per finalità economiche),oppure di quelli pubblici per incentivare il riciclaggio.

La non coattività, se da un lato garantisce una maggiore osservanza specialmente tra i ceti più poveri, incentivati dal rimborso, dall'altro fa correre il rischio di una mancata attuazione.

Prime applicazioni sono state in un 'ottica di risparmio" il riciclo dei

attività connessa a quelle agricole:possibilità concreta o occasione mancata, in *Innovazione e diritto*, rivista on line della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli, Federico II.

¹⁹² Cfr. OECD, *Economic instruments for environmental protection*, Paris, 1989.

contenitori delle bevande (esempio latte,acqua,vino ecc.),fino ad arrivare ad un' applicazione più estesa a prodotti di difficile smaltimento eco-compatibile(esempio rottamazione delle auto¹⁹³o smaltimento di elettrodomestici ingombranti).

Accolto positivamente, grazie anche alla maggiore praticabilità per la mancata necessità di controlli stringenti, è stato tuttavia pian piano messo da parte dal subentrare di recipienti P.E.T al posto del vetro. Per fortuna, si stanno diffondendo iniziative a favore del riciclaggio anche delle materie plastiche e dell'acciaio e di materiali non biodegradabili (esempio recente per le pentole in acciaio inossidabile riciclabile).¹⁹⁴

¹⁹³ Cfr. sul punto R. Alfano, L'Emission Trading Scheme: applicazione del principio "chi inquina paga", positività e negatività rispetto al prelievo ambientale, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it, nel quale l'autrice ricorda però un'eccezione a tali ipotesi. Essa si verifica

a proposito della cauzione per le carcasse di automobili, in quanto la cauzione viene pagata dai soggetti, ai concessionari, che, pagano tali somme allo Stato. Quando l'auto è restituita dopo la demolizione l'ex proprietario riceve un certificato di avvenuta demolizione con il quale può chiedere il rimborso della cauzione.

¹⁹⁴

Cfr. sul punto R. Alfano, L'Emission Trading Scheme: applicazione del principio "chi inquina paga", positività e negatività rispetto al prelievo ambientale in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II ,in www.innovazione.diritto.unina.it, la quale sostiene:"Ai fini concreti occorre rilevare che tale applicazione ha portato in Finlandia agli inizi degli anni novanta alla restituzione di circa il 90% dei contenitori di bevande ed in Norvegia ad una restituzione con percentuale oscillante fra il 70% per vino e liquori e il 90% per la birra: percentuali analoghe a quelle olandesi, dove si è stabilito un sistema di cauzioni anche in relazione ai contenitori in P.E.T. In Svezia si è previsto un sistema di cauzione anche per le lattine di alluminio, di valore abbastanza significativo, tale da permettere il recupero di circa l'80% delle lattine stesse. Un sistema di cauzione di particolare rilevanza è quello realizzato sulle automobili per evitarne il possibile abbandono. Il caso maggiormente significativo è quello norvegese, in cui fissando una cauzione elevata si è ottenuta la restituzione del 99% delle carcasse, con significativi risultati dal punto di vista dell'efficienza ambientale. Anche in Italia è stata presentato nel 1995 un progetto di legge che prevedeva l'introduzione di un sistema di cauzione relativamente alle carcasse delle automobili e ad una serie di grandi elettrodomestici, tutti accomunati dal problema del successivo smaltimento. Fu un disegno di legge che fece molto scalpore ed animò il dibattito ecologista, ma che, occorre constatare, è

6. COMPATIBILITA' AMBIENTALE :VAS,VIA, AUTORIZZAZIONI PER LE IMPRESE.

Per tutelare l'ambiente sono stati predisposti una serie di procedimenti, per lo più autorizzatori, volti a verificare la compatibilità con l'ambiente di certe attività, tentando di bilanciare gli interessi in vista di un'ottimizzazione della tutela ambientale.

Ci si sta riferendo, in particolare, alle procedure di VAS(valutazione ambientale strategica),di VIA(valutazione di impatto ambientale di progetti), AIA(autorizzazione integrata ambientale).

Finalità della VIA e della VAS è assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile e quindi sia svolta nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica ¹⁹⁵

Per quanto riguarda, la VIA ,ci si era già resi conto da molto tempo della necessità di dover considerare l'impatto che sull'ambiente possono avere nuove opere, tuttavia in Italia una tale disciplina si è affermata con difficoltà.

La V.I.A valuta progetti di singole opere ed interviene nella fase in cui l'opera è già stata pianificata e programmata.

Riferimenti normativi internazionali della V.I.A.sono :

USA NEPA (National Environmental Policy Act) 1969, Direttiva 85/337/CEE "Concernente la V.I.A. di determinati progetti pubblici e privati", Direttiva 97/11/CE, Direttiva 2003/105/CEE, il d.lgs n

rimasto solo un disegno, senza alcuna applicazione concreta."Cfr. Sul punto ancheOECD, *The application of Economic instruments for environmental protection (summary and conclusions)*,Paris, 1989.

¹⁹⁵ CFR. art.4, c. 3, D.lgs. 152/2006.

152/2006 come modificato dal d.lgs 4/2008.

La VIA ha la finalità di proteggere la salute umana, contribuire con un migliore ambiente alla qualità della vita, provvedere al mantenimento delle specie e conservare la capacità di riproduzione dell'ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita.

Quando si deve realizzare un progetto che ha un forte impatto ambientale è necessario prima procedere ad una valutazione tecnico-scientifica sull'effettiva nocività dell'opera e poi, attraverso un procedimento che coinvolge svariati soggetti, ponderare l'interesse alla realizzazione dell'opera con quello ambientale.

La VIA individua, descrive e valuta in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli impatti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori :

- uomo, fauna, flora
- suolo , acqua, aria, clima
- beni materiali e patrimonio culturale
- interazione tra tali fattori

Esso prende soprattutto in considerazione quei progetti che possono avere un impatto significativo¹⁹⁶ sull'ambiente e sul patrimonio culturale.

Il Provvedimento di VIA sostituisce o coordina tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati in materia ambientale, necessari per la realizzazione e l'esercizio dell'opera o intervento, inclusa l'AIA (art. 24, c. 4).

Esso contiene le condizioni per la realizzazione, esercizio e dismissione dei progetti e quelle relative ai malfunzionamenti, contiene ogni

¹⁹⁶ Per impatto significativo si intende “ l'alterazione qualitativa e /o quantitativa ,diretta ed indiretta positiva o negativa dell'ambientein conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani e programmi o progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti” Cfr. sul punto l'art 5.

opportuna indicazione per la progettazione e lo svolgimento delle attività di controllo e monitoraggio degli impatti (art. 28, c. 1).

E' pubblicato nella G. U, per i progetti di rispettiva competenza per estratto e per intero sul sito web dell'autorità competente (art. 27)¹⁹⁷.

La presentazione dell'istanza di VIA prevede che il proponente presenti all'Autorità Competente apposita domanda con allegati il progetto definitivo, lo studio di impatto ambientale, la sintesi non tecnica e copia dell'avviso dato a mezzo stampa.

La procedura di VIA è caratterizzata da due momenti fondamentali¹⁹⁸

- lo screening: procedura tecnica/amministrativa volta ad effettuare una valutazione preliminare della significatività dell'impatto ambientale di un progetto, determinando se lo stesso richieda, in relazione alle possibili ripercussioni, lo svolgimento successivo della procedura di valutazione dell'impatto ambientale.
- lo scoping: procedura tecnico amministrativa per definire le informazioni da includere nello studio di impatto ambientale ed il relativo livello di dettaglio; è facoltà del Proponente richiedere una fase di consultazione (scoping) con l'Autorità Competente sulla base del progetto preliminare e dello studio preliminare ambientale. La fase di consultazione tra Proponente e Autorità Competente si deve concludere entro sessanta giorni.

E' previsto anche un monitoraggio, che deve essere effettuato avvalendosi del sistema delle Agenzie ambientali, che assicura il controllo degli impatti ambientali significativi provocati dalle opere

¹⁹⁷ Competente è in sede statale il Ministro dell'ambiente che emana un provvedimento di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali; in sede regionale la pubblica amministrazione, che tutela l'ambiente secondo le leggi regionali.

¹⁹⁸ D. Lgs 4/2008.

approvate anche al fine di individuare gli effetti negativi tempestivamente e consentire alle autorità competenti di essere in grado di adottare le opportune misure correttive.

Un cantiere di grandi dimensioni comporterà un consistente impiego di mezzi pesanti che produrranno gas di scarico e, muovendosi su superfici sterrate, l'innalzamento di polveri.

Ad esempio, una centrale termoelettrica, un cementificio produrranno emissioni in atmosfera (CO₂ ecc) che ricadranno nel territorio circostante. Le criticità potranno essere maggiori in particolari occasioni meteorologiche (direzione del vento, condizione di inversione termica). Altri tipi di impianto, invece, potrebbero emettere microinquinanti quali idrocarburi policiclici aromatici e le diossine.

Determinate tipologie di impianti chimici potranno comportare rischi di incidenti con fuoriuscita di nubi tossiche in grado di contaminare l'ambiente circostante.

In tal caso, come anche nel caso di smantellamento di centrali nucleari, di impianti per l'estrazione dell'amianto per porti marittimi commerciali è competente lo Stato.

Invece per rifiuti urbani, per porti turistici, impianti per la concia del cuoio e del pellame, della produzione di pesticidi, di prodotti farmaceutici, pitture e vernici la competenza sarà regionale.¹⁹⁹

Tuttavia la valutazione della compatibilità di un progetto di una singola opera, non permetterebbe di considerare le scelte di pianificazione complessiva. Al fine di rimediare a tale inconveniente la direttiva 2001/42/CE ha previsto e regolamentato la VAS.

LA VAS, Valutazione Ambientale Strategica, valuta piani e programmi e compendia, a monte della programmazione e della pianificazione, gli

¹⁹⁹. Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pp. 74 ss

obiettivi di sostenibilità ambientale.

Essa garantisce un supporto per adottare il piano, non è controllo esterno, ma permette all'amministrazione di operare la scelta giusta, da un punto di vista di ricadute sull'ambiente.

Essa è obbligatoria per i programmi ad esempio relativi all'aria. Restano al contrario esclusi i piani relativi alla difesa nazionale, in quanto coperti da segreto di Stato.

La VAS ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione, dell'adozione e approvazione di detti piani e programmi assicurando che siano coerenti e contribuiscano alle condizioni per uno sviluppo sostenibile.

La competenza è ripartita tra Stato e Regioni.

Non si deve tralasciare il tentativo di coordinare tali valutazioni, abbandonando un approccio solo settoriale grazie all'introduzione nell'ordinamento nazionale, di una soluzione di derivazione europea.²⁰⁰

L'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) è stata introdotta con la Direttiva 96/61/CE, relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento, ed è quel provvedimento che autorizza l'esercizio di uno o più impianti o parti di essi, purché siano localizzati sullo stesso sito e siano gestiti dal medesimo gestore, secondo le condizioni definite dal DLgs 59/05.

L'AIA presuppone l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili e modalità di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto per prevenire e ridurre gli effetti sull'ambiente.

Tale provvedimento praticamente autorizza l'esercizio di un impianto imponendo misure tali da evitare oppure ridurre le emissioni nell'aria,

²⁰⁰ Cfr. G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, pp. 80 ss.

nell' acqua e nel suolo per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso.

Principi generali dell'AIA²⁰¹ sono: prevenire l'inquinamento utilizzando le migliori tecniche disponibili; evitare fenomeni di inquinamento significativo, evitare la produzione di rifiuti o, ove non sia possibile, favorirne il recupero o l'eliminazione, favorire un utilizzo efficace dell'energia, organizzare un monitoraggio in modo integrato, prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze, favorire un adeguato ripristino del sito nel momento della cessazione definitiva dell'attività .

L'AIA garantisce di concentrare in unico meccanismo di autorizzazioni tutte le forme di inquinamento, sostituendo ogni altro visto, autorizzazione, parere, nulla osta in materia ambientale previsti.

In caso di sovrapposizioni di VIA ed AIA, si considera il VIA che contenga anche le informazioni previste dalla disciplina dell'AIA.²⁰²

²⁰¹ Cfr. sul punto art. 3 D. Lgs. 59/05

²⁰² Cfr. sul punto art. 3 D. Lgs. 59/05

CAPITOLO IV

IMPOSTE AMBIENTALI : IPOTESI APPLICATIVE IN ITALIA E IN EUROPA

1. LA FISCALITÀ DELL'UNIONE EUROPEA

Dopo aver esaminato i tratti caratterizzanti del tributo ambientale, si può evidenziare la possibilità di un suo impiego anche nell'ambito della politica fiscale dell'Unione, come strumento volto al perseguimento della crescita economica (obbiettivo dell'UE).²⁰³

In realtà a livello europeo non esiste un vero e proprio "ordinamento fiscale europeo", cioè un insieme organico di tributi sovrapposti a quelli degli Stati membri, scaturenti da una piena competenza fiscale dell'UE.

Le istituzioni europee non hanno competenze fiscali idonee a permettere loro di creare tributi, definirne gli elementi essenziali ed occuparsi della loro riscossione.²⁰⁴

L'UE è infatti caratterizzata da una fiscalità derivata.

Non c'è una fiscalità propria dell'UE, in quanto le Istituzioni si occupano del coordinamento e della regolamentazione delle politiche fiscali degli Stati membri.

Pertanto, quando si parla di fiscalità europea, si deve intendere una serie di principi volti ad incidere sulla struttura e sull'evoluzione delle fiscalità nazionali dei singoli Stati membri per portare a termine gli obiettivi della costruzione europea, non un ordinamento fiscale vero e proprio, che qualifichi la "Costituzione economica", cioè l'insieme dei principi che regolano il mercato e le attività economiche, per l'unità del mercato

²⁰³Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, p.147

²⁰⁴Cfr. sul punto A. Carinci, *La questione fiscale nella Costituzione europea, tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente*, in *Rass. trib.*, 2005, p.543

ed il rispetto delle libertà di circolazione, nelle sue diverse estrinsecazioni, in un sistema di libera concorrenza.

Il potere impositivo, infatti, è un elemento essenziale della sovranità degli Stati a cui non intendono rinunciare, ciò si può evincere anche dalla regola dell'unanimità prevista per le decisioni del Consiglio in materia fiscale.

La fiscalità europea si pone come una cornice entro cui inquadrare i sistemi fiscali dei singoli Stati membri.

Con la fiscalità si mira a realizzare l'integrazione europea, abbattere le barriere protezionistiche delle legislazioni nazionali, garantire le libertà fondamentali di circolazione²⁰⁵.

D'altronde le Istituzioni sono influenzate dalle legislazioni e dagli equilibri interni agli Stati e cercano anche di coglierne gli scopi che ne sono alla base e quindi condizionano la loro fiscalità e limitano la loro sovranità, ma non con un altro ordinamento sovrano, bensì in base alle esigenze del mercato e delle libertà fondamentali. Si viene a creare in tal modo in un certo senso un doppio livello ordinamentale.

Da un lato l'UE garantisce le libertà economiche in un'economia aperta e in libera concorrenza, dall'altro l'interesse fiscale degli Stati si fa coincidere con l'interesse dei cittadini a reperire risorse necessarie allo sviluppo ed al progresso del sistema, secondo la logica dello Stato sociale, che tende ad una redistribuzione della ricchezza nazionale e dei benefici sociali.

I principi europei fondamentali dovrebbero rispecchiare quelli costituzionali e la neutralità fiscale europea si basa sulla tutela dei principi fiscali dei singoli ordinamenti.

In realtà, però, solo con l'armonizzazione e con il coordinamento si riesce a garantire una vera integrazione fiscale.

²⁰⁵ Cfr. sul punto G. Chinè, *Fonti del diritto comunitario, economia di mercato unico, disciplina del contratto* in AA.VV. (a cura di A. Tizzano).

L'UE mira allo sviluppo della solidarietà degli Stati, per garantire la convergenza delle economie e stimola il progresso economico e sociale, in modo da creare un mercato interno in libera concorrenza.²⁰⁶

Ovviamente nel perseguimento di tale obiettivo si deve tener conto dello sviluppo sostenibile, dell'esigenza di incrementare la coesione e la tutela dell'ambiente .

Proprio per realizzare lo sviluppo armonioso delle attività economiche dell'UE, si vuole realizzare un mercato comune, in cui non ci siano ostacoli alla libera circolazione tra gli Stati e si vogliono ravvicinare le politiche economiche degli Stati.

Proprio per conseguire tali obiettivi l'UE vuole garantire agli Stati un sistema di finanza pubblica interno efficiente, infatti in mancanza di "finanze pubbliche sane" non si potrebbero realizzare gli obiettivi di politica economica e monetaria.

Gli Stati possono infatti decidere le loro priorità di spesa e individuare le imposte per finanziarle, sempre nel rispetto del mercato unico e delle libertà di circolazione.

Spesso però è difficile conciliare la politica fiscale degli Stati con la necessità di rispettare il principio di non discriminazione e armonizzare le legislazioni nazionali.

La politica fiscale europea viene considerata una "politica negativa", in quanto volta ad evitare che si pongano in essere delle misure che ostacolino le libertà fondamentali di circolazione nell'UE.²⁰⁷

Quando invece si parla di fiscalità positiva, si intende riferirsi alle politiche di armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni fiscali

²⁰⁶ Cfr. sul punto R. Alfano ,Le fonti comunitarie del diritto fiscale,in L. Di renzo e R. Perrone Capano ,Diritto della finanza pubblica europea ,Napoli,2008,p.1 ss.

²⁰⁷ . Cfr. sul punto R. Alfano ,Le fonti comunitarie del diritto fiscale,in L. Di renzo e R. Perrone Capano ,Diritto della finanza pubblica europea ,Napoli,2008,p.1 ss.

degli Stati membri.

Tuttavia la presenza della tassazione del paese di destinazione implica che i singoli Stati conservino la loro autonomia in materia tributaria.

Si è cercato un compromesso tra l'esigenza di creare un mercato interno e quella degli Stati di conservare la loro autonomia.

Fondamentale è anche il ruolo della Corte di Giustizia, a cui i singoli Stati possono rivolgersi in caso di norme fiscali interne incompatibili con il Trattato. La Corte di Giustizia deve assicurare l'uniformità di interpretazione e dell'applicazione delle norme comunitarie.

Infatti gli Stati membri hanno competenza in materia di imposte dirette, ma devono, nell'esercitarla, rispettare il diritto europeo.

A tal proposito si parla appunto, di integrazione negativa, volta a rimuovere gli ostacoli in via interpretativa, implicando per lo più divieti e limiti alle legislazioni nazionali, in modo da incidere sui sistemi fiscali nazionali, in modo da modificare le discipline che ostacolano la concorrenza e che comportino discriminazioni.²⁰⁸

Al contrario con l'integrazione positiva s' intende la costituzione di un sistema fiscale comune agli Stati membri, cioè essa sarebbe lo strumento ideale per il ravvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, in modo da modificare i sistemi nazionali lesivi del mercato e della concorrenza e comportanti discriminazioni.

Con l'armonizzazione si mira all'omogeneità dei vari sistemi fiscali, a limitare le specificità, individuando un criterio metodologico per l'integrazione europea. Con essa si vuole creare un modello fiscale omogeneo, incidendo sui tributi comuni ai diversi Stati membri.

Le fonti europee che sono state impiegate in ambito fiscale sono varie.

Il regolamento è stato poco impiegato, in realtà per la difficoltà dovuta

²⁰⁸ · Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, p.140 ss.

al fatto di spingere il legislatore nazionale a porre dei cambiamenti alla disciplina interna, per evitare disparità di trattamento; le direttive sono state molto impiegate, ma generando l'obbligo per gli Stati di rispettare dei termini e il risultato da raggiungere, sono state viste con preoccupazione dagli Stati che vogliono mantenere le loro prerogative.

Per questo, ruolo principale è attribuito agli atti di soft law, per la loro natura non vincolante.

Ovviamente è chiaro che la politica fiscale degli Stati attualmente non è solo subordinata alla realizzazione dello sviluppo economico europeo, ma deve tener conto ed essere quindi condizionata dalla necessità di garantire un'adeguata tutela dell'ambiente e del rispetto delle norme europee in materia.

Come si è detto lo strumento fiscale è molto efficace nell'ambito della politica ambientale, pertanto sebbene si dia rilevanza all'impiego di tributi ecologici da parte degli Stati, tuttavia essi sono tenuti a rispettare anche in tale materia, i vincoli che derivano dall'UE, in particolare l'armonizzazione, il coordinamento della loro politica tributaria.

In tale contesto, il Trattato di Lisbona ha previsto, per il solo settore delle tasse ecologiche, forme semplificate di decisione ad hoc, con un avvicinamento alla procedura semplificata della codecisione, che in molti altri settori, è stata rafforzata, considerandola procedura legislativa ordinaria²⁰⁹.

²⁰⁹ . Cfr. sul punto R. Alfano, Commissione Europea: proposta del presidente svedese di una tassa sulle emissioni di anidride carbonica in tutti gli Stati membri. Il principio comunitario «chi inquina, paga» e la sua possibile applicazione in campo tributario, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.Innovazione.diritto.unina.it.

2. LE IMPOSTE AMBIENTALI E COMPATIBILITA' CON L'ARMONIZZAZIONE FISCALE E IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE.

Nell'esaminare la tematica dei tributi ambientali, non ci si può dimenticare della necessità di dover raccordare la politica fiscale ambientale dei singoli Paesi dell'Unione europea.

Il tributo ambientale, infatti può essere rilevante non solo ai fini ecologici, ma anche per la crescita economica dei Paesi.

In realtà, come si è accennato, l'UE non ha veramente un proprio sistema fiscale, ma la fiscalità rappresenta uno strumento per contribuire a realizzare quelli che sono gli scopi dell'UE, cioè l'integrazione europea, l'abbattimento delle barriere protezionistiche, l'attuazione delle quattro libertà fondamentali.

L'autonomia fiscale dei singoli Paesi non deve mai, comunque, svolgersi in contrasto con tali libertà fondamentali e con gli obiettivi dell'UE, anzi, se possibile, si deve tendere ad un'armonizzazione e ravvicinamento dei vari sistemi fiscali.²¹⁰

La sovranità degli Stati membri a livello fiscale deve comunque rispettare anche le norme dell'UE in materia di tutela dell'ambiente.

I concetti di armonizzazione fiscale e di non discriminazione si riflettono, in maniera coerente, anche in materia ambientale. Nell'esperienza comunitaria, infatti, sino ad ora è prevalsa l'applicazione della libera circolazione delle merci nella costruzione del Mercato Unico.

²¹⁰ L'armonizzazione persegue l'omogeneità delle legislazioni nazionali con l'eliminazione delle differenze e divergenze, mentre il ravvicinamento tende a realizzare una revisione normativa più ampia circa gli istituti giuridici non coincidenti. Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, p.147

Cosicché, in ciascun settore della protezione ambientale sono state adottate, dalla Comunità, misure legislative .

La gran parte di tali misure hanno avuto un effetto di armonizzazione, stabilendo norme relative ai prodotti o ai processi industriali.

Tuttavia, si deve cercare di equilibrare la necessità di armonizzare le misure fiscali adottate dai singoli Stati, per garantire la libera circolazione delle merci ed il principio di sussidiarietà, che consente ai Paesi membri di introdurre ulteriori restrizioni per proteggere l'ambiente. Mentre nel campo delle imposte dirette è più difficile un ravvicinamento, perchè i singoli Stati non sono propensi a cedere in ambito fiscale la loro sovranità in un campo come quello delle imposte dirette che è molto rilevante.²¹¹

In quello delle imposte indirette quali imposte di consumo, iva, accise, affari commerciali, è più facile e anche necessaria l'armonizzazione, per evitare concorrenze fiscali con effetti negativi sulle libertà di circolazione e quindi spingere ad uscire dall'Unione.²¹²

Comunque l'armonizzazione non tocca i tributi speciali e quelli locali che non dovrebbero incidere sulle libertà di circolazione tutelate dall'UE.

Nel settore quindi specifico delle tasse ecologiche la politica dell'Unione europea ha un maggiore ambito di intervento, in particolare per le misure ambientali indirette.

Molti sono stati i necessari interventi della Corte di giustizia, perchè gli

²¹¹ Cfr. O. Esposito De Falco, L'ARMONIZZAZIONE FISCALE E LE TASSE ECOLOGICHE, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it.

²¹² Per l'imposizione diretta è prevista invece una politica di ravvicinamento. Inoltre si deve cercare di conciliare l'armonizzazione e il ravvicinamento con il principio di sussidiarietà e ciò fa sì che si debba verificare quali limitazioni siano necessarie per il funzionamento del mercato comune . Il principio di sussidiarietà non è un limite all'applicazione del diritto comunitario alle imposte dirette, ma un metodo per ripartire le competenze tra Stato e Unione.

Stati dell'UE rispettassero il divieto di non discriminazione, strettamente collegato con le quattro libertà.

A tal proposito particolare rilevanza per l'armonizzazione fiscale è il caso delle accise, che sono importanti sia per il gettito sia per i consumi. Sarebbe necessario considerare in maniera congiunta le imposte indirette che gravano su determinati prodotti o in fase di fabbricazione o di consumo.

Un esempio, a rilevanza ambientale, fu l'imposta di fabbricazione dei sacchetti di plastica di cui si farà cenno in seguito, che fu sostituito da un contributo per il riciclaggio sul polietilene vergine.

Tali tipi di imposta possono incidere sul mercato e sono anche di difficile armonizzazione.

La prima direttiva in materia di armonizzazione fu quella in tema di tabacchi nel 1972 ²¹³, seguita nel 1992 da una direttiva-quadro contenente una disciplina generale delle accise relative a oli minerali, alcool e bevande alcoliche, tabacchi. Essa prevedeva solo le aliquote minime e lasciava ai singoli Stati la libertà di gravare questi prodotti con altre imposizioni.

Il sistema delle accise è stato molto importante come strumento di tutela dell'ambiente e di incitazione alle innovazioni tecnologiche.

Ruolo fondamentale è stato loro attribuito dalla Corte di giustizia anche in materia di tassazione automobilistica e di accise su autoveicoli usati.²¹⁴

Per l'ordinamento comunitario gli oli lubrificanti dovevano scontare l'accisa armonizzata solo nelle ipotesi di vendita o impiego come

²¹³ Cfr. C. Verrigni, *Le accise nel mercato unico europeo*, p.262

²¹⁴ Cfr. sul punto causa c-313/05 „Maciej Brzezinski e Dyrrektor Izby Celnej Warszawa in Racc.,2007.

combustibili o come carburanti; per l'ordinamento interno invece erano sottoposti ad un'accisa non armonizzata in casi diversi dalla combustione, ma comunque erano sottoposti ad imposta.

Proprio perché colpiva con accisa gli oli lubrificanti destinati ad usi diversi, l'Italia fu sottoposta ad una procedura di infrazione .

La direttiva del 1996 CE colpisce con le accise i prodotti energetici, comprendendo tra essi anche i lubrificanti impiegati non come carburanti, tuttavia quest'ultimi sono esclusi dall'accisa armonizzata, permettendo agli Stati di colpire tali prodotti con delle imposte, sempre nei limiti nazionali.

Dopo la liberalizzazione della fornitura ai consumatori, del gas e dell'elettricità, nell'Unione europea, è stata modificata l'accisa che, ora, grava sul consumatore.

Per la salvaguardia dell'ambiente e della salute si decise di dare priorità alle fonti alternative di energia pulita, ma ciò non si è praticamente realizzato, se non in piccola parte.

Solo nel 2007 in armonia con la direttiva CE del '96 sono stati previste accise sui prodotti energetici e l'elettricità e previste esenzioni e agevolazioni per finalità ambientali.

Attualmente l'accisa è pagata dal consumatore, non più dal produttore.

A questo punto è necessario prendere in considerazione il principio di non discriminazione, che comporta che casi uguali ricevano lo stesso trattamento e casi diversi non devono essere soggetti alla medesima disciplina, rilevante in ambito fiscale e quindi anche in ambito ambientale.²¹⁵

Il diritto dell'UE prevede come discriminazione il trattamento diversificato tra cittadino e straniero, ma genericamente anche qualsiasi

²¹⁵ Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp. 158 ss.

discriminazione che violi il principio di uguaglianza.²¹⁶

Il principio di non discriminazione sancito dall'art 12 Trattato CE(attuale art 18 del TFUE), è un principio generale che trova applicazione solo in mancanza di altre disposizioni che disciplinano in modo specifico il mercato comune.

Esso viene attuato nei rapporti transfrontalieri e si sostanzia nel divieto di esercitare la potestà tributaria con arbitrio e irragionevolezza, è importante nei rapporti economici e commerciali tra gli Stati ed influenza indirettamente il contenuto degli ordinamenti giuridici tributari nazionali. Viene impiegato per rimuovere le discriminazioni fiscali sul piano soggettivo.

Esso si è affermato come corollario del principio di uguaglianza .

Come si è accennato inoltre, la diversità di interessi tutelati può portare al fatto che una norma europea di coordinamento sia in contrasto con il principio di uguaglianza dell'ordinamento interno, oppure scelte fiscali siano in contrasto con il sistema o che un divieto assoluto europeo limiti, in quanto incompatibili con il mercato, istituti di diritto interno.

In tali circostanze è necessario verificare se, in relazione alla lesione di un principio fondamentale costituzionale, la tutela europea sia sufficiente oppure lo Stato dovrà invocare tale principio come controlimite alla disposizione europea, per applicare il diritto interno.

Varie sono state le sentenze della Corte di Giustizia relative al principio di non discriminazione.²¹⁷

²¹⁶ Si è parlato anche di discriminazione alla rovescia nelle ipotesi in cui la discriminazione di uno Stato avviene nei confronti dei propri cittadini

²¹⁷ Cfr. M. Pia Nasti ,Profili fiscali dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno,in L. Di renzo e R. Perrone Capano ,Diritto della finanza pubblica europea ,Napoli,2008,p.75 ss.e Cfr. sul punto R. Alfano ,Le fonti comunitarie del diritto fiscale,p.1 ss. in L. Di renzo e R. Perrone Capano ,Diritto della finanza pubblica europea ,Napoli,2008

Si può ricordare ad esempio la sentenza Schumacker²¹⁸ (1995) nella quale la Corte afferma il primato del diritto comunitario su quello nazionale e dichiara che sebbene l'imposizione diretta non rientri nella competenza europea, gli Stati membri devono esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto europeo.

Inoltre ha anche chiarito in relazione alla capacità contributiva, che sono incompatibili con la libertà di circolazione dei lavoratori le norme nazionali che impediscono la considerazione ai fini fiscali della situazione soggettiva del contribuente sia nello Stato di residenza che in quello della fonte(attività).

Si deve menzionare anche il caso della sentenza Lakebrink²¹⁹(2007), nella quale la Corte ha attribuito al principio di non discriminazione una portata più generale.

Essa ha invocato il principio di capacità contributiva per escludere la compatibilità con la libera circolazione dei lavoratori di una norma tributaria nazionale che non consentiva la deduzione di costi inerenti alla gestione di immobili situati all'estero.

²¹⁸ Cfr. la causa C-279/93. Il caso in esame, aveva ad oggetto il sig. Schumaker che viveva in Belgio ma per un certo periodo aveva lavorato in Germania, ma conservando la residenza in Belgio. La Germania considerava assolta per i non residenti, l'imposta sulla retribuzione con la trattenuta effettuata dal datore di lavoro, ma il signore non godeva dell'agevolazione prevista per i lavoratori coniugati (splitting), che faceva dividere il reddito tra i due coniugi. La moglie inoltre non lavorava.

²¹⁹ Cfr. Sul punto la causa C-182/06. Il caso aveva ad oggetto due coniugi residenti in Germania che lavoravano in Lussemburgo, proprietari nello Stato di residenza di due immobili non adibiti ad abitazione principale, che volevano che il Lussemburgo in cui producevano la maggior parte del reddito, considerasse le perdite degli immobili in Germania anche se solo per determinare l'aliquota progressiva d'imposizione.

La sentenza evidenzia che in materia di imposta diretta c'è differenza tra residenti e non residenti, per cui non è discriminante l'applicazione di agevolazioni fiscali da parte di uno Stato membro, a un proprio cittadino contribuente e la non applicazione invece ad un contribuente non residente.

Questa situazione però non è analoga al caso in cui il non residente non percepisca redditi nello Stato in cui risiede, mentre lo percepisca in quello dove lavora.

Si commette discriminazione quindi, se i vantaggi fiscali del non residente collegati alla sua capacità contributiva non gli vengono applicati né dallo Stato dove lavora né dallo Stato di residenza.

Come si è cercato di dimostrare attraverso quest'analisi sono possibili dei conflitti tra la politica fiscale degli Stati membri e quella dell'Unione, tuttavia proprio per questo si deve ricordare che neanche la politica ambientale può essere invocata come giustificazione per forme di discriminazione da parte degli Stati, neppure a livello locale.

Ad esempio si deve ricordare il caso di Venezia e di Treviso che permettevano ai residenti di età inferiore ai diciotto o superiore ai sessanta anni, l'ingresso gratuito nei musei, al contrario agli stranieri si imponeva il pagamento di un biglietto.

La Corte di Giustizia nel 2003 condannò l'Italia per aver infranto il principio di non discriminazione, a nulla valendo le giustificazioni incentrate sul carattere ambientale e di protezione dei patrimoni culturali.

Si può ricordare anche il caso della tassa sul marmo di Carrara.²²⁰(2004).

Il tributo si applicava a tutti i marmi estratti dalle cave di Carrara in base al pregio della roccia.

²²⁰. Cfr. sul punto la causa C-173/05.

Sebbene la tassa colpisse tutti i marmi che superassero i confini di Carrara, a prescindere se destinati sempre all'Italia o ad altri Stati membri comunque configurava una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'esportazione e come tale doveva essere eliminato.

A nulla valse la rivendicazione di Carrara del tributo come ambientale, in quanto volto il gettito ricavato a coprire le spese causate dall'industria del marmo sul territorio, perché, a parte il fatto che il tributo non era realmente impiegato per fini ambientali, comunque lo scopo del tributo non esclude la sua natura.²²¹

Si deve menzionare anche il caso della Regione Sardegna, la quale prevede un'imposta regionale nel 2006²²², sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconda casa, localizzate a tre chilometri dal mare ed un'imposta sugli aeromobili ed unità da diporto, che facessero scalo nei porti e negli aerodromi della Sardegna e anche l'imposta sulle seconde case ad uso turistico che colpiva gli immobili ad uso abitativo ma non usate come abitazione principale da parte del proprietario.

Soggetti all'imposta erano coloro che non avevano domicilio fiscale nella Regione, ad eccezione dei nativi e dei loro coniugi.

Nonostante i tentativi di modifica furono comunque considerate illegittime dalla Corte Costituzionale la tassazione delle plusvalenze e l'imposta patrimoniale sui fabbricati non adibiti ad abitazione principale, in quanto pur essendo Regione a statuto speciale con potestà di

²²¹ Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp.178

²²² Cfr. sul punto C. Buratti, *La tassazione ambientale a livello locale: le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale*, in L. Antonini, *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, 2010, p.126.ss, il quale specifica che quest'imposta colpiva con l'aliquota del 20% le plusvalenze derivanti dalla vendita di immobili ad uso abitativo, diverse dalle abitazioni principali. Sono soggetti passivi coloro che cedono l'immobile e non abbiano residenza in Sardegna.

legiferare in materia fiscale per tributi regionali, comunque costituivano violazione del principio di uguaglianza e di capacità contributiva ed infrangevano anche il principio di non discriminazione europeo.

Invece la Corte rinviò la questione relativa agli aeromobili, alla Corte di Giustizia, in quanto pregiudiziale alla risoluzione della controversia.

La Corte di Giustizia sancì l'illegittimità dell'imposta sarda sugli aeromobili e sulle unità di diporto, in quanto sebbene la Sardegna invocasse l'esigenza di tutela ambientale a cui si dichiarava fosse diretta quell'imposta, in realtà l'esigenza di tutela si poneva in egual misura sia nei confronti degli esercenti dei mezzi di trasporto residenti sia dei non residenti e che tale distinzione non trovava pertanto una giustificazione in ragione della provenienza dell'esercente.

Non si poteva invocare neanche le difficoltà della Regione dovute all'insularità, in quanto sebbene in relazione a queste fosse necessario un sostegno europeo comunque questo non poteva essere utilizzato come base di tale diverso trattamento e di creazione di barriere commerciali.

Infatti sebbene sia vero che in certe circostanze si possono giustificare determinati trattamenti differenziati, è però necessaria, a tal fine, l'esistenza di un'oggettiva diversità di situazioni.

Anche perché restrizioni alla libertà di circolazione dei servizi devono essere giustificate per raggiungere un determinato scopo e non oltre.

Nel caso in esame non si rinvenivano degli svantaggi tali da compensare il trattamento di favore accordato alle imprese sarde e l'obiettivo della tutela ambientale non veniva realizzato con tale tributo in modo tale da poter giustificare tale discriminazione.²²³

Inoltre difficilmente si poteva considerare ambientale perché pretendeva di recuperare dopo la costruzione i danni ambientali, di un edificio a

²²³ Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp. 167 ss.

suo tempo autorizzato.²²⁴

Per l'imposta inoltre sugli aeromobili e le unità da diporto il periodo in cui si era sottoponibili all'imposta di lusso era dal primo giugno al 30 settembre, mentre le imbarcazioni che sostassero tutto l'anno erano esentate pur sfruttando i beni ambientali e provocando danni.

Tale tassa comunque fu abrogata dalla legge regionale n. 1 del 2009.

Altro caso degno di menzione è quello della "Tassa sul tubo " che la Regione Sicilia introdusse con legge regionale del marzo 2002 sull'attività di trasporto del gas importato dal nord Africa.

L'Italia a causa di tale tributo di scopo fu sottoposta ad una procedura di infrazione.

La Commissione aveva inviato all'Italia molte comunicazioni per richiedere chiarimenti sul tributo, ma queste furono ritenute non soddisfacenti, pertanto la Commissione invitò il Paese con parere motivato a conformarsi. L'Italia disattese tale adempimento spingendo la Commissione a rivolgersi alla Corte di Giustizia, dichiarandolo come tassa di effetto equivalente a un dazio doganale²²⁵ all'importazione, su merci importate dai paesi terzi e pertanto illegittimo.

Invano l'Italia cercò di difendersi, adducendo il fatto che questa tassa doveva servire per finalità ambientali, in quanto colpiva l'impianto solo

²²⁴ Cfr. sul punto C. Buratti, La tassazione ambientale a livello locale: le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale, in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p.127.

²²⁵ Cfr. sul punto R. Alfano, La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea, Napoli, 2009, pp174 ss, la quale autrice ricorda che per realizzare il mercato comune delle merci sono necessarie sia la realizzazione dell'unione doganale, abolendo dazi e tasse di effetto equivalente; fissazione di una tariffa comune; divieto di imposizioni interne discriminatorie nei confronti dei prodotti importati; abolizione delle restrizioni qualitative agli scambi comunitari. Inoltre si definisce la tassa di effetto equivalente come ogni onere pecuniario che a prescindere dalla denominazione e dalla struttura, sia direttamente o indirettamente collegato all'importazione o all'esportazione di un prodotto, con conseguente aumento del suo costo. Cfr. sul punto G. Tesauro, Diritto Comunitario, Padova, 2009, p.397.

se il gas fosse realmente presente e il proprietario effettuasse attività di trasporto e vendita e che il suo gettito fosse diretto a prevenire e bonificare i danni ambientali, al miglioramento della qualità dell'ambiente, causate dalla presenza delle infrastrutture.

La Corte di Giustizia non solo rilevò una contraddizione nella difesa dell'Italia che prima dichiarava che il tributo colpiva non la merce ma l'impianto e poi invece sosteneva che fosse dovuto solo se il gas fosse effettivamente presente, ma sancì l'illegittimità di tale tributo in quanto, a prescindere dalla pretesa finalità ambientale rivendicata al tributo, essendo una tassa di effetto equivalente è vietata come tale a prescindere dallo scopo a cui è diretta o dalla destinazione del suo gettito.²²⁶

Inoltre si deve ricordare l'ex art 90 del trattato CE (attuale art 110 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), il quale vieta agli Stati di porre in essere discriminazioni fiscali tali da aggirare il divieto di tasse di effetto equivalente.

Esso si riferisce sia ai tributi locali che a quelli statali, soprattutto è rivolto alle imposte indirette che incidono maggiormente sugli scambi.

Un' imposta interna è compatibile con il mercato unico se ha ad oggetto un'intera categoria di prodotti, a prescindere dall'origine o dalla destinazione, o comunque prodotti interni possono essere non colpiti rispetto ai similari importati, purchè non ci sia un intento discriminatorio.

Ovviamente il problema non si pone nel caso di situazioni diverse.

Per fare un esempio in ambito ambientale, si può riportare il caso della tassa di immatricolazione sui veicoli usati ungherese.

La questione riguardava un acquisto in Germania di un' autovettura sottoposta al rientro della proprietaria in Ungheria, ad una tassa di immatricolazione che non teneva presente il deprezzamento dello stesso

²²⁶ Cfr. la sentenza 18 Ottobre 2007 causa c-173/05

e quindi c'era una discriminazione rispetto agli autoveicoli simili usati già registrati nello Stato d'importazione.

Così risolse la questione la Corte di Giustizia con una sentenza del 2006, a favore della proprietaria.²²⁷

Si deve anche ricordare il caso dell'imposta di fabbricazione sull'energia elettrica finlandese.

In Finlandia l'energia elettrica era sottoposta ad un'imposta sia se prodotta nello Stato sia se importata, gravante nel primo caso, sul produttore e, nel secondo, sull'importatore.

Nel caso di produzione nazionale l'imposta variava secondo aliquote differenziate a seconda del maggiore o minore impatto ambientale.

Per l'energia importata dalla Svezia, l'aliquota era unica, inferiore a quella massima applicata per l'energia nazionale.

Fu richiesto l'intervento della Corte di Giustizia perché si pronunciasse sulla situazione per decidere se tale situazione equivalesse ad un'infrazione del principio di non discriminazione, se cioè l'imposta di fabbricazione applicabile all'energia elettrica importata fosse in realtà una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale.

La Corte di Giustizia stabilì che l'imposta di fabbricazione sull'energia elettrica finlandese, poiché colpiva sia il prodotto nazionale sia quello importato, indifferentemente, configurava la fattispecie di un tributo interno.

Aggiungeva inoltre che ogni Stato membro era libero di imporre un sistema di tassazione differenziata per certi prodotti anche simili seguendo criteri oggettivi come quello delle materie prime o i processi di fabbricazione e che quindi l'aliquota di un tributo interno può variare se

²²⁷ . Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp186 ss.

lo scopo è quello della tutela ambientale o quella energetica.

Pur tuttavia, un sistema nazionale di tassazione delle fonti di energia, che colpisca con aliquote differenziate l'elettricità nazionale e con un'aliquota unica quella importata, poiché risulta difficile determinare le modalità di produzione seguite nel Paese di esportazione, dovrebbe evitare discriminazione eventualmente abolendo proprio le differenze di aliquota e la tutela ambientale non giustifica discriminazioni.²²⁸

3. UNA TASSA PER L'ENERGIA PULITA : LA CARBON TAX. NASCITA E TRATTI CARATTERIZZANTI

Come si è affermato nei paragrafi precedenti, molta rilevanza deve essere attribuita alla tassazione ambientale. Con essa si mira a ridurre l'attività inquinante, spingendo gli inquinatori a ricercare soluzioni alternative maggiormente vantaggiose per l'ambiente, a prescindere dalla destinazione del gettito, indipendentemente, cioè, dalla possibile utilizzazione di tali proventi per finalità ambientali. A cavallo con gli anni '90, anche in virtù di una serie di sollecitazioni provenienti dai singoli ordinamenti interni sia di Paesi membri sia da parte dei Paesi del nord Europa, come la Svezia, si accentuò l'attenzione della Comunità verso un sistema di tassazione ambientale; la Commissione europea, nel 1992, presentò un primo progetto di Direttiva per dar vita in ambito comunitario ad un'imposta mista gravante sull'energia e sul CO₂. Si trattava di un'imposta indiretta su consumi specifici ed il progetto prevedeva che essa si realizzasse nei singoli ordinamenti interni,

²²⁸ Cfr. sul punto R. Alfano, *La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea*, Napoli, 2009, pp187 ss.

attraverso legge dello Stato. Si prevedeva anche un sistema di controllo e di coordinamento a livello centrale, attraverso la costituzione di un comitato di vigilanza. In realtà tale proposta è stata accantonata. L'Unione Europea, sebbene il quinto programma di azione ambientale avesse chiaramente affermato la necessità di utilizzare gli strumenti fiscali per finalità ambientali, non ha proceduto a sviluppare tale Direttiva né altri strumenti simili, soprattutto, per il parere contrario espresso dall'Inghilterra.²²⁹

Originariamente la proposta prevedeva che venisse fatta l'imposizione su tutte le fonti di energia, fatta eccezione per quelle rinnovabili.²³⁰

Questa tassa avrebbe dovuto colpire non solo le emissioni, ma anche il "contenuto energetico" dei carburanti; era previsto un periodo transitorio e la presenza di altri, interventi fiscali finalizzati alla riduzione del biossido di carbonio. La carbon tax avrebbe dovuto poi essere riequilibrata da una riduzione del peso fiscale in altri contesti, come ad esempio quello dell'occupazione.²³¹

La proposta di introdurre un'imposta sulle emissioni inquinanti non ha trovato applicazione, per la diffusa ostilità manifestata sia dai Paesi produttori di petrolio, sia a livello comunitario, dove sono state

²²⁹ . Cfr. sul punto R. Alfano, Commissione Europea: proposta del presidente svedese di una tassa sulle emissioni di anidride carbonica in tutti gli Stati membri. Il principio comunitario «chi inquina, paga» e la sua possibile applicazione in campo tributario, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it.

²³⁰ Cfr. sul punto R. Alfano, Commissione Europea: proposta del presidente svedese di una tassa sulle emissioni di anidride carbonica in tutti gli Stati membri. Il principio comunitario «chi inquina, paga» e la sua possibile applicazione in campo tributario, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it.

²³¹ Cfr. Tributi ambientali regionali fra decentramento ex Titolo V Cost. e prospettiva comunitaria in Il Titolo V della Costituzione: profili finanziari e tributari, Quaderno di Innovazione e Diritto, 2006, Rivista on line dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it

manifestati dubbi per gli effetti negativi che un ulteriore tassa avrebbe potuto determinare sulla competitività dei prodotti e servizi in un contesto economico europeo ed internazionale. In particolare, a livello europeo la proposta è stata vanificata dalla considerazione che l'introduzione di una siffatta imposta debba essere disciplinata a livello internazionale, più che comunitario; benché armonizzata e ispirata ai principi di neutralità e flessibilità non venne accettata dagli Stati per paura, anche, che l'Europa risultasse penalizzata rispetto agli Stati Uniti e al Giappone nella produzione industriale. La mancata applicazione della carbon tax comunitaria, inoltre, ha fatto sì che gli Stati realizzassero imposizioni nazionali differenti, per quanto concerne il campo di applicazione, il metodo di calcolo e le aliquote. E' stato disciplinato un sistema fiscale comunitario soltanto per gli oli minerali e le relative accise. Ma la Commissione è stata impegnata a sostenere una nuova direttiva, disciplinante le imposte degli Stati membri riguardanti i prodotti energetici e, in particolare: il gas naturale, l'energia elettrica, il carbon fossile, la lignite, il coke, il bitume e i combustibili.

La proposta di direttiva del 17 marzo 1997 della Commissione ad opera del Commissario Monti ha ipotizzato un sistema comune di imposizione fiscale dei prodotti energetici da applicare al momento del consumo finale e ha rappresentato un primo passo nella direzione indicata dal Libro Bianco del Presidente della Commissione Europea Jacques Delors "Crescita, competitività, occupazione" presentato al Consiglio Europeo di Bruxelles il 10-11 dicembre 1993, (noto anche come Rapporto Delors), un'opera fondamentale per orientare l'Unione Europea verso una strategia compatibile con la salvaguardia dell'ambiente. La carbon tax europea, sulla base di importanti successi in alcune aree del Continente, porterebbe quindi ad un elevato gettito e incoraggerebbe l'efficienza energetica con l'aumento dei prezzi dei combustibili

inquinanti, la sostituzione dei combustibili e l'adozione di tecnologie "pulite", oltre a ricadute positive con la riduzione in compensazione di tasse sui redditi e sul lavoro.

La nuova proposta sembra a molti migliore della precedente. A differenza della vecchia proposta di direttiva – relativa all'introduzione di un'imposta sul CO₂ basata sul fatturato iniziale, in quanto si applica alla fase in cui si ricavano i prodotti derivati – quest'imposta verrebbe applicata al fatturato finale. La tassazione del fatturato finale consente, in tal modo, l'uniformità dell'imposizione indiretta mediante l'applicazione dell'imposta nel paese di consumo. Gli Stati membri devono rispettare alcuni vincoli, quali l'oggetto dell'imposizione e le aliquote minime e si prevedono deroghe per determinati prodotti energetici, per esempio il carburante per i trasporti aerei e navali, per il trasporto ferroviario e per le imprese ad alto consumo energetico.²³²

Gli eco-tributi sono apparsi negli ordinamenti dei Paesi del nord Europa tra la fine degli anni '80 e gli inizi degli anni '90. Infatti, la riforma svedese in senso ambientale entrò in vigore il 1 gennaio del 1993 .

In realtà, il 1° gennaio 1991, la Svezia aveva imposto una carbon tax sull'uso di petrolio, carbone, gas naturale ed altri combustibili inquinanti. Gli utenti industriali pagavano la metà del tasso (tra il 1993 ed il 1997 il 25% del tasso) ed alcune industrie ad alto consumo come l'orticoltura commerciale, la manifattura e le cartiere furono totalmente esentate da queste nuove tasse; in Norvegia esisteva già un'imposta sulle emissioni di anidride carbonica ed a partire dal 1992 il medesimo tipo di imposizione in Danimarca si era già ampiamente sviluppato, concedendo la possibilità di rimborsi per la produzione industriale con l'obbiettivo di

²³² Cfr. O. Esposito De Falco, L'armonizzazione fiscale e le tasse ecologiche, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it.

ridurre l'inquinamento ambientale.²³³

Nel 2005 la Nuova Zelanda propose una carbon tax, stabilendo un prezzo di emissione per tonnellata equivalente di CO₂. Essa era applicabile ai maggiori settori economici ma con un'esenzione per le emissioni di metano da parte dei contadini ed esenzioni speciali per i grandi consumatori di carbone a patto che adottassero gli standards di emissione previsti. Dopo le elezioni politiche del 2005, i partiti minori che appoggiavano il Governo si opposero alla tassa che fu abbandonata nel dicembre 2005. Il governo sostenne che la tassa non sarebbe servita a ridurre le emissioni.

Il Presidente degli Stati Uniti, Bill Clinton propose una BTU tax che non fu mai adottata. Il suo Vice Presidente, Al Gore, ha fortemente sostenuto l'imposizione di una carbon tax nel suo libro *Earth in the Balance*, ma questo fu una debolezza politica per Gore dopo che i suoi avversari Repubblicani lo citarono descrivendo l'autore come un "pericoloso fanatico". Nel 2000 quando Gore concorse alle presidenziali, un commentatore definì il proposito di carbon tax di Gore una soluzione statalista richiamando le politiche del New Deal del padre". Nell'aprile 2005, Paul Anderson, CEO, e Chairman della Duke Energy, auspicarono l'introduzione di una carbon tax.

Nel nostro paese, la tassa sull'emissioni di ossido di carbonio, nota come "carbon tax", fu introdotta con legge 448 del 1998, in realtà si prefigurava come una Carbon-Energy Tax, poiché essa mirava alla riduzione delle emissioni di ossido di carbonio; alla ridefinizione delle

²³³ Cfr. sul punto Pistone P. – Rozas Valdès J.A., *Verso un sistema federale per l'Unione Europea ?* in Fausto D. – Pica F. (a cura di) *Esperienze di federalismo fiscale*, collana Svimez, Bologna, 1999
COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE Comunicazione al Consiglio, "Eurotasse ecologiche, una strategia comunitaria per limitare le emissioni di anidride carbonica e migliorare l'efficienza energetica", Bruxelles 14 ottobre 1991 COM (91) 1744 fin. in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 1992, 199

aliquote delle accise sugli oli minerali e modulazione degli aumenti delle stesse, allo scopo di armonizzare la tassazione in ambito europeo secondo la proposta di direttiva Monti, di ridurre gradualmente le emissioni di anidride carbonica derivanti dalla combustione di carbone, oli minerali, gas naturale, coke di petrolio, bitume di origine naturale emulsionato.²³⁴

La norma si ispira al Protocollo di Kyoto del dicembre del 1997, alla comunicazione della Commissione “Climate Change –Towards a UE post Kyoto strategy” e alla Conferenza di Buenos Aires delle Nazioni Unite del 1998, anticipando le aspirazioni della nona Conferenza avvenuta a Milano nel 2003, dei Paesi che hanno sottoscritto la Convenzione sui mutamenti climatici.²³⁵

Gli obiettivi che si erano posti con la sua introduzione erano molteplici, soprattutto da un punto di vista ambientale.

Con essa si voleva anche ridurre l'imposizione del lavoro e difendere così l'occupazione, finanziare le iniziative di ristrutturazione energetica.

A tal proposito, si può riferire dell'intervista dell'allora Ministro dell'Ambiente Ronchi, il quale guarda con estremo favore all'introduzione della carbon tax.

Egli sosteneva infatti: “La carbon tax è essa stessa una misura ambientale che scoraggia l'utilizzo di fonti più inquinanti di origine fossile, non deve provocare un aumento della pressione fiscale e per questo, parte del gettito è stata destinata alla riduzione del costo del lavoro. Sono comunque soddisfatto che 300 miliardi del gettito 1999

²³⁴ . Cfr. O. Esposito De Falco, L'ARMONIZZAZIONE FISCALE E LE TASSE ECOLOGICHE, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in www.innovazione.diritto.unina.it.

²³⁵ .A. Amatucci, L'ordinamento giuridico della finanza pubblica, Napoli, 2004, p.400 ss

siano destinati all'ambiente.

I soldi saranno impegnati prioritariamente nei settori dell'efficienza energetica , delle fonti rinnovabili ,delle tecnologie pulite.....”.

Di parere contrastante invece all'introduzione della tassa era Rosario Alessi presidente dell'ACI, il quale si scaglia contro la carbon tax in quanto provvedimento che fa pagare agli automobilisti le manovre finanziarie dello Stato.²³⁶

I soggetti passivi (coloro che utilizzano gli impianti che producono l'emissione),entro il 31 marzo di ogni anno devono presentare apposita dichiarazione annuale con i dati quantitativi relativi all'anno precedente.

L'imposta va versata in quattro rate trimestrali.

Alcuni autori sostengono in realtà che più che un tributo veramente ambientale sembra un' autorizzazione al governo ad aumentare gradualmente le accise sugli oli minerali,sul carbone ,sul coke di petrolio e sugli altri combustibili in modo da indirizzare i consumi verso quelli meno inquinanti.²³⁷

²³⁶ Cfr. sul punto “La Repubblica “16 gennaio 1999 .

²³⁷ Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001,pp. 212-213 ss.

4. ALCUNE FATTISPECIE CONCRETE DELL'IMPOSIZIONE AMBIENTALE NELL'ESPERIENZA ITALIANA ED EUROPEA.

Nell'esaminare il ruolo della politica fiscale ambientale, dopo aver esaminato i tratti caratterizzanti la carbon tax in particolare, non si può prescindere dal fare una panoramica dell'imposizione fiscale in particolare in Italia .

Per quanto riguarda il ruolo delle Regioni, in realtà , vari sono stati i tentativi effettuati per accentuarne l'apporto.

Tuttavia in realtà non si può non ricordare la difficoltà delle Regioni di impiegare le tradizionali imposte ecologiche redistributive, utilizzate per includere nei prezzi i costi ambientali delle attività produttive.

Le Regioni, invece possono fare maggiore impiego delle imposte incentivanti, in grado di coinvolgere i cittadini, indirizzando i loro comportamenti maggiormente verso una tutela ambientale.

Inizialmente in Italia scarse erano le applicazioni di tasse ambientali.

Si può ricordare comunque la presenza della legge “Merli”, n. 319 del 1976, che istituiva un canone per la raccolta, depurazione e scarico delle acque di rifiuto.²³⁸

Il canone si divideva in due parti, una relativa al servizio di fognatura che considerava l'acqua scaricata; e l'altra parte, considerava i servizi di depurazione in relazione alla qualità degli scarichi.

Essa determinava il suo ammontare in proporzione alla qualità e quantità dell'acqua di scarico e considerava una percentuale in più rispetto al canone per coprire i danni causati dagli scarichi.

²³⁸ CFr . sul punto F. Amatucci, *Le fondamenta costituzionali dell'imposta ambientale*, Napoli, 1993, pp.24-25.

Tuttavia un passo avanti nella tutela ambientale può farsi risalire alla imposta di fabbricazione sui sacchetti di plastica del 1988, poi sostituita nel 1993 con un contributo sul polietilene grezzo.

Tale imposta se da una parte ha avuto il merito di incentivare la popolazione al riutilizzo dei contenitori di plastica e ha permesso per la loro sempre migliore qualità di farli pagare anche dopo la soppressione dell'imposta, tuttavia per alcuni è stata vista come un fallimento. Infatti, a causa di produttori clandestini, dell'esenzione di sacchetti di plastica prodotti con plastiche biodegradabili e il voler impiegare tale strumento per scopi più facilmente raggiungibili con una legge che fissasse le caratteristiche dei sacchetti, essa non ha raggiunto i suoi scopi ed è stata per questo motivo sostituita.

Si possono riportare anche le figure della concessioni di acque pubbliche e della TARSU.

Entrambe tuttavia sono penalizzate dalla mancata previsione di incentivi per contenere la produzione di rifiuti, per un migliore utilizzo dell'acqua e dall'insufficienza delle risorse economiche reperite tramite tali misure, non adeguate in tal modo a supportare i costi dello smaltimento dei rifiuti e di una razionalizzazione dell'uso delle acque.²³⁹

Per quanto riguarda le concessioni di acque pubbliche, una prospettiva di riforma del 1992-1993, aveva previsto di rivedere i canoni per concedere l'acqua per uso potabile, irriguo, ittico, industriale, di garantire un riuso delle acque derivate.

La legge 36/94 ha riformato ulteriormente, in più prevedendo l'istituzione di un fondo speciale con le risorse ricavate da tale legge per ottenere un maggiore risparmio idrico.

²³⁹ Cfr. sul punto Tosi, Princ. gentile . del sis. Trib.loc., in Riv. Dir. Trib., 1996, n. 1, p. 13 ss.

Si permetteva alle Regioni anche di disporre di un 'addizionale al canone.

A causa del ritardo dell'entrata in vigore del nuovo sistema, i Comuni fissano annualmente le tariffe di acquedotto, fognature e depurazione secondo il dettato del CIPE(Comitato interministeriale per la programmazione economica).²⁴⁰

La sua importanza deriva dall'aver sottratto tali servizi a un regime tributario e permesso di usare le tariffe di depurazione anche nei Comuni con impianti di depurazione non funzionanti ed ha semplificato le cose, con il far affluire l'incasso in un fondo vincolato ad opere relative ad impianti di depurazione senza frapporre le complicazioni che ci sarebbero state con l'istituzione di un imposta di scopo .

Si deve a tal punto, procedere all'esame della TARSU.

La tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ha un'origine storica nel T.U. sulla finanza locale del 1931, anche se non aveva una grande incidenza ambientale.

Essa ha subito varie modifiche fino alla sua abrogazione e trasformazione in tariffa ad opera del d.lgs. n. 22/1997, per garantire maggiore elasticità per il Ministro dell'Ambiente nel definire la tariffa non soggetta a riserva di legge, dando la possibilità agli Enti locali di adeguarla alle loro esigenze.

E' stato importante non basarsi più, esclusivamente, sulla superficie dei locali occupati e delle attività svolte, riferendosi invece con la tariffa, ai costi di gestione e degli investimenti per le opere .

Tuttavia, era stato previsto solo un suo adeguamento, non la sua abrogazione; inoltre si fa pagare la tariffa a prescindere dalla sua utilizzazione anche se con riduzioni,(per esempio abitazioni con un unico

²⁴⁰ .Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in 'Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001,pp. 203 ss.

abitante o ad uso stagionale e maggiorazioni in caso di uffici e negozi rispetto alle abitazioni) per non parlare della sua connessione con lo spazzamento delle strade, che poco legame ha con la produzione di rifiuti e molti altri tratti problematici che hanno spinto alcuni autori a criticarla.

Purtroppo però anche se abrogata, la TARSU²⁴¹ continua ad essere applicata, mentre la tariffa no .

In realtà essa sarebbe stata soppiantata dalla tariffa, se i Comuni fossero stati in grado di coprire i costi secondo determinate percentuali, cosa che non si è verificata.

Il legislatore mirava con tali modifiche a garantire una maggiore flessibilità, cercando di spingere al riciclaggio e alla riduzione dei rifiuti.²⁴²

Con il D.lgs n.152 del 2006 (c.d. Codice dell'ambiente) si è anche abrogato il d.lgs del 1997 e con esso quindi la tariffa (TIA ,cioè tassa di igiene ambientale). Per attuare la nuova normativa occorreva un regolamento di attuazione, che però attualmente non è stato ancora emanato lasciando con delle proroghe fino al 2009 un regime transitorio secondo cui era operante il regime di prelievo del 2006, che lasciava coesistere TARSU e TIA, però comportando in tal modo una situazione di incertezza per il 2010 in assenza di una proroga.

Si deve accennare, anche, al tributo speciale per il deposito in discarica

²⁴¹ Si può ricordare che la TARSU, è sempre stata applicata cercando di favorire le famiglie e le attività con forte produzione di rifiuti organici (ristoranti, fruttivendoli, macellai ecc.) e penalizzando le attività bancarie, finanziarie e professionali con una minore produzione di rifiuti ma con presunta maggiore capacità contributiva. Cfr. sul punto C. Buratti, La tassazione ambientale a livello locale: le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale, in L. Antonini, L'imposizione fiscale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p.120 ss.,

²⁴² 5. Cfr. Tosi, Trib. comun., in Dir. e Prat. Trib., 1999, n.5, p.465.

dei rifiuti introdotto dalla legge 549/1995.

Alcuni lo vedono come il primo, in un certo senso, tributo propriamente ambientale italiano.

Presupposto del tributo è lo smaltimento di rifiuti in discarica, in più essa non si applica ai rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento con recupero energetico.

Con una parte di esso si finanzia un fondo regionale, costituito per incentivare la riduzione dei rifiuti, la bonifica dei territori inquinati, recupero di energia, la creazione di aree naturali protette e così via.

L'ammontare viene calcolato moltiplicando l'aliquota per la quantità di rifiuti in kg, con eventuali correzioni per tener conto della qualità e delle condizioni del conferimento dei rifiuti.

Entro il 31 dicembre di ogni anno con legge, si fissa l'ammontare e le modalità del versamento.

Il tributo è dovuto dal titolare della discarica su base annua, che si rivale su chi effettua il conferimento dei rifiuti.

Se da una parte sembra avere molte caratteristiche delle ecotasse, in quanto mira a internalizzare i costi ambientali dello smaltimento a carico dei produttori e si cerca nel determinarne l'ammontare di considerare la qualità del rifiuto e in più parte del gettito è impiegato per incentivare attività ambientali regionali; d'altro canto in realtà viene impiegato più che altro per una maggiore produzione di gettito.

Inoltre esso pone a carico dei contribuenti scelte effettuate dai Comuni che decidono come effettuare lo smaltimento e generando gettito si disincentivano le Regioni a ricercare altri strumenti di smaltimento.

Certo una possibile alternativa potrebbe vedersi nell'incenerimento, ma problemi sorgerebbero dalla necessità poi di tassare le emissioni dei

termodistruttori²⁴³

Tale tributo, inoltre fa sorgere il problema della sua riconducibilità alla capacità contributiva.

Infatti non c'è come per la TARSU il collegamento tra la produzione dei rifiuti che esprime capacità contributiva e il tributo, dato il presupposto di tale tributo che si collega alla scelta dei Comuni della modalità di smaltimento.

Esso, in fondo è un tributo incentivante, tende a far ridurre le diseconomie esterne gravanti sulla collettività, facendole incidere senza costo eccessivo sui produttori.

E' un tributo regionale con vincolo di destinazione, il cui gettito è attribuito per il 90% alla Regione, per il 20% alla Provincia e il 70 % per finanziare il bilancio e a spingere ad una tutela ambientale al posto della creazione di nuove imposte.

In realtà tale tributo aumenta il costo dello smaltimento dei rifiuti, senza introdurre concretamente qualche stimolo alla riduzione dei rifiuti, lasciando alcuni perplessi sul suo apporto per la tutela ambientale.

Per evitare il fenomeno delle discariche abusive si sottopongono al tributo anche coloro che effettuano tali smaltimenti abusivi, onerandoli in più della bonifica e ripristino dell'area.

Sono anche previste responsabilità congiunte nel pagamento della tassa e sanzioni a carico dello smaltitore abusivo, del concessionario e del proprietario del terreno.

Essa vorrebbe spingere alla raccolta differenziata e al riciclaggio, stabilendo anche delle riduzioni a favore di soggetti che riducano la capacità inquinante, ma a causa della difficoltà dei controlli e

²⁴³ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, *l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario* diretto da A. Amatucci, 2001, pp209 ss.

dell'applicazione del tributo agli abusivi, si è avuto un ritardo nella sua realizzazione.²⁴⁴

Purtroppo, la situazione sta assumendo toni addirittura drammatici come in particolare nella realtà napoletana, per il reperimento dei siti di stoccaggio e di discariche o per le difficoltà all'insediamento dei termodistruttori per l'avversione dei cittadini dei Comuni prescelti, terrorizzati dalle conseguenze per la loro salute e dai danni ambientali ed economici e anche per il turismo e l'agricoltura.

Il ricorso alla raccolta differenziata e al riciclaggio dei materiali, potrebbe attenuare e in parte risolvere il problema "Raccogli, smaltisci, ricicla"²⁴⁵ viene considerata la parola d'ordine dei Comuni .

Infatti queste sono le principali linee a cui i Comuni si attengono o dovrebbero farlo, per svolgere una politica dei rifiuti urbani, basata sulla raccolta differenziata e sullo smaltimento razionale .

Avviare dei programmi in tal senso non è semplice e per le resistenze delle aziende municipalizzate che mantengono in molte zone del paese un regime di monopolio della raccolta e smaltimento e perché raccogliere i rifiuti in modo indifferenziato e inviarli allo smaltimento così come sono è molto facile e redditizio.

Avviare programmi di raccolta differenziata significa ripensare il servizio, investire, formare il personale, comunicare con i cittadini e, soprattutto, sapersi muovere sul mercato del recupero. Eppure la raccolta differenziata produce ricchezza: in Calabria sono stati creati 1.200 posti di lavoro proprio in attività inerenti alla raccolta separata dei rifiuti; a Monza nella scuola agraria si stanno studiando delle modalità di recupero

²⁴⁴ cfr. sul punto R. Alfano ,L'applicazione di tributi ambientali nel nuovo contesto della finanza regionale.in Riv. Tributimpresa,n. 3 /2005,p 7-8

²⁴⁵ cfr . sul punto il saggio di A.Di Stefano ,”affari e finanza”,8 marzo 1999.

dei rifiuti.

In nord Italia l'avvio al compostaggio dei residui alimentari e del verde da giardino ha dato buoni risultati .

In piccoli Comuni della Regione Puglia, come Carmiano e Porto Cesareo, facilmente controllabili, grazie a un sistema di raccolta "porta a porta", la raccolta differenziata sta ben funzionando data anche la possibilità di sanzioni comminate ai trasgressori.

Per i rifiuti particolarmente pesanti e ingombranti, è data la possibilità di lasciarli su strada, previo accordo telefonico con la ditta di smaltimento in modo da non inquinare le strade, tutto questo gratuitamente, per coloro che pagano la TARSU.

E' stato istituito in Italia Il Consorzio Nazionale imballaggi, come una maniera per costruire un mercato del riciclaggio, che fa pagare i costi dello smaltimento ai produttori. L'Associazione dei Comuni italiani ha fatto un accordo per cui, per ogni kg di imballo riciclabile le amministrazioni locali ricevono un corrispettivo economico, che varia per materiale e grado di impurità (a seconda se si tratta di vetro, legno o plastica.)²⁴⁶

Si deve fare un accenno all'imposta regionale sulle emissioni sonore.

Il Dpr n. 434 del 1993 istituì un tributo statale a carattere contributivo sull'inquinamento degli aeromobili, che colpiva gli aeromobili che generavano più inquinamento acustico nelle zone aeroportuali, caratterizzato dal fine extrafiscale di voler graduare l'imposta a seconda della rumorosità.²⁴⁷

²⁴⁶ . Cfr. sul punto E. Pastorino Garibbo, La politica finanziaria ,Palermo ,2000,p.261, relativo Al saggio di A.Di Stefano , "affari e finanza", 8 marzo 1999., p.261.

²⁴⁷ cfr. sul punto R. Alfano ,L'applicazione di tributi ambientali nel nuovo contesto

Nel 1997 la legge n. 449 aveva previsto un altro tributo ma a carattere regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, con aliquote differenziate.

Esso prevedeva che la Regione, che godeva tra l'altro di autonomia per l'impiego del gettito, garantisse sovvenzioni e indennizzi ai residenti delle zone vicine agli aeroporti.

Tale tributo però non è mai entrato in vigore, per la mancata emissione dei decreti attuativi da parte dei Ministri dell'Ambiente e delle Finanze.

Tali tributi furono sostituiti nel 2000 dalla legge n.342, che al loro posto ha previsto una imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili.

Essa è pagata alle Regioni o Province autonome, per ogni decollo ed atterraggio di aeromobili, dall' esercente dell'aeromobile, che lo paga ogni trimestre.

Tale imposta non è dovuta nel caso di voli di Stato, sanitari e d'emergenza. La base imponibile è data dal numero di atterraggi e decolli, dal peso del velivolo, dalla rumorosità, nel rispetto delle norme internazionali sulla certificazione acustica. L'imposta è determinata in base alla maggiore o minore intensità sonora.

Il carattere ambientale dell'imposta si può trarre dal suo vincolo di gettito a finanziare sistemi di monitoraggio, a opere di disinquinamento acustico ed eventuali risarcimenti alle popolazioni dei residenti di quelle zone.

Tale tributo viene ricondotto ai tributi ambientali in senso stretto, mirante infatti a coprire un costo.

Le Regioni e le Province autonome possono differenziare le aliquote, anche tenendo conto della densità della popolazione intorno

della finanza regionale.in Riv. Tributimpresa,n. 3 /2005,p 8-9.

all'aeroporto.

Inoltre è prevista una eventuale maggiorazione del 50% nelle fasce orarie di maggiore utilizzazione stabilite dal Ministro dei trasporti con decreto, anche se si poteva rapportare la maggiorazione del tributo alle fasce orarie notturne in cui i rumori, danneggiano maggiormente i cittadini.²⁴⁸

Tale tributo potrebbe essere esteso anche in relazione a ferrovie, autostrade, raffinerie ecc.

A livello comunale inoltre, è stata istituita un'imposta sulla pubblicità a scopo commerciale.²⁴⁹

Sono state previste tariffe differenziate a seconda dei tipi di messaggio, ma anche dell'impatto estetico e della valorizzazione e tutela delle zone di pregio (ad esempio un cartellone pubblicitario che danneggia la visuale del paesaggio o di un monumento).

Comunque la tariffa dell'imposta è ridotta alla metà per pubblicità effettuata da associazioni, fondazioni senza scopo di lucro, o effettuate in occasione di festività religiose, patriottiche o durante manifestazioni politiche, culturali, sportive ecc.

Dal 1995 sono state previste anche alcune imposte regionali sulla benzina per autotrazione.

Si deve anche, ricordare il ruolo importante che le imposte sull'energia hanno avuto per decenni nei Paesi industrializzati e anche in Italia, dove ebbero grande diffusione per la facilità di riscossione, poche possibilità di evasione e garanzia di gettito, più che per motivi di tutela ambientale.

Attualmente se ne può fare un uso collegato al problema ecologico, maggiorando le percentuali di imposizioni, sottraendole a quelle sui salari

²⁴⁸ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, *L'imposizione e l'ambiente* in *Trattato di Diritto Tributario* diretto da A. Amatucci, 2001, pp.215 -216ss.

²⁴⁹ Cfr. sul punto E. Pastorino Garibbo, *La politica finanziaria*, Palermo, 2000, p.261, relativo Al saggio di A.Di Stefano, "affari e finanza", 8 marzo 1999, p.262

e contributi sociali e sulle imposte dirette e destinandone una buona parte alla tutela ambientale.²⁵⁰

Alcuni ritengono che potrebbero aversi degli aumenti dei prezzi, ma questa ripercussione negativa, non dovrebbe verificarsi se si alleggerisse il carico fiscale delle imposte dirette, considerando pure che ciò che incide sui salari sono anche gli accordi sindacali, gli incentivi salariali, la pratica del fuori busta specialmente nelle imprese al nero.

Comunque si potrebbero anche collegare le imposte energetiche e le imposizioni sui redditi personali e d'impresa a parametri personalizzati che rispettino i dettami costituzionali dell'uguaglianza e della capacità contributiva.

La tassazione delle emissioni inquinanti potrebbe altresì essere regolamentata secondo delle aliquote differenziate, delle tabelle che tengano presente i maggiori o minori effetti inquinanti.

Mentre per alcuni tipi di emissioni legate a determinate attività come gli impianti di verniciatura e altri, l'unico rimedio di tutela ambientale è quello di stabilire dei limiti massimi di emissioni, per altre tipologie di emissioni inquinanti strettamente legate al combustibile usato si potrebbe tassare quest'ultimo.

In quest'ultima ipotesi in realtà si potrebbero in tal modo incentivare il risparmio energetico, l'impiego di combustibili meno inquinanti stimolati da un prezzo minore.²⁵¹

Molto importante è stata la trasformazione in tassa di possesso(c.d.

²⁵⁰ . Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001,pp236,il quale riporta l'esempio positivo in tal senso della Svezia che nel 1993 ridusse le imposte dirette ottenendo ottimi risultati con una riforma fiscale più equa.

²⁵¹ Cfr. sul punto R. Perrone Capano ,l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001,pp219.,il quale riporta l'esempio di incentivo all'uso di una benzina meno inquinante come quella verde, il cui prezzo è risultato inferiore a quello della benzina normale, proprio con la riduzione dell'imposta di fabbricazione sulla benzina senza piombo.

bollo)degli autoveicoli da tassa di circolazione, che è legata alla potenza effettiva dell'autoveicolo.²⁵²

Si sostiene anche, che si potrebbe incentivare la sostituzione di un veicolo più vecchio e quindi più inquinante, destinandolo alla rottamazione, con nuovi veicoli meno inquinanti, più nuovi²⁵³.

Attualmente le fabbriche e gli automobilisti sono spinti all'uso del GPL e metano come combustibile per il loro minore prezzo. A tale scopo sono state stanziare delle sovvenzioni per chi effettuasse trasformazioni tali da far sì che si potesse

usare come combustibile anche il GPL o il metano oltre alla benzina, per il loro minore contenuto inquinante.

Alcuni Comuni hanno anche spinto indirettamente, a questa trasformazione con il divieto posto di circolazione in certi giorni ed in certe ore alle auto a benzina, soprattutto per scopo di tutela dell'ambiente e della salute.

Comunque lo Stato incentiva l'impiego di carburanti ecologici, tassando maggiormente quelli più inquinanti e favorendo con investimenti e agevolazioni lo sviluppo e la ricerca di energie alternative.(pannelli

²⁵² Le Regioni e le Province hanno entrate provenienti dalla tassazione della motorizzazione. Le Regioni dispongono della tassa di possesso degli autoveicoli e motoveicoli, della compartecipazione all'accisa sulla benzina e di un'addizionale facoltativa su quest'ultima. Esse possono determinare le tariffe dalla tassa automobilistica e possono introdurre agevolazioni per certi tipi di veicoli d'epoca. Le Regioni confinanti con la Svizzera possono ridurre l'imposta in base alla distanza con il confine, purchè il prezzo alla pompa non sia inferiore a quello praticato all'estero. Cfr. sul punto C. Buratti, La tassazione ambientale a livello locale: le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale, in L. Antonini, L'imposizione fiscale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p.121, il quale però a proposito della tassa di possesso non concorda con il fatto che venga tassato anche il veicolo che non circola, che quindi non inquina ecologicamente parlando.

²⁵³ Un tentativo di questo tipo è stato ipotizzato, prevedendo la sospensione del pagamento del IPI (imposta provinciale di trascrizione) a favore di chi acquisti un veicolo nuovo o catalizzato al posto di un veicolo vecchio da rottamare. Nel 2002 si effettuò questa disposizione con decreto legge.

solari, energia eolica, ecc).

Sono state stanziare anche delle sovvenzioni statali a favore di opere atte al risparmio energetico (quali ad esempio coibentazione, ristrutturazioni e rinnovamento delle caldaie, impianti termici a pompa di calore ad accumulo di energia ecc.) e conseguente tutela dell'ambiente per la minore quantità di emissioni inquinanti.

E' importante la previsione di aliquote differenziate per il riscaldamento domestico e quello industriale .

Le imposte per poter avere un effetto tale da orientare decisamente i consumi e permettere la diminuzione dei prelievi sul reddito devono essere di livello elevato e adeguate al grado di inquinamento.

Naturalmente molte sono le opposizioni delle grandi multinazionali, preoccupate della perdita dei loro guadagni causati dall'aumento dei prezzi dei materiali.

Necessario è anche, ovviamente, la previsione di agevolazioni (franchigie e deduzioni dal reddito) per tutelare le classi più deboli della popolazione.²⁵⁴

L'aumento della tassazione dell'energia, potrebbe permettere di eliminare, semplificando il sistema, tante imposte minori che comportano costi di gestione per l'ente pubblico.

E' stata altresì, istituita dalla legge n. 449 del 1997 una tassa ambientale sulle emissioni di anidride solforosa e ossidi di azoto.

Si applica alle emissioni dei grandi impianti di combustione ed è dovuta dagli esercenti gli impianti .

I soggetti passivi sono obbligati, oltre al pagamento di una tassa, a

²⁵⁴ Molti sono gli effetti benefici di uno spostamento della pressione fiscale dalle imposte sui redditi a quelle sull'energia. Infatti in tal modo si permetterebbe non solo di colpire le economie sommerse, ma anche data la maggiore facilità dei controlli, anche di ridurre l'evasione fiscale.

presentare alla fine del mese di febbraio, agli Uffici Tecnici di Finanza, territorialmente competenti, apposita dichiarazione annuale con i dati delle emissioni dell'anno precedente, ogni anno.

La tassa è dovuta nella misura di 53,20 euro per tonnellata/anno di anidride solforosa e di 104,84 euro per tonnellata/anno di ossidi di azoto.

La tassa di emissioni di anidride solforosa può essere non pagata nelle ipotesi in cui si utilizzino dei combustibili con basso contenuto o privi di zolfo, invece per ridurre le emissioni di ossido di azoto è necessario istituire dei nuovi impianti di abbattimento delle emissioni più efficaci.

Essa quindi nel breve periodo può portare ad una maggiore razionalizzazione dell'uso dell'energia, con effetti positivi sull'ambiente e una riduzione del consumo di energia.

Fu previsto un contributo di riciclaggio e di risanamento ambientale il primo ottobre 2002, il quale si applicava sugli oli lubrificanti, sulla preparazione dei lubrificanti, sugli oli minerali greggi, sugli estratti aromatici.

Il contributo si pagava nella misura di 325 euro per mille kg di prodotto.

255

A livello locale si devono menzionare alcuni tipi di tassazioni che si stanno diffondendo, impiegati per regolare i flussi turistici in aree di particolare importanza ambientale e artistica.

Ad esempio Venezia che per l'accesso alla zona a traffico limitato ha imposto nella stagione di punta un ticket di 400 euro per autobus che dà diritto a sostare nel Piazzale Roma per il tempo necessario a caricare i passeggeri e a riprenderli, dopo la visita. Esistono tasse di sbarco sulle piccole isole come ad esempio quella di Ischia per l'imbarco e sbarco di

²⁵⁵ Cfr. sul punto L. Savasta Fiore , G.Paciariello –R. Collura, Scienze delle finanze, Torino, 2010 , p.356.

veicoli di non residenti, diretti a Ischia e a Procida e anche quelli per le isole Ponziane.

Nella Regione Sicilia, in particolare per lo sbarco nelle isole Eolie e più in particolare, per l'accesso sulla sommità dei vulcani. Innumerevoli sono ancora le proposte in questo senso a carattere turistico come ad esempio la tassa sui passi

Dolomitici,(che in Austria già esistono da tempo per alcuni passi),o la proposta del Comune di Capri relativa all'introduzione di una tassa di sbarco.In quest'ultima in realtà già esistono limiti all'accesso di veicoli in determinati periodi per tutela dell'ambiente.²⁵⁶

In realtà, la tutela ambientale è una tematica comune a tutti gli Stati,tuttavia diverse sono le modalità con cui ogni singolo Paese affronta tale problema.

Varie sono le ragioni di queste diversità che possono ricondursi alle loro diverse tradizioni istituzionali, diverse condizioni territoriali ed economiche.

Problematico è anche l'individuazione, la determinazione della base imponibile e delle aliquote, del presupposto di imposta . Per quanto attiene a quest'ultimo si aggiunge la difficoltà di considerare dei fattori inquinanti, molto tossici, ma sottoponibili ad imposta con difficoltà essendo di piccole dimensioni. ²⁵⁷

In realtà quasi tutti i Paesi dell'OCSE hanno effettuato delle riforme ambientali,anche se alcuni con ritardo come il Regno Unito,Germania,Italia e Francia ed altri prima, quasi come

²⁵⁶ . Cfr. sul punto C. Buratti,La tassazione ambientale a livello locale:le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale,in L. Antonini ,L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale,2010,p130 ss.

²⁵⁷ Cfr. sul punto F: Amatucci,Le fondamenta costituzionali dell'imposta ambientale,Napoli,1993,pp.20 ss

precursori, come la Finlandia, la Svezia, Norvegia, Paesi Bassi.

La Finlandia è stata la prima ad introdurre una tassa sul carbone nel 1990, poi sostituita da una tassa sull'energia. Essa inoltre ha anche introdotto tasse sui veicoli a motore, sugli imballaggi, i rifiuti, con conseguente riduzione degli oneri sui lavoratori.

Anche la Norvegia ha introdotto delle tasse ambientali, nel 1991 una tassa sull'anidride carbonica prodotta dai combustibili petroliferi, poi estesa al carbone al coke di utilizzo energetico, poi ulteriormente estesa anche alla flotta commerciale del Mare del Nord, trasporto aereo domestico e costiero di merci.

Ha adottato anche dei permessi negoziabili nella metallurgia, raffineria di petrolio e gas domestici, prima esenti.

Anche la Svezia ha introdotto una tassa sull'anidride carbonica con esenzione della metà della tassa sull'energia e riduzioni per garantire competitività e neutralità fiscale

La Danimarca ha introdotto nel 1992 una tassa sul contenuto di carbone dei combustibili, per ridurre la CO₂.

La legge General Environmental Provision Act, dei Paesi Bassi nel 1998, ha previsto una tassa generale sui combustibili e altre tasse sugli olii lubrificanti e i rifiuti.

E' stata anche introdotta la Energy Regulating Tax per i consumi di energia di piccole dimensioni delle famiglie, artigiani, uffici ecc.

Il Regno Unito ha cercato di coprire le spese di raccolta degli scarichi inquinanti industriali con un canone di utenza.²⁵⁸

Dal 1993- 1999 ha previsto una tassa sui carburanti, nel 2002 una tassa sul CO₂.

In Belgio nel 1971 si è stabilito che le imprese dovevano sottoscrivere il

²⁵⁸ Cfr. sul punto M. Berge, L'imposta ambientale in Francia, in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p. 264 ss.

capitale sociale delle società di depurazioni in proporzione alla propria attività inquinante.

Inoltre nel 1993 è stata introdotto una serie di ecotasse, sui recipienti a perdere contenenti bevande, birra, acqua naturale, vino succhi di frutta, non sottoposti a cauzione e quindi non riutilizzabili; recipienti contenenti colle, oli, solventi, inchiostri, pesticidi, non riciclabili; i rasoi e gli apparecchi fotografici monouso; le pile tranne quelle professionali; carte, cartoni tranne quelli usati per stampare libri e riviste.

Sembra strano la loro introduzione con legge statale, quasi in contrasto con il decentramento in atto in Belgio, pur tuttavia, in realtà è necessario avere un regime fiscale uniforme nel campo delle ecotasse su tutto il territorio belga.²⁵⁹

Ci si deve, a questo punto, soffermare sulla Spagna.

La Spagna ancora alla fine del 1975 era uno Stato unitario ma non apparteneva alla Comunità europea.

Attualmente, fa parte dell'Unione europea, ha una Costituzione democratica, sotto forma di una monarchia parlamentare.

La funzione legislativa è suddivisa tra lo Stato e le Comunità autonome in base alla materia.

Nell'area di propria competenza, le assemblee legislative delle Regioni hanno competenza anche in ambito fiscale.

Esiste la L.O.F.C.A cioè la legge organica sulla finanza delle Comunità autonome, che permette alle Regioni spagnole di istituire nuovi tributi, non in contrasto con gli interessi nazionali e quelli delle altre Comunità entro i limiti del territorio.²⁶⁰

²⁵⁹ Cfr. sul punto R. Perrone Capano, 'l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001, pp198

²⁶⁰ Cfr. sul punto M. Bergo, 'L'imposta ambientale in Francia, in L. Antonini, 'L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p260 ss.

La proposta di riforma di questa legge conserverà i limiti per la previsione di nuove imposte cioè il divieto di doppia imposizione rispetto ai tributi statali; divieto di gravare sulla materia imponibile soggetta a tassazione degli enti locali; necessità di avere competenza nelle materie sottoposte ad imposta.²⁶¹

Lo Stato può intervenire in materia tributaria, già regolamentata dalle Comunità, ma in tal caso, se riduce le entrate delle imposte della Comunità, o emette sue norme, dovrà fornire dei compensi integrativi a quelli delle Comunità.

A livello statale è stata introdotta nel 1997 in sostituzione di un canone sull'energia elettrica adottato in precedenza, un'imposta sull'elettricità.

In realtà molti la vedono più come un'imposta di facciata, più che una vera imposta ambientale, visto che viene colpita la produzione ed importazione di energia a prescindere dalla natura inquinante o meno della sua fonte, non generando in tal modo neanche il problema di discriminare l'energia acquisita dagli altri Stati, visto che non si controlla se provenga dal nucleare o rinnovabile.

I municipi, nell'ambito del proprio territorio, possono prevedere delle agevolazioni ad esempio sugli immobili, autoveicoli ecc, per spingere al risparmio energetico e a comportamenti ecocompatibili, incentivando soprattutto l'energia solare.

Il ruolo fondamentale nella creazione dei tributi in campo ambientale, lo detengono soprattutto le "Autonomias", per l'impossibilità di ricercare nuovi introiti e per la loro scarsità di gettito.²⁶²

²⁶¹ Nel luglio del 2009 lo Stato è riuscito ad accordarsi con le "Autonomias" per attuare una riforma cercando di ampliare la loro partecipazione al gettito statale sia con più imposte cedute sia con fondi di perequazione.

²⁶² Cfr. sul punto R. Perrone Capano, l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario diretto da A. Amatucci, 2001, pp. 200 ss.

La prima imposta ambientale istituita da una “Autonomias” fu “l’imposta balearica “sugli stabilimenti (IBIMA) che incidono sull’ambiente del 1991, il cui presupposto è la titolarità di oleodotti,gasdotti,distribuzioni di benzina,impianti per la distribuzione e produzione di energia elettrica ecc.²⁶³

Si esentavano gli impianti di proprietà pubblica e lo scopo era di disincentivare attività incompatibili con il turismo delle Isole Baleari.

Tale tributo è stato poi dichiarato incostituzionale.

Si deve ricordare l’introduzione dell’imposta sul carbone creata nel 2005, che colpisce la vendita per il consumo di carbone nel territorio.

Tenuti al pagamento sono i produttori,importatori,venditori della merce. Tuttavia non è molto il gettito derivante nonostante ci sia stato un aumento del suo consumo, perché molte sono le esenzioni,che comprendono ad esempio il carbone usato per l’energia elettrica, quello usato nei processi di riduzione chimica,mineralogici,uso domestico e residenziale ecc.

Nel 1993 era stata introdotta una imposta sull’immatricolazione dei veicoli, gestita dallo Stato, ma il gettito andava alle Autonomias. Tuttavia l’UE ha previsto la sostituzione graduale di questo tipo di imposte,con altre basate sulla titolarità e circolazione dei veicoli, periodiche.²⁶⁴

In virtù di un suggerimento della Commissione di introdurre nel frattempo degli elementi connessi alla capacità inquinante degli autoveicoli, la Spagna²⁶⁵ nel 2008, ha introdotto delle differenziazioni

²⁶³ Cfr. sul punto J. A. Rozas Valdès,La tassazione ambientale in Spagna,L. Antonini, L’imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale,2010,p154 ssi

²⁶⁴ Cfr. sul punto art 70 della legge 38/1992 del 28 dicembre nella versione modificata dalla Legge 4/2008 del 23 dicembre.

²⁶⁵ Cfr. sul punto la direttiva 88/77/CEE

degli importi del tributo in ragione delle caratteristiche ambientali dell'autoveicolo registrato.

Sono state previste delle detrazioni, ma è prevista la loro eliminazione nel 2011.

Una è relativa agli investimenti per la riduzione dell'inquinamento e lo sviluppo di energie rinnovabili; l'altra per l'acquisto di veicoli industriali e commerciali nuovi.

Dal 2002 -2005 sono state praticamente azzerate le tasse sui biocarburanti e biocombustibili e sul gas naturale e sugli idrocarburi impiegati nei progetti sperimentali per incentivare l'impiego di prodotti meno dannosi per l'ambiente.

In realtà sono state previste anche delle esenzioni per gli idrocarburi impiegati nella navigazione aerea e marittima, non quella sportiva, anche se però quest'ultime più che per finalità ambientali sono più che altro delle agevolazioni per questi mezzi di locomozione.

Le "Autonomias " hanno dato spazio anche, a imposte sulle emissioni di gas nell'atmosfera, a differenza dello Stato che l'ha fatto solo dal 1997, colpendo inoltre non l'emissione bensì la produzione e importazione di beni che possono generare emissioni come ad esempio l'elettricità.

La Galizia è stata la prima ad applicare questo tipo di imposta nel 1995²⁶⁶ che colpisce in particolare le emissioni inquinanti di ossido di azoto e di anidride solforosa che superano una soglia minima, emesse in atmosfera dagli impianti termici, di cui una parte del gettito è destinata a un fondo per opere di recupero dei danni causati da calamità naturali e per danni straordinari ambientali.

La tariffa viene applicata secondo parametri diversificati a seconda dei tipi di impianto e comunque la soglia prevista esente è molto bassa.

²⁶⁶ Cfr. sul punto Legge del Parlamento di Galizia 12/1995, del 29 dicembre

Questo comporta uno stimolo a rivolgersi ad altri tipi di processi produttivi, meno inquinanti.

In effetti questa imposta è più simile all'imposta italiana che colpisce le emissioni di grandi impianti termici, che ad una carbon tax.

La sua funzione incentivante è notevole, incitando anche ad usare impianti termici con recupero di calore e risparmio energetico o all'uso di combustibili a basso contenuto o esenti da zolfo, come il gas naturale.

Questa imposta si presta, data la grande libertà delle Comunità autonome, ad avere per obiettivo o una funzione ambientale o redistributiva a seconda delle esigenze del territorio.

Non si può neanche trascurare l'impegno delle "Autonomias" nei confronti dei rifiuti, con la previsione di una serie di tributi.

La Castiglia-La Mancha²⁶⁷ e l'Andalusia²⁶⁸ ad esempio hanno introdotto una tassazione sui rifiuti radioattivi o pericolosi.

Madrid, la Catalogna e Murcia prevedono una tassa sul deposito dei rifiuti municipali in discariche pubbliche e private, che non pone problemi di doppia imposizione nei confronti della tassa sulla raccolta dei rifiuti, in quanto quello che è colpito non è la raccolta, bensì il deposito dei rifiuti e la loro gestione.

Particolare è l'ipotesi della Catalogna che prevede una tassa pagata dai municipi che si occupano della raccolta, differenziando a seconda se prevedono o no la raccolta differenziata.

Lo scopo è quello di penalizzare i municipi che non adottano politiche di riciclaggio e raccolta differenziata cercando di spingerli a cambiare il loro comportamento.

Le "Autonomias" sottopongono a tassazione anche l'acqua, in particolare hanno istituito un'imposta sugli scarichi nelle acque litorali in

²⁶⁷ Cfr sul punto, Legge del Parlamento di Castiglia –La Mancha 16 /2005, del 29 dicembre.

²⁶⁸ Cfr. sul punto Legge del Parlamento di Andalusia 18/2003, del 29 dicembre

Andalusia,Isole Canarie.

Esse hanno anche previsto dei canoni sulla bonifica delle acque, in particolare l'acqua depurata impiegata ad uso domestico,in Aragona, Isole Baleari ecc.

Si considera con questi tributi il conferimento dell'acqua nei sistemi di raccolta,esentando però ad esempio l'uso agricolo ecc.

Altre Autonomie hanno previsto imposte su impianti considerati pericolosi per l'ambiente come ad esempio la tassa sugli impianti per la produzione termonucleare dell'energia elettrica in Castiglia –La Mancha (2000-2005).

In realtà la giurisprudenza costituzionale ha posto dei limiti alla creazione di tali tributi ambientali, i quali infatti non devono sovrapporsi a quelli statali né devono

ostacolare la libera circolazione, né usare come presupposto né come base imponibile la proprietà immobiliare spettante agli enti locali(municipi e province); devono indirizzare una parte del gettito a fini ambientali e ridurre l'imposta se è ridotto il danno ambientale.

Ci si chiede se tutte le differenze sul territorio spagnolo nelle tassazioni ambientali autonome siano compatibili con il principio di uguaglianza.

Ora si deve fare una panoramica della situazione francese.

La Francia prevede nella Costituzione la tutela ambientale ed è il secondo Paese dopo la Svezia ad aver creato una raccolta di leggi sulla tutela ambientale.

Solo negli anni novanta sono state introdotte dalla Francia delle riforme fiscali ambientali; in particolare nel 1999 è stata introdotta la TGAP(Taxe générale sur les activités polluantes), che modifica in tasse i tributi esistenti sui rifiuti, la benzina, gli oli grassi e gli inquinamenti sonori,gestiti dall'Agenzia per l'ambiente e il controllo dell'energia(ADEME).

Tale tributo oggi è versato al Ministero delle finanze che ne dà una parte all'ADEME.

In realtà già nel 1964 si introdusse un canone per l'utilizzo dell'acqua.

Esso corrisponde ad una somma richiesta a copertura delle spese per un servizio reso dall'ente pubblico a richiesta.

La gestione è affidata a sei Agenzie dell'acqua²⁶⁹, che raccolgono e distribuiscono le imposte pagate dai soggetti inquinanti in proporzione a quantità e qualità dei rifiuti versati in acqua.

La legge del 2006 ha garantito un vero diritto all'acqua potabile di ogni persona a condizioni economiche accettabili.

Infatti esiste un canone anche sul prelevamento dell'acqua che varia a seconda se la si usa per uso industriale o domestico.²⁷⁰

L'introito di questi canoni²⁷¹ viene redistribuito alle Agenzie dell'acqua sotto forma di prestiti o sovvenzioni e utilizzato per migliorare la qualità dell'acqua e la protezione dell'ambiente.

Purtroppo chi paga maggiormente questo servizio sono le famiglie, in piccola parte gli industriali e quasi per niente gli agricoltori che pure ne consumano la maggior parte .

I tributi ambientali concernenti i rifiuti (la tassa sullo stoccaggio di rifiuti domestici, sull'eliminazione dei rifiuti pericolosi, tassa sugli olii di base), tassa sull'inquinamento atmosferico e per l'inquinamento acustico aeroportuale sono stati abrogati e ripristinati sotto il nome di tassa

²⁶⁹ Esse corrispondono a sei bacini idrografici in cui è suddiviso l'intero bacino francese

²⁷⁰ Tali canoni si applicano sia alle acque superficiali, sia sotterranee e a quelle dei mari territoriali.

²⁷¹ Esistono ben 7 tipi di canoni , ma quello per il deterioramento e quello per l'uso dell'acqua potabile sono i più importanti.

generale sulle attività inquinanti (TGAP), che è devoluta allo Stato.

Essa è stata estesa anche ai prodotti antiparassitari, detersivi ecc.

Essa può essere vista come un'applicazione del principio "chi inquina paga".

Recentemente sono state introdotte una tassa sulla stampa pubblicitaria e sui distributori di carburanti.

Molto importante è la tassa sui prodotti petroliferi, che garantisce un enorme gettito, anche se in realtà è stata istituita più per finalità di gettito che ambientali.

Essa è un'accisa sul consumo di prodotti derivanti dal petrolio ed è proporzionale alla quantità di piombo contenuta nel prodotto consumato.

Le imposte francesi sono stabilite con legge del Parlamento, ma alcune sono gestite dallo Stato, altre invece sono di esclusiva gestione locale, anche se la loro competenza è loro attribuita grazie ad una legge statale che ne determina l'ambito.

La Taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS), invece è una tassa a competenza esclusiva locale.

Infatti i dipartimenti possono determinare l'ammontare delle imposte, l'oggetto e le modalità di riscossione.

Con tale gettito si contribuisce alle spese che il Dipartimento affronta per il mantenimento degli spazi naturali, boschivi o non, ecc.

Per quanto riguarda infine la Germania nel 1999 si è attuata una riforma fiscale generale, che ha dato spazio anche a quella ambientale.

Nel 1999 è stata effettuata una riforma fiscale ambientale, incentrandosi sulla riduzione delle emissioni di CO₂.²⁷²

²⁷²Cfr. sul punto R. Perrone Capano, *l'imposizione e l'ambiente in Trattato di Diritto Tributario* diretto da A. Amatucci, 2001, pp. 199 ss

In particolare la Germania prevede una tassa sull'energia, finalizzata alla riduzione del 25% delle emissioni di CO₂.

Contemporaneamente all'aumento della tassa sull'energia si è attuata una riduzione del carico fiscale sui lavoratori.²⁷³

La Germania ha preso in considerazione il volume di acqua scaricata e le caratteristiche qualitative degli scarichi.

5. SEGUE: ALCUNE FATTISPECIE INTERNAZIONALI.

Non solo i Paesi europei, ma molti sono gli Stati che si sono preoccupati della tutela ambientale dando spazio soprattutto alla fiscalità ambientale come strumento che permette una correzione periodica, che considera le esigenze ambientali in evoluzione continua, permettendo di scegliere tra agevolazioni e sanzioni fiscali.

Si può esaminare, ad esempio, la legislazione impositiva americana sulla materia ambientale.

In America si crede infatti che come tassando di più il lavoro, questo diminuirà così anche avverrà per l'inquinamento.

Si ritiene inoltre che tassando maggiormente l'inquinamento si può ridurre l'imposizione sul lavoro e sul risparmio.

In particolare ad esempio la California ha introdotto una fuel tax sul carburante, accanto a quella sulla registrazione dei veicoli e sulla proprietà e con questi gettiti si permette di garantire la manutenzione delle autostrade senza necessità di altri tributi.

²⁷³ Cfr. sul punto M. Bergo, L'imposta ambientale in Francia, in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p. 266 ss.

Alcuni si oppongono alla tassazione ambientale adducendo come motivazione che si tratta di scegliere tra efficienza economica e lavoro da un lato e tutela dell'ambiente dall'altro.

In realtà si hanno esempi come quello della Banca of America –San Francisco Bay area che è riuscita a ridurre il costo dello smaltimento dei rifiuti di ben 500 mila dollari l'anno semplicemente gestendone il trasporto su base mensile.

Trasformando gli impianti di illuminazione in senso più moderno, la Contea di San Diego, ha ricavato un notevole risparmio di spesa.

Molti sono i tributi sul petrolio e i suoi derivati in parecchi Stati dell'America

che riescono a finanziare programmi di reintegrazione ambientale.²⁷⁴

Ad esempio in particolare la California, con l' Uniform Oil Spill Response Fee e con l'Oil Spill Prevention and Administration Fee finanzia un fondo destinato in base al primo, per la copertura delle spese dell'inquinamento prodotto e con il secondo a iniziative per la prevenzione dell'inquinamento petrolifero.

Esiste una tassazione agevolata per chi per almeno dieci anni conserva la destinazione agricola o boschiva o di foresta o area naturale e questi terreni non sono sottoposti a imposte dovute ad incrementi di valore.²⁷⁵

Tuttavia non bastano solo tali tipi di prelievi e altri ancora previsti a realizzare la necessità di tutela ambientale, la quale richiede anche una serie di incentivi, molti dei quali l'America ha adottato.

Si può ricordare ad esempio il CHP Investment Tax Credit / Grant. L'Emergency Economic Stabilization Act entrato in vigore nel 2008, che

274 Cfr. sul punto A. Greco, La leva fiscale a servizio delle environmental policy, in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p. 212 ss.

275

Tale tassa viene denominata "Current Use Tax".

attribuisce fino al 2016 un CHP a favore di quelle persone e di quelle imprese che riducono il consumo energetico entro limiti prestabiliti.

Per quanto riguarda le agevolazioni in ambito di imposte per la tutela del territorio, nel New Jersey è stato previsto un'esenzione decennale dal pagamento della tassa sulla proprietà per coloro che riqualificano ecologicamente dei terreni inquinati da apparati industriali o depressi.

Nel South Dakota vengono esentati dal pagamento delle tasse sulla proprietà coloro che adoperano sistemi di energia rinnovabile installati sulle proprietà

industriali, commerciali, residenziali ²⁷⁶

Sempre in America sono previsti anche incentivi sotto forma di TAX Credit per le società che costruiscono o rinnovano apparecchiature che utilizzano energie rinnovabili, i quali sono anche commerciabili.

Estremamente particolare è il caso delle Maldive .

Infatti possiamo riportare alcune parti di un articolo del "Corriere della sera", nel quale si affronta il problema del rischio della scomparsa di queste isole, che a causa dell'effetto serra e dell'innalzamento conseguente degli oceani, strette da due masse d'acqua rischiano di essere sommerse dalle acque dell'oceano.

Proprio per evitare questo pericolo le Maldive hanno pensato di introdurre una tassa che pagherà ogni turista di 3 euro al giorno .

"Pochi euro in più al giorno, in cambio della sopravvivenza. Minacciate dal riscaldamento climatico e dall'innalzamento dei mari, le isole coralline delle Maldive, a rischio scomparsa, scommettono sulle tasche (e la sensibilità) delle loro migliaia di turisti. Il presidente Mohammed Nasheed ha annunciato lunedì di essere sul punto di «introdurre una "tassa verde"» per i visitatori, da destinare alle spese per la salvaguardia

²⁷⁶ Cfr. sul punto A. Greco, La leva fiscale a servizio delle environmental policy, in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p.228ss.

dell' ecosistema. Tre euro, oltre al prezzo della vacanza, il contributo da chiedere a ciascun turista per ogni giorno sull' arcipelago. Oltre 6 milioni di euro l' anno, se si considera che i 1.192 isolotti ospitano, da gennaio a dicembre, circa 700 mila turisti che si fermano in media tre giorni. Se il parlamento darà il via libera - promette il governo - il denaro sarà investito nel grandioso piano ecologico varato pochi mesi fa da Nasheed. Lanciare sugli atolli una «rivoluzione verde», è stata infatti una delle prime mosse del nuovo presidente, democratico, eletto lo scorso autunno dopo i trent' anni al potere del leader-padrone Maumoon Abdul Gayoom. Oltre 150 turbine a vento, mezzo chilometro quadrato di pannelli solari sui tetti e un' innovativa centrale alimentata da gusci di noci di cocco, sono alcuni punti del progetto per rendere le Maldive il primo Paese al mondo a impatto zero.”²⁷⁷

Si deve menzionare il caso del Giappone. Il governo giapponese, infatti ha proposto all'Onu, in vista della conferenza dell'Organizzazione marittima internazionale (Imo), una tassa sulle petroliere mirata alla riduzione delle emissioni di CO₂: 30 dollari per tonnellata di carburante utilizzato dalle petroliere e dalle navi porta container. Essa ridurrebbe le emissioni di anidride carbonica prodotte dalle navi in alto mare del 15 per cento entro il 2020. Il progetto prevede anche che le entrate siano gestite da un fondo internazionale per aiutare i paesi in via di sviluppo a combattere il riscaldamento globale e per creare eco-navi basate sull'energia rinnovabile.

Il Ministro dell'ambiente Ozawa ha detto di sperare che i piani per un Emissions trading system (Ets) obbligatorio resteranno in campo nonostante il ritardo nell'approvazione della legge. Infatti l'Ets

²⁷⁷ Cfr sul punto il Corriere della Sera, A. Rastelli, Ambiente L' iniziativa del presidente Nasheed

Una tassa ecologica per salvare le Maldive dall' oceano che sale, 10 settembre 2009, p.19

giapponese dovrebbe essere elaborato con un'altra legge entro un anno dall'approvazione della legge sul clima, la data prevista era quella del 2011 per poter avviare un carbon market obbligatorio nel 2012 o nel 2013 che dovrebbe sostituire l'attuale mercato nazionale volontario del carbonio che si basa sugli obiettivi delle imprese.

Il Giappone si era impegnato a ridurre entro il 2020 del 25% le sue emissioni rispetto ai livelli del 1990.

Il ministro dell'ambiente Sakihito Ozawa aveva intenzione di ripresentare il disegno di legge al Parlamento dopo le elezioni della Camera alta.²⁷⁸

Si deve accennare anche ad una problematica sorta in Cina, in particolare a Pechino. “ La Cina per risolvere il problema ambientale della distruzione delle foreste ha annunciato la decisione tramite il Ministro delle finanze, di introdurre una tassa sui chopsticks, cioè i bastoncini usa e getta, usati sulle tavole cinesi. Offrire le bacchette "usa e getta" nei ristoranti provoca uno spreco di legno che - sulla scala di un paese con un miliardo e 300 milioni di abitanti - contribuisce alla deforestazione. Ogni anno la Cina produce 45 miliardi di paia di bastoncini di legno, di cui 6 miliardi di paia vengono esportati per rifornire i ristoranti cinesi nel mondo intero. Ogni volta che il cliente butta via un paio di bacchette usate, senza saperlo alimenta una strage di pioppi, betulle e bambù.

Secondo le stime del governo cinese la produzione di chopsticks usa e getta è responsabile della distruzione di due milioni di metri cubi di legno ogni anno. Del resto da tempo le organizzazioni ambientaliste cinesi

²⁷⁸ Cfr sul punto Testata giornalistica iscritta al numero 1/06 al registro stampa del Tribunale di Livorno con provvedimento del Presidente del Tribunale del 3/1/2006 Il Giappone vuole approvare la legge sul clima prima di Cancun (elezioni permettendo).

hanno denunciato lo spreco dei bastoncini e alcune scolaresche hanno scritto al primo ministro Wen Jiabao per chiedergli di intervenire. Tale decisione è legata alla "svolta verde" dell'ultimo Congresso: a Pechino il premier Wen di fronte all'Assemblea legislativa ha promesso uno sviluppo sostenibile e ha annunciato misure più severe contro l'inquinamento. Purtroppo ci si chiede nell'ipotesi in cui tale misura abbia successo degli ulteriori inconvenienti che questa possa causare. Gli esperti sanitari ricordano che fu lo stesso governo a incoraggiare la diffusione delle bacchette usa e getta per motivi di igiene, soprattutto dopo l'epidemia della Sars del 2003. L'alternativa infatti sono i bastoncini di metallo che vanno lavati dopo l'uso. Ma in Cina la stragrande maggioranza dei ristoranti, dei bar, delle mense aziendali o scolastiche non hanno lavastoviglie ad alta temperatura che uccidono i germi; l'acqua corrente è spesso inquinata e non potabile. I bastoncini riciclati possono trasformarsi in micidiali strumenti di contagio di ogni sorta di malattie.²⁷⁹

La gente si preoccupa di sapere se la tassa del 5% finirà per gravare sui ristoratori oppure sarà scaricata sui consumatori sotto forma di aumenti dei prezzi; pochi pensano che scompariranno i chopsticks usa e getta. Anche dal punto di vista ambientale la misura avrebbe un impatto marginale. La causa di gran lunga più importante della deforestazione massiccia è il boom edilizio: dal bambù usato nelle impalcature per le costruzioni dei grattacieli, fino al legno per l'industria dei mobili, a causare più danni, probabilmente è l'industrializzazione e la urbanizzazione cinese che ogni anno attira 20 milioni di immigrati dalle campagne nelle città. Dopo avere già devastato una parte del proprio

²⁷⁹ .Cfr. sul punto F. Rampini, La Cina vuole salvare le foreste, una tassa sulle bacchette usa e getta .La misura legata alla 'svolta verde' dell'ultimo Congresso, Per produrre i bastoncini utilizzati come posate distrutti ogni anno due milioni di metri cubi di legno, La Repubblica, martedì 02 maggio 2006 18:20

patrimonio boschivo, oggi la Cina esporta i suoi problemi nel resto dell'Asia: per soddisfare il bisogno di legname dell'industria cinese ogni anno in Indonesia si distruggono foreste pari all'intera superficie della Svizzera; la Birmania sta cedendo in appalto una parte dei suoi boschi.

La tassa sui bastoncini da tavola non è l'unica misura "verde" annunciata. Il governo ha deciso anche di introdurre delle accise sulla nafta, i solventi e gli oli lubrificanti, e un'imposta di 0,1 yuan (un centesimo di euro) al litro sul cherosene usato dagli aerei.²⁸⁰

Ha aumentato dall'8% al 20% l'Iva sulle automobili di grossa cilindrata, sopra i due litri, riducendo invece dal 5% al 3% quella sulle utilitarie

Nonostante queste misure, la politica fiscale rimane tutt'altro che dissuasiva verso gli sprechi di energia. Il prezzo della benzina è deciso amministrativamente ed è molto più basso che in Europa.

Il governo cinese finora ha esitato ad alzare il costo del carburante per timore di rilanciare l'inflazione e soprattutto di scontentare la middle class urbana. Perfino l'annuncio dell'accisa sul cherosene per gli aerei è stato accompagnato dalla precisazione che per ora il governo ne preleverà solo un terzo. Non si vuole penalizzare il trasporto aereo, un altro consumo in piena espansione da quando i cinesi hanno conquistato il diritto di viaggiare. Inoltre è stato previsto un accordo con il presidente russo Putin, di fornitura di 80 miliardi di metri cubi di gas russo, e che Mosca privilegi la Cina contro il Giappone nella costruzione del nuovo oleodotto dalla Siberia.”²⁸¹

²⁸⁰ La Cina infatti, è già oggi il terzo mercato automobilistico mondiale dopo gli Stati Uniti e il Giappone.

²⁸¹ Cfr. sul punto F. RAMPINI, La Cina vuole salvare le foreste, una tassa sulle bacchette usa e getta

La misura legata alla 'svolta verde' dell'ultimo Congresso, Per produrre i bastoncini utilizzati come posate distrutti ogni anno due milioni di metri cubi di legno, La Repubblica, martedì 02 maggio 2006 18:20

Per passare al continente Africano, ci si può soffermare sull'Algeria ,che, a partire soprattutto dal 2002 , ha dato un forte rilievo all'impiego dello strumento fiscale ambientale per poter ricondurre la spesa ecologica ai consumatori di servizi e consumatori di risorse rare, a chi inquina.

Molte sono le tasse che vengono adottate, in conformità al principio “chi inquina paga”.²⁸²

Si può ricordare ad esempio la tassa sulle attività inquinanti e pericolose per l'ambiente, la tassa complementare sull'inquinamento atmosferico di origine industriale, tassa sulla raccolta di rifiuti,tassa sui carburanti,tassa sui pneumatici e così via.

Anche se successivamente si è più consolidata come politica ambientale, esempi di fiscalità ambientale in Algeria potevano riscontrarsi anche negli anni novanta.

Fino al 1992 le politiche ambientali erano coperte dalla spesa pubblica,ma con la legge finanziaria del 1992 si istituiva una tassa annuale sulle attività inquinanti e pericolose per l'ambiente.

Tuttavia la tassa non era conforme al principio “chi inquina paga”, in quanto teneva conto della natura dell'attività e non del volume di inquinamento prodotto. Erano anche previste delle penali per chi si rifiutava di dare le informazioni utili per determinare il tipo di impianto, sia per chi non pagava nei termini.

Tuttavia visto che erano i servizi di ispezione dell'ambiente delle wilaya²⁸³ a censire gli impianti, si possono capire i limiti della riscossione

²⁸² Cfr sul punto Rapport national sur les objectifs du Millènaire pour le développement ,Algérie, Edité par le Gouvernement Algèrien, Juillet 2005,p.73.

²⁸³ La “wilaya” si potrebbe equiparare alla nostra regione, ma il termine non è traducibile . Nell'antichità esso era l'atto con cui il califfo poteva delegare i propri poteri per materia o per territorio e sulla sua base trovarono legittimazione gli emirati e i sultanati che avevano l'effettivo potere, mentre il califfato aveva solo un' autorità formale, in quanto simbolo di unità politica e religiosa dei mussulmani. Cfr. sul punto

della tassa e della sua limitata efficacia.

Tale tassa è stata modificata dalla finanziaria per il 2000. Le modifiche riguardavano l'aumento delle tariffe.

Con la finanziaria del 1996 furono introdotte delle disposizioni per la protezione delle risorse idriche sia da un punto di vista quantitativo sia qualitativo.

Si prevedeva un canone variabile sugli utilizzatori della rete idrica a seconda del consumo e della zona e per proteggere la qualità dell'acqua era fissato un canone variabile sulla base dell'utilizzo dell'acqua da parte di persone giuridiche e fisiche, pubbliche o private.

Entrambi confluivano nel fondo "Fonds national de l'eau potable".

La tutela dell'ambiente era considerato un valido strumento per ridurre la povertà e per garantire la solidarietà, in quanto volta a proteggere la salute, garantendo ad esempio l'accesso all'acqua potabile e migliorando la produzione del reddito grazie alla maggiore produttività delle terre agricole e dei terreni da pascolo.²⁸⁴

Con la finanziaria del 2002 le politiche fiscali ambientali acquisiscono un approccio più integrato grazie all'impiego del gettito non più solo diretto a fondi speciali ma anche ad esempio alla raccolta dei rifiuti.

Tra le novità della finanziaria del 2002 si può ricordare l'introduzione di una tassa sui carburanti per ogni litro di benzina super e normale con piombo. La difficoltà maggiore nel voler con questo spingere ad acquistare la benzina verde risiedeva nel numero esiguo di distributori di tale benzina.

Con la finanziaria del 2004 fu introdotta una tassa sui sacchetti di

M. Piratti, Il diritto dell'ambiente in Algeria, in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010, p. 342 ss

²⁸⁴ Infatti proprio in questa prospettiva per le wilaya del sud più povere era previsto il canone minore del 2%.

plastica, che incide sulla produzione e importazione non sull'uso dei sacchetti di plastica, anche se il maggior costo graverà sul prezzo del consumatore che in realtà, di solito non paga i sacchetti.

Con la finanziaria del 2006 si prevedono due tasse ambientali : una sui pneumatici nuovi o importati o prodotti localmente e un'altra sugli oli, lubrificanti, o locali o importati il cui uso genera oli usati. Molte sono le modifiche introdotte anche dalla finanziaria del 2008.

Soprattutto si aumentano le risorse fiscali a favore della finanza comunale e scompaiono quasi quelle destinate allo Stato.

Quello che si cerca di fare è di dare un maggiore ruolo nella politica fiscale ambientale ai comuni.

Ovviamente si sono menzionati sono alcuni esempi di alcuni Paesi, tuttavia è chiaro da questa trattazione come il problema ambientale sia un problema condiviso da tutti i Paesi del mondo.

CONCLUSIONE

Nel corso di questo lavoro si è preso in considerazione il lungo evolversi della tutela dell'ambiente, passando dai primordi della sua concezione, in cui non aveva una collocazione giuridica, fino ad arrivare al suo affermarsi come diritto, tale da avere un fondamento nella Costituzione . Analizzando le varie polemiche, i vari dibattiti e il lungo cammino, spesso caratterizzato da ostacoli che i vari Paesi del mondo hanno affrontato pur di cercare di realizzare una politica fiscale che permetta di rimediare agli effetti del crescere del progresso e della popolazione, dello sfruttamento irrazionale delle risorse naturali ,con conseguente ricaduta dannosa sul territorio, si è cercato di far comprendere e spingere alla riflessione sull'enorme importanza che la tutela dell'ambiente riveste nella nostra società.

Per molto tempo l'ambiente non è stato protetto, ma da quando l'uomo si è reso conto della situazione di autodistruzione in cui si trova, ha cercato di porvi rimedio, fondando la tutela ambientale ora nel diritto alla salute (art 32 della Cost.) ora nella tutela del paesaggio e così via.

Col tempo la situazione è cambiata e l'ambiente ha trovato pieno riconoscimento anche a livello internazionale ed europeo. La tematica ambientale è una problematica che non può esaurirsi a livello locale ed infatti si è esaminato anche l'interesse e gli svariati interventi, internazionali ed europei che si sono susseguiti nel tempo.

Si sono analizzate varie Conferenze internazionali come la Conferenza organizzata dall'ONU a Stoccolma, con cui finalmente, si afferma il diritto dell'uomo ad un ambiente che gli dia dignità e benessere e, si impegnano gli Stati a collaborare per migliorarlo.

A questa seguirono molte altre Conferenze ,come quella di Rio del 1992

e il Protocollo di Kyoto .Con quest'ultimo, ad esempio, si mirava alla riduzione dei gas serra .

Si sono ancora ricordate anche la Conferenza di Johannesburg e infine nel 2009 la Conferenza della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici.

Come si è voluto dimostrare con tali riferimenti sempre più Paesi hanno aderito e contribuito all'affermazione di una Politica ambientale. Certo è ,che c'è stato a livello internazionale una forte spinta e contributo alla creazione e sviluppo del diritto ambientale, però soprattutto,anche a livello europeo varie sono state le iniziative degne di rilievo a tal fine.

Tuttavia,come si è posto in evidenza, originariamente, i Trattati istitutivi non si occupavano direttamente della materia ambientale ma si faceva riferimento agli onnicomprensivi art (ex art 94)114 del TFUE e (ex art.308)352TFUE.

Negli anni '70 le Istituzioni europee cercarono di coordinare i programmi nazionali, in quanto trasferendo la materia a livello europeo, si cercava di evitare che leggi diverse di vari Stati incidessero negativamente sulla concorrenza e in genere sulle libertà fondamentali.

Si è mostrato come dopo la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente del 1972, la Comunità europea si rese conto della necessità di dar vita ad una politica europea dell'ambiente e che dal 1973 furono adottati sei programmi d'azione incentrati sulla tutela ambientale,di cui si sono riportati gli aspetti caratterizzanti.

Da tali interventi si comprende che gli Stati hanno avvertito l'esigenza di approcciarsi alla materia, ma si capisce l'enorme difficoltà d' intesa nel prendere decisioni comuni, anche per la molteplicità di interessi coinvolti.

Si è evidenziato a tal fine, l'importanza del ruolo delle Istituzioni europee nell'affermazione della politica ambientale, attraverso le varie

fasi e i vari trattati e programmi d'azione, che si sono susseguiti nel tempo attraverso i quali via, via, si è attribuito sempre maggiore importanza all'ambiente e all'individuazione degli strumenti più adeguati per garantirne la tutela.

Tra i vari interventi da menzionare, si può ricordare, ad esempio, la Comunicazione "imposte, tasse e tributi ambientali nel Mercato Unico", che ribadisce la competenza esclusiva degli Stati nell'introduzione di tributi ecologici e definisce il prelievo ecologico come quello la cui base imponibile comporti effetti negativi sull'ambiente.

Si è accennato al fatto che, per molto tempo però, in ambito internazionale la tassazione ambientale fu concepita come qualsiasi entrata pubblica che l'inquinatore pagasse per prevenire o ridurre l'inquinamento, indipendentemente dalle distinzioni applicative nei vari Stati.

Si è cercato di porre in luce l'importanza del ruolo dei principi elaborati in ambito europeo che forniscono delle linee guida all'azione degli Stati nella loro politica ambientale, idonei a rimediare ad un legislazione alluvionale, confusa e poco chiara in materia.

Si sono cercate di riportare le caratteristiche del diritto ambientale, come un diritto per principi, auspicando la presa di consapevolezza di una necessità di riformare la legislazione ambientale, per garantire maggiore chiarezza, semplificazione dei procedimenti autorizzatori per le imprese.

Ci si è soffermati sul ruolo dei principi in tale materia e in particolare del "chi inquina paga", su cui ci si è basati per dare un fondamento all'uso di strumenti fiscali, non trascurando un accenno ai sistemi di "command and control", pur mostrandone i limiti.

Si è posto in evidenza l'importanza che ha rivestito nell'affermazione di una politica ambientale italiana l'istituzione del Ministero dell'ambiente e le difficoltà della ripartizione di competenze tra lo Stato e le Regioni, in

questa materia.

Si è data molta importanza ,dopo aver esaminato i vari tentativi di ancorare alla Costituzione la tutela dell'ambiente, alla riforma del 2001 che ha introdotto l'ambiente nella Costituzione.

Dopo aver indagato sugli strumenti più idonei o più utili allo scopo della salvaguardia dell'ambiente, si è dato soprattutto molto spazio allo strumento fiscale in quanto strumento più efficiente ad adeguarsi alle esigenze di tutela del settore, in quanto in grado di incidere sul comportamento dei consociati, spingendoli verso azioni ecocompatibili . Si è evidenziato come con esso si può modificare l'operato dei produttori e dei consumatori, si possono incentivare politiche ecocompatibili, incoraggiare innovazioni tecnologiche e l'impiego di forme di energia rinnovabili.

Si sono ricordati i tentativi degli economisti di coordinare l'economia e la politica fiscale, ritenendo che lo strumento fiscale sia quello più adeguato per internalizzare i costi dell'inquinamento e per spingere a comportamenti meno inquinanti, riportando anche un excursus storico sui primi tentativi di tasse ambientali a partire da Pigou.

Di fronte ad uno sfruttamento eccessivo di una risorsa ambientale, infatti, lo Stato può intervenire con la tassazione, facendo aumentare il prezzo d'uso della risorsa stessa, inducendo a un consumo più rispettoso dell'ambiente e spingendo a produzioni più eco-compatibili.

Si è riferito che le tasse ambientali vengono considerate come “strumenti economici” a cui lo Stato ricorre per proteggere il livello socialmente ottimale o accettabile di inquinamento.

Tali forme di intervento sono richieste dall'incapacità dei mercati di prendere in considerazione le esternalità, intese come l'insieme dei benefici e danni ricadenti su terzi da attività poste in essere dagli attori economici e di attribuire un costo al livello socialmente ottimale o

accettabile di inquinamento .

Si è mostrato come lo strumento della fiscalità ecologica venga adoperato proprio a tal fine e dall'analisi svolta si evince una sua identificazione con quel complesso di tributi il cui presupposto si sostanzia in eventi o comportamenti a rilevanza ambientale e che hanno come scopo od effetto il miglioramento della qualità ambientale.

Vengono così ricompresi un insieme di misure molto diverse tra loro, come esenzioni , detrazioni , agevolazioni , tasse e tariffe, misure impositive di tipo diretto o indiretto, realizzate per coprire i costi di servizi ambientali o per finanziare la spesa pubblica nel campo ambientale, per modificare il comportamento dei contribuenti attraverso un effetto incentivante, o addirittura realizzate con il mero scopo principale di raccogliere dei proventi. Di questo genus più ampio fanno parte anche le imposte ambientali, cioè quei tributi la cui base imponibile è costituita da una unità fisica che ha un provato e specifico impatto negativo sull'ambiente.

Si è data importanza al fatto che i tributi possono conseguire altri fini (cd. extrafiscali) oltre a quelli propriamente di gettito, tra i quali può rientrare anche quello ambientale, facendo sì che con i tributi si cerchi di introdurre uno spiraglio di tutela all'ambiente.

In realtà però, come si è fatto notare, col tempo si iniziano ad affermare dei tributi che non hanno solo come fine, ma proprio come presupposto l'ambiente, cioè i tributi ambientali in senso stretto.

D'altro canto ci sono degli ostacoli nell'impiego dei tributi ambientali, basti pensare ai problemi di competitività delle imprese in un contesto di globalizzazione, difficoltà di funzionamento in contesti di corruzione diffusa o di dissesto economico e di livelli alti di inflazione, necessità di tempo per riorientare consumi e produzione, ruolo determinante dell'informazione e soprattutto devono essere adottati con equilibrio e in

un contesto più vasto e coordinato di politiche ambientali, specie in una situazione di crisi economica ,qual è quella attuale.

Si è dato rilievo alla difficoltà e allo stesso tempo alla necessità di conciliare tali tributi con il principio di capacità contributiva, auspicando l'elaborazione di una sua concezione evolutiva, più ampia in grado di tener conto delle rinnovate esigenze, data la difficoltà di rapportare una valutazione economica alla capacità inquinante.

Si è cercato di far capire i vantaggi che con i tributi ambientali è possibile conseguire, senza però far tralasciare gli inconvenienti che da essi derivano.

La politica fiscale d'altronde ha una stretta connessione con la politica economica, sociale e tutto questo comporta difficoltà nel suo impiego .

Infatti attraverso l'analisi svolta si è cercato di evidenziare queste difficoltà, che sono uno dei motivi, per cui si auspica una riforma fiscale, in grado di potenziare il rispetto di esigenze ambientali, riducendo il carico fiscale sulle classi più deboli. Spostando la leva fiscale dal lavoro all'ambiente si potrebbero raggiungere, una migliore redistribuzione della ricchezza e miglioramento dell'ecosistema, riuscendo così a realizzare quello che si è definito un "doppio dividendo".

Si è mostrato come la fiscalità ecologica potrebbe realizzarsi meglio con la riduzione dell'imposizione fiscale dei redditi e con l'aumento di quella sui consumi, per migliorare le condizioni dell'ambiente e incentivare il risparmio energetico, tenendo conto che le risorse tradizionali vanno esaurendosi e che si è cercato di progredire nel settore delle energie rinnovabili, attraverso agevolazioni, incentivi, obblighi di legge per gli imprenditori.

Si è posto l'accento sull'importanza delle agevolazioni, pur nella considerazione della difficoltà di una loro compatibilità con il divieto degli aiuti di Stato e dei tentativi fatti per porre rimedio a un loro

contrasto.

Certo passi avanti nella tutela dell'ecosistema sono stati fatti, ma molti devono ancora essere attuati. Si sono visti in questo settore vari sviluppi ed iniziative compiute soprattutto nel fotovoltaico, molti sono gli strumenti impiegati per incentivare la produzione di energia "verde", spesso con obblighi, divieti, spesso usando la logica del mercato per ridurre l'inquinamento.

A tal proposito si è menzionato l'esempio italiano e statunitense, (Bubble Policy") per la particolarità della loro iniziativa. Si è dato spazio nell'esposizione all'esame di alcuni tipi di autorizzazioni e certificati connotati da risvolti ecologici che rappresentano dei passi avanti nella tutela, compatibilmente con lo sviluppo economico (certificati verdi, bianchi, VAS, VIA; ecc).

Tuttavia sono necessari controlli maggiori, calcoli di opportunità per valutare e considerare l'effettiva portata e i vantaggi che si ottengono con gli strumenti adoperati a tal fine.

Alcune volte è successo, infatti, che determinati meccanismi agevolativi elaborati per realizzare determinati fini ecologici, usati per fini speculativi finiscono per dare effetti dannosi peggiori per l'ambiente (ad esempio l'impiego di biomasse per generare elettricità, che sebbene inizialmente abbia dato effetti positivi per l'ambiente, riducendo l'emissione di CO₂, tuttavia successivamente, a causa della scarsità dei legnami che si sono ricercati addirittura in altri continenti, l'emissione di CO₂ dovuta ai trasporti si è moltiplicata).

Dal percorso svolto emerge l'auspicio di una riforma tributaria che comunque rispetti il principio della capacità contributiva e dell'uguaglianza dei cittadini, nell'ottica di una maggiore tutela ambientale.

Nel corso del lavoro, esaminandone i risvolti costituzionali e le

caratteristiche fondamentali, ci si è resi conto dell'importanza del ruolo che le Regioni possono assumere .

Esse, in quanto più vicine ai cittadini, sono in grado di cogliere meglio le loro esigenze e di soddisfarle, tutelando nello stesso tempo le risorse del territorio e le possibilità di uno sviluppo ecocompatibile.

L'ambiente si colloca agevolmente fra le materie imponibili regionali e deve trovare applicazione sia, preferibilmente, attraverso tributi ambientali in senso stretto, sia attraverso tributi con mera funzione ambientale. Occorrerà verificare se e con quali modalità tale imposizione possa assumere una significativa rilevanza in termini di gettito. Infatti dopo i vari esempi riportati di iniziative in ambito di tassazione ambientale (ticket turistici ecc.) operata dagli enti territoriali, si può comprendere che le Regioni dovranno dare prova ed esprimere al massimo le loro potenzialità, mettendo in risalto i diversi contesti territoriali, storici e culturali.

D'altronde a livello locale si riesce a fornire un maggior controllo e più pregnante di quello che potrebbe garantirsi a livello statale che comunque deve sovrintendere per garantire i dettami costituzionali e fornire delle linee guida unitarie nell'azione degli enti locali, per non generare discriminazioni sociali.

Per provvedere agli interessi comuni opportuno potrebbe essere un accordo concreto tra le Regioni per affrontare insieme dei problemi.

In conclusione, bisogna riflettere che urge una riforma fiscale e, in particolare, considerando le esigenze impellenti, una fiscalità ambientale, che riesca veramente a dare risultati concreti e, se possibile, occorrono anche delle maggiori chiarificazioni a livello europeo. Dall'analisi delle varie ipotesi di tasse, tributi che possono incidere sulla concorrenza, sulle libertà fondamentali di circolazione, appare chiaro che è necessario che anche a livello europeo ci siano delle normative o

comunque una cornice di norme più chiara a cui potersi appellare, dei criteri più precisi a cui orientarsi, tali da essere accettati da tutti i Paesi a livello europeo, almeno.

E' auspicabile un'armonizzazione e un ravvicinamento maggiore in ambito fiscale e specialmente in ambito ambientale; occorre più coordinamento e trasparenza insomma, lasciando salvo il principio di sussidiarietà e lasciando autonomia e flessibilità a livello nazionale in armonia con la maggiore autonomia delle Regioni specialmente in questo campo in cui più facilmente esse possono comprendere le esigenze locali e le esigenze del territorio e poter controllare i cittadini, sempre nei limiti dei principi europei e degli obiettivi che l'UE si pone.

E' compito delle politiche interne decidere quale debba essere il giusto equilibrio, nel sistema fiscale, tra incentivi e disincentivi; a livello europeo la politica fiscale deve fornire segnali adeguati per facilitare tale bilanciamento. Le politiche dell'Unione Europea per la riduzione delle emissioni di gas serra sono aumentate. Si è puntato sulla creazione di un mercato delle quote al fine di stabilire un livello predeterminato di emissioni e offrire alle imprese uno strumento flessibile per il raggiungimento dei loro obiettivi, scegliendo se ridurre le loro emissioni o comprare i permessi da altri imprenditori.

L'utilizzo di strumenti di mercato per finalità ambientali è sicuramente un'operazione complessa, che necessita di realizzarsi attraverso un'azione coordinata su più fronti, che veda impegnati in primo luogo gli Stati, attraverso una politica centrale o locale.

Si è voluto concludere la trattazione con la disamina di alcune fattispecie concrete di tributi ambientali in Italia e in Europa e anche internazionali, proprio per mostrare l'impegno e gli eventuali vantaggi, ma anche gli inconvenienti di alcuni di quelli che sono stati gli interventi in materia, per fornire degli spunti per portare ad una maggiore consapevolezza e ad un maggiore impegno per migliorare le sorti del pianeta per noi e per le generazioni future.

BIBLIOGRAFIA

- V. A. Albamonte , Danni all'ambienta e responsabilità civile ,Padova, 1989.
- R. Alfano,La fiscalità nella Politica ambientale dell'Unione Europea,Napoli,2009
- R. Alfano,Le fonti comunitarie del diritto fiscale,in L. Di renzo e R. Perrone Capano ,Diritto della finanza pubblica europea ,Napoli,2008
- R. Alfano,L'applicazione di tributi ambientali nel nuovo contesto della finanza regionale,in Riv. TributImpresa,N 3-2005.
- A. Amatucci,L'ordinamento giuridico della finanza pubblica,Napoli,2007,
F.Amatucci,Le fundamenta costituzionali dell'imposta ambientale,Napoli,1993.
- D. Amirante ,Diritto ambientale italiano e comparato ,Jovene editore ,2003.
- D. Amirante ,Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato,Milano, 2000.
- L. Antonini,"l'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale"2010.
- art.4, c. 3, D.lgs. 152/2006
- art. 3 D. Lgs. 59/0
- art 70 della legge 38/1992 del 28 dicembre nella versione modificata dalla Legge 4/2008 del 23 dicembre.
- M. Bergo, L'imposta ambientale in Francia,in L. Antonini ,L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale,2010.
- M. Bresso ,"Per un'economia ecologica",Milano 1993
- C. Buratti, La tassazione ambientale a livello locale:le prospettive aperte dalla legge delega sul federalismo fiscale in L. Antonini ,L'imposizione

ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale ,Napoli,2010.

E. Capaccioli ,F .Dal Piazz,Ambiente (tutela del l'),in Noviss. dig. It.,appendiceI,Torino,1980,p.257 ss.; A.Predieri,Paesaggio,in Enc.dir.,1981

S. Capolupo,L'imposta di scopo in il fisco,2007,n 15,2111

G. Caputi,I paradossi della diffusione di un sistema di fiscalità ecologica ,in Riv. Della Scuola Superiore,in Economia e Finanze , 2004,n 8-9,.

B. Caravita ,Diritto dell'ambiente,Bologna,2005

A. Carinci ,La questione fiscale nella Costituzione europea ,tra occasioni mancate e prospettive per il contribuente,in Rass, trib.,2005.

Carraro, C., M. Galeotti, e M. Gallo, 1996, "Environmental Taxation and Unemployment: Some Evidence of the Double Dividend Hypotesis in Europe", Journal of Public Economics, vol. 62, pp. 142-181.

causa c-313/05 ,Maciej Brzezinski e Dyrrektor Izby Celnej Warzawie in Racc.,2007.

la causa C-279/93.II

la causa C-182/06.

la cusa C-173/05.

R. Cellerino, *Diritti di inquinamento: lo strumento e le sue applicazioni*.

Commissione ,Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato per la tutela ambientale,(2008 /c 82 /01),in GU n 82 C del 1aprile 2008,p. 1-33.

G. Chinè ,Fonti del diritto comunitario ,economia di mercato unico ,disciplina del contratto in AA.VV. (a cura di A. Tizzano).

S.Cipollina,Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale, in L. Antonini, " L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale , 2010.

G. Cocco, "La legislazione in tema d'ambiente è ad una svolta?.", Commissione delle Comunità Europee Comunicazione al Consiglio, "Eurotasse ecologiche, una strategia comunitaria per limitare le emissioni

di anidride carbonica e migliorare l'efficienza energetica”, Bruxelles 14 ottobre 1991 COM (91) 1744 fin. in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 1992, 199

Commissione ,Comunicazione .Imposte ,tasse e tributi ambientali nel Mercato Unico del 29 gennaio del 1997.

Commissione, Raccomandazione 3 marzo 1975 n. 436 in GUCE ,25 luglio 1975;

Il Corriere della Sera, A. Rastelli,Ambiente L' iniziativa del presidente Nasheed

Una tassa ecologica per salvare le Maldive dall' oceano che sale,10 settembre 2009,p.19

S. Crisafulli ,I rapporti tra tassazione ambientale e occupazione(il cd. Doppio Dividendo),in Riv. Dir. Trib. Int.,2004,n2-3,p.118,

I saggi di C. Desideri, ”Interessi ambientali.Costituzione e regioni “;

Delors,libro bianco su crescita,competitività e occupazione,Pubblicazioni Ufficiali

Comunità europee,1994,i

D. Lgs 4/2008.

L. Di Renzo e R. Perrone Capano ,Diritto della finanza Pubblica Europea,2008.

Il saggio di A.Di Stefano ,”affari e finanza”,8 marzo 1999.

la direttiva 88/77/CEE

A. Fedele , Appunti dalle lezioni di diritto tributario,Torino 2005

L. Ferlazzo Natoli-A.Buccisano,Il tributo ecologico: presupposto e limiti costituzionali;

D. Fernandez De Gatta Sanchez, La politica ambiental comunitaria en el Tratado de la Unión Europea en Revista de estudios Europeo,1993,n.6,p.8.;

F. Fichera Le agevolazioni fiscali,Padova ,1992

M. Fonderico, La riorganizzazione del Ministero dell'ambiente ,in

Giornale di diritto amministrativo, fasc.9/2000.

F. Fracchia, La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà, in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, Napoli, 2010,

Gallo-Marchetti, I presup. Della tassaz. Amb., in Rass. Trib., 1999, n.1.

F. Gallo, L'autonomia tributaria degli enti locali e l'imposta sui cespiti immobiliari, in Riv. Dir. Fin. 1982

E. Gerelli, Reputazione ambientale e competitività non di prezzo, in Riv. Dir. Fin. Sc. Fin., 2002, n. 4, p. 707

Gerelli, Ascesa e declino del business ambientale, Bologna

M.S. Giannini, "Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici", in "Riv. trim. dir. pubbl.", 1973

Goulder, L. H., 1995, "Environmental Taxation and the Double Dividend: a Reader's Guide", International Tax and Public Finance, vol. 2, n. 2, pp 157-183

S. Grassi, La tutela dell'ambiente dopo il nuovo titolo V pp.361; M. Cecchetti, Problemi e prospettive del sistema delle fonti del diritto dell'ambiente dopo la riforma costituzionale del titolo V pp.399, in Diritto e gestione dell'ambiente, fasc. 2/ 2002.

A. Greco, La leva fiscale a servizio delle environmental policy, in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale, 2010

G.U.C.E. C 139 del 13.6.1977;

G.U.C.E. C 46 del 17.2.1983

G.U.C.E. L 242 del 10.9. 2009

G.U.C.E. C 328 del 7.12. 1987

G.U.C.E. C 138 del 17.5.1993.

Guizzi, Manuale di diritto e politica dell'Unione europea, Napoli., 2003.

V. Guizzi, Manuale di diritto e politica dell'Unione europea, Napoli, ed.

scientifica, Napoli, 2003.

A. Kiss, *Droit International de l'environnement*, Paris, 1989,

L. Kramer, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*.

La Conferenza mondiale sui cambiamenti climatici dicembre 2009, Copenaghen (Danimarca)

La Dichiarazione della terza Conferenza internazionale sulla protezione del Mare del Nord del 1990

La direttiva 2001/77/CE sulle fonti rinnovabili del settore elettrico

P. Laroma Jezzi, *Principi tributari nazionali e controllo sopranazionale sugli aiuti fiscali*, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., 2004,

La Repubblica "16 gennaio 1999 .

A. E. La Scala, *I principi fondamentali in materia tributaria in seno alla Costituzione dell'Unione Europea*, Milano, 2005, p.328.

Legge del Parlamento di Galizia 12/1995, del 29 dicembre

Legge del Parlamento di Castiglia –La Mancha 16 /2005, del 29 dicembre. Legge del Parlamento di Andalusia 18/2003, del 29 dicembre

Alberto Majocchi, *La tassazione ambientale: il caso della mobilità*

M. Meli, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, cit., 14, che alla nota 24, riporta l'intervento di A. Hoppe, *Il diritto di rubare* in AA.VV. (a cura di G. Alpa – F. Pilitini – S. Rodotà – F. Romani), *Interpretazione giuridica ed analisi economica*, Milano, 1982, 622.. 10. Cfr. sul punto direttiva 2001/77/CE.

l'art 9 del d.lgs. n 79 /1999.

Migiarrà, *Lo sviluppo e la tutela dei beni ambientali, tra proprietà ed uso per la salvaguardia dei diritti delle presenti e future generazioni*, in Riv. Ambient., 2002.

Moschetti, voce capacità contributiva

G. Muraro, *La tutela dell'ambiente secondo gli economisti. Testimonianza di un pioniere*, in L. Antonini, *L'imposizione ambientale nel quadro del*

nuovo federalismo fiscale ,Napoli,2010.

Musu, I., “In favore delle tasse ambientali”, *Il Pensiero Economico Moderno*

Iperedizioni, Pisa. 1998, 1-2,

M. Pia Nastri ,Profili fiscali dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento interno,in L. Di renzo e R. Perrone Capano ,*Diritto della finanza pubblica europea* ,Napoli,2008.

Numero speciale della rivista “Diritto e gestione dell’ambiente”fasc.2/2002,” *La costituzionalizzazione dell’ambiente. L’ambiente nella riforma del titolo V della costituzione*

Oates, W. E., 1993, “Pollution Charges as a Source of Public Revenues”, Discussion Paper 92-05, Resources for the Future, Washington, DC.

Oates, W.E., 1995, “Green Taxes. Can We Protect the Environment and Improve the Tax System at the Same Time?”, *Southern Economic Journal*, pp. 915 - 922

OECD, *Economic instruments for environmental protection*,Paris, 1989.

“OECD, *The application of Economic instruments for environmental protection (summary and conclusions)*,Paris,

A. Ogus , *Regulation . Legal form and economic theory*. Oxford 1994,p.245

Parry, I.W.H., 1995,

E.Pastorino Garibbo, *La politica finanziaria*.,Firenze,2000,p. 332 ss.

E. Pastorino Garibbo,*La politica finanziaria* ,Palermo ,2000,p.261,relativo Al saggio di A.Di Stefano ,”affari e finanza”,8 marzo 1999.,p.261.

R. Perrone Capano,l’imposizione e l’ambiente in *Trattato di Diritto Tributario* diretto da A. Amatucci.,2001.

A. C. Pigou,*Economia del benessere* ,Torino 1968

L. Pineschi, *Tutela dell’ambiente e assistenza allo sviluppo dalla Conferenza di Stoccolma (1972),alla Conferenza di Rio(1992)*, in *Riv.*

Giur. Amb. ,1993.

M. Piratti,Il diritto dell'ambiente in Algeria,in L. Antonini, L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale,2010.

Pistone P. – Rozas Valdès J.A., Verso un sistema federale per l'Unione Europea ? in Fausto D. – Pica F. (a cura di) Esperienze di federalismo fiscale, collana Svimez, Bologna, 1999

M. Prieur ,Droit de l'environnement ,Paris 2001.

M. Prieur,Droit de l' environnement,Dalloz ,1984

F. Rampini, La Cina vuole salvare le foreste, una tassa sulle bacchette usa e getta.La misura legata alla 'svolta verde' dell' ultimo Congresso, Per produrre i bastoncini utilizzati come posate distrutti ogni anno due milioni di metri cubi di

legno, La Repubblica, martedì 02 maggio 2006 18:20

Rapport national sur les objectifs du Millènaire pour le développement ,Algérie , Editè par le Gouvernement Algèrien,Juillet 2005,p.73.

S. Ricci, L'imposizione relativa agli immobili di interesse culturale, in Il Fisco, 2001,n 25 ,8785.

D. M. Roodman, La ricchezza naturale delle nazioni. Come orientare il mercato a favore dell'ambiente, op. cit..

J: A. Rozas Valdès.,La tassazione ambientale in Spagna,in

E.Rosenthal,éPortogallo il Paese che cammina con l'energia pulita,Repubblica,11 agosto 2010.

G. Rossi ,Diritto amministrativo ,Milano ,2005.

G. Rossi,Diritto dell'ambiente ,Torino, 2008.

L. Savasta Fiore, "Economia Politica.2010.

A. E. La Scala,i principi fondamentali in materia tributaria in seno alla Costituzione dell'Unione Europea,Milano ,2005

P. Selicato,Imposizione fiscale e principio "chi inquina paga" in Rass. Trib.2005, n.4,p.1164,;

P. Selicato, La tassazione ambientale tra la ricerca di nuovi indici di ricchezza e la coerenza dei sistemi fiscali.

G. Tarantini, il principio “chi inquina paga” tra fonti comunitarie e competenze regionali in Riv. Giur. Amb., 1990

G. Tesauro, Diritto Comunitario, Padova 2008

U.N. Reports of International Arbitral Awards, III, 1941.

.C. Verrigni, La rilevanza del principio comunitario “chi inquina paga” nei tributi ambientali, p.1621;

A. Sandmo, Optimal Taxation in the Presence of Externalities, “Swedish Journal of Economics, vol. 77, n. 1, 1975.

F. Santolini, Ecologia, economia, diritto e sviluppo sostenibile: relazioni necessariamente complementari ma inevitabilmente ambigue.

L. Savasta Fiore, G. Paciariello, R. Collura, “Scienze delle finanze”, Torino, 2010.

L. Savasta Fiore, G. Paciariello, R. Collura, “Scienze delle finanze”, Torino, 2010,

.la sentenza 18 Ottobre 2007 causa c-173/05

Terkla, D., 1984, “The Efficiency Value of Effluent Tax Revenues”, Journal of Environmental Economics & Management, 11, pp. 107-123;

G. Tesauro, Diritto comunitario, 2008,

G. Tesauro, Aiuti di Stato e agevolazioni fiscali, Napoli, 2009,

Testata giornalistica iscritta al numero 1/06 al registro stampa del Tribunale di Livorno con provvedimento del Presidente del Tribunale del 3/1/2006 Il Giappone vuole approvare la legge sul clima prima di Cancun (elezioni permettendo)

Tosi, Princ. gentile . del sis. Trib. loc., in Riv. Dir. Trib., 1996, n. 1, p.13 ss.

Tosi, Trib. comun., in Dir. e Prat. Trib., 1999, n.5, p.465.

Tullock, G., 1967, “Excess Benefit”, Water Resources Research, 3, pp. 643-644;

E. Von WEISZÄCKER, J. Jessinghaus, Ecological Tax Reform, London, Zed, 1992.

C. Verrigni, La rilevanza del principio comunitario “chi inquina paga” nei tributi ambientali;

C. Verrigni, Le accise nel mercato unico europeo.

SITOGRAFIA

R. Alfano, Commissione Europea: proposta del presidente svedese di una tassa sulle emissioni di anidride carbonica in tutti gli Stati membri. Il principio comunitario «chi inquina, paga» e la sua possibile applicazione in campo tributario, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in [www. Innovazione diritto.unina.it](http://www.innovazione.diritto.unina.it).

R. Alfano, L'Emission Trading Scheme: applicazione del principio “chi inquina paga”, positività e negatività rispetto al prelievo ambientale, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in [www. Innovazione diritto.unina.it](http://www.innovazione.diritto.unina.it)

R. Alfano, Tributi ambientali regionali fra decentramento ex Titolo V Cost. e prospettiva comunitaria in Il Titolo V della Costituzione: profili finanziari e tributari, Quaderno di Innovazione e Diritto, 2006, Rivista on line dell'Università Federico II, in www.innovazionediritto.unina.it

D. Ardolino, L'intervento pubblico nel settore energetico: l'incentivazione della produzione da fonti energetiche rinnovabili, in Rivista Innovazione e diritto.

L. Del Federico, Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo, in Trib. Loc. e Reg., 2007, n 2, in versione on line [http://www. Periodicimaggioli.it](http://www.Periodicimaggioli.it).

Direzione Generale Bilancio e Finanze, Settore Tributi, <http://www.rete.toscana.it/fiscalita>, Istituto Regionale Programmazione, Economica Toscana, <http://www.irpet.it>

O. Esposito De Falco, L'armonizzazione fiscale e le tasse ecologiche, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in [www. Innovazione diritto.unina.it](http://www.innovazione.diritto.unina.it).

Cr. H.R. Grimaldi, Aiuti di Stato e Federalismo fiscale, in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II, in [www. Innovazione diritto.unina.it](http://www.innovazione.diritto.unina.it).

Innovazione

diritto.unina.it.

F. D. Piccolo, I meccanismi di incentivazione delle fonti rinnovabili: un percorso "sdrucchiolevole" per il legislatore nazionale , in Rivista on line della Facoltà di giurisprudenza dell'Università Federico II ,in [www. Innovazione diritto.unina.it](http://www.innovazione.diritto.unina.it).

G. Rossi ,La moltiplicazione dei diritti,relazione al convegno su “ Diritti della persona all'alba del terzo millennio”,Università La Sapienza,Roma 22 giugno 2007.,disponibile sul sito www.astrid-online.it

State Aid Register,n 542, ottobre 2009, in <http://www.aiutidistato.org>

H. M. Treasury, Tax and the Environment : Using Economic Instruments , November 2002 , in www.hm-treasury.gov.uk

A.Visconti ,La produzione di energia da fonti rinnovabili quale attività connessa a quelle agricole:possibilità concreta o occasione mancata, in Innovazione e diritto,rivista on line della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli,Federico II