

## Introduzione

Alla fine dell'anno 2022 il debito pubblico italiano era poco meno del 145% del Pil, un valore molto elevato rispetto a quello degli altri Paesi europei<sup>1</sup>. La dimensione del debito pubblico italiano implica che una quota molto importante delle entrate pubbliche, che per gran parte sono entrate fiscali, sia destinata a pagare gli interessi riducendo la possibilità di allentare la pressione fiscale. Per affrontare tale problema occorre valutare con attenzione costi e benefici di ogni azione con una visione di lungo periodo<sup>2</sup>.

L'erogazione di servizi ai cittadini e le funzioni che lo Stato moderno assolve implicano l'essenzialità della funzione fiscale e gli ineludibili oneri della spesa pubblica di cui l'interesse fiscale è conseguenza. Più rilevanti diventano i compiti che lo Stato svolge più si è obbligati a incrementare il volume delle entrate necessarie a finanziare l'erogazione dei suddetti servizi.

La gestione dei conti pubblici si complica a maggior ragione quando l'inflazione incide sulla crescita nominale delle basi imponibili che sostengono la dinamica delle entrate. Per riuscire a finanziare i diritti sociali è dunque necessario che nuove imposte assumano caratteristiche di stabilità e ordinarietà.

«La nozione di sistema tributario o impositivo richiama l'idea di una struttura di imposte stabili che sia duratura, organica, coerente e armonica e che svolgano la sua funzione primaria e fondamentale di finanziare le spese pubbliche riuscendo però contemporaneamente a realizzare una “giusta” ripartizione dei sacrifici economici necessari e una “giusta” redistribuzione della ricchezza disponibile. [...] Affinché i molteplici prelievi tributari a cui i cittadini vengono sottoposti siano socialmente accettabili, non è sufficiente la loro legittimazione sul piano di autorità, né basta evocare l'esigenza materiale di finanziare le spese pubbliche e quindi la necessità di sacrificio individuale»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. *Ufficio Parlamentare di bilancio*, Indicatori di finanza pubblica - triennio 2022-24.

<sup>2</sup> Durante un intervento, all'inaugurazione di un corso di alta formazione dell'Associazione Bancaria Italiana del 18 aprile 2023, il Direttore della Banca d'Italia, Luigi Federico Signorini ha sottolineato gli obiettivi della proposta avanzata lo scorso autunno dalla Commissione europea per la riforma della *governance* economica dell'Unione europea, concentrando la sua attenzione su due argomenti importanti: l'ambiente e la finanza pubblica.

<sup>3</sup> MONDINI, “*Corso di diritto della finanza*”, Cedam, 2021, pp. 186.

La Costituzione italiana evidenzia nella giustificazione *etica del tributo*<sup>4</sup> il collegamento con le esigenze sociali ampliando la funzione di garanzia dello Stato che non deve abbandonare gli effetti redistributivi di *uguaglianza e solidarietà*<sup>5</sup>.

Il dovere tributario sotteso a concorrere alle spese pubbliche è un dovere anche etico, individuato nel vincolo di solidarietà politica economica e sociale tra coloro che sono beneficiari delle spese. La giurisprudenza della Corte EDU esprime con chiarezza l'obbligo degli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie ad effettuare una protezione dei *diritti individuali*<sup>6</sup>. Dunque, è doveroso rispettare i principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà garantendo non soltanto l'interesse fiscale dello Stato ma tutelando i diritti sanciti nella *Carta costituzionale*. Come noto, la tutela dei diritti implica sempre la scelta dell'allocatione delle risorse disponibili delle tasse raccolte da una voce all'altra del bilancio, sacrificando altre opportunità quindi fondati su *compromessi*. Il sistema, però, oggi sembra non essersi adeguato alle nuove realtà economiche e sociali, alla globalizzazione, alle nuove forme di produzione della ricchezza e a quelle di sfruttamento dei beni comuni, ad iniziare dall'*ambiente*.

Nel mio elaborato ho cercato di affrontare il tema del *requisito di attualità* inteso come base etica dell'imposta. In quanto, quest'ultima deve necessariamente essere attuale e non pregressa, così da dare certezza di equità e redistribuzione. Questi sono stati i punti che hanno guidato il mio lavoro.

Per far fronte alle ingenti necessità di risorse pubbliche i tributi rivestono un ruolo determinante e diventa indispensabile introdurre nuove imposte o modificarne altre che abbiano un presupposto in cui sia estrinseco il *benessere sociale* ritraibile dalla giustizia stessa del tributo. La mia attenzione si è concentrata in particolare sui tributi che colpiscono il patrimonio immobiliare, perché si tratta di quei tributi sui quali vale la pena interrogarsi se possa incidere l'ambiente o il "bene ambientale" (nel quale i beni immobili, il cui possesso è espressione di capacità contributiva e che è oggetto di tassazione, sono inseriti e che concorrono a definire). Questo dubbio nasce già dalla mera constatazione, da parte della letteratura tributaria e delle stesse Istituzioni, che vi è un "diffuso grado di iniquità degli attuali valori imponibili immobiliari causato dall'obsolescenza dei classamenti e dall'evoluzione

---

<sup>4</sup> SACCHETTO, "Studi in onore di Enrico De Mita", Giuffrè, Milano, 2012, pp. 71-85.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 2 e dell'art 3 Cost.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 19 della *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*.

dei territori”<sup>7</sup>. Merita pertanto studiare i tributi a base catastale, come molti dei tributi patrimoniali, alla luce delle questioni che riguardano il “bene ambientale”, il quale può assumere connotati a forte valenza pubblica ed ha un valore economico. In particolare, un tema che sarà analizzato è quella del *costo sociale* del danno ambientale<sup>8</sup>, causa della contrazione nella disponibilità dei beni che determina una riduzione del *benessere collettivo*. Importante sarà la riflessione sull’insieme dei *benefici* fruiti dalla comunità che rappresentano il valore d’uso sociale. Altrettanto fondamentale sarà il tema della *transizione ambientale* per perseguire uno sviluppo economico sostenibile e il risanamento della *finanza pubblica* attraverso scelte razionali e attuali in grado di ridurre l’incidenza del debito, contrastando così il degrado ambientale nella consapevolezza che, per conseguire determinati obiettivi ci vorrebbe continuità dell’azione nel corso degli anni. In tale contesto, una sfida importante potrebbe essere comprendere e riuscire a finanziare quei diritti sociali fondamentali attraverso la *fiscalità ambientale*.

Il primo capitolo tratterà allora in chiave introduttiva l’argomento dei *tributi ambientali* sia a livello interno che unionale, analizzando in via generale il rapporto tra le misure a tutela dell’ambiente e le regole del mercato e tra le esternalità economiche e il principio di uguaglianza. Attraverso il costo economico e sociale dell’inquinamento, che ha un provato e specifico impatto negativo sull’ambiente, si potrà giustificare un tributo ambientale anche in mancanza del presupposto dell’unità fisica inquinante. Oltre a dare definizioni dell’inquinamento verrà ricordata la prima proposta di intervento fiscale in funzione delle diseconomie esterne avanzata dal noto economista inglese Arthur Pigou<sup>9</sup>. Nel secondo capitolo verrà descritta e approfondita la *ratio* del catasto. Lo studio analizzerà il *sistema estimativo* accennando alle origini storiche e spiegandone la struttura e il funzionamento. Dal punto di vista giuridico l’accento sarà posto sulla *importanza fiscale*, in particolar modo della sua originaria funzione necessaria per la determinazione degli *imponibili immobiliari*. Verrà approfondito il tema della *rendita catastale* in quanto, numerose imposte hanno un imponibile la cui determinazione avviene sulla base di valori calcolati a partire dalle rendite catastali.

---

<sup>7</sup> A.A.V.V., “La riforma del catasto. Appunti per la fattibilità” in Fondazione Anci, 2016, p.5.

<sup>8</sup> NATALI, “Green criminology: prospettive emergenti sui crimini ambientali”, Giappichelli, Torino, 2015, p.44.

<sup>9</sup> PIGOU, “The Economics of Welfare”, Macmillan, 1920.

Procedendo nello studio analitico della materia catastale e analizzando l'architettura del catasto potremo affermare che il sistema ha molteplici *criticità* e difetti che lo rendono scarsamente attendibile nel raffigurare la reale situazione economica dando luogo a valori fortemente sperequati. Tale analisi sarà necessaria a dimostrare come l'attuale sistema di determinazione dei redditi fondiari, la quale attribuisce centralità al catasto, talvolta, non riesca a captare le riduzioni di capacità contributiva subite dagli immobili che si trovano in zone che sono state oggetto di danni ambientali. A tal fine, nel terzo capitolo, si analizzerà in particolare l'imposta municipale propria IMU, principale manifestazione di imposizione patrimoniale in Italia (a livello degli Enti locali), imposta in relazione alla quale si è posto il tema ineludibile della riforma del sistema di determinazione delle rendite catastali. Lo studio sarà necessario a indagare se la disciplina dell'imposta ad oggi permette o meno di prendere in considerazione alcuni fattori fondamentali nella rappresentazione della capacità contributiva effettiva colpita da tale tributo, fattori come appunto l'ambiente o il degrado ambientale, col rischio di aggravare le sperequazioni tra i contribuenti. Il legislatore, infatti, ha il dovere di selezionare quei fatti che siano idonei a presentarsi quali indici di capacità economica effettiva del soggetto medesimo. Come affermato in dottrina, “una *forza economica* può dirsi effettiva quando è reale, sussistente in concreto e non meramente virtuale o presunta prestandosi così ad essere verificata nella sua dimensione effettuale”: ogni qualvolta la disciplina di un tributo non lo consenta potrebbero sorgere “dubbi circa il rispetto del requisito di effettività della *capacità contributiva*”<sup>10</sup>.

Nel mio elaborato, infine, verrà menzionata la difficile situazione in cui riversa la città di Taranto e in particolar modo il quartiere Tamburi, contesto urbano a ridosso del quale è stata costruita la più grande industria siderurgica italiana, l'*ILVA*<sup>11</sup>. Un “*ambiente svenduto*” così come definito nel ricordo generale, dove emergono gli effetti negativi causati dall'inquinamento non soltanto nella sfera privata e individuale ma anche in quella collettiva dal momento che, la perdita della ricchezza di un territorio oltre che a impoverire l'ambiente depreda anche il patrimonio dei suoi abitanti.

---

<sup>10</sup> CARINCI - TASSANI, “*Manuale di diritto tributario*”, Torino, 2020, pp. 65-66.

<sup>11</sup> Sorta nel 1961 come azienda pubblica sotto il nome di Italsider, è una delle più grandi acciaierie d'Europa nonché la più grande in Italia.

# 1. L'ambiente nella finanza pubblica

## 1.1 Il valore dell'ambiente nella finanza pubblica e la fiscalità ambientale

Le entrate tributarie assolvono la funzione di finanziare il costo dei diritti affinché, i consociati abbiano la possibilità di superare la disuguaglianza sociale attraverso il welfare statale. La leva fiscale viene utilizzata non soltanto per raccogliere le entrate anche per finalità extrafiscali, vale a dire che lo strumento tributario si utilizza anche per orientare le scelte individuali dei singoli.

La funzione che lo Stato deve svolgere è perseguire in modalità efficiente gli obiettivi di allocazione, redistribuzione e stabilizzazione delle risorse finanziarie raccolte con le *imposte*. Nel campo finanziario viene richiesto un comportamento etico a tutti: contribuente, amministrazione fiscale e giustizia tributaria. L'*etica tributaria* richiede il rispetto dei principi di uguaglianza, solidarietà e capacità contributiva così come sanciti nella nostra Costituzione ed è attraverso un'adeguata etica fiscale che la scienza delle finanze può evitare gli effetti di spiazzamento nell'allocazione delle risorse.

I primi anni del secondo dopoguerra furono caratterizzati da un'intensa fase di crescita economica, sviluppo e progresso sociale, legittimando politiche economiche che hanno incoraggiato lo sfruttamento di importanti risorse naturali, determinando l'impoverimento di interi e significativi territori della Repubblica<sup>12</sup>. I modelli economici creati hanno contribuito alla perdita di benessere per la società ove l'inefficiente allocazione delle risorse ha portato al *fallimento del mercato*.

Il fallimento di mercato preso in considerazione nel mio elaborato è dovuto alla presenza di *esternalità negative* nel sistema economico di un paese industrializzato. Con il termine "esternalità negativa" indichiamo un costo esterno, non sostenuto in prima persona dal produttore o consumatore del bene ma sostenuto dalla società, la quale non ricevendo il beneficio corrispondente, subisce un grave *danno sociale ed economico*. Come esempio di fallimento di mercato, dovuto a esternalità negative,

---

<sup>12</sup> Questi aspetti hanno portato allo sviluppo di realtà come l'Ilva. DATTOMO, "Il piano Tekne per l'area di sviluppo industriale di Taranto" in Storia Urbana, n. 130, 2011.

il lavoro si concentrerà sui danni ambientali causati dall'inquinamento delle industrie dislocate in prossimità dei centri urbani<sup>13</sup>.

Queste valutazioni evidenziano la natura dello *squilibrio* e della inefficienza allocativa dei costi ambientali internalizzati, i quali dovrebbero essere meglio compensati attraverso obblighi e strumenti fiscali oltre che a misure supplementari di riequilibrio e riallocazione. Il *bene ambientale* ha iniziato ad avere importanza giuridica solo in seguito a trattati internazionali e comunitari in vista degli effetti visibili dei danni alla società. Il *diritto ambientale* è divenuto così una disciplina rappresentata da un insieme di norme e regolamenti all'interno di politiche derivanti da direttive comunitarie<sup>14</sup> o emanate da enti locali differenziate nei vari territori.

Le norme che toccano le questioni ambientale e che troviamo introdotte dal legislatore nel nostro sistema assumono per lo più caratteristiche emergenziali, come dimostra il fatto di essere state spesso introdotte con decreti-legge<sup>15</sup> dopo il verificarsi degli effetti dannosi.

Importantissima, nel delineato contesto, risulta essere anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare si può ricordare la sentenza. 210/1987 che definisce l'ambiente come *diritto autonomo* e meritevole di tutela e che attribuisce alla collettività il *diritto all'ambiente* inteso come diritto fondamentale di vivere in un ambiente salubre.

Con l'entrata in vigore del *Trattato di Maastricht* venne successivamente data una connotazione del tutto nuova al concetto di tutela dell'ambiente<sup>16</sup>, attribuendole una valenza giuridica pari a quella delle altre politiche comunitarie. Una serie di tutele è stata messa in atto grazie a una serie di principi comunitari contenuti nell'art. 174 del Trattato CE, tra cui nello specifico "il *principio di prevenzione*", "il *principio di precauzione*", e infine, il principio: "*chi inquina paga*". Si è cominciato, così, a gettare le basi per legittimare le scelte del legislatore sul principio della normazione comunitaria in materia di tassazione ambientale e ad assistere a interventi che attuavano la salvaguardia dell'ambiente dalle attività inquinanti.

---

<sup>13</sup> A.A.V.V., *I limiti dello sviluppo*, Mondadori, Milano, 1972.

<sup>14</sup> Si veda Norma Europea di Tutela dell'ambiente; TUE art. 3 comma 3; TFUE art.11 e ss. art 191-193. In particolare, Direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali.

<sup>15</sup> E.g. d.lgs. 4 marzo 2014 n.46, Attuazione delle direttive 2010/75/UE; d.lgs. 3 aprile 2006 n.152, Norme in materia ambientale.

<sup>16</sup> Il Trattato Maastricht con l'art. 2 introduce il principio di "crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente".

Il *principio di prevenzione* autorizza i paesi della Comunità Europea ad attenersi a misure preventive che abbiano l'obiettivo di evitare eventi dannosi per l'ambiente. Il *principio di precauzione* accentua l'azione preventiva comunitaria intensificando l'importanza di evitare danni irreversibili e gravi all'ambiente. In totale sintonia con i principi della precauzione e dell'azione preventiva è fondamentale sottolineare l'importanza della direttiva 2004/35/CE. Tale direttiva amplia il suo ambito di intervento e legittima l'addebito dei costi necessari non solo al ripristino dello stato di salubrità dell'ambiente ma anche alla prevenzione<sup>17</sup>. Sia sul piano internazionale che comunitario il terzo e più emblematico principio: "*chi inquina paga*" include tutti i costi associati agli impatti negativi ambientali, la norma si completa prevedendo anche la compensazione dei danni ambientali causati ed il ricorso a strumenti di mercato, quali tasse ambientali e permessi negoziabili.

Gli Stati membri dell'Unione Europea godono di una serie di strumenti economici e tecnici<sup>18</sup> che permettono di perseguire gli obiettivi ambientali attraverso la realizzazione del principio "chi inquina paga". Il trattato istitutivo dell'Unione Europea e la normativa derivata prevedono che, nelle politiche fiscali degli Stati siano rispettati i principi fondamentali del mercato unico e della concorrenza, oltre le regole comunitarie e i vincoli. La fiscalità ambientale deve attenersi a regole proprie del sistema tributario e la tutela dell'ambiente, quale scopo di un tributo, deve rispettare i principi fondamentali affinché la misura adottata sia *legittima*. La Commissione europea specifica che un'imposta si può definire "*ambientale*" quando si ha prova scientifica degli effetti negativi sull'ambiente<sup>19</sup>. Viene tralasciata l'indicazione della destinazione del gettito fiscale, lasciando la facoltà di trasformare le condotte dannose in indici di capacità contributiva e, conseguentemente, di individuare la fattispecie del tributo ambientale<sup>20</sup>.

In Italia non è presente una vera e propria fiscalità ambientale ma si ritrovano alcune iniziative fiscali ecologiche presenti in leggi finanziarie emanate in anni diversi<sup>21</sup>. Nel nostro Paese i tributi "a carattere ambientale" sono essenzialmente le accise sui

---

<sup>17</sup> Nel 2013 la Commissione Europea avvia un procedimento di infrazione contro l'Italia, in quanto, l'impianto ILVA non adempie a quanto previsto dalle direttive 2010/75/UE e 2004/35/CE. Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

<sup>18</sup> E.g. EPEA, EUROSTAT, SERIEE, ARPA, NAMEA.

<sup>19</sup> Office for Official Publications of the European Communities, "*Environmental taxes - A statistical guide - 2001 edition*", Lussemburgo, 2001, p.2.

<sup>20</sup> GALLO, "*Profili critici della tassazione ambientale*", in *Rass. Trib.*, 2010, pp. 303-310.

<sup>21</sup> E.g., Art 119, D.L. n.34, 2020.

prodotti energetici, tra cui le imposte su oli minerali e derivati, gas, energia elettrica e consumi di carbone; le imposte sui trasporti tra cui rientrano le imposte sui veicoli, e le imposte su attività o fenomeni inquinanti.

Le imposte sull'inquinamento, presenti soltanto a partire dal 1993, rappresentano una percentuale molto ridotta del gettito complessivo delle imposte ambientali, includono: il tributo speciale per il deposito in discarica, la tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di zolfo, il tributo provinciale per la tutela ambientale, il contributo sulla vendita di prodotti fitosanitari e l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili.<sup>22</sup>

Le imposte ambientali aumentano il gettito fiscale<sup>23</sup> degli Stati e permettono potenzialmente di investire queste risorse aggiuntive in favore dell'ambiente e dell'innovazione. Queste risultano essere uno strumento efficace soltanto per la lotta all'inquinamento; se la materia fosse regolamentata in modo stabile e ordinaria, non soltanto emergenziale, ciò permetterebbe anche un maggiore gettito fiscale e una più equa ripartizione della ricchezza tra quelle fasce di contribuenti che non sono responsabili dei danni ambientali ma vittime delle azioni dannose altrui. L'obiettivo della fiscalità ambientale rimane, quindi, quello di modificare i comportamenti delle imprese o singoli consumatori verso comportamenti sostenibili ottenendo finalità extrafiscali<sup>24</sup>, vincolando il gettito solamente alle opere ambientali e non al finanziamento delle spese correnti dello Stato.

A livello nazionale «il dibattito giuridico ambientale ha fatto finora emergere, a livello sia del diritto interno che di quello unionale, molti problemi rimasti in gran parte insoluti, i più rilevanti sono i seguenti: quale sia una corretta nozione di tributo ambientale per la normativa nazionale e per quella unionale; quale giustificazione tale tipo di tributo debba avere, in termini di capacità contributiva; come esso vada inquadrato nel sistema del federalismo fiscale, con particolare riferimento ai tributi regionali e locali definiti “di scopo”»<sup>25</sup>. Possiamo dunque notare la mancanza di un modello di tassazione territoriale uniforme.

---

<sup>22</sup> ISTAT, *“Le imposte ambientali in Italia, Anni 1990-2005”*, 2007.

<sup>23</sup> Cfr. CAMPANALE, *“Imposte ambientali”* in Ispra, aggiornato annualmente.

<sup>24</sup> E.g. Legge 28 dicembre 1995 n.549 Art. 3 comma 24; Sent 102/2008 Corte costituzionale.

<sup>25</sup> GALLO, *“I problemi della tassazione ambientale”*, in rivista Corte dei conti n. 2, 2021, p. 1.



Uno delle maggiori difficoltà è quella di giustificare la categoria del tributo ambientale alla luce dell'art. 53 della Costituzione<sup>26</sup>. Una delle conseguenze è l'impedimento della corretta definizione di nozione di *tributo ambientale*, e ciò porta a una situazione complessa in cui è difficile conciliare le misure a tutela dell'ambiente con le regole del mercato e le esternalità con il principio di eguaglianza. La fiscalità ambientale così rimane quindi solo come un segmento marginale all'interno dell'ordinamento tributario.

## **1.2 Il costo economico e sociale dell'inquinamento**

Quanto alla definizione di tributo ambientale, in senso proprio, siamo soliti considerare quei tributi costruiti sul principio "chi inquina paga". Questi riconducono al presupposto il fattore inquinante che produce il danno ambientale. Nello specifico un esempio di tali tributi sono quelli che colpiscono direttamente l'emissione di rumori o di gas inquinanti, diversi, invece, da quelli funzionali che hanno solo lo scopo di disincentivare le attività dannose all'ambiente o incentivare l'uso e la produzione di beni che migliorano l'ambiente. Si può affermare che tali prelievi abbiano difficoltà ad essere inseriti nell'area della fiscalità, nonostante le finalità di indirizzo delle scelte in quanto, l'oggetto del prelievo presunto non sarebbe né reddituale né patrimoniale e vengono considerati come istituti *sanzionatori e risarcitori*.

Una nozione di capacità contributiva *come equo criterio di riparto* potrebbe identificare fatti e situazioni socialmente rilevanti, come espressione di potenzialità economica derivata dallo stesso comportamento umano che procura un danno ambientale. Il principio di uguaglianza induce a ritenere che chi provoca un pregiudizio sociale deve compensarne tale pregiudizio; dunque, la compensazione delle economie e diseconomie esterne corrisponderebbe alla regola comunitaria: "chi inquina paga". Detto criterio di riparto dovrebbe basarsi sul rapporto delle emissioni inquinanti e l'eventuale danno sopportato dalla collettività. La determinazione dell'entità degli svantaggi potrebbe determinare un presupposto d'imposta, risultando una manifestazione economica rilevante socialmente, così

---

<sup>26</sup> Ai sensi dell'art. 53 Cost. «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

come lo è stato il riconoscimento delle immissioni di sostanze tossiche da parte di industrie, causanti l'impoverimento di territori e di danni all'ambiente<sup>27</sup>. Regole di responsabilità e sussidiarietà potrebbero, rispettando i principi fondamentali di coordinamento dello Stato in materia tributaria, interfacciarsi con autonomie tributarie locali in quei numerosi casi in cui le fonti inquinanti sono puntuali, fisse e circoscritte in territori facilmente identificabili.

“Lo Stato potrebbe esercitare la sua *potestà legislativa* non solo nei casi in cui i tributi ambientali debbano trovare applicazione su tutto il territorio nazionale ma anche nel caso in cui intenda devolvere il gettito del tributo a quelle regioni o enti locali nel cui territorio è allocata la fonte inquinante. [...] Ad essi potrebbe essere conferito il potere di istituirli e determinare le aliquote e le agevolazioni oltre alle procedure applicative”.<sup>28</sup> A parere di chi scrive, lo Stato dovrebbe intervenire e costringere il mercato ad arrivare a livelli economicamente ottimali attraverso lo strumento fiscale in tutela dell'ambiente.

### **1.3 Le teorie per la quantificazione del danno: economia del benessere e teoria di Pigou**

A sostegno di quanto esposto, possiamo considerare gli studi dell'economia del benessere. Il *benessere sociale* è facilmente raggiungibile mediante la riallocazione delle risorse iniziali. Come soluzione alle *esternalità negative* potremmo prendere spunto dal correttivo delle *tasse pigouviane*.

Il pioniere dell'“*economia del benessere*”, l'economista Arthur Pigou si occupò, negli anni '20, della ricerca di uno strumento correttivo dell'inefficienza del mercato. Per primo fece la distinzione tra costi privati e costi sociali sopportati dalla collettività. La sua intuizione fu che l'inquinamento prodotto dagli stabilimenti di produzione rappresentasse la causa di un costo esterno, sostenendo il primo principio di inquinatore pagatore. Le *diseconomie* si risolverebbero applicando imposte alle attività inquinanti che creano i disservizi a terze persone estranee ai rapporti economici. La soluzione da lui proposta fu quella di far pagare i costi sociali ai responsabili delle esternalità negative, applicando ad ogni unità di bene,

---

<sup>27</sup> Cassazione Civile, Sez. III, sentenza 2 luglio 2021, n. 18810. “L'ILVA deve risarcire ai proprietari degli immobili il danno da deprezzamento a causa dell'inquinamento”.

<sup>28</sup> GALLO, “*I problemi della tassazione ambientale*”, in rivista Corte dei conti n. 2, 2021, p. 7.

che produce l'esternalità, un'imposta calcolata in modo che il suo ammontare sia uguale all'esternalità o al *danno marginale sociale*<sup>29</sup>. Tale prospettiva, attraverso l'imposta, indurrebbe il produttore a considerare i costi sociali, ciò lo dissuaderebbe a spingersi oltre. Questo tipo di imposta compenserebbe la perdita del benessere sociale oltre che avere la funzione di *disincentivare* l'immissione di fonti inquinanti. Lo stesso Pigou nell'analisi delle imposte ambientali, scarta l'ipotesi di raccogliere fondi mediante l'imposizione di altri prelievi per istituire *sussidi* che potrebbero creare effetti distorsivi sull'economia.

Riguardo alle politiche economico finanziarie esistono contributi che possono essere erogati a livello comunitario da soggetti pubblici con l'obiettivo di agevolare gli investimenti fatti in rispetto all'ambiente. La costituzione di appositi fondi<sup>30</sup> deve necessariamente rispondere al raggiungimento di *specifici programmi* e *obiettivi* accessibili mediante un regime di cofinanziamento. Nello specifico i sussidi sono strumenti che incentivano alcuni comportamenti sostenibili, attività e azioni virtuose nei confronti dell'ambiente. Complessivamente si parla di sussidi con effetti ambientalmente *favorevoli, dannosi e incerti*. I sussidi comprendono gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente.

I sussidi si dividono in due categorie: sussidi diretti e spese fiscali o sussidi indiretti. "Fanno parte dei sussidi indiretti anche i sussidi impliciti, ossia sussidi che possono emergere dalla tassazione ordinaria e favorire o incoraggiare comportamenti e scelte di consumo e produzione favorevoli o dannosi per l'ambiente"<sup>31</sup>. Nel complesso sono cinquantuno voci, per un costo totale di circa trentacinque milioni di euro, suddivisi tra il settore energia, il settore trasporti, il settore agricolo quello edile e quello legato alle concessioni ambientali di cui il peso finanziario è di circa ottocento milioni di euro l'anno e comprende quattro diverse voci di sussidi indiretti<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> FUSCO GIRARD, "Estimo, economia ambientale e sviluppo sostenibile" in Le nuove frontiere nel campo della valutazione tra conservazione e qualità dello sviluppo, Franco Angeli, Milano, 1993.

<sup>30</sup> Cfr. GRASSI, "Sussidi ambientali: cosa sono e quanti sono", in Ecoscienza, n 6, 2020.

<sup>31</sup> "Sussidi ambientalmente favorevoli e sussidi ambientalmente dannosi" in Ispra, [https://indicatoriambientali.isprambiente.it/sys\\_ind/312](https://indicatoriambientali.isprambiente.it/sys_ind/312), aggiornato annualmente.

<sup>32</sup> A.A.V.V., "Stop sussidi ambientalmente dannosi, Tutti i miliardi di euro spesi dall'Italia contro la decarbonizzazione", in Legambiente, 2021.