



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "LA SAPIENZA"

DIPARTIMENTO DI TEORIA DELLO STATO

**RIVISTA DI DIRITTO**  
**TRIBUTARIO INTERNAZIONALE**  
*INTERNATIONAL TAX LAW REVIEW*

*Fondata da • Founded by*  
GIOVANNI PUOTI

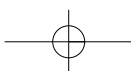
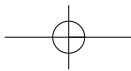
*Diretta da • Editors*  
ANDREA AMATUCCI E GIOVANNI PUOTI

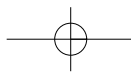
**2-3**  
**2004**  
*maggio-dicembre*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO



LIBRERIA DELLO STATO





---

**MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA**  
**PROGRAMMA DI RICERCA SCIENTIFICA INTERUNIVERSITARIA SUL TEMA**  
**"FISCO E AMBIENTE: L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI IMPOSITIVI**  
**TRA POLITICHE DI SOSTEGNO DEL TERRITORIO**  
**E TASSAZIONE DI NUOVE ESPRESSIONI DI RICCHEZZA"**

**DIRETTORE SCIENTIFICO**

Prof. Giovanni PUOTI

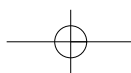
**COORDINATORE**

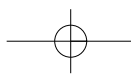
Prof. Pietro SELICATO

**Unità di ricerca impegnate nella realizzazione del programma:**

- **Università degli Studi di Roma "La Sapienza"**  
Facoltà di Scienze Politiche - Dipartimento di Teoria dello Stato
- **Università degli Studi di Bari**  
Facoltà di Giurisprudenza - Dipartimento per lo Studio delle Società Mediterranee  
Sezione di Finanza Pubblica
- **Università degli Studi della Basilicata**  
Facoltà di Agraria - Dipartimento tecnico economico per la gestione del territorio  
agricolo-forestale
- **Università degli Studi di Messina**  
Facoltà di Economia - Dipartimento di Scienze Economiche, Sociali, Finanziarie,  
Ambientali e Territoriali
- **Università degli Studi di Palermo**  
Facoltà di Giurisprudenza - Dipartimento di Studi su Politica, Diritto e Società  
"Gaetano Mosca"

**Ricerca finanziata con il contributo della Fondazione Filippo Caracciolo per gli stu-  
di sui problemi dell'automobilismo**






---

## UNITÀ DI RICERCA DELL'UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"

### **Sottotema:**

Aspetti internazionali e comunitari della fiscalità ambientale

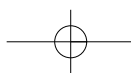
### **Coordinatore scientifico:**

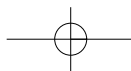
Prof. Giovanni PUOTI

Ordinario di diritto tributario, Università di Roma "La Sapienza"

### **Collaboratori:**

- Dott. Lorenzo AGO  
Cultore del diritto tributario, Università di Roma "La Sapienza"
- Dott. Serenella CRISAFULLI  
Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle politiche fiscali,  
Ufficio relazioni internazionali
- Dott. Giuseppe D'ANDREA  
Assegnista, Cultore del diritto tributario, Università di Roma La Sapienza
- Dott. Antonio DE CICCO  
Agenzia delle dogane
- Prof. Massimiliano DI PACE  
Professore a contratto di diritto e politiche comunitarie, Università di Ferrara
- Dott. Fabio GIGLIONI  
Ricercatore di diritto amministrativo, Università di Roma "La Sapienza"
- Prof. Sergio LARICCIA  
Ordinario di diritto amministrativo, Università di Roma "La Sapienza"
- Avv. Carla LOLLIO  
Cultore del diritto tributario, Università di Roma "La Sapienza"
- Dott. Nicola PENNELLA  
Ricercatore confermato di diritto tributario, Università di Napoli "Federico II"
- Ing. Federica PRINCIPATO  
Ingegnere per l'ambiente e il territorio
- Dott. Chiara PUTZOLU  
Agenzia delle Entrate, Direzione centrale accertamento
- Dott. Francesco Ciro SCOTTO  
Fondazione Filippo Caracciolo per i problemi dell'automobilismo, Roma
- Prof. Pietro SELICATO  
Associato di diritto tributario, Università di Roma "La Sapienza"
- Dott. Renato TARANTELLI  
Cultore del diritto tributario, Università di Roma "La Sapienza"





---

## UNITÀ DI RICERCA DELL'UNIVERSITÀ DI BARI

### **Sottotema:**

Fisco e ambiente: strumenti a sostegno di un governo sostenibile del territorio

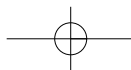
### **Coordinatore scientifico:**

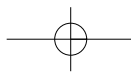
Prof. Caterina COCO

Associato di diritto tributario, Università di Bari

### **Collaboratori:**

- Dott. Grazia D'AGOSTINO  
Cultore del diritto tributario, Università di Bari
- Dott. Pasquale PISTONE  
Ricercatore confermato di diritto tributario, Università di Salerno
- Dott. Gianluca SELICATO  
Dottore di ricerca in diritto tributario, Università di Bari
- Prof. Antonio Felice URICCHIO  
Associato di diritto tributario, Università di Bari
- Dott. Vito Felice URICCHIO  
Dirigente Ricerca, CNR-IRSA





---

## UNITÀ DI RICERCA DELL'UNIVERSITÀ DELLA BASILICATA

### **Sottotema:**

L'adozione di scelte produttive più rispettose dell'ambiente quale elemento di vantaggio competitivo dell'imprenditorialità agricola

### **Coordinatore scientifico:**

Prof. Francesco CONTÒ

Ordinario di Economia e politica agraria ed Economia dello sviluppo locale, Università della Basilicata

### **Collaboratori:**

- Dott. Maria Gabriella NICASTRO

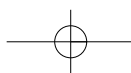
Ricercatore di Estimo Rurale, Università della Basilicata

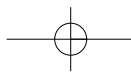
- Dott. Francesco PROTA

Dottorando di Ricerca in Economia e politica agraria, Università di Napoli «Federico II»

- Dott. Canio SABIA

Dottorando di Ricerca in Economia agro alimentare, Università della Basilicata





---

## UNITÀ DI RICERCA DELL'UNIVERSITÀ DI MESSINA

### **Sottotema:**

Imposta ecologica a tutela dell'ambiente e limitazioni delle esternalità

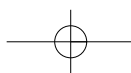
### **Coordinatore scientifico:**

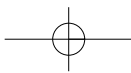
Prof. Luigi FERLAZZO NATOLI

Ordinario di diritto tributario, Università di Messina

### **Collaboratori:**

- Dott. Andrea BUCCISANO  
Ricercatore di diritto tributario, Università di Messina
- Prof. Andrea COLLI VIGNARELLI  
Associato di diritto tributario, Università di Messina
- Dott. Francesco DE DOMENICO  
Ricercatore di diritto tributario, Università di Messina
- Dott. Maria Vittoria SERRANÒ  
Ricercatore di diritto tributario, Università di Messina





---

## UNITÀ DI RICERCA DELL'UNIVERSITÀ DI PALERMO

### **Sottotema:**

Lo strumento tributario come misura finanziaria a tutela dell'ambiente: profili regionali e locali

### **Coordinatore scientifico:**

Prof. Andrea PARLATO

Ordinario di Scienze delle Finanze e Diritto Finanziario, Università di Palermo

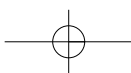
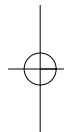
### **Collaboratori:**

- Dott. Filippo Alessandro CIMINO

Dottore di ricerca e Professore a contratto, Università di Palermo

- Dott. Alessandro DAGNINO

Dottore di ricerca e professore a contratto, Università di Palermo





## Indice

- *Giovanni PUOTI*  
Presentazione XIII

### *Sezione I - Aspetti internazionali e comunitari della fiscalità ambientale*

- *Federica PRINCIPATO*  
Le caratteristiche strutturali dei fenomeni inquinanti ed il loro tendenziale impatto globale 13
- *Fabio GIGLIONI*  
Gli interventi pubblici a tutela dell'ambiente 45
- *Francesco Ciro SCOTTO*  
Gli interventi pubblici in materia di mobilità 71
- *Massimiliano DI PACE*  
La valutazione del danno ambientale 83
- *Giuseppe D'ANDREA*  
La nozione di tributo ambientale 105
- *Serenella CRISAFULLI*  
I rapporti tra tassazione ambientale e occupazione (il c.d. "doppio dividendo") 117
- *Lorenzo AGO*  
La tassazione ambientale tra competenze comunitarie 125
- *Nicola PENNELLA*  
La tassazione sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti 159
- *Carla LOLLIO*  
L'imposizione sulla proprietà e sull'uso dei mezzi di trasporto 185
- *Renato TARANTELLI*  
L'imposizione sulle fonti di energia 215
- *Chiara PUTZOLU*  
Recupero e riciclaggio dei rifiuti di packaging: il ruolo del Conai nel panorama della gestione ambientale degli imballaggi 241
- *Pietro SELICATO*  
La tassazione ambientale tra la ricerca di nuovi indici di ricchezza e la coerenza dei sistemi fiscali 257

## Indice

### *Sezione II - Lo strumento tributario come misura finanziaria a tutela dell'ambiente: profili regionali e locali*

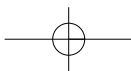
- *Andrea PARLATO*  
Presentazione 307
- *Alessandro DAGNINO*  
La potestà normativa delle Regioni e degli Enti locali in Materia ambientale 309
- *Filippo Alessandro CIMINO*  
La fiscalità ambientale delle Regioni e degli Enti locali 339

### *Sezione III - Fisco e ambiente: strumenti per un Governo sostenibile del territorio*

- *Caterina COCO*  
Presentazione 369
- *Grazia D'AGOSTINO*  
Normativa ambientale e competitività delle imprese 377
- *Gianluca SELICATO*  
Profili teorici e lineamenti evolutivi degli strumenti agevolativi a carattere fiscale e non fiscale per la promozione dello sviluppo sostenibile 399

### *Sezione IV - Imposta ecologica a tutela dell'ambiente e limitazione delle esternalità*

- *Luigi FERLAZZO NATOLI-Andrea BUCCISANO*  
Il tributo ecologico: presupposto e limiti costituzionali 433

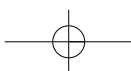
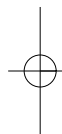
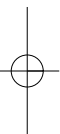


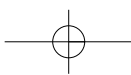
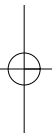
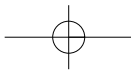
# Indice

---

## *Sezione V - L'adozione di scelte produttive più rispettose dell'ambiente quale elemento di vantaggio competitivo*

- *Francesco CONTÒ*  
Presentazione 451
- *Francesco CONTÒ-Francesco PROTA*  
Politiche ambientali e incentivi per l'innovazione tecnologica 455





## Presentazione

Giovanni Puoti

Il presente fascicolo della Rivista di Diritto Tributario Internazionale raccoglie la maggior parte dei contributi realizzati nell'ambito della ricerca interuniversitaria cofinanziata dal Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca sul tema "Fisco e ambiente: l'evoluzione dei sistemi impositivi tra politiche di sostegno del territorio e tassazione di nuove espressioni di ricchezza", realizzata con il contributo della Fondazione Filippo Caracciolo per gli studi sui problemi dell'Automobilismo, alla quale hanno partecipato le Unità operative all'uopo costituite presso le Università degli Studi di Bari, della Basilicata, di Messina, di Palermo e di Roma. Quest'ultima Unità ha esercitato le funzioni di coordinamento.

Le Unità operative intervenute nel programma hanno svolto una serie coordinata di indagini sul livello di diffusione nei sistemi tributari di prelievi fiscali collegati al fattore ambientale e sulla relativa efficienza, compiendo un'analisi di tali prelievi sulla base di criteri di tipo qualitativo, volti a distinguerne le caratteristiche sulla base sia dell'Ente impositore che ne è il titolare sia dei presupposti che ne consentono l'applicazione.

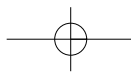
L'apporto delle singole Unità è stato calibrato tenendo conto dell'esperienza e degli orientamenti scientifici di ciascuna di esse. I risultati che ne sono scaturiti assumono grande rilievo nello studio della fiscalità ambientale, in quanto, oltre a porre in evidenza le contraddizioni e le criticità di un comparto del sistema fiscale che attualmente si trova in un momento di notevole evoluzione, esplicitano l'analisi delle opportunità offerte dall'attuale quadro giuridico nazionale e comunitario e dei limiti che lo stesso impone, fornendo spunti di grande interesse per la concreta attuazione, anche in Italia, di una riforma fiscale in senso ambientale.

Il lavoro svolto ed i risultati conseguiti da ciascuna Unità di ricerca possono essere riassunti come segue:

### Università di Bari

Questa Unità locale ha analizzato le problematiche derivanti dall'introduzione di tributi ambientali nel sistema fiscale italiano, sia con riferimento alle prime esperienze normative in materia sia con riferimento alle basi costituzionali di tali forme di prelievo.

Nella verifica di efficacia delle politiche fiscali e finanziarie sperimentate per la gestione sostenibile del territorio sono stati evidenziati tanto i limiti che la rigida disciplina sugli aiuti di Stato oppone alla proliferazione di norme di favore coerenti con il fabbisogno nazionale e locale, quanto le conseguenze che i vincoli e le sanzioni (soprattutto a carattere tributario) in materia ambientale generano sulla competitività delle imprese.



Dai lavori svolti – che hanno richiesto di approfondire la teoria generale delle agevolazioni fiscali e dei tributi ambientali – è emerso che, in assenza di coordinamento tra le differenti forme di incentivazione delle prassi umane e dei comportamenti imprenditoriali eco-compatibili, i sussidi risentirebbero di eccessiva settorialità e resterebbero connotati da occasionalità e contingenza. Da ciò l'importanza di proseguire nell'*iter* parlamentare (oggi sospeso) di approvazione della delega al Governo in materia di fiscalità etica e promozione dello sviluppo sostenibile.

Le proposte emerse in punto di ordinamento dei tributi a carattere ambientale consentono dunque di sperimentare strategie fiscali di lotta all'inquinamento, la cui completa prefigurazione, da parte degli attori dello sviluppo locale, presuppone l'accesso ad un sistema informativo più ampio e il definitivo assetto del quadro giuridico di riferimento, oggi interessato da profondi cambiamenti e da interventi di razionalizzazione.

### Università della Basilicata

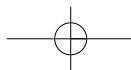
Questa Unità ha valutato la sostenibilità, tecnica ed economica, di prassi agricole più rispettose dell'ambiente e le loro ripercussioni sul benessere della collettività. Ha cercato, inoltre, di analizzare il ruolo delle Autorità pubbliche locali nel ridurre il livello di inquinamento e nel promuovere processi produttivi basati sul risparmio dei fattori della produzione.

L'attività svolta nel corso del 2003 ha riguardato tre aspetti:

- 1) un'ampia raccolta di dati al fine di ricostruire la struttura produttiva della provincia di Foggia;
- 2) un'analisi delle tecniche tradizionali e innovative (biologiche) adottate in agricoltura, sempre nell'area oggetto di studio;
- 3) la costruzione di un modello teorico tendente a spiegare gli effetti della tassazione ambientale sulle scelte localizzative delle imprese.

Nel corso del 2004 l'Unità di ricerca ha sviluppato altri due aspetti indicati nel programma di ricerca. Il primo concerne l'individuazione degli elementi caratterizzanti il quadro normativo in tema di produzione e riutilizzo del *compost*, nonché dei processi e metodi scientificamente sperimentati in tale ambito al fine di pervenire ad un materiale metastabile ma compatibile con un impiego in agricoltura. Il secondo è relativo sia alla valutazione degli effetti in termini economici della possibilità di promuovere prassi produttive più rispettose dell'ambiente; sia al porre in evidenza il contributo che tali processi possono apportare alla lotta all'inquinamento e alla sistematica distruzione delle risorse naturali, in particolare della risorsa acqua.

Il progresso tecnologico è probabilmente il più importante fattore nel raggiungere gli obiettivi di qualità ambientale. In particolare, quando il danno ambientale causato dall'attività di produzione delle imprese è una diretta conseguenza dell'uso di risorse naturali, possono essere sviluppate tecnologie che riducono l'uso delle risorse, per cui la riduzione del danno ambientale procede di pari passo con un uso più efficiente di alcuni degli *inputs* utilizzati nel processo di produzione, per esempio l'acqua, se consideriamo il settore agricolo.



La politica ambientale può giocare un duplice ruolo nel processo economico che porta alla riduzione del danno ambientale. Da un lato, può spingere le imprese ad adottare tecnologie più pulite già esistenti, ma che non sono utilizzate a causa dei costi di produzione più alti rispetto ad alternative più inquinanti. Dall'altro lato, può stimolare l'attività di R&S, attraverso la quale possono essere sviluppate tecnologie più rispettose dell'ambiente.

Sulla base di queste considerazioni è stato sviluppato un modello teorico per cercare di rispondere a due domande:

- 1) Quali sono gli effetti del tipico strumento di politica ambientale, cioè la tassazione, sulle decisioni delle imprese riguardanti la tecnologia e la R&S?
- 2) Esiste un set di strumenti di politica migliore che può indurre un più veloce o più economico miglioramento delle tecnologie di produzione?

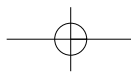
Fra i risultati emersi, particolarmente interessante è l'aver dimostrato che l'azione delle Autorità pubbliche può giocare un ruolo importante nel promuovere l'innovazione tecnologica e nel favorire la sua diffusione sia attraverso l'utilizzo di strumenti di politica ambientale (una tassa sul consumo di una risorsa naturale) che di strumenti di politica industriale (un sussidio all'innovazione). Questi risultati suggeriscono anche che la soluzione ottimale è un mix di tassazione ambientale e sussidi all'innovazione. Questo significa che l'integrazione fra politica ambientale e politica industriale può essere uno strumento più efficace, nel proteggere l'ambiente, della sola politica ambientale. Da qui emergono alcune importanti indicazioni di politica economica per i Governi: utilizzare in modo coordinato e coerente diversi strumenti al fine di stimolare l'attività di R&S e favorire la diffusione, la più ampia possibile, delle innovazioni. Questo in considerazione del ruolo centrale rivestito dall'innovazione in campo ambientale nel ridurre i problemi di degrado ed eccessivo sfruttamento delle risorse naturali.

### Università di Messina

Il tema assegnato a questa Unità è quello di "Imposta ecologica a tutela dell'ambiente e limitazione delle esternalità".

Alla luce delle ricerche svolte, si conclude che nell'ambito delle politiche di limitazioni delle esternalità un modello di imposizione ecologica, strutturato in modo da garantire l'invarianza della pressione tributaria, consente il raggiungimento di una pluralità di obiettivi.

Da un lato, permette di contribuire al raggiungimento di livelli di produzione più efficienti, poiché mediante la riduzione del divario tra costi sociali e costi privati viene limitata la sovrapproduzione dovuta alle esternalità negative di produzione; dall'altro costituisce un meccanismo di incentivazione delle forme di produzione ecologicamente sostenibile e consente un evidente risparmio in termini di imposte per le imprese più innovative sotto il profilo tecnologico. Il raggiungimento di tale risultato, che non trova riscontro nelle altre politiche di limitazione delle esternalità, può costituire uno stimolo alla introduzione nel nostro ordinamento di una imposta con caratteristiche ambientali.



Nel condurre la ricerca sui metodi per utilizzare appieno lo strumento economico tributario in materia ambientale, rispettando i principi costituzionali interni e comunitari, si sono prese le mosse dalla recente dottrina che nell'art. 53 della Costituzione ravvisa l'enunciazione di due valori di fondo sui quali è costruito il fenomeno normativo tributario: l'interesse fiscale della comunità ad ottenere le risorse finanziarie per far fronte alle spese pubbliche (anche in contrasto con interessi e diritti individuali); e la capacità contributiva quale criterio distributivo del carico fiscale e limite alla produzione normativa con funzione di garanzia e difesa della sfera individuale dalla compressione di posizioni soggettive tutelate del contribuente.

La definizione della fattispecie impositiva di un tributo impone un bilanciamento di interesse fiscale e una capacità contributiva (richiesto, peraltro, non solo con riferimento al diritto tributario sostanziale, ma anche in molteplici aspetti del diritto tributario procedimentale). Il punto è "procedere ad una identificazione dei valori coinvolti dall'esercizio della funzione legislativa tributaria che assumono una posizione reciprocamente configgente".

Il bilanciamento di interesse fiscale e capacità contributiva è definibile solo dopo aver valutato il diverso peso degli interessi coinvolti, essendo arduo definire un criterio di carattere generale che esprima un assetto stabile del rapporto tra valori e principi costituzionali.

La tutela dell'ambiente quale valore costituzionale deve poter essere inquadrata nell'ambito di questo bilanciamento di interessi. Un tributo ambientale deve essere, quindi, valutato affiancando all'interesse fiscale anche l'interesse alla tutela dell'ambiente in senso lato, al fine di consentire la definizione di una fattispecie impositiva in termini anche innovativi rispetto alla forza economica che esprime.

Il bene-ambiente costituisce, allora, valore costituzionale nell'interesse del quale il tributo è imposto, e la sua offesa costituisce un elemento della fattispecie imponibile rappresentativo di forza economica e quindi di capacità contributiva.

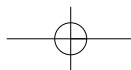
### **Università di Palermo**

Nell'ottica del principio comunitario di sussidiarietà, la cui trasposizione all'interno del nostro sistema tributario ha avviato un meccanismo di progressiva apertura verso il federalismo, questa Unità ha analizzato gli spazi di cui possono usufruire gli Enti locali per introdurre tributi con caratteristiche ambientali.

A tal fine il lavoro è stato suddiviso in due parti.

I. Nella prima parte si è analizzata la potestà normativa delle Regioni e degli Enti locali in materia di fiscalità ambientale.

In tale ambito della ricerca sono state individuate le diverse forme tipologiche nelle quali si manifesta la "fiscalità ambientale". Successivamente, si sono individuati gli spazi normativi concessi allo Stato, alle Regioni ed agli Enti locali





in materia di fiscalità ambientale, con riferimento specifico a ciascuno degli ambiti tipologici sopra descritti. Al riguardo si sono tenute in considerazione le disposizioni contenute nel Trattato CE e nella Costituzione recentemente riformata (Titolo V).

II. Nella seconda parte si sono analizzate le vigenti forme di tributi ambientali.

### Università di Roma “La Sapienza”

Oltre a fungere da Unità di coordinamento, questa Unità ha curato l'analisi dei profili internazionali dell'imposizione ambientale.

Nella sua indagine sugli aspetti internazionali e comunitari della fiscalità ambientale l'Unità di ricerca di Roma ha utilizzato un metodo di carattere interdisciplinare avvalendosi dell'apporto di studiosi dotati di specifiche competenze nelle materie tecniche, economiche e giuridico-amministrative oltre che in quella giuridico-tributaria. I risultati che ne sono scaturiti, illustrati più in dettaglio nella relativa presentazione (pubblicata in altra parte di questo stesso volume), hanno un valore considerevole sul piano informativo e sul piano scientifico.

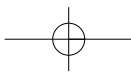
In primo luogo, dall'analisi è emerso che gli effetti prodotti dall'inquinamento umano possono spaziare in ambiti territoriali molto vasti e che, allo scopo di assicurare che il mutamento antropologico in atto in vaste aree del pianeta avvenga nel rispetto di una nuova etica di sviluppo, può essere previsto, in ossequio al principio “chi inquina paga”, l'utilizzo di strumenti economici che permettano di attribuire un prezzo all'uso/abuso dell'ambiente, da applicare con diversi criteri in relazione alle diverse tipologie delle attività inquinanti e dei soggetti che le realizzano.

Si è, quindi, rivolta l'indagine sugli interventi pubblici a tutela dell'ambiente, mettendo a fuoco tre aspetti della materia della tutela ambientale:

- 1) le ragioni della necessità di un intervento pubblico a tutela dell'ambiente;
- 2) una valutazione comparativa sui sistemi di tutela;
- 3) gli strumenti predisposti dal nostro ordinamento a tutela dell'ambiente.

Per quanto concerne gli strumenti di tutela si è posto in evidenza come essi sostanzialmente ricalchino due modelli: quello del *command and control* e quello negoziale a responsabilità diffusa. Il secondo modello sta trovando crescente impiego nella tutela dell'ambiente. In particolare, si diffondono meccanismi di incentivazione all'utilizzo di beni e procedure ecocompatibili, nonché iniziative private negoziate con i soggetti pubblici. In questo senso potrebbe assumere un significativo impatto l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale recentemente consacrato dalla Corte costituzionale.

Si è ritenuto di dedicare una particolare attenzione al settore della circolazione e della sosta dei veicoli a motore, analizzando il contrasto fra esigenza di mobilità e tutela dell'ambiente e dando conto delle politiche che mirano ad un compromesso tra i contrapposti interessi.



In questo ambito è stata analizzata la natura delle tariffe applicate dagli Enti locali o dai loro concessionari per la sosta dei veicoli sulle aree pubbliche, verificando se questi siano classificabili come tassa o come tariffa ed esprimendo una preferenza per tale ultima ipotesi. Sulle misure di *road pricing* di recente istituzione viene tracciato un quadro di riferimento normativo che delinea i limiti attualmente in vigore in ordine all'introduzione di tali misure.

Si è ritenuto di dover esaminare il tema della valutazione del danno ambientale al fine di evidenziare quale sia, sotto il profilo quantitativo, lo spazio utilizzabile dagli strumenti economici a tutela dell'ambiente e, segnatamente, dai tributi.

In questa parte della ricerca viene presentata una metodologia alternativa per la quantificazione economica del danno ambientale, ottenuta attraverso la sintesi e lo sviluppo della scarsa letteratura esistente sull'argomento. L'analisi si conclude con l'esame della contabilità ambientale, il sistema per organizzare, gestire e fornire dati e informazioni sull'ambiente mediante indicatori fisici e monetari utili ai fini nei processi decisionali relativi alle attività economiche ed alle decisioni di politica ambientale, anche fiscale.

Allo scopo di verificare le possibilità di intervento del legislatore nazionale nella materia della fiscalità ambientale si è ritenuto di dover analizzare sotto vari profili l'approccio dato dalle istituzioni internazionali cui aderisce l'Italia (UE ed OCSE) alle politiche in materia di tassazione ambientale. In questo contesto, è stato affrontato il tema dei rapporti tra la tassazione ambientale ed il quadro giuridico comunitario, sottolineandone la notevole complessità ed analizzando le norme del Trattato UE che costituiscono un limite all'istituzione di simili tributi da parte dei singoli Stati membri.

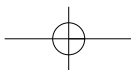
Dopo aver verificato i criteri generali fissati dalla normativa e dalla prassi internazionale, la ricerca effettua una ricognizione delle più importanti aree dell'intervento fiscale ambientale in Europa.

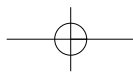
Sono stati esaminati e posti a raffronto i diversi tributi, attualmente vigenti in alcuni Paesi dell'Unione europea, relativi ai mezzi di trasporto su gomma e, in particolare, all'automobile.

Una particolare attenzione è stata dedicata a quei sistemi fiscali che sono stati protagonisti di recenti riforme, in chiave ambientale, della disciplina della tassa sul possesso.

In questa parte della ricerca è stata analizzata anche la disciplina delle accise sui carburanti e lubrificanti vigenti nei sistemi fiscali degli stessi paesi dell'Unione europea considerati ai fini della disamina dell'imposizione sulla proprietà e sull'uso dei mezzi di trasporto.

A conclusione dell'analisi comparata, si evidenzia che, attraverso la previsione di aliquote differenziate o di esenzioni dal prelievo, i sistemi fiscali esaminati perseguono indubbiamente finalità ambientali.





Anche in questa parte dell'elaborato, una particolare attenzione è stata attribuita alla posizione dell'Unione europea in materia di imposta di fabbricazione sui carburanti e lubrificanti ed alle diverse direttive emanate in materia.

L'analisi comparata ha interessato anche la materia dei tributi ambientali sull'energia e sulle fonti energetiche.

Una specifica attenzione è stata dedicata, inoltre, ai sistemi di gestione dei rifiuti di imballaggio nei Paesi membri, evidenziando il substrato comune che lega le diverse legislazioni nazionali in materia ed i meccanismi di finanziamento di recupero e riciclaggio.

È stato constatato un preponderante utilizzo del meccanismo del contributo ambientale pur se riscosso secondo diverse modalità e con la partecipazione più o meno attiva delle Amministrazioni Pubbliche.

La diffusione dei contributi ambientali in ambito UE deve far riflettere poiché è possibile che l'utilizzo di tali strumenti consenta rispetto all'istituzione di imposte ambientali una maggiore flessibilità nel riparto dei costi di gestione.

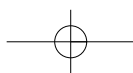
Pertanto, si rileva l'assenza di strumenti tributari specifici che colpiscano l'imballaggio come emissione inquinante, ovvero che promuovano incentivi per il riciclaggio dei materiali utilizzati.

In tal senso, tuttavia, anche nel settore degli imballaggi l'istituzione di imposte ambientali che traggano la legittimazione comunitaria dal noto principio "chi inquina paga" non sembra priva di senso poiché si è detto in precedenza dei limiti coercitivi dei soggetti delegati alla riscossione dei contributi. Il tributo così immaginato dovrebbe rispondere, al contrario dei prelievi sopra esposti, al dettato dell'articolo 53 della Costituzione e quindi fondarsi su un fatto suscettibile di valutazione economica che esprima la capacità contributiva del soggetto passivo.

In questa ottica, il fatto che nel settore degli imballaggi i soggetti obbligati a concorrere alle spese di risanamento ambientale (produttori e utilizzatori) esercitino attività economiche in cui necessariamente si pone l'utilizzo di materiali di imballaggio potrebbe essere di ausilio per l'individuazione di fatti-indice di capacità contributiva.

L'analisi condotta sull'imposizione sul trasporto transfrontaliero dei rifiuti questo punto conclude osservando che la necessità di eliminare il rischio di violazione dei principi fondamentali dell'Unione europea ad opera di interventi unilaterali degli Stati-membri in tema di tassazione sul trasporto intracomunitario di rifiuti solidi induce a sollecitare un intervento normativo dell'Unione europea anche su questa forma di imposizione.

Infatti, da un lato, la disciplina comunitaria in vigore non risulta sufficientemente puntuale e cogente in ordine ai controlli sulle attività di trasporto transfrontaliero dei rifiuti; dall'altro, l'aver tralasciato di delineare il sistema di finanziamento pubblico ha comportato che il sostenimento delle spese necessarie per la gestione dei rifiuti illeciti avvenisse mediante ricorso ai fondi nazionali alimentati dalla fiscalità generale.



La soluzione testé delineata, sostanzialmente confermata dalla Corte di giustizia non è parsa coerente in riferimento a quegli ordinamenti, quale quello italiano, che prevedono specifiche forme di tassazione per la gestione dei rifiuti. Infatti, l'accennata discrasia tra il finanziamento del costo "ordinario" di gestione dei rifiuti attuato con imposizione a carico dei soli produttori ed il sostenimento da parte dell'intera collettività nazionale dei costi per il trasporto transfrontaliero di alcune di queste sostanze suggerisce di unificare il criterio di acquisizione delle risorse sotto il profilo dei soggetti attivi e passivi della relativa tassazione.

La parte dedicata all'analisi dei nuovi indici di ricchezza in materia di tassazione ambientali rappresenta la sintesi dell'intero lavoro di ricerca svolto dall'Università di Roma.

Partendo dalla definizione di tributo ambientale accolta dalla Commissione europea, che istituisce una relazione tra le attività di trasformazione ambientale ed il tributo senza alcuna indicazione in ordine alla destinazione del gettito o ai relativi effetti economici, viene giustificata la collocazione dell'elemento ambientale all'interno della fattispecie tributaria, con la conseguente possibilità di assumere tali condotte a fatti-indice di una autonoma capacità contributiva.

E ciò non solo nell'ottica ristretta del prelievo indiretto (nella quale fino ad oggi il fenomeno è stato collocato) ma anche nella più vasta prospettiva della tassazione di nuovi indici di ricchezza che, anche in sintonia con i più recenti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, superi i tradizionali metodi di ricostruzione della potenzialità economica complessiva del contribuente e porti a delineare i contorni di un tributo ambientale generale da porre come alternativa o, quanto meno, come sostanziale integrazione del tradizionale sistema dell'imposizione diretta, del quale da più parti e da tempo viene ravvisata l'obsolescenza.

Secondo questa nuova concezione l'ambiente non dovrebbe assurgere a mero valore extrafiscale (coperto da protezione costituzionale), ma, con un evidente capovolgimento di prospettiva, dovrebbe poter costituire esso stesso un autonomo fatto-indice di capacità contributiva, che in quanto economicamente valutabile potrebbe (anzi, dovrebbe) essere assunto dal legislatore quale giustificazione, parametro e limite di nuovi tributi.

Un particolare rilievo nella legittimazione del nuovo criterio di riparto dei carichi pubblici viene dato al principio comunitario "chi inquina paga" valutandone l'incidenza sulla nozione di capacità contributiva accolta in numerosi ordinamenti nazionali e, in particolare, nell'ordinamento italiano.

In questa ottica, la convergenza di diversi elementi (crisi dell'imposizione personale e progressiva, evoluzione della struttura della ricchezza, affermazione di nuovi valori economici, mutamenti nelle relazioni sociali) ha portato ad ipotizzare un prelievo che assuma a proprio presupposto un fatto ecologicamente rilevante, anche quando manchi un collegamento diretto tra l'obbligo di versare il tributo e la prestazione di un pubblico servizio a tutela del patrimonio ambientale comune compromesso dall'azione del privato.