amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2020

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Giovanni Cocozza, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Una rivoluzione fiscale green e Capabilities Approach-oriented per accelerare la transizione verso un'economia più sostenibile ed inclusiva

di Salvatore Villani

(Ricercatore e Professore Aggregato di Scienze delle Finanze, Università degli Studi di Napoli "Federico II")

Sommario

1. Introduzione. – 1.1. Transizione ecologica, teoria del benessere e sistemi tributari – 1.2. Obiettivi e struttura dell'articolo. – 2. Le misure fiscali anti-Covid e la causa climatica. – 3. Produzione di energia, mitigazione del cambiamento climatico e benessere umano – 3.1. Il cambiamento climatico ed i suoi possibili effetti di retroazione sul benessere. – 3.2. Il ruolo dell'ambiente e delle questioni ambientali nel Capabilities Approach. – 3.3. Il contributo del Capabilities Approach nella riformulazione della questione dei beni comuni. – 4. La struttura dei sistemi tributari nel terzo millennio e l'incremento delle disuguaglianze. – 5. Una rivoluzione fiscale per ridurre le disuguaglianze e rafforzare la resilienza dei sistemi tributari. – 6. Conclusioni e proposte di policy.

Abstract

This paper tries to verify to what extent a fuller integration of the theory of human well-being into strategic policies adopted to reduce the effects of climate change could help to accelerate a transition to a sustainable and inclusive economy. In particular, it aims to show how the enlargement of the tax area according to new criteria of distributive justice inspired by the *Capabilities Approach* could serve to increase the mobility of social assets and to increase the resilience of public finance systems.

1. *Introduzione.*

1.1. *Transizione ecologica, teoria del benessere e sistemi tributari.*

Gli effetti del cambiamento climatico sono sempre più tangibili ed interessano tutte le regioni del pianeta, spingendo quest'ultimo verso un punto oltre il quale i danni alle condizioni di esistenza dell'umanità potrebbero diventare gravissimi ed irreversibili[1]. Il livello dei mari continua, infatti, ad aumentare, i ghiacciai si stanno sciogliendo sempre più rapidamente e molte specie si stanno spostando dalle zone equatoriali, o prossime all'Equatore, verso le regioni polari alla ricerca di condizioni più adatte alla loro sopravvivenza.

Tale cambiamento, sostengono di comune accordo gli scienziati, è dovuto principalmente alle attività umane e ai sistemi attuali di produzione (basati su tecniche *capital-intensive* e *labour-saving*) e di consumo (che determinano l'esaurimento del capitale naturale disponibile, dal quale dipende il benessere della generazione attuale e di quelle future), palesemente in contrasto con le regole biologiche che caratterizzano gli ecosistemi terrestri[2]. Per definire i devastanti effetti sugli ecosistemi delle attività umane è stata coniata persino una nuova nozione, che è attualmente al centro di un vivo dibattito di natura interdisciplinare sulle sue caratteristiche e sulla sua periodizzazione[3]. Ci riferiamo alle attuali discussioni sul significato e sulle origini della nozione di Antropocène, termine coniato dal premio Nobel per la chimica dell'atmosfera, Paul Crutzen, per definire l'epoca geologica in cui l'ambiente terrestre, inteso come l'insieme delle caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche in cui si svolge ed evolve la vita, è fortemente condizionato, a scala sia locale che globale, dagli effetti delle attività umane[4]. Non essendo un periodo accolto nella scala cronostratigrafica internazionale del tempo geologico (secondo i dettami dell'ICS, *International Commission of Stratigraphy*), l'Antropocène si fa coincidere con l'intervallo di tempo che collega il tempo presente all'epoca della rivoluzione industriale, il momento storico in cui è iniziato – secondo le misurazioni degli studiosi effettuate tra il 1958 e il 2017 nell'osservatorio di Mauna Loa nelle isole Hawaii – l'ultimo consistente aumento delle concentrazioni di CO^2 e CH^4 nell'atmosfera. A partire da questo periodo, infatti, l'impatto dell'uomo sugli ecosistemi sembra essere progressivamente aumentato, veicolato anche da un

[1] Secondo un recente studio internazionale pubblicato sul "Nature" (Lenton et al., 2019), la situazione climatica della Terra è davvero molto delicata: il pianeta avrebbe già raggiunto, sebbene non ancora oltrepassato, ben nove punti di non ritorno (*nine tipping points*). Se dovessero verificarsi interazioni tra essi o effetti dannosi a cascata, non è possibile escludere un *tipping point globale*, ovvero una minaccia esistenziale alla civiltà umana. In tal caso, nessuna analisi costi-benefici potrà aiutarci, ad eccezione di un radicale cambiamento di approccio al problema, basato su una strategia di cooperazione globale. Non è possibile, infatti, pensare di risolvere un problema mondiale senza un piano d'azione globale. Al riguardo, v. *amplius* Sachs (2008), cap. IV.

[2] Cfr. UNEP (2015), Pogutz-Micale (2011) e Lebel-Lorek (2008).

[3] Per un'ampia ed accurata ricostruzione di questo dibattito, v. Heikkurinen (2017), Mcneill-Engelke (2016), Lewis-Maslin (2018), Stewart (2018) e, più recentemente, Lai (2020).

[4] Cfr. Crutzen (2004).

aumento di 10 volte della popolazione mondiale, ed essersi tradotto in sostanziali alterazioni degli equilibri naturali, che gli scienziati consigliano vivamente di ripristinare prima che le condizioni dell'esistenza umana sulla Terra siano irreversibilmente compromesse.

Le organizzazioni internazionali – e fra queste, in particolare, l'OCSE (2005) – raccomandano da tempo di potenziare le politiche fiscali di tipo ambientale e di ridurre gradualmente il peso dei sussidi economici ai combustibili fossili, poiché incoraggiano gli sprechi, contribuiscono all'aumento delle emissioni ed ostacolano gli sforzi per una maggiore penetrazione delle fonti di energia pulita, penalizzando inutilmente i bilanci pubblici.

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

Le abitudini di consumo e gli stili di vita stanno cambiando, fra l'altro, anche a seguito della spaventosa crisi sanitaria che ha investito il pianeta e qualcuno ha iniziato a chiedersi se questo possa rappresentare l'inizio di una svolta significativa[5]. Tali cambiamenti nei comportamenti individuali stanno già determinando, infatti, a parere degli esperti, una imponente riduzione delle emissioni globali: entro la fine del 2020 è previsto un calo delle emissioni di gas serra del 4%, un fenomeno che non si verificava da decenni[6]. Le emissioni sono calate, infatti, anche durante la crisi finanziaria del 2008 e gli *shock* petroliferi degli anni Settanta, ma sono poi risalite una volta superata l'emergenza. Si teme, pertanto, che questi progressi nella lotta al cambiamento climatico possano poi essere vanificati dalle misure di stimolo

[5] Cfr. Crist (2020).
[6] Cfr. Evans (2020).

all'economia stabilite dai governi di tutto il mondo. Una ripresa dell'attività produttiva che implichi una repentina risalita del livello delle emissioni contribuirebbe indubbiamente a rilanciare l'economia, determinando un incremento del prodotto interno lordo. L'effetto sull'ambiente e sul benessere economico potrebbe essere, tuttavia, controproducente. L'attuale situazione, infatti, potrebbe sottrarre risorse ed impegno politico alla causa climatica, ritardando o addirittura bloccando la transizione energetica verso modelli di sviluppo più sostenibili ed inclusivi. In altri termini, e come mostreremo nel prosieguo di questo lavoro (v. § 2), i cambiamenti nelle abitudini personali causati dall'emergenza pandemica potrebbero risultare inutili a risolvere il "dilemma ambientale" se i governi del pianeta decidessero di aumentare gli investimenti nei tradizionali processi di produzione industriale, invece di proseguire verso una completa decarbonizzazione dell'economia globale[7].

È evidente che il discorso sulle strategie più idonee a fronteggiare il cambiamento climatico – oppure altri eventi disastrosi, come le crisi economiche e sanitarie – dovrebbe essere meglio integrato con gli assunti teorici della teoria del benessere[8]. Una più completa integrazione di quest'ultima nelle strategie adottate per ridurre l'impatto economico e sociale del cambiamento climatico potrebbe contribuire ad evitare i potenziali conflitti (tensioni) tra le misure di mitigazione concretamente applicate ed il consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili. A tal fine, alcuni studiosi ritengono che le misure di mitigazione dei cambiamenti climatici ed i consumi di combustibili fossili non possono essere considerati separatamente dalle loro relazioni con il benessere e che, pertanto, è necessaria una nuova concezione filosofica ed economica, che sia capace di catturare le complesse relazioni tra i suddetti fenomeni contrastanti. Tale concezione dovrebbe ispirarsi al *Capabilities Approach* e consentire di inquadrare le potenziali implicazioni per il benessere dei «conflitti energetici» tra consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili e mitigazione del cambiamento climatico come questioni di giustizia[9].

1.2. *Obiettivi e struttura dell'articolo.*

[7] Nicholas Stern, nel suo famoso rapporto del 2006 sul cambiamento climatico, illustrò per la prima volta la gravità dei rischi dell'inazione o di un intervento tardivo volto a fronteggiare il cd. "dilemma ambientale". È evidente che ulteriori investimenti nei tradizionali processi di produzione industriale, effettuati al fine di rilanciare l'economia dei paesi colpiti dall'emergenza sanitaria da *Coronavirus*, potrebbero produrre effetti ancor più gravi ed irreversibili rispetto a quelli che erano stati da lui originariamente prospettati. Cfr. ancora Evans (2020) e Sulistiawati-Linnan (2020).

[8] Anche altri studiosi del cambiamento climatico e delle sue conseguenze hanno espresso recentemente la stessa esigenza. Cfr., *infra alios*, Lamb-Steinberger (2017) e Wood-Roelich (2019).

[9] Wood-Roelich (2019).

Il presente lavoro si muove all'interno del percorso tracciato da Wood e Roelich[10](v. § 3), ma mira a svilupparlo ulteriormente da un punto di vista operativo, mostrando come le riforme fiscali ecologiche contemporanee, se ispirate al *Capabilities Approach*, potrebbero più efficacemente contribuire a realizzare un sistema energetico globale inclusivo, sostenibile, accessibile e sicuro, che fornisca soluzioni alle sfide energetiche e, nel contempo, crei valore per le imprese e per l'intera società civile, senza compromettere l'equilibrio fra i tre elementi fondamentali del *tensions triangle* descritto da Wood e Roelich (consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili, mitigazione del cambiamento climatico e *well-being attainment*).

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

Il lavoro affronta, pertanto, la delicata questione dell'ammissibilità di tributi correlati al benessere degli individui, misurato sulla base di indicatori e parametri non monetari, come le *capabilities*[11], e prende in esame la proposta di istituire imposte sui cosiddetti «beni comuni globali» – come l'atmosfera, il clima, la salubrità dell'ambiente, gli oceani, il bagaglio di conoscenza umana e tutti quei beni, come Internet, che sono frutto della creazione collettiva[12] – e di redistribuirne il gettito per

[10] Ci riferiamo all'impianto teorico descritto in Wood-Roelich (2019).

[11] L'opportunità di utilizzare indicatori della capacità contributiva correlati alle *capabilities* è stata sostenuta con forza, in una prospettiva redistributiva, da Gallo (2007, 2012a, 2012b, 2013a, 2013b, 2013c, 2014 e 2015). In seguito, tuttavia, anche altri autori ne hanno condiviso l'impostazione di fondo. Per una valutazione critica di questa proposta v., invece, Lanzi (2010) e Stevanato (2014), pp. 419-429.

[12] Solitamente, in letteratura, si individuano tre categorie di beni comuni:

a) una prima categoria comprende i *beni comuni materiali naturali*, legati ai quattro elementi naturali essenziali alla vita individuati da Empedocle nel IV sec. a.C. (acqua, aria, terra e fuoco), definiti anche *beni comuni naturali*, o *locali*, in riferimento non solo e non sempre alla risorsa materiale su cui insistono, ma anche alla comunità che se ne serve o li gestisce; si tratta dei beni di sussistenza da cui dipende la vita, in particolare quella degli agricoltori, dei pescatori e dei nativi che vivono grazie alle risorse naturali; a questa categoria di beni comuni appartengono anche i saperi e i semi selezionati nei secoli dalle popolazioni locali, il patrimonio genetico dell'uomo e di tutte le specie vegetali e animali e la biodiversità;

ridurre le disuguaglianze economiche e la povertà (v. § 5). La rapacità del capitalismo è responsabile, infatti, del progressivo esaurimento di queste risorse destinate a soddisfare interessi della collettività e perciò meritevoli di tutela. È oggi più che mai urgente una seria riflessione su come difenderli, obbligando coloro che ne dispongono, o che si trovano in situazioni di particolare vantaggio rispetto ad essi, a sopportarne i costi, evitando che essi vengano poi a ricadere sull'intera collettività sotto forma di danni.

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

b) una seconda categoria comprende i *beni comuni globali*, come l'atmosfera, il clima, gli oceani, la sicurezza alimentare, la pace, ma anche la conoscenza, i brevetti e Internet, cioè tutti quei beni che sono frutto della creazione collettiva; tali beni solo recentemente sono stati inclusi nella categoria dei beni comuni, dal momento cioè in cui sono sempre più invasi ed espropriati, ridotti a merce, recintati od inquinati, ed il loro l'accesso è sempre più minacciato;

c) una terza categoria è quella dei *beni pubblici globali*, vale a dire i beni e i servizi pubblici forniti dai governi in risposta ai bisogni essenziali dei cittadini, bisogni che ovviamente variano nel tempo; si tratta di servizi quali l'erogazione dell'acqua e della luce, il sistema dei trasporti, la sanità, il controllo delle malattie infettive, la sicurezza alimentare e sociale, la stabilità finanziaria, gli aiuti umanitari e l'amministrazione della giustizia; i processi di privatizzazione di alcuni di questi servizi ne mettono a rischio l'accesso universale.

Sulla definizione di bene comune globale e sulle diverse forme di classificazione dei beni comuni, cfr. Bizzarri (2005), Rosser Jr. (2009), Ricoveri (2010) e, più recentemente, Termini (2016).

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

2. *Le misure fiscali anti-Covid e la causa climatica.*

La pandemia da *Coronavirus* (*Covid-19*) ha generato, come si è detto, per moltissimi paesi, una gravissima emergenza sanitaria e sta già producendo una non meno grave crisi economica[13]. In risposta al peggioramento delle prospettive di crescita e all'incremento della volatilità dei mercati, le autorità di molti paesi hanno deciso di adottare forti misure espansive a sostegno dei redditi di famiglie e imprese, del credito all'economia e della liquidità sui mercati[14]. La maggior parte dei paesi OCSE coinvolti nell'emergenza sanitaria ha messo in campo una serie di provvedimenti straordinari, unici per ambito estensione e per rapidità di azione. Le risorse poste a disposizione non sono state, tuttavia, in molti casi all'altezza della situazione e l'erogazione diretta di denaro ai soggetti più vulnerabili e alle imprese è stata sinora limitata a pochi paesi. La maggior parte dei paesi è intervenuta per sostenere la liquidità delle imprese, stabilendo differimenti nel pagamento delle imposte e dei contributi, facilitando l'accesso al credito e con strumenti di prestito specifici. Due

[13] L'OCSE, nel suo ultimo rapporto sull'impatto economico della pandemia (cfr. OCSE, 2020), ha previsto che la crescita del PIL globale annuo scenderà al 2,4% nel 2020, da un già debole 2,9% nel 2019, e ritornerà a crescere ad un ritmo più sostenuto (3,3%) nel 2021, ammesso sempre che non si assista ad una probabilissima risalita dei contagi nella seconda parte del corrente anno.

[14] Per un confronto dettagliato tra le misure di emergenza adottate finora nei 32 paesi che il FMI considera "economie avanzate" per rispondere alla crisi economica causata dal Coronavirus, v. Angei *et al.* (2020).

terzi dei paesi OCSE ha istituito o rafforzato misure di sostegno al reddito dei lavoratori (dipendenti e autonomi) ed introdotto od ampliato forme di cassa integrazione per consentire alle imprese di ridurre l'orario di lavoro senza licenziare. Pochissimi paesi hanno, invece, adottato misure a tutela dell'ambiente o deciso interventi finalizzati a mitigare il cambiamento climatico e a favorire l'adattamento ai mutamenti del clima. Questi ultimi, infatti, sono spesso considerati costosi e visti come un ulteriore peso per l'economia. Pertanto, le politiche ambientali ed i risultati raggiunti sinora dai governi nella lotta al cambiamento climatico rischiano di essere vanificati dagli effetti economici della pandemia di *Coronavirus*.

Un esempio è emblematico. In Cina, la Banca centrale, prevendendo un drastico calo del PIL ed una probabile recessione, ha adottato diverse misure di sostegno all'economia e ai mercati finanziari. Alcune di esse hanno segnato, tuttavia, se non un'inversione di rotta, almeno un rallentamento nell'attuazione delle norme sulla protezione dell'ambiente contenute nei più recenti documenti di pianificazione socio-economica varati dal governo cinese[15]. Pechino ha rivisto, infatti, i suoi obiettivi sulla mobilità pulita riclassificando i veicoli ibridi benzina-elettrici e rendendo, in questo modo, più agevole alle case automobilistiche il rispetto delle quote di produzione di veicoli NEV (*Neighborhood Electric Vehicles*), ossia di veicoli elettrici che non producono emissioni di scarico. Si tratta ovviamente di un cambiamento mirato a dare respiro a tutta la filiera dell'auto, colpita duramente dalla pandemia, e ad apportare benefici alle imprese *leader* del settore. Tale cambiamento, tuttavia, se il governo cinese dovesse continuare a prevedere ulteriori misure di questo genere nel tentativo di rilanciare la sua economia, potrebbe cancellare i progressi faticosamente compiuti in passato da Pechino verso un modello di sviluppo più sostenibile[16].

Un rischio analogo si ravvisa nel caso di un'altra delle più importanti economie emergenti maggiormente responsabili dei livelli di gas serra presenti oggi nell'atmosfera, e cioè l'India. Questo paese ha registrato infatti, nel primo quadrimestre del 2020, un calo delle emissioni di CO_2 senza precedenti, invertendo un *trend* di crescita che resisteva da oltre 37 anni. Una iniziale riduzione delle emissioni dell'1% era stata prodotta, a quanto risulta da alcuni recenti studi[17], da tre

[15] Dal 1° gennaio 2015, in Cina è entrata in vigore la nuova legge per la protezione ambientale, che manifesta la volontà del Governo cinese di incorporare la protezione ambientale nella pianificazione socio-economica.

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

[17] Il miglioramento della qualità dell'aria prodotto dal blocco forzato della produzione è stato confermato da numerose analisi effettuate mediante l'utilizzo di svariati strumenti di misurazione. Per una sintetica rassegna, v. Chandrashekhar (2020).

concause: 1) un rallentamento dell'economia indiana verificatosi nei primi mesi del 2019; 2) la crescita della produzione di energie rinnovabili; 3) il diffondersi della pandemia da nuovo Coronavirus SARS-CoV-2, iniziata nel 2019 e non ancora esauritasi. È stato, tuttavia, l'improvviso blocco della produzione deciso a marzo dal governo nazionale ad aver invertito il suddetto *trend* di crescita delle emissioni indiane. Le emissioni di anidride carbonica del paese sono così diminuite del 15% durante il mese di marzo e del 30% ad aprile. Se però l'emergenza sanitaria ha costretto le autorità indiane (e mondiali) a tirare il freno, rallentando le attività economiche e di conseguenza la produzione di emissioni inquinanti, il governo indiano in piena pandemia ha continuato ad approvare una serie di importanti progetti industriali e ad allentare le norme per la valutazione dell'impatto ambientale delle grandi opere, rischiando così di annullare gli effetti di riduzione dell'inquinamento prodotti durante il *lockdown*[18].

L'impegno dei paesi europei in questo campo sembra, invece, più concreto. L'Unione europea ha previsto, in particolare, di dedicare un quarto del proprio bilancio alla lotta ai cambiamenti climatici e ha istituito un Piano di investimenti per un'Europa sostenibile (COM(2020)21) ed un *Fondo per la transizione giusta* (COM(2020)22), con una dotazione davvero consistente (7,5 miliardi di euro) che rappresenta uno dei pilastri del *Meccanismo per una transizione giusta*, volto a mobilitare investimenti a favore delle regioni più esposte alle ripercussioni negative della transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili o da processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra.

La Commissione europea ha inoltre annunciato la presentazione di:

1) una strategia industriale basata sulla digitalizzazione e le nuove tecnologie per decarbonizzare e modernizzare le industrie ad alta intensità energetica;
2) una proposta per la produzione di acciaio a zero emissioni di carbonio (entro il 2020);
3) il rilancio del piano d'azione strategico sulle batterie del 2018, anche in vista della prevista maggiore diffusione dei veicoli elettrici.

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

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

[18] Cfr. ancora Chandrashekhar (2020).

Commissione Ursula von der Leyen, resta in buona sostanza dipendente dalla buona volontà dei governi e dai piani di sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali.
È vero, inoltre, che almeno il 30% degli stanziamenti di bilancio a lungo termine e del *Recovery Fund* saranno dedicati a raggiungere gli obiettivi climatici, in virtù dei quali l'Unione si è impegnata ad attuare l'Accordo di Parigi e le intese sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ma l'accordo ha comportato tagli alla spesa pubblica per il clima e a programmi ambientali. Ad esempio, il Fondo per la transizione energetica equa (*Just Transition Fund*, Jtf) ha subìto una riduzione a 17,5 miliardi dai 40 proposti inizialmente.
Tra i paesi dell'UE, la Germania sta svolgendo il ruolo di apripista nella svolta *green* del Vecchio Continente. L'anno scorso ha infatti annunciato un importante piano di tutela ambientale (il cd. *Klima Paket*) da ben 54 miliardi, spalmati in 4 anni, con l'obiettivo di favorire la mobilità sostenibile, l'utilizzo di sistemi per il riscaldamento domestico più ecologici e la creazione di un sistema di certificati per l'emissione di CO_2 in quei settori non inclusi nel mercato europeo ETS (*Emissions Trading Scheme*)[19].
L'impatto economico della pandemia è stato tuttavia dirompente per il Paese e, nonostante l'approvazione dell'ambizioso piano di riforma, la Germania non è riuscita a centrare l'obiettivo di riduzione delle emissioni fissato dall'UE.
Il caso tedesco ha suscitato molto clamore mediatico. Si tratta, infatti, di un caso emblematico, avendo la Germania presentato il suo piano mentre era sull'orlo della recessione tecnica, con lo scopo di conciliare l'obiettivo dello sviluppo economico con quello della lotta al cambiamento climatico. È interessante notare, tuttavia, come all'esperienza di questo paese si siano ispirati anche altri Paesi europei (Polonia, Francia, Belgio, Lituania, Irlanda e Paesi Bassi) che, in risposta alle sfide poste dagli *environmental dilemmas*, sono già da alcuni anni impegnati per rendere il proprio modello di crescita e di sviluppo sempre meno dipendente dal carbonio. Alcuni di essi (i paesi dell'Europa orientale, per esempio) sono oggi preoccupati per i costi economici e sociali della transizione energetica, dal momento che la loro economia è improntata ad un modello fortemente inquinante. Un problema non di poco conto in questo senso è costituito dalla drastica riduzione, prevista in conseguenza della pandemia da *Coronavirus*, del Jtf, il fondo istituito nell'ambito delle negoziazioni sul *Recovery Fund* per favorire la transizione energetica di quelle aree europee maggiormente legate a produzioni inquinanti.
Difficile dire se il *Green Deal* lanciato dalla presidente della Commissione Ursula Von der Layen sarà implementato, in quanto tempo, e quale sarà il suo grado di incidenza

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

a livello mondiale. Negli Stati Uniti, intanto, il presidente in carica Donald Trump e Joe Biden, il suo avversario alle presidenziali (ancora in corso nel momento in cui si scrive), hanno mantenuto posizioni radicalmente diverse sulla politica climatica e su altre problematiche ambientali, come ad esempio le infrastrutture per l'energia pulita e la tutela del territorio. Essenzialmente, tuttavia, la visione del presidente americano non è cambiata dal 2016. Egli fin da subito si è mostrato ben poco sensibile ai problemi ambientali e ha più volte espresso il suo scetticismo sulla realtà dei cambiamenti climatici e della loro origine. Biden, dal canto suo, per quanto concerne le questioni ambientali, ha dichiarato di voler procedere in una direzione completamente opposta rispetto a quella di Trump e di voler impostare una rigida scadenza temporale entro la quale gli Stati Uniti dovranno avere zero emissioni. Se ne deduce che la scelta degli elettori americani su quale inquilino mandare alla Casa Bianca nei prossimi quattro anni potrebbe avere un effetto decisivo sulle sorti della decarbonizzazione e del settore petrolifero statunitense, e quindi anche sulla rapidità della transizione energetica mondiale.

Nel frattempo, la crescita economica globale risulta gravemente compromessa e, stando alle previsioni del Fondo Monetario Internazionale (cfr. FMI, 2020), l'economia globale dovrebbe tornare a crescere (del 5,8%) solo nel 2021. I rischi per esiti ancor più gravi restano, tuttavia, considerevoli. Le simulazioni del FMI mostrano, infatti, che le prospettive economiche di medio termine dipendono dalla capacità di paesi ed istituzioni internazionali di agire efficacemente e con tempestività per evitare che l'impatto della pandemia abbia effetti persistenti sulla fiducia, sugli investimenti e sulla solidità dei sistemi finanziari.

La questione che a questo punto si pone è: una recessione globale potrebbe rallentare, o addirittura fermare, il processo di transizione dell'economia globale verso modelli di sviluppo più sostenibili ed inclusivi? E, più in particolare, il dilemma cruciale con cui i governi del mondo dovranno cimentarsi è il seguente: i programmi di salvataggio e di stimolo fiscale varati o in corso di approvazione in molti dei paesi colpiti dal *virus* riusciranno a rilanciare in modo efficace la crescita economica senza sottrarre risorse ed impegno politico alla causa climatica?

Alcuni studiosi hanno già tentato di fornire una risposta a queste domande. Una ricerca realizzata nel mese di maggio 2020 da un gruppo di esperti di fama internazionale coordinato dal Prof. Hepburn dell'Università di Oxford[20] sono stati esaminati circa 700 pacchetti di stimoli fiscali, classificabili in 25 tipologie di interventi, ed è stato intervistato un cospicuo numero (231) di analisti e studiosi di tutto il mondo (tra cui, funzionari di banche centrali e di ministeri delle Finanze, accademici ed esponenti di numerosi *think thank*), cui è stato chiesto di valutare l'efficacia relativa delle misure prese in esame, in base alla loro velocità di attuazione,

[20] Cfr. Hepburn *et al.* (2020).

all'effetto moltiplicatore, al potenziale impatto sul clima e alla loro "desiderabilità complessiva". I dati hanno mostrato che le misure a favore del clima sono da ritenere più vantaggiose rispetto a quelle "tradizionali" non solo nel rallentare il riscaldamento globale, ma anche in termini di impatto economico complessivo. Le politiche *green*, infatti, avrebbero la capacità di produrre maggiore occupazione, offrire rendimenti più elevati nel breve termine e generare maggiori risparmi sui costi nel lungo termine. Esse, inoltre, produrrebbero – attraverso la diminuzione dei costi reali dell'energia – una serie di altri benefici, come la riduzione delle disuguaglianze sociali e sanitarie.
Tali conclusioni si rivelano estremamente interessanti se considerate nella prospettiva di analisi che intendiamo proporre in questo scritto: in un mondo globalizzato ed iper-connesso, dominato dall'incertezza e segnato dal cambiamento climatico – che è determinato all'eccessiva dipendenza delle nostre economie dai combustibili fossili ed influisce sul funzionamento degli ecosistemi, favorendo anche la diffusione di agenti patogeni e l'insorgere di nuove epidemie – le politiche economiche *green* possono essere considerate come le più desiderabili in assoluto, essendo contemporaneamente adatte a ridurre l'impatto ambientale dei sistemi energetici e a stimolare la "resilienza trasformativa" del sistema socioeconomico.

3. *Produzione di energia, mitigazione del cambiamento climatico e benessere umano.*
L'energia rappresenta, com'è noto, il motore dell'economia moderna e gioca un ruolo essenziale per lo sviluppo ed il benessere dell'uomo, soprattutto nel mondo contemporaneo, che appare sempre più globalizzato ed interconnesso, ma anche sempre più inquinato e malsano. La produzione ed il consumo di energia hanno, infatti, un significativo impatto sul clima, che costringe i governi di tutti i paesi a ripensare le loro politiche economiche e sociali, prima che determinino la distruzione degli ecosistemi da cui dipende la vita stessa dell'uomo sulla Terra.
L'assenza di energia può, d'altra parte, contribuire a ridurre il benessere e la libertà delle persone. La difficoltà di accedere ad essa, o di averne un'adeguata fornitura, è considerata, infatti, un importante indicatore di deprivazione materiale, che rivela talvolta la presenza di una condizione di povertà generale[21].
Vi è dunque una chiara relazione tra le diverse forme di utilizzo dell'energia ed il benessere umano. L'utilizzo sistematico dei combustibili fossili per produrre energia risale alla fine del XVIII secolo ed è considerato vantaggioso per alcune importanti caratteristiche che contraddistinguono notoriamente tali materiali. Dall'utilizzo di questo tipo di energia dipendono, inoltre, diverse forme di raggiungimento (e/o mantenimento) del benessere umano ed il miglioramento della qualità della vita. Il ricorso sistematico e massiccio a questa forma di produzione dell'energia comporta,

[21] Cfr. Voltaggio (2018), pp. 23-24.

tuttavia, come è stato mostrato in alcune importanti ricerche sul tema, un aumento della concentrazione dei gas serra nell'atmosfera che produce, a sua volta, l'innalzamento della temperatura media globale e pericolosi effetti sul clima. Mitigazione, adattamento, ricerca, sviluppo e sperimentazione di nuove tecnologie "verdi" sono le soluzioni indicate, già dalla primavera del 2005, per risolvere questo problema.
Fra tali soluzioni, la mitigazione del cambiamento climatico è indubbiamente prioritaria, perché punta a ridurre l'impatto ambientale delle attività antropiche e a rallentare il descritto processo di surriscaldamento dell'atmosfera terrestre. Le diverse strategie ed azioni di mitigazione ambientale possono, tuttavia, contrastare con molte delle attuali forme di raggiungimento del benessere, in particolare con quelle che dipendono significativamente dall'utilizzo di energia derivante dai combustibili fossili. Questo aspetto del problema non è preso molto spesso in considerazione. Eppure l'impatto sul benessere delle diverse azioni e strategie di mitigazione non dovrebbero essere trascurato. Esso potrebbe costituire un indicatore molto importante per la scelta delle azioni e strategie da mettere in campo.

3.1. *Il cambiamento climatico ed i suoi possibili effetti di retroazione sul benessere.*
Da un'analisi minuziosa del problema descritto (annoverabile fra i molteplici *environmental dilemmas* capaci di condizionare sensibilmente i processi decisionali individuali e collettivi[22]) discende, dunque, la necessità di intervenire attraverso la mitigazione dei cambiamenti climatici, ma senza incidere sul benessere effettivo degli esseri umani e sulla loro salute. In molte società e paesi, infatti, ridurre o eliminare l'utilizzo dell'energia fossile potrebbe comportare modifiche dei comportamenti di consumo e degli stili di vita su cui oggi gli individui fanno normalmente affidamento per raggiungere il benessere.
Questo particolare aspetto della lotta al cambiamento climatico e dei suoi possibili effetti di "retroazione" sul benessere sono stati colti e rappresentati, in modo molto efficace, in un recente lavoro scritto da due ricercatori dell'Università di Leeds. Secondo la loro ricostruzione dei descritti effetti di retroazione, le relazioni tra mitigazione climatica e consumo dell'energia derivante dai combustibili fossili possono essere rappresentate sotto forma di "tensioni" derivanti sostanzialmente da due processi in conflitto tra loro, che "tirano" in direzioni opposte, dando luogo ad una sorta di "triangolo delle tensioni"[23]: il primo di questi due processi è attivato dalla dipendenza dell'uomo contemporaneo dall'utilizzo dell'energia derivante dai combustibili fossili, che porta a eccessive emissioni di gas serra e, conseguentemente, al cambiamento climatico; il secondo, invece, è connesso agli effetti del

[22] Sul punto cfr. Mugerauer e Manzo (2008).
[23] Cfr. Wood e Roelich (2009), p. 115 e 116.

surriscaldamento globale e ai problemi di benessere su larga scala che ne derivano e che richiedono, per essere ridotti o eliminati, un notevole impegno nello svolgimento delle attività di mitigazione.
L'analisi di Wood e Roelich implica una concezione robusta ed olistica del benessere, che permetta di comprendere e superare i conflitti incorporati nel descritto triangolo delle tensioni. Le misure per ridurre gli effetti del surriscaldamento globale potrebbero confliggere, infatti, con molte forme contemporanee di raggiungimento del benessere, ancora fortemente dipendenti dall'uso dell'energia che deriva dai combustibili fossili. È evidente che il discorso sulle strategie più idonee a fronteggiare il cambiamento climatico dovrebbe essere meglio integrato con gli assunti teorici della teoria del benessere. Una più completa integrazione di quest'ultima nelle strategie adottate per ridurre l'impatto economico e sociale del cambiamento climatico potrebbe contribuire ad evitare i potenziali conflitti (tensioni) tra le misure di mitigazione concretamente applicate ed il consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili.
A tal fine, Wood e Roelich ritengono che le misure di mitigazione dei cambiamenti climatici ed i consumi di combustibili fossili non possono essere considerati separatamente dalle loro relazioni con il benessere e che, pertanto, è necessaria una nuova concezione filosofica ed economica, che sia capace di catturare le complesse relazioni tra i suddetti fenomeni contrastanti. Tale concezione dovrebbe ispirarsi al *Capabilities Approach* e consentire di inquadrare le potenziali implicazioni per il benessere dei conflitti energetici tra consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili e mitigazione climatica come questioni di giustizia ambientale o ecologica.

3.2. *Il ruolo dell'ambiente e delle questioni ambientali nel Capabilities Approach*.
In realtà, le potenziali implicazioni per il benessere delle questioni ambientali sono state affrontate, seppure in parte ed in modo incompleto, anche nella teoria politica liberale dal filosofo statunitense John Rawls[24]. L'approccio delle capacità di Martha C. Nussbaum[25] permette, tuttavia, di riconoscere più facilmente, rispetto alla teoria di Rawls, come le variazioni ambientali, nelle circostanze individuali, pongano ostacoli alle tipologie di protezione che la giustizia richiede e si rivela più sensibile nel comprendere come le ingiustizie ambientali molto spesso creano conflitti che minacciano la giustizia sociale[26].
Già Sen aveva individuato il ruolo che lo *Human Development Approach* (locuzione perfettamente sovrapponibile a quella di *Capabilities Approach*, in ragione del contesto nel quale viene espressa e del modo in cui viene sostanziata) può offrire per comprendere il rapporto tra sviluppo umano e tutela delle risorse naturali (cfr. Sen,

[24] Cfr. Rawls (1971 e 2001).
[25] Cfr. Nussbaum (2000 2 2011).
[26] Cfr. Maestri (2016).

2007: p. 28). Basandosi sull'impianto teorico proposto da Amartya Sen (1995, 1999, 2009), Martha Nussbaum ha individuato un elenco di dieci capacità centrali (o basilari) che dovrebbero essere tutelate come materie primarie di giustizia da tutti i governi del pianeta: 1) Vita; 2) salute corporea; 3) integrità fisica; 4) sensi, immaginazione e pensiero; 5) sentimenti; 6) ragion pratica; 7) appartenenza; 8) altre specie; 9) gioco; 10) controllo del proprio ambiente (politico e materiale) (Nussbaum, 2006, p. 76). L'idea di base della filosofa statunitense, rispetto a ciascuna delle capacità sopra menzionate, è che una vita vissuta senza l'opportunità di sviluppare le capacità in questione non è una vita degna di essere considerata umana (Nussbaum, 2006, p. 78).

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

È utile ricordare anche il contributo di Holland[27], che ha portato ad un'interessante estensione del *Capabilities Approach*, attraverso l'elaborazione di un approccio puramente antropocentico all'impianto teorico proposto da Sen e dalla Nussbaum, attraverso cui si individua uno specifico legame tra *human capabilities* ed *environment* e si giunge così a proporre il concetto di *environmental capacity* (o *capability*).

Analogamente al modo in cui Nussbaum sostiene che la tradizione del contratto sociale ignora diversi problemi irrisolti di giustizia, Breena Holland sostiene che questa tradizione, che vede in Rawls il suo principale rappresentante, non considera affatto le questioni ambientali come problemi di giustizia, perché le risorse ambientali non sono soggette ad iniquità nella loro distribuzione (cfr. Holland 2008, p. 319). Dal punto di vista di Rawls, pertanto, non sembra esserci alcuna ragione immediatamente ovvia per affrontare gli *environmental dilemmas* come questioni di giustizia di primaria importanza. Holland, al contrario, sostiene che questo punto di vista è sbagliato, in quanto le conseguenze delle calamità naturali si ripercuotono sulle persone in misura sproporzionata, dando luogo a problemi di giustizia (cfr. ancora Holland, 2008, p. 319).

Holland utilizza questi casi per sostenere che le questioni di protezione ambientale e di distribuzione delle risorse sono degne di essere prese in considerazione e dovrebbero esser trattate come parte del complesso delle rivendicazioni fondamentali di giustizia. L'approccio di Holland considera, in particolare, le

[27] Cfr., in particolare, Holland (2005, 2008, 2014 e 2017).

condizioni ambientali come strumentali alle capacità umane. Siccome infatti il "funzionamento ambientale" (*environmental functioning*) ad un certo livello è richiesto per produrre qualsiasi cosa, Holland definisce le suddette condizioni ambientali come una sorta di "meta-capacitazione" (*meta-capability*) indipendente, che è necessaria per ottenere tutte le capacitazioni comprese nella lista della Nussbaum (cfr. Holland, 2008, p. 328).

Un altro concetto delineato da Holland (Holland, 2014), mutuato dall'approccio filosofico della Nussbaum, sono i "conflitti di capacità" (*capability conflicts*). Questi sono conflitti che si verificano tra diversi mezzi di ottenimento del benessere. Si pensi ad una famiglia che vive vicino ad un fiume ricavandone l'acqua necessaria alla fruizione di servizi igienico-sanitari (mediante l'utilizzo del fiume come mezzo di smaltimento dei rifiuti), e quindi alla salute del corpo. Gli interessi di questa famiglia potrebbero venire a confliggere con quelli di un'altra famiglia che vive a valle e che utilizza il fiume come fonte di acqua potabile. Questo effetto, infatti, si potrebbe produrre perché l'utilizzo del fiume fatto dalla famiglia a monte potrebbe aver reso l'acqua sporca, imbevibile e nociva per la salute.

Le nozioni di "conflitti di capacità" (*capability conflicts*) e di "meta-capacità" (*meta-capabilities*) possono aiutare a comprendere e a risolvere i conflitti tra l'uso dell'energia derivante da combustibili fossili, la mitigazione dei cambiamenti climatici e la privazione del benessere. Essi sono determinati dal fatto che l'uso dell'atmosfera come serbatoio per le emissioni di gas serra può consentire ad una persona di ricavare benessere da processi che richiedono la combustione di combustibili fossili, ad esempio la combustione di carburante per alimentare il trasporto. Tuttavia, tale forma di utilizzo dell'atmosfera su una scala sufficientemente ampia contribuirà a far aumentare il surriscaldamento della stessa che è causa del cambiamento climatico[28].

È evidente, dunque, come l'approccio alla giustizia basato sulle capacitazioni degli esseri umani abbia enormi potenzialità in relazione agli effetti prodotti dal cambiamento climatico e alle questioni ambientali in generale. Le teorie elaborate da Holland hanno mostrato, peraltro, come esso possa essere efficacemente utilizzato per la progettazione di politiche ambientali che spingano la società verso una maggiore equità e giustizia sociale. Riteniamo, pertanto, che se l'originario impianto teorico proposto da Sen e dalla Nussbaum fosse ripensato ed esteso secondo le indicazioni fornite da ricerche più recenti (cfr. per tutti Schlosberg, 2012 e 2013),

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

potrebbe diventare determinante per la comprensione e la risoluzione dei conflitti energetici tra consumo dell'energia derivata dai combustibili fossili, mitigazione del cambiamento climatico e forme di conseguimento del benessere, perché fornirebbe un criterio ideale per escludere politiche pregiudizievoli alla giustizia ecologica e per realizzare un sistema energetico globale maggiormente sostenibile, inclusivo, accessibile e sicuro.

In tale quadro generale – e allo scopo precipuo di proporre una via concreta per sfruttare le suddette potenzialità insite nell'approccio teorizzato da Nussbaum – riteniamo che possa essere utile e confacente, in questa sede, una seria riflessione sulla delicata questione dell'ammissibilità di tributi correlati al benessere degli individui misurato sulla base di indicatori e parametri non monetari, come le *capabilities*, e prendere in esame l'idea di istituire imposte sui cosiddetti «beni comuni globali» in un'ottica redistributiva e conservativa, volta per l'appunto a limitarne l'accesso e a disincentivarne il consumo[29].

3.3. *Il contributo del Capabilities Approach nella riformulazione della questione dei beni comuni.*

Come ben evidenziò Stefano Rodotà in una delle sue ultime lezioni pubbliche, tenutasi a Napoli il 21 febbraio del 2017, la questione dei beni comuni[30] non si risolve nella mera creazione, più o meno astratta, di una nuova categoria di beni[31]. Essa si sostanzia, piuttosto, nella riconosciuta rilevanza di talune categorie di bisogni cui si sceglie di attribuire adeguate garanzie di effettività e di tutela. La questione dei beni comuni si collega, in questo modo, alla questione delle garanzie che impone, da una parte, l'individuazione dei soggetti capaci di gestire i beni suddetti e di regolamentarne l'utilizzo e, dall'altra, la necessità di definire l'insieme dei rapporti fra beni e soggetti considerati meritevoli di essere sottratti alle logiche proprietarie, nonché alle norme che disciplinano l'esercizio della sovranità, per consentire il pieno sviluppo della personalità umana.

Siamo dunque all'interno di una logica nuova, rivoluzionaria, che ci spinge al di là del mondo dei beni e ci riporta alla persona nella sua integralità, o meglio, all'insieme delle libertà e dei diritti fondamentali della persona, che l'ordinamento giuridico riconosce e si impegna a garantire. Si tratta della stessa logica che anima

[29] Sull'utilizzo del prelievo fiscale quale strumento di tutela dei beni comuni, v. Chironi (2018), pp. 57-76.

[30] Negli ultimi anni la questione dei beni comuni ha assunto un grande rilievo nel dibattito politico e scientifico, con importanti implicazioni sia in ambito economico che giuridico. Il dibattito in corso sulla possibilità di configurare una teoria dei beni comuni rivitalizza, infatti, la questione più ampia della democrazia e del soddisfacimento dei diritti fondamentali della persona. Per approfondimenti sullo svolgimento del dibattito in Italia, cfr. Reviglio (2008), Franzini (2011), Marella (2011), Rodotà (2008 e 2011), Pennacchi (2012), Gambaro (2013), Maddalena (2013), Marotta (2013), Massarutto (2013), Mattei (2012 e 2013), Lucarelli (2013), Micciarelli (2014a e 2014b), D'Andrea (2015) e Foroni (2020).

[31] Cfr. Rodotà (2018), pp. 31-89.

l'approccio delle capacità e che determina uno spostamento dell'asse concettuale dai beni ai soggetti che li detengono e ne dispongono. Seguendo questa logica, la problematica dell'individuazione del "bene comune" va ricompresa nella più generale cornice di un progetto condiviso di società, all'interno del quale va costruito e mediato il consenso alla promozione di beni determinati[32], perché considerati essenziali alla vita delle persone e, in quanto tali, meritevoli di essere tutelati (garantiti) dall'ordinamento.

Siamo di fronte ad un nuovo modo di intendere il rapporto tra le persone ed il mondo esterno, che conduce – come si è detto – non alla definizione di una nuova categoria di beni, ma ad una «ridefinizione complessiva della collocazione della persona in una organizzazione sociale globalmente intesa, identificata appunto attraverso le caratteristiche dei beni da tutelare come comuni»[33].

Tali beni non sempre sono risorse in senso proprio, e cioè beni fisici o materiali. Sono sempre, tuttavia, risorse collettive condivise, amministrate o autogestite da comunità locali, che incarnano un sistema di relazioni sociali fondato sulla cooperazione e sulla dipendenza reciproca. Siamo dunque in presenza di un sistema in cui dominano non le leggi del mercato e dell'economia, ma vincoli morali di reciprocità e solidarietà. Un sistema in cui coloro che gestiscono o producono quei beni – o ne traggono i frutti – non ne possono disporre escludendo gli altri, come se ne fossero proprietari. Essi non hanno il diritto di escludere gli altri soggetti dall'uso o dal godimento di quei beni, ma hanno anzi l'obbligo (morale) di collaborare per consentire anche ad altri di poterne godere o fare uso[34] e di partecipare alle decisioni attinenti alla gestione degli stessi. Siamo insomma di fronte ad una istituzione che si caratterizza per l'appartenenza collettiva e che si sottrae alle regole del mercato, riguardando propriamente risorse materiali ed immateriali indispensabili per garantire il godimento delle libertà e dei diritti fondamentali, nonché il libero sviluppo della persona umana.

Se analizziamo attentamente le caratteristiche di questa istituzione non possiamo non individuare i molteplici punti di contatto tra la teoria dei beni comuni e l'interpretazione dell'approccio delle capacità fornita da Martha Nussbaum (2011): un buon ordinamento politico dovrebbe garantire un godimento minimo generalizzato di almeno 10 capacitazioni fondamentali. Fra queste, con riferimento ai temi trattati in questo scritto, assumono particolare rilievo quelle relative alla "salute" e al "controllo del proprio ambiente", politico e materiale, ma pure rilevano

[32] Sul punto, cfr. Chironi (2018), p. 55.

[33] Cfr. ancora Rodotà (2008), p. 76.

[34] Alcuni studiosi, guardando proprio alla natura e alle caratteristiche dei beni comuni, hanno coniato il termine "consumo collaborativo", che definisce un modello economico ibrido, concepito come alternativo al consumismo "classico", e basato su di un insieme di pratiche di scambio e condivisione di beni materiali, servizi o conoscenze. Per ulteriori approfondimenti, cfr. Botsman-Rogers (2010), Kostakis-Bauwens (2014), Perren-Grauerholz (2015) e, più recentemente, Petropoulos (2017).

le "capacitazioni dei gruppi" (*capability of groups*) o di particolari comunità, che rivendicano il diritto di partecipazione alla vita politica del proprio paese o all'amministrazione condivisa dei beni comuni. L'assunzione dell'ambiente come bene comune globale, meritevole di essere posto al centro delle scelte politiche dei governi, induce oggi a definire uno statuto giuridico generale dei beni comuni[35] e a ripensare la struttura dei sistemi tributari alla luce degli assunti teorici del *Capabilities Approach*, al fine di regolamentare l'accesso a queste risorse e di limitarne il più possibile lo sfruttamento.

4. *La struttura dei sistemi tributari nel terzo millennio e l'incremento delle disuguaglianze.*
Alla fine del secolo scorso Giulio Tremonti scrisse due saggi molto interessanti sui sistemi fiscali "moderni" e sulla loro possibile evoluzione verso la fiscalità del terzo millennio[36]. Comparando la struttura del "mondo" contemporaneo con quella del mondo medievale, egli formulava due "profezie" 1) sulla migrazione fiscale dei capitali, causa di effetti sostanziali di regressività a carico soprattutto del lavoro dipendente e 2) sulla regressione necessaria dei sistemi fiscali moderni verso forme di imposizione empirica "medioevale". In particolare, egli sosteneva che fenomeni di portata globale (come la globalizzazione della ricchezza, la crescente integrazione delle economie a livello internazionale, la dematerializzazione e la finanziarizzazione) avrebbero «modificato radicalmente la struttura economica e sociale dell'esistente» e che gli schemi fiscali del terzo millennio avrebbero dovuto progressivamente *adattarsi* alla realtà[37].
Nello scenario politico del XXI secolo i nuovi corpi ed enti sovranazionali (come l'OCSE, il FMI, le Nazioni Unite e l'Unione europea), da Tremonti denominati *Quangos* (*Quasi autonomous non governmental organizations*), otterranno gradualmente un ruolo politico crescente e, di riflesso, aumentando anche il loro "bisogno finanziario", accamperanno un crescente titolo *morale* alla tassazione. Tuttavia, proprio a causa della loro struttura "sovranazionale", i *Quangos* dovranno anche misurarsi con enormi difficoltà tecniche di riscossione. Per superare queste difficoltà e procacciarsi le necessarie risorse finanziarie, essi dovranno assumere gli Stati-

[35] Nello stesso senso, cfr. Lucarelli (2013), p. XIII: «il modello pubblicistico, per accelerare e valorizzare il processo di integrazione europeo, senza sacrificare i diritti sociali a vantaggio delle libertà individuali, va ripensato. O, meglio, rafforzato. Non appare sufficiente il riconoscimento – peraltro debole – nella Carta europea, dei diritti sociali, né il richiamo alle tradizioni comuni delle Costituzioni europee; occorre fondare le politiche pubbliche intorno a nuovi principi in grado di fronteggiare e reagire a modelli *privatistici* e *neo-contrattualistici* di gestione della cosa pubblica. È necessario porre le basi per uno Statuto europeo dei *beni comuni*, che parta da iniziative partecipate e poste dalla cittadinanza attiva».

[36] Cfr. Tremonti (1991 e 1998).

[37] Per ulteriori approfondimenti sul processo di adattamento dei sistemi tributari alle conseguenze della globalizzazione e dell'integrazione economica internazionale, v. Fedeli-Forte (1999), Fichera (2003), Grabowski (2005) e Vitaletti (2010).

nazione come *propri diretti contribuenti* e costringerli, contemporaneamente, ad applicare per *proprio* conto ritenute e/o imposte sostitutive sui *loro* contribuenti.
Per questa ragione, sempre secondo Tremonti, gli Stati-nazione saranno costretti a reinventare le proprie politiche fiscali allo scopo di:
1) difendere i bilanci nazionali dalle perdite di gettito dovute alla pianificazione fiscale aggressiva delle imprese multinazionali e al riciclaggio di denaro;
2) impedire che la ricchezza sfugga al loro dominio territoriale, attratta dai cosiddetti "paradisi fiscali" e dai Paesi a basso livello di tassazione;
3) accrescere la loro competitività a livello internazionale, non necessariamente diventando paradisi fiscali, ma evitando almeno di presentarsi come dei veri e propri "inferni fiscali".
In estrema sintesi, la "profezia" fiscale di Tremonti per il terzo millennio comprendeva:
1) un alto grado di *standardizzazione della tassazione* prodotta dalla *concorrenza fiscale*;
2) un ruolo crescente della *tassazione alla fonte*, di più semplice applicazione rispetto alla tassazione in base al principio di residenza;
3) uno spostamento graduale dalla *tassazione diretta* a quella *indiretta*, con conseguente incremento della *regressività* dei sistemi tributari nazionali;
4) un grande sviluppo dell'*innovazione fiscale* volto ad individuare *le nuove forme della ricchezza* e ad elaborare nuove tecniche per misurarla ed assoggettarla ad imposizione.
L'attendibilità di questa profezia è oggi provata da numerosi studi e rapporti sulle proprietà che contraddistinguono i "moderni" sistemi tributari. È agevole notare, infatti, come le tendenze in atto di fronte agli avanzamenti tecnologici (come lo sviluppo di Internet e delle reti di telecomunicazione), ai mutamenti sociali (come il rapido processo di invecchiamento della popolazione, tipico delle economie più sviluppate) e alle trasformazioni delle strutture economiche (come la globalizzazione dell'economia e la crescente integrazione dei mercati internazionali) abbiano condotto i sistemi tributari verso:
1) una discriminazione fiscale qualitativa a favore dei redditi da capitale;
2) l'estensione della tassazione indiretta a scapito di quella diretta, motivata dalla maggiore certezza degli imponibili;
3) la riduzione delle ambizioni redistributive del prelievo tributario, con la conseguente attenuazione della progressività dei sistemi di tassazione e l'incremento delle disuguaglianze economiche.
La struttura dei sistemi tributari dovrebbe oggi essere rivista tenendo nella massima considerazione tali fenomeni e soprattutto i modi in cui le politiche redistributive dei governi possono incidere sulle disuguaglianze di ricchezza e di opportunità. Tali aspetti, assieme alla questione dei molteplici fattori che contribuiscono a determinare

l'incremento delle disuguaglianze, sono tuttora oggetto di un vivo dibattito fra gli studiosi[38] e si presume che lo saranno anche in futuro. Recenti studi hanno evidenziato, infatti, come una maggiore capacità redistributiva del sistema tributario è condizione necessaria ma non sempre sufficiente a determinare una effettiva riduzione delle disuguaglianze. Al riguardo è da considerarsi determinante anche il livello di diffusione dell'evasione fiscale[39] ed altre caratteristiche intrinseche del sistema tributario, come la pressione fiscale complessiva[40]. Sebbene dunque esistano molti studi, teorici ed empirici, sulla relazione tra struttura dei sistemi tributari e disuguaglianze, molta strada sembra che ci sia ancora da fare per comprendere in che modo sia possibile arrestare la preoccupante crescita delle disuguaglianze attraverso le riforme fiscali.

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

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

1) l'introduzione di nuove e più avanzate forme di comunicazione tra l'amministrazione fiscale ed il contribuente, allo scopo di semplificare gli adempimenti, stimolare l'adempimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili;

2) il recupero della funzione redistributiva, attraverso l'identificazione delle "nuove" disuguaglianze[41] e dei mezzi più appropriati per ridurle;

---

[38] Una prima interpretazione dei meccanismi socio-economici attraverso i quali le forze immanenti nel capitalismo spingono verso un incremento delle disuguaglianze è stata fornita da Piketty nel 2014 (Cfr. Piketty, 2014), ma già prima di lui erano intervenuti sul tema, fornendo un contributo originale, Milanović (2010), Bourguignon (2012) e due economisti del Fondo monetario internazionale, Kumhof e Rancière (2010), che avevano analizzato in modo più approfondito la relazione tra instabilità finanziaria e sperequazione dei patrimoni. Nel dibattito sono poi intervenuti molti altri studiosi, ma i contributi principali sono da ascrivere ad Atkinson (2015), Stiglitz (2015), Watson (2015) e Milanović (2016).

Lo stesso Piketty è tornato recentemente sul tema analizzandolo non soltanto da un punto di vista sociale ed economico, ma anche in una prospettiva politico-ideologica, ovvero cercando di fare luce, questa volta, sull'evoluzione delle narrative e delle ideologie finalizzare a legittimare la disuguaglianza (Cfr. Piketty, 2020).

[39] Per ulteriori approfondimenti sulla relazione tra progressività del sistema tributario, evasione fiscale e disuguaglianze, vedasi Freire-Serén e Panadés (2005), Duncan-Peter (2008) ed Alstadsæter et al. (2019).

[40] Sul ruolo giocato dai sistemi di imposizione e trasferimento nella riduzione delle disuguaglianze di ricchezza cfr. Immervoll-Richardson (2011), Joumard et al. (2013), Verbist-Figari (2014) e Caminada et al. (2017).

[41] Dopo i decenni dell'egemonia liberista iniziata negli anni del thatcherismo e del reaganismo, anche le istituzioni economiche mondiali hanno "scoperto" che le disuguaglianze possono compromettere le stesse prospettive di sviluppo dell'economia. Ma le disuguaglianze, specialmente oggi, non si esauriscono sul piano dell'economia. Esse coinvolgono la libertà, l'identità culturale e religiosa, i rapporti tra i generi, l'accesso ai servizi fondamentali e tanti altri aspetti che incidono sullo stesso funzionamento dei processi democratici. Più in particolare, su tali aspetti cfr. Ippolito (2017).

3) la sperimentazione di nuovi modelli di prelievo diretti ad aumentare la resilienza dei sistemi economici, fiscali e previdenziali[42] alle conseguenze delle profonde trasformazioni intervenute nelle modalità di produzione della ricchezza (come i cambiamenti climatici, l'inquinamento dell'aria, dei mari, del suolo e del sottosuolo, i traffici illeciti di rifiuti, l'incremento dei tumori provocati dalla diffusione nell'ambiente naturale di sostanze cancerogene o da cattive abitudini alimentari) e, più in generale, dei sistemi economici e sociali (come le crisi economiche e finanziarie, la particolare rapidità del processo di invecchiamento, i flussi migratori internazionali).

La *resilienza dei sistemi tributari*, in particolare, può essere considerata come la condizione imprescindibile per garantire la realizzazione di *obiettivi fondamentali per il benessere e la crescita* di un paese, come la fornitura di servizi pubblici di qualità, l'organizzazione di una rete di servizi di trasporto pubblico e di infrastrutture efficace ed efficiente, il finanziamento di attività pubbliche volte a tutelare l'ambiente e a fronteggiare le emergenze ambientali, la promozione di pari opportunità e parità di trattamento per tutti i cittadini, a prescindere dal genere, dalla razza, dalla religione, dalla residenza e dalla loro condizione sociale.

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

1) la capacità di *adattamento* dei sistemi tributari alle suddette trasformazioni che intervengono nella società, nell'economia e nell'ambiente;

2) la disponibilità di *risorse adeguate* a sostenere gli sforzi (o costi) di adattamento dei sistemi;

3) la *redistribuzione delle risorse*, nel caso in cui la loro eccessiva concentrazione impedisca uno *sviluppo economico sostenibile*.

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

La proposta di allargare il novero dei fatti imponibili assoggettando a tassazione anche le *capabilities*, od altre situazioni o posizioni di vantaggio economicamente valutabili, fu avanzata per la prima volta da Franco Gallo in un saggio del 2007 sulla giustificazione etica del tributo e sulla relazione che intercorre tra giustizia fiscale e

[42] Sulla resilienza dei sistemi economici, fiscali e previdenziali, sulle metodologie per misurarla e sulla questione delle loro determinanti, v. Villani (2017 e 2019).

giustizia sociale[43]. In quel saggio l'autore iniziò a sostenere la necessità di riformare il sistema fiscale, integrandolo con l'introduzione di nuovi «indici di potenzialità economica rappresentati da posizioni e valori – "capacitazioni" direbbe Amartya Sen[44] – solo socialmente rilevanti, purché espressivi, in termini di vantaggio, di una capacità differenziata economicamente valutabile»[45].

In alcuni scritti successivi Gallo ebbe modo di illustrare meglio la sua proposta. In particolare, egli suggeriva di *ripensare radicalmente*, soprattutto sul *piano etico*, *la missione dello Stato*, sottolineando l'importanza fondamentale della *funzione redistributiva*, condotta secondo una *forte direzione morale* e bilanciando i *diritti proprietari* con i *diritti di cittadinanza*: «se ci sono disuguaglianze endemiche, la loro riduzione deve essere al primo posto tra gli obiettivi etici che lo Stato deve perseguire nel rispetto dei diritti fondamentali dei suoi cittadini sanciti dalla Costituzione»[46]. Richiamando questi "obiettivi etici" rilevava, inoltre, che i mercati hanno una naturale inclinazione a sottovalutare i valori morali e a dare rilevanza unicamente a quei bisogni che sono riconducibili a calcoli economici. I mercati tendono, infatti, a valorizzare solo i beni materiali, finanziari e patrimoniali e non danno alcuna importanza alle libertà fondamentali dell'individuo, o – come le chiamava Sen – alle sue "capacità di funzionamento" (*human functioning*). Eppure vi sono «*beni fondamentali* ed universalmente riconosciuti che costituiscono condizione necessaria affinché vi sia *giustizia sociale*, come la longevità, l'integrità fisica, l'*ambiente*, la salute, l'accesso sia ai servizi sanitari di qualità sia alla conoscenza nel corso di un'intera esistenza, il tenore di vita, la vita personale, famigliare e sociale, l'identità, compresa quella religiosa. Ed è evidente che le *disuguaglianze* derivanti dalla carenza o insufficienza di tali *beni pubblici "base"* e di tali *beni "comuni"* trasferiscono direttamente in capo allo Stato e agli enti territoriali decentrati la responsabilità nella garanzia dei beni stessi; come dire, la responsabilità delle politiche di spesa e fiscali dirette a rimuovere le cause di ingiustizia distributiva socialmente e moralmente inaccettabili, oltre che a rimediare alle situazioni estreme di esclusione, di assenza di opportunità e di perdita della speranza. Per la maggioranza delle persone la garanzia di detti beni da parte di uno Stato efficiente è

[43] Cfr. Gallo (2007). Per ulteriori interessanti approfondimenti sulla giustificazione etica della tassazione in un mondo globalizzato, v. Forte (2007) e Gaisbaure *et al.* (2015).

[44] Cfr., in particolare, Sen (1973, 1999 e 2009).

[45] Cfr. Gallo (2007), pp. 86 e 87. A sostegno della sua tesi lo studioso cita numerosi esempi di tributi aventi come presupposto «qualificate situazioni di vantaggio economicamente valutabili»: 1) i tributi ambientali in senso stretto, che gravano su chi utilizza beni ambientali scarsi o emette sostanze nocive alla salute dell'uomo deteriorando l'ambiente; 2) le imposte sul valore aggiunto economico o le cosiddette *business taxes*, che colpiscono la capacità organizzatore dell'operatore o del produttore; 3) le accise, che gravano sulla produzione organizzata di beni; 4) tutti quei tributi che hanno come presupposto indici di capacità contributiva che non garantiscono la disponibilità di un saldo patrimoniale attivo sufficiente ad adempiere all'obbligazione tributaria.

[46] Cfr. Gallo (2012b e 2014).

più importante del profitto o della crescita complessiva e crea, perciò, delle aspettative che solo uno "Stato sociale" può dare»[47].

Gallo peraltro faceva notare come la carenza o insufficienza dei beni suddetti sia ormai pacificamente assunta come un criterio fondamentale per la valutazione del benessere e del grado di giustizia sociale. Quando tali beni mancano o sono carenti, dovrebbe intervenire lo Stato, nella sua qualità di "assicuratore e garante di ultima istanza", avvalendosi del suo potere impositivo per redistribuire le risorse e garantire a tutti la disponibilità delle condizioni minime necessarie ad assicurare il pieno sviluppo della persona umana. In coerenza con questo ragionamento, come indicatori di capacità contributiva cui commisurare il prelievo tributario, egli suggeriva di prendere in considerazione non i beni "base" o "fondamentali", che lo Stato ha l'obbligo/responsabilità di garantire a tutti, ma i cosiddetti "beni-capacità" (*capability-goods*), intesi come «posizioni e situazioni attuali di vantaggio non necessariamente di natura patrimoniale, ma pur sempre valutabili economicamente»[48].

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

1) occorre ripensare radicalmente la missione dello Stato, sottolineando l'importanza fondamentale della funzione redistributiva, condotta secondo una forte direzione morale e bilanciando i diritti proprietari con i diritti di cittadinanza;

2) accanto ai beni primari esistono "beni-capacità" che, pur non essendo beni economici tradizionali come il reddito o il patrimonio, se economicamente valutabili, possono costituire, al pari di essi, valide e significative unità di misura di situazioni di vantaggio o di benessere degli individui;

3) lo Stato, nel perseguire gli obiettivi etici racchiusi nella sua missione, deve evitare di tassare ancor di più i tradizionali cespiti di natura reddituale o patrimoniale, già così pesantemente gravati dai tributi vigenti, e spostare l'onere del prelievo su diverse entità, che denotino l'esistenza di specifiche situazioni di vantaggio e di soddisfazione di bisogni valutabili economicamente e più adatte a concorrere all'equo riparto dei carichi pubblici.

Tuttavia, le modalità di applicazione pratica di quei principi non sono state finora chiarite, neppure dallo stesso Gallo. Per questa ragione la sua "ricetta", pur essendo

[47] Cfr. ancora Gallo (2012b e 2014).

[48] Sulla distinzione tra beni "base" o fondamentali (*basic or fundamental goods*) e "beni-capacità" (*capability-goods*), v. Gallo (2012b e 2014). Nel pensiero di questo studioso, i beni fondamentali ed universalmente riconosciuti costituiscono la condizione necessaria affinché vi sia giustizia sociale, come la longevità, l'integrità fisica, l'ambiente, la salute, l'accesso ai servizi, la vita personale, famigliare e sociale, il tenore di vita e l'identità, compresa quella religiosa. Accanto a tali beni, ne esistono altri, che egli definisce "beni-capacità", cioè beni (ma anche posizioni, condizioni e situazioni) che sebbene non siano scambiabili sul mercato, rappresentano una potenzialità contributiva a partire dalla quale lo Stato potrebbe fondare, a certe condizioni, il prelievo tributario sui soggetti che ne hanno la disponibilità.

logicamente ben strutturata, è divenuta oggetto di critiche e polemiche. Si rileva, in particolare, come un cambio di focalizzazione nella logica del prelievo fiscale dagli indicatori economici tradizionali (reddito, patrimonio e consumo) alle capacità o *capabilities* degli individui possa ampliare il *deficit* informativo sofferto dalle pubbliche autorità a vantaggio dei soggetti passivi d'imposta e, conseguentemente, produrre effetti di incentivo perversi (disincentivo a rivelare le proprie capabilities e ad investire in esse), in quanto diretti unicamente ad occultare la base imponibile del tributo e ad ottenere un guadagno fiscale[49]. A supporto di questa critica, si richiamano gli studi in materia di *endowment taxation*, e cioè di tassazione rapportata alle "dotazioni" e alle potenzialità di guadagno degli individui[50], mostrando come non abbia senso concepire una imposta sulla "buona sorte" (*brute luck*), in mancanza di una ricchezza tangibile che ne consenta il pagamento[51]. Coerenza vorrebbe, infatti, «che si teorizzino tributi strettamente ancorati a presupposti dotati di patrimonialità, e non certo a "capacità" o "valori sociali", a doti personali o situazioni di vantaggio legate alla salute dell'individuo, all'accesso ai servizi sanitari, alla salubrità dell'ambiente e ad altri fattori provi di un sostrato economico-patrimoniale»[52].

6. *Conclusioni e proposte di policy.*

La proposta di Gallo possiede, a nostro avviso, enormi potenzialità, ancora oggi non adeguatamente colte né sviluppate. In questa sede non ci è possibile spiegare dettagliatamente come sia possibile farlo, traducendo nella pratica quei principi etico-filosofici su cui essa si basa. Non possiamo, tuttavia, esimerci dal segnalare come il *Capabilities Approach* potrebbe costituire la base ideale per una riforma dei sistemi tributari nazionali volta a recuperare elementi di progressività e di giustizia sociale che la globalizzazione ed il dominio incontrastato del pensiero unico neoliberista hanno concorso a mettere in crisi. Recenti ricerche[53] hanno infatti evidenziato come tale approccio potrebbe consentire di realizzare sistemi di tassazione più equi e più attenti alle esigenze delle persone economicamente o socialmente svantaggiate, come i più poveri, i disabili, le donne e coloro che vivono in famiglie numerose o monoparentali. Partendo dal delicato tema della tutela dell'ambiente si potrebbe poi puntare a realizzare qualcosa di più. Per esempio, si potrebbe iniziare a pensare alla costruzione di un sistema tributario globale che, avvalendosi di un impianto concettuale comune ispirato ai principi del *Capabilities Approach*, punti a:

1) limitare lo sfruttamento dei cosiddetti "beni comuni globali";

[49] In questo senso, v. Lanzi (2010).
[50] Su questo tema, cfr. per tutti Zelenak (2006).
[51] Cfr. sul punto Stevanato (2014) e Gaffuri (2013).
[52] Così Stevanato (2014), pp. 419-429.
[53] Cfr. Stewart (2009 e 2017).

2) superare i potenziali conflitti energetici descritti dal "triangolo delle tensioni" di Wood e Roelich;
3) rafforzare la resilienza dei sistemi economici, finanziari e previdenziali[54];
4) ridurre le "vecchie" disuguaglianze nella distribuzione del reddito, o della ricchezza in generale, e le "nuove" disuguaglianze nelle dotazioni di capitale umano, servizi pubblici ed infrastrutture, che congiuntamente ostacolano il pieno sviluppo della persona umana[55].

Un sistema tributario di questo tipo dovrebbe, però, escludere categoricamente la possibilità di tassare qualità personali, capacità sociali o relazionali degli individui e contemplare l'assoggettamento a tassazione delle sole posizioni di vantaggio nella disponibilità e nell'accesso a beni e servizi che dovrebbero essere garantiti a tutti. Pensiamo, in particolare, all'istituzione di istituzioni sovranazionali di garanzia e all'applicazione di imposte sull'uso ed abuso dei beni comuni dell'umanità, che costituiscono risorse collettive, cui tutte le specie hanno uguale diritto e sono pertanto il fondamento della ricchezza reale[56]. Questi beni sono sempre più invasi ed espropriati, ridotti a merce, recintati o inquinati ed il loro accesso è sempre più minacciato.

Potremmo dunque immaginare istituzioni che ci permettano di valorizzarli, di governare il processo di transizione ecologica in atto e di rafforzare la resilienza dei nostri sistemi di produzione. All'interno di un'area economica integrata, quale quella dell'Unione europea, si potrebbero, per esempio, riformare i trattati istitutivi per creare un sistema di principi e di regole condivise sulla gestione dei beni comuni. I Trattati europei hanno impresso, infatti, al progetto iniziale dei Padri fondatori una direzione che lo allontana dall'ideale di costruzione dei beni collettivi europei e ne istituzionalizza, al contrario, la privatizzazione extraterritoriale. Le istituzioni europee non hanno dato vita, cioè, ad un sistema di regole condivise di gestione dei *commons*, ma ad un processo di privatizzazione di beni privati extraterritoriali, che rischia di generare situazioni di equilibrio economicamente e socialmente sub-ottimali. Nel detto contesto, invece, una riforma dei trattati istitutivi ispirata ai principi di reciprocità, di solidarietà e di sussidiarietà, potrebbe condurre ad una riorganizzazione delle istituzioni europee che lasci agli Stati membri la gestione dei beni pubblici e trasferisca all'Unione la governance dei beni comuni[57].

Potremmo, inoltre, immaginare il ricorso ad imposte "pigouviane", istituite ed applicate sulla base di accordi globali od internazionali, dirette ad eliminare o ridurre le esternalità negative prodotte dall'aumento della concentrazione dei gas serra

[54] Per ulteriori approfondimenti su questo tema, v. Aiginger (2009) e Villani (2017 e 2019).
[55] In questo, cfr. Sen (1999).
[56] Sul valore dei beni comuni globali e sul contributo fondamentale degli stessi al benessere della società nel mondo globalizzato di oggi, v. Deneulin-Townsend (2007), Ricoveri (2010) e Riordan (2014).
[57] Nello stesso senso, v. già Giraud (2012), pp. 107 e ss. e Giraud (2020), pp. 60 e ss..

nell'atmosfera. Gli studi più recenti sulle *environmental taxes* rilevano che il livello attuale di tassazione sui prodotti inquinanti è estremamente basso e non rispecchia in maniera adeguata il danno ambientale e sociale che questi beni comportano[58]. L'applicazione multilaterale e coordinata di una *carbon tax*[59] produrrebbe, secondo alcune analisi, un importante dividendo fiscale che potrebbe essere sfruttato per perseguire altri obiettivi a sostegno non solo dell'ambiente, ma anche della salute e del lavoro[60]. Il mercato delle quote di CO_2 di cui l'Europa si è dotata a partire dal 2005 aveva in verità una finalità simile, ma non ha svolto adeguatamente la sua funzione, non avendo fornito il benché minimo incentivo ad investire in infrastrutture industriali a basso contenuto di carbonio.

Pensiamo, infine, al ruolo chiave che può svolgere la fiscalità nella lotta alla povertà energetica. È noto, infatti, che una delle determinanti della povertà energetica è costituito dal costo dell'energia e che tale costo è spesso pesantemente influenzato da componenti fiscali e parafiscali, le quali si aggiungono alle altre componenti di costo delle bollette. In questo contesto, come suggerito anche dall'OCSE, è fondamentale intervenire in senso restrittivo sui sussidi ai combustibili fossili per tenere sotto controllo la volatilità dei prezzi e per migliorare la competitività delle energie rinnovabili e delle tecnologie energetiche efficienti. È importante, tuttavia, nella stessa logica, intervenire sia attraverso la previsione di agevolazioni fiscali a favore dei *fuel poors* sia tramite la riduzione della pressione fiscale complessiva sul "bene-energia"[61]. L'ulteriore passo verso la decarbonizzazione del sistema economico globale potrebbe poi contemplare una riforma coordinata dei sistemi tributari che stimoli l'autoconsumo collettivo di energia rinnovabile attraverso la previsione di incentivi alla costituzione di "comunità energetiche locali", e cioè di comunità di individui, imprese ed enti territoriali finalizzate alla condivisione dell'energia auto-prodotta mediante l'utilizzo di fonti rinnovabili[62]. L'utilizzo in questo senso della

[58] Cfr. OCSE (2005 e 2019).

[59] Un approccio "multilaterale" e "coordinato" consentirebbe, secondo alcuni, di superare le difficoltà che normalmente determinano il fallimento dei tentativi unilaterali di applicazione di una *carbon tax*. Cfr. Falcão (2019).

[60] Cfr. al riguardo anche Bird (2015 e 2018).

[61] Cfr. al riguardo Supino-Voltaggio (2018), pp. 310-327.

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

leva fiscale si inquadra perfettamente, a nostro avviso, in un sistema di tassazione ispirato ai principi del *Capabilities Approach*, in quanto presuppone il riconoscimento dell'energia come bene primario e fondamentale per la vita e per lo sviluppo sociale della persona[63].

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

[63] In questo senso, v. già Blancet (2019), che in un recente saggio sulla giustizia climatica, come soluzione per realizzare una transizione energetica democratica ed equa, suggerisce di combinare il modello tedesco delle cooperative energetiche con l'inclusività delle aziende municipalizzate.