

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 19/04/2012

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/33334-hegel-kant-e-le-tasse-bellissime>

Autore: Palana Maurizio

Hegel, Kant e le tasse bellissime

Etica del tributo e trasferimento del carico fiscale

HEGEL, KANT E LE TASSE BELLISSIME

Etica del tributo e trasferimento del carico fiscale

Maurizio PALANA

”Uno Stato fondato sulle tasse
è uno Stato fallito in partenza”
Socrate

1. “Sì global”: Kant versus Hegel; 2. Il modello *tax shift*; 3. Diffusione del *tax shifting*; 4. Effetti socio-economici del *tax shifting*; 5. Conclusioni.

1. “Sì global”: Kant versus Hegel

In un’intervista del maggio 2001, l’allora neoministro dell’economia Giulio Tremonti proponeva, a partire dalla rivisitazione del “quadro contrattuale” cittadino / stato contemporaneo maturato nell’epoca moderna, la dogmatica di una “etica civile” al tempo della globalizzazione. Fra l’altro, prospettava una curiosa “trasposizione fiscale” del dilemma: morale assolutistica (ma concreta) di Kant *versus* etica relativista e astratta di Hegel. “*Bisogna definitivamente superare lo schema hegeliano*”, affermava il ministro. “*Lo Stato deve subire un processo di laicizzazione e destoricizzazione. In altre parole: non è più a se stesso - al suo mito, alla sua storia, al suo futuro - che deve rispondere. Va calato nella (limitata) dimensione temporale della vita dei suoi cittadini. Ciò comporta una sua riorganizzazione, sulla base di un dare-avere completamente diverso. I cittadini si aspettano altro, ormai, dallo Stato. Tutti gli obiettivi politici vanno risSelectedionati, e le limitate risorse a disposizione sono da concentrare: prima al servizio della permanenza dello Stato, subito dopo al raggiungimento dei nuovi fini che gli verranno assegnati nello spirito e nella pratica di un nuovo patto (foedus) tra i cittadini. Ecco dove rispunta Kant*”(1).

L’ “etica del tributo” appropriata a tale passaggio epocale - riposizionamento “morale” del *taxpayer* nel contesto di un nuovo “patto sociale” - il professore di Sondrio l’aveva anticipata nel suo “libro bianco” sul sistema tributario italiano del 1994, coniando lo *slogan* di una riforma fiscale orientata ad “(...) *un sostanziale spostamento del carico fiscale dalle persone alle cose*”. Più in concreto: “*L’imposta sul reddito delle persone fisiche viene interamente ridisegnata, sottraendo alcune (limitate) basi imponibili e introducendo una nuova scala di aliquote e deduzioni, più semplice e meno gravosa. Simmetricamente, l’imposizione sulle cose, in specie, l’Iva e le imposte sull’energia vengono accresciute con attenzione all’impatto ambientale. Anche le imposte sulle società vengono completamente ridisegnate, sulla base della combinazione reddito / patrimonio e registrano un lieve aumento di gettito*”(2).

E’ plausibile che l’esaltazione del filosofo di Königsberg forniva al ministro dell’economia l’ “ideontologismo perfetto”, assertivo cioè del *primato del giusto sul bene*, del «*fiat iustitia, pereat mundus*» come avrebbe motteggiato Kant, per accreditare la cd. *economia sociale di mercato* “depotenziando”, a un tempo, una *governance* ‘mercatista’ che conosce solo il primato dei ‘principi

¹ Giulio Tremonti, *Fra il potere e i cittadini serve un (nuovo) contratto*, intervista di Pietro Zullino, in [Telèma n. 11](#). Una versione più “sistematizzata” di tale tesi, in Giulio Tremonti, *Lo Stato criminogeno. La fine dello Stato giacobino*, Roma-Bari 1998.

² Giulio Tremonti, *La riforma fiscale - Libro Bianco*, Ministero delle Finanze, Dicembre 1994 – pag. 109.

regolativi', ovvero il primato della "(...) *politica monetaria che deve assicurare la stabilità del valore della moneta; l'apertura dei mercati alla libera e piena concorrenza; la tutela e salvaguardia dei diritti di proprietà; la libertà d'impresa; la difesa dai rischi di monopolizzazione; la continuità dell'azione di politica economica da parte dello Stato*"⁽³⁾, e ciò a tutto svantaggio dei 'principi formativi', ovvero "(...) *la difesa dal rischio dei monopoli naturali da attuarsi a mezzo di una ferrea politica a favore della concorrenza; la politica dei redditi attuata allo scopo di assicurare un'equa distribuzione delle risorse per mezzo di un'imposizione fiscale di tipo progressivo; l'intervento statale volto a correggere, con un sistema di tasse e sussidi, le esternalità generate dall'attività economica degli agenti; l'intervento statale sul mercato del lavoro che – come è ovvio – non funziona secondo i canoni della legge della domanda e dell'offerta e che va dunque regolato per evitarne l'autodistruzione*"⁽⁴⁾.

Insomma, si sarebbe trattato di un dotto tentativo di qualificare *al massimo livello di socialità possibile* la natura e l'essenza dell'economia di mercato.

A distanza di oltre un decennio, e senza più alcuna necessità di scomodare i due massimi esponenti dell'idealismo dialettico - giusta la presenza sulla scena governativa di autorevoli emuli *ex cathedra* - nell'*Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2012-2014*, predisposto dal governo Monti, si legge che "*nell'ambito del processo di attuazione della riforma fiscale, saranno predisposti schemi di provvedimenti normativi diretti al riequilibrio del sistema impositivo, anche relativamente alla tassazione dei redditi finanziari, nonché alla riduzione degli effetti distorsivi delle scelte degli operatori economici ed al graduale spostamento dell'asse del prelievo dalle imposte dirette a quelle indirette*"⁽⁵⁾.

Forse altro *modus in rebus*, e magari altro "stile di integrazione" dell'ideologia in un inedito contesto di riforma, ma di certo la stessa concettualizzazione, in senso "consumistico", del **principio di distribuzione del carico fiscale**, secondo un modello del resto da tempo osservato e valutato nell'ambito del Ministero dell'Economia⁽⁶⁾.

Quanto alle modalità ed agli effetti di un possibile spostamento del carico fiscale dal reddito da lavoro e d'impresa al consumo (*tax shift*), anche attraverso l'aumento di un'imposta generale sul consumo (quale l'IVA), i modelli elaborati in letteratura e, poi, "misurati", ad esempio, sul "caso italiano", non consentono, invero, di assumere in maniera unitaria alcuni dei risultati in astratto considerati, né di chiarire alcune questioni ancora controverse o non sufficientemente analizzate⁽⁷⁾.

Cerchiamo, intanto, di fare il punto sul percorso "evolutivo" del modello per meglio comprenderne potenzialità e limiti.

2. Il modello *tax shift*

Il trasferimento dell'onere impositivo dai redditi verso i consumi, meglio verso *l'uso delle risorse*, nasce come opzione di *politica fiscale orientata all'ecologia* (si parla, più esattamente, di *Green Tax Shift*), essenzialmente nell'ambito di culture neo-primitiviste, cioè ispirate alla cd.

³ Cfr. Stefano Zamagni, *Economia, dal sociale al civile. Due approcci da non confondere*, in *formiche* - anno VII - numero 53 - novembre 2010, pag. 40/41.

⁴ Id., pag. 42/43.

⁵ Ministero dell'economia e delle Finanze – *Atto d'indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2012-2014* – pag. 2.

⁶ Si vedano i risultati della ricerca condotta nell'ambito del Ministero dell'Economia, nel quadro del "progetto ITEM": Barbara Annicchiarico, Fabio Di Dio, Francesco Felici, Francesco Nucci - *Macroeconomic Modelling and the Effects of Policy Reforms: an Assessment for Italy using ITEM and QUEST* - Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury, Working Papers, N°1 - January 2011.

⁷ Giampaolo Arachi - Massimo D'Antoni - Alberto Zanardi, *Dal lavoro al consumo: quali spazi per uno spostamento del carico fiscale?* - Paper per Riunione scientifica Società Italiana degli Economisti - SIEP - 19 e 20 settembre 2011.

“decrescita” (*degrowth*)⁸). In tale chiave il modello ha incontrato il favore di economisti attenti ad elaborare una politica fiscale finalizzata a raggiungere e mantenere un’economia “ecologica” e una “società verde”. Rispetto, poi, ad un’economia verde basata sui sussidi, il modello *tax shift* vorrebbe essere un’opzione conforme alle regole “liberali” del mercato. Secondo il *leader* canadese dei Verdi Frank de Jong, ad esempio, l’orientamento in tal senso richiederebbe meno spese per il governo e meno interventi, e risulterebbe più appetibile agli investitori. In sostanza, tale opzione si basa su una sorta di «*etica del consumo responsabile*» indotta dal riversamento del carico fiscale: invece di gravare maggiormente sul lavoro e i profitti, le tasse dovrebbero essere spostate sull’*uso delle risorse e il consumo di energia* per premiare il risparmio. La comunità dovrebbe trarre beneficio dall’uso di risorse comuni. Usare le risorse è un privilegio, non un diritto, e chi le usa dovrebbe pagare il privilegio. Le risorse devono anche essere condivise con le future generazioni e le altre specie⁹).

Si tratta di un modello fortemente orientato anche (se non soprattutto) sul piano ideologico. Basandosi sulla finalità dichiarata di preservare l’ambiente, il modello *tax shift* viene presentato come ispirato a classiche “finalità liberali” (*liberal ends*) di salvaguardia dell’ambiente e garanzia di un salario di sussistenza, realizzate attraverso la «*giusta remunerazione*» delle imprese che operano nel libero mercato. Il modello persegue fini come la libertà e la responsabilità personali, ottenute con mezzi appunto liberali come, ad esempio, «*far pagare chi inquina*». Invece delle solite divisioni politiche o di classe, la redistribuzione del carico fiscale promette di non fomentare drammatiche divisioni fra gli individui, di non mettere le aziende che operano nel settore dei servizi contro le industrie manifatturiere, di favorire i beni a basso chilometraggio rispetto a quelli ad alto chilometraggio, di trasferire cospicue risorse a favore dei consumatori e dei produttori contrastando gli speculatori, ecc.¹⁰).

Il modello in questione si rivela in realtà complesso, costituendo una sorta di ponte fra i sostenitori dei tagli fiscali, per i quali la riduzione delle imposte migliora l’economia in quanto incrementa la capacità di spesa e i loro oppositori, che sostengono che il mero taglio delle tasse favorisce solo i ricchi comportando, per contro, una riduzione dei servizi pubblici di cui si avvalgono, di regola, le persone a basso reddito. In altre parole, il *tax shifting* può essere immaginato come una *modalità di ridefinizione dell’intera politica fiscale in chiave di riequilibrio economico*. Lo spostamento dell’onere fiscale sui consumi richiama, infatti, una politica economica in cui la tassazione provoca un cambiamento radicale nella produzione e nei consumi stessi, spostando “altrove” - rispetto al reddito personale - una parte dell’onere fiscale¹¹). Esso prospetta, altresì, una «*risposta di tipo filosofico*» al “giacobinismo fiscale” dello stato moderno, che avrebbe ispirato il lievitare delle imposte dirette in chiave di progressività con la motivazione, ritenuta volutamente ipocrita, della redistribuzione del reddito al fine di attuare la “giustizia sociale”.

La proiezione su una prospettiva “universalistica” del modello ha poi indotto gli economisti più legati alle organizzazioni ecologiste a ipotizzare una vera e propria “*Riforma Fiscale Verde*”, cioè un progetto globale di politica di finanza pubblica universalmente accettato, facilmente integrato in un sistema a tre livelli di *Local-To-Global Governance*. Percentuali del fatturato totale derivante dalla tassazione delle risorse potrebbero essere ripartite su uno o più di questi livelli in base a criteri

⁸ *La decrescita è un quadro teorico di riferimento alternativo al modello, in primo luogo economico, incentrato sul paradigma dello sviluppo e della crescita, ritenuto dannoso e insostenibile anche a livello ambientale e sociale. Tale approccio punta ad una complessiva trasformazione della struttura socio economica, politica, e dell’immaginario collettivo, verso assetti sostenibili ed un maggiore benessere sociale.* Si veda, per tutti: Serge Latouche, *La scommessa della decrescita* – Milano, 2007.

⁹ Frank de Jong, *Per una politica fiscale eco-logica. Nozioni fondamentali di economia verde*, in edo.swisse.ch. Lo sviluppo più articolato di tale impostazione in Alan Thein Durning - Yoram Bauman, *Tax Shift. How to Help the Economy, Improve the Environment, and Get the Tax Man off Our Back* - Northwest Environment Watch, 1998.

¹⁰ Alan Thein Durning - Yoram Bauman, *Tax Shift.*, cit., pag. 85.

¹¹ In ordine alla possibilità di “misurazione” di tali effetti cfr. Wirth F. Ferger, *The Measurement of Tax Shifting: Economics and Law*, in *The Quarterly Journal of Economics*, Oxford University Press - Vol. 54, No. 3 (May, 1940), pp. 429-454.

di equità, in quanto alcune nazioni e regioni della terra sono meglio dotate di risorse naturali rispetto ad altre. La conseguente libertà di vivere o lavorare in qualsiasi parte del globo promuoverebbe la parità di diritti nell'intero pianeta⁽¹²⁾.

Senza mai perdere l'originaria impronta "ambientalista", anche in ambito OCSE il progetto è stato infine invocato e sostenuto a livello governativo, quale *schema macroeconomico alternativo di crescita*. Nel contributo alla discussione, proposto al 72° meeting dell'European Commission Services (DG TAXUD) dell'OCSE, nel 2006, il Primo Ministro belga Guy Verhofstadt, affermava, ad esempio, che "(...) l'interesse per il tax shifting è sicuramente legato al fatto che i paesi dell'Unione Europea nel loro insieme, e a dispetto degli impegni assunti in senso contrario, hanno in genere avuto un successo limitato nel ridurre l'onere fiscale complessivo. Di qui, l'interesse per le formule che non prevedono tagli alla spesa pubblica, ma semplicemente il cambiamento del modo in cui viene innalzato il livello delle entrate"⁽¹³⁾.

L'analisi belga ha avuto il merito di aver proposto, per la prima volta con sistematicità, una valutazione complessiva dell'impatto del modello *tax shift* nei Paesi dell'OCSE⁽¹⁴⁾, giungendo alla conclusione che "uno dei più grandi meriti dello spostamento del carico tributario sembra essere legato alla possibilità di distribuzione dell'onere fiscale su un più ampio numero di contribuenti e, quindi, di ridurre la pressione fiscale che colpisce direttamente i redditi da lavoro. In teoria, la tassazione dei redditi è socialmente superiore alla tassazione del consumo a motivo della natura regressiva delle imposte come l'IVA. Tuttavia, in pratica i profitti e le rendite (che costituiscono circa da un quarto a un terzo del PIL) sono di solito tassati ad un'aliquota molto inferiore a quella del reddito da lavoro, perché più difficili da tassare in modo efficace e più soggetti ad elusione"⁽¹⁵⁾.

Quest'assunto ha reintrodotto, nel dibattito scientifico e politico, un elemento di riflessione largamente trascurato nell'urgenza dell'incremento "lineare" del gettito sollecitato dalla crisi, e cioè: l'attenzione alla "qualità della tassazione" (*quality taxation*), vale adire – secondo le linee di "adattamento" del modello *tax shift* alle esigenze di crescita anticrisi, proposte dall'analista Doris Prammer sotto l'egida della Commissione Europea - "(...) la progettazione della politica fiscale e dei sistemi fiscali al fine di raggiungere precisi obiettivi politici: redistribuzione, ri-allocazione, stabilizzazione, ecc.) nel modo più efficiente possibile"⁽¹⁶⁾. L'obiettivo diventa allora anche quello di minimizzare le distorsioni indesiderate, promuovere la crescita e la riduzione dei costi di riscossione delle imposte.

Poiché la crescita economica è generalmente considerata una precondizione per il miglioramento generale delle condizioni di vita, il *focus* del dibattito sulla qualità della tassazione si è concentrato sugli effetti sul PIL e sulla crescita di lungo termine e sostenibile, contrastando una presunta "irrilevanza sociale" della leva fiscale e affermando che per ogni possibile livello di tassazione si possono ottenere diversi risultati economici, a seconda del modo in cui è stato progettato un sistema fiscale in termini di struttura dei tributi, di architettura e interazione tra strumenti impositivi diversi.

¹² Cfr. Hector Sandler, Rashmi Mayur, Tatiana Roskoshnaya, Alanna Hartzok, *A Green Tax Shift Policy Approach To Financing Local-To-Global Public Goods*, in [Earth rights Institute](#). L'istituzione d'elezione è lo stato federale. Cfr. Bert Saveyn - Stef Proost, *Environmental Tax Reform with Vertical Tax Externalities* - Center for Economic Studies - DPS 05.14.

¹³ *Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation: a Simulation for 15 EU Members States*, Note presented by the European Commission services (DG TAXUD) at the 72nd meeting of the OECD - Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics - Paris, 14-16 November 2006 – pag. 5.

¹⁴ Di recente (agosto 2011) l'intera tematica è stata ripresa in uno studio proposto da un'analista della banca centrale austriaca, per conto della Commissione Europea. Cfr. Doris Prammer, *Quality of Taxation and The Crisis: Tax Shifts from A Growth Perspective*, TAXUD TAXATION-PAPERS@ec.europa.eu, European Union, 2011.

¹⁵ *Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation*, cit. - pag. 8.

¹⁶ Doris Prammer, *Quality of Taxation and The Crisis*, cit. pag. 2.

La fase di definizione del *background* di una possibile *Green Tax Reform* fino ad oggi maturato non sembra, comunque, aver prodotto un preciso “*modello di finanza pubblica*”, vale a dire un insieme di *diretrici di realizzazione della redistribuzione del carico fiscale*. Una “*struttura del modello impositivo*” (*model of tax structure*) unitaria, cioè adeguata a realizzare la vocazione universalistica del *tax shift* ad oggi non sembra far parte di un patrimonio scientifico unanimemente riconosciuto⁽¹⁷⁾. Un esempio dell’ampia articolazione di politiche che tale impostazione ha prodotto nei Paesi OCSE è riportato nella Tabella 1.

Tabella 1 – Modalità di “tassazione ecologica” (*Environmental tax*) adottate in 29 Paesi OCSE

Australia	Imposizione sulle sostanze che impoveriscono l'Ozono
Austria	Controllo delle emissioni di CO2
Belgio	Maggiorazione dei prezzi dell'acqua potabile
Canada	Governo orientato a politiche ecologiche
Repubblica Ceca	Transizione verso un sistema di “tassazione ecologica”
Danimarca	Aiuti ambientali ai paesi in via di sviluppo e ai paesi in transizione
Finlandia	Eco-certificazione della gestione sostenibile delle foreste
Francia	Governo orientato a politiche ecologiche
Germania	Progresso verso politiche ambientali nei nuovi Länder
Grecia	Orientamento verso il turismo eco-sostenibile
Ungheria	Convergenza ambientale con l'UE
Islanda	Quote di pesca trasferibili
Irlanda	Istituzione di un Centro Nazionale di informazione ambientale
Italia	Controllo dei prezzi dell'energia e dell'intensità di utilizzazione
Giappone	Disaccoppiamento emissioni atmosferiche dal PIL
Corea	Integrazione delle tematiche ambientali nelle politiche dei trasporti
Lussemburgo	Interventi sul problema del recupero e del riciclaggio dei rifiuti
Messico	Riforma ambientale
Olanda	<i>Partnership</i> ambientale con l'industria
Nuova Zelanda	Tutela dei valori ambientali della popolazione indigena
Norvegia	Lotta contro le piogge acide
Polonia	Oneri e sanzioni contro l'inquinamento
Portogallo	Convergenza ambientale all'interno dell'UE
Spagna	Gestione delle aree protette
Svezia	Oneri e sanzioni contro l'inquinamento dell'aria
Svizzera	Contributi agro-ambientali
Turchia	Pianificazione ambientale nazionale
Regno Unito	Protezione del patrimonio nazionale
Stati Uniti	Scambio delle quote di emissioni di SO2

Fonte: OECD Environment Directorate - *Highlights of OECD Work on the Environment*

D’altro canto, lo schema applicativo adottato, soprattutto in diversi paesi europei, ha mantenuto l’impronta originaria di trarre beneficio da un costante calo delle imposte sul reddito con un vantaggio per quelli bassi, con una “riconversione” dell’imposizione sulle attività dannose per l’ambiente. In linea di massima l’imposizione attuata e incrementata con questa modalità impositiva ha finora riguardato diverse categorie di “tasse ecologiche”(Environmental tax)⁽¹⁸⁾; quelle più rilevanti sono:

¹⁷ Rinvio a Alberto Gago e Xavier Labandeira, *Towards a green tax reform model*, in *Journal of Environmental Policy & Planning* - Volume 2, Issue 1, 2000, pagg. 25-37; Toke Skovsgaard Aidt, *On the Political Economy of Green Tax Reforms*, Faculty of Economics and Politics University of Cambridge, UK - 1/12 1999. In un contesto più sistematico: Amy Taylor, Mark Jaccard, Nancy Olewiler, *Environmental Tax Shift: A Discussion Paper for British Columbians*, October, 1999; Xin Long, Alessandra Pelloni, *Welfare Improving Taxation on Savings in a Growth Model*, Department of Economics, University of Rome "Tor Vergata" - November 2011.

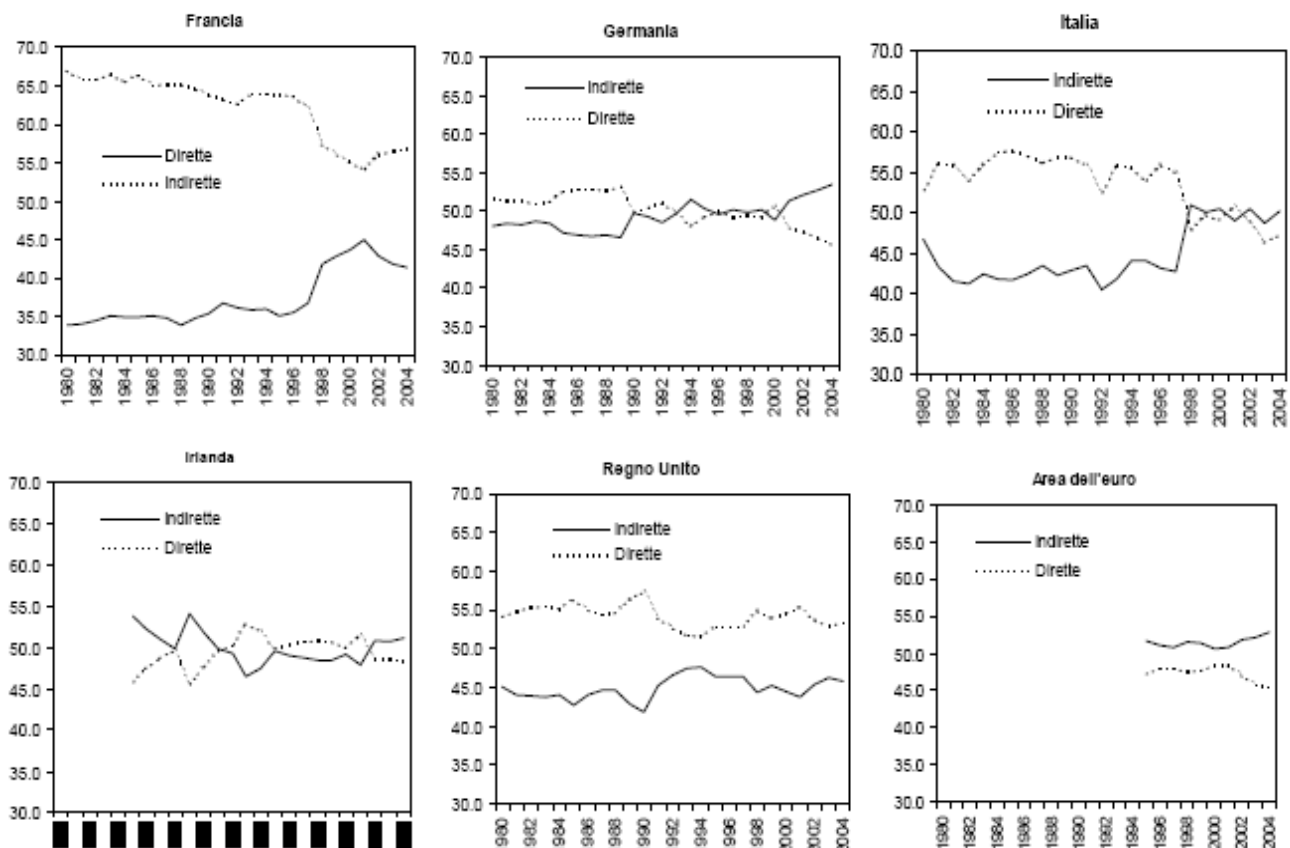
¹⁸ Robert Repetto, Roger C. Dower, Robin Jenkins, Jacqueline Geogegan, *Green Fees: How a Tax Shift Can Work for the Environment and the Economy*, European Environment Agency - EEA Technical report, No 16/2011.

- le differenti tipologie di “carbon tax” sull’uso di combustibili fossili;
- le tasse sull’estrazione di minerali, produzione di energia e prodotti forestali;
- le tasse specifiche su tecnologie e prodotti con riflessi negativi sull’ambiente;
- le tasse sugli inceneritori di rifiuti.

Problematico risulta, invece, uno spostamento deciso del carico fiscale su un’imposta indiretta sui consumi tipo l’IVA, ormai largamente diffusa a livello mondiale. Secondo il modello econometrico elaborato da Richards¹⁹, l’aumento dell’IVA a lungo termine produce, in generale, incrementi sul versante delle entrate, ma a costo di perdite iniziali su quello dei consumi, squilibri che si verificano anche perché il conseguente aumento del livello dei prezzi al consumo deve essere controllato con un indispensabile intervento sul versante monetario (politiche antinflazionistiche). Oltre ai cambiamenti nella distribuzione intertemporale della crescita, si producono anche cambiamenti significativi nella composizione del PIL, che si sposta dal consumo verso gli investimenti fissi delle imprese e le esportazioni nette. Questi cambiamenti sono particolarmente pronunciati se l’IVA è interessata totalmente al trasferimento del carico impositivo. Quando questo è, invece, parziale, gli incrementi degli investimenti e delle esportazioni sono meno marcati, mentre i profitti aziendali sono ridotti e, a lungo termine, l’aumento della produzione diminuisce.

Del resto, le politiche fiscali che hanno caratterizzato, ad esempio, la maggior parte dei paesi dell’area euro nell’ultimo decennio, risultano orientate alla sostanziale prevalenza delle imposte dirette su quelle indirette, a conferma del fatto che tale impostazione rappresenta una tendenza strutturale consolidata (Grafico 1).

Grafico 1 - Imposte dirette e indirette in alcuni paesi dell'area dell'euro (in % entrate tributarie)



Fonte: Confindustria – *Le politiche fiscali in Italia e in Europa: prospettive e tendenze* – Settembre 2005

¹⁹ Gordon Richards, *Some Macroeconomic Implication of The Value-Added Tax: Result from an Econometric Model*, Studies in Economics and Finance, 1989 - Vol. 12 Iss: 2, pp. 43 – 83. Per un approccio empirico, cfr. Matti Viren, *Does the Value-Added Tax Shift to Consumption Prices?* AUCCO Czech Economic Review, vol. 3, no. 2.

3. Diffusione del *tax shifting*

Come indicato in precedenza, lo scopo principale delle “imposte verdi” è, infondo, quello di ridurre l'inquinamento e preservare le risorse naturali. Tuttavia, molte “tasse verdi” hanno anche lo scopo dichiarato di aumentare in misura consistente le entrate fiscali, e alcune, come l'imposta sui carburanti per autotrazione, sono state introdotte a tal fine ancor prima di essere pensate come “tasse ecologiche”. In sostanza, nel quadro del “modello *tax shift*” *l'incremento del gettito e il cambiamento dei comportamenti sono obiettivi che non si escludono reciprocamente.*

Tuttavia, un'indagine dalla *Green Fiscal Commission* – organizzazione indipendente non governativa - pubblicata nel 2009⁽²⁰⁾, rileva che gli effetti primari indotti dalle leggi istitutive di “politiche fiscali verdi” confermano che si tratta, prevalentemente, di strumenti politici efficaci per il miglioramento dell'ambiente (Tabella 2).

Tabella 2 - Effetto dell'adozione di imposte ecologiche e su base energetica

Paese e tipologia di Tassa	Periodo considerato	Impatto	Fonte
Finlandia Energy & Carbon tax	1990 - 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione delle emissioni di CO2 del 7 % rispetto a quanto stimato da altri stati • Un passaggio dalla Carbon Tax alle imposte sulla produzione di energia elettrica nel 1997 potrebbe avere avuto un impatto minore. 	Nordic Council 2006 Nordic Council 1999
Norvegia Carbon & Sulphur Dioxide taxes	1991 - 2007	<ul style="list-style-type: none"> • 21 per cent reduction di CO2 from power plants by 1995 • 14 % di riduzione a livello nazionale del CO2 nel 1990s, (2 % da Carbon Tax, 12 % di riduzione di CO2 per unità di PIL) 	OECD 2001 OECD 2006 Nordic Council 2006
Denimarca Energy & Carbon tax	1992	<ul style="list-style-type: none"> • abbattimento delle emissioni di CO2 nei settori interessati pari al 6 % e uno sviluppo economico del 20 % dal 1988 al 1997 e una riduzione del 5 % di emissione in un anno in conseguenza dell'incremento dell'imposizione • Nel 1990 una riduzione del 23 % di CO2 nei settori economici trainanti e un incremento di efficienza energetica de 26 % • le sovvenzioni alle fonti rinnovabili possono essere valutate come una maggiore percentuale di riduzione delle emissioni 	OECD 2006 Nordic Council 2006
Svezia Energy & Carbon taxes	1990 - 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Riduzione delle missioni nocive di 0.5 milioni di tonnellate annue • Il livello di emissioni sarebbe stato del 20 % superiore a quello del 1990 senza interventi fiscali 	Nordic Council 2006 Swedish Ministry of Finance 2004
Olanda – Energy tax	1999 - 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Emissioni ridotte del 3,5 % in meno rispetto a quanto sarebbe stato altrimenti • La riduzione delle aliquote fiscali avrebbero avuto un impatto più limitato 	Finance ministry, the Netherlands 2007
Germania Environmental tax reform, taxes on transport, fuels & electricity	1999 - 2005	<ul style="list-style-type: none"> • CO2 ridotta del 15 % tra il 1990 e 1999 e dell'1 % per cento tra il 1999 e il 2005 • Emissioni di CO2 ridotte al 2-3 % entro il 2005 • Riunificazione tedesca è stata un fattore importante nel determinare le riduzioni 	EEA 2007 OECD 2006
Regno Unito UK Industrial Energy tax	2001 - 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Emissioni di CO2 in tutto il Regno Unito ridotte del 2 % nel 2002 e del 2,25 % nel 2003 e un risparmio complessivo di 16,5 milioni di tonnellate di carbone fino al 2005 • Riduzione stimata per il 2010 della domanda di energia in tutto il Regno Unito del 2,9 % 	Cambridge Econometrics 2005 HMT 2006

Fonte: Green Fiscal Commission, *How Effective Are Green Taxes?* - Briefing Paper Two, April 2009 – pag. 3

Diverso è il discorso per quanto riguarda l'altro “obiettivo strategico” di ridurre la pressione fiscale sul lavoro e sugli investimenti. Stando all'analisi del carico fiscale sul lavoro diffusa dall'Eurostat, la media comunitaria si attesta al 34,3% nell'area euro. Quello **più alto nei paesi Euro**

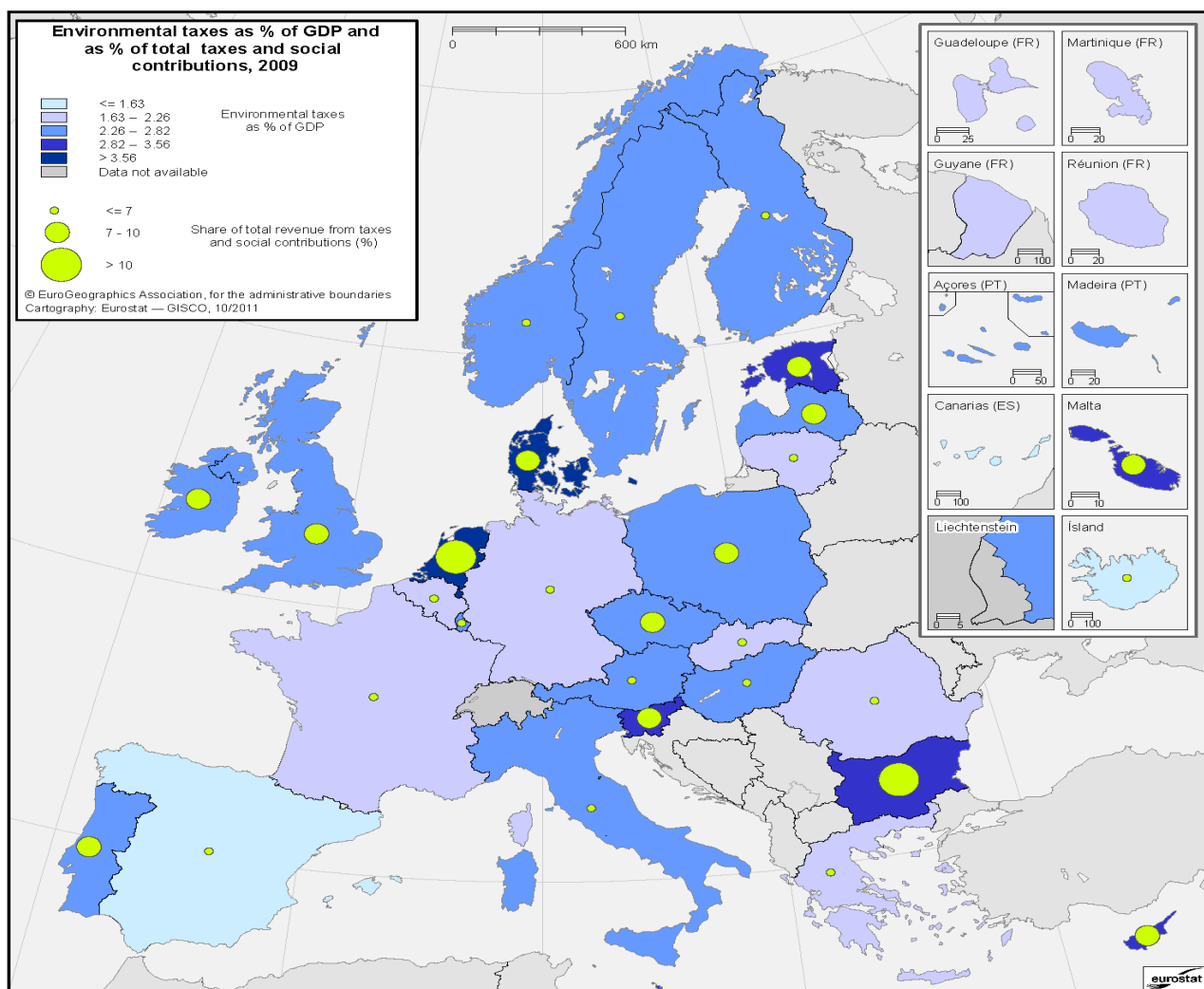
²⁰ Green Fiscal Commission, *How Effective Are Green Taxes?* - Briefing Paper Two, April 2009.

è quello dell'Italia con il 44%. All'Italia, segue la Svezia (43,1%) e il Belgio (42,3%), i livelli più bassi sono ad appannaggio di Malta 20,1%, Cipro 24% e dell'Irlanda 25,7%.

Dalle imposte sulle persone fisiche scaturiscono i valori più significativi. La Danimarca (59%), la Svezia (56,4%), il Belgio (53,7%), i Paesi Bassi (52%) e + la Finlandia (50,1%), registrano le aliquote maggiori applicate sui redditi delle persone fisiche mentre le minori si riscontrano in Bulgaria (10%), Repubblica Ceca (15%), Romania (16%), Slovacchia (19%) e Estonia (21%). Con particolare riferimento al caso italiano, secondo le tabelle diffuse dall'Ufficio europeo, tra il 2000 e il 2008, l'aliquota massima applicata ai redditi delle persone fisiche è calata di un punto (dal 45,9 al 44,9%).

La tassazione sui redditi d'impresa tocca i livelli più alti a Malta (35%), in Francia (34,4%), in Belgio (34%), in Italia (la cui riduzione ha raggiunto i 9,9 punti percentuali passando dal 41,3% al 31,4%) e Spagna (30%). I tassi più bassi sono registrati in Bulgaria e a Cipro (10%), in Irlanda (12,5%), in Lettonia (15%) e in Romania (16%).

Grafico 2 – Paesi UE - Tasse ambientali in % al PIL e al totale delle imposte e dei contributi sociali



Fonte: Eurostat – UE - *Environmental taxes* – Anno 2009

Sempre prendendo a base i Paesi UE, l'incidenza percentuale delle "tasse verdi" sul PIL (rispetto alle imposte "tradizionali" e ai contributi) è, tutto sommato, scarsa, confermando una tendenza all'applicazione quasi simbolica di uno schema di *Green Tax Reform* (Grafico 2).

Qui si manifesta, verosimilmente, il limite strutturale del “modello *Tax Shift*”. Nel rapporto presentato alla *Conferenza internazionale sulle energie rinnovabili e i cambiamenti climatici* del 2010, l’economista David J.E. Smith, affermava che “una Riforma fiscale in senso ecologico (Green tax reform) comporta lo spostamento delle entrate tributarie con la riduzione del peso fiscale sulle “merci” in genere e l’aumento sui “beni maligni”. La combinazione di queste azioni invia un segnale in termini di prezzo ai consumatori che riflette più correttamente il costo reale di produzione, o in termini economici, “internalizza le esternalità negative”. Lo scopo principale del Green tax and budget reform (GTBR) è una maggiore efficienza nell’uso delle risorse e un miglioramento ambientale, piuttosto che un incremento delle entrate. Le principali Iniziative fiscali verdi realizzate in Europa, ad esempio, si sono rivelate neutrali per il gettito. All’aumento delle tasse verdi corrisponde una diminuzione delle imposte sul reddito, sui salariali e su altri cespiti”⁽²¹⁾.

Sulla base dell’analisi generale dei modelli di tassazione proposta da Steffen Ganghof⁽²²⁾, nell’ambito dei Paesi OCSE, tre sono le problematiche di fondo da considerare rispetto al successo del modello *Green tax and budget reform (GTBR)*. L’Autore le prospetta come segue:

1. *Modelli di riforma*. Il modello ideale “quasi-ufficiale”, anche se spesso implicito, di riforma-tipo dell’imposta sul reddito adottato nei paesi OCSE, è stato quello della *tassazione del reddito complessivo (CIT)*, secondo il quale tutti i tipi di reddito dovrebbero essere tassati congiuntamente nell’ambito di un programma di tassazione generalizzata. In realtà, però, buona parte dei paesi industrializzati non hanno adottato questo criterio. Nei paesi nordici, ad esempio, è prevalso un secondo modello: la tassazione cosiddetta *Dual Income Tax (DIT)*, secondo la quale tutti i tipi di reddito da capitale sono tassati ad un’aliquota fiscale unica, bassa e proporzionale, mentre i redditi da lavoro sono sottoposti ad un prelievo fiscale sulla base di una tassazione progressiva. Il “modelloDIT” ha influenzato i dibattiti sulla riforma fiscale in molti paesi ed è stato abbracciato come un modello utile e coerente dalle organizzazioni internazionali come l’OCSE.

2. *Vincoli strutturali*. Il successo del “modelloDIT” si è radicato nei vincoli strutturali che caratterizzano la tassazione dei redditi. Poiché alcuni tipi di capitale sono troppo sensibili (cioè “costosi-da-tassare”) per essere efficacemente assoggettati ad elevate aliquote fiscali marginali, l’approccio CIT porterebbe alla tassazione del reddito in base a un “minimo comune denominatore”. Portato alle estreme conseguenze, tale risultato produce un basso tasso di proporzionalità su tutti i redditi (una sorta di “*flat tax*”), limitando in tal modo sia la progressività che le entrate potenzialmente derivanti delle imposte sui redditi.

3. *Tax Mixes*. Considerato l’alto livello di tassazione presente nei paesi OCSE, per lungo tempo si è tenuto conto di questi vincoli strutturali mediante la concessione di estesi privilegi fiscali al reddito da capitale (profitti aziendali, plusvalenze, risparmio previdenziale, le abitazioni utilizzate dai proprietari), in modo che le imposte sul reddito elevate non hanno implicato necessariamente elevate imposte su tale reddito. Pertanto, la forte dipendenza in materia di tassazione del reddito non ha impedito la costruzione di uno stato sociale di grandi dimensioni (come testimonia, ad esempio, la Danimarca).

Ora, soprattutto in termini di equilibrio generale del sistema impositivo, il modello *Green tax and budget reform (GTBR)* ha dovuto fare i conti con i vantaggi che la *Dual Income Tax (DIT)* ha garantito ai redditi da capitale rispetto a quelli da lavoro, a cominciare dalla globalizzazione dei mercati dei capitali limitativa della tassazione nazionale del “capitale mobile”, la dove il lavoro è molto meno mobile e può essere facilmente tassato ad un tasso superiore senza rischiare l’erosione

²¹ David J.E. Smith, *Greening the economy: Shifting the growth paradigm to be more inclusive and sustainable* - UN-ESCAP Pacific Office.

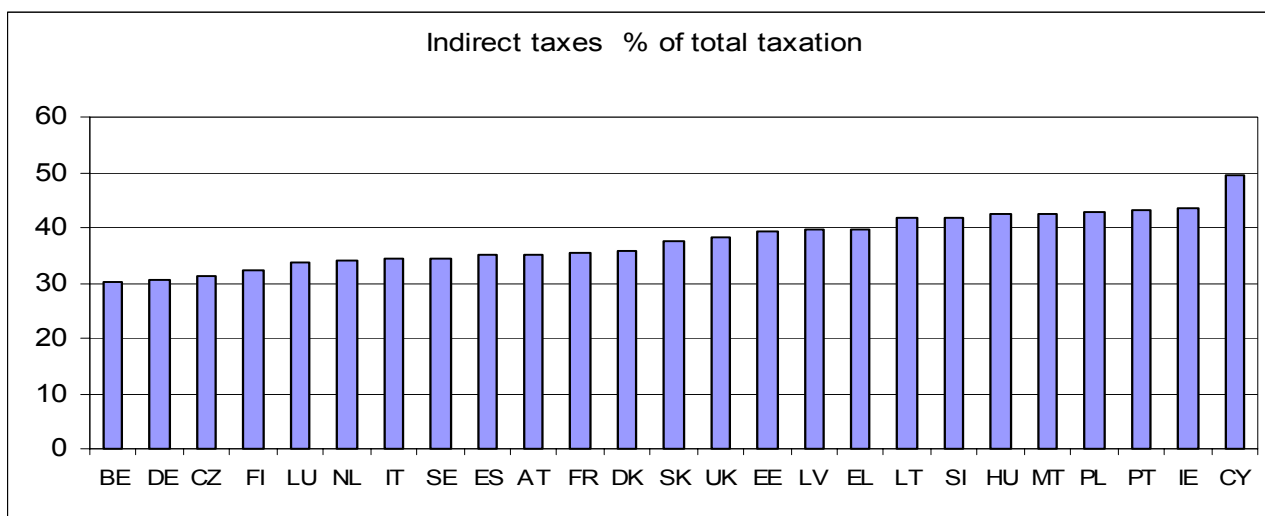
²² Steffen Ganghof, *Globalization, Tax Reform Ideals and Social Policy Financing* - Global Social Policy, 2005 - 1468-0181 vol. 5(1) - London, Thousand Oaks, ca and New Delhi.

della base imponibile. Ancora: se il capitale entra stabilmente a far parte della ricchezza imponibile, per risultare efficiente l'aliquota sui redditi da capitale va "equilibrata" con il livello generale d'imposizione sul patrimonio, una bassa tassazione sui redditi da capitale stimola il risparmio personale e, in presenza d'inflazione, compensa il fatto che l'imposta viene riscossa sul valore nominale e non sul reale rendimento del capitale. Oltre a ciò, la giustificazione per mantenere l'imposta sui redditi da capitale proporzionale è che una tassa progressiva sarebbe fortemente esposta a pratiche elusive. I vantaggi per le classi di reddito medio e alto, consistono in una notevole differenza nelle aliquote fiscali marginali sul capitale e sui redditi da lavoro, che incentiva lo spostamento di grandi masse di capitale dai redditi da lavoro ai redditi di capitale, col risultato di minimizzare i carichi impositivi e irrigidire l'intero sistema fiscale in senso regressivo.

In tale contesto, la regressività dell'imposizione dovuta all'introduzione di una tassazione generalizzata sui consumi - ancorché finalizzata alla salvaguardia delle risorse - mina sempre più la neutralità del sistema fiscale, anche a causa della difficoltà di realizzare "altrove" la progressività per compensare la necessaria estensione delle tasse ambientali. La realizzazione di questo obiettivo andrebbe, infatti, rimessa a riduzioni delle aliquote fiscali dell'imposta sul reddito o all'incremento dei crediti d'imposta per le famiglie a basso reddito, con un effetto di consistente riduzione del gettito. Insomma, alla regressività che già caratterizza, direttamente e indirettamente, il sistema *Dual Income Tax (DIT)*, le "tasse ambientali" aggiungerebbero altro squilibrio impositivo, una sorta di "effetto moltiplicatore" del già alto livello di regressività proprio del loro modello di incidenza.

Maggiore approfondimento meriterebbe, poi, l'ipotesi di spostamento del carico fiscale formulata in sede di Commissione Europea e prospettata come soluzione su base fiscale e a livello mondiale - con il coinvolgimento di USA e Giappone - per fronteggiare la crisi dell'economia di mercato tramite una politica di riforme strutturali. Anche qui, l'ipotesi è quella di abbassare la pressione fiscale sul lavoro in generale e, in particolare, sui bassi salari e sulle imprese, riducendo le aliquote fiscali marginali e trasferendo tale pressione dalle imposte dirette alle tasse (con particolare attenzione all'IVA). Noto come "strategia di Lisbona" (*Lisbon Strategy*), tale modello è stato prospettato, a partire dal 2000, come politica fiscale per lo sviluppo, da realizzare entro il 2010, con l'obiettivo di trasferire la pressione fiscale nei Paesi dell'Unione sulla tassazione indiretta *per una quota percentuale compresa fra il 40 e il 50% del totale delle imposte*⁽²³⁾.

Grafico 3 – Paesi UE (25) – Incidenza % delle Imposte Indirette (Tasse) sulle imposte totali



Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

²³ Angelika Pasterniak, *The Lisbon Strategy and the Quality of Public Finances. The Role of Structural and Fiscal Indicators in EU Policy Assessment* in *Intereconomics* - Volume 42, Number 6, Noveber-December 2007 - pagg. 322-334.

Si tratterebbe di invertire l'orientamento alla tassazione diretta, che oggi interessa i due terzi circa dei Paesi aderenti all'Unione, assecondando un *trend* in atto presente, per lo più, nei Paesi di recente adesione all'Unione e un tempo facenti parte del cd. "blocco dell'est europeo" (Grafico 3). Di recente rilanciata come concreta prospettiva di sviluppo, la "strategia di Lisbona" mira esplicitamente a "(...) rendere l'Unione europea protagonista delle dinamiche mondiali, sulla base di una competitività fondata sull'innovazione e la conoscenza, in grado di aumentare i livelli di crescita economica e realizzare una maggiore e migliore occupazione e coesione sociale"⁽²⁴⁾. In realtà, tale ipotesi di "armonizzazione", prima ancora che scontare le contraddizioni del "modello *Tax Shift*", sconta la disomogeneità dei sistemi fiscali che caratterizza sia i Paesi UE che i Paesi OCSE.

Secondo lo studio condotto da Isabelle Joumard per conto del FMI⁽²⁵⁾, l'aliquota fiscale media effettiva sul lavoro nell'area UE sembra essere di circa 15 punti percentuali in più rispetto agli Stati Uniti e al Giappone. Anche se il calcolo della media delle aliquote fiscali effettive presenta problemi metodologici e non tiene conto di ogni spostamento dell'incidenza fiscale, non c'è dubbio che la tassazione nella zona UE incide fortemente sul mercato del lavoro. Il reddito da lavoro è più tassato in Austria, Belgio, Francia, Italia e nei paesi nordici, mentre il Regno Unito, l'Irlanda e il Portogallo si distinguono per la tassazione dei redditi da lavoro ad un tasso medio effettivo sostanzialmente uguale a quello degli Stati Uniti e del Giappone. Dalla metà degli anni 1990, molti paesi dell'UE hanno introdotto misure volte a ridurre l'onere fiscale sul lavoro, in genere riducendo le tasse sui salari per aumentare la domanda di lavoro, e promuovere gli incentivi al lavoro. Tuttavia, entrambi i cunei fiscali medi e marginali sul lavoro rimangono alti.

Per contro, le aliquote fiscali effettive sul consumo applicate nell'area UE sono, in media, superiori a quelle di molti altri paesi OCSE. Ciò riflette non solo una più alta pressione fiscale in rapporto al PIL, ma anche un diverso criterio "politico" nell'applicazione soprattutto delle imposte sui consumi. In effetti, le tasse basate sui consumi rappresentano il 29 per cento del gettito fiscale complessivo nella zona UE nel 1999 – in confronto, rispettivamente, al 20 e il 16 per cento in Giappone e negli Stati Uniti, - con l'IVA a giocare un ruolo dominante, rappresentando circa il 60 per cento del gettito fiscale totale per beni e servizi nella zona UE. Sempre secondo l'analisi curata dalla Joumard per il FMI⁽²⁶⁾, la forte dipendenza dalle imposte sui consumi, nonostante alcuni problemi amministrativi che solleva, avrebbe diversi "vantaggi": 1) le imposte sui consumi sono relativamente neutrali rispetto alla propensione al risparmio e all'investimento; 2) non discriminano tra le importazioni e i prodotti del mercato interno e non influenzano la competitività esterna (almeno fin tanto che si basano sul principio della tassazione nell'area di destinazione), e infine 3) forniscono un trattamento simmetrico del lavoro, del carico contributivo e dei redditi da capitale, creando così un minor numero di disincentivi all'occupazione in base a criteri di "equità orizzontale", e tutto ciò meglio che quando prevalgono le imposte sul reddito.

E dunque, in un tale contesto ad oggi sostanzialmente stabile, neppure si comprende come possa trovare collocazione la citata "strategia di Lisbona", quantomeno senza un deciso adeguamento dell'imposizione diretta ai "modelli" di Giappone e Stati Uniti.

4. Effetti socio-economici del *tax shifting*

L'applicazione del modello *Green tax and budget reform (GTBR)*, ovvero la realizzazione di un *Tax Shift* in chiave di spostamento del carico fiscale su "tasse ecologiche" (*Environmental tax*), di solito è considerato apprezzabile in quanto caratterizzato dal cd. "doppio dividendo". Da un lato, una

²⁴ Id. Si veda l'aggiornamento per il "ciclo" 2008-2010 proposto nel rapporto della Commissione Europea: *Relazione strategica sulla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione: il nuovo ciclo (2008-2010)* - Bruxelles, 11.12.2007.

²⁵ Isabelle Joumard, *Tax Systems in European Union Countries*, in OECD Economic Studies No. 34, 2002/I – pagg. 99-104.

²⁶ Id., pagg. 104-107.

riduzione delle imposte sul reddito – in effetti, le tasse sul lavoro e, di conseguenza, il costo stesso del lavoro diminuirebbero - dall'altro la creazione di nuovi posti di lavoro e la tutela dell'ambiente. Il passaggio dai combustibili fossili a più efficienti tecnologie energetiche e a fonti di energia rinnovabili riduce, ad esempio, le emissioni di anidride carbonica e induce una crescita delle industrie a più alta intensità di lavoro. Riducendo l'inquinamento atmosferico da ciminiere e da terminali di scarico, tendenzialmente si riducono anche le malattie respiratorie, come l'asma e l'enfisema, e i conseguenti costi sanitari, pervenendo così ad un ulteriore "terzo dividendo sociale".

Indipendentemente dall'aspetto "qualitativo", cioè dall'introduzione di una specifica tipologia impositiva in sostituzione di quella "corrente", ogni operazione di *Tax Shift* deve essere comunque valutata a partire dall'analisi del carico fiscale. Ad esempio, se un governo vuole ottenere un incremento di gettito, l'imposizione deve essere orientata verso beni a bassa elasticità della domanda e rispetto all'elasticità dell'offerta. Questo perché l'imposta applicata non si traduca in una forte riduzione delle quantità di equilibrio. Un esempio classico sono le sigarette. Il fumo può portare alla dipendenza. Di conseguenza, i consumatori non sono molto sensibili al cambiamento dei prezzi perché la domanda è anelastica. Un aumento fiscale sulle sigarette sarà sicuramente a carico della totalità dai consumatori. Quando, invece, l'offerta è perfettamente anelastica, ogni onere è a carico dei produttori.

Un tentativo, proposto da Tuladhar e Wilcoxon, di inquadrare tale caratterizzazione in un modello teorico, ha portato ad evidenziare una più generale contraddizione macroeconomica del modello di sostituzione d'imposizione verso l'imposizione indiretta. *"Supponiamo – scrivono i due Autori - che l'economia si basi su due principali fattori: capitale e lavoro, e che l'offerta di capitale è elastica, mentre quella di lavoro è perfettamente inelastica. Consideriamo ora cosa accade con un reddito indipendente dal cambiamento in materia fiscale quando si riducono le imposte sul reddito, sia sul lavoro che sul capitale, e si aumentano quelle sull'energia. Gran parte del peso della tassa sull'energia verrà riversata sui principali fattori utilizzati nella produzione di energia. Se l'energia è a più alta intensità di lavoro rispetto al resto dell'economia, quindi, lo spostamento delle imposte sarebbe equivalente a una politica che ha ridotto le imposte sui redditi da capitale, aumentando nel contempo le tasse sui redditi da lavoro. Dato che il capitale viene fornito elasticamente mentre lo stesso non vale per il lavoro, lo spostamento del carico fiscale stimola la formazione di capitale, alzando il PIL e la produzione di un consistente "doppio dividendo". D'altra parte, se la produzione di energia è a più alta intensità di capitale rispetto alla media, l'effetto sarebbe di procedere nella direzione opposta: lo spostamento aumenterebbe il carico fiscale effettivo sul capitale che potrebbe ridurre l'accumulazione di capitale, con diminuzione del PIL, e senza riuscire a generare un doppio dividendo. Infine, se la produzione di energia ha utilizzato i due fattori nelle stesse proporzioni in cui sono utilizzati nell'economia globale, lo spostamento delle imposte non avrebbe alcun effetto sul PIL"*(²⁷).

Secondo gli stessi Autori i risultati dell'analisi così sintetizzati hanno, in ogni caso, una portata teorica in quanto si iscrivono in un modello economico caratterizzato da un contesto sociale "statico". In primo luogo, a misura che il cambiamento nella politica fiscale provoca perdite di benessere dovute alla "transizione" dal vecchio del nuovo schema impositivo e sino alla sua stabilizzazione, l'ipotizzata "variazione equivalente" nella pressione fiscale sovrastima i benefici della riforma. In secondo luogo, l'offerta di lavoro è considerata "invariabile". Se, com'è invece più realistico ipotizzare, l'imposta sull'energia aggrava notevolmente le distorsioni nel mercato del lavoro, non risulta credibile neppure l'"equivalenza" della decisione politica. In terzo luogo, l'opzione di sostituzione intertemporale in chiave di utilità non presenta alcuna elasticità.

²⁷ Tuladhar e Peter J. Wilcoxon, *An Econometric Look at the Double Dividend Hypothesis*, in Tuladhar, Sugandha D., Peter J. Wilcoxon, *An Econometric Look at the Double Dividend Hypothesis*, "National Tax Association Proceedings", (1999) pp. 57-62.

In realtà, la fiscalità indiretta è un *mix* di diverse imposte volto ad assicurare le entrate programmate, e comprende anche le imposte sul reddito, quelle sulla proprietà e i contributi per la protezione sociale prelevati sui redditi da lavoro delle famiglie, cioè l'altra faccia economica dei contribuenti. Secondo l'OCSE, le imposte indirette o "di consumo" sono già un componente sostanziale del sistema fiscale della maggior parte dei paesi industrializzati. Nonostante un calo della loro importanza relativa, che si manifesta principalmente durante gli anni '70, la quota totale delle entrate reperite a livello mondiale dai governi attraverso la tassazione del consumo sembra essersi stabilizzato intorno al 30%, che, sostanzialmente, è ancora superiore, per esempio, al gettito delle imposte sul reddito. Si noti che questa stabilizzazione a partire dal 1980 nasconde due evoluzioni distinte che, in parte, si equivalgono: l'implosione delle imposte sui beni e servizi speciali (per esempio le accise) dal 1960 in poi e l'aumento delle imposte sui consumi generali (principalmente IVA e imposte sulle vendite) nello stesso periodo. In mancanza di un modello adeguato di economia politica della formazione del sistema fiscale, è difficile dare una interpretazione definitiva di queste evoluzioni opposte. Teoricamente, sulle imposte sui consumi si riscontrano argomenti a favore (efficienza produttiva), argomenti contrari e controindicazioni (esternalità).

Orbene, nei tempi attuali di disoccupazione in aumento, con una recessione che colpisce il mondo intero, ridurre il cuneo fiscale sul lavoro sarebbe da considerare un risultato davvero apprezzabile. Tuttavia, questo punto di vista non è esente da critiche. In linea di principio, una tassa sui consumi con un'aliquota uniforme costante è equivalente ad una tassa proporzionale costante sul lavoro, sul profitto e sui trasferimenti. Anche se i sistemi fiscali nel mondo reale, di regola, non hanno questa struttura, il principio potrebbe indicare che *spostare l'onere fiscale dal reddito al consumo di per sé non si traduce in un significativo aumento dell'offerta di lavoro*.

5. Conclusioni

Secondo Johnstone e Alavalapati - autori di una delle poche indagini sistematiche sugli *effetti redistributivi di una riforma fiscale basata su "tasse ecologiche"* (*Environmental tax*)⁽²⁸⁾ - gli strumenti di politica ambientale possono essere suddivisi in due gruppi: 1) *strumenti economici* quali tasse e "*permessi di emissione negoziabili*"⁽²⁹⁾, e 2) *regolazione diretta* come, ad esempio, privilegiare l'adozione di una particolare tecnologia come strumento di controllo e adottare norme per la regolamentazione delle emissioni nocive. La percezione di superiorità della *regolazione diretta* rispetto a quella che si può realizzare a livello di regole del mercato, è un tema controverso nella letteratura sulla politica ambientale. Questa convinzione si basa su una serie di valutazioni relative al fatto che, ad esempio, i costi marginali di riduzione dell'inquinamento variano a seconda delle fonti, e un sistema di controlli basato su riduzioni equivalenti *regolamentate* o su *impianti di abbattimento specifici per tutte le emittenti* sarà più costoso rispetto all'effetto delle regole di mercato che consentono alle singole imprese di equiparare i costi marginali e i benefici di riduzione delle emissioni. La *regolazione diretta* è ritenuta ancora meno conveniente quando si prendono in considerazione gli effetti dinamici. Mentre i benefici per mitigare i danni ambientali non producono

²⁸ Nick Johnstone - Janaki Alavalapati, *The Distributional Effects of Environmental Tax Reform*, in ENVIRONMENTAL ECONOMICS PROGRAMME, Discussion Paper - 98-01 - October 1998.

²⁹ Nel contesto del *Protocollo di Kyoto* e degli strumenti adottati dalla comunità internazionale per combattere il riscaldamento globale del pianeta e i cambiamenti climatici, il Consiglio e il Parlamento Europeo hanno approvato la *Direttiva 2003/87/CE* che ha istituito un sistema comunitario per lo scambio di quote di emissioni di gas denominato *Emission Trading System (ETS)*. La direttiva, così come modificata dalla *Direttiva 2004/101/CE*, è stata recepita in Italia con il *D.Lgs. 216 del 2006*. Il fine è quello di ridurre le emissioni di CO₂ "*secondo criteri di efficacia dei costi ed efficienza economica*" (Art.1). Per raggiungere tale obiettivo assicurando il maggior equilibrio economico possibile, tale sistema consente di rispondere agli obblighi di riduzione delle emissioni attraverso *l'acquisto dei diritti di emissione*. Questo sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra viene definito di tipo *cap-and-trade*. In sintesi, il sistema europeo di *Emission Trading* prevede la fissazione di un limite massimo (cap) alle emissioni realizzate dagli impianti industriali che ricadono nel campo di applicazione della Direttiva, attraverso un *Piano Nazionale di Allocazione (PNA)* nel quale viene assegnato un certo numero di quote di emissioni a ciascun impianto che rientri nelle categorie previste dalla direttiva. Ciascuna quota (*European Unit Allowance*) attribuisce il diritto ad emettere una tonnellata di biossido di carbonio equivalente in atmosfera nel corso dell'anno di riferimento (2005-2007) o successivo.

innovazione se rimessi a varie forme del regolamento (cioè, se basate sulla tecnologia di controllo), nel quadro di un regime basato sul mercato è l'impresa stessa in grado di sfruttare i vantaggi della competizione tecnologica. Infine, tenuto conto dei vincoli di bilancio presenti in molti paesi, sono più apprezzati i risultati ottenibili con strumenti alternativi rispetto alla spesa pubblica. Uno strumento di incremento delle imposte in chiave di politica ambientale - come ad esempio l'applicazione di tasse o l'adozione di alcune forme di permesso di emissione - può risultare una strategia più apprezzabile rispetto ai controlli diretti, che spesso comportano precisamente un aumento della spesa pubblica a causa dei costi di implementazione.

A partire da queste considerazioni, generalmente condivise sia a livello teorico che politico, l'adozione degli strumenti di politica ambientale nella forma di particolari tipi di strumenti economici, ossia *l'utilizzo della leva fiscale*, non sembra un processo reversibile.

Orbene, come già sottolineato nel Rapporto della Commissione Europea sugli effetti della tassazione ambientale sulla competitività, pubblicato nel 2007⁽³⁰⁾, *“(...) le esperienze concrete mostrano alcuni limiti che impediscono l'uso diffuso delle tasse 'ecologiche' nella politica ambientale. I limiti più frequentemente citati sono la potenziale perdita di competitività dell'industria nazionale a seguito dell'introduzione unilaterale delle tasse ambientali e i problemi distributivi, ossia il fatto che le imposte ambientali sono regressive e finiscono per colpire in misura sproporzionata la parte più povera della società”*⁽³¹⁾.

Da un lato, dunque, le industrie hanno finito per utilizzare la competitività come argomento per bloccare praticamente qualsiasi aumento delle aliquote fiscali sulla produzione di energia, dall'altro, come dimostra il caso delle imposte sul carburante per autotrazione, quelle attualmente in vigore negli Stati membri dell'UE sono di gran lunga le più alte del mondo. E questo non è certo sorprendente se solo si considera che la reale motivazione per l'adozione di tale forma di tassazione è quella di generare un incremento del gettito, stante che l'imposizione sull'energia è stata introdotta già nel 1930, appunto come un strumento tipico per “fare cassa”, mentre le motivazioni “ambientaliste” utilizzate per giustificare la tassazione dei prodotti energetici sono diventate le più diffuse solo a partire dal 1980.

Com'è dato constatare analizzando le “mirabili” teorie economiche fiorite all'ombra delle “finalità liberali”, spesso emerge che si tratta di concezioni affette da una sorta di oscuro “morbo endemico”, una forma latente di debolezza che le affligge “geneticamente” e che autorizza a ritenere che esse stesse contengono il germe dell'autodistruzione.

In un'intervista rilasciata nel 2008, un riconosciuto *guru* dell'economia di mercato, e forse non a caso anch'egli Ministro dell'Economia, Tommaso Padoa Schioppa, rilevava che, dal punto di vista della globalizzazione *“(...) dei tre difetti di concezione del sistema messi in luce [dalla crisi] – l'eccesso di fiducia nel mercato, l'accorciamento degli orizzonti temporali, la contraddizione tra economia globale e governi nazionali – il più rilevante [era] il terzo. La sproporzione fra la dimensione dei fenomeni dell'economia, divenuta globale, e la dimensione della capacità di governo dell'economia, che è rimasta nazionale, può avere effetti nefasti. Le istituzioni di governo globale sono troppo deboli e troppo spesso paralizzate da meccanismi di decisione che non permettono di intervenire rapidamente”*⁽³²⁾. Ce ne sarebbe per proclamare il fallimento clamoroso del “primato

³⁰ AA.VV., *Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms (COMETR) - Final report to the European Commission, DG Research and DG TAXUD* - National Environmental Research Institute - University of Aarhus – Denmark - December 2007.

³¹ Cfr. Stefan Speck, *Overview of Environmental Tax Reforms in EU member states*, in AA.VV., *Competitiveness Effects of Environmental Tax Reforms*, cit. pag. 20.

³² Tommaso Padoa Schioppa, *La responsabilità dell'Europa* – intervista a cura di Gianfranco Brunelli, in *IL REGNO - ATTUALITÀ* n. 18/2008 - pag. 590.

dell'economia" sancito dal liberismo moderno sull'invasione della politica. E invece, da buon "antinazionale"³³) - come pressoché tutti i maggiori esponenti dell'europesismo di oggi (e anche questo non pare un caso) - Padoa Schioppa invocava, infine, il "super-stato regolatore": "(...) *una struttura di regolazione e di supervisione europea, vincendo le resistenze dei tecnici che, come spesso accade, difendono lo status quo. Ciò significa creare norme uniformi e farle rispettare con gli stessi criteri, con un organismo di regolamento delle controversie. Non è d'altronde necessario attendere che tutti siano d'accordo. Nulla impedisce che un gruppo di paesi cominci, come si fece per l'euro*".

Dunque, un contraddittorio "recesso", pur se minimale e comunque "sovrannazionale", dal primato dell'economia a quello della politica. Ma anche un progetto "impolitico" che tanto somiglia al platonico "governo dei custodi", nobili guardiani educatori della "gente comune" con *il logos*, oggi "messaggio subliminale" nella comunicazione di massa che spegne ogni dubbio dei "pagatori" col messaggio da cui Platone (ennesimo "non a caso") faceva insorgere la degenerazione della politica: "*la democrazia è una forma piacevolissima di governo, piena di varietà e di disordine, e dispensa una sorta d'eguaglianza agli eguali come agli ineguali*".

³³ Affermava Padoa Schioppa nella stessa intervista: "*La sproporzione fra la dimensione dei fenomeni dell'economia, divenuta globale, e la dimensione della capacità di governo dell'economia, che è rimasta nazionale, può avere effetti nefasti. Le istituzioni di governo globale sono troppo deboli e troppo spesso paralizzate da meccanismi di decisione che non permettono di intervenire rapidamente. Ebbene, l'Europa è l'area del mondo che ha inventato la soluzione a questo problema: costituire forme di sovranità condivisa, di sovranazionalità, per quelle problematiche in cui l'interesse è "pubblico" non nel senso dello stato nazionale, ma di un'unità più ampia. Il principio del buon governo è che il governo si occupi dell'interesse pubblico nella sfera su cui ha competenza; e, per definizione, l'interesse pubblico è – secondo i casi – locale, regionale, nazionale, continentale, planetario. Il mondo, invece, vive ancora oggi nell'idea che la parola "pubblico" sia da applicarsi a uno solo di questi cinque livelli, quello dello stato nazionale, e conserva le istituzioni e un'ideologia dominate dalla figura dello stato nazionale, il quale si ritiene l'unico livello di governo; o al massimo può ammettere qualche forma di governo al di sotto di sé, ma nessuno al di sopra*".