Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

Primi fondamenti e strumenti di politica economica intergenerazionale*

di Fabio Marchetti e Luciano Monti

SOMMARIO: 1. I fondamenti. ó 2. Il primo pilastro: læducazione alladattamento. ó 3. Il secondo pilastro: la maturità fiscale e la *carbon tax*.

SINTESI DEL LAVORO

Nella storia dell'auomo si sono conosciute epoche con forti disparità tra i componenti della collettività. Dalla schiavitù del mondo antico alle segregazioni razziali moderne, alle depressioni e alla sedimentazione in caste frequenti in numerosi paesi orientali. Tutti questi fenomeni di grandi disparità tra coloro che tutto possiedono e coloro che nulla hanno, trovano ragione nell'aporganizzazione della società e nella vulnerabilità di alcune classi sociali a eventi esogeni, come carestie, guerre, pestilenze, siccità e conseguenti crisi economiche.

Ancora oggi permane la grande distanza tra Nord e Sud e løattuale fase recessiva ha incrementato notevolmente la diseguaglianza anche nei paesi occidentali¹.

Ci sono però elementi che trascendono, anzi, prescindono lattuale fase recessiva; elementi che, conducono a rilevare una profonda frattura generazionale. Una frattura che non solo è economica, determinando un deterioramento del reddito e della conseguente sicurezza finanziaria delle fasce più giovani, ma sociale, con unalterazione delle normali forme di aggregazione e potenziali emergenti tensioni² e anche ambientale, imponendo alle generazioni più giovani sacrifici di adattamento ai mutamenti climatici e investimenti per la mitigazione delle emissioni, che non trovano precedenti nella storia della evoluzione umana.

Queste circostanze, che ó si ripete ó trovano origine in periodi antecedenti lottuale fase recessiva, sono state causate dal depauperamento del capitale umano, del capitale naturale e del capitale riproducibile per opera delle generazioni passate, in una sorta di *escalation*, dai primordi dello sviluppo industriale alla fine del millennio scorso.

* Questo lavoro è il frutto delle riflessioni degli A.A. maturate a valle del seminario õSpunti di solidarietà generazionale tra Etica, Economia e Costituzioneö, promosso dalla Fondazione Bruno Visentini il 4 luglio 2013. In particolare il capitolo 1 e il capitolo 2 sono a cura di Luciano Monti, mentre il capitolo 3 è a cura di Fabio Marchetti.

http://2013.festivaleconomia.eu/documents/10179/11534/Mirrlees_Sala+Depero_2giu_ore16e30_eng.pdf/

¹ Vedi per tutti i risultati presentati alla *Gini Growing inequalities impact Final Conference*, Amsterdam 4 e 5 giugno 2013 (vedi http://www.gini-research.org/articles/home-) relativa ai paesi OCSE, che pone in testa alla graduatoria (coefficiente Gini alto=massima disegualianza) USA, Regno Unito e Italia. Nella parte più bassa della classifica Danimarca e Norvegia. La conferenza ha rappresentato la conclusione di un progetto europeo dedicato allæsame delle conseguenze sociali, culturali e politiche della diseguaglianza, finanziato dal VII programma Quadro UE.

² In merito alle tensioni sociali, in occasione del Festival delle Economia di Trento, James Mirrlees, ha chiaramente parlato, relativamente a taluni paesi europei di oconflitto intergenerazionaleo. Vedi slides suo intervento del 2 giugno 2013 in:

³ Per tutti ARROW K.J-DASGUPTA P.-GOULDER L.H.-MUMFORD K.J.-OLESON K., *Sustainability and the measurement of wealth*, World Bank Worging Paper, 2011. Gli AA sottolineano come õA main objective of work on Sustainable development has been to determine whether various societies are performing in a way that would enable future generation to achieve a level of wellbeing at least as high as the current one A society economic development would be sustainable at a point in time if its wealth at constant shadowprices were non-decreasing at that timeö.

⁴ Sui principali elementi di diseguaglianza in Italia vedi in particolare CHECCHI D. (a cura di), *Diseguaglianze diverse*, Il Mulino, 2013. I dati forniti dagli AA. mettono in rilevo come dal 1987 al 2008 la ricchezza media dei cittadini *over*

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

politica di economia generazionale, definendo tale una politica che, facendo leva sui tradizionali strumenti di politica economica (di prelievo da un lato e di spesa pubblica dall\(\textit{all'altro}\), si ponga come obiettivo quello di ridurre nel breve il divario generazionale, puntando nel medio lungo termine a una coesione intergenerazionale duratura incentrata attorno al paradigma dello sviluppo equo sostenibile. \(\textit{5}\) (capitolo 1).

In questo senso è già maturata una certa esperienza negli ultimi anni e anche in Italia ora, con løintroduzione del BES (indicatore di benessere equo sostenibile). In questo ambito gli strumenti utilizzati dalla neo politica di sostegno generazionale fanno ricorso alla spesa pubblica e il coinvolgimento dei privati, con particolare attenzione a due settori, quello energetico e quello dei trasporti.

Il nuovo modello di economia generazionale che in questa sede si prova a delineare, mutua i suoi assunti da una serie di paradigmi lungamente dibattuti in questi decenni ma attuati soltanto in maniera locale e sporadica che ci inducono a considerare centrali, da un lato il processo educativo (primo pilastro, che è trattato nel capitolo 2) e dalla ridistribuzione generazionale dei redditi (secondo pilastro, che è trattato nel capitolo 3).

1. I fondamenti

Grande tributo viene dalla bioeconomia e dai modelli di crescita sostenibile. Dalla prima, particolarmente utile per fornire contenuti sia al pilastro dell'aducazione sia a quello fiscale, si assume non solo il concetto di impronta ecologica ma anche quello dell'analisi dei costi nascosti ad ogni intervento che agisce sul capitale naturale⁶. Dalla seconda si considera l'attenzione attribuita agli effetti sulle generazioni future, sia in termini di adattamento sia di mitigazione, adattamento agli inevitabili mutamenti climatici e mitigazione degli effetti prodotti dalle emissioni.

La politica di sostegno generazionale qualifica ulteriormente queste dimensioni concentrando l\u00e1attenzione non solo sugli investimenti volti all\u00e3eco sostenibilit\u00e0, ma soprattutto sulla formazione

51 anni e soprattutto *ove*r 65 è andata incrementandosi sempre più, mentre tutte le altre fasce più giovani sono andate riducendo la propria ricchezza media. Spunti questi per argomentare la maturità fiscale di cui al paragrafo 3 di questo lavoro. Per chi non volesse invece perdersi nei dati oramai quotidianamente diffusi in merito alle ineguaglianze, coefficiente di Gini e indicatori di povertà, con tutte le riserve sulla effettiva comparabilità dei dati forniti, si suggerisce di trarre spunti dallandagine presentata da PENELOPE N. al Festival della Economia di Trento dal titolo *Ricchi e Poveri* reperibile sul sito di cui alla precedente nota 2. LaA., mettendo a confronto il debito pubblico italiano al patrimonio delle famiglie italiane, definisce il primo equivalente al Monte Pisanino sulle Alpi Apuane e il secondo al K2. Questaultimo, come noto, è concentrato su un numero molto limitato di individui.

⁵ Sulle implicazioni etiche e la impatto economico di tali politiche vedi in questa stessa rivista MONTI L., *Spunti per una politica di solidarietà generazionale*, nr. 6, giugno 2013.

⁶ A partire dagli studi di COSTANZA R. che nel 1997 scriveva su *Nature*: õThe services of ecological systems and the natural capital stocks that produce them are critical to the functioning of the Earth's life-support system. They contribute to human welfare, both directly and indirectly, and therefore represent part of the total economic value of the planet. We have estimated the current economic value of 17 ecosystem services for 16 biomes, based on published studies and a few original calculations. For the entire biosphere, the value (most of which is outside the market) is estimated to be in the range of US\$16-54 trillion per year, with an average of US\$33 trillion per year. Because of the nature of the uncertainties, this must be considered a minimum estimate. Global gross national product total is around US\$18 trillion per yearö (COSTANZA R. 1997, Nature n. 387, maggio 1997). Commentando quei dati SCROCCARO P. ha rilevato che õsi trattava di importi significativi, ma destinati ad essere incrementati: gli aggiornamenti successivi hanno moltiplicato di molto il valore dei servizi ecosistemici. Ciò significa che anche dal punto di vista strettamente economico la natura è molto più importante dell'attivismo umano, sia pur potenziato dalla tecnoscienza; a ciò si aggiunga il fatto che la crescita erode progressivamente il capitale naturale costituito dagli ecosistemi, minacciando quindi la rete della vitaí . Eø stata aperta così una nuova via di ricerca, molto promettente, che ha contribuito a mettere in discussione le vecchie certezze delle ideologie sviluppisteö (SCROCCARO P., Dallo sviluppo sostenibile alla decrescita verso un nuovo paradigma della prosperità senza crescita, relazione prodotta in occasione del dibattito organizzato dal Movimento Federalista Europeo, Abano Terme. 23 ottobre 2011).

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

delle fasce più giovani accompagnandole a quelle che sono, nel nuovo modello, le professioni del futuro⁷.

Punto di partenza del modello qui descritto anche la corrente di pensiero antisviluppista che può essere ricondotta sotto il nome di modello di decrescita (o decrescita felice.)⁸. Ancora una volta, la rivoluzione della mmaginario evocata dai suoi precursori, dovrebbe essere oggetto di attento studio in seno al pilastro educativo, così come labilità di difendersi dalle campagne pubblicitarie⁹, i e lœtica del durevole¹⁰. Riferendoci a un fatto di cronaca attuale, cioè al ofallimento della città di Detroit, si dovrebbe ricordare che in quelle stesse strade e locali, ora completamente deserti, Cinquanta ritornello comprare! /Eø risuonava, anni il lavorare./Comprare/Eøløavvenire assicurato./Comprate, comprate/quello che oggi desiderate¹¹ Anche løassioma più lavoro= più crescita = meno povertà è stato recentemente messo in dubbio analizzando i *trend* dei paesi UE 15 e UE 27 dal 1995 al 2010. 12 riportati nella Figura 1 sottostante:

-

⁷ A mero titolo esemplificativo in questa direzione si possono porre le nuove opportunità di lavoro nell\(\text{\pi}\) ambito del turismo responsabile, la comunicazione digitalizzata, la mobilità multimodale, i servizi alla persona.

⁸ La prima riflessione è che la crescita ad oltranza è diventata antieconomica: la cosiddetta economia piena. õLa crescita diventa antieconomica quando gli incrementi della produzione costano, in termini di risorse e benessere, più del valore dei beni prodotti (í) Una popolazione in crescita antieconomica arriva al limite di futilità, il punto in cui la umento dei consumi non aggiunge alcuna utilità (í) una crescita antieconomica produce più rapidamente mali che beni, e ci rende più poveri invece che più ricchi. Una volta superata la dimensione ottimale, la crescita diventa ottusa nel breve periodo e insostenibile nel lungo. Volendo, noi possiamo incrementare ulteriormente la produzione, ma questi incrementi costano, in termini di risorse e benessere, più del valore dei beni prodotti. La ulteriore crescita del PIL non fa aumentare il benessere, ma lo blocca o lo riduce. Nei paesi più sviluppati, ormai la crescita è diventata complessivamente antieconomica (vedi USA) o ha comunque raggiunto la soglia di criticità (DALY H., b La conomia in un mondo pieno o, in Le Scienze n. 447, novembre 2005.

⁹ Riprendiamo qui una celebre frase di CACCIARI P. che nel suo *Pensare la decrescita-Sostenibilità ed equità (Napoli 2006)* definisce il lavoratore un õbiodigestore che metabolizza il salario con le merci e le merci con il salario, transitando dalla fabbrica alla permercato e dalla fabbrica on la fabbr

¹⁰ Così la definisce LATUOCHE S., che la rileva negli Usa sino agli trenta e nellœsperienza autarchica sotto Mussolini. Vedi LATOUCHE S., *Usa e Getta. Le follie delløobsolescenza programmata*, Bollati Borighieri, Torino, 2013.

¹¹ Ripreso da PACKARD V. The Waste Makers, 1960.

MARX I., VAN RIE, T., *Growing Inequalitiesø Impacts*, (GINI) Work package 6: Policy analysis. AIAS, GINI Intermediate Work package 6 Report, ottobre 2012. Secondo gli AA. õThe idea that employment growth and poverty reduction need to go together remains at the core of the Europe 2020 Agenda, but there seems to be an implicit recognition now that higher levels of employment may not automatically bring better social inclusion outcomes. For example, the European Commission (2010) recently stated that social protection is an additional cornerstone of an effective policy to combat poverty and social exclusion in Europe, complementing the effects of growth and employment. Within this framework, social benefits should not only provide the right incentives to work, but also guarantee adequate income support (European Council, 2011)ö.

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche 'Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

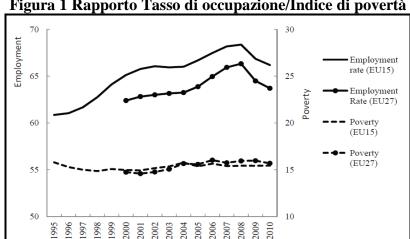
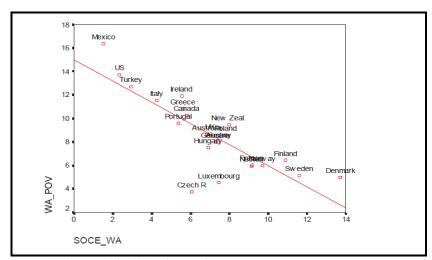


Figura 1 Rapporto Tasso di occupazione/Indice di povertà

(Fonte EUROSTAT qui ripresa da MARX, I., VAN RIE T. Growing Inequalitiesø Impacts, GINI Work package 6: Policy analysis. AIAS, GINI Intermediate Work Package 6 Report. 2012)

Per contro, è stata accertata la stretta correlazione tra spesa pubblica in ambito sociale e tasso di povertà, come si può vedere nella Fifura 2 che segue:

Figura 2 Spesa pubblica in trasferimenti di denaro (come percentuale del PIL) e incidenza della povertà relativa tra la popolazione in età da lavoro a cavallo del nuovo millennio.



(Fonte: NOLAN & MARX (2009) su dati OCSE ripresa da MARX, I., VAN RIE T. Growing Inequalities Impacts¹³).

Del modello di decrescita non si mutuano invece gli assunti di una nuova economia rurale e semplice, poco aderenti a uno scenario quantomeno realistico nel breve periodo. Un forte decrescita

¹³ Gli A.A. sul punto precisano cheö an increase of 1 percentage point in the share of national income devoted to social spending is associated with a reduction in poverty of 1 percentage point. It needs to be stressed, however, that this does not simply reflect the direct impact of transfers: high-spending countries have other institutional features that contribute, notably high levels of minimum wage protection and strong collective bargaining compressing wages (hence limiting overall inequality), more extensive public and subsidized employment as well active labour market programmes, higher levels of public spending on education etcö.

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

avrebbe inoltre pesanti ripercussioni occupazionali che colpirebbero ancora una volta le fasce più giovani.

Infine, per la sua natura macroeconomica e sistemica, bisogna prevedere una politica di sostegno generazionale che possa contare su ampie opportunità e risorse e su politiche di sostegno sia dirette (cuneo fiscale, sostegno alla autoimpiego), che indirette (politiche attive del lavoro, facilitazione alla cupabilità e sostegno alla mobilità nel Mercato Unico).

Elemento centrale di questo nuovo modello è quello dell'educazione all'adattamento. Adattamento a un clima più caldo, adattamento alla perdita di biodiversità, adattamento a un mondo densamente popolato e maggiormente interrazziale, adattamento a un mondo prevalentemente popolato da persone anziane e si potrebbe andare avanti per una pagina intera.

Qualche dato può aiutare a comprendere come non stiamo parlando di previsioni più o meno fosche, ma di scenari sui quali la comunità scientifica si trova ora døaccordo e sulla quale è necessario immaginare un approccio che non sia solo economico ma soprattutto socio politico¹⁴.

Partiamo dalla impronta ambientale. Come osservato dalla Agenzia europea della ambiente ¹⁵ õLa impatto della Europa sulla ambiente è cresciuto di pari passo con la crescita economica in Europa e nel mondo. Il commercio ha svolto un ruolo fondamentale nel favorire la prosperità in Europa e nei paesi in via di sviluppo, così come nel diffondere la impatto ambientale delle attività che svolgiamo. Nel 2008, in termini di peso, la Unione europea importava sei volte più di quanto esportasse. La differenza è quasi interamente dovuta al volume elevato delle importazioni di carburante e prodotti minerariö.

Di questa impronta, quella cd. idrica¹⁶ è particolarmente pesante nei paesi europei, ancorché minima ne sia la consapevolezza. Secondo il Water Foodprint Network¹⁷ õper preparare una tazzina di caffè nei Paesi Bassi, servono 140 litri døacqua. Per la maggior parte, sono utilizzati per coltivare la pianta del caffè. Ancor più sorprendente è che per produrre un chilo di carne bovina servono in media 15.400 litri døacquaö.

Secondo il Rapporto Stern õIl cambiamento climatico è la massima sfida che il mondo dovrà affrontare nei prossimi anni. Se non sarà fatto nulla per arginare le attuali emissioni di Co2 i danni

1.4

¹⁵ Agenzia Europea dalløAmbiente, Segnali ambientali 2012, 2012.

¹⁴ Come correttamente ha rilevato løAgenzia Europea delløAmbiente õGli interventi delle politiche di adattamento dovranno essere elaborati caso per caso, per poter rispondere alle diverse necessità e condizioni regionali e locali, evitando di adottare un unico approccio valido per tutti i contesti. Tali interventi dovranno prendere in considerazione fattori contestuali quali i processi socio-economici, tecnologici, culturali, ambientali e politiciö; vedi Agenzia Europea delløAmbiente *Adattamento al cambiamento climatico in Europa - Affrontare i rischi e le opportunità del cambiamento climatico nel quadro degli sviluppi socio-economici*, 2 maggio 2013.

L'ampronta idrica e l'acqua virtuale sono due concetti che aiutano a capire quanta acqua consumiamo. L'ampronta idrica è il volume di acqua dolce utilizzata per produrre i beni e i servizi consumati da una persona o da una comunità oppure realizzati da un'azienda. È costituita dalla somma di tre componenti. L'ampronta idrica blu rappresenta il volume di acqua superficiale e sotterranea utilizzato per produrre beni e servizi. L'ampronta idrica verde è la quantità di acqua piovana utilizzata durante la produzione. L'ampronta idrica grigia è costituita dal volume di acqua inquinata dalla produzione. Per la metodologia di calcolo dell'ampronta idrica e i dati più aggiornati vedi VANHAM D., BIDOGLIO G., on review on the indicator water footprint for the EU28ö, in Ecological Indicators 26, 2013, pp. 61-75.

¹⁷ Si tratta di una Fondazione *no profit* che ha tra i suoi partner l\(\perita\) taliana Barilla. Per l\(\pa\) attivit\(\pa\) della Fondazione e le sue ricerche vedi: http://www.waterfootprint.org/.

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

per l\(e)conomia globale equivarranno a una perdita complessiva del Pil del 20\(e) pari all\(e)mpatto negativo delle due ultime guerre mondiali messe assieme. Løunico modo per fare fronte allæmergenza è sostenere costi equivalenti alløl% del Pil mondiale entro il 2050. Un esborso oneroso, ma tutto sommato modestissimo rispetto ai danni irreparabili che il pianeta sta correndoö. Questo rapporto, commissionato nel 2006 dalløallora Cancelliere allo Scacchiere Gordon Brown a sir Nicholas Stern ha fatto molto discutere¹⁸, ma certamente ha avuto il pregio di aprire gli occhi in Europa sui processi di adattamento ai mutamenti climatici, tanto che il successivo Rapporto Progetto Europa 2030¹⁹ presentato nel 2010 al Consiglio Europeo, afferma che õl'impatto dei cambiamenti climatici sull'economia mondiale potrebbe far apparire insignificante quello della crisi economica e finanziaria attuale. Se non si adotteranno misure adeguate, si rischia un serio innalzamento della temperatura del pianeta entro la fine del secolo, che determinerà la scomparsa di intere regioni, provocherà flussi imponenti di profughi ambientali e priverà dell'acqua miliardi di esseri umani. Nella migliore delle ipotesi ci troveremmo confrontati a fenomeni mutati di desertificazione, innalzamento del livello dei mari, siccità estrema e innalzamento delle temperature, con tutte le loro conseguenzeö. Dati e previsioni confermate anche dallaultimo Rapporto delløAgenzia Europea delløAmbiente presentato nel 2012.²⁰

Per quanto concerne la biodiversità, è oramai dimostrato che la stessa è minacciata dalle coltivazioni intensive e sono considerate a rischio estinzione in Europa cinque specie di mammiferi, due di anfibi e sei rettili.²¹

Relativamente invece allainvecchiamento della popolazione, secondo il citato progetto Europa 2030, inoltre, õGli europei devono affrontare la sfida demografica. Senza interventi urgenti, le nostre società che invecchiano eserciteranno una pressione insostenibile sui sistemi pensionistici, sanitari e previdenziali e comprometteranno la competitività economica. In via prioritaria è necessario aumentare la percentuale di donne nella forza lavoro, favorire un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, cambiare l'approccio al pensionamento, di modo che appaia più un diritto che un obbligo, ed elaborare una politica dell'immigrazione più proattiva, adatta alle necessità demografiche e del mercato del lavoroö.²²

In conclusione questo processo di addattamento, prima ancora che normativo (fissazione di nuove regole) è formativo in senso lato (definizione di contenuti che aiutino a comprendere questi mutamenti e a condividerne le regole di base per una migliore convivenza). Non è possibile, infatti, pensare a una politica efficace se la stessa non è sostenuta da un programma educativo che promuova il processo di comprensione delle regole.

Beninteso, educazione è conoscenza, non ideologia. La conoscenza è conoscenza di sé e di quello che ci circonda. Insegnare a un bambino a non buttare la matita sino a quando non si è interamente consumata, a gettare la plastica nel contenitore della plastica, a non gettare nulla per terra è Educazione. Spiegare ai genitori che non è la divisa di una scuola privata che fa løeccellenza della

¹⁸ Per il dibattito in merito al rapporto vedi per tutti la panoramica e la bibliografia richiamata da GALEOTTI M. e LANZA A, õIl rapporto Stern tra allarmi e allarmismiö, in *La voce*, 12.12.2006 (http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina2485.html). Secondo gli AA. õTre i punti critici: il tasso di sconto utilizzato vicino allo zero, la valutazione degli impatti e la conseguente stima del danno e løimpiego di un solo modello di valutazione integrata. E' un documento utile, ma lascia intatte le domande centrali della politica del climaö.

¹⁹ *PROGETTO EUROPA 2030: Sfide e opportunità*, Relazione al Consiglio europeo del gruppo di riflessione sul futuro dell'UE 2030, Maggio 2010.

²⁰ Agenzia Europea delløAmbiente, Climate change, impacts and vulnerability in Europe, Rapporto n..12/2012, 2012.

²¹ Sono i dati forniti da Commissione Europea, *Red List*, IUCN 2010,.

²² PROGETTO EUROPA 2030, op.cit.

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

scuola stessa è Educazione. Spiegare che essere il primo della classe non è un onore ma un onere è Educazione. Giocare con un coetaneo che non parla bene la tua lingua e compie gesti õnon convenzionaliö è Educazione. Poter ricordare ai bambini che se il mondo sta guarendo è grazie non solo alle nuove tecnologie ma anche alla buona volontà dei loro nonni, questa è Educazione. Insegnare ai nonni che i nipoti non sono giocattoli ma i primi destinatari delle loro conoscenze ed esperienza, questa è Educazione.

Se consideriamo che i due maggiori parametri per stabilire il grado di apprendimento nella scuola sono i test di matematica e di comprensione della lingua ci si rende conto di quanto ci sia da lavorare su questo versante. Qualche timido segnale, da incoraggiare, ci proviene dalla Europa, dove tra le competenze chiave del futuro cittadino europeo sono indicate quelle sociali e civiche. Le prime sono definite come: ö La competenza sociale è collegata al benessere personale e sociale che richiede la consapevolezza di ciò che gli individui devono fare per conseguire una salute fisica e mentale ottimali, intese anche quali risorse per se stessi, per la propria famiglia e per l\u00e3ambiente sociale immediato di appartenenza e la conoscenza del modo in cui uno stile di vita sano vi può contribuire (í) ö- le seconde -õLa competenza civica si basa sulla conoscenza dei concetti di democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili, anche nella forma in cui essi sono formulati nella Carta dei diritti fondamentali dellaUnione europea e nelle dichiarazioni internazionali e nella forma in cui sono applicati da diverse istituzioni a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale. Essa comprende la conoscenza delle vicende contemporanee nonché dei principali eventi e tendenze nella storia nazionale, europea e mondiale. Si dovrebbe inoltre sviluppare la consapevolezza degli obiettivi, dei valori e delle politiche dei movimenti sociali e politici²³. In merito a questoultima, in particolare, la raccomandazione comunitaria citata auspica che: le abilità in materia di competenza civica riguardano la capacità di impegnarsi in modo efficace con gli altri nella sfera pubblica, nonché di mostrare solidarietà e interesse per risolvere i problemi che riguardano la collettività locale e la comunità allargata. Ciò comporta una riflessione critica e creativa e la partecipazione costruttiva alle attività della collettività o del vicinato, come anche la presa di decisioni a tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale ed europeo, in particolare mediante il voto. Le otto competenze chiave, comprese quelle qui richiamate, sono state sostanzialmente adottate anche dal Ministero per l\(\textit{d\) struzione Italiano \(2^4 \).

Non è certo questa la sede per provare a delineare nuovi programmi didattici e metodologie per sviluppare al meglio queste competenze. Tuttavia si vuole sottolineare la centralità del processo educativo, soprattutto nelle fasi primarie del processo, affinché siano assicurate a tutti solide basi civiche e un approccio più consapevole alle tematiche che qui si è cercato sommariamente di richiamare.

2

²⁴In attuazione della legge 296 del 27 dicembre 2006, è stato adottato un regolamento attrattivo *Regolamento sul nuovo obbligo di istruzione del 22 agosto 2007.* che riprende le otto competenze chiave.

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

3. Il secondo pilastro: la maturità fiscale e la carbon tax

Il secondo pilastro sul quale tale modello si regge è quello della politica fiscale di redistribuzione generazionale volta da un lato a ristabilire il capitale sociale (con il riconoscimento della maggiore imposizione a coloro che, come vedremo tra poco, godono della maturità fiscale) e il capitale naturale (la carbon tax e altre imposte). È evidente a tutti gli studiosi come lo sperpero di ricchezze sia economiche che naturali ha posto le attuali generazioni più giovani e quelle a venire in una condizione di particolare fragilità dinanzi alla recessione. Questaultima, ancorché non prevedibile nella sua ampiezza e sistematicità, non è la fonte del problema da risolvere; è læstrema fragilità e vulnerabilità delle giovani generazioni che devono essere il soggetto di intervento della politica di accompagnamento generazionale. Una politica che deve poggiare su un intervento ridistributivo nella sua prima fase, quella, cioè, volta a far convergere le generazioni õin ritardoö rispetto alla media del paese, per poi essere progressivamente sostituita da un intervento allocativo di risorse destinate a gestire eventuali shock generazionali che dovessero presentarsi in futuro e che non necessariamente potrebbero colpire solo i più giovani.

Ragionando intorno a tale tema, non si può tuttavia prescindere dal recente orientamento della Corte Costituzionale (sentenze 223 dello ottobre 2012 e 116 del 3 giugno 2013) e, pertanto, dal forte richiamo fatto dalla Corte al principio di capacità contributiva di cui allo art. 53 della Costituzione, nonché ó e ancor più ó al principio di uguaglianza di cui allo art. 3. A ben vedere, peraltro, tali pronunce consentono un approccio al problema innovativo nel doveroso rispetto dei fondamentali precetti costituzionali.

Infatti, in ambedue le citate sentenze traspare con evidenza che nel pensiero della Corte l\(\text{attuazione} \) del principio di capacit\(\text{à} \) contributiva presuppone e si articola anche nel criterio della progressivit\(\text{à} \) dell\(\text{gimposizione} \) \(\text{come} \) svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza\(\text{ö} \). Ci\(\text{o} \) impone di tener conto di tutti gli elementi di diseguaglianza socio-economica che, nel tema che ci occupa, possono ben essere individuati nell\(\text{get}\(\text{à} \) a cui \(\text{è} \) naturalmente connessa la capacit\(\text{à} \) lavorativa.

Non può non osservarsi che l\(\text{gaccenno} \) fatto dalla Corte al criterio della progressivit\(\text{à} \) dell\(\text{gimposizione}, \) di cui al secondo comma dell\(\text{gart}. 53 \) della Costituzione, \(\tilde{\text{come}} \) svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza\(\tilde{\text{o}} \) e, dunque, dello stesso principio di capacit\(\tilde{\text{a}} \) contributiva di cui al primo comma dell\(\text{gart}. 53 \), appare un forte richiamo al principio della discriminazione qualitativa dei redditi\(\text{25} \), principio alquanto trascurato \(\text{o} \) soprattutto negli ultimi anni \(\text{o} \) dal nostro ordinamento. L\(\text{gattuazione} \) dell'e principio di discriminazione qualitativa dei redditi pu\(\text{o} \) ben imporre di tener conto delle diseguaglianze non solo strettamente economiche ma anche sociali. E nel momento in cui, come nell\(\text{gattuale} \) contesto sociale, le nuove generazioni vengono a essere maggiormente colpite dalla crisi non pu\(\text{o} \) negarsi la razionalit\(\text{a}, \) anche a livello costituzionale, di interventi perequativi a loro vantaggio, anche affidandosi a interventi che correggano la progressivit\(\text{d} \) dell\(\text{o} \) interventi che correggano la progressivit\(\text{d} \) dell\(\text{o} \) interventi dell\(\text{g} \) interventi che correggano la progressivit\(\text{d} \) dell\(\text{g} \) interventi che

Volendo ampliare il discorso verso una proposta teoricamente complessiva, appare prospettabile lødea di introdurre discriminazioni benefiche a compensazione di quel particolare fattore di debolezza sociale rappresentato dalløetà²⁶.

²⁵ Il tema della discriminazione qualitativa è stato prevalentemente studiato dalla dottrina economica, per la quale ci si limita a citare due classici: EINAUDI L., *Saggi sul risparmio di imposta*, Einaudi ed., 1958, e COSCIANI C., *Corso di Scienza delle finanze*, Ed. Ricerche, 1968.

²⁶ Di *õprogressività per età*ö si parlava nel *õLibro bianco del nuovo fisco*ö, nel quale venivano delineate le principali proposte di riforma poste sul tappeto nel dicembre del 1994 dalla Ministro delle finanze Giulio Tremonti. Il tema,

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

La debolezza del cittadino/contribuente si manifesta, sotto questo punto di vista, sia all\u00e1atto dell\u00edingresso nel mondo del lavoro sia nella fase di uscita; ponendo problemi diversi anche se in qualche modo speculari ovvero \u00f3a specchio\u00e3 correlati.

Sia i giovani che gli anziani pagano, difatti, lo svantaggio di essere lontani dalla *õmaturità fiscale*ö collegata alla *õmaturità lavorativa*ö, alla massima capacità, cioè, di produzione del reddito: i primi, per non averla ancora raggiunta; i secondi, per aver consumato in tutto o in parte la capacità lavorativa.

Deve considerarsi che, se fino a qualche decennio fa løingresso nel mondo del lavoro avveniva in una fase della propria storia personale in cui il ciclo di formazione e acquisizione di conoscenze poteva definirsi sostanzialmente concluso; nella società contemporanea, al contrario, il mondo del lavoro è attraversato da repentini cambiamenti e vive, senza soluzione di continuità, nella necessità di un continuo rinnovamento.

Incamerare competenze e conoscenze non è più appannaggio di una particolare fase della vita, allœsito della quale accedere al sistema/lavoro, ma è parte integrante di questœultimo, imponendo allœsperienza di ciascuno unœlternanza costante tra acquisizione del õsapereö e dimostrazione di õsaper fareö.

Si tratta di unœsigenza che, pur pervadendo løintera vita lavorativa, è massima nella fase di ingresso, laddove la formazione diventa uno strumento insostituibile per acquisire competitività personale.

Il sistema di detrazioni e deduzioni, volto a personalizzare la imposta, pertanto, dovrebbe tener conto delle spese sostenute per la propria formazione, in particolare o per quanto qui interessa o nella fase di ingresso nel sistema lavoro. Anche senza voler giungere alla proposta della introduzione di un reddito (minimo) di cittadinanza per i giovani (in fase di formazione professionale), sulla scorta di quanto ipotizzato per i soggetti cosiddetti incapienti, si potrebbe quanto meno prevedere un sistema di credito da imposta, rapportato alla totalità o a una parte delle spese di formazione sostenute e utilizzabile a decurtazione della imposta dovuta sui futuri redditi di lavoro percepiti.

Sebbene questa condizione di debolezza formativa e di esperienza tenda a scemare ó senza peraltro annullarsi del tutto ó con il passare del tempo sopraggiungono altri fattori di fragilità sociale, accompagnati da differenti tipologie di spese e costi, la cui sopportazione non può che incidere pesantemente sulla capacità contributiva.

Ciò determina la necessità di introdurre, da un canto, politiche assistenziali collegate all@aumento della durata della vita (tipicamente interventi di *long term care*, cosiddetta LTC, ultimamente affidati all@assistenza socio-sanitaria privata); e, dall@altro, una fiscalità di vantaggio da attuarsi, per esempio, mediante l@introduzione di una franchigia sulla determinazione della base imponibile del solo reddito costituito dal trattamento pensionistico ó non, quindi, in termini di deduzione dal reddito complessivo ó sottraendone alla tassazione una quota percentuale fissata tra un minimo e un massimo ovvero in misura fissa, ciò indipendentemente dall@entità dei redditi complessivamente percepiti o, in alternativa, la previsione di un sistema cedolare su una quota della pensione.

Non può non sottolinearsi come la scelta della tassazione cedolare sia già stata fatta dal nostro legislatore con riguardo alle prestazioni erogate dai fondi pensione complementari²⁷. Ed è scelta che, se discutibile sotto il profilo della parità di trattamento con il regime di tassazione previsto per

peraltro, neppure nella successiva legge delega di riforma fiscale del 2003 dello stesso Ministro Tremonti (legge delega n. 80 del 2003).

²⁷ Ci si riferisce alla vigente disciplina prevista dal d.lgs. n. 252 del 2006 sulla tassazione della prestazioni pensionistiche complementari che prevede sui suddetti redditi lapplicazione di unamposta sostitutiva nella misura del 15% riducibile fino al 9% in proporzione alla gestensione del periodo di iscrizione ai fondi pensionistici complementari.

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

le prestazioni pensionistiche pubbliche, appare invece sostenibile sotto il profilo della razionalità impositiva, introducendo una fiscalità di vantaggio attenta ai bisogni delløtà avanzata.

Unøattuazione del principio di capacità contributiva sotto il profilo del criterio della progressività õcome svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianzaö (sentenze 223 dellø ottobre 2012 che nella sentenza 116 del 3 giugno 2013 della Corte Costituzionale) impone di tener conto di tutti gli elementi di diseguaglianza socio-economica che riguardano i lavoratori o, più in generale, i cittadini/contribuenti, fra cui løetà e la capacità lavorativa, e dunque di quella che si è sopra chiamata la *õmaturità fiscale*ö per costruire un sistema dømposizione sul reddito fondato su una *õcurva a parabola*ö o *õa campana*ö della progressività, e cioè su aliquote più basse più si è lontani (giovani) o più ci si allontana (anziani) dalla *õmaturità fiscale*ö.

Fin qui si è parlato di *õmaturità fiscale*ö come *õmaturità lavorativa*ö, ma il fatto generazionale, løetà, può essere visto anche in termini di *õmaturità sociale*ö, essendo ben diverse e socialmente misurabili le esigenze dei giovani e degli anziani rispetto a quelle delle persone cosiddette mature. Se le esigenze della terza età sono note (sopra si è accennato al *long term care*), non meno evidenti possono essere le esigenze dei giovani, chiamati non solo a entrare nel mondo del lavoro, ma anche alla formazione di una famiglia. In questøttica la rimodulazione della progressività delløimposizione secondo il parametro della *õmaturità fiscale*ö appare trovare ulteriore supporto e giustificazione, non potendo løuguaglianza misurarsi solo in (aridi) termini economici ma anche in (solidaristici) termini sociali.

La rimodulazione della progressività della imposizione in termini di õmaturità fiscaleö e la configurazione delle aliquote della imposizione sul reddito secondo una õcurva a parabolaö (o õa campanaö) dovrebbe teoricamente comportare una riduzione della pressione fiscale sui giovani (infra trentacinquenni, ad esempio) e sugli anziani (ultra settantenni, ad esempio) e un aumento della stessa sulla generazione õmaturaö. Si tratta, per lappunto, di una rimodulazione della progressività in termini perequativi e di discriminazione qualitativa dei redditi, che, pertanto, deve trovare in se stessa laequilibrio economico-finanziario.

Ferma restando tale proposizione teorica, non può realisticamente pensarsi in questo momento congiunturale a un aumento della pressione fiscale sulla fascia *õmatura*ö, attiva della popolazione. In questo momento, løunica ipotesi realistica è quello di prevedere una riduzione della progressività per i giovani e gli anziani, fermo restando il livello dømposizione sulla popolazione attiva e *õmatura*ö, in modo da raggiungere comunque løbbiettivo della *õcurva a parabola*ö (o *õa campana*ö) e, segnatamente, di incentivare i giovani e di aiutare gli anziani.

Per far ciò ovviamente vanno trovate le risorse, difficilmente rinvenibili ó come spesso auspicato ó dalla lotta allœvasione ed elusione fiscale, che se è cosa buona e giusta, se è eticamente imprescindibile, è peraltro processo (laddove finalmente dovesse essere seriamente avviato) necessariamente lento.

Il sistema più semplice potrebbe essere di introdurre a carico dei redditi e delle ricchezze innanzitutto improduttive o meno produttive e comunque particolarmente elevate, una contribuzione sociale destinata specificamente a finanziarie la riduzione della progressività per i giovani e gli anziani. Una contribuzione sociale a carico dei redditi finanziari (interessi, utili di capitale e plusvalenze) o ancora a carico dei redditi più elevati. In alternativa løintroduzione di unøimposizione patrimoniale il cui gettito, peraltro, sia esclusivamente destinato al suddetto disegno perequativo.

Più complesso, ma più corretto e più sostenibile nelløattuale contesto economico, potrebbe essere quello di trovare diversi presupposti impositivi per il finanziamento della riduzione della progressività per i giovani e gli anziani, lasciando inalterata la pressione fiscale sulla popolazione

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

õmaturaö. Seguendo i postulati esposti nel capitolo precedente, Il pensiero corre alla tassazione ambientale praticamente inesistente nel nostro ordinamento²⁸. Døaltronde lo stesso Parlamento, che ha ripreso løesame del disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale che era stato presentato durante la passata legislatura, nel discutere løipotesi delløintroduzione di una *carbon tax* secondo gli standard europei²⁹ ha previsto løeventualità di destinare il gettito di tale nuova imposta per la riduzione della tassazione del lavoro³⁰, aggiungeremmo, *noi*, del lavoro giovanile.

Ma, in unøttica di generale riforma, quale quella qui prospettata, e soprattutto in unøttica di attuazione di un sistema complessivo e razionale di tassazione ambientale in grado, da un lato, di reperire le risorse necessarie per realizzare il disegno perequativo sopra indicato e, dalløaltro, di intervenire sulløambiente anche attraverso la strumentazione fiscale, potrebbe essere questa løoccasione non solo per limitarsi alla, pur opportuna, introduzione di una *carbon tax*, bensì per pensare a un complessivo sistema di tassazione ambientale, ponendo al centro di tale sistema non solo e non tanto il danno ambientale, ma il õbene ambienteö in sé considerato come valore costituzionalmente tutelato³¹.

20

²⁸ Sul fondamento etico di tale imposizione vedi JAMIENSON D., õAdaptation, mitigation and justice, ö in Perspectives on the climate change: science, economics, politics, ethic, vol.5, Elsevier, 2005, pp. 217-248. õWhat is in question is not whether a strategy of adaptation should and will be followed, but whether in addition there will be only serious attempt to mitigate climate change í .even without abrupt climate change, an õadaptation only õpolicy runs serious moral risks. For such a policy is likely to be an application of the polluted pay principle, rather than the polluter pays principleö.

²⁹ Come noto le tasse ambientali possono essere ricondotte a quattro tipologie: a) tasse sulla produzione/consumi energetici. Sono di questo tipo le tasse sulla benzina e il diesel e le tasse sul consumo di gas ed elettricità. In questa categoria sono incluse anche le tasse sulla emissione di C02 (benché possano essere più facilmente assimilate alle tasse per inquinamento) per una maggiore facilità della loro rilevazione. Noti infatti i consumi che generano tali emissioni, è più facile quantificare i primi che i secondi; b) tasse sui trasporti. Sono le tasse che colpiscono i proprietari e gli utilizzatori dei motoveicoli, ma anche quelle che gravano sulla percorrenza di strade (*road tax*) o sullømport o export di equipaggiamenti per i veicoli; c) tasse sullønquinamento. Sono le tasse che colpiscono tutte le emissioni in aria, sul suolo e nelløacqua, ad eccezione delle emissioni di CO2; d) tasse sulløestrazione di materie prime, ad eccezione di petrolio e gas che risultano inserite nelle tasse sulla produzione.

³⁰ Facciamo riferimento al Disegno di Legge recante õ*Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale*ö, presentato il 15 marzo 2013 (Atto Camera n. 282, XVII Legislatura), che, per løappunto, alløart. 5 prevede løintroduzione di una carbon tax il cui õgettito sia destinato prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoroö.

³¹ In *I tributi ambientali* (MARCHETTI F. in corso di pubblicazione nelløopera *Trattato di diritto delløambiente*, Giuffré Ed.) concludevo che õstrumenti fiscali per una corretta ed efficiente politica ambientali possono essere:

a) le agevolazioni, che con funzione incentivante indirizzino verso comportamenti ambientalmente corretti;

b) le tasse commutative o paracommutative per il finanziamento dei servizi di tutela ambientale;

c) le tasse (commutative o paracommutative) che, in attuazione del principio comunitario *ochi inquina pagao*, colpiscano i soggetti che generino con la loro attività umana (non necessariamente economica) danni ambientali in proporzione al danno generato, ed il cui gettito sia destinato al risanamento di tali danni;

d) le imposte che colpiscano le attività umane õincidenti sul bene-pubblico ambienteö³¹ a prescindere dal danno da esse generate, il cui presupposto, dunque, sia rappresentato dal bene ambiente in sé considerato come valore costituzionalmente tutelato, ed il cui gettito dovrebbe affluire alla fiscalità generale, dando attuazione non già al principio comunitario õchi inquina pagaö ma alloaltro e prevalente principio comunitario della õprecauzioneö.ö

Osservavo, inoltre, che õè del tutto evidente che una completa ed efficiente politica fiscale a favore dell¢ambiente richiede la contestuale attuazione di tutti tali strumenti; se imposta ambientale in senso stretto è quella che assume a suo presupposto il bene ambiente, l¢attuazione di tutti i principi comunitari (da quello della õprecauzioneö al principio õchi inquina pagaö) e l¢attuazione del circolo virtuoso invocato non solo a livello comunitario ma anche a livello OCSE (di colpire le emissioni inquinanti al fine di spingere verso l¢innovazione e la ricerca di attività che non producano o producano meno emissioni inquinanti) presuppongono anche una incisiva strumentazione di prelievi tributari che, sotto forma di tassa, colpiscano i soggetti inquinatori.ö

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711

Il fatto di dover consegnare alle nuove generazioni anche la sfida del risanamento ambientale, di cui in precedenza si è detto, impone quanto meno di consegnare a esse la strumentazione economico-fiscale necessaria a perseguire tale obbiettivo.