



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DSG
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE GIURIDICHE
ECCCELLENZA 2023-24

RELAZIONE PROF. ENRICO GIOVANNINI

Prof. Ordinario di Statistica Economica - Università di Roma "Tor Vergata" - Direttore scientifico ASVIS

“Capitale economico e capitale naturale: due facce della stessa medaglia?”¹

Ringrazio gli organizzatori dell'evento e l'Ateneo per l'opportunità di intervenire oggi in un consesso così qualificato. Io non sono un tributarista, lo sapete bene, ma sono particolarmente contento di quello che ho ascoltato, perché tra i miei meriti (o demeriti, secondo qualcuno) c'è stato quello di aver promosso, fin dal 2016, la modifica costituzionale degli articoli 9 e 41 [Cost.] avvenuta nel 2022. Nel mio ultimo libro, *I ministri tecnici non esistono* (ed. Laterza n.d.r.), descrivo come si è arrivati a realizzare questa modifica, anche grazie a una fortunata combinazione di eventi durante la discussione sulla fiducia al governo Draghi.

Si tratta di una modifica, come è stato detto da tutti, particolarmente importante, che comporta implicazioni profonde, forse sottostimate da molti. Infatti, al di là di quanto finora detto e scritto rispetto all'esplicito riferimento alla tutela dell'ambiente e all'interesse delle future generazioni, il combinato disposto dei nuovi articoli 9-41 e dell'articolo 42 [Cost.] comporta che lo Stato possa intervenire per espropriare la proprietà di un privato nel nome di un interesse pubblico che oggi è più ampio proprio grazie alla modifica costituzionale. Un interesse di natura non semplicemente ambientale, ma anche economica e sociale, in quanto la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e della biodiversità che ora, secondo l'articolo 9 modificato, rientra nei compiti della Repubblica, va vista anche per il suo riflesso sull'intero sistema socioeconomico, da cui dipende l'interesse delle future generazioni. Si torna così al fondamento del concetto della proprietà privata sviluppato da Hobbes, il quale lo aveva definito per proteggere i contadini dai latifondisti, e non viceversa. Come ha notato Giangiuseppe Pili nel 2011² *“il diritto alla proprietà è un ‘precetto della ragione’ derivato da Hobbes direttamente dal generale diritto alla sopravvivenza: la distinzione della proprietà e la sua difesa è fondamentale per l'instaurazione e il mantenimento della pace. La pace è l'alternativa allo stato di conflitto in cui si soggiace all'interno dello stato di natura. In questo senso: ‘la proprietà’ nasce all'interno dello Stato sociale e, contemporaneamente, è implicata dal più fondamentale diritto alla vita (che, comunque, precede il diritto alla proprietà)”*.

Su questa questione vorrei proporre due approfondimenti preliminari: la prima è che la riflessione che state conducendo si collega a quella che l'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) sta conducendo da vari anni. Come già notato, i giuristi stanno dedicando molto spazio alle

¹ Trascrizione dell'intervento da remoto reso dal Prof. Enrico Giovannini

² <https://www.scuolafilosofica.com/425/la-proprietà-in-hobbes>.



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE
DSG
DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE
ECCCELLENZA 2023-24

implicazioni della modifica della Costituzione e su questo tema abbiamo fatto il punto il 22 febbraio scorso (data di pubblicazione della legge costituzionale nel 2022), come ormai facciamo dal 2023 e intendiamo fare anche nel futuro. Nell'evento di qualche settimana fa organizzato dall'ASviS ci sono stati gli interventi dalla Presidente Emerita della Corte Costituzionale Silvana Sciarra, della Presidente di Italia Decide Anna Finocchiaro, che ha recentemente pubblicato una ricerca su questo tema, e di altri esperti della materia che nei mesi scorsi hanno avanzato riflessioni e pubblicato volumi³, anche rispetto al cosiddetto "contenzioso climatico", alla luce delle prime pronunce dei TAR che citano gli articoli 9 e 41 [Cost.] per bilanciare le esigenze della tutela del paesaggio e dell'ambiente.

Insomma, c'è un grande fiorire di contributi che proveremo, anche come ASviS, a mettere a sistema. Ma ci sono anche problemi che stiamo cercando di affrontare: si pensi all'ultimo *Policy Brief* pubblicato dall'ASviS e dedicato al tema del coinvolgimento dei giovani nei processi democratici e della tutela delle future generazioni. Ad esempio, un disegno di legge governativo propone di introdurre la valutazione di impatto intergenerazionale delle nuove norme, il che consentirebbe di allineare il nostro Paese a quanto avviene in Germania e in Austria. Si tratterebbe di una buona notizia, ma ovviamente il problema è come svolgere tale valutazione. Il governo Draghi aveva creato un comitato che ha studiato questi problemi e ha prodotto delle linee guida su come valutare l'impatto intergenerazionale (VIG) delle nuove leggi. Vedremo presto, speriamo, se il disegno di legge verrà approvato, così da promuovere anche un atteggiamento più proattivo del legislatore rispetto al nuovo principio costituzionale. Grazie all'uso della VIG, infatti, si potrebbe evitare di attendere che sia la giurisprudenza a indicare al governo e al parlamento, attraverso giudizi di incostituzionalità di norme già entrate in vigore, i "paletti" da seguire a causa dell'introduzione del nuovo principio, cioè un circolo vizioso nel quale il Parlamento approva leggi che non rispettano gli artt. 9 e 41, la Corte interviene e a quel punto il Parlamento usa le sue pronunce per evitare, in futuro, di fare analoghi errori.

La seconda riflessione di carattere preliminare ha a che fare con i sistemi contabili, i quali derivano dal modo con cui vediamo il mondo, come ci ha ricordato il prof. Giampaolino. Ebbene, in base ai sistemi contabili attuali, se tu compri un bene di investimento (ad esempio, un computer), quello è un investimento, che magari beneficia di incentivi fiscali; se invece fai formazione al tuo personale per far sì che quel pezzo di plastica e metallo produca qualcosa di utile, quello è un costo, che riduce i profitti, il che non ha senso nella realtà in rapido cambiamento come quella in cui viviamo. Già cinque anni fa, nel Rapporto sul "futuro del lavoro" prodotto per l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO)⁴, la Commissione di cui ho fatto parte ha segnalato una serie di contraddizioni (come quella appena richiamata) degli attuali sistemi contabili d'impresa, ma analoghe contraddizioni si trovano nella contabilità nazionale, sulla cui base si calcola il Prodotto Interno Lordo (PIL) e gli altri aggregati macroeconomici.

³ "Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile", curato dai professori Angelo Bonfrate e Antonio Uricchio, e "Il governo dello sviluppo sostenibile", curato dal professor Bernardo Mattarella.

⁴ Si veda <https://webapps.ilo.org/digitalguides/en-gb/story/global-commission>

Progetto di ricerca Prin PNRR "Fiscalità e finanza pubblica nella transizione verso uno sviluppo economico sostenibile" finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca e nell'ambito del Programma finanziato dall'Unione Europea. Next Generation EU, PRIN PNRR 2022 Prog. n. P20229KAX2.

Ripensare i sistemi contabili implica anche ripensare a come essi legano il presente e il futuro, cioè al modo in cui guardiamo alla formazione e alla gestione delle diverse forme di capitale, il che implica un ripensamento del capitalismo e alla sua sostenibilità nel tempo. Ricordo, a tale proposito, che la definizione di sostenibilità dello sviluppo coniata dalla Commissione Brundtland del 1987 ci ricorda che è sostenibile quello sviluppo che consente alla generazione attuale di soddisfare i propri bisogni senza pregiudicare il fatto che le generazioni successive possano fare altrettanto. Dunque, essa fa riferimento a quel concetto di giustizia tra le generazioni che ora (art. 9) è stato inserito tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, e non alla dimensione ambientale della sostenibilità, né a quella economica, o a quella sociale o a quella istituzionale.

L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile

L'Agenda Globale delle Nazioni Unite e i Sustainable Development Goals (SDGs)

- 17 obiettivi
- 169 target
- 240+ indicatori



Una visione integrata dello sviluppo sostenibile, basata su quattro pilastri: Economia, Società, Ambiente, Istituzioni

Tre principi:

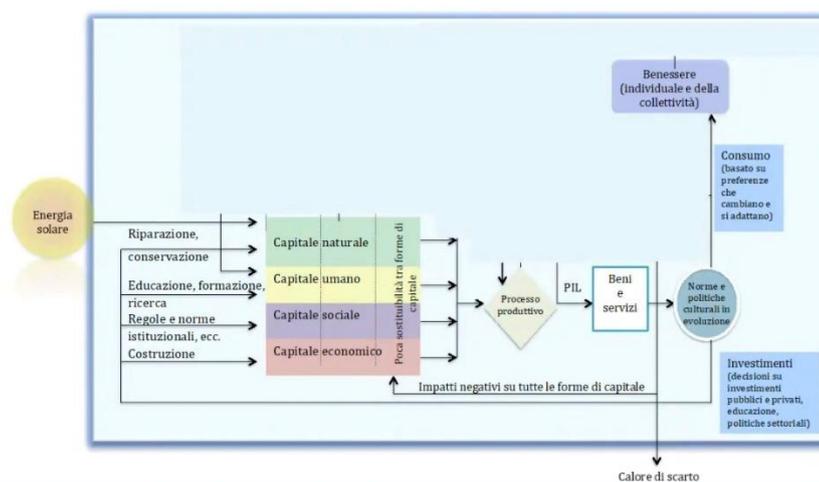
- Integrazione
- Universalità
- Partecipazione

Per discutere di sistemi contabili partiamo proprio da questi quattro pilastri della sostenibilità, indicati peraltro dallo stesso Rapporto Brundtland. Gli economisti e gli statistici si sono impegnati a fondo per misurare la sostenibilità dello sviluppo nel corso degli ultimi 20 anni. Io stesso, quando ero direttore delle statistiche dell'OCSE, dal 2001 in avanti ho promosso varie iniziative per misurare adeguatamente le diverse forme di capitale, in quanto esso è l'elemento che connette una generazione con l'altra. Se noi fossimo capaci di avere un'unica metrica per misurare il capitale naturale, il capitale sociale, il capitale umano e il capitale economico (solo la Banca Mondiale ha provato a fare qualcosa del genere con risultati molto limitati), e potessimo semplicemente sommare i dati relativi a ciascuno di essi allora saremmo capaci di capire la quantità di capitale che se stiamo trasmettendo da una generazione, dopo averlo usato per soddisfare i nostri bisogni. Trascurando per un attimo il problema della sostituibilità tra le diverse forme di capitale, che pure è di difficile soluzione, la verità è che non siamo in grado di misurare ciascuna di esse in modo coerente, il che ci obbliga a misurare le singole componenti usando metriche diverse e indicatori differenti, come accade nell'ambito dell'Agenda

Progetto di ricerca Prin PNRR "Fiscaltà e finanza pubblica nella transizione verso uno sviluppo economico sostenibile" finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca e nell'ambito del Programma finanziato dall'Unione Europea. Next Generation EU, PRIN PNRR 2022 Prog. n. P20229KAX2.

2030 per lo sviluppo sostenibile, approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel settembre del 2015. I 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile, articolati in 169 Target, propongono una visione integrata dei quattro pilastri, come quella derivabile dallo schema seguente, noto da tanti anni agli economisti ecologici, al quale ho aggiunto la casella relativa ai servizi prodotti dal ecosistema.

Perché abbiamo sbagliato? Il mondo come «sistema chiuso»

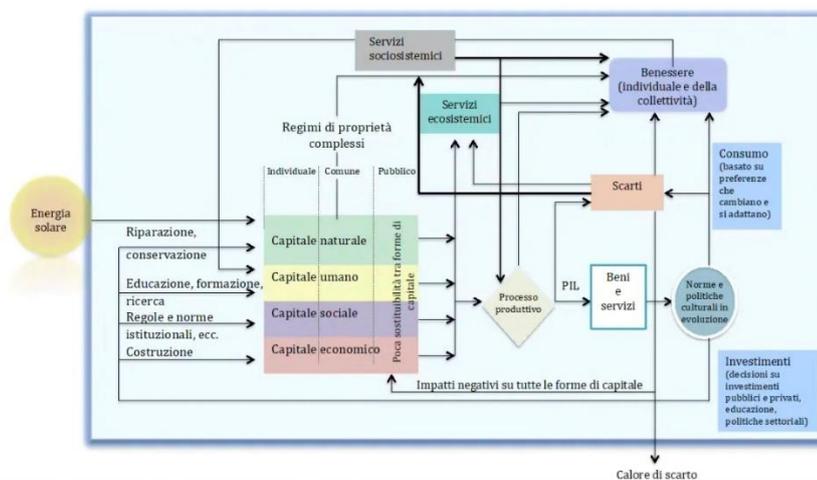


Il rettangolo descrive i limiti planetari al cui interno si muove il sistema socioeconomico, il quale scambia con il resto dell'universo energia solare e calore di scarto. D'altra parte, il sistema socioeconomico combinando in un processo produttivo il capitale naturale, il capitale umano, il capitale sociale e il capitale economico, genera PIL, cioè beni e servizi, i quali, per una parte, vengono usati (attraverso gli investimenti) per reintegrare o aumentare il capitale usato, per il resto consumati per il nostro benessere. Questo è, grosso modo, lo schema che troviamo nei manuali di economia. Il problema è che, per molto tempo, ci siamo dimenticati la parte superiore di questo schema.

In primo luogo, ci siamo dimenticati che il modo con cui organizziamo il processo produttivo produce maggiore o minore benessere per le persone: ad esempio, se usiamo schiavi o se coinvolgiamo i lavoratori nel processo produttivo l'impatto sul benessere complessivo della società è molto diverso. Inoltre, ci siamo dimenticati che il modo con cui produciamo e il modo con cui consumiamo genera scarti. In primo luogo, scarti fisici, cioè plastica, inquinamento, ecc. Ora, finché il modello basato sul consumo di massa veniva applicato solo in una parte del mondo (cioè quello occidentale), mentre il resto del mondo lottava per la sopravvivenza, abbiamo potuto assumere l'ipotesi, drammaticamente sbagliata, che gli scarti (che abbiamo chiamato "esternalità negative") non cambiassero le condizioni al contorno. Ma quando tutto il mondo ha iniziato a generare scarti, allora ci siamo resi conto che gli

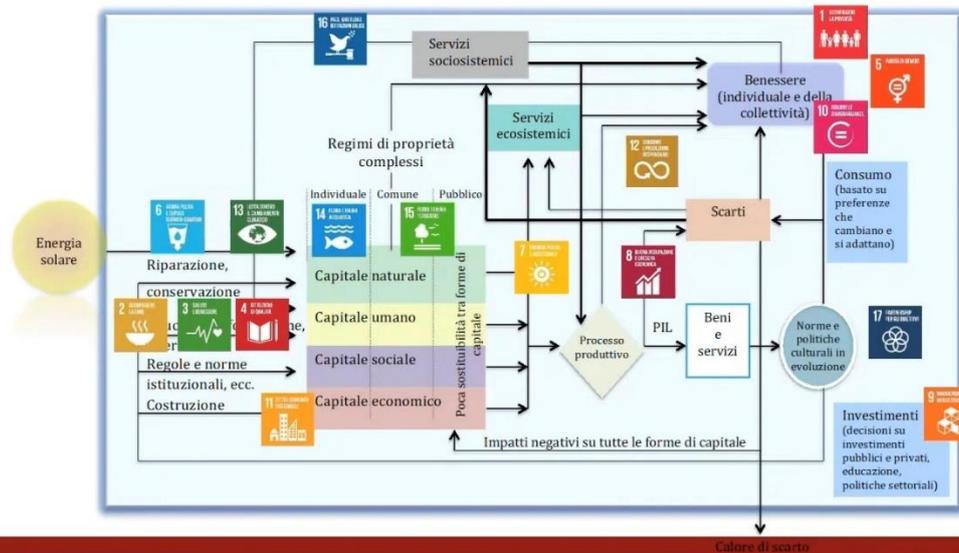
ecosistemi rischiano il collasso, che il cambiamento climatico è causato dall'uomo, e che tutto questo ha un impatto diretto e indiretto (attraverso i servizi dell'ecosistema) devastante sul sistema socioeconomico e sul benessere umano.

Perché abbiamo sbagliato? Il mondo come «sistema chiuso»



Se poi, come ci ha suggerito l'enciclica *Laudato Si* di Papa Francesco, comprendiamo che il modello che produce scarti fisici produce anche scarti umani (disoccupati, poveri, ecc.), allora comprendiamo che l'impatto negativo sul benessere umano dell'uso di un modello insostenibile è molto più ampio e pervasivo. Come gli scarti fisici riducono la qualità dei servizi ecosistemici, quelli umani impattano sui servizi del sociosistema (la pace, la fiducia nel futuro, ecc.), che hanno effetti negativi indiretti sul benessere delle persone.

Se ora collochiamo i 17 Goal dell'Agenda 2030 su questo schema, allora quell'apparente indeterminatezza della parola sostenibilità scompare immediatamente e capiamo che le diverse politiche impattano su diversi pezzi del sistema. Capiamo che i Goal relativi all'alimentazione, all'educazione e alla salute hanno a che fare con il capitale umano e su quello sociale; che l'Obiettivo 9 riguarda le infrastrutture e gli altri tipi di investimento, e quindi il funzionamento del sistema produttivo; che l'energia (Obiettivo 7) e il lavoro (Obiettivo 8) sono al centro del sistema; che le tecniche produttive, compresa l'economica circolare (Obiettivo 12), riguardano la quantità di scarti prodotta; che le disuguaglianze (Obiettivi 1, 5 e 10) determinano il benessere delle persone E così via.



Ora, se assumiamo questo sistema nella sua interezza, cioè guardando ai flussi e agli stock in modo integrato, ci rendiamo conto che il sistema tributario impatta in modo pervasivo sul suo funzionamento: ad esempio, esso impatta sui regimi di proprietà (individuali, pubblici e comuni) delle diverse forme di capitale, ma anche sul modo di organizzare il processo produttivo e sulla distribuzione dei suoi frutti. Impatta sulle preferenze tra consumi e investimenti, sulle preferenze individuali e collettive, e quindi sul maggiore o minore orientamento alla sostenibilità del sistema. Si pensi al caso della tassazione sul consumo di capitale naturale (si pensi al consumo di suolo) o sul consumo di materie prime.

Dunque, anche i sistemi tributari devono essere orientati ad accelerare la riconversione del sistema socioeconomico verso la sostenibilità, come indicato da numerose organizzazioni internazionali. Non a caso, si propongono modifiche dell'impostazione finora seguita così da privilegiare quei consumi e quegli investimenti che hanno un impatto ambientale ridotto, scoraggiare tecniche produttive che implicano la distruzione dell'ambiente, promuovere l'economica circolare e la transizione energetica, ecc.

Concludo con un riferimento storico che rafforza l'idea che i sistemi contabili siano funzionali alle scelte politiche e non viceversa. Nel 1944, il governo degli Stati Uniti riunì gli economisti Meade e Stone dall'Inghilterra, Kuznets e i suoi colleghi americani per capire come avrebbe dovuto essere calcolato il PIL. L'idea del governo americano, infatti, era quello di definire un sistema di conti nazionali per poi imporlo al mondo attraverso le istituzioni di Bretton Woods (ONU, Fondo monetario internazionale e Banca Mondiale). La scelta del governo fu a favore del modello britannico (basato sulla quantità di produzione) e non di quello americano (basato sul consumo e il benessere) perché il



Finanziato
dall'Unione europea
NextGenerationEU



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



Italiadomani
PIANO NAZIONALE
DI RIPRESA E RESILIENZA



TOR VERGATA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE
DSG
DIPARTIMENTO DI
SCIENZE GIURIDICHE
ECCCELLENZA 2022-27

problema “politico” del governo era quello di dimostrare che il capitalismo era in grado di produrre più “roba” del comunismo.

Questa breve storia conferma che, senza una profonda rivoluzione nel modo con cui vediamo le cose e dei nostri giudizi di valore, che a loro volta determinano i sistemi contabili e le politiche, sarà impossibile realizzare uno sviluppo sostenibile. Poiché le politiche fiscali e il diritto tributario contribuiscono a forgiare il modo con cui leggiamo il mondo e facciamo le nostre scelte, auguro a questo gruppo di lavoro di essere in grado di offrire un contributo fortemente innovativo sul piano concettuale e operativo, in grado di consentire al nostro Paese (e non solo) di trovare soluzioni efficaci per imboccare decisamente e rapidamente la strada dello sviluppo sostenibile. Grazie.