

**Il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” (DJSGE) è il primo dipartimento dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro con sede a Taranto. Esso nasce dall’aggregazione di docenti e ricercatori della II Facoltà di Giurisprudenza, della II Facoltà di Economia, dei corsi di laurea in Scienze della Formazione (Facoltà di Scienze della Formazione) e in Scienze Infermieristiche (Facoltà di Medicina) di Taranto intorno a tematiche di ricerca e di formazione rispondenti alla vocazione mediterranea dell’area ionica: ambiente, tutela della salute e del territorio, diritti ed economie del mare, valorizzazione dei saperi e delle culture dello spazio euro-mediterraneo.**

La fiscalità del bene comune – sia nelle modalità di prelievo delineate dalla legislazione vigente, sia come opportunità da cogliere in futuro – appare particolarmente interessante, anche alla luce del carattere aperto della nozione di bene comune e della sua tendenziale espansività.

Il volume si sofferma sull’analisi del concetto di “bene comune”, valorizzandone l’accezione della significativa sottraibilità dell’uso privato e della conseguente fruizione collettiva e sociale, aderente ai diritti fondamentali della persona, considerando le forme di prelievo attuali e future.

Nell’affrontare la delicata questione del bilanciamento tra tassazione dei beni comuni e garanzia di accesso agli stessi e ai servizi connessi, il lavoro prende in considerazione risorse scarse qualificabili “beni comuni” – acqua, territorio e aria – come terreno privilegiato di indagine e verifica della costruzione proposta, anche attraverso l’apprezzamento del principio di capacità contributiva.

ISBN 978-88-6611-756-8



9 788866 117568

€ 20,00



G. Chironi

La tassazione dei beni comuni

35

Giulia Chironi

# La tassazione dei beni comuni

DJSGE Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI BARI  
ALDO MORO

**Giulia Chironi** è dottore di ricerca presso l’Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Scuola di dottorato in “Diritto”, indirizzo in “P.A. dell’economia e delle finanze – Governo dell’ambiente e del territorio”, ed è cultore di diritto tributario presso il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”.

Avvocato dal 2012, ha conseguito diploma di specializzazione presso la “Scuola per le professioni legali” dell’Ateneo barese nel 2010; master in “Diritto e tecnica doganale e del commercio internazionale” nel 2015 e in “Selected issues of international taxation law” nel 2017. Ha avuto contratti con l’Autorità Portuale di Taranto per il progetto GIFT 2.0/ 2007-2013 nel 2015, con il Dipartimento Jonico per il progetto “Buone prassi e possibili incentivi fiscali per la valorizzazione degli attrattori turistico-religiosi pugliesi e tutela riflessa del paesaggio” nel 2016, con il Centro Internazionale Alti Studi Universitari per lo svolgimento delle attività dell’Osservatorio Regionale Rifiuti nel 2017; ha collaborato al Piano Strategico della Cultura della Regione Puglia per l’anno 2017.



CACUCCI  
EDITORE





Giulia Chironi

# **La tassazione dei beni comuni**



CACUCCI  
EDITORE  
2018

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

**Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici  
ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”  
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”**

**1. Francesco Mastroberti** (*a cura di*)

La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici

**2. Francesco Mastroberti, Stefano Vinci, Michele Pepe**

Il *Liber Belial* e il processo romano-canonico in Europa tra XV e XVI secolo

**3. Bruno Notarnicola, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Tassielli, Pietro Alexander Renzulli, Gianluca Selicato**

Elaborazione di un modello di applicazione dei principi e degli strumenti dell’ecologia industriale ad un’area vasta

**4. Fabio Caffio, Nicolò Carnimeo, Antonio Leandro**

Elementi di Diritto e Geopolitica degli spazi marittimi

**5. Aurelio Arnese**

Usura e *modus*. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all’attualità

**6. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari

**7. Andrea Buccisano**

Assistenza amministrativa internazionale dall’accertamento alla riscossione dei tributi

**8. Stefano Vinci**

Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d’Otranto tra antico e nuovo regime

**9. Francesco Mastroberti**

Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)

**10. Mario Angiulli**

I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva

**11. Salvatore Antonello Parente**

Criteri di deducibilità delle passività e limiti quantitativi del tributo successorio

**12. Antonio Felice Uricchio** (*a cura di*)

L’emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”

**13. Paolo Pardolesi**

Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato

**14. Danila Certosino**

Mediazione e giustizia penale

**15. Piergiuseppe Otranto**

Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà

**16. Antonio Felice Uricchio, Mario Aulenta, Gianluca Selicato** (*a cura di*)

La dimensione promozionale del fisco

**17. Claudio Sciancalepore**

Cambiamenti climatici e *green taxes*

**18. M.T. Paola Caputi Iambrenghi**

La funzione amministrativa neutrale

**19. Francesco Scialpi**

REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*

**20. Michele Indelicato**

Neuroscienze e scienze umane

**21. Federico Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Uricchio (a cura di)**

Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello

**22. Nicolò Carnimeo**

Fuoco a bordo. *Safety management*, ruoli e responsabilità nel trasporto marittimo passeggeri

**23. Aurelio Arnese**

La *similitudo* nelle *Institutiones* di Gaio

**24. Paola Marongiu**

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria fra passato e presente

**25. Angelica Riccardi**

Disabili e lavoro

**26. Filippo Varazi**

Appunti sulla riferibilità soggettiva delle sanzioni amministrative tributarie

**27. Laura Costantino**

La problematica degli sprechi nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi

**28. Giovanna Mastrodonato**

Profili procedurali nella nuova amministrazione condivisa in Europa

**29. Laura Tafaro**

Dagli eroi alle celebrità. Icone e diritto civile

**30. Piergiuseppe Otranto**

Silenzio e interesse pubblico nell'attività amministrativa

**31. Ignazio Lagrotta**

La crisi dei partiti e la democrazia in Italia

**32. Giovanni Guzzardo**

Decostruzione amministrativa nel governo del territorio

**33. Mario Angiulli**

La disciplina dei fenomeni elusivi/evasivi: dalla collaborazione tra fisco e contribuente alla cooperazione internazionale

**34. Giuseppe Antonio Recchia**

Studio sulla giustiziabilità degli interessi collettivi dei lavoratori

**35. Giulia Chironi**

La tassazione dei beni comuni

**Collana della II Facoltà di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Bari Aldo Moro  
Sede di Taranto**

**1. Antonio Incampo**

Metafisica del processo. Idee per una critica della ragione giuridica

**2. Antonio Uricchio**

Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali

**3. Paola Pierri**

L'ignoranza dell'età del minore nei delitti sessuali

**4. Concetta Maria Nanna (a cura di)**

Diritto vivente e sensibilità dell'interprete

**5. Marta Basile**

Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente

**6. Antonio Uricchio (a cura di)**

Nuove piraterie e ordinamenti giuridici interni e internazionali

**7. Paolo Pardolesi (a cura di)**

Seminari di diritto privato comparato

**8. Nicola Triggiani (a cura di)**

La messa alla prova dell'imputato minorenni tra passato, presente e futuro.

L'esperienza del Tribunale di Taranto

**9. Salvatore Antonello Parente**

I modelli conciliativi delle liti tributarie

**10. Nicola d'Amati e Antonio Uricchio (a cura di)**

Giovanni Carano Donvito scritti scelti di scienza delle finanze e di diritto finanziario

**11. Antonio Uricchio**

Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra salva Italia

**12. Antonio Uricchio (a cura di)**

I percorsi del federalismo fiscale

**13. Francesco Fratini**

Gli interpellanti tributari tra doveri di collaborazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente. Contributo allo studio delle tutele nei confronti degli atti non autoritativi dell'amministrazione finanziaria nell'ambito di una prospettiva de iure condendo del sistema delle garanzie dei tax payers

**14. Paolo Pardolesi**

Contratto e nuove frontiere rimediali. Disgorgement v. Punitive damages

**15. Annamaria Bonomo**

Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni



**16. Gaetano Dammacco, Bronislaw Sitek, Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie  
Integration and neighbourhood policies. New rights and new economies.  
Integracja i polityki sąsiedztwa. Nowe prawo i nowa ekonomia

**17. Sławomir Kursa**

La diseredazione nel diritto giustiniano

**18. Concetta Maria Nanna**

Doveri professionali di status e protezione del cliente-consumatore. Contributo alla teoria dell'obbligazione senza prestazione

**19. Umberto Violante**

Profili giuridici del mercato dei crediti in sofferenza

**20. Filippo Rau**

La procura alle liti nel processo civile e nel processo tributario

**21. Nicolò Carnimeo**

La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost. Annotato con la giurisprudenza

**22. Giuseppe Ingraio**

La tutela della riscossione dei crediti tributari

**23. Antonio Incampo**

Filosofia del dovere giuridico

**24. Nicolò Carnimeo**

La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune

**25. Daniela Caterino**

Poteri dei sindaci e governo dell'informazione nelle società quotate

**26. Giuseppina Pizzolante**

Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea

**27. Vincenzo Caputi Jambrenghi** (*a cura di*)

Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia

**28. Antonio Perrone**

Fatto fiscale e fatto penale: parallelismi e convergenze

**29. Maria Concetta Parlato**

Le definizioni legislative nel sistema penale tributario

**30. Antonio Uricchio** (*a cura di*)

Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive

**31. Maria Rosaria Piccinni**

Il tempo della festa tra religione e diritto

**32. Gianluca Selicato**

Il nuovo accertamento sintetico dei redditi

*A quanti, con il loro insegnamento ed affetto,  
con un gesto, un sorriso, una parola, mi hanno guidato  
ed accompagnato in questo percorso.*

Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” - Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Direttore: Bruno Notarnicola

Comitato Direttivo: Bruno Notarnicola, Ferdinando Parente, Michele Indelicato, Giuseppe Losappio, Umberto Violante, Fabio Calefato, Carlo Cusatelli, Luigi Iacobellis (Resp. Redazione), Pietro Alexander Renzulli.

Comitato Scientifico: Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Ferdinando Parente, Antonio Felice Uricchio, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Tommaso Losacco, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco Mastroberti, Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Uricchio, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Aurelio Arnese, Giovanni Bianco, Annamaria Bonomo, Mario Aulenta, Lucianna Cananà, Nicolò Giovanni Carnimeo, Maria Casola, Ernesto Cianciola, Carlo Cusatelli, Annunziata de Felice, Gabriele Dell’Atti, Cira Grippa, Nicolaia Iaffaldano, Michele Indelicato, Antonio Leandro, Stella Lippolis, Pamela Martino, Pierluca Massaro, Patrizia Montefusco, Francesco Perchinunno, Armando Regina, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Luigi Santacroce, Maria Laura Spada, Paolo Stefanì, Maurizio Sozio, Giuseppe Tassielli, Stefano Vinci, Umberto Violante.

Il presente volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione basata sul sistema di *Peer Review* a “doppio cieco”.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la segreteria del Dipartimento Jonico.

# Sommario

Introduzione *del Magnifico Rettore UNIBA Antonio Felice Uricchio* . . . 13

## CAPITOLO I

### LA CONTROVERSA NOZIONE DI BENE COMUNE NELL'AMPIA ACCEZIONE PUBBLICISTICA E TRIBUTARIA

1.1 Dai <i>commons</i> ai <i>new commons</i> . . . . .	15
1.2 Superamento del criterio formale e della tassonomia codicistica . . . . .	29
1.3 Il criterio dell'utilità sociale della proprietà come garanzia dei beni comuni . . . . .	32
1.4 Il processo di valorizzazione funzionale dei beni nel federalismo demaniale . . . . .	38
1.5 Autonoma categoria dei beni comuni nella prospettiva funzionale. . . . .	42
1.6 Beni comuni tra pubblico e privato: il ruolo promozionale della fiscalità. . . . .	46

## CAPITOLO II

### FISCALITÀ DEL BENE COMUNE: TASSAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE FUTURE

2.1 Confini dei beni comuni ai fini della tassazione . . . . .	53
2.2 Il prelievo fiscale quale strumento di tutela del bene comune. . . . .	57
2.3 Bilanciamento tra tassazione dei beni comuni e garanzia di ac- cesso ai servizi di interesse pubblico . . . . .	65
2.4 Prospettive di riforma comunitaria: dalla tassazione del lavoro a quella dell'inquinamento . . . . .	69

## CAPITOLO III

### ANALISI DI *CASE STUDY* NEL CONTESTO ODIERNO

3.1 Il "caso" dell'acqua. La gestione mercantile dei beni trasformati in "servizi" . . . . .	77
3.2 La Tosap quale limitazione del godimento del bene comune spa- zio pubblico . . . . .	85
3.3 Gli <i>urban commons</i> : verso il diritto al "terreno edificabile" . . . . .	92
3.4 Il corretto sviluppo della persona attraverso la tassa sulle emis- sioni inquinanti. . . . .	95

CAPITOLO IV

CORRETTA GESTIONE DEL BENE COMUNE COME FORMA  
DI TUTELA AMBIENTALE E CONCETTO DI CAPACITÀ  
CONTRIBUTIVA ALLA LUCE DEI TRIBUTI AMBIENTALI

4.1 L'evolversi della questione ambientale nel panorama europeo . . . . .	107
4.2 Principi comunitari di gestione dell'ambiente . . . . .	121
4.2.1 Principio di integrazione . . . . .	122
4.2.2 Principio di precauzione, prevenzione e correzione del danno alla fonte . . . . .	124
4.2.3 Principio "chi inquina paga" . . . . .	132
4.3 Il bene ambiente quale bene materiale e complesso . . . . .	138
4.4 Politica fiscale a tutela dell'ambiente: efficacia dello strumento dei tributi ambientali . . . . .	145
4.5 Evoluzione del principio di capacità contributiva da mero indice patrimoniale a posizione di vantaggio sociale . . . . .	153
4.6 Capacità contributiva quale presupposto giustificativo del tributo ambientale . . . . .	160
 Bibliografia . . . . .	 167

## INTRODUZIONE

Il volume che ho il piacere di presentare, inserito nella Collana del Dipartimento Jonico dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, riguarda il tema di grande rilievo della fiscalità dei beni comuni – nello specifico di quelli di carattere ambientale – quale nuova frontiera per le politiche pubbliche. L'autrice, dottore di ricerca in diritto tributario, ha condotto con particolare impegno e passione un'analisi che, muovendo dal concetto di “bene comune” e valorizzandone l'accezione della significativa sottraibilità dell'uso privato e della conseguente fruizione collettiva e sociale, aderente ai diritti fondamentali della persona, considera le forme di prelievo attuali e future.

Emerge con chiarezza l'esigenza di definire uno specifico statuto dei beni comuni che possa essere posto a base di norme fiscali che modulino il prelievo a seconda della misura del godimento privato o sociale: come evidenziato nel primo capitolo, dopo un primo tentativo di riforma ad opera della Commissione sui beni pubblici – istituita presso il Ministero della Giustizia il 21 Giugno 2007 – al fine di modificare le norme del Codice Civile in materia di beni pubblici, superando la tassonomia codicistica fondata sulla distinzione tra demanio e patrimonio, il processo riformatore sembra essersi fermato, nonostante l'impegno della dottrina e persino di una parte della giurisprudenza nel ridefinire le categorie in esame secondo una prospettiva funzionale che consideri la natura delle utilità prodotte da tali beni.

In una visione così ampia, il rapporto tra politica e tassazione diviene centrale: è proprio il riferimento al bene comune che dovrebbe ispirare il governo delle istituzioni e che diviene il senso e la giustificazione delle politiche pubbliche. In questo contesto, emerge con forza la questione ambientale in quanto espressione di una visione del bene comune e con esso dei diritti dell'uomo e della natura. Proprio l'assunzione dell'ambiente come bene comune meritevole di essere posto al centro delle scelte politiche induce a ripensare la fiscalità, superando il

modello della c.d. fiscalità lineare per approdare a quello della fiscalità circolare, incentrata sulla dimensione promozionale del fisco.

La fiscalità ambientale, quale fulcro del nuovo sistema impositivo, può muoversi su due diversi versanti: uno “impositivo”, fondato sulla tassazione della causa dello spreco o delle manifestazioni di ricchezza inquinanti, l’altro “positivo” consistente nella concessione di agevolazioni fiscali per incentivare comportamenti virtuosi o innovazioni di prodotto e di processo idonei a promuovere lo sviluppo sostenibile.

In modo più ampio, la fiscalità del bene comune – sia nelle modalità di prelievo delineate dalla legislazione vigente, sia come opportunità da cogliere in futuro – appare particolarmente interessante, anche alla luce del carattere aperto della nozione di bene comune e della sua tendenziale espansività. In questa prospettiva, il prelievo fiscale trova la sua giustificazione sia nella finalità fiscale (reperire le risorse necessarie a finanziare le spese pubbliche comprese quelle per preservare i beni comuni e garantirne il godimento), sia nella finalità extrafiscale connessa all’utilizzo degli stessi.

Particolarmente complessa appare la selezione delle fattispecie imponibili, non solo in riferimento agli strumenti giuridici da adoperare (tassa, contributo, imposta, prezzi pubblici) ma anche alle modalità di gestione e di accesso. In ogni caso, quali che siano i modelli giuridici e fiscali prescelti, resta prioritaria l’esigenza di promuovere un quadro normativo che definisca uno statuto giuridico dei beni comuni attraverso il riconoscimento del valore sociale della loro funzione e stabilisca criteri di riparto dei carichi pubblici e di accesso a tale categoria di beni.

La ricostruzione tassonomica della categoria dei beni comuni diventa pertanto una esigenza di particolare urgenza, in considerazione del fatto che essi coincidono con quelle risorse sia materiali che immateriali destinate a soddisfare interessi della comunità ovvero trovano nella stessa comunità la loro fonte di produzione.

Il lavoro, nell’affrontare la delicata questione del bilanciamento tra tassazione dei beni comuni e garanzia di accesso agli stessi e ai servizi connessi, prende, infine, in considerazione risorse scarse qualificabili “beni comuni” – acqua, territorio e aria – come terreno privilegiato di indagine e verifica della costruzione proposta, anche attraverso l’apprrezzamento del principio di capacità contributiva.

Antonio Felice Uricchio

Magnifico Rettore dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro