

RIORIENTARE LA TASSAZIONE SU ENERGIA ED EMISSIONI

LA FISCALITÀ AMBIENTALE È UNO STRUMENTO EFFICIENTE DI POLICY PER RIDURRE L'INQUINAMENTO E L'USO DELLE RISORSE NATURALI. SONO CINQUE LE LINEE DI INTERVENTO PER INDIRIZZARE L'ITALIA VERSO LA DECARBONIZZAZIONE, TRA CUI L'ABOLIZIONE DEI SUSSIDI AI COMBUSTIBILI FOSSILI PER UNA RIFORMA FISCALE ECOLOGICA.

Il raggiungimento degli obiettivi dell'accordo di Parigi richiede un processo globale di decarbonizzazione dell'economia a partire dalla transizione energetica, con la progressiva eliminazione delle fonti fossili a favore delle rinnovabili, l'efficiamento energetico, nonché il ricorso all'assorbimento delle emissioni e al sequestro e stoccaggio della CO₂ per le emissioni residue (Ipcc, 2018).

Le esternalità negative causate dalla produzione e dagli usi energetici si manifestano a causa della incompleta internalizzazione nel sistema dei prezzi dei costi ambientali e sociali connessi al settore energetico. Le emissioni di CO₂ rappresentano il principale impatto a scala globale, ma anche gli impatti a scala locale sono rilevanti, in particolare in relazione alle emissioni di NO_x, SO₂, Pm e Voc. Altre esternalità connesse alla produzione e agli usi energetici si manifestano in relazione alla rete stradale (aumento del suo deterioramento, degli incidenti e del traffico), al degrado del patrimonio costruito (scolorimento e cedimento strutturale) e alla produttività delle colture, anche se mancano stime attendibili su questi ultimi aspetti. Il Fondo monetario internazionale (Imf, 2015) ha stimato che nel 2015 le esternalità degli usi energetici nel mondo ammontavano a 4.655 miliardi di dollari (tabella 1).

Nonostante generino esternalità negative le fonti fossili beneficiano di sussidi pari al 6,5% del Pil mondiale, di cui quasi la metà per il carbone, che è causa dei maggiori impatti ambientali (Imf, 2019). Nel 2009 i paesi membri del G20 hanno segnalato la necessità di eliminare in maniera progressiva i cosiddetti "sussidi inefficienti ai combustibili fossili" nel medio termine. Nel 2016 i membri del G20 hanno stabilito un processo di *peer review* dei rapporti nazionali sui sussidi al fine di incoraggiare i paesi membri a proseguire verso la loro eliminazione progressiva. Ogni anno vengono esaminati due stati membri, uno a economia avanzata e uno emergente. Dal rapporto di autovalutazione presentato

dall'Italia nel 2018, risulta che i sussidi ambientalmente dannosi interessano vari settori tra cui quello dell'agricoltura, dei trasporti e dell'energia e che oltre il 70% dei sussidi riguardano quest'ultimo (Mattm et al., 2018).

Da tre anni il Ministero dell'Ambiente italiano pubblica il catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli. L'ultimo catalogo (Mattm, 2019) identifica 33 sussidi ambientalmente dannosi per un totale di 13.163,33 milioni di euro. Il catalogo illustra diverse opzioni di intervento per la loro rimozione. Attraverso un modello dinamico, sono stati valutati i vantaggi macroeconomici sotto diversi scenari. Negli scenari in cui le risorse provenienti dall'eliminazione dei sussidi vengono reinvestite in fonti rinnovabili ed efficienza energetica o per la riduzione del cuneo fiscale del lavoro qualificato, alla riduzione delle emissioni si associa una crescita del Pil.

La fiscalità ambientale costituisce uno strumento di *policy* efficiente per internalizzare le esternalità ambientali. Il suo obiettivo principale è la riduzione dell'inquinamento e dell'uso delle risorse naturali, ma produce effetti rilevanti anche sul miglioramento della salute e di stimolo allo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili. Le tasse e i sistemi di diritti di emissione negoziabili sono i due principali strumenti in tale ambito. Le tasse ambientali si applicano a tre diversi ambiti: energia, trasporti, inquinamento e risorse naturali. All'interno delle tasse



sull'energia, che si applicano ai prodotti energetici sia per finalità di trasporto che per usi stazionari, rientrano le imposte sulle emissioni di anidride carbonica. A livello Eu-28, la tassazione ambientale ha raggiunto i 381,4 miliardi di euro nel 2018, la cui componente principale riguarda le imposte energetiche, per un totale di 294,4 miliardi di euro (Ce, 2020). In Italia la tassazione ambientale ammonta a 57,8 miliardi di euro (figura 1), di cui le imposte sull'energia costituiscono oltre l'80%. Nel decennio dal 2009 al 2018, le tasse ambientali sono aumentate di 13,9 miliardi di euro, essenzialmente a causa dell'imposizione sull'energia. Tra gli strumenti di mercato di maggior rilevanza figura il sistema europeo di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra, avviato nel 2005 e ora nella sua terza fase. Grazie a questo meccanismo, vengono limitate le emissioni di gas a effetto serra e vengono incoraggiate le imprese a investire in tecnologie a basse emissioni di

	Riscaldamento globale	Inquinamento atmosferico locale	Traffico	Incidenti	Deterioramento della rete stradale	Totale
Petrolio	209	299	359	271	24	1.162
Carbone	750	2.372	0	0	0	3.123
Gas naturale	308	62	0	0	0	371
Totale	1.268	2.734	359	271	24	4.655

TAB. 1 ESTERNALITÀ

Stime delle esternalità globali per tipologia di combustibile fossile in miliardi di dollari, 2015.

Fonte: Elaborazione Università Bocconi su dati Imf, 2015.

carbonio a fronte della riduzione annuale del tetto emissivo europeo. Il sistema ha visto progressivamente crescere la porzione di diritti di emissione allocata mediante aste. Nel 2019 sono state collocate circa 588 milioni di quote per 14,5 miliardi di euro a livello europeo, di cui 52 milioni, corrispondenti a 1,3 miliardi di euro di proventi, in Italia (Gse, 2020).

Oltre 12.000 operatori responsabili per il 40% delle emissioni di gas serra nazionali sono regolamentati dall'Ets in Italia. La direttiva Ets che regola il sistema europeo di scambio di quote è uno degli strumenti all'interno del pacchetto clima-energia, il quale stabilisce tre obiettivi da raggiungere entro il 2030:

- una riduzione delle emissioni di gas serra del 40%
- una quota del 32% di energia rinnovabile
- un miglioramento dell'efficienza energetica del 32,5%.

Con la comunicazione Com(2019)640 relativa al *green deal* europeo, la Commissione europea ha proposto un innalzamento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni al 55%, che il Parlamento europeo, in fase di negoziazione, ha chiesto di incrementare al 60% a ottobre 2020.

Il *lockdown* conseguente alla pandemia da Covid-19 ha portato a un forte calo dei consumi energetici. I paesi in *lockdown* totale hanno subito una diminuzione della domanda energetica settimanale del 25%, mentre un *lockdown* parziale ha portato a una riduzione media del 18% (Iea, 2020).

In totale, la domanda energetica mondiale è calata del 3,8% nel primo trimestre del 2020 (figura 2). In particolare, tra i combustibili fossili, il carbone è stato quello che ha subito la maggiore riduzione di domanda (circa dell'8% rispetto all'anno precedente), seguito dal petrolio (quasi del 5%), e dal gas naturale (2%). La domanda di energia da fonti rinnovabili è invece cresciuta dell'1,5%, grazie alla priorità di dispacciamento in diversi mercati elettrici e ai bassi costi operativi. Queste misure emergenziali, tuttavia, hanno carattere temporaneo e potranno generare un effetto *rebound* una volta superata l'emergenza.

In questo contesto si inserisce il *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima* (Pniec), approvato dalla Commissione europea a fine 2019, che stabilisce 5 linee di intervento per indirizzare le politiche energetiche dell'Italia verso la decarbonizzazione. A questo scopo, il piano punta al 2030 a una riduzione dei gas a effetto serra del 40% rispetto al 1990, obiettivo che dovrà essere rivisto alla luce del *green deal* che ha l'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050. Nella *roadmap* è evidenziata l'importanza

delle riforme fiscali nell'ambito della tassazione ambientale, inclusa l'abolizione dei sussidi ai combustibili fossili. Il recente quadro finanziario pluriennale europeo e il *Next generation Eu*, strumento speciale per la ripresa a seguito della pandemia di Covid-19, prevedono che il 30% dei fondi debba essere finalizzato alla decarbonizzazione. Attraverso l'allocazione dei fondi pubblici e la

fiscalità ambientale, l'Italia, nel quadro delle politiche energetiche e climatiche europee, potrà perseguire i propri obiettivi, attuando una riforma fiscale ecologica più volte rinviata e oggi quanto mai necessaria.

Edoardo Croci, Tommaso Penati

Centro di ricerca Green, Università Bocconi

FIG. 1
IMPOSTE AMBIENTALI

Totale imposte ambientali in Italia nel periodo 2009-2018 in milioni di euro.

Fonte: Elaborazione Università Bocconi su dati Istat.

- Energia
- Trasporto
- Inquinamento

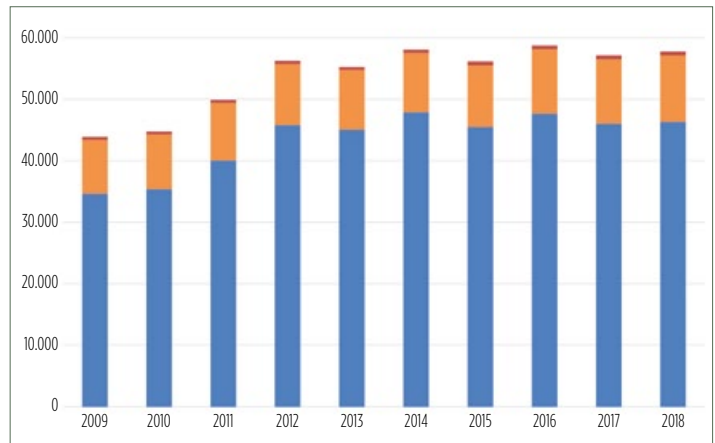
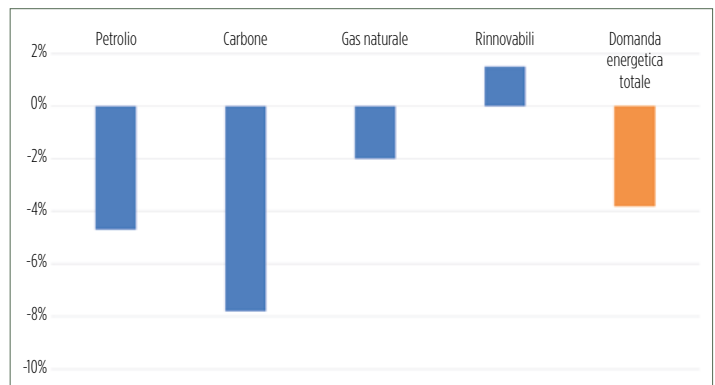


FIG. 2
ENERGIA 2020

Cambiamento nella domanda di energia per tipo di combustibile nel Q1 2020 rispetto all'anno precedente.

Fonte: Iea, 2020.



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Coady D., Parry I.W., Sears L., Shang B., 2015, *How large are global energy subsidies?*, Imf Working Papers, 15(105).

Coady D., Parry I., Le N.P., Shang B., 2019, *Global fossil fuel subsidies remain large: An update based on country-level estimates*, Imf Working Papers, 19(89).

Commissione Europea, 2020, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States. Italy*, 2020 Edition.

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero dello Sviluppo economico, Ministero dell'Economia e delle finanze, 2018, *G20 peer review of fossil fuels subsidies. Self-report Italy*.

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, 2019, *Catalogo dei sussidi ambientalmente favorevoli e dei sussidi ambientalmente dannosi 2018*.

Ministero dello Sviluppo economico, 2019, *La situazione energetica nazionale nel 2018*.

Commissione Europea, 2007, *Libro verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi*.

Eurostat, 2013, *Environmental taxes. A statistical guide*, 2013 edition.

Gestore dei servizi energetici, 2020, *Eu Ets: Rapporto sulle aste di quote europee di emissione - Annuale 2019*.

International Energy Agency, 2020, *Global energy review 2020. The impacts of the Covid-19 crisis on global energy demand and CO₂ emissions*.

Speck S., Paleari S., 2016, *Environmental taxation and EU environmental policies*, European Environment Agency.