

LA PROPOSTA EUROPEA SULLA CARBON TAX

L'IMPOSIZIONE DI UN PREZZO SUL CARBONIO A LIVELLO EUROPEO DEVE ESSERE UTILIZZATO PER AVVIARE UNA PROFONDA RIFORMA DELLA STRUTTURA DELLA FINANZA PUBBLICA E SUPERARE LE ESTERNALITÀ NEGATIVE DELL'USO DI COMBUSTIBILI FOSSILI. LE ENTRATE FISCALI DOVRANNO ESSERE REINDIRIZZATE PER PROMUOVERE LA TRANSIZIONE ECOLOGICA.

È opinione largamente diffusa fra gli economisti che lo strumento di prezzo sia il più efficiente per ridurre le emissioni di anidride carbonica e per combattere il riscaldamento globale. Si tratta in sostanza di far fronte a un fallimento del mercato che non impone un prezzo per i danni provocato all'ambiente dall'utilizzo di combustibili fossili che, durante il processo di combustione, rilasciano CO₂. Non è quindi una nuova imposta che verrebbe introdotta per colpire l'uso di alcune fonti di energia, bensì di un prezzo che miri a "internalizzare" le esternalità legate a determinati comportamenti di produzione e di consumo.

Nell'esperienza europea sono già falliti in passato due tentativi di introdurre un *carbon pricing*, modificando la struttura della tassazione dell'energia, e si è in conseguenza deciso di ricorrere a uno strumento alternativo, l'*Emissions Trading System (Ets)*, che, pur funzionando con una buona efficacia, consente di controllare soltanto per il 43% delle emissioni di carbonio, concentrate nella produzione di elettricità e nei settori *carbon intensive* in cui la quantità di emissioni sia facilmente verificabile (si tratta di circa 11.000 impianti nell'intera Unione). Restano quindi esclusi importanti settori, come il trasporto, l'agricoltura, il settore domestico e delle piccole e medie imprese. Anche in questi settori lo strumento più adeguato per controllare le emissioni appare l'introduzione di un'accisa commisurata alla quantità di carbonio contenuta nelle fonti di energia fossile utilizzata nella combustione.

Il punto da sottolineare è che l'imposizione di un prezzo sul carbonio a livello europeo deve essere utilizzato per avviare una profonda riforma della struttura della finanza pubblica, sia dal lato delle entrate che da quello della spesa, nella direzione di un'economia *carbon free* e socialmente equa. In sostanza, le entrate dovranno essere riciclate nel sistema economico attraverso



o sgravi sul prelievo sulle famiglie a basso reddito o riduzioni dei contributi sociali, per favorire da un lato le imprese non energivore con una riduzione del costo del lavoro e dall'altro i lavoratori con un aumento del salario netto (a parità di reddito lordo), mentre la spesa dovrà essere indirizzata a sostenere gli investimenti necessari per promuovere la transizione ecologica.

Le dimensioni di questa potenziale riforma fiscale sono significative. Con un prezzo sul carbonio che cresca ogni anno di 10 euro, da un valore iniziale di 50 euro¹ fino a raggiungere 100 euro per tonnellata/CO₂, con l'aliquota iniziale le entrate ammonterebbero a 112,5 miliardi di euro, dato che nel 2018 le emissioni di CO₂ nei settori non inclusi nell'Ets hanno raggiunto i 2,2 miliardi di tonnellate.

Anche il prezzo delle quote nei settori inclusi nell'Ets che progressivamente verranno vendute all'asta tenderà a crescere, in quanto saranno emesse in numero sempre più limitato, con ulteriori entrate aggiuntive. Se l'aliquota della *carbon tax* venisse imposta come *floor price* per l'acquisto di permessi di emissione, si avrebbe un gettito aggiuntivo di 86

miliardi di euro, dato che nei settori Ets le emissioni raggiungono 1,7 miliardi di tCO₂. In definitiva, si potrebbe arrivare a un ammontare di entrate aggiuntive di quasi 200 miliardi di euro.

Occorre considerare, infine, anche le entrate derivanti dall'imposizione di un diritto compensativo alla frontiera. Nell'Ue27, le emissioni di CO₂ legate alle importazioni (sia nei settori Ets, sia non-Ets) sono pari a una tonnellata pro capite, per un totale di emissioni di 446 milioni t/CO₂. Un diritto compensativo di 50 euro/tCO₂ su tutte le importazioni produrrebbe quindi entrate per circa 22 miliardi di euro, che affluirebbero direttamente al bilancio dell'Unione, con un incremento di entrate che si aggirerebbe intorno al 15% (il bilancio dell'Unione nel 2019 è pari a 148 miliardi).

Nella proposta della Commissione per un *European green deal* si avanza l'ipotesi di estendere l'Ets ad altri settori al fine di ridurre ulteriormente le emissioni di gas climalteranti. In Germania è stato recentemente raggiunto un accordo fra i due rami del parlamento per imporre l'acquisto di permessi di emissione - con un prezzo pari inizialmente a 25 euro per

tCO₂, ma che dovrà muoversi a partire dal 2026 in un “corridoio” compreso fra 55 e 65 euro per tCO₂ – anche nel settore dei trasporti e del riscaldamento domestico. Il sistema tedesco si svilupperà in parallelo all'*Emission trading system* attivato a livello europeo e coprirà la maggior parte delle emissioni di gas serra non incluse nell'Ets (restano ancora escluse le emissioni di metano negli allevamenti intensivi in agricoltura). Questo meccanismo proposto è sostanzialmente equivalente al regime delle accise, dato che i permessi non saranno pagati direttamente da famiglie o imprese che emettono anidride carbonica utilizzando combustibili fossili, ma piuttosto dalle società di distribuzione di carburante che vendono agli utenti finali, o dai produttori o raffinatori di combustibili (*upstream approach*). La decisione tedesca rappresenta dunque una spinta forse decisiva per introdurre a livello europeo un *carbon pricing* esteso ai settori non inclusi nell'Ets, nella prospettiva di una proposta che la Commissione si è impegnata a presentare entro il 2024 per disporre di nuove risorse proprie destinate a finanziare il bilancio europeo.

Tenendo conto delle difficoltà a introdurre un prezzo del carbonio, la strada che sembra essere la più facile da perseguire politicamente² appare quella di proporre un'estensione dell'Ets ai trasporti e al riscaldamento domestico. In questo caso, mentre sostanzialmente rimane escluso solo il settore agricolo, se si adotta un *upstream approach* simile



a quello tedesco, non si presentano difficoltà amministrative nella sua applicazione. Infine, per promuovere gli investimenti necessari a sostenere un'adeguata transizione ecologica, rafforzando la produzione di energia rinnovabile, ampliando le infrastrutture necessarie e creando alternative per i beni che oggi richiedono l'uso di combustibili fossili (ad esempio le auto elettriche), è necessario altresì fissare un prezzo minimo per i carburanti che emettono anidride carbonica che aumenti progressivamente nel tempo, per garantire la redditività degli investimenti che dovranno essere effettuati.

Alberto Majocchi

Professore Emerito di Scienza delle finanze nell'Università di Pavia e vice-presidente del Centro studi sul federalismo di Torino

NOTE

¹ Questo prezzo viene proposto in una *European Citizens Initiative*, per cui si stanno attualmente raccogliendo le adesioni, al fine di richiedere alla Commissione europea di prendere un'iniziativa per introdurre un *carbon pricing* generalizzato a tutti i settori. Poiché un barile di petrolio equivale a circa 159 litri ed emette 0,366 tonnellate di CO₂, l'emissione di una tonnellata di CO₂ deriva dall'uso di 2,7 barili, ovvero 429 litri. L'aumento del costo di un litro di benzina, con un'aliquota di 50 euro per ogni tonnellata di CO₂, e supponendo un prezzo della benzina pari a 1,5 euro, sarà pari a 0,116 euro, con un aumento dell'ordine del 7,7%.

² L'introduzione di un *carbon pricing* sulla base dell'articolo 311 del Tfu richiede una procedura legislativa speciale, con l'approvazione all'unanimità in Consiglio e 27 ratifiche nazionali, mentre l'estensione dell'Ets potrebbe essere introdotta da una direttiva che richiede la procedura legislativa ordinaria (con voto a maggioranza in Consiglio e nel Parlamento europeo).

RAPPORTO EEA

UE, DIMINUISCONO LE EMISSIONI DI GAS SERRA, MA SERVE UN MAGGIORE IMPEGNO PER RAGGIUNGERE GLI OBIETTIVI

Il rapporto dell'Agenzia europea per l'ambiente "Trends and projections in Europe 2020" (<https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2020>) registra i progressi degli stati membri Ue rispetto agli obiettivi europei su energia e clima. L'analisi è basata sui dati relativi alle emissioni di gas serra e ai sistemi energetici al 2019. Le emissioni nel 2019 sono diminuite di circa il 4%, il dato migliore degli ultimi 10 anni nonostante ci si trovasse in un periodo di crescita economica, a testimonianza della crescita delle energie rinnovabili e delle misure di lungo termine. Dal 1990 le emissioni di gas serra nell'Ue stanno diminuendo stabilmente e sono a -27% rispetto ai livelli del 1990.

La decarbonizzazione del settore energetico è quella che ha contribuito maggiormente al risultato. I dati preliminari mostrano che il 19,4% dei consumi finali nel 2019 proveniva da fonti rinnovabili (l'obiettivo europeo è di almeno il 20% al 2020). Rimane problematico il dato relativo all'energia utilizzata nei trasporti. Sul fattore efficienza energetica, gli sforzi non sono stati sufficienti per il raggiungimento degli obiettivi. Solo 9 stati

membri erano in linea con i propri obiettivi.

L'impatto della pandemia di Covid-19 probabilmente contribuirà a raggiungere gli obiettivi, a causa della forte riduzione generale di consumi di energia ed emissioni di gas serra nel 2020. Tuttavia non si tratta di una riduzione strutturale e questo potrebbe essere un risultato solo temporaneo, con un "rimbalzo" qualora le attività economiche tornassero ai livelli pre-Covid.

Nonostante gli obiettivi al 2020 siano alla portata, serve un impegno sostenuto e di lungo periodo per raggiungere gli obiettivi Ue al 2030 e al 2050 (neutralità climatica): in assenza di nuove misure, le riduzioni di emissioni sarebbero troppo limitate. Sono perciò necessari ulteriori sforzi significativi da parte di tutti gli stati membri.

I pacchetti di misure per il rilancio a livello europeo e nazionale, conclude il rapporto Eea, rappresentano un'opportunità unica per indirizzare gli investimenti a breve e a lungo termine verso attività compatibili con gli obiettivi di sostenibilità dell'Unione europea. (SF)