

# SUPERARE I SUSSIDI DANNOSI PER L'AMBIENTE

## Politiche fiscali ed economiche per la sostenibilità ambientale

**R**idurre l'inquinamento e l'uso delle risorse naturali, contrastare i cambiamenti climatici: sono questi gli obiettivi principali delle politiche europee e nazionali in campo ambientale. Tra i mezzi per raggiungere tali scopi, c'è il superamento dei sussidi dannosi per l'ambiente. Il primo passo per questo è l'individuazione di quali siano tali sussidi, effettuata in Italia tramite la predisposizione del *Catalogo dei sussidi ambientalmente favorevoli e sfavorevoli*, curato dal Ministero dell'Ambiente. Il catalogo è in continua evoluzione e l'aggiornamento è effettuato tramite l'analisi dei sussidi esistenti e dei relativi impatti nei diversi settori (attività produttive, agricoltura, energia, trasporti ecc.).

Nel servizio, un primo sguardo su quali azioni siano necessarie per perseguire il percorso di decarbonizzazione e individuare i passaggi per abolire i sussidi ai combustibili fossili, che sono un

ostacolo agli investimenti nella produzione di energia pulita. Un secondo aspetto individua alcune elementi per intraprendere un cambiamento di paradigma verso una riforma fiscale ecologica, che partendo dalle responsabilità delle istituzioni arriva anche alle scelte dei cittadini/consumatori. Queste ultime, infatti, sono altrettanto importanti per sostenere le scelte politiche e vincere le resistenze da parte di quei settori industriali che si basano ancora su processi ad elevato impatto ambientale e climatico.

La revisione della normativa ambientale e fiscale è la chiave per regolamentare tutte quelle attività che hanno un possibile impatto ambientale, senza tuttavia essere penalizzate da un punto di vista economico, ma aprendo anzi nuove opportunità di sviluppo. Introdurre nuovi sussidi ambientalmente favorevoli è un modo intelligente per favorire un'industria più sostenibile. (DM)

# COME SUPERARE I SUSSIDI AI COMBUSTIBILI FOSSILI

PER RAGGIUNGERE GLI IMPEGNI CLIMATICI STABILITI NELL'ACCORDO DI PARIGI, I PAESI DEVONO INTRAPRENDERE UN PERCORSO DI DECARBONIZZAZIONE, RALLENTATO NEGLI ANNI PASSATI DAI SUSSIDI AI COMBUSTIBILI FOSSILI. IL DIBATTITO INTERNAZIONALE EVIDENZIA LA NECESSITÀ DI RIVEDERE LE POLITICHE ECONOMICHE E AMBIENTALI A FAVORE DELLA SOSTENIBILITÀ.

Il dibattito sui sussidi ambientalmente rilevanti presso gli organismi internazionali, specialmente nel caso dei sussidi ambientalmente dannosi, è divenuto nel tempo crescente e ricorrente. A partire dalla fine degli anni Ottanta e dei primi anni Novanta, diversi studi hanno sottolineato gli effetti ambientali legati all'incentivazione dei combustibili fossili e dell'elettricità, della pesca e di alcuni tipi di agricoltura da parte di istituzioni quali Ocse, Fmi e Banca mondiale.

Una delle categorie più cospicue di sussidi ambientalmente dannosi è rappresentato dai sussidi ai combustibili fossili (*fossil fuel subsidies*) ed è su questo tema che si è principalmente focalizzata l'attenzione dei consessi internazionali. La presenza di sussidi ai combustibili fossili genera danni all'ambiente e alla salute umana, distorce il segnale di prezzo, e incoraggia il consumo eccessivo di risorse per loro natura limitate e a forte impatto emissivo. Di fatto, non stimola i paesi a intraprendere in modo risolutivo un percorso di decarbonizzazione che permetta il raggiungimento degli impegni climatici ribaditi nell'Accordo di Parigi. Inoltre, il risparmio ottenuto dalla rimozione

delle sovvenzioni ai combustibili fossili potrebbe dare maggior linfa ai bilanci statali e permettere a ciascun paese di avere maggiori risorse da destinare alle politiche di sviluppo delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, inclusione sociale, sostegno all'occupazione e ai redditi.

Il terzo *meeting* del G20, tenutosi a Pittsburgh a settembre 2009, ha visto i capi di Stato confrontarsi sui temi dei mercati finanziari e dell'economia mondiale, e approvare per la prima volta una proposta – sostenuta dagli Stati Uniti – per eliminare gradualmente i sussidi ai combustibili fossili nel medio termine. Come sottolineato nel *G20 Leader Statement*, l'inefficienza dei sussidi ai combustibili fossili incoraggia lo spreco nei consumi, crea distorsioni nel mercato, impedisce gli investimenti in energie pulite e alternative e mina gli sforzi per la lotta al cambiamento climatico.

Il *summit* dei leader del G20 di San Pietroburgo (Russia) del 2013 ha riaperto l'attenzione sui sussidi, poiché, oltre a riaffermare l'impegno a razionalizzare ed eliminare gradualmente le sovvenzioni ai combustibili fossili, ha accolto positivamente lo sviluppo di una metodologia per un processo

di revisione volontario tra paesi (*peer review*, secondo la tradizione Ocse) quale prezioso mezzo per assicurare una maggiore trasparenza e responsabilità dei governi. Inoltre, ha invitato i ministri delle Finanze a prendere in considerazione, in collaborazione con le istituzioni internazionali competenti, le opzioni strategiche per la progettazione di politiche di transizione. Ancor più di recente, nel G7 Ministeriale Ambiente tenutosi in Giappone nel 2016, riconoscendo il ruolo centrale del settore energetico nella lotta al cambiamento climatico, in quanto da solo responsabile dei 2/3 delle emissioni mondiali di Ghg, è stata indicata la data del 2025 come data entro la quale impegnarsi a eliminare gli inefficienti sussidi ai combustibili fossili e ribadita la centralità dell'esercizio di *peer review* quale utile strumento di monitoraggio e trasparenza dei sistemi fiscali.

Si tratta, infatti, di un importante esercizio che:

- consente di mantenere vivo il dibattito sul tema dei sussidi dannosi per l'ambiente, in particolare sui combustibili fossili, a cominciare dagli accordi su clima e sviluppo sostenibile
- garantisce un approfondimento

analitico dei sussidi, una miglior conoscenza e una miglior preparazione tecnica dell'eliminazione dei sussidi

- rafforza la collaborazione fra amministrazioni del paese esaminato
- incoraggia i governi a rendere conto delle azioni intraprese alla comunità globale (altri governi, istituzioni internazionali, comunità scientifica, mondo dell'impresa e della finanza, cittadini).

Di contro, i principali limiti riscontrati sono legati alla volontarietà dell'esercizio basato sul rapporto elaborato dal paese sotto esame che, quindi, può determinare una circoscrizione dell'analisi dei sussidi ai soli sussidi "inefficienti" e ai sussidi "che incoraggiano lo spreco dei consumi", allorché è evidente che tutti i sussidi ai combustibili fossili sono inefficienti da un punto di vista economico e ambientale e incoraggiano spreco nei consumi. L'esercizio ha già visto coinvolti Cina e Usa nel 2016, Messico e Germania nel 2017. L'Italia<sup>1</sup> si è sottoposta all'esame tra pari del G20 producendo un rapporto sui sussidi ai combustibili fossili nel 2018, in parallelo con l'Indonesia. Il testimone è poi passato ad Argentina e Canada per l'edizione del 2019.

Sempre, in ambito G7, merita una particolare menzione il *meeting* del G7 a presidenza italiana svoltosi il 26-27 maggio 2017 a Taormina. La proposta sui temi delle riunioni G7 sono a discrezione del paese che ha la presidenza di turno e l'Italia ha fortemente voluto la riunione tematica sull'ambiente (Bologna, 11-12 giugno 2017).

In tale ambito, i paesi G7 hanno riconosciuto l'importanza dei "benefici derivanti dal monitoraggio dei progressi compiuti nella rimozione progressiva degli incentivi, compresi i sussidi, non coerenti con gli obiettivi di sostenibilità" e sostengono "tutti i Paesi interessati a esplorare gli approcci che consentano un migliore allineamento dei sistemi fiscali con gli obiettivi ambientali", individuando nelle politiche ambientali gli elementi propulsori per stimolare uno sviluppo sostenibile che abbia la capacità di creare occupazione.

L'obiettivo è quello di incoraggiare i paesi G7 – ma anche G20 e oltre – a ridurre progressivamente, ma con certezza, i sussidi ambientalmente dannosi; proseguire con il monitoraggio e la rimozione dei sussidi ai combustibili fossili entro il 2025, secondo gli impegni del vertice G7 Ise-Shima del 2016, ricordando che tutti i sussidi ai combustibili fossili sono ambientalmente ed economicamente "inefficienti". Parallelamente, un analogo esercizio di



*peer review* è stato condotto dall'Apec (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, forum economico della regione Asia-Pacifico), che ha promosso al suo interno il processo volontario di *peer review* sui sussidi ai combustibili fossili coinvolgendo Peru (2015), Nuova Zelanda (2015) Filippine (2016), Taiwan (2017), e a cui presto dovrebbero seguire Vietnam e Brunei.

A inizio febbraio 2017, la Commissione europea ha pubblicato la prima rassegna completa di come sono applicate le politiche e le norme europee per l'ambiente nei 28 Stati membri (*European Implementation Review*, Eir), con l'obiettivo di illustrare il lavoro svolto finora nel campo delle politiche ambientali, evidenziando i diversi livelli d'attuazione negli Stati membri e conseguenti gap esistenti. Secondo tale studio, nel "*good practices scenario*", vi è un notevole potenziale derivante dallo spostare le tasse dal lavoro all'ambiente: potrebbe portare alla generazione di entrate extra, valutate in complessivi 89 miliardi di euro nel 2018 che salirebbero a 183 nel 2030.

Le principali raccomandazioni che emergono dal documento in tema di fiscalità ambientale riguardano:

- la necessità che ciascuno Stato membro esplori pienamente il proprio potenziale di tassazione ambientale (incluso il conferimento in discarica dei rifiuti, il prelievo di acqua e l'efficienza del carburante) e i benefici ambientali, economici e sociali (ad esempio posti di lavoro) che ne derivano
- la necessità di eliminare specifici sussidi ambientalmente dannosi (come ad esempio trattamenti fiscali preferenziali per alcuni combustibili, vantaggi fiscali per le auto aziendali a uso privato), che ostacolano il progresso nel contrasto della congestione del traffico e dell'inquinamento atmosferico.

Infine, la Commissione europea, nell'ambito del *Green new deal*, rimarca esplicitamente la necessità di "mettere fine alle sovvenzioni a favore dei combustibili fossili" e, nel contesto della revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia che dovrebbe culminare in una proposta per giugno 2021, "*di esaminare attentamente le attuali esenzioni fiscali, anche per quanto riguarda i combustibili nel settore del trasporto aereo e marittimo, e studiare soluzioni per colmare al meglio eventuali lacune*"<sup>2</sup>.

La rimozione dei sussidi ai combustibili fossili, alla biodiversità e all'ambiente in generale, insieme alla loro trasformazione in sussidi ambientalmente favorevoli, alla ristrutturazione delle tasse esistenti in senso ambientale e all'introduzione dove necessario di tasse con impatto ambientale positivo, è uno degli elementi strategici di una riforma fiscale ambientale. Come ci ha mostrato l'Ocse in questi anni, si tratta di un'opzione efficace ed efficiente nel quadro di uno spostamento significativo del carico fiscale dal lavoro e dalle imprese verso l'inquinamento e le risorse naturali.

**Gionata Castaldi<sup>1</sup>, Cecilia Camporeale<sup>2</sup>, Aldo Ravazzi Douvan<sup>3</sup>**

1. Economista, Dipartimento Finanze, Ministero dell'Economia e delle finanze

2. Ricercatrice, Dipartimento Sostenibilità sistemi produttivi e territoriali - Sts, Enea

3. Economista, AT Sogesid presso il Ministero dell'Ambiente, Università di Roma Tor Vergata

*Le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'articolo sono quelle degli autori e non degli enti o delle istituzioni di appartenenza*

#### NOTE

<sup>1</sup> <http://www.oecd.org/fossil-fuels/publication/>

<sup>2</sup> COM/2019/640 final

# FISCALITÀ AMBIENTALE E CATALOGO DEI SUSSIDI IN ITALIA

LA FISCALITÀ AMBIENTALE CORREGGE LE DISTORSIONI DEI MERCATI ASSEGNANDO UN PREZZO ALLA QUALITÀ AMBIENTALE. IL CATALOGO DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI E FAVOREVOLI È UNO STRUMENTO UTILE PER ORIENTARE LE SCELTE E CONTRIBUIRE A SODDISFARE GLI IMPEGNI DELL'ACCORDO DI PARIGI E GLI OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE.

**I**l tema della fiscalità, e della fiscalità ambientale in particolare, è centrale nella gestione del bilancio pubblico e nella valutazione degli impatti che la tassazione e le esternalità generati da strumenti di politica fiscale (tasse, sussidi, detrazioni) possono avere sull'uso delle risorse naturali o sui processi produttivi e di consumo che causano inquinamento e deterioramento del capitale naturale. In generale, l'esistenza di diverse forme di tassazione altera l'equilibrio del mercato, che si formerebbe naturalmente dall'incontro tra domanda e offerta attraverso il sistema regolatore dei prezzi. La fiscalità ambientale rappresenta un'eccezione a questo schema generale, dal momento che va a correggere un segnale distorto assegnando un prezzo a qualcosa che, pur avendo un valore (la qualità ambientale), non ha un prezzo di scambio riconosciuto dal mercato, rimediando a quello che in letteratura si definisce "fallimento del mercato", connesso alla mancata o inadeguata internalizzazione delle esternalità negative ambientali nei processi di produzione e consumo o al mancato riconoscimento delle esternalità positive associate al mantenimento dei servizi ecosistemici, nel breve e nel lungo periodo.

Già nel 2014, con la legge 11 marzo 2014, n. 23 "Delega al governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", per la prima volta nel nostro ordinamento nazionale si parla esplicitamente di fiscalità energetica e ambientale (art. 15), dando così la possibilità al governo di introdurre nuove forme di fiscalità, in raccordo con la tassazione già vigente a livello regionale e locale e nel rispetto del principio della neutralità fiscale, finalizzate a orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili, e a rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, anche in funzione del contenuto di carbonio e delle emissioni di ossido di azoto e

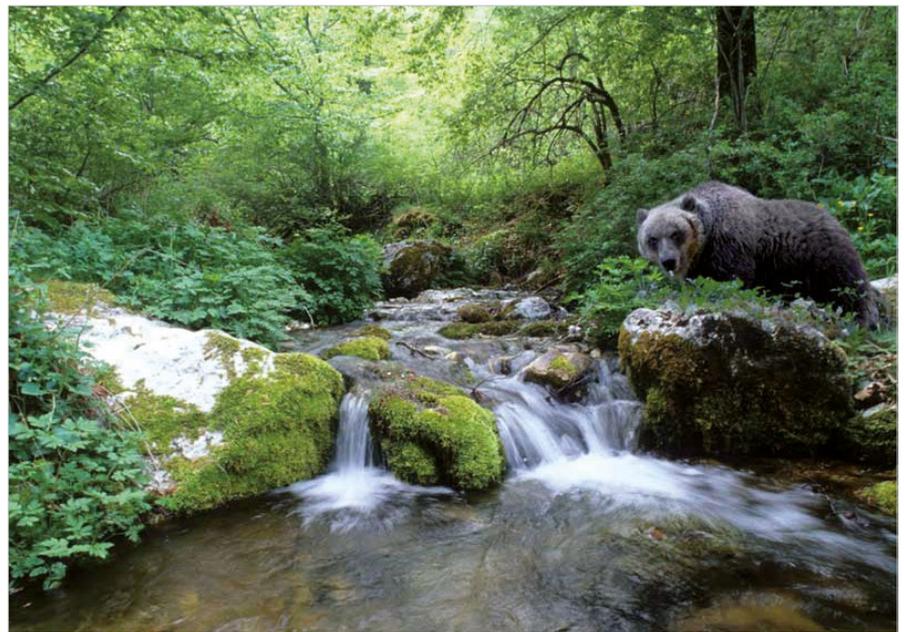


FOTO: VALENTINO MASTRELLA - ARCH. PARCO NAZ. ABRUZZO, LAZIO E MOLISE

di zolfo. Sebbene di fatto l'art. 15 non sia stato attuato, nonostante la proroga della delega fiscale al 26 giugno 2015 (art. 1, comma 2 della legge 34/2015 di conversione del Dl 4/2015), l'attenzione verso la riformabilità del sistema fiscale ha tratto forza da quanto avveniva a livello internazionale.

Anche l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile dell'Onu, con i suoi 17 obiettivi da raggiungere entro il 2030, dedica al tema della riforma uno dei suoi 169 target. Il target Sdg 12c prevede, infatti, di *"Razionalizzare gli inefficienti sussidi ai combustibili fossili che incoraggiano lo spreco, eliminando le distorsioni del mercato, a seconda delle circostanze nazionali, anche attraverso la ristrutturazione fiscale e la graduale eliminazione di quelle sovvenzioni dannose, ove esistenti, in modo da riflettere il loro impatto ambientale, tenendo pienamente conto delle esigenze specifiche e delle condizioni dei paesi in via di sviluppo, e riducendo al minimo i possibili effetti negativi sul loro sviluppo in un modo da proteggere le comunità povere e quelle colpite"*. Una spinta al dibattito sul tema è avvenuta all'indomani dall'entrata in

vigore della legge n. 221 del 28 dicembre 2015 dal titolo *"Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali"* (più noto come "Collegato ambientale"). Il provvedimento contiene misure in materia di protezione della natura e sviluppo sostenibile, valutazioni ambientali, emissioni di gas a effetto serra e energia, acquisti verdi, gestione dei rifiuti e bonifiche, difesa del suolo, risorse idriche, capitale naturale, sussidi e sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici. In particolare, l'art. 68 della legge prevede che il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) predisponga annualmente un *"Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli"*. L'obiettivo del documento è quello di supportare il Parlamento e il Consiglio dei ministri nella definizione delle politiche ambientali tese ad accogliere le raccomandazioni comunitarie e internazionali, ponendosi come valido strumento conoscitivo per eventuali *spending review* in materia di somme

attualmente destinate a trattamenti differenziati, riduzioni ed esenzioni fiscali. Di per sé il catalogo dei sussidi si pone, quindi, come utile strumento:

- per individuare l'area di intervento per una possibile riforma della fiscalità generale, in applicazione del Ppp (il "principio chi inquina paga") che migliori il funzionamento del mercato
- per individuare misure che contribuiscano a una riforma fiscale ambientale (riduzione della pressione fiscale che grava sul fattore produttivo lavoro e sulle imprese con il contestuale recupero di gettito mediante forme di fiscalità ambientale che colpiscano consumi e produzioni dannosi per l'ambiente),
- soprattutto, volto a individuare aree di riduzione delle spese fiscali in generale. Secondo l'art. 68 della L 221/2015, "*i sussidi sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati, le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente*", definizione che collima con quella dell'Ocse, ampiamente condivisa dalla maggior parte della comunità scientifica. A livello di classificazione, il catalogo suddivide i sussidi in due principali categorie: sussidi diretti (leggi di spesa) e sussidi indiretti (o spese fiscali e sussidi impliciti). Una volta adottata la definizione di sussidi e individuate le categorie di analisi, la fase successiva è stata di identificarli qualitativamente:
  - Sad: sussidio ambientalmente dannoso
  - Saf: sussidio ambientalmente favorevole
  - incerto: valutazione attribuita nei casi in cui vi è una difficoltà a stabilire l'effetto complessivo dell'impatto ambientale

a esso associato (negativo o positivo), rinviando un loro approfondimento alle successive edizioni del catalogo.

Il catalogo dei sussidi, che ha riguardato i diversi settori (agricoltura, energia, trasporti, Iva e altri sussidi), è oggi arrivato alla sua terza edizione, in un lavoro di progressivo approfondimento sia in termini di individuazione di voci (inclusione di nuove voci o esclusione di sussidi ormai giunti al loro termine), sia in termini di attribuzione della qualifica (approfondimenti negli aspetti di valutazione possono determinare un cambio di qualifica), sia in termini di stima degli importi.

Un'eventuale rimozione dei sussidi ai combustibili fossili può liberare risorse che potrebbero essere diversamente destinate. Al riguardo, nella terza edizione, sono stati presentati i primi risultati di uno studio di simulazione fatto grazie a un modello macroeconomico globale dinamico di equilibrio generale multiregionale (composto da 140 paesi e regioni e 67 settori economici + famiglie e governo) sviluppato dal Mattm in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro. La simulazione ha permesso di elaborare tre scenari:

- "scenario A", in cui la rimozione delle sovvenzioni comporta solo una riduzione della spesa pubblica
- "scenario B", in cui le entrate derivanti dalla rimozione sono utilizzate in misura uguale per finanziare tre forme di spesa:
  - 1) aumentare gli attuali risparmi di bilancio

- 2) sovvenzionare le fonti rinnovabili
- 3) migliorare l'efficienza energetica del settore industriale

- "scenario C", in cui i risparmi del governo vengono riciclati in un'unica soluzione per ridurre il cosiddetto cuneo fiscale del lavoro "qualificato".

I risultati mostrano come in tutti gli scenari, le emissioni si riducono in modo significativo a causa della riduzione (scenario A) o ristrutturazione (scenari B e C) della spesa pubblica; mentre differiscono per effetti sul Pil. Nello scenario A, il Pil si riduce dello 0,58% mentre negli scenari B e C, dove i risparmi di bilancio sono riciclati per favorire i risultati dell'attività economica, si registra un aumento del Pil dello 0,82% e 1,60% rispettivamente.

L'esercizio contribuisce ad arricchire il dibattito sul tema e potrebbe risultare particolarmente rilevante, considerati gli impegni precisi presi dal nostro paese con l'Accordo di Parigi e i partner G7 sulla rimozione dei sussidi ai combustibili fossili entro il 2025.

**Cecilia Camporeale<sup>1</sup>, Gionata Castaldi<sup>2</sup>, Carlo Orecchia<sup>2</sup>, Aldo Ravazzi Douvan<sup>3</sup>**

1. Ricercatrice, Dipartimento Sostenibilità sistemi produttivi e territoriali - Sts, Enea

2. Economisti, Dipartimento Finanze, Ministero dell'Economia e delle finanze

3. Economista, AT Sogesid presso il Ministero dell'Ambiente, Università di Roma Tor Vergata

*Le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'articolo sono quelle degli autori e non degli enti o delle istituzioni di appartenenza*



# SUSSIDI AMBIENTALI: COSA SONO E QUANTI SONO

IL CATALOGO DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE FAVOREVOLI E DANNOSI È UNO STRUMENTO IN CONTINUA EVOLUZIONE. L'ANALISI DEI SETTORI CON MAGGIORI IMPATTI SULL'AMBIENTE COME AGRICOLTURA, ENERGIA E TRASPORTI E DEI REGIMI DI IVA AGEVOLATA È FONDAMENTALE PER ORIENTARE GLI INCENTIVI VERSO POLITICHE SOSTENIBILI E A TUTELA DELL'AMBIENTE.

**I**l catalogo dei sussidi ambientalmente favorevoli e dei sussidi ambientalmente dannosi è uno strumento informativo in continua evoluzione, in funzione delle nuove conoscenze e riflessioni disponibili, considerato che come previsto dall'art. 68 della legge n. 221/2015, c.d. *Collegato ambientale*, i sussidi sono da intendersi nella loro definizione più ampia e comprendono gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente. L'elaborazione di un tale documento conoscitivo ha permesso di indagare sull'esistenza delle sovvenzioni e del loro impatto sull'ambiente e di approfondire così il dibattito sul tema. Inoltre, grazie all'accresciuta consapevolezza dell'esistenza di sussidi che possono contribuire al consumo di fonti fossili, il nostro paese ha preso parte al processo volontario di *peer review* sui sussidi alle fonti fossili promosso dal G20 e dalla Ministeriale Ambiente del G7 nel 2017. Il *self report* che è stato elaborato, *"Italy – G20 peer review on fossil fuel subsidies"*<sup>1</sup>, ha analizzato 39 misure che sovvenzionano il consumo o la produzione di combustibili fossili presenti anche nella terza edizione del catalogo<sup>2</sup>. In particolare, l'analisi ha individuato:

- 30 sussidi con impatto ambientale rilevante da esaminare e valutare prioritariamente, anche con il coinvolgimento di amministrazioni, associazioni di imprese e della società civile
- 6 sussidi che richiedono ulteriori approfondimenti tecnici
- 3 sussidi da riformare a livello comunitario o globale.

Molti sussidi analizzati sono, altresì, confluiti nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (Pniec). Il Catalogo dei sussidi ambientali (Csa) analizza le misure individuate classificandole in cinque macro-categorie: "Agricoltura e pesca", "Energia",



"Trasporti", "Iva agevolata", e infine una voce residuale denominata "Altri sussidi".

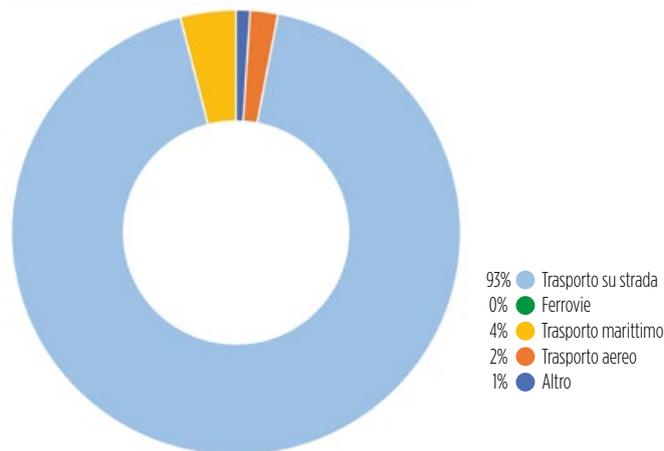
La prima macro-categoria analizzata è costituita dai sussidi in agricoltura, ossia sussidi riferiti prevalentemente agli interventi della Politica agricola comune (Pac) e alle agevolazioni fiscali previste a livello nazionale. Il gran numero di sussidi qualificati come "incerti" presenti nel documento – ben 13 su 44 imputabili al settore – non deve stupire: l'agricoltura è una realtà complessa e le interazioni degli strumenti economici sulla stessa debbono tener conto di diversi aspetti

ambientali – come ad esempio, emissioni, suolo e biodiversità – che possono essere influenzati in maniera opposta da un medesimo sussidio. Un esempio rilevante di sussidio "incerto" è il *greening* ("pagamento verde") della Pac, ossia pagamenti per pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, la cui valutazione, a dispetto del nome, è stata influenzata dai rilievi presentati dalla Corte dei conti europea<sup>3</sup>. Nella sua relazione, infatti, *"la Corte è giunta alla conclusione che è improbabile che l'inverdimento, quale attualmente applicato, possa migliorare in maniera significativa la performance della*

FIG. 1  
TRASPORTI E CO<sub>2</sub>

Emissioni di CO<sub>2</sub> nel settore dei trasporti. Anno 2018.

Fonte: Elaborazione su dati Ipsra, Nir 2020.



*Pac in materia di ambiente e di clima”, e inoltre, riscontra come “la Commissione non ha sviluppato una logica di intervento completa per il pagamento verde, né ha stabilito valori-obiettivo ambientali chiari e sufficientemente ambiziosi che possano essere da questo conseguiti. [...] Il pagamento verde rimane, sostanzialmente, un regime di sostegno al reddito”.*

La parte più corposa degli incentivi analizzati è associata alla seconda macro-categoria: il settore energetico, con 48 sussidi analizzati. L'importanza del settore energetico risiede nell'essere il settore “responsabile della quota emissiva prevalente nei sistemi produttivi”<sup>4</sup>; il solo settore elettrico è responsabile di circa il 30% delle emissioni nazionali del settore, a causa del forte ricorso ai combustibili fossili. Gran parte delle agevolazioni analizzate nel settore energetico sono sussidi ai combustibili fossili (stimati per il 2018 in circa 18 miliardi di euro). La necessità di abbattere drasticamente le emissioni che alterano il clima, decarbonizzare l'economia e centrare gli obiettivi climatici di Parigi, spinge a monitorare, censire ed eliminare progressivamente i sussidi ai combustibili fossili entro il 2025. L'ultimo atto in tal senso risale al mese di settembre di quest'anno: i deputati della Commissione per l'ambiente del Parlamento europeo<sup>5</sup> rinnovano l'esigenza di essere ambiziosi proponendo, nel quadro del regolamento europeo sul clima, che l'Ue e gli stati membri debbano eliminare gradualmente tutti i sussidi diretti e indiretti ai combustibili fossili entro il 31 dicembre 2025, in linea con il comunicato del G7 Ambiente di Bologna del 2017<sup>6</sup>. La quantificazione dell'effetto finanziario dei sussidi di questo settore è stata sviluppata con riferimento al *Rapporto annuale sulle spese fiscali* redatto e pubblicato da una Commissione specifica istituita presso il Mef, mentre per le sovvenzioni legate ai meccanismi d'incentivazione alle fonti di energia rinnovabile e all'efficienza energetica, i “mancati introiti” per l'assegnazione gratuita di quote nel sistema europeo di scambio delle quote di

Settore	Sad		Incerto		Saf	
	N. di misure	Effetto finanziario 2018 (mln euro)	N. di misure	Effetto finanziario 2018 (mln euro)	N. di misure	Effetto finanziario 2018 (mln euro)
<b>AGRICOLTURA E PESCA</b>						
Sussidi indiretti	0	-	2	311,40	2	3,90
Sussidi diretti	8	269,51	11	4.829,28	21	1.213,28
<b>Totale</b>	<b>8</b>	<b>269,51</b>	<b>13</b>	<b>5.140,68</b>	<b>23</b>	<b>1.217,18</b>
<b>ENERGIA</b>						
Sussidi indiretti	30	11.761,33	3	78,10	4	76,50
Sussidi diretti	3	1.402,00	1	-	7	11.568,00
<b>Totale</b>	<b>33</b>	<b>13.163,33</b>	<b>4</b>	<b>78,10</b>	<b>11</b>	<b>11.644,50</b>
<b>TRASPORTI</b>						
Sussidi indiretti	4	1.636,70			5	14,60
Sussidi diretti			1	48,90	6	24,00
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>1.636,70</b>	<b>1</b>	<b>48,90</b>	<b>11</b>	<b>38,60</b>
<b>ALTRI SUSSIDI</b>						
Sussidi indiretti	9	655,30	5	1.561,20	21	2.387,17
Sussidi diretti	1	-	2	404,95	3	5,69
<b>Totale</b>	<b>10</b>	<b>655,30</b>	<b>7</b>	<b>1.966,15</b>	<b>24</b>	<b>2.392,86</b>
<b>IVA AGEVOLATA</b>						
Sussidi indiretti	17	4.047,77	1	1.416,00	4	12,50
<b>TOTALE</b>	<b>72</b>	<b>19.772,61</b>	<b>26</b>	<b>8.649,83</b>	<b>73</b>	<b>15.305,64</b>

TAB. 1 CATALOGO SUSSIDI  
Tavola riassuntiva dei sussidi illustrati nella terza edizione del Catalogo riportati per macrocategoria e per qualifica del sussidio.



TAB. 2  
SAD 2018

Tavola dei Sad per settore e livello di riformabilità per l'anno 2018 (milioni di euro).

Livello di riformabilità	Agricoltura e pesca	Energia	Trasporti	Altri settori	Iva agevolata	Totale
Livello internazionale						
Livello internazionale/nazionale		1.807,30		d.q.		<b>1.807,30</b>
Livello europeo	268,51	980,00				<b>1.248,51</b>
Livello europeo/nazionale		d.q.				<b>d.q.</b>
Livello nazionale	1,00	10.376,03	1.636,70	655,30	4.047,77	<b>16.716,80</b>
<b>Totale Sad</b>	<b>269,51</b>	<b>13.163,33</b>	<b>1.636,70</b>	<b>655,30</b>	<b>4.047,77</b>	<b>19.772,61</b>

emissione (*Emissions trading system* o Ets) sono stati stimati utilizzando i dati Gse ai prezzi dei mercati Gme e Eex<sup>7</sup>.

La terza macro-categoria è rappresentata dal settore dei trasporti, anch'esso a forte impatto ambientale.

Secondo i dati Ispra, pubblicati nell'ultimo *Inventory National Report*, nel 2018 le emissioni del settore trasporti sono state pari a 103,1 Mt CO<sub>2</sub>, per lo più legate al trasporto su strada (*figura 1*), che hanno contribuito per quasi il 93%, seguite a larghissima distanza dal trasporto marittimo (circa 4%). L'ampio ricorso ai combustibili fossili nel settore e, conseguentemente la rilevanza delle sue emissioni, determina l'attenzione che è riservata al settore in termini di politiche di decarbonizzazione e di lotta al cambiamento climatico. Pertanto, l'erogazione di sussidi, diretti o indiretti, nel settore può ampiamente contribuire a indirizzare verso scelte di acquisto e di stili di comportamento più sostenibili, come ad esempio le agevolazioni fiscali per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale ("buoni Tpl").

Un cospicuo numero di sussidi dannosi sotto il profilo ambientale (Sad) sono riscontrabili nella categoria dei regimi di Iva agevolata al 4%, al 5% e al 10% rispetto all'aliquota ordinaria del 22%. Anche se alcuni esperti sostengono che queste agevolazioni non rappresenterebbero un sussidio dal punto di vista giuridico<sup>8</sup>, lo sono sicuramente da un punto di vista economico. La definizione di aliquote differenziate concesse a determinati beni e servizi, per finalità generalmente non ambientali, riduce in alcuni casi il segnale di prezzo a razionalizzare i consumi e utilizzare in maniera più efficiente tali beni e servizi da parte dei consumatori, introducendo un trattamento privilegiato rispetto ad altre categorie di consumi e di contribuenti. Ecco perché possiamo sostenere che rappresenti un Sad, perché raggiunge

le proprie finalità sociali senza tener conto dei potenziali impatti in termini di consumo indotto sulle risorse naturali.

L'ultima macro-categoria, "Altri sussidi", include incentivi che non sono direttamente classificabili nelle categorie precedenti. Le misure inserite in questa sezione comprendono agevolazioni, esenzioni e sconti per:

- il settore dell'edilizia con riferimento sia al restauro, recupero e ristrutturazione dell'esistente, sia a immobili in quanto merce, ma anche con riferimento all'abitazione in senso lato facendo riferimento quindi all'arredamento (elettrodomestici e mobilio)
- beni strumentali destinati a strutture produttive esistenti e nuove
- il settore dei rifiuti, analizzato con riferimento al recupero e alla prevenzione dei rifiuti, al trattamento del rifiuto tramite compostaggio aerobico, nonché disposizioni per favorire la diffusione del compostaggio dei rifiuti organici, o misure volte a ridurre lo spreco alimentare o a favore dell'acquisto di plastiche miste provenienti da raccolta differenziata.

Le misure illustrate nell'ultima edizione del catalogo sono 171, ripartite in 105 sussidi indiretti e 66 sussidi diretti, complessivamente 72 sussidi sono da considerarsi Sad, 26 incerti e 73 Saf (*tabella 1*). La maggior parte dei Sad rientra nei sussidi indiretti ed è costituita prevalentemente da agevolazioni/riduzioni delle accise con i maggiori effetti finanziari nelle categorie "Energia" e "Iva agevolata". Il numero di incerti più elevato è riscontrabile nel settore "Agricoltura e pesca" per la complessità del settore, come già illustrato. Molte delle discussioni che hanno accompagnato la pubblicazione della prima edizione del catalogo e del dibattito sul tema si concentrano sulla possibilità di utilizzare fin da subito gli importi finanziari derivanti dalla rimozione dei Sad. Inoltre, non tutti i sussidi sono di derivazione nazionale e

un approfondimento a livello regionale potrebbe essere utile. Proprio per migliorare la comprensione e l'identikit del sussidio nelle edizioni successive è stato indicato il grado di riformabilità; in questo modo è possibile constatare che molti sussidi presentano una situazione "ibrida" (le categorie "Internazionale/Nazionale" e "Europea/Nazionale"), ovvero possono essere riformati solo in parte a livello nazionale, fatto che non dovrebbe scoraggiare dal prendere le necessarie iniziative europee e internazionali in collaborazione con altri paesi (*tabelle 2 e 3*).

**Mario Iannotti, Luca Grassi**

Economisti, AT Sogesid presso il Ministero dell'Ambiente

*Le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'articolo sono quelle degli autori e non degli enti o delle istituzioni di appartenenza*

**NOTE**

- <sup>1</sup> <https://www.minambiente.it/pagina/g20-peer-review-fossil-fuels-subsidies-ffs>
- <sup>2</sup> [https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\\_sostenibile/csa\\_terza\\_edizione\\_2018\\_dicembre\\_2019\\_1.pdf](https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/csa_terza_edizione_2018_dicembre_2019_1.pdf)
- <sup>3</sup> Relazione speciale n. 21/2017; [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_21/SR\\_GREENING\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_IT.pdf)
- <sup>4</sup> Ispra (2018), Fattori di emissione atmosferica di gas a effetto serra e altri gas nel settore elettrico, Rapporti 280/2018, [https://www.isprambiente.gov.it/files2018/publicazioni/rapporti/R\\_280\\_18\\_Emissioni\\_Settore\\_Elettrico.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2018/publicazioni/rapporti/R_280_18_Emissioni_Settore_Elettrico.pdf)
- <sup>5</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200907IPR86512/eu-climate-law-meps-want-to-increase-emission-reductions-target-to-60-by-2030>
- <sup>6</sup> [http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Communiqu%C3%A9%20G7%20Environment%20-%20Bologna\\_0/index.pdf](http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Communiqu%C3%A9%20G7%20Environment%20-%20Bologna_0/index.pdf)
- <sup>7</sup> <https://www.gse.it/servizi-per-te/mercati-energetici/aste-co2>
- <sup>8</sup> Dpr 633/1972.

TAB. 3  
SUSSIDI INCERTI 2018

Tavola dei sussidi incerti per settore e livello di riformabilità per il 2018.

Livello di riformabilità	Agricoltura e pesca	Energia	Trasporti	Altri settori	Iva agevolata	Totale
Livello internazionale						
Livello internazionale/nazionale						
Livello europeo	3.669,19					<b>3.669,19</b>
Livello europeo/nazionale						
Livello europeo/regionale	1.160,09					<b>1.160,09</b>
Livello nazionale	311,40	78,10	48,90	1.966,15	1.416,00	<b>3.820,55</b>
<b>Totale incerto</b>	<b>5.140,68</b>	<b>78,10</b>	<b>48,90</b>	<b>1.966,15</b>	<b>1.416,00</b>	<b>8.649,83</b>

## LE PROPOSTE ASVIS PER IL SUPERAMENTO DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI

## L'ITALIA DEVE ORIENTARE L'UTILIZZO DEI FONDI PUBBLICI IN UN'OTTICA DI SOSTENIBILITÀ

Riconvertire i sussidi dannosi, fare scelte coerenti con i programmi Ue, inserire lo sviluppo sostenibile in Costituzione: queste le proposte dell'Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (Asvis), espresse dal suo portavoce Enrico Giovannini.

“Non possiamo sperare di usare i 77 miliardi, la percentuale riservata alla transizione ecologica dal *Next generation Eu*, e poi continuare a spendere 19 miliardi all'anno in sussidi dannosi per l'ambiente. Queste due cose non stanno insieme”, ha affermato Giovannini, invitato a intervenire al webinar “*Generazione energia. Ecologia, economia, equità per un nuovo modello di progresso*”, organizzato dal gruppo parlamentare del Movimento 5 stelle. Secondo Giovannini, la coerenza delle politiche è un requisito necessario per la transizione verso un'economia verde. In questo quadro occorre dunque riconvertire immediatamente i sussidi dannosi in aiuti a favore di scelte più sostenibili. Anche perché i 77 miliardi promessi dall'Europa “non basteranno”. Tuttavia, “nella Legge di bilancio in discussione alla Camera ci sta solo un miliardo di taglio a partire dal 2023”, in un momento nel quale il prezzo del petrolio è crollato, favorendo già chi consuma prodotti petroliferi. Questa incoerenza nella gestione dei sussidi, oltre a danneggiare l'Italia, rischia di far peggiorare i rapporti con quei partner europei che non volevano la creazione del fondo europeo e che vedrebbero gli aiuti comunitari usati per obiettivi non sostenibili.

Non solo: l'insufficienza del nostro intervento politico nella gestione delle questioni ambientali rispetto allo sforzo che stanno compiendo gli altri paesi dell'Unione potrebbe generare attriti tra l'Italia e gli altri 27 paesi membri. “Il *Piano nazionale integrato per l'energia e il clima* che il governo Conte 1 aveva preparato e che il governo Conte 2 ha rivisto, non è adeguato ai nuovi obiettivi europei. Anche perché la realtà cambia continuamente”, ha ricordato il portavoce dell'Asvis. Un ritardo che rischiamo di accumulare anche nell'elaborazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*.

I ritardi, tuttavia, non si limitano alla gestione dei fondi pubblici in un'ottica di sostenibilità. “Quasi tutte le forze politiche si erano impegnate prima delle ultime elezioni a inserire il principio dello sviluppo sostenibile nella Costituzione”, accettando la proposta dell'Alleanza. Un principio ribadito anche nel Rapporto che l'Asvis elabora ogni anno. Ora, ha insistito Giovannini, “si tratta di passare dalle parole ai fatti” votando la proposta depositata in Parlamento.

Ma se a livello macroeconomico occorre fare di più, a livello microeconomico è necessario sostenere “un cambio di paradigma per un capitalismo più responsabile”, anche con interventi normativi. È il caso della rendicontazione non

finanziaria delle aziende, uno strumento che permette di misurare l'impatto della produzione sull'ambiente sociale e naturale nel quale opera l'impresa.

In questo quadro, dunque, è fondamentale dotare il *sistema Paese* di un nuovo modello di *governance* e di nuovi strumenti, anche alla luce della pandemia in corso. “Se avessimo avuto a disposizione, come chiediamo da circa due anni, un *Istituto pubblico di studi strategici sul futuro*, la stesura del *Piano di ripresa e resilienza* da parte del governo sarebbe stata più semplice”. Secondo Giovannini, “il futuro va affrontato. Noi crediamo che il nostro paese debba dotarsi di questo strumento per sostenere il governo e il parlamento ad andare in questa direzione”.

Intervenendo poi in audizione presso la VIII Commissione Ambiente della Camera dei Deputati in previsione dell'approvazione della legge di bilancio 2021, Giovannini ha ribadito la necessità di un riorientamento delle politiche pubbliche: “La Legge di Bilancio 2021 riflette la crisi drammatica che ci ha colpito. Anche se l'impostazione dal punto di vista della sostenibilità segue quella del 2020, considerata la più orientata allo sviluppo sostenibile negli ultimi anni, i provvedimenti seguono ancora una logica ancora molto orientata alla *protezione*, a scapito di una reale trasformazione del paese, come ci chiede l'Unione europea”.

Le dichiarazioni di Giovannini relativamente al superamento dei sussidi ambientalmente dannosi riprendono alcune proposte contenute nel Rapporto Asvis 2020 “L'Italia e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile” (<https://bit.ly/RapportoAsvis2020>). Nel rapporto si legge che “va definito con target e scadenze il percorso per la riduzione e riconversione a favore dello sviluppo sostenibile dei sussidi ambientalmente dannosi (Sad) a partire dai combustibili per aviazione civile, autotrasporto, agricoltura e pesca. Per favorire tale processo non bisogna elargire semplici compensazioni economiche ai settori interessati, quanto offrire alternative sistemiche e mezzi alternativi di trasporto e produzione, basati sulle fonti di energia rinnovabile e in particolare sull'idrogeno *green*”. L'obiettivo dovrebbe essere quindi quello di accelerare la transizione energetica, trasformando i sussidi in “sostegni alla riconversione ecologica dei settori interessati e dell'intero sistema produttivo”.

L'esigenza di una necessità di armonizzazione almeno a livello europeo è ripresa poi in un altro punto del Rapporto Asvis: “Alla riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi si dovrà pervenire attraverso una pianificazione pluriennale chiara, coerente e organica alle linee di azione del *green new deal* Ue in materia di politica ambientale, energetica e fiscale, per evitare distorsioni tra stati membri, proporzionata e opportunamente comunicata. Dovrà inoltre consentire alle imprese il progressivo e graduale adattamento alla nuova realtà anche in relazione alle tecnologie concretamente disponibili e prevedere adeguato supporto alla riconversione produttiva”.



# 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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> rappresentano il principale impatto a scala globale, ma anche gli impatti a scala locale sono rilevanti, in particolare in relazione alle emissioni di NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, 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
<b>Totale</b>	<b>1.268</b>	<b>2.734</b>	<b>359</b>	<b>271</b>	<b>24</b>	<b>4.655</b>

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

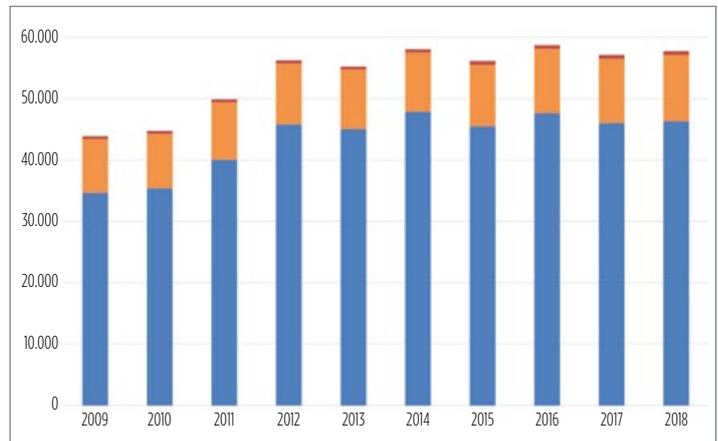
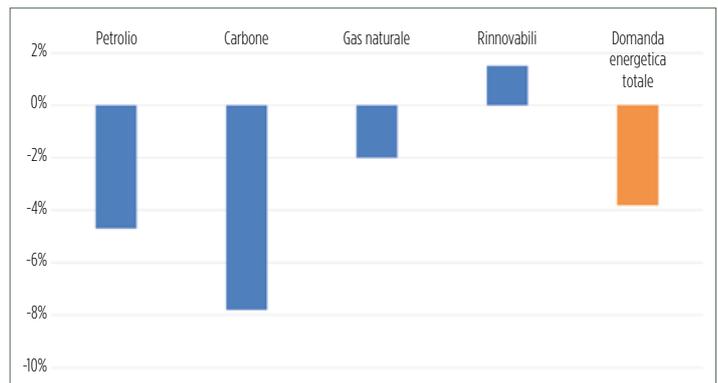


FIG. 2  
ENERGIA 2020

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 CO<sub>2</sub> emissions*.

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

# ENERGIA E SUSSIDI, PRONTI ALLA DECARBONIZZAZIONE?

I SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI RISCHIANO DI SOFFOCARE I SETTORI DELL'ECONOMIA PIÙ FUNZIONALI ALLA TRANSIZIONE ECOLOGICA. QUELLI AI COMBUSTIBILI FOSSILI, IN PARTICOLARE, VANNO ELIMINATI PERCHÈ IMPEDISCONO GLI INVESTIMENTI IN ENERGIE PULITE E MINANO GLI SFORZI INTRAPRESI CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO.

**C**osa sono i sussidi pubblici? Carlo Cottarelli (nel suo *La lista della spesa*, Feltrinelli, 2015) li definiva come "trasferimenti senza contropartita". Per l'Ocse si tratta di trasferimenti atti ad alterare il prezzo di scambio di un bene rispetto a quanto esprimerebbe il mercato, al fine, appunto, di sussidiare una parte. A questa definizione si attiene il Ministero dell'Ambiente (Mattm) nelle tre edizioni del suo fondamentale "Catalogo dei sussidi" dannosi o favorevoli all'ambiente.

Non si tratta solo di trasferimenti espliciti da Stato ed enti locali ai beneficiari, anzi nella maggior parte dei casi i sussidi avvengono in forma di "spesa fiscale", cioè di facilitazioni rispetto alle norme fiscali di base. Spesa fiscale che l'Ocse stima in Italia a livelli altissimi rispetto alla maggior parte dei paesi sviluppati simili a noi e che un rapporto del Ministero dell'Economia nel 2011 quantificava addirittura nel 16% del Pil, come dire che gli sconti fiscali valgono circa un terzo dell'intero gettito nazionale.

Le misure di risposta al Covid-19 non potranno che far lievitare ulteriormente questo volume. Un volume vasto, ma polverizzato nella relativamente piccola dimensione di molte delle misure prese singolarmente, ognuna delle quali ha però beneficiari pronti a protestare in caso di perdita del vantaggio, cosa che probabilmente spiega perché è difficile ridurre questa forma di spesa anche quando la politica ritenga sia razionale farlo.

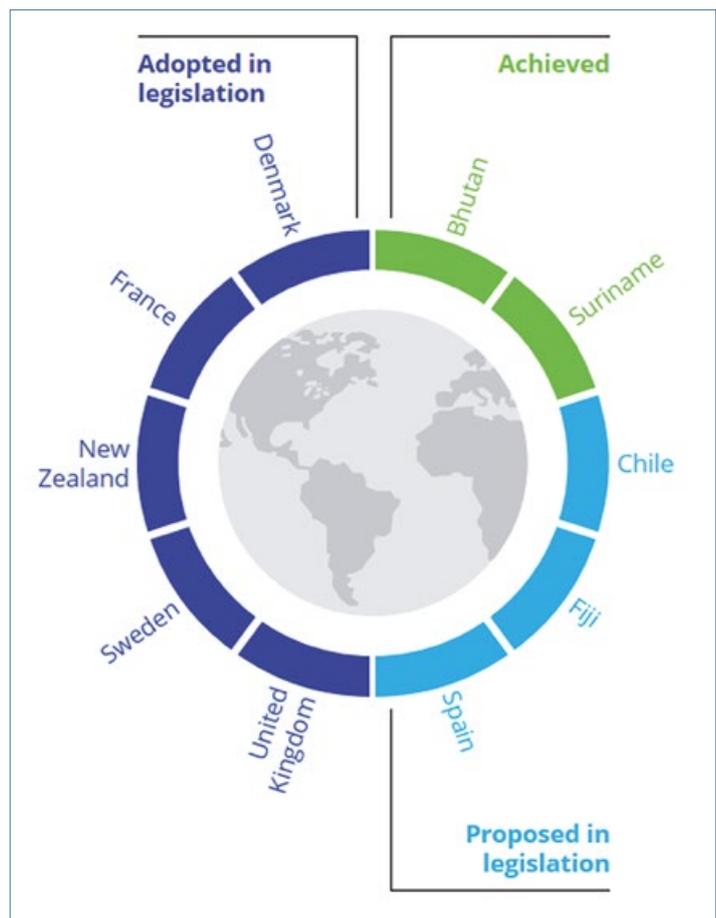
## Il Catalogo Mattm

La terza edizione del catalogo del Mattm, uscita a fine maggio 2020 con un'introduzione del ministro Costa, è anche una delle più complete rassegne della spesa fiscale italiana e copre i settori più disparati, identificando oltre 70 sussidi dannosi ed evidenziando come soprattutto i settori di agricoltura,

FIG. 1  
OBIETTIVO  
EMISSIONI ZERO

Inserimento dell'obiettivo di emissioni-serra nette nulle negli ordinamenti nazionali.

Fonte: State and trends of carbon pricing 2020, World Bank, 2020



energia, trasporti ne siano beneficiari. Si tratta perlopiù di spesa fiscale che in molti casi ha la forma di sconti sul prezzo di approvvigionamento di energia di origine fossile. In altri casi, è l'accesso a risorse naturali a non essere correttamente valorizzato in termini di *royalty* a fronte delle concessioni. Per esempio, per l'estrazione di materiale di cave, alcune regioni (Basilicata, Valle d'Aosta e Sardegna) non impongono alcun costo al concessionario, cioè non prevedono alcuna restituzione di valore alla comunità a fronte del depauperamento del capitale naturale. Difficile immaginare lo sviluppo di una filiera del riciclo finché l'uso di risorse vergini viene addirittura favorito.

Proprio la contraddittorietà dei sussidi dannosi all'ambiente rispetto a quelli favorevoli è l'aspetto forse più emblematico della questione. Prendiamo la generazione di energia elettrica da fonti rinnovabili: il sistema delle bollette conferisce più di 10 miliardi di euro all'anno in sussidi agli impianti costruiti negli anni scorsi (con un *trend* in riduzione, perché le nuove convenzioni sono molto meno generose), ma le bollette sussidiano anche i consumatori energivori (in barba agli obiettivi sull'efficienza) e le accise sui prodotti petroliferi fanno lo stesso, soprattutto nei settori trasporti pesanti e agricoltura (di nuovo, rallentando la transizione a tecnologie con minore impatto

ambientale). E proprio questo è un altro punto rilevante: una caratteristica comune ai sussidi censiti nel catalogo come dannosi è che essi non solo danneggiano l'ambiente, ma in generale rischiano di soffocare in culla i settori dell'economia più funzionali a operare quella transizione ecologica a cui siamo impegnati.

E i numeri complessivi del catalogo in effetti sono impietosi, e quantificano in quasi 20 miliardi di euro nel 2018 (anno di riferimento) il valore dei sussidi pubblici dannosi all'ambiente in Italia, contro i 15,3 miliardi di sussidi favorevoli.

## Energia e sussidi

L'energia è un settore chiave sia per la decarbonizzazione, sia per l'incidenza dei sussidi pubblici favorevoli o meno all'ambiente. Quelli sfavorevoli hanno tipicamente il fine di supportare obiettivi di politica industriale o di *welfare* (per esempio sconti agli energivori o ai consumatori domestici), ma rischiano di avere effetti avversi che l'utilizzo di forme alternative di supporto non comporterebbe. Non a caso, ancora una volta nella sua recente relazione annuale il presidente dell'Arera (l'Autorità indipendente per l'energia in Italia) ha evidenziato la necessità di depurare le bollette da queste forme di sussidio incrociato tra clienti che – quand'anche giustificabili – rendono difficile per il consumatore capire quale sia il vero costo industriale e ambientale dei suoi consumi. Il recente rapporto della Commissione

Ue sullo stato dell'unione energetica, uscito lo scorso ottobre, dichiara che per promuovere la transizione energetica è necessario ridurre i sussidi al consumo improduttivo di energia. Lo stesso documento lamenta disomogeneità e incompletezza dei dati in materia, ma è in grado di stimare che i sussidi nel settore energia ammontavano nell'Ue nel 2018 a 158 miliardi di euro, il 5% in più che nel 2015, solo poco più della metà dei quali servono alla promozione delle fonti rinnovabili.

Dunque salta subito all'occhio, e questo vale per l'Italia e in generale per l'Ue, che da un lato il settore energia sta operando una vasta e costosa transizione verso le fonti rinnovabili e l'efficienza per migliorare l'impronta ecologica, dall'altro il suo sistema tariffario regolato supporta con risorse dello stesso ordine di grandezza i grandi o intensi consumi d'energia, contraddicendo quell'obiettivo fondamentale dell'efficienza che è stato varie volte ribadito nelle politiche Ue di transizione e i cui risultati recenti non sono incoraggianti.

I sussidi ambientalmente dannosi, e in particolare quelli ai combustibili fossili, sono oggetto di impegni di eliminazione in ambito G7, Ue, Onu e G20, organizzazione quest'ultima di cui l'Italia ha assunto la presidenza da dicembre 2020. E proprio il G20 di Pittsburgh ha dichiarato che i sussidi ai combustibili fossili incoraggiano lo spreco, riducono la nostra sicurezza energetica, impediscono gli investimenti in combustibili di energia pulita e minano gli sforzi per contrastare il cambiamento climatico.

Ma anche il nostro Parlamento, pur se non quello attualmente in carica, si è già chiaramente espresso in materia: la legge delega fiscale già nel 2014 impegnava il governo a *"introdurre [...] nuove forme di fiscalità [...] finalizzate a orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili e a rivedere la disciplina delle accise sui prodotti energetici e sull'energia elettrica anche in funzione delle emissioni di carbonio, [...] prevedendo [...] che il maggior gettito [sia] destinato prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoro generato dalla green economy, alla diffusione e innovazione delle tecnologie e dei prodotti a basso contenuto di carbonio e al finanziamento di modelli di produzione e consumo sostenibili, nonché alla revisione del finanziamento dei sussidi alla produzione di energia da fonti rinnovabili"*.

Una norma scaduta da tempo, e come abbiamo visto purtroppo largamente inattuata, ma che mostra come l'obiettivo di fornire segnali economici coerenti con la transizione ambientale non sia certo un'idea nuova, né apparentemente minoritaria. Potrebbero ora essere le ingenti risorse del *Next generation Eu* a rendere possibile quel *reset* che, come abbiamo visto, implica anche di toccare qualche rendita?

### Michele Governatori

Consulente su regolamentazione e mercati energetici e ambientali, docente di Economia ambientale all'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli, autore del blog [www.derrickenergia.it](http://www.derrickenergia.it)



FOTO: IMO - CC BY 2.0

# 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 CO<sub>2</sub>. 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 euro<sup>1</sup> fino a raggiungere 100 euro per tonnellata/CO<sub>2</sub>, con l'aliquota iniziale le entrate ammonterebbero a 112,5 miliardi di euro, dato che nel 2018 le emissioni di CO<sub>2</sub> 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 tCO<sub>2</sub>. 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 CO<sub>2</sub> 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/CO<sub>2</sub>. Un diritto compensativo di 50 euro/tCO<sub>2</sub> 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

tCO<sub>2</sub>, ma che dovrà muoversi a partire dal 2026 in un “corridoio” compreso fra 55 e 65 euro per tCO<sub>2</sub> – 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 politicamente<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> 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 CO<sub>2</sub>, l'emissione di una tonnellata di CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub>, 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%.

<sup>2</sup> 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)

# SUSSIDI AMBIENTALI E BIODIVERSITÀ

LA PERDITA DELLA BIODIVERSITÀ È LA SPIA DEL GRADUALE INDEBOLIMENTO DELLA RESILIENZA DEI SISTEMI NATURALI COME CONSEGUENZA DEI CAMBIAMENTI CLIMATICI. LA CLASSIFICAZIONE DEI SUSSIDI AMBIENTALI IN FAVOREVOLI O DANNOSI È UN PRIMO DELICATO PASSO VERSO LA TUTELA DELL'AMBIENTE E DEI SUOI ECOSISTEMI.

La perdita di biodiversità a tutti i suoi livelli – genetica, di specie, ecosistemica – è uno dei temi che causa maggiore allarme nell'ambito della comunità scientifica<sup>1</sup>. È la spia del graduale indebolimento della resilienza dei sistemi naturali in conseguenza delle pressioni legate ai cambiamenti climatici, ma anche ad altri fenomeni di origine antropica quali il consumo di suolo e il sovra-utilizzo di risorse naturali.

Il 15 settembre 2020, il Segretariato della Convenzione sulla diversità biologica ha pubblicato il 5° *Global Biodiversity Outlook*<sup>2</sup> che descrive la situazione riguardo al raggiungimento dei cosiddetti *Aichi Targets*, i 20 obiettivi definiti nel *Piano strategico internazionale per la biodiversità* da perseguirsi nella decade 2011-2020.

Nonostante alcuni indicatori mostrino segnali confortanti, in generale si evidenzia come la perdita di biodiversità si sia aggravata nella decade che sta per concludersi, denotando la mancanza di una strategia articolata ed efficace per fronteggiare radicalmente il problema. Uno degli obiettivi non raggiunti su scala mondiale è il n. 3, “eliminazione dei sussidi dannosi e riforma del sistema di incentivi per la biodiversità” (*figura 1*)<sup>3</sup>, sebbene vengano riconosciute alcune esperienze nazionali positive. Tra queste rientra la pubblicazione nell'ultimo *Catalogo italiano dei sussidi ambientali* (Csa) di un capitolo specifico relativo ai sussidi dannosi e favorevoli per la biodiversità.

## Pressioni sulla biodiversità e loro drivers

I principali elementi di pressione sulla biodiversità possono essere classificati in 6 categorie: cambiamenti climatici, cambiamenti nell'uso del suolo, inquinamento atmosferico, sovra-sfruttamento delle risorse rinnovabili,



FOTO: ROBERTO SAUJI

preferenze di consumo omogenee<sup>4</sup>, introduzione di specie aliene e invasive. Lo studio delle pressioni introduce al meccanismo con cui queste impattano sulla biodiversità. In seguito alla variazione dei prezzi dovuti all'introduzione di un sussidio, gli agenti economici (imprese e famiglie) attivano dei comportamenti che, attraverso dei canali di trasmissione (demografici, spaziali, tecnologici, istituzionali, socio-culturali ed economici), causano delle variazioni nelle pressioni sopra menzionate. I sussidi dannosi, in particolare, inducono una modifica nelle scelte produttive e di consumo che allontanano il sistema socio-economico dall'ottimo sociale, ovvero da una situazione in cui le esternalità ambientali sono internalizzate.

Con tale schema concettuale è possibile procedere a una classificazione dei sussidi ed etichettarli come favorevoli, incerti o dannosi. La classificazione, può essere, per sua natura, non univoca perché di equilibrio parziale e perché molti sussidi possono innescare canali di trasmissione che agiscono in direzioni diverse su più di un fattore di pressione. Come conseguenza, ad esempio, un sussidio che riduce il fattore di pressione “cambiamento climatico” potrebbe causare un aumento del fattore di pressione “uso del suolo”. Inoltre, un sussidio potrebbe essere negativo per la conservazione di

biodiversità, ma positivo per ridurre le disuguaglianze sociali. Oppure, potrebbe avere effetti positivi su un livello della biodiversità (ad esempio quella genetica), ma non su altri (ad esempio ecosistemica). Giudicare l'impatto complessivo di una norma richiederebbe un approccio di sostenibilità ampio, mentre nel Csa i sussidi vengono classificati esclusivamente secondo un criterio ambientale che non coinvolge né aspetti di crescita economica né di equità o di rispetto delle esigenze del bilancio pubblico. Nonostante questo, la necessità di classificazione permane e nel prosieguo dell'articolo vengono descritte le prime evidenze di natura qualitativa, con la raccomandazione che tali evidenze siano cautamente interpretate in attesa di loro sviluppi e approfondimenti.

## Analisi dei risultati

Rimandando al Csa (2018) per maggiori dettagli, la *tabella 1* fornisce un quadro sintetico della classificazione effettuata<sup>5</sup> per 67 sussidi sui 171 identificati nel catalogo. La tabella mostra una predominanza dei sussidi dannosi (34) rispetto a quelli favorevoli (23), con alcuni casi di incertezza (10). Nel settore “Agricoltura e pesca”, i sussidi classificati favorevolmente sono costituiti dagli incentivi che aiutano

a produrre varietà locali, a utilizzare meno fertilizzanti chimici e pesticidi, a premiare pratiche agricole benefiche per l'ambiente, incluse agricoltura biologica e pluricoltura, ad alleggerire la pressione sulle risorse ittiche attraverso un maggior ricorso all'acquacoltura. I sussidi dannosi sono legati alla disincentivazione della diversificazione delle colture, o agli incentivi alla zootecnia con conseguente aumento di emissioni climalteranti, oppure perché riducono i costi di pesca con conseguente rischio di sovrasfruttamento delle riserve ittiche. Per quanto riguarda il settore "Energia", sebbene siano classificati come favorevoli gli incentivi alle energie rinnovabili o alle tecnologie energetiche che favoriscono lo sviluppo della mobilità sostenibile (trasporto ferroviario, trasporto pubblico), quest'ultime, quando destinate a specifiche categorie produttive, potrebbero essere dannose implicando emissioni di gas serra e inquinanti locali superiori all'ottimo sociale. In alcuni casi, poi, tali incentivi sono destinati ad attività svolte in ambienti naturali vulnerabili e ricchi di biodiversità, provocando frammentazione e conversione dell'uso del suolo. In merito ai "Trasporti", sono stati classificati come dannosi i sussidi che favoriscono la navigazione marittima, sia per l'impatto dei relativi scarichi sulla biodiversità marina, sia per il rischio di trasporto nelle acque locali di specie aliene invasive. Al contrario, il sostegno al trasporto intermodale, la sostituzione del parco vetture con modelli meno inquinanti e i piani di mobilità casa-lavoro e casa-scuola sono da accogliere con favore. Il consumo di suolo è il fattore di pressione che incide maggiormente sulla classificazione nella categoria "Altri sussidi", come anche per la categoria "Iva". Infatti, questa implica spesso un incentivo a un maggior consumo di suolo, sia per nuovi immobili che per attività agricole.

L'articolo ha lo scopo di sintetizzare quanto riportato nel Csa rispetto alle correlazioni tra sussidi, pressioni sulla biodiversità e i canali che facilitano o danneggiano le possibilità di mantenimento e ripristino di ecosistemi e funzioni ecologiche. Funzioni che, se deteriorate, implicano anche la perdita di opportunità economiche come illustrato nella nuova *Strategia europea per la biodiversità*<sup>6</sup>. Ulteriori studi sono necessari per sviluppare valutazioni anche quantitative degli effetti dei sussidi sulla biodiversità e indirizzare l'azione politica

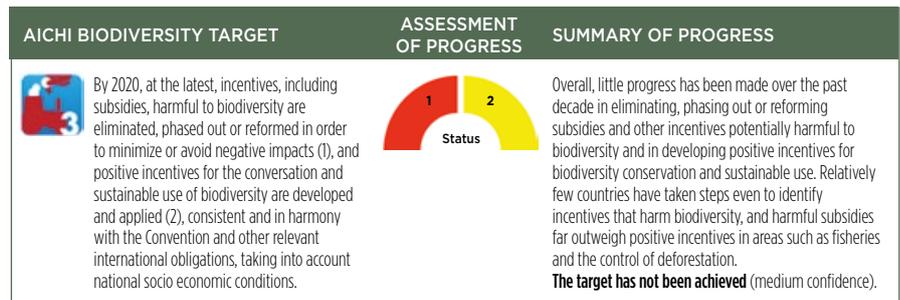


FIG. 1 AICHI TARGET  
Situazione globale rispetto all'Aichi Target n. 3  
Fonte: 5<sup>th</sup> Global biodiversity outlook (2020).

TAB. 1  
SUSSIDI

Classificazione sussidi in base all'impatto sulla biodiversità.

Fonte: Adattamento dal Csa (2018)

	FAVOREVOLI	INCERTI	DANNOSI
Agricoltura e pesca	8	3	8
Energia	7	4	10
Trasporti	3		4
Altri sussidi	5		4
Iva agevolata		3	8
<b>TOTALE</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>34</b>



verso la rimozione di quelli dannosi, che possono creare conflitti tra le diverse dimensioni della sostenibilità, e per favorire altri strumenti di incentivo più coerenti con il processo avviato con il *green deal*.

**Giacomo Pallante, Fabio Eboli**

Ricercatori, Dipartimento Sostenibilità dei sistemi produttivi e territoriali, Enea

*Le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'articolo sono quelle degli autori e non degli enti o delle istituzioni di appartenenza*

**NOTE**

<sup>1</sup> Per dettagli sull'importanza della biodiversità per il sistema socio-economico si vedano, tra gli altri: Cardinale B. et al., 2012, "Biodiversity loss and its impact on humanity", *Nature*, 486(7401), 59-67; Hanley N., Perrings C., 2019, "The economic value of biodiversity",

*Annual Review of Resource Economics*, 11, 355-375.

<sup>2</sup> <https://www.cbd.int/gbo5>

<sup>3</sup> Originale al link <https://www.cbd.int/gbo/gbo5/publication/gbo-5-spm-en.pdf> (p. 6).

<sup>4</sup> Per maggiori dettagli sulle ragioni e le modalità per cui le preferenze dei consumatori per poche varietà di specie incidano sulla diversità genetica si veda Khoury et al., 2014, "Increasing homogeneity in global food supplies and the implications for food security", *Pnas*, 111(11), 4001-4006.

<sup>5</sup> Nel Csa non viene fornita una classificazione univoca dei sussidi, ma vengono attribuiti allo stesso sussidio effetti primari e secondari che possono avere sia impatti positivi che negativi sulla biodiversità. In questo articolo, invece, per sintesi e semplicità, si classifica come dannoso il sussidio con un impatto primario negativo e come favorevole un sussidio che ha impatti primari positivi.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/eu-biodiversity-strategy-2030_it)

# ACCISE DI BENZINA E DIESEL E IMPATTO AMBIENTALE

DAL CONFRONTO DEI COSTI ESTERNI ASSOCIATI ALLE EMISSIONI DI GAS SERRA E AGLI INQUINANTI PER LA QUALITÀ DELL'ARIA DEL PARCO AUTO CIRCOLANTE, EMERGE CHE L'ACCISA FAVOREVOLE AL GASOLIO È UN SUSSIDIO AMBIENTALMENTE DANNOSO. IL MINISTERO HA PROPOSTO UN PROGRESSIVO AUMENTO PER ARRIVARE ALL'ALLINEAMENTO.

**D**opo il settore energetico, il settore dei trasporti era storicamente al secondo posto per peso emissivo. Tuttavia, secondo i dati Ispra, *National inventory report 2018*, il settore dei trasporti è oggi responsabile del 26,6% delle emissioni di gas a effetto serra (Ghg) nette totali (+2% rispetto al 1990) superando il settore energetico (24,4% nel 2018), ponendosi così al primo posto per peso emissivo. Infatti, grazie ai molti progressi tecnologici registrati negli ultimi decenni, legati soprattutto allo sviluppo di fonti rinnovabili, si è avuta una contrazione complessiva delle emissioni di Ghg nette del settore energia del -30% rispetto al 1990.

Il settore dei trasporti è un settore a forte pressione ambientale<sup>1</sup> contribuendo non solo alle emissioni di Ghg ma anche all'inquinamento atmosferico, al rumore e alla frammentazione degli habitat<sup>2</sup>.

Ben il 93% delle emissioni di Ghg del settore sono da attribuirsi al trasporto su strada. Seppure il succedersi di normative sulle emissioni (Euro 0-6) (*tabella 1*) abbia portato a una progressiva riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici, le concentrazioni di particolato in atmosfera restano rilevanti e richiedono particolare attenzione anche per gli impatti sulla salute umana.

Infatti, secondo i dati Eurostat, le concentrazioni di particolato in atmosfera, alle quali il settore dei trasporti contribuisce in maniera rilevante, presentano livelli particolarmente elevati nel nostro paese: nel 2017, l'Italia si pone al 5° posto per concentrazioni di PM<sub>2,5</sub> e al 3° posto per concentrazioni di PM<sub>10</sub> (*figura 1*).

Contribuire a modificare questa situazione e migliorare la qualità delle aree urbane è certamente auspicabile e rivedere la tassazione può far parte di questo progetto. Uno dei temi di discussione in corso nel nostro paese è la revisione dei cosiddetti sussidi ambientalmente dannosi (Sad), in cui è stato inserito, come sussidio implicito, il differenziale di accisa tra benzina e gasolio (diesel).

Anche la Commissione europea, nel riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019 – Italia<sup>3</sup>, ha evidenziato come *“A partire dal 2005 sono stati compiuti progressi considerevoli nella riduzione del ‘differenziale per il gasolio’ (la differenza di prezzo tra diesel e benzina). Nel 2016 esisteva ancora un divario del 18% tra le accise sulla benzina e sul diesel, mentre nel 2005 questa differenza era pari al 37%. [...] Nel settembre 2018 vi erano circa 10 centesimi di differenza tra il prezzo alla pompa del diesel e della benzina, pari a una differenza del 7,5%”*.

Storicamente, l'accisa più favorevole per il gasolio rispetto alla benzina è legata alla necessità di sostenere il trasporto merci nel nostro paese, che ha caratteristiche morfologiche specifiche e non si è particolarmente dotato finora di alternative. L'obiettivo

era dunque quello di indirizzare i trasportatori verso una tecnologia – il motore diesel, correttamente mantenuto – più efficiente in termini energetici rispetto alle motorizzazioni a benzina, presentando, altresì, un ridotto impatto di CO<sub>2</sub> (gCO<sub>2</sub>/km). Tutte considerazioni valide se associate a una percorrenza medio-lunga di Tir, camion o furgoni, meno valide se associate al traffico cittadino. Occorre, inoltre, temperare le misure con le esigenze del principio “chi inquina paga” e con la convenienza di incentivare l'evoluzione tecnologica anche attraverso il sistema dei prezzi.

L'esistenza di un'accisa inferiore per il gasolio ha inciso sulle scelte di acquisto dei consumatori che hanno così preferito le autovetture diesel anche nel contesto urbano, quindi per il trasporto legato prevalentemente alla mobilità di persone.

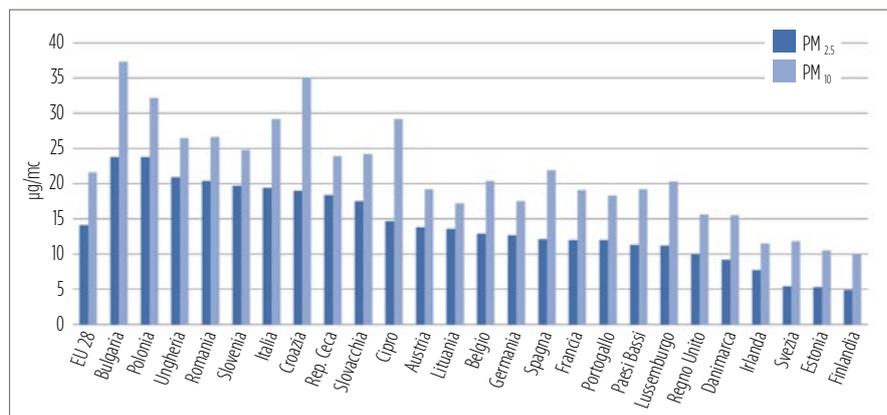


FIG. 1 ESPOSIZIONE POPOLAZIONE  
Esposizione della popolazione urbana alle concentrazioni di PM<sub>2,5</sub> e PM<sub>10</sub>, anno 2017 (valori di concentrazione pesati per la popolazione; µg/m³).

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat

TAB. 1  
STANDARD EMISSIVI

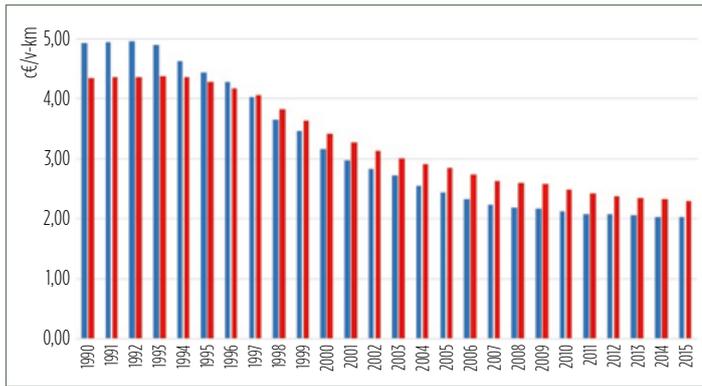
Standard emissivi europei per le autovetture per trasporto passeggeri (mg/km).

Classe	CO		NOx		PM	
	benzina	diesel	benzina	diesel	benzina	diesel
Euro 1	2720	2720	-	-	-	140
Euro 2	2200	1000	-	-	-	80
Euro 3	2300	660	150	500	-	50
Euro 4	1000	500	80	250	-	25
Euro 5	1000	500	60	180	5	5
Euro 6	1000	500	60	80	5	5

FIG. 2  
COSTI ESTERNI

Costi esterni specifici del cambiamento climatico e dell'inquinamento atmosferico locale per le flotte veicolari a benzina e a gasolio (c€/v-km).

■ Benzina  
■ Gasolio



Secondo i dati Ispra, dal 1990 al 2015, infatti, la percorrenza del parco circolante a gasolio è progressivamente cresciuta passando dal 26,8% al 64,7% del totale, segnando, conseguentemente, una riduzione della percorrenza delle auto a benzina e un profondo cambiamento nel parco circolante.

Il cambiamento e la composizione del parco auto circolante sono stati alla base di un nostro lavoro del 2018<sup>4</sup>, nel quale abbiamo confrontato i costi esterni associati sia alle emissioni di gas serra, sia agli inquinanti locali delle autovetture diesel e benzina, per tre cicli di guida (urbano, extraurbano e autostradale). La conclusione alla quale siamo giunti è stata che i costi esterni specifici (€/vkm) sono maggiori per le auto diesel rispetto a quelle a benzina in tutti e tre i cicli di guida.

L'analisi ha permesso di aggregare i risultati di impatto ambientale relativi al cambiamento climatico e all'inquinamento atmosferico locale secondo un unico criterio, di tipo monetario, utilizzando come riferimento metodologico il manuale sui costi esterni dei trasporti<sup>5</sup>, realizzato dal 2014 dalla Commissione europea (Dg Move), e le percorrenze veicolari dei rispettivi parchi circolanti nell'anno 2015 ricostruite da Ispra per l'inventario nazionale delle emissioni. I risultati dell'analisi mostrano che, considerando il costo esterno specifico totale (emissioni di CO<sub>2</sub> e inquinamento atmosferico), le autovetture diesel presentano costi esterni più elevati nei tre cicli di guida considerati (figura 2). Focalizzando l'attenzione solo sulle emissioni di Ghg, il parco circolante a benzina presenta costi esterni più elevati del diesel in ambito urbano (+18%), sulle strade rurali (+5,5%) e sulle autostrade (+1,7%). D'altro canto, evidenziando il solo inquinamento atmosferico (PM<sub>10</sub>), l'impatto ambientale del parco circolante diesel è risultato notevolmente più elevato rispetto alla benzina su tutti e tre i cicli di guida considerati, dunque nell'analisi del solo inquinamento

atmosferico si registra un impatto più pericoloso del gasolio. Il costo marginale medio specifico del gasolio è stimato in 1,05 c€/vkm rispetto agli 0,22 c€/vkm delle auto a benzina in strade urbane. La differenza si riduce significativamente in strade rurali (gasolio 0,80 c€/vkm contro benzina 0,27 c€/vkm), mentre sulle autostrade il costo marginale medio dell'inquinamento atmosferico è pari a 0,55 c€/vkm per il gasolio rispetto a 0,15 c€/vkm della benzina.

Dall'analisi, quindi, l'esistenza di una accisa più favorevole per il gasolio non appare giustificabile da una migliore performance ambientale. Il prezzo, infatti, non sembra tener conto dei costi esterni legati all'impatto ambientale e alle implicazioni sulla salute umana. Lo stesso dicasi se si stima il costo specifico medio legato all'impatto ambientale della flotta stradale come somma dei costi marginali del cambiamento climatico e dell'inquinamento dell'aria, riportato ai cicli di guida. Un sussidio ambientalmente dannoso, quindi! Da qui la proposta del Ministero dell'Ambiente di un progressivo aumento dell'aliquota dell'accisa del gasolio a uso autotrazione che dovrebbe portare a un allineamento tra le due accise nel 2030. Il pacchetto di norme, messo in consultazione pubblica durante il mese di agosto 2020, ha la volontà, da un lato, di non incidere sul gasolio commerciale, utilizzato dalle aziende di autotrasporto merci (che impiegano veicoli di massa superiore a 7,5 tonnellate) e trasporto regolare di passeggeri; dall'altro, e attraverso una forte misura di incentivazione al rinnovo del parco automezzi, di avere un impatto a "saldo zero" nel settore trasporti, trasformando il sussidio dannoso in favorevole.

Va segnalato tuttavia che, mentre si discute di come riallineare in dieci anni un differenziale che vale 10 centesimi di euro alla pompa, negli ultimi mesi il prezzo di entrambi i carburanti è diminuito di 40-50 centesimi di euro a seguito delle riduzioni del prezzo sui



mercati internazionali, con un effetto incentivo, a parità di altre condizioni, a favore del consumo di carburanti fossili e di modelli ad alto consumo.

Luca Grassi<sup>1</sup>, Cecilia Camporeale<sup>2</sup>

1. Economista, AT Sogesid presso il Ministero dell'Ambiente

2. Ricercatrice, Dipartimento Sostenibilità sistemi produttivi e territoriali - Sts, Enea

*Le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'articolo sono quelle degli autori e non degli enti o delle istituzioni di appartenenza*

**NOTE**

<sup>1</sup> Eea (2015), *European environment: State and outlook 2015*

<sup>2</sup> La frammentazione degli ambienti naturali è considerata una tra le principali minacce di origine antropica alla diversità biologica (cfr., fra i tanti, Wilcove et al., 1986; Wilson, 1993; Dobson et al., 1999; Henle et al., 2004). La distruzione e la trasformazione degli ambienti naturali, la loro riduzione in superficie e l'aumento dell'isolamento, tutte componenti del processo di frammentazione, influenzano, infatti, la struttura e la dinamica di determinate popolazioni e specie animali e vegetali sensibili, fino ad alterare i parametri di comunità, le funzioni ecosistemiche e i processi ecologici (Battisti C., 2004).

<sup>3</sup> Commissione europea, 2019, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'Ue Relazione per paese - Italia*, Swd (2019) 123 final [https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_it\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_it_it.pdf)

<sup>4</sup> Camporeale C., Grassi L., Molocchi A., (2018), "The diesel fuel excise duty gap as compared to gasoline: an environmental coherence assessment through the external costs approach", *Sixth Annual Conference Iaere - Italian Association of Environmental and Resource Economists*, febbraio 2018, Torino.

<sup>5</sup> Ricardo-Aea, 2014: Korzhenevych A., Dehnen N., Bröcker J., Holtkamp M., Meier H., Gibson G., Varma A., Cox V. (2014), *Update of the Handbook on external costs of transport, Report for the European Commission*, Dg Move, Ricardo-Aea/R/ED57769 Issue Number 1, 8 January 2014 ([https://bit.ly/eu\\_transport](https://bit.ly/eu_transport)).

# AUTO AZIENDALE, UN FRINGE BENEFIT AMICO DELL'AMBIENTE?

È NECESSARIO TROVARE MODULAZIONI DIVERSE DEI BENEFIT AZIENDALI RISPETTO AL PASSATO. L'AUTO AZIENDALE, COME FORMA DI REMUNERAZIONE, SE DAL PUNTO DI VISTA FISCALE PUÒ ESSERE VANTAGGIOSA, DALL'ALTRO HA EFFETTI SULL'AMBIENTE CHE DEVONO ESSERE VALUTATI, PER ORIENTARSI VERSO MEZZI MENO INQUINANTI.

Con il termine *fringe benefit* si indica quel beneficio di cui godono quei dipendenti che utilizzano un'automobile aziendale sia per fini di lavoro che per uso personale (cosiddetto uso promiscuo dell'auto). La facoltà del doppio utilizzo può determinare possibili effetti distorsivi se la quota di utilizzo personale è diversa da quella reale. Il valore dell'uso personale è infatti determinato in modo forfettario: il 30% della percorrenza convenzionale di 15.000 km annui (cioè 4.500 km) moltiplicato per il costo chilometrico fornito dall'Acì<sup>1</sup>. La distanza annua effettivamente percorsa dal dipendente a titolo personale in eccedenza alla soglia dei 4.500 km viene di fatto considerata come uso aziendale ed è esentata dalla tassazione, ovvero non concorre alla formazione di reddito da lavoro dipendente. Di conseguenza, qualsiasi utilizzo del mezzo per fini personali che superi quella soglia viene di fatto agevolato dalla tassazione corrente e può costituire una forma di sussidio<sup>2</sup> per il dipendente.

L'attenzione a questo fenomeno nasce dal fatto che la presenza di una tale agevolazione fiscale può determinare distorsioni nelle entrate dello Stato portando così il sistema fiscale a dover puntare o a una diminuzione della spesa pubblica o a recuperare il gettito attraverso altre fonti. Contemporaneamente, non si può sottovalutare come l'esistenza di agevolazioni incida sulle scelte comportamentali rendendo il sistema di tassazione dei redditi non-neutrale. La possibilità, infatti, di poter optare su forme di remunerazione meno tassate – come può essere l'uso dell'auto aziendale – a scapito delle altre forme di remunerazione (ad esempio un aumento salariale), determina una distorsione del comportamento aziendale che vede prediligere il primo intervento. La distorsione che così ne deriva produce effetti potenzialmente indesiderati sul piano dell'equità fiscale sia in senso



FIG. 1 SPESA FISCALE  
Schema della quantificazione della spesa fiscale.

Fonte: Harding (2014)

orizzontale, poiché chi riceve una remunerazione totale con un valore simile è tassato in modo diverso a seconda della forma in cui il reddito è percepito, sia in senso verticale, perché chi ha redditi più alti può avere maggiori probabilità di ricevere i benefici del trattamento fiscale. Inoltre, la distorsione può estendersi alla concorrenza di mercato favorendo le imprese più grandi e/o mature che hanno maggiori possibilità di offrire un pacchetto retributivo diversificato consentendo loro di attirare lavoratori più qualificati a scapito delle imprese più giovani e/o più piccole.

Accanto agli effetti distorsivi prettamente fiscali, secondo la letteratura sul tema, esistono anche effetti distorsivi ambientali, in quanto il trattamento favorevole concesso alle auto aziendali può determinare un aumento delle emissioni di gas a effetto serra e inquinanti atmosferici locali, congestione del traffico, usura delle infrastrutture stradali. L'agevolazione può, infatti, indurre a possedere un numero maggiore di auto per famiglia,

determinare un maggiore utilizzo dell'auto con un aumento delle distanze percorse (soprattutto quando il costo sostenuto dal dipendente non coincide con il costo reale di ogni chilometro aggiuntivo percorso). Può infine modificare la composizione della flotta di veicoli favorendo veicoli di maggiori dimensioni e potenzialmente più inquinanti specie se utilizzati in aree urbane. È pur vero che le flotte aziendali hanno un *turnover* molto rapido, in quanto le auto aziendali sono generalmente utilizzate per un periodo di tempo che normalmente si aggira da 6 mesi ai 2 anni prima di essere sostituite, garantendo l'immissione nel mercato di auto a più elevata efficienza energetica e a miglior prestazione ambientale. L'entità dell'effetto ambientale dipende, quindi, dalle caratteristiche tecniche e dalle diverse *performance* ambientali dei mezzi aziendali utilizzati rispetto alle modalità alternative. Particolarmente difficile resta la quantificazione di una spesa fiscale di questo tipo, sebbene diversi studi a livello internazionale abbiano cercato di farlo.

Tra essi, uno dei metodi utilizzati parte dalla stima del valore reale del beneficio, ovvero l'ammontare di reddito che il dipendente spenderebbe sul mercato per l'acquisto e l'utilizzo dell'auto (figura 1). Questa situazione può essere considerata di "benchmark" perché il dipendente è indifferente tra la prestazione in natura (auto aziendale) e una forma di retribuzione equivalente (aumento di salario). La differenza tra il benchmark e il beneficio calcolato secondo le regole vigenti moltiplicato per l'aliquota fornisce una stima della spesa fiscale. Per eliminare o almeno ridurre gli effetti distorsivi economico-ambientali occorre modificare le modalità con cui viene calcolato il valore dell'uso personale. Da una parte, il costo chilometrico con cui si trasformano in valore economico i km percorsi dovrebbe considerare anche i danni alla salute derivanti dalle emissioni inquinanti. Essere quindi più alto per le auto più inquinanti e più basso per quelle ibride o elettriche. Dall'altra occorrerebbe una stima più puntuale dei chilometri percorsi per uso personale e non utilizzare il dato medio di 15.000 km. Quest'ultima informazione è sicuramente più difficile da reperire, mentre prevedere un sistema di calcolo del costo chilometrico differenziato a seconda di quanto inquina ogni autovettura è più semplice da attuare. Una rimodulazione di questo tipo potrebbe incentivare l'acquisto di auto meno inquinanti e ridurre quindi le emissioni complessive. Con la legge di bilancio 2020 si è assistito a una rimodulazione dei *fringe benefit* sui veicoli aziendali concessi ai dipendenti in

	Costi acquisto*		Costi manutenzione, assicurazione, bollo, carburanti, pedaggio	
	Deduzione costi	Detrazione Iva	Deduzione costi	Detrazione Iva
Utilizzo esclusivo bene strumentale, o oggetto attività d'impresa, o adibiti a uso pubblico**	100%	100%	100%	100%
Agenti o rappresentanti di commercio	80%***	100%	80%	100%
Inerenti attività d'impresa, arte o professione	20%****	40%	20%	40%
Uso promiscuo ai dipendenti per la maggior parte del periodo d'imposta*****	70%	40%	70%	40%
Uso promiscuo ai dipendenti per un periodo inferiore alla maggior parte del periodo d'imposta	70% per il periodo promiscuo e 20% oltre	40%	70% per il periodo promiscuo e 20% oltre	40%
Uso promiscuo amministratore	Benefit deducibile quota eccedente dedotta al 20%	40%	Benefit deducibile quota eccedente dedotta al 20%	40%
Trattamento del benefit in capo al dipendente o amministratore	Il valore dell'uso personale è determinato nella misura forfettaria del 30% del costo desumibile dalle tabelle Aci sulla percorrenza convenzionale di 15.000 km, cioè al costo km dell'Acì per 4.500 km. Il valore Acì per km varia a seconda della tipologia del mezzo			

\* Il costo d'acquisto del veicolo non viene dedotto integralmente nel periodo d'acquisto, ma ripartito in quattro/cinque esercizi secondo la logica dell'ammortamento (costo di acquisto comprensivo dell'Iva indetraibile)

\*\* Rientrano in questa categoria mezzi senza i quali l'attività non può essere esercitata come taxi, autonoleggio, autoscuole, pompe funebri ecc.

\*\*\* Con limiti al costo max fiscalmente riconosciuto pari a 25.822,84 euro per le autovetture, 4.131,66 euro per i motocicli e 2.065,83 euro per i ciclomotori

\*\*\*\* Con limiti al costo max fiscalmente riconosciuto pari a 18.075,99 euro per le autovetture, 4.131,66 euro per i motocicli e 2.065,83 euro per i ciclomotori

\*\*\*\*\* Se il dipendente paga un corrispettivo per l'utilizzo promiscuo allora l'auto è considerata strumentale e i costi sono deducibili al 100%

TAB. 1 AUTO AZIENDALI

Fiscalità delle auto aziendali in Italia.  
Fonte: Zatti (2017)

base ai livelli di emissioni CO<sub>2</sub> dell'auto. Dal 1° luglio 2020, la tassazione delle auto aziendali a uso promiscuo per i dipendenti è cambiata, con aumenti per i veicoli più inquinanti e sgravi per quelli ecologici (elettrici e ibridi), mentre è rimasta invariata la deducibilità per le aziende. Il calcolo del valore economico

dell'uso personale tiene conto anche delle emissioni inquinanti, penalizzando le auto più inquinanti a favore di mezzi ibridi ed elettrici. La percentuale di uso personale è ridotta dal 30% al 25% per i veicoli *green* per percorrenze medie sempre di 15.000 km l'anno. Per i veicoli che inquinano di più, aumenterà gradualmente e nel 2021 arriverà anche al 50-60% per quelli che presentano emissioni superiori a 190 g/km.

Carlo Orecchia

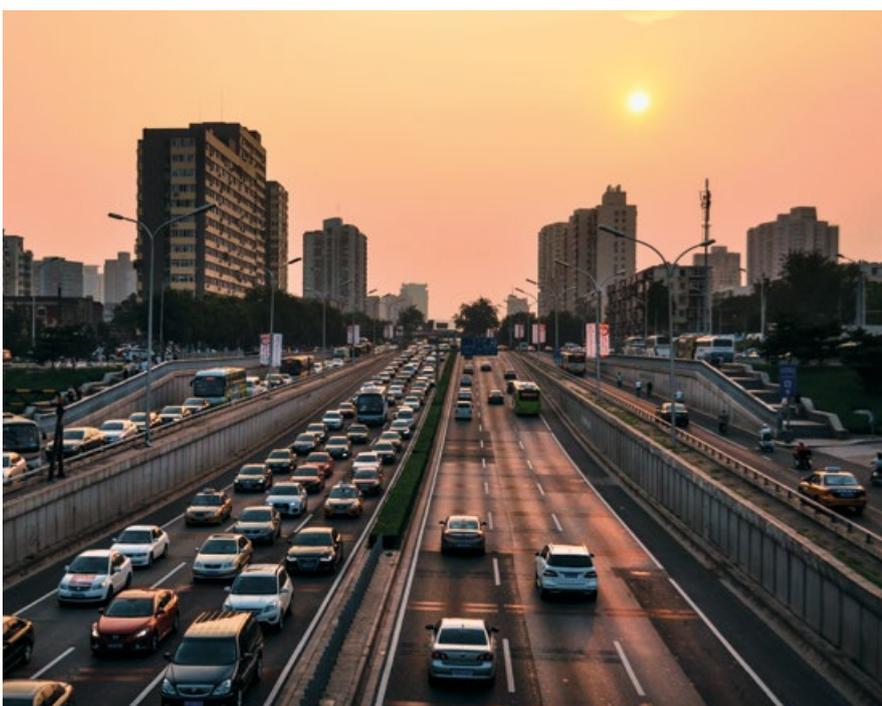
Economista, Dipartimento finanze, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'articolo sono quelle dell'autore e non degli enti o delle istituzioni di appartenenza

NOTE

<sup>1</sup> Il costo chilometrico fornisce una stima dei costi di utilizzo dell'autovettura per km; tiene conto sia dei consumi di carburante sia dei costi di manutenzione del mezzo <http://www.aci.it/i-servizi/servizi-online/costi-chilometrici.html>

<sup>2</sup> Harding M., 2014, "Personal tax treatment of company cars and commuting expenses: estimating the fiscal and environmental costs", *Oecd Taxation Working Papers*, No. 20, Oecd Publishing, Paris.



# I SUSSIDI INDIRETTI ALLE ATTIVITÀ ESTRATTIVE DA CAVE

IL SETTORE ESTRATTIVO PUÒ ESSERE UNA FRONTIERA DI INNOVAZIONE PER IL RECUPERO E RIUTILIZZO DI MATERIALI. LE AGEVOLAZIONI IN QUESTO CAMPO SOSTENGONO IL SETTORE DA UN PUNTO DI VISTA ECONOMICO, MA SPESSO NON CONSIDERANO L'IMPATTO AMBIENTALE. IN ITALIA CI SONO FORTI DIFFERENZE TRA LE DIVERSE REGIONI.

In questo articolo si vuole iniziare una riflessione sulle attività estrattive da cava, particolarmente rilevante ai fini dell'efficienza delle risorse e dell'economia circolare riguardante una risorsa non rinnovabile come il suolo e le modalità di gestione dei beni comuni.

In particolare sarà analizzata l'attività estrattiva dal punto di vista delle agevolazioni garantite al settore e che determinano sussidi indiretti classificabili come sussidi ambientalmente dannosi (Sad).

Il settore estrattivo da cave comprende materie prime come la sabbia, l'argilla, le pietre ornamentali e le pietre da costruzione che, nonostante il ridotto valore economico unitario di molte, sono fondamentali per una molteplicità di settori a valle, settori dell'economia nazionale come l'edilizia e le infrastrutture, e settori importanti per il mercato internazionale, come la ceramica e i materiali pregiati. A questi aspetti prettamente economico-produttivi, si affiancano aspetti quali il paesaggio, l'ambiente, la tutela degli ecosistemi, l'uso di risorse esauribili e l'identità culturale dei territori in cui le attività si svolgono (Gisotti e Anicetti, 2008).

In Europa si guarda a questo settore come a una frontiera di innovazione per il recupero e riutilizzo di materiali in modo da ottenere una significativa riduzione del prelievo e una riqualificazione delle aree dismesse come occasione di valorizzazione e fruizione pubblica nell'ottica della sostenibilità dello sviluppo economico (Balletto, 2001). In materia di cave, il Rd 29 luglio 1927, n. 1443, costituisce tuttora la principale fonte dell'ordinamento italiano. Le cave fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato (art. 826 c.c.) e appartengono al proprietario del suolo che ne può disporre o meno la coltivazione (art. 987 c.c. – Miniere, cave e torbiere). In ottemperanza alle indicazioni costituzionali, le competenze relative alle attività estrattive sono state trasferite alle



Regioni e questo ha fatto sì che esistano normative di gestione, sistemi tariffari e politiche ambientali molto eterogenee. La potestà residuale delle Regioni in materia di cave trova un limite nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e la Regione può soltanto incrementare i livelli di tutela. Va però sottolineato che non è stata mai emanata una legge-quadro e quindi l'esercizio delle potestà regionali rimane ancora poco chiara.

Sono quindi funzioni delle Regioni la determinazione delle tariffe, i canoni dovuti dai titolari dei permessi e delle concessioni. In questo assetto normativo, risulta evidente come sia stato possibile creare una sostanziale diversità di trattamento tra le varie regioni e come queste differenze possano determinare squilibri all'interno del settore, in particolare per la tutela del territorio e dell'ambiente. Inoltre, considerando l'aspetto autorizzativo statale, è rilevante come risulti predominante il ruolo degli enti pubblici.

L'aspetto rilevante dell'attività estrattiva è l'impatto ambientale sul territorio, diseconomie che l'attività estrattiva può generare come le esternalità negative strettamente connesse alle attività di cava. Impatto che può proseguire anche una volta che l'attività di estrazione vera e propria è terminata (Gisotti e Gennaro, 2013).

L'impatto ambientale può iniziare

a manifestarsi contestualmente all'estrazione del materiale, sia all'indomani della fase produttiva della cava. Gli impatti contestuali possono essere sia temporanei – reversibili – sia permanenti – irreversibili – a seconda del loro perdurare nel tempo, una volta che l'attività estrattiva è terminata. La tipologia di impatto e la sua durata nel tempo dipendono, principalmente, dalla quantità di materiale estratto (mc di materiale), dal territorio interessato e dalla modalità di estrazione. Considerando che l'attività estrattiva comprende anche fasi di trasformazione del materiale estratto, alcuni impatti ambientali si definiscono indiretti e sono strettamente collegati a tali fasi che, normalmente, sono svolte all'interno della cava. In generale è necessario, quindi, non solo prevedere e garantire un buon ripristino delle condizioni ambientali alla fine dell'attività di estrazione, ma anche definire la fase produttiva in maniera tale da ridurre gli impatti derivanti dall'estrazione e trasformazione del materiale. L'identificazione delle varie tipologie di impatti dell'attività estrattiva costituisce il punto di partenza per analizzare gli effetti ambientali delle politiche, regionali e nazionali, che regolano il settore, compresa la pianificazione territoriale nelle aree interessate dall'attività estrattiva. In particolare, tali effetti, ambientalmente negativi, vanno ancora di più considerati nel momento in cui si configurano

situazioni di incentivazione dell'attività stessa.

Impatto sul paesaggio, produzione di polveri, inquinamento acustico, interferenza con le acque sotterranee sono tutti impatti ambientali che configurano gli incentivi all'attività estrattiva come Sad. Infine, è importante sottolineare come tutti gli impatti ambientali dell'attività estrattiva vanno a determinare impatti diretti sulla biodiversità locale; risulta quindi importante effettuare un'analisi *ex ante* della biodiversità nell'ecosistema di riferimento analizzandone tutti gli aspetti e caratteristiche biofisiche. Questo consente di definire le modalità di sfruttamento della cava e, in un secondo momento, il recupero ambientale, ripristinando gli habitat precedentemente rilevati (Melki, 2007).

Nel 2014, in base ai dati Istat, in Italia sono state censite 5.210 cave di cui 4.752 attive, i comuni interessati dalla presenza di almeno un sito estrattivo sono 2.105 (il 26,3% del totale). Una particolare concentrazione di cave si registra in Lombardia (653), Puglia (396), Piemonte (394), Veneto (388) e Toscana (380). Nonostante la contrazione della produzione negli ultimi anni, l'industria estrattiva rimane un settore importante e come tale beneficerebbe dall'essere

inquadrate in una normativa nazionale indirizzata, in linea con le indicazioni dell'Unione europea, verso la sostenibilità ambientale, il riciclo delle materie prime, la sicurezza e salvaguardia territoriale. In particolare, si evidenzia l'opportunità di introdurre una tariffa statale in grado di omogeneizzare il settore a livello nazionale ed evitare distorsioni di mercato. Il sistema tariffario si basa in genere sui mc estratti e sul tipo di materiale, e si pagano i relativi oneri annuali a consuntivo. Ci sono Regioni che si basano sul materiale estratto "netto", cioè l'ammontare utile alla commercializzazione senza considerare gli scarti. In passato alcune Regioni si sono basate sul peso (tonnellate) o sul valore commerciale (euro).

In *tabella 1* riportiamo il sistema tariffario delle singole regioni ripartiti in base al materiale estratto. Nell'ultima colonna è riportato il gettito totale annuo (tariffa × mc estratti) per regione, che risulta pari a oltre 50 milioni di euro. Dalla tabella è possibile rilevare come in alcune regioni non venga applicata alcuna tariffa. L'assenza di un sistema tariffario regionale può essere considerato un sussidio indiretto: da una parte, essa genera un'evidente agevolazione per il proprietario delle attività estrattive, dall'altra determina un mancato gettito

per la Regione. In aggiunta, a fronte di un mancato gettito, la Regione sostiene costi legati alla viabilità dei mezzi pesanti e alla gestione dei rifiuti derivanti dalle attività estrattive.

**Greti Lucaroni**

Economista, AT Sogesid presso il Ministero dell'Ambiente

*Le opinioni e le dichiarazioni espresse nell'articolo sono quelle dell'autrice e non degli enti o delle istituzioni di appartenenza*

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI**

Balletto G., 2001, *Elementi di pianificazione ambientale delle aree interessate dall'attività estrattiva*, Cucec.

Gisotti G., Anicetti G., 2008, *Cave: legislazione statale e legislazione regionale*, Flaccovio editore.

Gisotti G. Gennaro S. 2013, "Attività estrattive e sviluppo sostenibile", *Quarry & Construction*, 599:11-16.

Melki F., 2007, *Guide méthodologique pour l'évaluation des incidences des projets de carrières sur les sites Natura 2000*, Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, France.

Istat, 2017, *Le attività estrattive da cave e miniere*, Report Statistiche Istat, aprile 2017, Roma.

TAB. 1  
TARIFFE

Tariffe regionali per tipologia di materiale estratto da cave e totale gettito annuo.

Fonte: Rapporto Istat 2017; dati Regioni e Ispra 2016.

Regione	Tariffa annua (€/mc)					Totale gettito (migliaia di €)
	Sabbia e ghiaia	Pietre ornamentali	Torba	Calcare	Argilla	
Abruzzo	1,33	10,30	0,00	0,80	0,66	3.244
Basilicata	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Bolzano P.A.	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	496
Calabria	0,35	1,05	0,30	0,40	0,45	1.137
Campania	1,25	1,67	0,00	1,01	0,95	2.177
Emilia-Romagna	0,70	0,32	1,26	0,60	0,60	3.305
Friuli V. Giulia	0,55	0,65	0,00	0,67	0,20	1.039
Lazio	0,30	2,00	0,30	0,50	0,30	2.758
Liguria	1,30	0,16	0,00	0,24	0,30	206
Lombardia	0,70	5,30	1,65	0,49	0,55	15.034
Marche	0,71	0,80	0,00	1,00	0,42	1.211
Molise	1,00	2,00	0,50	0,30	0,50	1.718
Piemonte	0,51	0,85	0,57	0,57	0,57	3.457
Puglia	0,08	0,11	0,08	0,11	0,07	686
Sardegna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Sicilia	0,67	1,79	0,52	0,52	0,45	5.488
Toscana	0,50	1,79	0,30	0,50	0,23	2.346
Trento P.A.	0,67	1,79	0,52	0,52	0,45	1.977
Umbria	0,25	0,45	0,00	0,35	0,35	1.038
Valle d'Aosta	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
Veneto	0,62	0,75	0,31	0,36	0,52	3.158
<b>Totale</b>						<b>50.477</b>

# SUSSIDI AMBIENTALI, UNA DECLINAZIONE REGIONALE

LA CREAZIONE DEL CATALOGO DEI SUSSIDI AMBIENTALI A LIVELLO NAZIONALE DEVE TENERE CONTO DELLE POLITICHE, DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI PROVENIENTI DALLE REGIONI E DAGLI ENTI LOCALI. UN ESEMPIO DI SUPPORTO DELLA STRATEGIA REGIONALE DI SVILUPPO SOSTENIBILE ATTUATO DALLA REGIONE LOMBARDIA.

Nell'ambito dell'ormai consolidata iniziativa nazionale di ricognizione dei sussidi ambientalmente rilevanti, il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) ha sottolineato l'importanza di includere progressivamente informazioni e dati provenienti dalle Regioni e dagli enti locali. Si tratta di una previsione opportuna, in quanto una parte importante delle politiche pubbliche di bilancio, su entrambi i versanti delle spese e delle entrate, passa proprio attraverso le decisioni degli enti sub-nazionali. Regione Lombardia ha risposto a tale sollecitazione attribuendo un rilievo ufficiale alla mappatura dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli, tanto da inserirla tra gli impegni assunti nell'ambito del protocollo lombardo di sviluppo sostenibile, con il fine di disporre di adeguati strumenti conoscitivi a supporto della successiva redazione della *Strategia regionale di sviluppo sostenibile*.

Tale iniziativa ha portato, nel corso del 2020, a una prima ricostruzione quali-quantitativa delle politiche di spesa e delle diverse agevolazioni fiscali (esplicite o implicite) che hanno effetti sull'ambiente, sia in termini positivi, sia negativi. Si tratta, come nel caso del catalogo nazionale, di un lavoro in *progress*, da consolidare nel tempo attraverso aggiornamenti ed estensioni progressive, tenendo anche conto delle osservazioni e dei contributi che emergeranno da addetti ai lavori, esperti e categorie sociali.

## Principali risultati

In piena coerenza con il catalogo nazionale, la ricognizione regionale ha adottato una definizione inclusiva ed estensiva di sussidio<sup>1</sup>, articolata poi attraverso la distinzione tra sussidi indiretti e diretti e la classificazione tra



FOTO: M. TALLURI - SIPA - CC BY 4.0

sussidi ambientalmente favorevoli (Saf), dannosi (Sad) e incerti (Sai). Sul versante dei sussidi indiretti (*off-budget*), l'indagine si è rivolta a quelle forme agevolative, esplicite o implicite, che comportano un mancato o minore gettito per il bilancio regionale rispetto a determinati *benchmark* di confronto. Va segnalata a riguardo la numerosità delle misure individuate, a testimonianza dell'esistenza di diversi strumenti fiscali che, nel quadro attuale della finanza regionale, vanno a interagire, in maniera più o meno consapevole e voluta, con le tematiche ambientali.

Nella parte relativa ai sussidi dannosi (Sad), l'attenzione è stata rivolta a situazioni in cui la leva fiscale a protezione dell'ambiente non è utilizzata – come nel caso dei tributi completamente disapplicati: addizionale regionale all'imposta di consumo

del gas metano (Arisgam), imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (Iresa) e imposta regionale sulla benzina per autotrazione (Irba) – e/o è utilizzata in maniera ridotta rispetto ad alcuni termini di riferimento adottati come *benchmark* (aliquote base, altre esperienze regionali, recupero dell'inflazione, linee guida nazionali ecc.). Nel complesso, è emerso come risorse importanti potrebbero essere ottenute attraverso questi canali, principalmente manovrando i due maggiori tributi propri derivati. Nel caso della tassa automobilistica, eliminando alcune forme agevolative con effetti potenzialmente negativi sull'ambiente (ad esempio esenzione per veicoli più anziani e ciclomotori) e/o recuperando (secondo diversi gradi) il valore reale delle aliquote applicate; nel caso dell'Arisgam, (ri)applicando il tributo secondo modalità in linea con quanto attualmente in

atto nelle altre grandi regioni a statuto ordinario del centro-nord.

Da non trascurare sono anche i margini di manovrabilità dei canoni d'uso (attività estrattive, acque pubbliche, beni demaniali ecc.) che potrebbero portare a un uso più razionale delle risorse coinvolte e, congiuntamente, alla destinazione di risorse aggiuntive a opere e interventi di miglioramento e compensazione, contribuendo ad accentuare il collegamento con obiettivi di tutela e valorizzazione ambientale.

L'indagine ha messo in luce anche una serie di misure ambientalmente incerte, nel senso che presentano congiuntamente fattori di potenziale influenza positiva e negativa sull'ambiente. Esse riguardano principalmente la tassa automobilistica, nei casi in cui l'adozione di specifiche riduzioni/esenzioni può costituire un fattore di miglioramento qualitativo del parco veicolare, ma anche un incentivo all'incremento quantitativo delle auto in circolazione.

I sussidi favorevoli all'ambiente (Saf) riguardano la tassa automobilistica (una misura) e l'Irap (tre misure, ancora da quantificare). In entrambi i casi si tratta di iniziative recenti, attraverso le quali il governo regionale ha introdotto esplicitamente elementi di selettività e condizionalità che incentivano scelte ambientalmente favorevoli: nel primo caso rispetto alla composizione qualitativa delle nuove auto (con il vincolo assoluto di rottamarne delle vecchie); nel secondo riguardo alle scelte insediative delle attività produttive, favorendo logiche di prossimità e di rigenerazione urbana e territoriale. *Best practice* che potrebbero guidare ulteriori tentativi di utilizzare la leva fiscale, non solo come strumento di gettito, ma anche come opportunità per indirizzare le preferenze dei singoli agenti economici verso obiettivi di interesse collettivo. Sul versante dei sussidi diretti (*on-budget*), sono state individuate una serie di misure impegnate nel bilancio regionale – sia nella forma di spese correnti, sia in quella di spese in conto capitale – con il fine di sostenere specifici processi produttivi, tecnologie o scelte di consumo ambientalmente incidenti. L'articolazione delle misure individuate ha riflesso, in maniera prevalente, la suddivisione delle responsabilità tra le diverse direzioni generali: agricoltura e pesca, ambiente e clima, infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile, bandi Por Fesr 2014-2020. La stragrande maggioranza dei bandi riportati risulta

Saf o Sai, con la particolare rilevanza dei fondi veicolati attraverso il piano di sviluppo rurale e quelli legati al Por-Fesr 2014-2020. Nel complesso, sono emerse importanti indicazioni finalizzate ad accentuare, attraverso i meccanismi selettivi e di condizionalità, l'attenzione alle tematiche ambientali, e, allo stesso tempo, ad ampliare il campo di analisi nelle future edizioni del catalogo.

## Indicazioni di policy

Dall'esperienza condotta emerge come la ricognizione e catalogazione delle misure di bilancio con potenziali impatti sull'ambiente debbano avere in primo luogo una finalità informativa. Le analisi realizzate per ciascun sussidio permettono in particolare di mettere in risalto le principali caratteristiche delle misure agevolative esistenti (destinatari, anno di introduzione, evoluzione temporale, collegamento con le tematiche ambientali ecc.), anche in termini di riformabilità, con il fine di supportare i decisori a vagliare tutte le ipotesi e a formulare le future scelte. In prospettiva, al di là delle classificazioni formali, appare importante la necessità/opportunità di sottoporre a valutazioni periodiche l'apparato dei sussidi in vigore, per verificarne l'efficacia ambientale e l'efficienza economico-sociale. Tale approccio potrebbe divenire ancora più sistemico nel momento in cui coinvolgesse anche la fase di proposizione e preparazione delle politiche, dando luogo a una valutazione ambientale *ex ante* dei sussidi e delle politiche fiscali che permetta sin da subito di considerare a 360 gradi le implicazioni da essi generate. Si tratterebbe di un approccio che porterebbe a superare l'anomalia contenuta nella normativa sulla valutazione ambientale strategica (direttiva 2001/42/CE) che esclude esplicitamente (art.3, comma 8) "*piani e programmi finanziari o di bilancio*" dalla valutazione ambientale *ex ante*. Proprio come avviene per la Vas, tale visione settoriale dovrebbe inoltre essere calata in un meccanismo decisionale di più ampio respiro in cui le acquisite considerazioni di carattere ambientale vengono affiancate da valutazioni di carattere sociale ed economico, nella prospettiva, tipica del concetto di sviluppo sostenibile, di gestire i *trade-off* e massimizzare il risultato netto per le collettività coinvolte. In tale processo, a titolo esemplificativo, assumono rilevanza

i seguenti strumenti analitici e passaggi operativi:

- costruire informazioni affidabili e aggiornate su natura e dimensione dei sussidi
- sviluppare analisi costi-benefici dei sussidi, con esplicitazione quali-quantitativa dei temi coinvolti
- evidenziare i collegamenti dei sussidi con obiettivi politici dichiarati e ancora attuali
- valutare la possibile obsolescenza dei sussidi e della loro attuale configurazione
- considerare politiche alternative che potrebbero raggiungere gli stessi obiettivi con minori effetti collaterali negativi sull'ambiente
- tener conto, in un'ottica di integrazione e coordinamento, della eventuale presenza di misure simili adottate a livello statale al fine di evitare sovrapposizioni e spreco di risorse pubbliche
- conoscere le esperienze di riforma del passato e imparare dai casi di successo e insuccesso
- adottare un approccio graduale nelle prospettive di riforma, con step successivi trasparenti e ispirati a principi di selettività e crescente condizionalità
- inserire le azioni di riforma e trasformazione dei sussidi in più estesi processi di riforma fiscale verde, in cui possano trovare spazio, in maniera flessibile, diverse prospettive d'intervento
- valutare e rendere espliciti interventi compensativi sulle categorie coinvolte in grado di favorire la transizione ecologica dell'economia e ridurre l'impatto sulle famiglie più vulnerabili e sulle attività economiche più esposte
- costruire il consenso attraverso adeguate forme di consultazione e comunicazione da e verso le categorie coinvolte. Si tratta di un'agenda complessa, che l'elaborazione e il consolidamento degli esercizi di catalogazione delle politiche esistenti, sia a livello nazionale, sia a livello regionale, può contribuire a mettere in moto in maniera più consapevole e trasparente rispetto a quanto avvenuto sinora.

**Andrea Zatti**

Università di Pavia

## NOTE

<sup>1</sup> Che ricomprende incentivi, agevolazioni, finanziamenti agevolati ed esenzioni da tributi con effetti sulla tutela dell'ambiente.

# NON BLOCCHIAMO LA TRANSIZIONE ENERGETICA

I SUSSIDI AMBIENTALI OGGI DEVONO SOSTENERE L'INNOVAZIONE PER RIDURRE I CONSUMI DELLE PERSONE E DELLE IMPRESE CON INVESTIMENTI IN SVILUPPO E RICERCA. LE PROSSIME SCELTE POLITICHE ED ECONOMICHE POTRANNO INTRAPRENDERE UN PERCORSO VERSO NUOVI E PIÙ AMBIZIOSI OBIETTIVI PER CONTRASTARE I CAMBIAMENTI CLIMATICI.

L'emergenza climatica sta assumendo dimensioni sempre più drammatiche, aumenta non solo la frequenza e forza dei fenomeni meteorologici estremi ma anche il costo in termini di vite umane. A descrivere con chiarezza questa situazione è una ricerca delle Nazioni unite e del Centro di ricerca sull'epidemiologia dei disastri dell'Università di Lovanio, che ha analizzato gli ultimi venti anni di impatti nei territori, in un periodo in cui le alluvioni sono arrivate a 3.254 rispetto alle 1.389 nel periodo 1980-1999. La pandemia che stiamo vivendo ci ha messo di fronte all'inadeguatezza dei nostri sistemi sanitari, ma quanto potrebbe accadere in alcune aree del mondo nel caso di aumento della temperatura globale di oltre 2-3 °C potrebbe avere conseguenze ancora peggiori. Sono oggi evidenti le ragioni per rafforzare le indagini epidemiologiche e investire sul sistema di *welfare*, sulla prevenzione per ridurre gli impatti più

estremi di fenomeni che sono già in atto e che potrebbero aggravarsi. Ma ancora più urgente è fermare la crescita delle emissioni climalteranti per scongiurare quello scenario di impatti, a partire dal settore energetico, superando anche contraddizioni evidenti nelle politiche. Un esempio sono i finanziamenti diretti e indiretti alle fonti fossili che lo Iea stima nel 2020 pari a 180 miliardi di dollari. Il paradosso è che finanziamo le fonti che sono la causa dei cambiamenti climatici, quando oggi abbiamo alternative sempre più competitive ed efficienti, come il solare e l'eolico. In Italia, finalmente il tema è entrato nel dibattito pubblico ed è stata presentata una rendicontazione con la pubblicazione del catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli da parte del Ministero dell'Ambiente nel 2016 e con successivi aggiornamenti.

Legambiente ha posto la questione della cancellazione dei sussidi diretti e indiretti alle fonti fossili, da diversi anni al centro

del suo impegno, con dossier e iniziative che hanno contribuito a comprendere la dimensione del problema. La stima per l'Italia dei contributi complessivi di cui beneficiano le fonti fossili è arrivata a 18,8 miliardi di euro nel 2019. Risorse che sarebbero utilissime per affrontare la crisi economica e sanitaria, ma anche per accelerare finalmente nella transizione energetica di cui abbiamo uno straordinario bisogno in settori chiave della *green economy*.

Quello che è interessante notare è come di questi oltre 18 miliardi, oltre 14 siano sussidi in parte subito eliminabili e in parte entro uno scenario di medio termine, recuperando dunque risorse verso gli investimenti di cui il nostro paese ha bisogno. Parliamo di sussidi diretti al settore petrolifero, alla produzione o al consumo, come tutte le esenzioni alle trivellazioni, così come i finanziamenti nazionali e internazionali a ricerca e produzione di idrocarburi,



FOTO: GIANNI CAREDDU - WIKIMEDIA - CC BY-SA 4.0

o allo sviluppo di infrastrutture come rigassificatori e raffinerie. Finanziamenti che invece dovrebbero essere destinati ad altri scopi, come lo sviluppo delle fonti rinnovabili e a spingere interventi di efficienza energetica negli edifici, a vantaggio in particolare di chi è più povero, e a investimenti per la scuola, la ricerca, la lotta al dissesto idrogeologico. Un esempio dell'assurdità di questa situazione è che i sussidi oggi arrivano direttamente a impianti a carbone o a olio combustibile. Un esempio sono gli "impianti essenziali", ovvero quelle centrali che sono considerate fondamentali per la gestione in sicurezza del sistema elettrico. Tra questi rientrano centrali come Brindisi Sud e Fiume Santo (Porto Torres), alimentati a carbone o la centrale di San Filippo Mela, alimentata a olio combustibile. Questi impianti rimangono accesi solo perché ricevono generosi sussidi, altrimenti in larga parte sarebbero fuori mercato. Ma lo stesso servizio potrebbero darlo fonti rinnovabili integrate a sistemi di accumulo, a emissioni zero. Inoltre, dal 2020, a questi contributi si aggiungono quelli per nuovi impianti a gas che prenderanno sussidi attraverso il meccanismo del *Capacity Market*, con la scusa che con la chiusura delle centrali a carbone prevista per il 2025, servano nuove centrali per rispondere alle esigenze di sicurezza e flessibilità della rete. Anche in questo caso ci troviamo di fronte a incentivi pensati per le imprese e non per la sicurezza e innovazione del sistema energetico. Il nostro paese dispone infatti di una capacità produttiva proprio a gas decisamente sottoutilizzata. Non solo, per far comprendere l'assurdità di questa prospettiva basterebbe guardare



FOTO: DAVID DICKSON - WIKIMEDIA - CC BY-SA 2.0

cosa accade nel mondo, dall'America al nord Europa, dove le chiusure delle centrali a fonti fossili si stanno affrontando investendo in impianti da fonti rinnovabili solari ed eolici, anche *offshore*, integrati con sistemi di accumulo. L'analisi dei sussidi evidenzia come 4,5 miliardi di euro siano destinati al sostegno del settore agricolo, al trasporto su strada o alla riduzione dei costi in aree geograficamente svantaggiate come le isole minori o le aree interne. L'errore sta nel non comprendere come oggi si possa e si debba ripensare completamente un sistema che era nato, giustamente, per accompagnare lo sviluppo del paese e ridurre i costi energetici. Ma questi sussidi all'inquinamento oggi possono diventare incentivi all'innovazione per ridurre consumi delle persone e delle imprese, con investimenti in sviluppo e ricerca che progressivamente possono

portare a cambiamenti strutturali in questi settori in Italia e con la possibilità di portare queste soluzioni in altri paesi. Dobbiamo guardare alla transizione energetica come a una sfida per cambiare il futuro e creare opportunità, sapendo che ogni anno di rinvio di queste scelte rende più difficile il contrasto ai cambiamenti climatici. Disponiamo di tutte le informazioni per scegliere da dove partire e intervenire, a cominciare dalla legge di bilancio 2021, con le prime scelte coerenti con la prospettiva che l'Europa ha deciso di intraprendere con i nuovi e più ambiziosi obiettivi sul clima e con le risorse stanziare per rilanciare i sistemi sanitari e l'economia dopo la drammatica crisi del Covid-19.

**Edoardo Zanchini, Katiuscia Eroe**

Legambiente

STUDIO EEA

## BENEFICI MOLTEPLICI DAL PASSAGGIO ALLE FONTI RINNOVABILI DI ENERGIA

L'uso crescente di elettricità da fonti rinnovabili nell'Unione europea non ha solo risolto le pressioni legate al cambiamento climatico, ma anche alla qualità dell'aria e delle acque (formazione di particolato, eutrofizzazione, acidificazione): è quanto emerge da uno studio dell'Agenzia europea per l'ambiente (Eea).

Il rapporto presenta un'analisi del ciclo di vita per i cambiamenti legati agli impatti ambientali associati alle tendenze del *power mix* dell'Unione europea tra il 2005 e il 2018.

Per la maggioranza delle categorie analizzate, il passaggio da fonti fossili a fonti rinnovabili ha portato a un netto miglioramento nel periodo considerato: l'intensità degli impatti della generazione di energia elettrica da fonti fossili è infatti nettamente maggiore rispetto a quella da rinnovabili. Il monitoraggio e azioni mirate possono contribuire a

minimizzare alcuni effetti negativi della transizione, in particolare per quanto riguarda l'ecotossicità delle acque dolci e il consumo di suolo. Le azioni dovrebbero concentrarsi nella riduzione degli impatti legati al reperimento dei materiali e ai processi produttivi lungo la catena produttiva (ad esempio per quanto riguarda i moduli fotovoltaici o i combustibili da biomasse), insieme a miglioramenti nell'efficienza nell'uso dell'energia e delle risorse. Una valutazione di possibili effetti negativi della transizione, come quelli legati a habitat ed ecosistemi, sarà essenziale per contenere gli impatti futuri.

La generazione di elettricità da rinnovabili è arrivata al 34% nel 2019, con un raddoppio rispetto al 2005. Tuttavia, l'incremento non è ancora sufficiente per raggiungere gli obiettivi di riduzione di emissioni di gas serra e di neutralità climatica al 2050 (per questo obiettivo, dovranno arrivare oltre l'80%). (SF)