

# 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.