

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.

Il 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 Camporeale¹, Gionata Castaldi², Carlo Orecchia², Aldo Ravazzi Douvan³

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

