

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.

Il 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"*¹, ha analizzato 39 misure che sovvenzionano il consumo o la produzione di combustibili fossili presenti anche nella terza edizione del catalogo². 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".

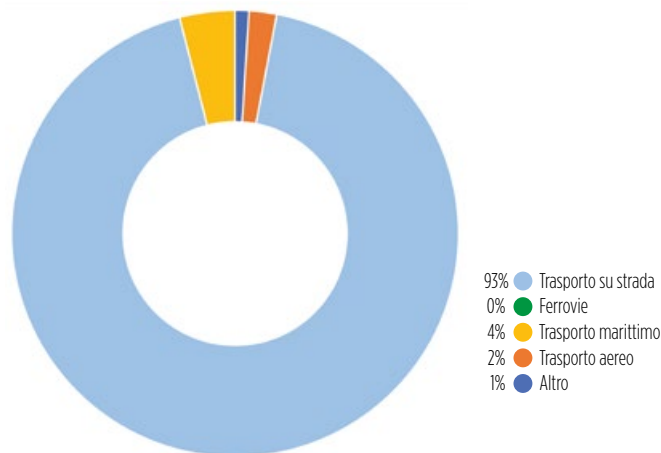
La prima macro-categoria analizzata è costituita dai sussidi in agricoltura, ossia sussidi riferiti prevalentemente agli interventi della Politica agricola comune (Pac) e alle agevolazioni fiscali previste a livello nazionale. Il gran numero di sussidi qualificati come "incerti" presenti nel documento – 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 europea³. 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 CO₂

Emissioni di CO₂ 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”⁴; 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 europeo⁵ 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 2017⁶. 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)
AGRICOLTURA E PESCA						
Sussidi indiretti	0	-	2	311,40	2	3,90
Sussidi diretti	8	269,51	11	4.829,28	21	1.213,28
Totale	8	269,51	13	5.140,68	23	1.217,18
ENERGIA						
Sussidi indiretti	30	11.761,33	3	78,10	4	76,50
Sussidi diretti	3	1.402,00	1	-	7	11.568,00
Totale	33	13.163,33	4	78,10	11	11.644,50
TRASPORTI						
Sussidi indiretti	4	1.636,70			5	14,60
Sussidi diretti			1	48,90	6	24,00
Totale	4	1.636,70	1	48,90	11	38,60
ALTRI SUSSIDI						
Sussidi indiretti	9	655,30	5	1.561,20	21	2.387,17
Sussidi diretti	1	-	2	404,95	3	5,69
Totale	10	655,30	7	1.966,15	24	2.392,86
IVA AGEVOLATA						
Sussidi indiretti	17	4.047,77	1	1.416,00	4	12,50
TOTALE	72	19.772,61	26	8.649,83	73	15.305,64

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.		1.807,30
Livello europeo	268,51	980,00				1.248,51
Livello europeo/nazionale		d.q.				d.q.
Livello nazionale	1,00	10.376,03	1.636,70	655,30	4.047,77	16.716,80
Totale Sad	269,51	13.163,33	1.636,70	655,30	4.047,77	19.772,61

emissione (*Emissions trading system* o Ets) sono stati stimati utilizzando i dati Gse ai prezzi dei mercati Gme e Eex⁷.

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 CO₂, 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 giuridico⁸, 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

- ¹ <https://www.minambiente.it/pagina/g20-peer-review-fossil-fuels-subsidies-ffs>
- ² https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/csa_terza_edizione_2018_dicembre_2019_1.pdf
- ³ Relazione speciale n. 21/2017; https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_IT.pdf
- ⁴ 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/files/2018/publicazioni/rapporti/R_280_18_Emissioni_Settore_Elettrico.pdf
- ⁵ <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200907IPR86512/eu-climate-law-meps-want-to-increase-emission-reductions-target-to-60-by-2030>
- ⁶ http://www.g7italy.it/sites/default/files/documents/Communiqu%C3%A9%20G7%20Environment%20-%20Bologna_0/index.pdf
- ⁷ <https://www.gse.it/servizi-per-te/mercati-energetici/aste-co2>
- ⁸ 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					3.669,19
Livello europeo/nazionale						
Livello europeo/regionale	1.160,09					1.160,09
Livello nazionale	311,40	78,10	48,90	1.966,15	1.416,00	3.820,55
Totale incerto	5.140,68	78,10	48,90	1.966,15	1.416,00	8.649,83