

Scientifica

Andrea Zatti

**Verso una riallocazione verde
dei bilanci pubblici**



PaviaUniversityPress

Verso una riallocazione verde dei bilanci pubblici / Andrea Zatti. - Pavia : Pavia University Press, 2017. - IX, 168 p. : ill. ; 24 cm.

(Scientifica)

<http://archivio.paviauniversitypress.it/oa/9788869520570.pdf>

ISBN 9788869520563 (brossura)

ISBN 9788869520570 (e-book PDF)

© 2017 Pavia University Press, Pavia

ISBN: 978-88-6952-057-0

Nella sezione *Scientifica* Pavia University Press pubblica esclusivamente testi scientifici valutati e approvati dal Comitato scientifico-editoriale.



I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento anche parziale, con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i paesi.

L'autore è a disposizione degli aventi diritti con cui non abbia potuto comunicare per eventuali omissioni o inesattezze.

Prima edizione: giugno 2017

Pavia University Press – Edizioni dell'Università degli Studi di Pavia
Via Luino, 12 – 27100 Pavia (PV) Italia
<http://www.paviauniversitypress.it> – unipress@unipv.it

Printed in Italy

Sommario

| | |
|---------------------------|-----|
| Introduzione | VII |
|---------------------------|-----|

Capitolo 1. Le imposte ambientali in italia: un quadro d'insieme

| | |
|---|----|
| 1.1. Oggetto e descrizione | 1 |
| 1.2. Due ipotesi di classificazione..... | 5 |
| 1.2.1. La classificazione in base alle finalità..... | 5 |
| 1.2.2. La classificazione in base all'oggetto della tassazione..... | 12 |
| 1.3. Il quadro attuale | 16 |

Capitolo 2. La tassazione dei mezzi di trasporto

| | |
|---|----|
| 2.1. Premessa | 29 |
| 2.2. La tassazione dei veicoli: un inquadramento..... | 29 |
| 2.3. La tassazione in vigore in Italia e i margini d'intervento | 30 |
| 2.4. Il trattamento fiscale delle auto aziendali..... | 39 |
| 2.4.1. Modalità di tassazione e potenziali effetti..... | 40 |
| 2.4.2. Come stimare il fenomeno? | 43 |
| 2.4.3. Alcune implicazioni per il caso italiano..... | 46 |
| 2.5. Una valutazione di sintesi..... | 50 |

Capitolo 3. La tassazione dei carburanti

| | |
|--|----|
| 3.1. Premessa | 53 |
| 3.2. Il quadro attuale: trend e obiettivi..... | 53 |
| 3.3. L'imposizione sui carburanti..... | 58 |
| 3.4. Quali scenari d'intervento? | 63 |
| 3.5. Alcuni elementi di sintesi..... | 71 |

Capitolo 4. La tassazione dell'energia

| | |
|--|----|
| 4.1. Premessa | 75 |
| 4.2. Il quadro attuale dei consumi e delle fonti energetiche | 75 |
| 4.3. Livello di imposizione e prezzi dell'energia..... | 80 |
| 4.4. Quali scenari d'intervento? | 89 |
| 4.5. Alcuni elementi di sintesi..... | 95 |

Capitolo 5. Risorse e inquinamento

| | |
|--|-----|
| 5.1. Premessa | 99 |
| 5.2. Settore rifiuti | 100 |
| 5.2.1. L'imposizione sullo smaltimento finale | 101 |
| 5.2.2. I tributi sulla generazione dei rifiuti | 104 |
| 5.3. Emissioni in atmosfera..... | 105 |

| | |
|---|-----|
| 5.4. Settore idrico | 106 |
| 5.4.1. Canoni di derivazione | 106 |
| 5.4.2. Tariffe idriche | 109 |
| 5.4.3. Imposta sugli scarichi idrici nelle acque superficiali | 111 |
| 5.4.4. Ipotesi di sintesi | 112 |
| 5.5. Uso e gestione del suolo e delle risorse | 112 |
| 5.5.1. Estrazione materie prime..... | 112 |
| 5.5.2. Royalties e canoni di superficie..... | 114 |
| 5.5.3. Uso e occupazione suolo e beni del patrimonio pubblico..... | 116 |
| 5.6. Input chimici in agricoltura..... | 119 |
| 5.7. Elementi di sintesi..... | 121 |

**Capitolo 6. Per una riallocazione fiscale verde dell'intervento pubblico italiano:
alcuni elementi di sintesi**

| | |
|--|-----|
| 6.1. Premessa | 123 |
| 6.2. Le potenzialità in termini di entrate | 128 |
| 6.3. Il versante dei sussidi | 135 |
| 6.4. La destinazione delle spese | 139 |
| 6.4.1. La riduzione di altre tipologie d'imposta | 141 |
| 6.4.2. Creazione e/o potenziamento di direttrici di spesa green..... | 141 |
| 6.5. Visione strategica e integrazione degli interventi | 147 |

| | |
|---------------------------|-----|
| Bibliografia | 151 |
|---------------------------|-----|

Allegato 1.

| | |
|---|-----|
| Riferimenti e richiami istituzionali alla logica della riallocazione verde | 157 |
|---|-----|

| | |
|----------------------------------|-----|
| <i>Abstract in English</i> | 169 |
|----------------------------------|-----|

Introduzione

L'utilizzo di strumenti economici nel campo delle politiche ambientali ha ricevuto una continua attenzione nel dibattito europeo e internazionale degli ultimi due decenni,¹ da cui è emersa l'opportunità di affermarli come strumenti «to get the price right and to create market-based incentives for environmentally friendly behaviour».² La tassazione ambientale assume in tale prospettiva primariamente il ruolo di strumento regolatorio,³ finalizzato ad allineare i costi privati a quelli sociali e a incentivare, attraverso segnali di prezzo, comportamenti collettivamente preferibili.⁴ Le imposte applicate su basi imponibili riconducibili all'ambiente hanno però, allo stesso tempo, la caratteristica distintiva di generare entrate, in alcuni casi potenzialmente rilevanti, che possono entrare a far parte di più ampi processi di trasformazione dei contenuti e degli strumenti dell'intervento pubblico nei sistemi economici.

Il tema della riforma fiscale verdi⁵ ha attratto un diffuso interesse a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, divenendo il punto di riferimento di numerosi documenti programmatici, europei e nazionali.⁶ A ciò, tuttavia, non hanno fatto seguito esperienze

¹ Si veda in tale direzione, solo per citare i più rilevanti: Oecd (1989, 1991, 1993, 1994, 1996, 1997a, 2001, 2006); European Commission (1993a, 1996, 2001, 2007a); EEA (2000, 2006).

² European Commission (1993a, p. 105). Proprio il Quinto programma d'azione ambientale in ambito comunitario si è fatto promotore di un importante cambio di prospettiva, teso ad affiancare i tradizionali interventi di regolamentazione amministrativa con una maggiore gamma di strumenti, tra cui particolare enfasi viene data a quelli di natura economica. Raccomandazione ripresa in pieno anche dal successivo Sesto programma (European Commission 2001).

³ Ovvero giustificato da prevalenti finalità allocative, dirette a correggere forme di fallimento del mercato.

⁴ Oecd (1996).

⁵ Nella letteratura anglosassone si è spesso distinto tra Environmental tax reform (ETR) e Environmental fiscal reform (EFR), attribuendo al primo concetto una valenza più contenuta, limitata allo shift sul versante delle entrate fiscali, e al secondo una connotazione più ampia, ove vengono considerate congiuntamente, in una logica di 'pacchetto', sia le maggiori entrate da tributi ambientali, sia l'eliminazione di sussidi dannosi per l'ambiente, sia la riduzione di altre tipologie d'imposta, sia nuove direttrici di spesa environmentally friendly. È a questa seconda, più inclusiva, accezione che faremo riferimento in quanto segue.

⁶ Il Libro Bianco Delors del 1993 evidenzia come «If the double challenge of unemployment/environmental pollution is to be addressed, a swap can be envisaged between reducing labour costs through increased pollution charges» (European Commission 1993b, p. 150); tale logica è significativamente ripresa dalla nuova visione strategica della Commissione europea al 2020: «The revenue side of the budget also matters and particular attention should also be given to the quality of the revenue/tax system. Where taxes may have to rise, this should, where possible, be done in conjunction with making the tax systems more 'growth-friendly'. For example, raising taxes on labour, as has occurred in the past at great costs to jobs, should be avoided. Rather Member States should seek to shift the tax burden from labour to energy and environmental taxes as part of a 'greening' of taxation systems» (European Commission 2010, p. 29). Numerosi altri riferimenti sono ripresi nell'Allegato 1.

applicative di particolare significatività e profondità, tanto che può essere condiviso il giudizio di sintesi per cui:

despite efforts to date, the ETR tool arguably remains far from achieving its full potential. How environmental taxes have been designed has influenced their effectiveness and overall impact, which to date has been relatively small, leading to marginal changes in the tax system and incentives in the economy as a whole. There remains scope for the wider application and more effective use of such instruments, however progress is often held back by various obstacles including concerns over competitiveness impacts, public resistance to new taxes and the political costs of action.⁷

In questo volume, riprendendo, sviluppando e sistematizzando alcuni precedenti percorsi di ricerca⁸ ed elaborazioni dottrinali⁹ sul tema, si cercherà di approfondire l'esperienza italiana degli ultimi decenni, focalizzandosi successivamente sia sul versante delle possibili ulteriori fonti d'entrata, con una loro quantificazione orientativa, sia su quello delle possibili destinazioni sul fronte delle uscite. L'esercizio vuole dare un contributo concreto alla messa in pratica delle ormai numerose enunciazioni di principio in termini di *green-budget shift* (Allegato 1) che hanno però sinora avuto limitati e disorganici esiti applicativi.

Nel dettaglio, il Capitolo 1 introduce il concetto di tassazione ambientale, così come ormai riconosciuto e sistematizzato a livello internazionale ed europeo, proponendo alcune classificazioni utili per le successive elaborazioni. Nel seguito viene ricostruito anche il quadro sintetico della configurazione quali-quantitativa delle imposte ambientali in Italia, con alcuni elementi di comparazione con il resto dell'Europa.

I Capitoli dal 2 al 5 presentano specifici approfondimenti settoriali nei seguenti ambiti: mezzi di trasporto, carburanti, energia, risorse e inquinamento, con il fine di analizzare in dettaglio, da una parte, l'attuale situazione dei tributi ambientali e dei sussidi ambientalmente dannosi, dall'altra, le possibili evoluzioni in termini di entrate differenziali ottenibili in un ambito temporale di breve-medio periodo (indicativamente entro il 2020).

Il Capitolo 6, basandosi sugli approfondimenti condotti nei Capitoli precedenti, introduce il concetto di riallocazione fiscale verde, intesa come una non trascurabile modificazione della composizione dei bilanci pubblici finalizzata al miglioramento congiunto delle performance ambientali e di quelle economico-occupazionali. Le stime proposte includono valutazioni su un insieme composito di elementi: l'incremento dei tributi ambientali esistenti e/o l'introduzione di nuovi, la riduzione/eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente, la riduzione/eliminazione dei sussidi ambientali

⁷ IEEP (2014, p. V). Nella medesima direzione l'Agenzia Europea per l'Ambiente quando osserva che «the actual implementation of environmental taxes in countries regularly lags behind their potential» (EEA 2016, p. 13).

⁸ Il volume sviluppa, in particolare, idee e contenuti maturati in un ampio progetto di analisi e ricerca a cui hanno collaborato e dato sostegno la Fondazione per lo Sviluppo sostenibile, la Fondazione Planet Life Foundation (PLEF) e Ebitemp, Ente bilaterale nazionale per il lavoro. L'autore rimane comunque l'unico responsabile dei contenuti e delle opinioni espresse.

⁹ Zatti (2011, 2012, 2016); Carraro, Zatti (2013); Cesaretti, Degli Espinosa, Zatti (2014).

inefficienti, la riduzione di altre imposte maggiormente distorsive e penalizzanti per la crescita, il sostegno a investimenti e infrastrutture di particolare rilievo per la tutela e la valorizzazione ambientale, il finanziamento di incentivi per l'eco-innovazione a livello di produzione o di consumi finali, gli interventi di mitigazione e compensazione per le categorie (poveri, anziani, popolazioni rurali, imprese, ecc.) che possono derivare i principali effetti negativi dalle misure proposte. L'adozione di questo approccio di sistema appare importante, in particolar modo, nella prospettiva dei numerosi processi e programmi che propongono il *greening* dei sistemi economici. La realizzabilità e credibilità di tali azioni rischiano infatti di essere fortemente compromesse in mancanza di precisi riscontri in termini di reperimento delle risorse e di corrispondenza rispetto alle esigenze di spesa. Ciò acquisisce una particolare rilevanza in tutte quelle ipotesi d'intervento, di natura strategico-programmatica, in cui la parte relativa al *budgeting* assume o dovrebbe assumere un ruolo cruciale e non eludibile. Sono ad esempio da ricondurre a questa impostazione, per citare solo i più recenti, gli impegni energetico-climatici da mettere in campo nell'ambito degli accordi della COP21 di Parigi del dicembre 2015,¹⁰ tutta la fase applicativa e di declinazione dei Sustainable Development Goals dell'Agenda 2030 e, a livello nazionale, il previsto¹¹ aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che potrebbe/dovrebbe costituire il momento di sintesi e ricomposizione di tutte le strategie d'intervento in questo campo. In tutti i casi sembra importante poter contare su una maggiore capacità di inquadramento strategico degli interventi, in grado, da una parte, di mettere a sistema tutte le diverse iniziative, spesso previste in interventi emergenziali e senza una logica organica; dall'altra, di garantire una programmazione pluriennale, di natura ricorrente, in cui siano ben esplicitati il collegamento con le risorse a disposizione per il finanziamento e i meccanismi di monitoraggio ex post adottati per verificare i risultati ottenuti.

Il contributo analitico qui proposto, in particolar modo riguardante alcune possibili prospettive in termini di nuove entrate / nuove opportunità di spesa, entrambe riferite alla componente ambientale, non va comunque inteso in termini rigidi e deterministici, quanto invece come una opportunità da inserire in un più ampio quadro di politiche e opzioni operative. Non tutte le entrate da imposte ambientali devono quindi necessariamente avere una destinazione *green*, così come vi possono essere voci di spesa legate allo sviluppo sostenibile che trovano altre fonti di finanziamento. La riallocazione verde, nella formulazione descritta in questo contributo, è quindi da intendersi come un concetto flessibile e dinamico nel tempo, come strumento aggiuntivo di valutazione e scelta per i decisori politici, che può significativamente migliorare l'efficacia e l'accettabilità delle prospettive d'intervento e delle misure messe in atto.

¹⁰ Che attribuisce un ruolo chiave agli impegni e alle strategie attuative dei singoli paesi.

¹¹ Art. 3 della L. 221/2015.

Capitolo 1

Le imposte ambientali in Italia: un quadro d'insieme

1.1. Oggetto e descrizione

Secondo una definizione ormai consolidata in ambito internazionale, rientrano nel concetto di tassazione ambientale le imposte la cui base imponibile è «costituita da una grandezza fisica (eventualmente sostituita da una proxy) che ha un impatto negativo provato e specifico sull'ambiente».¹

La definizione così formulata permette di identificare alcune caratteristiche essenziali dell'oggetto che sono di seguito schematicamente considerate.

In primo luogo, si fa riferimento a imposte, ovvero a prelievi obbligatori unilaterali² operati dalle Amministrazioni pubbliche senza che a essi corrisponda in maniera finalistica e diretta un servizio reso al contribuente stesso. Ciò esclude in sostanza i pagamenti interpretabili come contropartite delle prestazioni rese dalla Pubblica Amministrazione – ovvero le tariffe –, per i quali è il costo complessivo dello svolgimento delle funzioni (come ad esempio la raccolta e lo smaltimento rifiuti, la gestione del servizio idrico integrato, ecc.) che va a determinare il valore del prelievo e non il viceversa.

In secondo luogo, si esplicita che la base imponibile deve essere rappresentata da una grandezza fisica, escludendo quindi, in linea di principio, forme di prelievo *ad valorem* che rischierebbero di vedere modificata la propria entità in maniera indipendente dalla dimensione del potenziale impatto negativo. Ciò implica, tra le altre cose, la necessità di rivedere periodicamente le aliquote di prelievo al fine di adattarle all'evoluzione dell'inflazione, nonché alla dimensione stimata degli effetti esterni.

In terzo luogo, la centralità attribuita alla relazione tra la base imponibile e l'impatto negativo sull'ambiente identifica come fattore qualificante dell'imposta ambientale quello di esercitare, almeno in parte, un effetto di regolazione, in termini di disincentivo, rispetto

¹ Istat (2010); Eurostat (2010). Del tutto analoga è la definizione adottata in sede Ocse (Oecd 2001, p. 15) ove si include «any compulsory, unrequited payment to general (or local) government levied on tax-bases deemed to be of particular environmental relevance». Tale perimetrazione dell'imposizione ambientale è il frutto di un lavoro congiunto per la costruzione di statistiche omogenee e confrontabili sulle imposte ambientali portato avanti negli anni Novanta dai principali organismi internazionali impegnati sul tema: Eurostat, DG Ambiente e DG Fiscalità e Unione Doganale della Commissione europea, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse) e Agenzia Internazionale dell'Energia (IEA).

² Secondo la dicitura Ocse «compulsory unrequited payment», ove «unrequited means that the benefits provided by the government to tax-payers are not normally in proportion to their payments», citato in European Commission (1996, p. 9).

a comportamenti potenzialmente dannosi sull'ambiente.³ Se tale nesso è infatti provato e significativo, l'introduzione di un prelievo a esso commisurato, in maniera più o meno precisa e diretta, da luogo a un segnale di prezzo che modifica i costi relativi di produttori e consumatori, incentivandoli a rivedere le proprie scelte.⁴ Si esplicita quindi in maniera chiara il collegamento tra lo strumento e due principi applicativi di grande rilievo nel campo della politica ambientale: quello della correzione delle esternalità e quello dell'inquinatore pagatore (*polluter pays principle PPP*).

L'imposta ambientale trova infatti giustificazione,⁵ in termini di razionalità economica, nel fatto che le decisioni decentrate di consumo e produzione spesso determinano effetti sulla collettività (inquinamento atmosferico, rumore, contaminazione delle acque, deturpazione paesaggistica, ecc.) senza che questi ultimi vengano tenuti in conto nel calcolo economico (da cui la loro natura esterna), portando a livelli eccessivi di inquinamento e consumo e a un'allocazione inefficiente delle risorse. L'introduzione di un prelievo che incide proprio su presupposti e basi imponibili che sono collegati a tali effetti rappresenta, in una prospettiva tipicamente normativa, una delle possibilità per correggere le esternalità e per ricondurre le scelte singole verso l'ottimo collettivo.

Altrettanto rilevante appare il legame tra l'imposizione ambientale e il PPP,⁶ nella sua accezione più estesa e articolata (Riquadro 1), che ne valorizza in pieno le implicazioni economiche e tributarie e le sinergie con il principio della correzione alla fonte dei danni. Sviluppare forme impositive su basi imponibili fonte di effetti negativi sull'ambiente significa infatti far pagare agli inquinatori anche per la parte residua di inquinamento generato, mentre l'approccio regolatorio basato su norme e standard di fatto garantisce la gratuità dei comportamenti inquinanti che si mantengono all'interno dei limiti di legge. Il prelievo ambientale colpisce quindi all'origine e per tutte le unità di emissione o di consumo, valorizzando l'approccio preventivo e determinando un continuo incentivo dinamico alla riduzione o rimozione degli effetti esterni. Ciò pare particolarmente importante per tutte quelle forme di inquinamento a carattere diffuso (si pensi alle diseconomie legate al trasporto veicolare, alla generazione di rifiuti, ai consumi energetici domestici, alle pratiche di coltivazione agricola) in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi a precisi atti o scelte di taluni singoli operatori economici. In tali casi, infatti, le imposte ambientali permettono di applicare in maniera coerente ed estensiva il

³ In tal senso la classificazione Eurostat (2010, p. 81): «The definition of a tax as environmental is independent of its classification by economic function: any tax, be it on consumption, labour or capital, that has the effect of raising the cost of activities which harm the environment, is classified here as an environmental tax».

⁴ Secondo l'Ocse (Oecd 2006, p. 10): «Environmental related taxes introduce a price signal that helps ensure that polluters take into account the costs of pollution on the environment when they make production and consumption decisions» o ancora (Oecd 1996, p. 10): «the purpose of tax instruments is to reduce the level of harmful emissions generated by production processes or consumption, by adjusting relative prices and changing market signals to discourage particular consumption patterns or production methods and to encourage the use of alternatives that lead to less environment degradation».

⁵ A partire dal celebre contributo di Pigou (1920).

⁶ Su questo punto Oecd (2001); Picciaredda, Selicato (1996).

PPP che, al contrario, finirebbe per essere sacrificato se ci si basasse esclusivamente su di un approccio risarcitorio.⁷

Riquadro 1. Il principio del 'chi inquina paga': origini e opzioni interpretative

Il principio 'chi inquina paga' trova la sua esplicitazione in ambito internazionale all'interno della Raccomandazione del Consiglio dell'Oecd *Guiding Principles on the International Economic Aspects of Environmental Policies* del 1972 e viene ripreso l'anno seguente in campo comunitario nel Primo programma d'azione in campo ambientale. Successivamente, l'Atto Unico Europeo del 1986 ha sancito, attraverso l'art. 130R nel Trattato CE,⁸ la 'costituzionalizzazione' del principio del 'chi inquina paga' nel contesto europeo.⁹ Nella sua accezione prevalentemente giuridico-civilista, il PPP funge da fonte per la regolamentazione di meccanismi di risarcimento ex post del danno basati sulla responsabilità civile. Attraverso di esso si addossa quindi all'inquinatore il rischio ambientale, inteso come possibile verificarsi di effetti dannosi direttamente derivanti dalla propria azione.

In una interpretazione di natura prevalentemente economica, integrativa rispetto alla precedente, l'applicazione del principio porta a penalizzare le produzioni e le scelte di consumo che generano inquinamento e interferenze sull'ambiente, svolgendo una fondamentale funzione preventiva e correttiva ex ante. In base a questa logica, l'inquinatore paga per l'inquinamento residuo, anche se ciò rientra nei limiti di legge e indipendentemente dallo scopo risarcitorio legato a un danno provocato. Ciò implica anche che non deve essere la collettività a sussidiare le misure di riduzione dell'inquinamento, bensì che chi inquina deve sopportare i costi di tale misure e garantire compensazioni monetarie per le diseconomie generate, anche se non legate a una comprovata responsabilità per danni.

Secondo le interpretazioni più diffuse (Cfr. Picciaredda, Selicato 1996), qui in pieno condivise, i due ambiti svolgono funzioni ben distinte e complementari, visto che una generalizzazione dell'applicazione del PPP in funzione preventiva e correttiva lascia evidentemente impregiudicata tutta la disciplina inerente la responsabilità civile e penale ex post.

La tassazione acquisisce in questa logica sia una funzione di compensazione monetaria per le diseconomie create, fortemente legata ai territori e alla dimensione spazio-temporale ove ciò avvenga, sia una sorta di diritto a inquinare o, comunque, ad accedere alla fruizione¹⁰ del bene pubblico 'ambiente'.¹¹ È proprio da questa interpretazione prettamente

⁷ La netta distinzione tra indennità e risarcimento del danno è ben ricostruita in Picciaredda, Selicato (1996, p. 161): «L'individuazione di una nozione di indennità quale 'compenso' non risarcitorio, per il sacrificio di un diritto o di un interesse, rappresenta un dato ormai consolidato nell'opinione della più accreditata esegesi dottrinale [...] In questa visione vengono collocati quei compensi indennitari ove assume un rilievo la funzione compensativa per attività che arrecano pregiudizio ma derivano dal compimento di atti leciti (dannosi)».

⁸ Articolo poi divenuto il 174 e ora, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

⁹ Testualmente il comma 2 prevede che «La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'».

¹⁰ Entro i limiti di legge.

¹¹ Tale seconda interpretazione spesso è fonte di preoccupazione e riserve di natura etico-morale (vedi in

economica che deriva in ultima istanza l'attrattività dello strumento, visto che esso lascia libertà ai singoli operatori, consumatori o produttori, di confrontare tali costi di fruizione con i benefici che derivano dalle connesse attività economiche e di determinare la scelta migliore sia per il singolo, che per la collettività.

Un ulteriore elemento desumibile dalla definizione di imposta ambientale richiama come non sia decisivo che la finalità ambientale rappresenti la motivazione esplicita all'origine del tributo,¹² potendosi ben considerare ambientali anche tutte quelle (spesso prevalenti) forme impositive che, pur essendo state introdotte per altri fini, esercitano effetti disincentivanti rispetto a comportamenti dannosi o potenzialmente dannosi sull'ecosistema.¹³ È quindi la base imponibile, e non la finalità originaria del legislatore, che permette di identificare l'effettiva natura ambientale di un'imposta, nel momento in cui sia riconoscibile un collegamento, ragionevolmente diretto e provato, tra di essa (consumo di risorse, il possesso o la circolazione di beni inquinanti, l'occupazione di spazi, l'emissione diretta di sostanze inquinanti) e le diseconomie esterne generate.¹⁴

Va inoltre rimarcato come non rilevi, nell'identificazione della fattispecie in analisi, che vi sia una destinazione delle entrate a interventi in campo ambientale: la logica di scopo, infatti, può o meno essere abbinata all'imposta ambientale senza che ciò ne rappresenti l'aspetto caratterizzante. Vi possono quindi essere tributi il cui gettito è destinato a programmi e specifiche attività ambientali (prevenzione e mitigazione dei danni, informazione e sensibilizzazione, incentivazione di comportamenti meno

tal senso alcuni riferimenti in Picciaredda, Selicato 1996, p. 77) in quanto si ritiene non giustificabile e accettabile che si possa acquisire un diritto per l'utilizzo di un bene pubblico come l'ambiente. Tale riserva però dimentica che di fatto, come già osservato, l'approccio normativo garantisce un accesso gratuito a tale bene pubblico fintanto che i limiti di legge siano rispettati, risultando evidentemente ancor meno giustificabile e accettabile. Non va inoltre trascurato come la teoria economica (Musu 2003) raccomandi l'utilizzo di incentivi/disincentivi di prezzo quando i potenziali effetti dannosi sono sostenibili e non caratterizzati da effetti soglia; qualora così non fosse, infatti, il ricorso a divieti o standard rigidi sarebbe del tutto razionale e preferibile.

¹² La Nota Metodologica dell'Istat sulle imposte ambientali in Italia (Istat 2010) esplicita a riguardo che: «Mentre la base dell'imposta riveste un ruolo fondamentale nella definizione delle imposte ambientali adottata a livello internazionale, non viene invece considerato rilevante l'obiettivo dell'imposta stessa per come risulta espresso dal legislatore. Le imposte ambientali includono pertanto sia strumenti introdotti con esplicite finalità di tipo ambientale, sia strumenti in cui non si ravvisa tale finalità nella formulazione normativa».

¹³ Concetto ribadito in Cipollina (2009, p. 577) ove si ricomprendono tra gli strumenti fiscali/parafiscali che possono avere un impatto positivo sull'ambiente «i tributi con effetti di regolazione – diretti o indiretti (cioè prodotti incidentalmente da misure finalizzate a ricavare gettito) – sul grado di sfruttamento delle risorse naturali».

¹⁴ È sulla base di questa considerazione che si possono identificare due nozioni diverse di tributo ambientale (Cipollina 2009): una più ristretta riferibile ai soli tributi che incorporino l'ambiente nel proprio presupposto, così come bene protetto in modo diretto; l'altra, più ampia, che includa appunto tutte quelle forme impositive che comunque esercitino un effetto positivo sull'ambiente, anche in maniera indiretta. Per questa seconda categoria l'Ocse utilizza il termine di *Environmentally related taxes*, ovvero di tributi 'con funzione ambientale', esplicitando come sia il collegamento e la relazione con effetti ambientali che risulti qualificativo. È a questa seconda, più inclusiva, nozione che si farà riferimento nel seguito parlando di tassazione ambientale e di imposte ambientali.

inquinanti, ecc.), ma anche altri che confluiscono nella fiscalità generale senza una preventiva ipoteca.

Un ultimo tratto distintivo, non direttamente desumibile dalla definizione adottata, ma ben presente nelle prassi applicative,¹⁵ riguarda il perimetro del concetto di ambiente e della connotazione degli impatti negativi che si vuole disincentivare attraverso l'utilizzo degli strumenti di prezzo. È infatti da condividere l'idea¹⁶ per cui occorra assumere come fondamento dell'azione un'ampia e inclusiva accezione del termine, in grado di ricomprendere sia la tutela dei beni paesistici, sia la difesa del suolo, sia la prevenzione dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua, sia, infine, la pianificazione territoriale. Sono quindi da considerarsi ambientali non solo quei tributi che vanno a incidere sulle più comuni forme di emissioni inquinanti (emissioni in atmosfera, scarichi idrici, emissioni sonore, rilascio di rifiuti, ecc.), ma anche tutti quelli che in maniera più o meno diretta interagiscono con altri aspetti quali l'occupazione del suolo, la congestione, la sicurezza delle persone, la qualità del paesaggio, il decoro urbano, ecc., favorendo una prospettiva di gestione globale del territorio sotto il profilo della salubrità, della percezione visiva, della dimensione identitaria e dello sfruttamento razionale delle risorse.

1.2. Due ipotesi di classificazione

In base al quadro definitorio descritto sopra, è possibile ipotizzare una duplice classificazione delle imposte ambientali: la prima basata sulla finalità prevalente del tributo, la seconda sulle caratteristiche della base imponibile e del legame con gli effetti inquinanti.

1.2.1. La classificazione in base alla finalità

Una volta identificato cosa si intende per imposte ambientali, si possono distinguere, facendo riferimento alla finalità istitutiva prevalente, tre principali tipologie di tributi ambientali:¹⁷ imposte pigouviane o incentivanti; imposte con prevalente funzione fiscale; contributi speciali e tasse (di scopo).

a) Imposte pigouviane o incentivanti. Rientrano in questa categoria le imposte introdotte con l'obiettivo esplicito di influenzare i comportamenti inquinanti, modificando il calcolo economico alla loro base e dando piena applicazione al principio del PPP. Si tratta di prestazioni imposte e coattive con una prevalente funzione regolatoria e allocativa: ovvero finalizzate a correggere elementi di inefficienza nelle scelte di mercato, in questo caso derivanti dalla presenza di effetti esterni negativi. La generazione di entrate rappresenta un

¹⁵ Che tendono a includere nella categoria dei tributi ambientali strumenti che vanno a influenzare aspetti compositi e variegati del bene 'ambiente'.

¹⁶ Ben sintetizzata in Cipollina (2009).

¹⁷ Classificazione con diverse analogie a quanto presente in European Commission (1996), Ekins (1999), Leicester (2006).

by-product dello strumento che non ne va a influenzare in maniera decisiva né l'istituzione né la manovra nel tempo. La prevalenza di un obiettivo ecologico esplicito come carattere distintivo fa sì che vadano inclusi in questa categoria anche quelle forme di prelievo derivanti dalla differenziazione e modificazione con finalità specificamente ambientali di tributi esistenti e istituiti per altri scopi.¹⁸

Nell'ambito delle imposte pigouviane, il calcolo del prelievo unitario può essere ricondotto a due diversi termini di riferimento:¹⁹

- il valore del costo marginale esterno associato al comportamento inquinante, nel caso in cui quest'ultimo sia calcolabile in termini fisici e monetizzabile in termini economici. Si tratta in questo caso della soluzione cosiddetta di ottimo sociale (*first best*), in cui l'introduzione dell'imposta è in grado di garantire l'eguaglianza tra benefici e costi marginali sociali; ma anche di quella che richiede i requisiti informativi più estesi al decisore pubblico;²⁰
- la volontà/necessità di raggiungere un certo obiettivo predefinito in base a criteri diversi da quello considerato al punto precedente, come ad esempio il principio precauzionale, il miglioramento continuo o il *benchmarking* rispetto a realtà di riferimento. In questo caso (definito in letteratura come *instrumental approach*) la modulazione dinamica dell'imposta viene fatta in base ai risultati raggiunti e alla distanza dall'obiettivo.²¹

b) Imposte con una prevalente funzione fiscale. Rientrano in questa seconda categoria forme impositive finalizzate in maniera primaria al reperimento di gettito e al finanziamento delle spese generali (*revenue raising taxes*), che sono però in grado di esercitare anche effetti di regolazione indiretta sulle diseconomie esterne. Si tratta, nella terminologia giuridica, di tributi per i quali «i comportamenti inquinanti non assurgono al rango di veri e propri elementi costitutivi della fattispecie tributaria»²² e della struttura ontologica del tributo, ma la cui funzione ambientale può risultare tutt'altro che trascurabile.²³ La generazione di

¹⁸ Il caso tipico è quello della modulazione delle accise sui carburanti in base ai diversi contenuti di sostanze inquinanti.

¹⁹ Ekins (1999).

²⁰ Nelle parole dell'Ocse: «The information requirements to ensure strong linkage between a tax and the environmental damage can be demanding» (Oecd 2001, p. 25). Ciò fa sì che questa categoria assuma un valore quasi idealtipico e che «up until 1999, there was only one example of an optimal tax (the UK landfill tax), the rate of which was explicitly based on a calculation of externalities» (Ekins 1999, p. 47).

²¹ Non va in realtà trascurato il fatto che vi possano, e in un certo senso debbano, essere dei punti di contatto tra i due approcci. Anche qualora, infatti, si manovrino le aliquote per il perseguimento di certi obiettivi predefiniti (ad esempio la riduzione di una percentuale x di emissioni) è importante che si cerchi comunque di individuare un legame con il valore dei costi esterni, ad esempio differenziando tra scelte e comportamenti più o meno inquinanti (come nel caso dei diversi carburanti o delle tipologie di rifiuti) o adeguando nel tempo il valore unitario del prelievo in base alle sopravvenute conoscenze scientifiche inerenti gli effetti delle scelte di consumo e/o produzione.

²² Picciaredda, Selicato (1996, p. ix).

²³ Un esempio si scuola emerge dal confronto tra Paesi europei e Stati Uniti, dal quale si evince come il maggior utilizzo nei primi delle accise energetiche come fonte di gettito abbia determinato come effetto

entrate rappresenta comunque il carattere identitario del tributo che ne va a determinare in maniera prevalente le caratteristiche applicative e la modulazione nel tempo. Proprio questa circostanza fa sì che essi facciano comunemente riferimento a basi imponibili ampie e con effetti di sostituzione limitati, che li rendono in grado di garantire una certa affidabilità e stabilità nel tempo (tributi sui consumi energetici e sui trasporti in primo luogo).

*c) Contributi speciali o tasse (di scopo).*²⁴ Rientra in questa categoria un insieme composito di strumenti di natura tributaria, ovvero comunque autoritativa, ma latamente riconducibili alla logica commutativa e del beneficio. La finalità primaria è anche in questo caso quella di reperire risorse fiscali, cercando però di individuare un collegamento tra contribuenti e destinatari dei servizi e delle opere finanziate. Si tratta, ovvero, di strumenti che tendono ad affermare, seppur in maniera indiretta e non sinallagmatica, una logica di compensazione/pagamento/concorso per benefici ottenuti o per i costi generati dai soggetti contribuenti,²⁵ spesso riguardanti la fruizione di beni che hanno natura non escludibile (parchi, strade, illuminazione, pubblica sicurezza, igiene urbana, ecc.) e non possono quindi essere finanziati (o non completamente) tramite corrispettivi e tariffe. La logica di scopo, ovvero il vincolo di destinazione associato a tali entrate, può assumere un carattere più o meno

collaterale anche quello di incentivare una maggiore efficienza energetica del parco auto rispetto a quello americano.

²⁴ La classificazione e nomenclatura delle forme tributarie spesso risulta complessa e non univoca, lasciando spazio a sovrapposizioni ed elementi contraddittori. Per quanto non ci si voglia addentrare in maniera dettagliata nell'argomento, viene qui adottata come termine di riferimento la seguente tripartizione (Del Federico 2009, pp. 76-77): l'*imposta* è un prelievo coattivo acasuale nel quale il concorso delle pubbliche spese ha come presupposto una fattispecie per il cui verificarsi non rileva in alcun modo la correlazione tra l'attività dell'ente pubblico e l'utilità che da essa possa ritrarre il contribuente; la *tassa* consiste in una prestazione imposta nella quale il concorso alle pubbliche spese ha come presupposto un fatto per il cui verificarsi rileva il godimento di un bene pubblico o una specifica correlazione tra l'attività dell'ente pubblico e il vantaggio che da essa possa ritrarre il contribuente; il *contributo* consiste anch'esso in una prestazione imposta che grava su chi ritrae un vantaggio specifico dall'esplicazione di un'attività pubblica; il contributo si distingue dalla tassa perché il vantaggio specifico deve pervenire al contribuente non quale singolo, ma quale membro di una collettività qualificata nei cui confronti l'ente pubblico svolge la propria attività ovvero in favore della quale realizza un'opera pubblica. Il principio del beneficio, in questo caso, assolverebbe la funzione di determinare i limiti del gruppo che deve concorrere alla copertura dei costi del servizio (dei servizi).

²⁵ Per la natura commutativa ma non sinallagmatica e corrispettiva di questi strumenti il riferimento obbligato è a Del Federico (2000, 2003, 2007, 2009). L'autore sottolinea (2009, p. 87) come si tratti di tributi che hanno «come loro causa giuridica [...] una particolare prestazione o un particolare servizio ricevuti dalla Pubblica Amministrazione» o ancora (2009, p. 89) il cui presupposto «consiste in una situazione di fatto che determina o necessariamente si ricollega al godimento di un bene pubblico, e/o all'esplicazione di un'attività dell'ente pubblico in favore del contribuente o di un gruppo, giuridicamente qualificato, del quale egli fa parte»; ma ribadisce al contempo come tali tributi si «collochino in rapporti autoritativi, non paritetici e soprattutto non contrattuali, in cui l'erogazione del servizio e il versamento del tributo non trovano causa nel reciproco scambio» (2003, p. 267). Analogamente, in European Commission (1996, p. 19) si parla di *earmarked taxes* quando «there is a more or less direct link between the payment of the tax and the activities financed with the revenue of the tax. It can however not be said that the tax is a payment for a service provided by the authorities. The tax is not proportionally related to the benefit received, and the tax payer can not derive any rights on services from the payment of the tax».

diretto nelle prassi applicative:²⁶ individuando in maniera circoscritta ove le entrate devono essere finalizzate,²⁷ lasciando una indicazione più larga su di una certa categoria di spese,²⁸ o assumendo una natura ancora più generalista.²⁹ Aspetto qualificante della natura ambientale dei contributi speciali (e delle tasse di scopo) è comunque che la base imponibile su cui vengono calcolati sia ricollegabile a impatti negativi sull'ambiente³⁰ e che lo strumento sia in grado, almeno in forma indiretta, di esercitare un effetto disincentivante su comportamenti dannosi.³¹

Rispetto alla tripartizione proposta, risulta evidente come spesso emergano situazioni anfibe e sovrapposizioni, in cui la finalità del tributo risulta composita o soggetta a evoluzioni nel tempo.

Vi sono ad esempio strumenti come i prelievi sui flussi turistici³² che possono veder prevalere la logica pigouviana, nel momento in cui siano primariamente finalizzati a disincentivare fenomeni di congestione e altre forme di esternalità negative legate alla presenza di visitatori; o quella del tributo di scopo, nel momento in cui vogliano far contribuire i non residenti in relazione ai servizi e ai benefici goduti (e/o ai costi aggiuntivi da essi generati), qualora questi ultimi non siano (o non possano essere)

²⁶ Ne deriva quindi che l'accezione di tassa di scopo qui considerata assume una valenza più ampia rispetto a quella desumibile in senso letterale, in base alla quale (D'Auro 2007, p. 33): «ciò che qualifica il tributo di scopo è il vincolo apposto al suo gettito, che deve essere inderogabilmente destinato a specifiche finalità, fissate a priori, dal momento che dette finalità costituiscono la *ratio* fondamentale che presiede alla sua istituzione, l'elemento fondante che ne legittima il prelievo verso i contribuenti tenuti al suo pagamento».

²⁷ Come nel caso dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA) il cui gettito è destinato al completamento dei sistemi di monitoraggio del rumore, al disinquinamento acustico, al miglioramento generale della vivibilità dei territori coinvolti dalle attività aeroportuali e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti nelle aree aeroportuali.

²⁸ È questo il caso ad esempio della normativa originaria dei contributi concessori in edilizia (L. 10/1977), che prevedeva una loro destinazione vincolata ad opere di urbanizzazione primaria e secondaria ad altri interventi infrastrutturali, non di parte corrente.

²⁹ Come nel caso del contributo comunale di ingresso e soggiorno proposto (e poi non introdotto) nell'ambito della discussione della Finanziaria 2007, di cui si prevedeva una generica destinazione a interventi di manutenzione urbana e alla valorizzazione dei centri storici, senza che ciò identificasse alcun obbligo alla realizzazione dell'intervento, connaturando il tributo più come contributo al costo che come tributo di scopo strictu sensu (Del Federico 2007).

³⁰ In European Commission (1996, p. 11) si afferma a riguardo che «The polluter pays principle ... involves various taxes, including the earmarked taxes. As far as the latter are concerned, these provisions are not described in the study [on environmental taxation] unless they have an impact on environmental protection».

³¹ Per questo motivo possono essere annoverati tra i tributi ambientali: il contributo di costruzione, che indirettamente disincentiva l'edificazione e impermeabilizzazione di nuovo suolo; le tasse di occupazione di spazi e aree pubbliche, che influenzano le scelte di destinazione degli spazi pubblici; i contributi di soggiorno, che possono ridurre e/o destagionalizzare i flussi turistici e le presenze; il *road e parking pricing*, che possono limitare gli effetti esterni legati al traffico e alla mobilità; i contributi ai consorzi di filiera, quando incentivano la riduzione degli imballaggi e la modificazione delle caratteristiche merceologiche; ma non strumenti come la TARSU o i contributi di bonifica e di miglioria che si ispirano alla logica del beneficio, ma vanno a incidere su basi imponibili che non esercitano effetti disincentivanti sui contribuenti.

³² Per un riferimento in questo senso Biagi *et al.* (2004).

coperti da tariffazione diretta. Un'analoga considerazione può essere fatta per i *road pricing* norvegesi introdotti a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta,³³ che, inizialmente finalizzati al reperimento di gettito per la realizzazione di interventi nel campo dei trasporti urbani (logica del concorso alle spese), hanno finito per esercitare anche un effetto calmierante sui trend inerziali di crescita della mobilità (effetto incentivante). Non va inoltre trascurato come in diversi casi – accise sui carburanti, tasse di acquisto e possesso sulle auto –, strumenti originariamente riconducibili alla forma dell'imposta acausale abbiano progressivamente acquisito anche un'esplicita funzione regolatoria, accentuando la componente disincentivante³⁴ e/o differenziando il prelievo in base ai danni ambientali.

Facendo sempre riferimento alla finalità del prelievo, va ribadito come rimangano esclusi dalla classificazione le tariffe, anche nei casi in cui esse siano strettamente legate a servizi con forti connotazioni ambientali, come la gestione dei rifiuti o il servizio idrico.³⁵ Tale esclusione, al di là degli aspetti puramente formali, risulta sostanziale per almeno due ordini di motivi.

In primo luogo, perché sono diversi la funzione e l'interesse a cui i due strumenti sono ricollegabili. La tariffa risponde infatti a una logica tipicamente ed esclusivamente individuale, finalizzata alla copertura del costo di servizi con natura divisibile e che determinano un beneficio diretto e quantificabile per il singolo fruitore. Le imposte e, in parte, i contributi ambientali acquisiscono invece anche, se non prevalentemente, una finalità sovra-individuale e pubblicistica, ricollegandosi a funzioni e valori indivisibili e legati all'interesse generale, o comunque di una collettività più o meno ampia, come la tutela dell'ambiente, la prevenzione dell'inquinamento, l'ordinato sviluppo del territorio, l'infrastrutturazione, la compensazione per le diseconomie generate, ecc. Quando il diretto beneficiario di un servizio paga un corrispettivo chiaramente collegato al costo non può quindi applicarsi la definizione di imposta ambientale, che viceversa è applicabile nei casi in cui:³⁶

³³ Su questo punto sia consentito il rimando a Zatti (2008).

³⁴ Come nel caso del *Fuel duty escalator* introdotto nel Regno Unito nel 1993 (e abbandonato nel 1999) con la previsione di incrementare ogni anno l'aliquota del prelievo sul carburante di almeno 3 punti percentuali al di sopra del tasso d'inflazione al fine di promuovere l'efficienza dei veicoli e limitare la crescita della mobilità privata (Leicester 2006).

³⁵ Marchetti (2004, p. 3) sottolinea a riguardo come rimangano «in via di principio estranei all'imposizione ambientale i pagamenti a fronte di servizi pubblici ambientali». In Istat (2010, p. 2) si legge come «Si osservi che, seppur corrisposti obbligatoriamente al settore della PA, i pagamenti forniti in contropartita di un servizio e positivamente correlati al volume del servizio stesso rientrano invece nell'insieme delle tariffe (o canoni). Esempi di tariffe sono sia la Tariffa sui Rifiuti solidi urbani sia l'Imposta sui Rifiuti solidi urbani, i cui proventi sono quindi esclusi dai dati presentati qui». La prima parte della nota Istat riprende il concetto generale, mentre la seconda fornisce due esempi concreti. Sorprende, invero, l'identificazione dell'Imposta sui rifiuti solidi urbani (ovvero la Tarsu) come tariffa, visto la sua natura affatto diversa e la tradizionale collocazione nel primo titolo di bilancio dei Comuni. La sua non inclusione nell'ambito dell'imposizione ambientale non dovrebbe quindi essere ricondotta tanto alla sua natura corrispettiva, quanto al fatto che la base imponibile (sostanzialmente la superficie abitativa) non è riconducibile in maniera diretta a impatti sull'ambiente e non è in grado di esercitare effetti disincentivanti sulle scelte del contribuente.

³⁶ European Commission (1996, p. 3).

- il pagamento, anche sotto forme di tariffa, eccede chiaramente il valore della controprestazione;
- il soggetto che paga il tributo non è lo stesso che riceve il servizio;
- i benefici sono ricevuti da parte dei soggetti pagatori, ma in maniera non necessariamente proporzionale alle somme versate.

Vero è che anche le tariffe ambientali, soprattutto quando ispirate a principi di *full cost recovery*, influenzano i comportamenti e possono spingere a scelte più parsimoniose, ma questo trova un limite nella natura stessa dello strumento.³⁷ È infatti possibile per il regolatore manovrare (più o meno liberamente) un'imposta per perseguire predeterminati obiettivi, mentre ciò non può essere fatto nel caso della tariffa, che sottosta a un meccanismo di calcolo necessariamente legato al volume dei costi.

Anche in questo caso, comunque, la linea di demarcazione tra le due tipologie di strumenti non è sempre netta e possono emergere importanti interrelazioni e aree di intersezione. Vi sono ad esempio realtà in cui l'imposta opera a valle o a monte – come nel caso del tributo speciale sui conferimenti in discarica o dei canoni di prelievo idrico – per poi divenire una delle componenti di costo racchiuse nella tariffa; la funzione disincentivante è quindi svolta dall'imposta, che viene però traslata sui consumatori/agenti solo se la tariffa copre effettivamente tutti i costi e ha una base di calcolo commisurata alle scelte degli utenti (quantità e qualità di rifiuti conferiti, consumi idrici effettivi). Un altro esempio di rilievo è quello dei pedaggi per l'uso delle strade (*road pricing*) che possono acquisire alternativamente o congiuntamente sia una funzione tipicamente privatistica che una di tipo regolatoria (Riquadro 2).

Riquadro 2. Road pricing (RP): tariffa, contributo o imposta?³⁸

Dal punto di vista degli obiettivi, il RP può essere ricondotto a una logica prettamente privatistica (tariffa), ovvero essere finalizzato a garantire la copertura dei costi di costruzione e manutenzione delle infrastrutture e a remunerare in maniera adeguata il capitale investito; in questo caso si rende necessaria una destinazione prioritaria dei proventi al gestore (pubblico o privato) della rete tariffata, in un'ottica del tutto affine a quella della finanza di progetto.

Alternativamente, esso può acquisire caratteri prevalentemente pubblicistici, con applicazioni finalizzate al perseguimento di obiettivi di interesse generale che vanno oltre o sono del tutto disgiunti da quello della copertura dei costi privati. Rientrano in questa seconda logica i casi rivolti a disincentivare comportamenti inquinanti e alla gestione della mobilità, ma anche quelli in cui il pedaggio è diretto a finanziare infrastrutture o altri interventi nel settore dei trasporti diversi da quelli tariffati (caso delle città norvegesi) o, ancora, quelli in cui esso va a finanziare il bilancio generale dell'ente di riferimento.³⁹

³⁷ Nelle parole di Leicester (2006, p. 55): «Although the charges will affect the decision of firms to extract water at all, or how much to extract, relative to them not being levied at all, they are not intentionally designed for environmental reasons».

³⁸ Gran parte delle considerazioni qui contenute sono estensibili anche alla tariffazione dei parcheggi (cfr. Zatti 2004).

³⁹ Come avviene comunemente con altri tipi di strumenti economici come le accise sui carburanti e le imposte d'acquisto e di possesso.

Nel passare dalla logica privatistica a quella pubblicistica l'interpretazione del *road pricing* acquisisce valenze sempre più complesse rispetto a quella della semplice tariffa d'uso (*user charge*): esso risponde alla logica delle imposte pigouviane e dell'affermazione del *polluter pays principle* nel caso in cui la rappresentazione dei costi marginali esterni sia l'obiettivo di riferimento;⁴⁰ richiama la funzione dei contributi (tasse di scopo) quando voglia far concorrere una certa categoria di utenti a una certa categoria di spese (generalmente all'interno del settore stesso dei trasporti); può essere ricondotto alla categoria delle imposte nel momento in cui alimenti la finanza pubblica senza vincoli di destinazione. Le diverse funzioni non sono peraltro sempre disgiunte ed è ad esempio possibile che accanto alla funzione correttiva delle inefficienze dei meccanismi di mercato, che qualificerebbe il RP come imposta pigouviana, il gettito sia destinato a finanziare infrastrutture utili a risolvere i problemi di congestione, facendo sì che esso presenti anche le caratteristiche tipiche delle imposte di scopo.⁴¹

La gran parte delle esperienze mondiali in materia è stata storicamente riconducibile all'esazione di pedaggi vincolati al finanziamento di particolari tratti viari (tunnel, autostrade, ponti), ma in un numero crescente di casi possono essere rinvenute rilevanti (se non prevalenti) finalità di tipo regolatorio o destinate al finanziamento di infrastrutture aggiuntive e/o alternative rispetto a quella soggetta al pagamento.⁴²

Un secondo aspetto sostanziale che distingue le tariffe dagli altri strumenti, di specifico e particolare interesse per l'argomento qui in analisi, riguarda il loro ruolo come fonti di finanziamento dei bilanci pubblici. Per natura, infatti, la tariffa ha uno stretto e vincolante legame con i costi del servizio reso e limita la flessibilità e discrezionalità nella destinazione delle entrate.⁴³ Mentre, quindi, per le imposte e i contributi si possono immaginare, almeno in parte, dei margini di manovra per le autorità di bilancio, sia nel determinarne la finalizzazione, sia nel manovrarne l'entità, ciò è precluso nel caso della tariffa. Se ci si pone, di conseguenza, l'obiettivo di investigare quali fonti di gettito possano contribuire alla copertura dei bilanci pubblici, l'interesse primario va verso le prime due tipologie di prelievo. Le tariffe possono certamente contribuire a coprire quote crescenti delle spese nei casi in cui alcuni servizi precedentemente coperti da imposte vedano affermarsi una logica corrispettiva,⁴⁴ ma tale opportunità, come già osservato, trova un limite superiore nella piena copertura dei costi e, per definizione, nel caso di beni pubblici con caratteri di non escludibilità e non rivalità.

Lo sforzo condotto nelle pagine precedenti per ricostruire un quadro classificatorio,

⁴⁰ Nella nuova direttiva Eurovignette (2006/38/CE) questa componente finalizzata a «combattere le situazioni di congestione del traffico e gli impatti ambientali» viene identificata con il termine *regulatory charge* (maldestramente tradotto in diritti regolatori nella versione italiana), proprio a evidenziare la funzione correttiva e di regolamentazione che si va ad aggiungere a quella finalizzata alla copertura dei costi.

⁴¹ Biagi *et al.* (2004).

⁴² Zatti (2008).

⁴³ «Charges, on the contrary, are usually a payment in return for a clearly identified service or cost, and therefore lack the flexibility for the public budget to use such revenues» (European Commission 2007a, p. 4); «User charges do not generally go to the Treasury into the consolidated budget. Their primary aim is not to raise revenue as such but to cover the actual costs of providing a service» (Oecd 2006 p. 34).

⁴⁴ «The introduction of charges for services that were previously under-priced or provided free of charge can allow a needed service (e.g water supply, electricity or industrial wastewater treatment) to be provided on a sustainable basis and/or release funds for other uses» (Oecd 2006, p. 34).

il più possibile esauriente, basandosi sulla finalità prevalente degli strumenti, non ha una natura esclusivamente speculativa e può avere importanti riflessi nella fase applicativa. È infatti chiaro che l'esplicitazione dell'obiettivo primario influenza in maniera diretta la strutturazione iniziale del tributo e la sua modulazione nel tempo, andando a interagire e anche a generare elementi di conflittualità con le altre finalità.⁴⁵ La tariffa, come si è argomentato, è finalizzata a coprire i costi e non può andare oltre per esercitare ulteriori effetti disincentivanti, né per finanziare altre spese; le imposte pigouviane devono poter essere modulate e manovrate al fine di perseguire gli obiettivi ambientali e/o di riflettere in maniera realistica i costi esterni, mentre il reperimento di gettito risulta solo un aspetto secondario, che può andare soggetto a una fisiologica riduzione nel tempo; le imposte acausali richiedono che vi sia una certa stabilità e affidabilità del gettito e possono quindi esercitare effetti disincentivanti limitati; i contributi speciali si ricollegano a determinate esigenze di spesa e/o compensazione e si prestano meno ad acquisire una valenza fiscale di carattere generale. È quindi importante, sia per la scelta di cosa e chi tassare, sia per quella di quanto tassare, che l'obiettivo sia esplicitato in partenza e sia seguito da scelte coerenti, anche in chiave evolutiva.⁴⁶

Ciò vale anche per l'oggetto della presente analisi che pone attenzione specifica all'eventuale ruolo dell'imposizione ambientale come fonte di finanziamento dei bilanci pubblici. La scelta e la strutturazione dei prelievi devono infatti tener conto che vi è un'esigenza di gettito di fondo, e che va perseguito un certo equilibrio tra l'effetto disincentivante, il valore delle aliquote, l'evoluzione nel tempo delle basi imponibili e le esigenze di spesa. Ciò limita l'interesse verso le imposte più nettamente 'incentivanti' e accentua invece quello verso basi imponibili estese, con una presenza diffusa sul territorio e dotate di una certa stabilità e congruità rispetto alle dinamiche di spesa.

1.2.2. La classificazione in base all'oggetto della tassazione

Una seconda opzione classificatoria, complementare rispetto alla precedente, fa riferimento all'imponibile e alla natura del legame con l'effetto inquinante.⁴⁷ In questi termini possono essere distinte: le imposte sulle emissioni, le imposte sui prodotti, le imposte sull'estrazione e prelievo di risorse naturali.

⁴⁵ Ekins (1999).

⁴⁶ Un ulteriore esempio riferito ai trasporti può aiutare a comprendere meglio questo aspetto. Se l'applicazione di un *road pricing* urbano ha la finalità primaria di internalizzare i costi esterni associati alla mobilità, esso dovrà applicarsi alla totalità degli utenti, differenziando il pedaggio in base al periodo e al luogo, al fine di incidere maggiormente nelle ore e nei tragitti ove tali esternalità sono superiori. Se la finalità è quella di reperire gettito, una tariffa costante nel tempo può garantire maggiori entrate, lasciando minori possibilità agli utenti di evitare o limitare il pagamento; inoltre, se essa vuole fungere prevalentemente da contributo d'ingresso, per far concorrere i *city users* alla copertura del costo di servizi urbani non finanziati da corrispettivi (o da imposte locali), è giustificabile l'esenzione o la riduzione applicata ai residenti; esenzione che ovviamente ne ridurrà l'effetto disincentivante sul traffico.

⁴⁷ Cfr. Oecd (1996), European Commission (1996), Ekins (1999).

1) *Imposte sulle emissioni*. Incidono direttamente sull'agente inquinante alla base dei problemi ambientali – ad esempio l'emissione in atmosfera, lo scarico di sostanze nelle acque, la dimensione quali-quantitativa dei rifiuti smaltiti –, esercitando un effetto disincentivante diretto e non mediato. Quando, infatti, le emissioni aumentano, aumenta anche la base imponibile del tributo, così che l'inquinatore si vede attribuito un costo aggiuntivo proporzionale all'inquinamento prodotto; congiuntamente, qualsiasi azione adottata che va a ridurre l'emissione si traduce in una riduzione anche del carico fiscale.⁴⁸ Affinché un prelievo di questo tipo sia realizzabile, l'emissione deve essere misurabile con oneri non eccessivi. Per questo motivo le imposte sulle emissioni sono più realisticamente applicabili a fonti stazionarie di una certa dimensione, mentre risultano problematiche con fonti diffuse e di portata singola limitata. Vista la specifica connotazione ambientale della base su cui vanno a incidere, le imposte sulle emissioni sono generalmente riconducibili alla logica pigouviana descritta in precedenza.

2) *Imposte sui prodotti*. Incidono sull'utilizzo di un prodotto che viene considerato essere una proxy ragionevole dell'emissione inquinante. L'attrattività di questa opzione è data dalla capacità di superare le problematiche tecniche e applicative collegate all'imposizione sulle emissioni,⁴⁹ andando a incidere sull'utilizzo di determinati beni che mostrano un collegamento relativamente diretto e stabile con la quantità e qualità delle emissioni stesse.⁵⁰ Questa forma di tributo, diversamente dalla precedente, ha spesso un'origine non legata a finalità ambientali, ma esercita comunque un effetto disincentivante sui comportamenti inquinanti e può essere manovrata nel tempo per accentuare tale effetto.

All'interno di questa categoria possono essere distinte:

- le imposte sugli input produttivi, che disincentivano l'utilizzo di fattori alla base di effetti inquinanti, eventualmente differenziando in base a specifici loro contenuti. Esempi sono rappresentati dalla tassazione degli input energetici basata sul contenuto di anidride carbonica e/o di energia o da quella degli input chimici utilizzati in agricoltura;
- le imposte sui beni di consumo, che si applicano sull'impiego finale di determinati beni, anche in questo caso con l'opportunità di differenziare in base ai contenuti e alle modalità d'uso. Ne sono rappresentative le imposte su alcuni prodotti usa e getta, le accise sui carburanti e le altre forme di prelievo sul possesso⁵¹ e uso delle auto.

Condizione necessaria affinché l'utilizzo di proxy risulti efficace è quella dell'esistenza di una relazione stretta e univoca tra le emissioni generate e l'utilizzo di determinati

⁴⁸ Fullerton *et al.* (2008).

⁴⁹ Visto che, riprendendo Leicester (2006, p. 6): «in many cases, this might not be possible, either because the level of emissions is not observable at all or because the costs involved in calculating and collecting such information are extremely high».

⁵⁰ Gerelli, Patrizii (1992).

⁵¹ Formalmente l'imposta sul possesso ha una natura diversa dalle imposte sull'utilizzo, ma dal punto di vista delle tematiche ambientali essa assume interesse proprio nel momento in cui tassando il possesso si esercita, almeno indirettamente, un effetto disincentivante anche sull'uso complessivo.

input o il consumo di determinati beni finali a prescindere dalle scelte tecnologiche e dai comportamenti degli agenti. Se infatti è possibile ridurre l'effetto inquinante cambiando le tecnologie (ad esempio adottando processi di abbattimento delle emissioni) o le modalità di consumo (ad esempio utilizzando meno l'auto o utilizzandola in maniera meno impattante), l'imposizione sui prodotti risulta meno efficace in quanto non fornisce un incentivo adeguato a evitare/ridurre le esternalità una volta che il prodotto sia stata acquistato. Tale problema è accentuato in quei casi in cui lo stesso prodotto può essere collegato a diversi tipi di effetti esterni non sempre caratterizzati dallo stesso legame con le modalità di utilizzo.

Emerge quindi chiaramente come la scelta tra tassare le emissioni/esternalità o i prodotti sia il risultato di una valutazione congiunta della maggiore efficienza che certamente la prima opzione garantisce in termini di risposta da parte degli inquinatori e, dall'altra, dei minori costi di gestione e monitoraggio che la seconda generalmente determina.⁵²

Un *trade-off* che può essere in parte superato da applicazioni sul versante dei prodotti che divengano progressivamente più articolate e composite,⁵³ permettendo di cogliere una quota crescente degli aspetti coinvolti. Un'imposta sui consumi elettrici finali, ad esempio, rappresenta un incentivo a ridurre i consumi e a migliorare l'efficienza, ma non influenza il mix produttivo e penalizza quindi le fonti più pulite; se essa viene tuttavia combinata con una diversa imposizione sugli input energetici in base alle caratteristiche ambientali, o con incentivi per le tecnologie verdi, il risultato complessivo sarà molto più razionale e inclusivo. Parimenti, una tassa sull'acquisto/possesso delle auto, eventualmente differenziata in base alle caratteristiche ambientali, influenza la diffusione dei mezzi e le loro caratteristiche tecniche, ma ha un effetto limitato sull'uso e sulle modalità di conduzione; se essa viene però combinata con una tassazione dei carburanti e/o con sistemi di *pricing* della mobilità urbana il risultato complessivo non si discosterà molto da quello ottenibile con una, improbabile, misurazione continua delle emissioni.

3) *Imposte sul prelievo/sfruttamento di risorse naturali*. Incidono nella fase di approvvigionamento delle materie prime, limitandone lo sfruttamento e incentivando il ricorso a materiali/input alternativi. L'adozione di tali strumenti può essere ricondotta a una duplice motivazione: quella di garantire che il valore di scarsità delle risorse non riproducibili dall'uomo sia adeguatamente riflesso nei prezzi; e quella di assicurare che i costi di approvvigionamento e, a valle, i prezzi di consumo riflettano pienamente tutti le componenti legate all'estrazione/sfruttamento, incluse quelle ambientali come l'impatto visivo e paesaggistico, le emissioni in atmosfera e il rumore. Certamente, se i prezzi di mercato già includessero le esternalità legate alla fase di prelievo (ove presenti) e le rendite di scarsità non ci sarebbe necessità di intervenire con uno

⁵² Questi ultimi vantaggi sono ulteriormente accentuati nei casi in cui si possa intervenire modificando imposte già esistenti (accise, imposte di possesso, ecc.), potendone quindi sfruttare l'apparato amministrativo e gestionale senza particolari spese aggiuntive.

⁵³ Il concetto è ben esplicitato in Fullerton *et al.* (2008, p. 9) ove si osserva che: «In some cases, a more efficiently-targeted environmental incentive can be created through artful combination of indirect taxes – a 'multi-part instrument' – to approximate more closely the effects of a tax on measured emissions».

strumento regolatorio; ma siccome ciò spesso non avviene, o non in maniera adeguata,⁵⁴ vi sono diversi casi concreti (prelievi delle risorse idriche, attività di cava e di miniera, occupazione di suolo) in cui imposte di questo tipo possono trovare giustificazione in termini di efficienza.⁵⁵

La Tabella 1 evidenzia i collegamenti tra le due classificazioni precedentemente descritte, proponendo una collocazione di massima di alcune tra le più comuni tipologie di prelievi ambientali.

Le imposte applicate direttamente sulle emissioni inquinanti hanno in prevalenza una funzione disincentivante e vanno quindi ricondotte primariamente alla categoria 'pigouviana'. Ciò non esclude comunque che una parte delle entrate venga finalizzata a specifici interventi in campo ambientale, spesso riconducibili a una logica compensatoria rispetto alle collettività/territori coinvolti dagli effetti esterni o alla volontà di limitare i costi di abbattimento per i soggetti incisi. È ad esempio frequente che le imposte prelevate sul traffico aereo vengano, almeno in parte, finalizzate per indennizzare i Comuni o i gruppi di Comuni sede o in prossimità di aeroporti o per finanziare programmi di delocalizzazione; o che quelle sullo smaltimento finale dei rifiuti siano finalizzate a interventi nel medesimo settore (nuove tecnologie, programmi di raccolta differenziata, azioni di sensibilizzazione, ecc.) e/o a interventi compensatori nelle aree dove sono situati gli impianti.

La tassazione sui prodotti rappresenta, per i motivi tecnici e gestionali visti in precedenza, la categoria più estesa, che presenta collegamenti con tutti e tre gli obiettivi istitutivi. Le accise hanno avuto e tuttora hanno un'importante e in molti casi prevalente finalità di carattere fiscale, ma quando vengono manovrate o modulate con precise connotazioni ambientali possono assumere una crescente valenza pigouviana. Esistono poi un'insieme di prelievi ricollegabili alla sfera del consumo (tributi sul turismo, contributi d'ingresso, contributi consortili) che presentano forti elementi di contatto con la logica para-commutativa e contributiva.

Le imposte sull'utilizzo di risorse naturali non hanno normalmente una finalità fiscale, mentre possono essere ricondotte alternativamente alla finalità regolatoria, quando è prevalente la volontà di riflettere pienamente il valore di scarsità e/o le esternalità generate nella fase di sfruttamento, o a quella del contributo/compensazione, quando emerge un diretto collegamento (anche in termini di destinazione di bilancio) delle entrate con il territorio e le collettività ove si concretizza l'estrazione.⁵⁶

⁵⁴ Questo è dovuto in molti casi al fatto che lo sfruttamento delle risorse è regolato non dall'incontro tra domanda e offerta, ma da decisioni amministrative (quote di prelievo, autorizzazioni, piani estrattivi, ecc.) che possono non riflettere adeguatamente il valore di scarsità.

⁵⁵ Ekins (1999).

⁵⁶ Interessante risulta in questa direzione l'imposizione sull'uso di suolo vergine che può essere finalizzata sia a riflettere la scarsità della risorsa, sia a internalizzare i costi esterni legati alla nuova occupazione (interferenza sul paesaggio, impermeabilizzazione dei suoli, riduzione biodiversità), sia, infine, a garantire un concorso alle spese che la nuova edificazione comporta in termini di infrastrutturazione e fornitura di servizi pubblici.

Tabella 1. Obiettivi e oggetto della tassazione ambientale: un quadro di sintesi

| | Emissioni/inquinamento | Prodotto | Risorse naturali |
|------------------------------------|---|---|---|
| Pigouviane | <ul style="list-style-type: none"> • Imposta sullo smaltimento in discarica • Imposta sulle emissioni di SO₂ e NO_x da grandi impianti • Imposta sulle emissioni sonore | <ul style="list-style-type: none"> • Imposta CO₂ • Imposta input chimici agricoli • Differenziazione accise in base ai contenuti inquinanti • Differenziazione imposte sull'auto in base alle caratteristiche ambientali • Imposte sui prodotti usa e getta • Pedaggi urbani | <ul style="list-style-type: none"> • Canoni estrazione risorse • Imposte sui prelievi idrici |
| Revenue raising | | <ul style="list-style-type: none"> • Accise energetiche (produzione e consumo) • Imposte acquisto e possesso auto | |
| Contributi / tasse di scopo | | <ul style="list-style-type: none"> • Contributi di soggiorno • Contributi consorzi di filiera • Contributi d'ingresso • Diritti d'imbarco sui passeggeri degli aeromobili | <ul style="list-style-type: none"> • Contributi di costruzione • Canoni estrazione risorse • Canoni per l'occupazione di spazi |

1.3. Il quadro attuale

Le analisi periodiche elaborate da Eurostat e, in ambito nazionale, dall'Istat, forniscono importanti indicazioni qualitative e quantitative, permettendo una valutazione d'insieme della tipologia di imposte utilizzate, del loro ruolo nell'ambito delle politiche ambientali e fiscali, nonché della loro evoluzione nel tempo. Tali statistiche vengono elaborate a partire dalla classificazione riportata nel contesto del sistema dei conti economici nazionali dei paesi della UE, applicando come elemento identificativo la definizione di imposta ambientale già vista in precedenza.

Le imposte ambientali selezionate dall'Istat per l'Italia nel suo monitoraggio periodico sono descritte in Tabella 2, esplicitandone la base di riferimento e l'aggregato fiscale SEC 95 a cui ciascun strumento viene ricondotto.

Partendo dagli aggregati elaborati nel contesto del SEC, i dati Eurostat-Istat vengono successivamente classificati secondo quattro categorie principali: energia, trasporti, inquinamento e risorse (Tabella 3).⁵⁷ Tale classificazione può essere ricollegata alla

⁵⁷ Secondo le definizioni Eurostat-Istat (Istat 2012, p. 4): «Le imposte sull'energia includono tutte le imposte sui prodotti energetici utilizzati sia per finalità di trasporto (si tratta soprattutto di benzina e gasolio) sia per usi stazionari (si tratta soprattutto di oli combustibili, gas naturale, carbone ed elettricità). Sono comprese inoltre le imposte sull'anidride carbonica (CO₂) le quali, spesso introdotte in sostituzione di imposte sull'energia,

segmentazione in base alla finalità istitutiva vista in precedenza, dato che si sottolinea come le imposte sui prodotti energetici e sui trasporti siano state introdotte senza esplicite finalità di tipo ambientale (*revenue raising taxes*)⁵⁸ a eccezione dell'imposta sui consumi di carbone;⁵⁹ mentre nei restanti casi (inquinamento) vengono riconosciute *ab origine* esplicite finalità ambientali.

Sulla base delle classificazioni proposte, i rapporti periodici forniscono le serie storiche degli aggregati relativi alle imposte ambientali, sia a livello nazionale che continentale, permettendo di cogliere sia l'evoluzione quantitativa complessiva che la composizione interna.

Il quadro europeo mostra complessivamente una riduzione⁶⁰ del ruolo delle imposte

non vengono incluse tra le imposte sull'inquinamento. Tra le imposte sui trasporti rientrano principalmente le imposte legate alla proprietà e all'utilizzo di veicoli. Sono comprese inoltre le imposte relative ad altri mezzi di trasporto (ad esempio aerei) e a servizi di trasporto, purché coerenti con la definizione generale di imposte ambientali. Le imposte sull'inquinamento includono le imposte sulle emissioni atmosferiche o sui reflui (i dati di riferimento possono essere rilevati o stimati), sulla gestione dei rifiuti e sul rumore; come precedentemente specificato fa eccezione l'imposta sulla CO₂ che rientra nel gruppo delle imposte sull'energia. Le imposte sulle risorse includono le imposte che gravano sul prelievo di risorse naturali».

⁵⁸ In realtà non andrebbe trascurato che alcune di queste imposte possono essere (e in effetti sono) manovrate e articolate con specifiche finalità ambientali, come avviene ad esempio nel caso dell'Imposta di registro o delle Tasse automobilistiche.

⁵⁹ L'Istat (2012) identifica la prevalente finalità ambientale dell'imposta sui consumi di carbone come riferibile al fatto che la legislazione prevede l'utilizzo del gettito anche per il finanziamento di spese per la protezione ambientale. In realtà, visto che la destinazione del gettito non rappresenta l'elemento identificativo e caratterizzante i tributi ambientali, sembra più opportuno ricondurre la prevalente finalità pigouviana al fatto che l'imposta in questione è stata introdotta dall'art. 8 della L. 448/1998 (sulla cosiddetta *carbon tax*) che, al primo comma, esplicita chiaramente le finalità principali delle misure in esso contenute: «Al fine di perseguire l'obiettivo di riduzione delle emissioni di anidride carbonica derivanti dall'impiego di oli minerali secondo le conclusioni della Conferenza di Kyoto del 10-11 dicembre 1997, le aliquote delle accise sugli oli minerali sono rideterminate in conformità alle disposizioni dei successivi commi [...]».

⁶⁰ La riduzione dell'incidenza delle imposte ambientali può essere dovuta a una serie di concause che vanno considerate attentamente per poterne derivare valutazioni e indicazioni operative (Kosonen 2010). In primo luogo, essa può essere influenzata dal fatto che le basi imponibili (in particolare i consumi energetici) hanno normalmente una crescita tendenziale inferiore rispetto a quella delle variabili reddituali; essendo, per definizione, l'imposizione ambientale applicata su unità fisiche e non sul valore, ciò determina, in assenza di indicizzazioni automatiche (solo in Danimarca è presente un meccanismo di indicizzazione automatica), una riduzione tendenziale dell'incidenza percentuale sul PIL. In secondo luogo, tale trend può essere ulteriormente alimentato dalla tassazione stessa che, incentivando una riduzione dei comportamenti inquinanti (e delle proxy a essi collegate) limita la crescita delle basi imponibili e delle risorse raccolte. In terzo luogo, può influire una mancata volontà/capacità delle autorità politiche di adeguare nel tempo le aliquote, generando una fisiologica perdita di valore reale dell'incidenza dei tributi ambientali. Un ultimo fattore può essere costituito dalla sostituzione delle imposte incluse nel database o con altri strumenti d'intervento in campo ambientale che non generano entrate (regolamentazione, permessi negoziabili attribuiti su base storica) o con altri strumenti fiscali che non vengono contabilizzati in maniera sistemica (ad esempio *road pricing* o altri tributi locali). Per gli stessi motivi non è facile fare confronti tra Stati diversi, desumendo che a indici più elevati corrisponda una maggiore attenzione per l'ambiente e per il ricorso a strumenti economici per la sua protezione. Non va infatti trascurato che l'incidenza dei tributi ambientabili viene influenzata in maniera significativa da fattori quali: la struttura produttiva, il mix energetico, il ricorso a strumenti non fiscali, ecc. Un basso valore sul PIL può quindi essere il risultato di una ridotta propensione a incidere su certe basi imponibili, ma anche di un valore comparativamente limitato di quelle stesse basi imponibili, soprattutto in campo energetico e dei trasporti. Se alcuni paesi hanno ad esempio raggiunto risultati importanti in termini

Tabella 2. Imposte ambientali in Italia: base imponibile e contabilizzazione secondo il SEC95

| Tipologia | Base | Contabilizzazione |
|--|--|---|
| Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e ossidi di zolfo | Emissioni di SO ₂ e NO _x | Altre imposte sulla produzione (d. 29) |
| Tributo speciale sui conferimenti in discarica | Ammontare di rifiuti conferiti in discarica | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |
| Contributo sui prodotti fitosanitari e pesticidi pericolosi | Fatturato vendita prodotti fitosanitari e pesticidi pericolosi | Altre imposte sulla produzione (d. 29) |
| Tributo provinciale per la tutela ambientale | Superficie immobili o parametri presuntivi dei rifiuti prodotti (addizionale rispetto alla TARSU/TIA comunale) | Altre imposte sulla produzione (d. 29) |
| Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili | Peso ed emissione sonora dell'aeromobile come risultante dalla certificazione acustica internazionale | Altri proventi speciali assimilati alle imposte sulla produzione (d. 29) |
| Imposta sugli oli minerali e derivati | Quantità di oli minerali e derivati immessi in consumo | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |
| Sovrimposta di confine sugli oli minerali | Quantità di oli minerali e derivati | Imposte sulle importazioni esclusi i dazi sulle importazioni e l'IVA (d. 212) |
| Imposta sui gas incondensabili | Quantità gas incondensabili delle raffinerie | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |
| Sovrimposta di confine sul GPL | Quantità GPL | Imposte sulle importazioni esclusi i dazi sulle importazioni e l'IVA (d. 212) |
| Imposta sul gas naturale | Quantità gas metano consumata | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |
| Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province | Consumi di energia elettrica | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |
| Imposta sull'energia elettrica | Consumi di energia elettrica | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |
| Imposta sui consumi di carbone | Impieghi di carbone | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |
| Tasse automobilistiche a carico delle famiglie | Potenza e classe ambientale auto di proprietà | Altre imposte correnti (d. 59) |

| | | |
|--|---|---|
| Tasse automobilistiche a carico delle imprese | Potenza e classe ambientale auto di proprietà | Altre imposte sulla produzione (d. 29) |
| Imposta provinciale di trascrizione (Pubblico Registro automobilistico) | Trascrizione e iscrizione veicoli | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |
| Imposta sulle assicurazioni RC auto | Premio assicurativo | Imposte sui prodotti escluse le imposte sulle importazioni e sul valore aggiunto (d. 214) |

Fonte: Istat (2012).

Tabella 3. Le imposte ambientali in Italia secondo le tipologie Eurostat

| | |
|---------------------|---|
| Energia | <ul style="list-style-type: none"> • Imposta sugli oli minerali e derivati • Sovrimposta di confine sugli oli minerali • Imposta sui gas incondensabili • Sovrimposta di confine sul GPL • Imposta sul gas metano • Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province • Imposta sull'energia elettrica • Imposta sui consumi di carbone |
| Trasporti | <ul style="list-style-type: none"> • Tasse automobilistiche a carico delle famiglie • Tasse automobilistiche a carico delle imprese • Pubblico Registro Automobilistico • Imposta sulle assicurazioni RC auto |
| Inquinamento | <ul style="list-style-type: none"> • Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto • Contributo sui prodotti fitosanitari e pesticidi pericolosi • Tributo speciale discarica • Tributo provinciale per la tutela ambientale |
| Risorse | <ul style="list-style-type: none"> • Nessun tributo |

Fonte: Istat (2012).

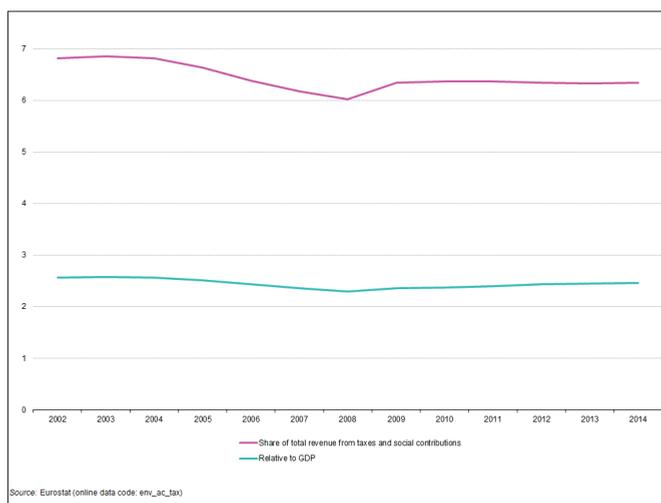
ambientali nell'arco degli ultimi due decenni, sia in termini di quota sul totale delle entrate,⁶¹ che di percentuale sul PIL. Tale trend è nel complesso il frutto (Figura 1) di un calo sensibile tra il 2000 e il 2008 e una parziale ripresa negli anni della crisi economica.

di contenimento dei consumi energetici, o di mix sostenibile di fonti, o, ancora, di limitazione dei trasporti privati, potranno avere un valore limitato dell'incidenza dell'imposizione ambientale sul PIL, senza che ciò possa essere identificato come segnale di scarsa attenzione alle tematiche ambientali.

⁶¹ La quota delle imposte ambientali sul totale delle entrate è uno dei *Sustainable Development Indicators* utilizzati da Eurostat e dalla Commissione europea sotto la voce *Good Governance*.

Nel 2014, esse coprono nell'UE-28 circa il 6,3% del totale delle entrate e pesano per circa il 2,5% del PIL (Tabella 4), contro percentuali rispettivamente del 7% e del 2,9% nel 2000. Tale trend non risulta comunque generalizzato e non mancano casi di paesi in cui la rilevanza dell'imposizione ambientale è cresciuta, anche in maniera significativa (Bulgaria, Estonia, Grecia, Lettonia, Polonia, Slovenia).

Figura 1. Imposte ambientali nell'EU-28 (2014)



Fonte: Eurostat, database online, dati estratti maggio 2016.

Dal punto di vista della scomposizione per tipologia, la tassazione energetica (inclusiva, delle accise sui carburanti) ricopre il ruolo decisamente più rilevante, pesando nel 2014 per circa il 76% del totale dell'imposizione ambientale. I trasporti rappresentano la seconda principale categoria, con una quota di quasi il 20%, mentre un ruolo marginale (anche se in crescita) spetta alle imposte incluse nella categoria 'inquinamento e risorse' (4% nel 2014 contro il 3,6% nel 2000).

L'esperienza italiana (Tabella 5 e 6) si caratterizza in tale contesto per alcune specificità di rilievo. L'incidenza della tassazione ambientale, sia sul PIL che sul totale delle entrate, partita nel 1995 da valori tra i più alti d'Europa (rispettivamente 3,5% e 9,1%), si è poi ridimensionata significativamente sino al 2008 (2,6 e 6,2%), anno in cui si assiste a una ripresa che ha riportato nel 2014 i due valori al 3,6 e all'8,3%. Tale trend è in larga parte stato determinato dall'evoluzione della tassazione energetica che, ampiamente utilizzata per fini fiscali sino alla metà degli anni novanta, è arrivata a pesare per una percentuale attorno all'8% del totale delle entrate tributarie nazionali, per poi ridursi sensibilmente del decennio successivo (4,8% nel 2008) e tornare a crescere negli anni più recenti (sino al 6,8% nel 2014). In quest'ultimo periodo ha pesato in maniera decisiva l'evoluzione della componente legata ai consumi di energia elettrica e agli oneri di sistema sulle rinnovabili che, considerando sia la quota

Tabella 4. Le imposte ambientali in Italia e in Europa

| | | 1995 | 2000 | 2008 | 2014 |
|---|--|--------|----------------|---------|---------|
| Italia | <i>Gettito (milioni € a prezzi correnti)</i> | 34.121 | 37.702 | 39.564 | 57.650 |
| | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | 9,1 | 7,6 | 6,2 | 8,3 |
| | <i>% PIL</i> | 3,5 | 3,1 | 2,6 | 3,6 |
| UE 28* | <i>Gettito (milioni € a prezzi correnti)</i> | | | 297.826 | 343.641 |
| | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 7,0 | 6,0 | 6,3 |
| | <i>% PIL</i> | | 2,7 | 2,3 | 2,5 |
| BE | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 5,4 | 4,9 | 4,5 |
| BG | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 8,4 | 10,7 | 9,8 |
| CZ | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 7,0 | 6,8 | 6,2 |
| DK | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 9,6 | 9,3 | 8,2 |
| DE | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 5,8 | 5,7 | 5,2 |
| EE | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 7,4 | 7,4 | 8,3 |
| IE | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 9,0 | 7,9 | 8,2 |
| EL | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 6,8 | 6,0 | 10,2 |
| ES | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 6,4 | 5,0 | 5,5 |
| FR | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 4,9 | 4,3 | 4,5 |
| CR | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 10,9 (2002) | 9,3 | 10,5 |
| CY | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 9,0 | 8,7 | 9,0 |
| LV | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 8,1 | 6,7 | 9,3 |
| LT | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 8,0 | 5,3 | 6,1 |
| LU | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 7,1 | 7,0 | 5,2 |
| HU | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 7,6 | 6,8 | 6,8 |
| MT | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 13,0 | 10,2 | 8,5 |
| NL | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 9,4 | 9,6 | 9,0 |
| AT | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 5,6 | 5,7 | 5,6 |
| PL | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 6,4 | 7,7 | 7,8 |
| PT | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 8,4 | 7,8 | 6,6 |
| RO | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | na | 6,3 | 8,8 |
| SI | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 7,9 | 8,0 | 10,6 |
| SK | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 6,5 | 6,9 | 5,8 |
| FI | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 6,6 | 6,3 | 6,6 |
| SE | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 5,4 | 5,8 | 5,2 |
| UK | <i>% sul totale imposte e contributi sociali</i> | | 8,1 | 6,5 | 7,4 |
| * Le medie sono pesate in base alla dimensione dei singoli paesi. | | | | | |

Fonte: Eurostat (2016), *Environmental tax statistics*, URL:
 <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Environmental_tax_statistics>,
 dati aggiornati marzo 2016; Istat (2016), *Gettito delle imposte ambientali*, URL:
 <<http://dati.istat.it/>, dati estratti maggio 2016>.

nazionale sia quella di comuni e provincie, è passata dai 5,5 miliardi del 2008 ai 16,3 del 2014.⁶²

Nel complesso, la componente energetica costituisce la parte decisamente preponderante delle imposte ambientali (Tabella 6), rappresentando più del 80% del totale nazionale, rispetto al 17% dei trasporti e a solo l'1% della categoria inquinamento e risorse.

Tabella 5. Evoluzione per tipologia delle imposte ambientali in Italia (2008-2014, milioni di euro a prezzi correnti)

| Anno | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Categoria di imposta ambientale | | | | | | | |
| totale imposte ambientali | 41.859 | 43.940 | 44.811 | 49.980 | 56.315 | 54.893 | 57.650 |
| energia | 32.272 | 34.632 | 35.387 | 40.031 | 45.781 | 44.643 | 47.341 |
| sovrimposta di confine sui gas incondensabili | 29 | 31 | 33 | 35 | 38 | 45 | 45 |
| sovrimposta di confine sugli oli minerali | 30 | 19 | 13 | 10 | 11 | 11 | 9 |
| imposta sugli oli minerali e derivati | 23.392 | 23.110 | 22.852 | 23.728 | 27.638 | 26.277 | 25.534 |
| imposta sui gas incondensabili | 469 | 504 | 584 | 519 | 564 | 564 | 567 |
| imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e provincie | 1.627 | 1.553 | 1.547 | 1.647 | 178 | 0 | 23 |
| imposta sull'energia elettrica e oneri di sistema sulle fonti rinnovabili | 3.882 | 4.407 | 5.605 | 8.714 | 12.921 | 13.542 | 16.268 |
| imposta sul gas metano | 2.748 | 4.908 | 4.672 | 5.283 | 4.332 | 4.083 | 4.789 |
| imposta sui consumi di carbone, coke di petrolio e orimulsion | 56 | 47 | 32 | 43 | 42 | 55 | 40 |
| contributo sui ricavi degli operatori del settore energetico a favore dell'Autorità Garante Energia Elettrica e Gas | 39 | 53 | 49 | 52 | 57 | 66 | 66 |
| trasporto | 9.101 | 8.829 | 8.961 | 9.481 | 10.008 | 9.762 | 9.737 |
| pubblico registro automobilistico (PRA) | 1.249 | 1.192 | 1.155 | 1.242 | 1.368 | 1.359 | 1.348 |

⁶² Gli oneri di sistema a copertura degli incentivi alle fonti rinnovabili e assimilate sono stati inclusi tra le imposte ambientali a partire dal 2014, a seguito dell'entrata del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) nel settore della Pubblica Amministrazione. Su questa componente ci si soffermerà più in dettaglio nel Capitolo sulla tassazione dell'energia.

| | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| imposta sulle assicurazioni Rc auto | 2.071 | 1.972 | 2.005 | 2.316 | 2.576 | 2.637 | 2.277 |
| tasse automobilistiche a carico delle imprese | 1.311 | 1.293 | 1.300 | 1.392 | 1.382 | 1.395 | 1.400 |
| tasse automobilistiche a carico delle famiglie | 4.470 | 4.372 | 4.501 | 4.531 | 4.650 | 4.342 | 4.696 |
| imposta sugli aerotaxi | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 7 | 8 |
| imposta su imbarcazioni e aeromobili | 0 | 0 | 0 | 0 | 27 | 22 | 8 |
| Inquinamento e risorse | 486 | 479 | 463 | 468 | 526 | 488 | 572 |
| tributo speciale discarica | 192 | 186 | 173 | 159 | 134 | 129 | 139 |
| tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto | 25 | 16 | 16 | 13 | 14 | 15 | 8 |
| tributo provinciale per la tutela ambientale | 269 | 277 | 274 | 296 | 378 | 344 | 425 |
| imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Istat (2016), URL: <<http://dati.istat.it/>, dati estratti maggio 2016>.

Tabella 6. Composizione % delle imposte ambientali per categoria: Italia

| | | 1995 | 2000 | 2008 | 2014 |
|---------------|------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Italia | Energia | 87,0% | 80,9% | 75,6% | 82,1% |
| | Trasporti | 12,7% | 17,7% | 23,1% | 16,9% |
| | Inquinamento e Risorse | 0,3% | 1,4% | 1,3% | 1,0% |

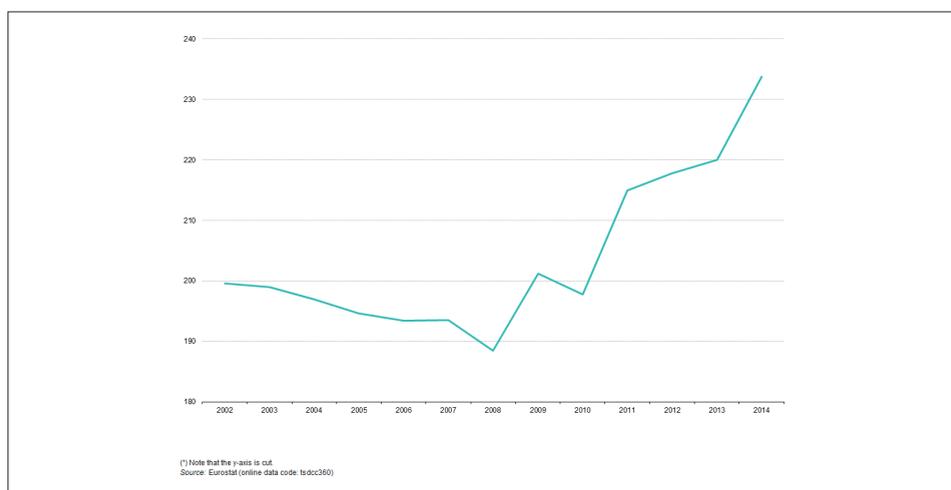
Fonte: Istat (2016), URL: <<http://dati.istat.it/>, dati estratti maggio 2016>.

Un'ulteriore importante informazione contenuta nei dati Eurostat riguarda l'aliquota implicita della tassazione sull'energia⁶³ (Figura 2 e 3) – calcolata come rapporto tra le entrate totali ottenute dalla tassazione energetica (deflazionate) e i consumi energetici finali – che viene considerata un indicatore più efficace dell'effettivo atteggiamento

⁶³ Il calcolo delle aliquote implicite viene fatto per limitare l'effetto sugli indici di una diversa composizione delle basi imponibili o della loro evoluzione dinamica. I tassi impliciti, in particolare, non sono influenzati dal fenomeno dell'erosione delle basi dovuto all'effetto disincentivante delle tassazione, visto che esso si riflette sia sul denominatore che sul numeratore. Inoltre, se calcolati in termini reali (ovvero depurando dall'inflazione la dinamica delle entrate), permettono di tener conto anche della tendenziale perdita di valore dell'imposizione specifica in assenza di adeguamenti delle aliquote. Permangono tuttavia altre criticità: il tasso implicito, ad esempio, si riduce se vi è una sostituzione delle imposte con altri strumenti d'intervento o con strumenti fiscali attualmente non contabilizzati. L'analisi Eurostat propone il calcolo del tasso implicito solo per l'energia, perché in questo caso vi è un indicatore aggregato di riferimento per quanto riguarda il denominatore (ovvero i consumi finali standardizzati in base al potenziale calorico netto), mentre ciò non viene fatto negli altri casi a causa dell'eterogeneità delle grandezze coinvolte.

dei governi rispetto all'uso del cuneo fiscale in campo energetico,⁶⁴ nonché della sua evoluzione nel tempo. I dati confermano a livello europeo una situazione molto differenziata, ma con una prevalente convergenza verso il basso nell'arco dello scorso decennio, seguita da una significativa ripresa in concomitanza degli anni recenti della crisi economica. Nel periodo 2008-2014 l'aliquota implicita sull'energia è infatti cresciuta nell'EU-28 del 24% a fronte di una contrazione del 5,7% nel settennio precedente. Interessante, in tale quadro, risulta il caso italiano ove l'aliquota, partita nel 1995 dal valore di gran lunga più elevato in ambito continentale (370), si è successivamente ridotta in poco più di un decennio di oltre il 30%, per poi risalire rapidamente al di sopra dei valori di partenza (401 nel 2014), in cima al ranking europeo dopo la Danimarca.

Figura 2. Aliquota fiscale implicita sull'energia nell'Unione Europea (EU-28)⁶⁵

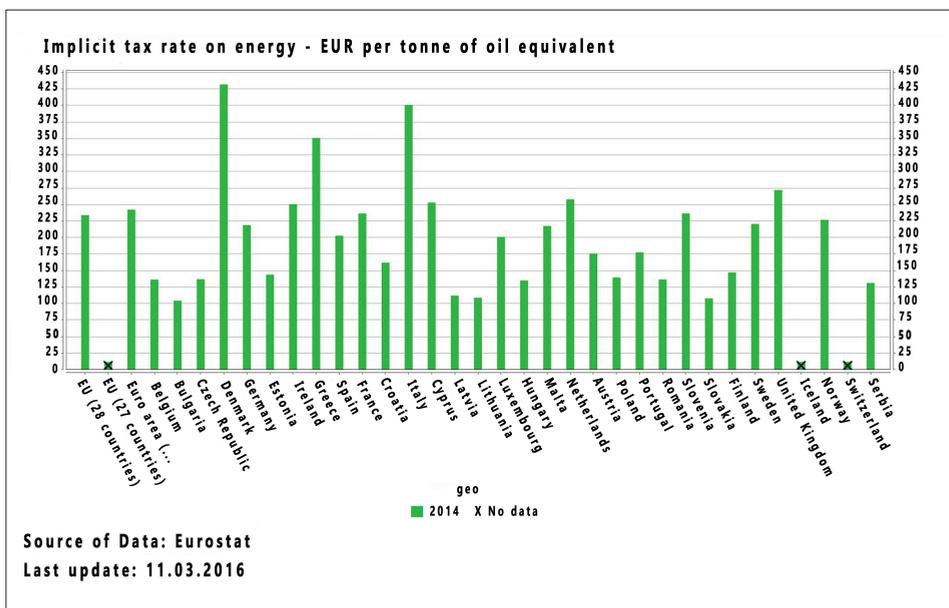


Fonte: Eurostat, database online, dati estratti maggio 2016.

L'evoluzione complessiva del ruolo delle imposte ambientali, così come descritta in precedenza, può essere meglio valutata se brevemente considerata nel conteso del sistema fiscale complessivo (Tabella 7 e 8). In primo luogo va infatti tenuto conto del fatto che l'insieme di entrate fiscali rappresenta in Italia una quota rilevante del PIL (43,7%), il sesto valore più elevato nell'EU-28.

⁶⁴ E quindi indicativa di circa i tre quarti dell'imposizione ambientale.

⁶⁵ Anche l'aliquota implicita della tassazione sull'energia è uno dei *Sustainable Development Indicators* utilizzati da Eurostat e dalla Commissione europea sotto la voce *Good Governance*.

Figura 3. Aliquote fiscali implicite sull'energia nei paesi dell'EU-28 (2014)

Fonte: Eurostat, database online, dati estratti maggio 2016.

Guardando alla composizione del prelievo per aggregati economici (lavoro, consumo, capitale), la realtà italiana si segnala per il ruolo e la dinamica del prelievo sul lavoro che garantisce nel 2012⁶⁶ un gettito pari al 51,1% del totale (22,5% sul PIL) con un aumento di 3,1 punti rispetto al 2000 (2,6 punti se valutato sul PIL). Tenendo conto della quota relativamente bassa del lavoro dipendente sul PIL, tali valori si traducono nel 2012 in un'aliquota implicita di imposizione sul lavoro⁶⁷ vicina al 43%: la seconda più alta d'Europa e ben al disopra delle medie continentali.

In maniera collegata al trend registrato sul lavoro, il quadro italiano evidenzia una ridotta incidenza del prelievo sul consumo.⁶⁸ Al 2012 l'aliquota implicita in Italia è pari a 17,7%: la settima più bassa in Europa e lontana dal 19,8% della media UE-27 e dal 19,3% di Euro-18. Il relativo gettito incide per il 24,7% sul gettito totale e per il 10,2% sul PIL: valori al di sotto delle medie comunitarie e in regresso rispetto a 12 anni fa, ma in crescita rispetto al 2008.

⁶⁶ Ultimo anno per cui sono disponibili confronti a livello europeo.

⁶⁷ Calcolato come rapporto tra il totale delle imposte pagate da datori di lavoro e dai dipendenti sul reddito da lavoro e il totale delle remunerazioni da lavoro dipendente.

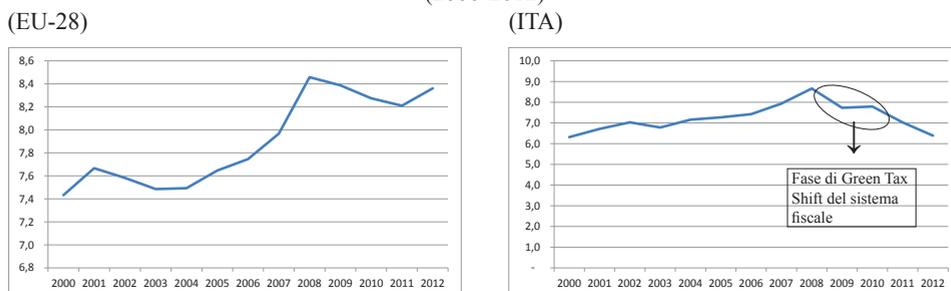
⁶⁸ Si includono in questa categoria le principali tipologie di imposte indirette (IVA, Accise, altre imposte sui prodotti, nonché alcune imposte sulla produzione come quelle che incidono sull'inquinamento) e alcune imposte dirette (imposte sulle spese, imposte sulle licenze, tasse automobilistiche, ecc.).

Tabella 7. Entrate fiscali sul PIL nei paesi europei

| | Total receipts from taxes and social contributions (incl. imputed social contributions) after deduction of amounts assessed but unlikely to be collected in % of GDP | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------|--|-------|-------|-------|-------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | |
| EU-28 | : | : | : | : | : | : | : | 38,8 | 38,9 | 38,7 | 39,0 | 39,3 | 39,3 | 39,2 | 38,5 | 38,5 | 38,9 | 39,6 | 39,9 | 40,0 | |
| EA-19 | 40,16 | 40,69 | 40,97 | 40,81 | 41,29 | 40,8 | 39,92 | 39,6 | 39,6 | 39,2 | 39,4 | 39,9 | 40,0 | 39,6 | 39,3 | 39,2 | 39,7 | 40,7 | 41,2 | 41,5 | |
| BE | 45,0 | 45,6 | 46,0 | 46,7 | 46,5 | 46,1 | 46,1 | 46,3 | 45,8 | 45,8 | 45,6 | 45,5 | 45,2 | 45,8 | 45,2 | 45,5 | 46,2 | 47,3 | 48,2 | 47,9 | |
| BG | 28,2 | 28,3 | 25,8 | 28,2 | 30,5 | 30,9 | 30,2 | 27,8 | 30,4 | 31,5 | 30,3 | 29,7 | 31,4 | 30,6 | 27,2 | 26,3 | 25,5 | 26,6 | 27,9 | 27,8 | |
| CZ | 34,5 | 33,2 | 33,5 | 32,3 | 33,1 | 32,5 | 32,4 | 33,4 | 34,1 | 34,6 | 34,2 | 33,9 | 34,4 | 33,1 | 32,1 | 32,6 | 33,7 | 34,2 | 34,8 | 34,1 | |
| DK | 48,2 | 48,3 | 48,3 | 48,8 | 49,5 | 48,6 | 47,6 | 47,0 | 47,2 | 47,9 | 49,4 | 47,8 | 47,7 | 46,1 | 46,5 | 46,6 | 46,6 | 47,2 | 48,1 | 50,8 | |
| DE | 40,4 | 40,8 | 40,7 | 40,9 | 41,8 | 41,5 | 39,6 | 39,1 | 39,4 | 38,5 | 38,5 | 38,8 | 38,8 | 39,2 | 39,6 | 38,2 | 38,7 | 39,3 | 39,4 | 39,5 | |
| EE | 36,1 | 34,2 | 34,2 | 34,0 | 32,6 | 31,2 | 30,4 | 31,3 | 31,0 | 31,3 | 30,1 | 30,7 | 31,4 | 31,6 | 35,1 | 33,5 | 31,7 | 31,7 | 31,7 | 32,5 | |
| IE | 33,7 | 33,9 | 33,2 | 32,4 | 32,4 | 32,0 | 29,9 | 29,1 | 30,1 | 31,0 | 31,1 | 32,7 | 32,1 | 30,4 | 29,0 | 28,6 | 28,2 | 29,1 | 29,5 | 30,5 | |
| EL | 29,7 | 29,8 | 30,9 | 32,1 | 33,3 | 34,9 | 33,4 | 34,6 | 33,0 | 32,1 | 33,5 | 32,7 | 33,5 | 33,7 | 32,9 | 34,2 | 36,1 | 38,3 | 38,3 | 39,0 | |
| ES | 32,2 | 32,5 | 32,8 | 33,4 | 33,9 | 34,1 | 33,6 | 34,0 | 33,9 | 34,9 | 35,9 | 36,7 | 37,1 | 32,9 | 30,6 | 32,1 | 32,0 | 33,0 | 33,8 | 34,4 | |
| FR | 43,4 | 44,6 | 44,9 | 44,7 | 45,4 | 44,6 | 44,4 | 43,8 | 43,8 | 43,9 | 44,5 | 44,9 | 44,3 | 44,3 | 43,9 | 44,1 | 45,2 | 46,5 | 47,4 | 47,9 | |
| HR | : | : | : | : | : | : | : | 37,6 | 37,1 | 36,4 | 36,2 | 36,8 | 37,1 | 36,8 | 36,4 | 36,1 | 35,2 | 35,9 | 36,6 | 36,7 | |
| IT | 40,4 | 40,8 | 42,5 | 41,2 | 41,3 | 40,2 | 40,2 | 39,8 | 40,1 | 39,4 | 39,2 | 40,3 | 41,6 | 41,5 | 42,0 | 41,7 | 41,7 | 43,7 | 43,6 | 43,7 | |
| CY | 24,9 | 24,5 | 24,0 | 25,3 | 25,6 | 27,4 | 28,2 | 28,2 | 29,0 | 29,6 | 31,6 | 32,3 | 36,4 | 35,1 | 32,1 | 32,2 | 32,2 | 31,6 | 31,6 | 34,2 | |
| LV | 30,6 | 29,5 | 30,9 | 31,8 | 31,3 | 29,5 | 28,7 | 28,0 | 27,6 | 27,8 | 28,1 | 28,9 | 28,4 | 28,1 | 27,5 | 28,0 | 27,9 | 28,7 | 28,7 | 29,2 | |
| LT | 27,7 | 27,3 | 31,3 | 32,8 | 32,7 | 30,8 | 29,3 | 29,0 | 28,7 | 29,3 | 29,5 | 30,4 | 30,4 | 30,9 | 30,6 | 28,7 | 27,6 | 27,3 | 27,4 | 28,0 | |
| LU | 38,2 | 38,6 | 40,3 | 40,4 | 39,2 | 38,0 | 39,0 | 38,9 | 39,0 | 37,9 | 39,2 | 37,1 | 37,4 | 38,1 | 40,0 | 39,0 | 39,2 | 40,2 | 39,5 | 39,4 | |
| HU | 40,5 | 39,5 | 37,9 | 37,8 | 38,4 | 39,2 | 38,1 | 37,5 | 37,5 | 37,2 | 36,8 | 36,7 | 39,7 | 39,7 | 39,2 | 37,5 | 36,9 | 38,6 | 38,2 | 38,4 | |
| MT | 27,6 | 25,6 | 27,8 | 25,7 | 27,9 | 28,3 | 30,0 | 30,8 | 30,8 | 31,5 | 33,0 | 33,4 | 34,2 | 33,4 | 33,8 | 32,5 | 33,2 | 33,3 | 33,6 | 35,0 | |
| NL | 38,8 | 38,8 | 38,2 | 37,7 | 38,5 | 38,1 | 36,8 | 36,3 | 36,0 | 36,0 | 36,1 | 37,0 | 36,6 | 36,9 | 35,9 | 36,7 | 36,4 | 36,5 | 37,2 | 38,0 | |
| AT | 42,6 | 44,1 | 44,8 | 44,8 | 44,4 | 43,6 | 45,2 | 43,9 | 43,7 | 43,2 | 42,1 | 41,5 | 41,5 | 42,4 | 42,0 | 41,8 | 41,9 | 42,5 | 43,3 | 43,8 | |
| PL | 37,4 | 37,4 | 36,9 | 36,1 | 35,8 | 33,8 | 33,8 | 34,0 | 33,4 | 33,0 | 34,0 | 34,6 | 35,5 | 35,2 | 32,3 | 32,0 | 32,5 | 32,8 | 32,8 | 33,0 | |
| PT | 31,5 | 32,2 | 32,2 | 32,7 | 33,3 | 33,6 | 33,3 | 34,0 | 34,3 | 33,4 | 34,2 | 34,8 | 35,0 | 34,9 | 33,4 | 33,7 | 35,5 | 34,5 | 37,2 | 36,9 | |
| RO | 27,6 | 25,9 | 26,4 | 29,1 | 31,2 | 30,4 | 28,8 | 28,4 | 27,9 | 27,7 | 28,3 | 29,0 | 29,6 | 28,3 | 27,0 | 26,9 | 28,1 | 27,9 | 27,4 | 27,7 | |
| SI | 38,6 | 37,4 | 38,3 | 37,1 | 37,5 | 36,8 | 37,0 | 37,4 | 37,6 | 37,7 | 38,2 | 37,9 | 37,3 | 36,8 | 36,7 | 37,4 | 37,0 | 37,4 | 37,3 | 37,0 | |
| SK | 39,6 | 38,7 | 36,7 | 36,3 | 35,0 | 33,9 | 32,8 | 33,0 | 32,6 | 31,7 | 31,5 | 29,4 | 29,3 | 29,1 | 28,9 | 28,2 | 28,7 | 28,4 | 30,3 | 31,2 | |
| FI | 45,1 | 46,3 | 45,5 | 45,2 | 44,6 | 46,0 | 43,3 | 43,5 | 42,5 | 42,0 | 42,3 | 42,3 | 41,6 | 41,3 | 41,1 | 40,9 | 42,2 | 42,8 | 43,9 | 44,0 | |
| SE | 46,7 | 48,9 | 49,1 | 49,5 | 49,8 | 49,7 | 47,6 | 46,0 | 46,3 | 46,5 | 47,5 | 46,8 | 45,8 | 44,9 | 45,1 | 44,1 | 43,5 | 43,5 | 43,8 | 43,7 | |
| UK | 33,6 | 33,4 | 34,0 | 35,3 | 36,1 | 36,3 | 36,4 | 35,1 | 35,0 | 35,5 | 35,9 | 36,5 | 36,2 | 37,7 | 34,9 | 35,5 | 35,9 | 35,2 | 34,9 | 34,4 | |
| IS | : | : | : | 33,8 | 36,1 | 36,3 | 34,5 | 34,3 | 35,7 | 36,6 | 39,6 | 40,6 | 39,1 | 35,3 | 32,0 | 33,5 | 34,5 | 35,3 | 36,0 | 38,9 | |
| NO | 41,1 | 41,5 | 41,4 | 41,2 | 41,5 | 41,9 | 42,1 | 42,4 | 41,6 | 42,4 | 42,6 | 42,9 | 42,2 | 41,5 | 41,2 | 42,0 | 42,1 | 41,5 | 39,9 | 38,9 | |
| CH | 25,6 | 26,0 | 25,6 | 26,4 | 26,4 | 27,5 | 26,9 | 27,6 | 27,0 | 26,6 | 26,7 | 26,5 | 26,0 | 26,7 | 27,3 | 26,7 | 27,2 | 27,0 | 27,1 | 27,1 | |
| RS | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | : | 38,9 | 40,1 | 39,7 | 38,7 | 37,6 | 38,5 | 36,8 | 37,2 | 36,6 | 37,4 |

Fonte: Eurostat (2016, database online, dati estratti agosto 2016).

Figura 4. Rapporto tra imposte sul lavoro e imposte ambientali nell'UE-28 e in Italia (2000-2012)



Fonte: elaborazioni su Eurostat (2014).

Valutando, infine, congiuntamente l'evoluzione del ruolo della tassazione ambientale e quella del prelievo fiscale sul lavoro si può verificare la maggiore o

minore coerenza dei trend nazionali rispetto alla logica delle riforme fiscali verdi, che, come già ricordato, prevede la possibilità di coniugare obiettivi ambientali e occupazionali attraverso lo spostamento del prelievo dal fattore lavoro alle risorse naturali e ambientali.

Il rapporto tra prelievo complessivo sul lavoro e imposte ambientali mostra, in particolare modo nel caso italiano (Figura 4), un andamento a campana: crescente fino al 2008, quando le imposte sul lavoro sono risultate 8,7 volte quelle ambientali, e in calo successivamente, con un andamento in linea con il concetto di *green tax shift*. In termini comparativi (Figura 5) l'Italia, con un valore pari a 6,4 nel 2012, si pone al 14° posto nell'EU-28,⁶⁹ ma ben al di sotto della media europea pari a 8.

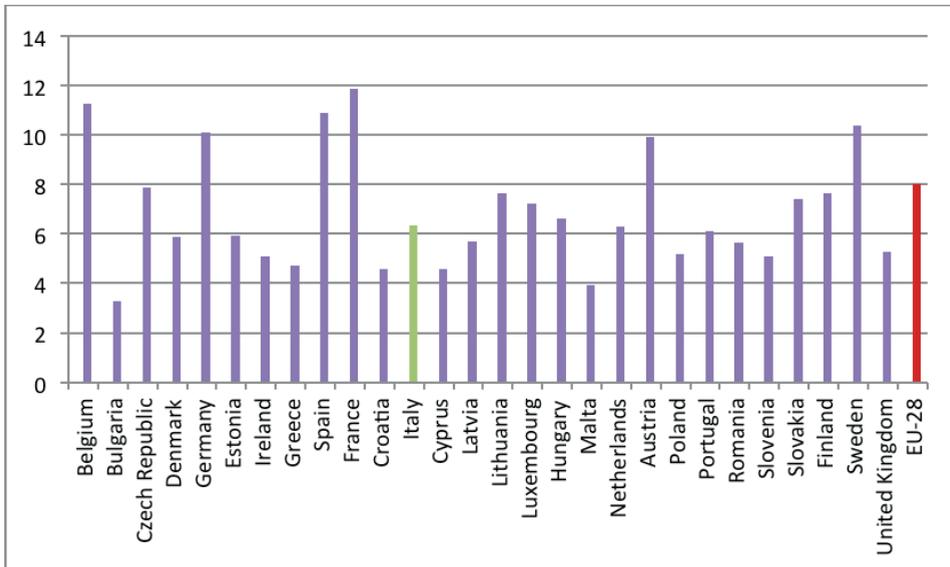
Tabella 8. Struttura del prelievo fiscale in Italia e in Europa

| | 2012 | | Differenza 2012/2000 | | Differenza 2012/2008 | |
|---|--------------|---------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|
| | % Pil | % totale entrate | % Pil | % totale entrate | % Pil | % totale entrate |
| Imposte sui consumi | | | | | | |
| Italia | 10,9 (21) | 24,7 (26) | -0,4 | -2,5 | +0,7 | +0,7 |
| UE-27 | 11,2 | 28,5 | -0,2 | 0,2 | +0,4 | +0,9 |
| Euro-18 | 10,8 | 26,8 | -0,4 | -0,5 | +0,3 | +0,2 |
| Imposte sul lavoro | | | | | | |
| Italia | 22,5 (7) | 51,1 (11) | +2,6 | +3,1 | 1,7 | 0 |
| UE-27 | 20,1 | 51,0 | 0 | +1,2 | -0,7 | +1,0 |
| Euro-18 | 21,5 | 53,3 | +0,3 | +1,5 | -0,8 | +1,1 |
| Aliquota implicita reale sul consumo | 2012 | | Differenza 2012/2000 | | Differenza 2012/2008 | |
| Italia | 17,7 (22) | | -0,8 | | +0,5 | |
| UE-27 | 19,8 | | -0,2 | | +0,2 | |
| Ue-18 | 19,3 | | -0,5 | | +0,1 | |
| Aliquota implicita reale sul lavoro | % | | % | | % | |
| Italia | 42,8 (2) | | 0,7 | | -0,2 | |
| UE-27 | 36,2 | | -0,1 | | +0,2 | |
| Ue-18 | 38,5 | | 0,2 | | +0,5 | |

I valori europei sono medie ponderate in base al PIL. I valori tra parentesi indicano il ranking italiano nell'Europa a 28.

Fonte: elaborazioni su Eurostat (2014).

⁶⁹ Il che significa che 13 paesi hanno valori più bassi.

Figura 5. Rapporto tra imposte sul lavoro e imposte ambientali nell'UE-28 (2012)

Il valore europeo è calcolato in base alle medie ponderate secondo il PIL dei diversi paesi.

Fonte: elaborazioni su Eurostat (2014).

Capitolo 2

La tassazione dei mezzi di trasporto

2.1. Premessa

Il possesso e l'uso dei mezzi di trasporto a motore da parte delle famiglie e delle imprese sono alla base di importanti effetti sia sulle dinamiche ambientali dei territori, sia sui contenuti quali-quantitativi dei bilanci pubblici e delle entrate che li contraddistinguono. È infatti noto come il settore dei trasporti rappresenti una fonte primaria di emissioni, sia globali (gas serra, in primo luogo), sia locali: precursori dell'ozono, polveri sottili, benzene, rumore, ecc. Lo stock di veicoli e l'estensione delle infrastrutture impattano sul quadro territoriale anche in termini di congestione, occupazione di spazi e intrusione visiva, divenendo un fattore in competizione rispetto ad altri potenziali usi quali spazi verdi, piste ciclabili, spazi comuni, dehor, ecc. Il tema acquisisce una rilevanza particolare nel contesto italiano ove il numero complessivo di veicoli¹ ha raggiunto a fine 2013 i 50 milioni, corrispondenti a 82 veicoli ogni 100 abitanti. Guardando al solo comparto auto, il tasso di motorizzazione italiano, pari a 60,8 a fine 2013, è il terzo più alto nell'EU-28 dopo Lussemburgo e Lituania.

Rispetto a tale quadro, l'uso di incentivi/disincentivi di natura fiscale può costituire un'importante opportunità sia per influenzare il volume totale dei mezzi in circolazione e dei km percorsi, sia per indirizzare le scelte verso veicoli, carburanti e modalità d'uso a cui sono associati minori costi esterni. In questo Capitolo ci si soffermerà in particolar modo sul trattamento fiscale dei mezzi (in termini di imposte e di eliminazione delle agevolazioni fiscali legate alle auto aziendali), mentre nel Capitolo 3 ci si soffermerà sulla tassazione dei carburanti.

2.2. La tassazione dei veicoli: un inquadramento

Le imposte sui veicoli/mezzi di trasporto acquisiscono comunemente due principali configurazioni:

- imposte una tantum all'atto dell'acquisto e/o del passaggio di proprietà;
- imposte ricorrenti sul possesso e/o la circolazione dei veicoli.

Dal punto di vista del strettamente fiscale, tali strumenti rappresentano un appetibile

¹ Comprensivo di auto, moto, bus e mezzi commerciali.

modalità di reperimento di gettito:² coinvolgono basi imponibili ampie e diffuse tra i contribuenti; possono essere modulate per riflettere la ricchezza relativa dei proprietari, commisurandosi alla loro capacità contributiva;³ garantiscono un gettito sufficientemente stabile e prevedibile (soprattutto nel caso delle imposte ricorrenti); si caratterizzano per la facile accertabilità e i contenuti costi di riscossione.

Dal punto di vista del loro (eventuale) ruolo ambientale e regolatorio esse possono avere una notevole efficacia nell'influenzare sia il numero complessivo di mezzi in circolazione, rendendo più costoso l'acquisto e/o il possesso dei mezzi, sia la loro composizione qualitativa, nei casi in cui le aliquote applicate siano differenziate in base a determinate caratteristiche: peso, potenza, dimensioni, consumi, emissioni, ecc. Di molto inferiore è invece la capacità di incidere sull'uso che ne viene fatto e sulla collocazione spazio-temporale dei chilometri percorsi.

Nel complesso, ne consegue l'indicazione per cui il loro utilizzo debba essere inserito in un quadro composito di misure e strumenti, che riesca a tener conto delle interazioni reciproche, perseguendo nel contempo l'efficacia rispetto ai fini, la semplicità amministrativa e l'integrazione con il complesso di misure pubbliche che si rivolgono all'automobilismo. Va in particolar modo ricercata una corretta combinazione con i prelievi fiscali che incidono maggiormente sul versante dell'utilizzo (imposte sui carburanti, tariffe di parcheggio, forme di *road pricing*), al fine di garantire un'incidenza complessiva e un'articolazione interna coerenti sia rispetto alle esigenze più strettamente fiscali, sia rispetto alle finalità allocative e regolatorie che coinvolgono il trasporto veicolare (minori emissioni, minore rumore, minore congestione, minore occupazione di spazi).

2.3. La tassazione in vigore in Italia e i margini d'intervento

Nel sistema tributario italiano esistono diversi tributi che vengono prelevati a carico dei mezzi di trasporto a motore: l'Imposta provinciale di trascrizione dei veicoli al Pubblico registro automobilistico (IPT), l'Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA) e la Tassa automobilistica regionale. Si possono far rientrare in questo ambito anche i tributi che colpiscono la nautica da diporto e gli aeromobili.⁴ La Tabella 1 presenta un breve quadro riassuntivo delle caratteristiche di ogni singolo tributo.

Si tratta di un quadro complesso e articolato di misure, non privo di alcune complicazioni e duplicazioni. Sul versante delle auto, in particolare, convivono un tributo una tantum sull'iscrizione al pubblico registro automobilistico e due tributi ricorrenti: l'uno commisurato al premio assicurativo, l'altro alla classe ambientale dei veicoli e alla potenza massima espressa in Kw. Tale complessità è accentuata dai livelli istituzionali coinvolti, visto che IPT e RC auto sono destinate ai governi provinciali, mentre la Tassa automobilistica è di spettanza delle regioni, salvo per la componente addizionale erariale che va allo stato. Anche nel caso dei trasporti

² Cfr. su questo punto, Piacentino (1987) e Oecd (2009).

³ Ad esempio, prevedendo elementi di progressività in base alla cilindrata e/o al valore dei modelli.

⁴ Le stesse statistiche Istat-Eurostat fanno rientrare tutti questi strumenti nella medesima categoria: trasporto (da cui è però escluso il consumo di carburanti, che rientra nella tassazione energetica).

aerei convivono più tributi,⁵ alcuni legati strettamente alle caratteristiche dei velivoli (peso, emissioni sonore), altri, come nel caso dell'addizionale sui diritti d'imbarco, maggiormente legati all'utilizzo; così come diversi sono anche in questo caso le amministrazioni in gioco: Stato, Regioni e i Comuni sede o in prossimità delle infrastrutture aeroportuali. In termini di gettito, l'insieme di questi prelievi ha fruttato nel 2014 una cifra di poco inferiore ai 10 miliardi di euro (Tabella 2),⁶ in larghissima parte provenienti dal settore automobilistico.

Tabella 1. Le imposte sui mezzi di trasporto in Italia: un quadro d'insieme

| | |
|--|--|
| <p>Imposta provinciale di trascrizione (IPT)</p> | <p>Le Province sono destinatarie delle entrate ottenute applicando le aliquote definite dalla norma nazionale alle formalità presentate al PRA (trascrizione, iscrizione, notazione veicoli).</p> <p>Le aliquote sono differenziate in base alla tipologia del veicolo (auto, autobus, trattori, autocarri, ecc.).</p> <p>Nel caso dei veicoli per il trasporto di persone è previsto un valore fisso (150,8 euro per le auto) fino a una certa soglia di potenza in kw (53 kw per le auto); per i mezzi con potenza al di sopra della soglia base si paga una data aliquota (3,5 euro per le auto) per ogni kw. Nel caso dei veicoli per il trasporto merci e i relativi rimorchi le somme da pagare sono crescenti in base al peso.</p> <p>Le Province possono incrementare i valori definiti dalla legge nazionale fino al 30%.</p> <p>Esenzioni: motocicli, associazioni di volontariato, alcune categorie di disabili.</p> <p>Le singole province possono poi prevedere esenzioni/agevolazioni ulteriori per specifici casi, tra cui i mezzi ecologici e a basse emissioni.</p> |
| <p>Imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile (RCA auto)</p> | <p>Le Province sono destinatarie delle entrate ottenute applicando le aliquote definite dalla norma nazionale al valore del premio assicurativo. Il valore del premio è normalmente correlato a una serie di parametri oggettivi (potenza del veicolo, provincia di immatricolazione del veicolo, alimentazione del veicolo, presenza di A.B.S., presenza di 'scatole nere' o dispositivi similari) e soggettivi (età dell'assicurato, anzianità di utilizzo della patente, scopo prevalente di utilizzo dell'auto, identificazione del conducente unico o abituale, bonus/malus). L'imposta si applica alle polizze di tutti i tipi di veicoli (auto, moto, autocarri, camper) con l'inclusione dei rimorchi (c.d. rischio statico), mentre sono esclusi i ciclomotori.</p> <p>L'aliquota base è fissata al 12,50% e può essere variata in aumento o in diminuzione fino a un massimo di 3,5 punti percentuali.</p> |

⁵ Mentre per le imbarcazioni, dopo l'abolizione occorsa da parte della Legge di Stabilità per il 2016, non vi sono più forme di prelievo specifiche.

⁶ La tabella Istat sulle imposte ambientali non ricomprende l'Addizionale comunale sui diritti d'imbarco che, in effetti, non risponde in pieno alle definizioni adottate per identificare questa tipologia di tributi (cfr. Capitolo 1). Alla luce, però, degli impatti ambientali associati al trasporto aereo, anche rispetto alle alternative, una penalizzazione 'di prezzo' di questa modalità può essere legittimamente ricompresa tra i tributi che possono avere effetti positivi sull'ambiente. In termini di gettito, tenuto conto dei volumi di traffico che caratterizzano l'insieme degli aeroporti italiani e il valore più recente dell'aliquota (9 euro), si può stimare un gettito di questa fonte di entrata attorno ai 700.000 euro.

| | |
|--|---|
| Tassa automobilistica | Le Regioni sono destinatarie delle entrate ottenute applicando le aliquote definite a livello nazionale alle basi imponibili dei veicoli di proprietà di residenti. La base imponibile si differenzia in relazione alla potenza (con effetti di progressività oltre i 100 kw) e alla classe ambientale dei veicoli (euro). Le Regioni possono incrementare le aliquote base fino a un massimo del 10%. Esenzioni possono essere previste per i seguenti casi: disabili gravi, veicoli elettrici e a gas, autobus di linea, ambulanze, veicoli di interesse storico, Onlus. |
| Addizionale erariale tassa automobilistica | Lo Stato ha introdotto nel dicembre 2011 un'addizionale erariale alla tassa automobilistica regionale, pari a 20 euro per ogni kw di potenza superiore ai 185 kw. La tassazione è ridotta dopo cinque, dieci e quindici anni dalla data di costruzione del veicolo rispettivamente al 60%, al 30% e al 15%. Non è più dovuta decorsi venti anni dalla data di costruzione. |
| Imposta sulle imbarcazioni | Le unità da diporto (imbarcazioni e navi) di lunghezza superiore a 14 metri (10 mt, prima delle modifiche introdotte dal D.L. 69/2013) sono soggette al pagamento di una tassa annuale. Le somme dovute crescono in maniera più che proporzionale in base alla lunghezza delle imbarcazioni. L'imposta è ridotta: del 15% dopo 5 anni dalla data di costruzione dell'unità da diporto; del 30% dopo 10 anni dalla data di costruzione; del 45% dopo 15 anni. Imposta abolita dalla Legge di Stabilità per il 2016. |
| Imposta sugli aeromobili | Grava sugli aeromobili privati immatricolati nel registro aeronautico nazionale. L'entità del tributo è commisurata al peso, con elementi di progressività crescenti. |
| Imposta erariale sui voli dei passeggeri di aerotaxi | È dovuta da ciascun passeggero e all'effettuazione di ciascuna tratta, nella misura di 100 euro, in caso di tragitto non superiore a 1.500 chilometri e di 200 euro, in caso di tragitto superiore a 1.500 chilometri. Per voli di aerotaxi, soggetti all'imposta, si intendono i voli effettuati per il trasporto di passeggeri in forza di contratti di noleggio, per l'intera capacità dell'aeromobile. |
| Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA) | Applicata a ogni decollo e atterraggio in base al peso e alla classe acustica degli aeromobili. La legge nazionale fissa un massimo entro cui le Regioni possono determinare le proprie aliquote. Le entrate spettano alle regioni sede di aeroporto. Gettito da destinarsi prioritariamente al completamento dei sistemi di monitoraggio acustico, al disinquinamento acustico e all'eventuale indennizzo delle popolazioni residenti delle zone A e B dell'intorno aeroportuale. L'IRESA è stata istituita, a partire dal 2013, solo nelle seguenti Regioni e con importanti differenze tra di loro: Lazio, Lombardia, Emilia Romagna, Campania, Calabria, e Marche. |
| Addizionale comunale sui diritti d'imbarco | Dal 2004 si applica una imposta di 1euro per ogni passeggero imbarcato in un aeroporto italiano. Le entrate di tale imposta sono versate nel bilancio dello Stato per essere poi riassegnate (per la cifra superiore a 30 milioni di euro): per il 40% a favore dei comuni sede di aeroporto e di quelli confinanti e per il 60% a misure di sicurezza (prevenzione nelle strutture aeroportuali e ferroviarie). A tale quota base è stata poi progressivamente aggiunta una componente ulteriore finalizzata a finanziare misure a sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione del personale del settore del trasporto aereo. Il valore complessivo dell'addizionale al 2016 è di 9 euro a passeggero. |

Tabella 2. Le imposte ambientali sui mezzi di trasporto in Italia:
l'evoluzione del gettito (milioni di euro)

| Anno | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| Categoria di imposta ambientale | | | | | | | | |
| Trasporto (totale) | 4.343 | 6.700 | 8.299 | 8.961 | 9.481 | 10.008 | 9.762 | 9.737 |
| IPT- pubblico registro automobilistico (PRA) | 910 | 1.034 | 1.211 | 1.155 | 1.242 | 1.368 | 1.359 | 1.348 |
| Imposta sulle assicurazioni Rc auto | 0 | 1.370 | 2.110 | 2.005 | 2.316 | 2.576 | 2.637 | 2.277 |
| Tasse automobilistiche a carico delle imprese | 686 | 1.007 | 1.150 | 1.300 | 1.392 | 1.382 | 1.395 | 1.400 |
| Tasse automobilistiche a carico delle famiglie | 2.747 | 3.289 | 3.828 | 4.501 | 4.531 | 4.650 | 4.342 | 4.696 |
| Imposta sugli aerotaxi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 7 | 8 |
| Imposta su imbarcazioni e aeromobili | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 27 | 22 | 8 |
| Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili | 5 | 0 | .. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Istat, URL: <<http://dati.istat.it/>>, dati estratti marzo 2016.

In termini comparativi, l'Italia deriva dalle imposte sui mezzi di trasporto circa l'1,4% delle proprie entrate fiscali (Tabella 3): un valore stabile nell'arco dell'ultimo decennio e al 14° posto in ambito EU-28.

Una ipotesi evolutiva di tali valori complessivi può essere fatta, a livello aggregato, tenendo in considerazione due principali aspetti. Da una parte, che le tariffe base dei due principali tributi sulle auto (IPT e Tassa automobilistica) sono ferme ormai da tempo⁷ e potrebbero essere adeguate per tener conto dell'inflazione e dell'evolversi del potere d'acquisto. Dall'altra, del fatto che il progressivo incremento dell'onere legato all'acquisto/possesso dei mezzi può essere visto come strumento per ricondurre i tassi di motorizzazione verso valori più in linea con le medie europee (Figura 1) e con le caratteristiche architettoniche e urbanistiche delle città italiane, poco adatte ad accogliere un numero così elevato di mezzi.

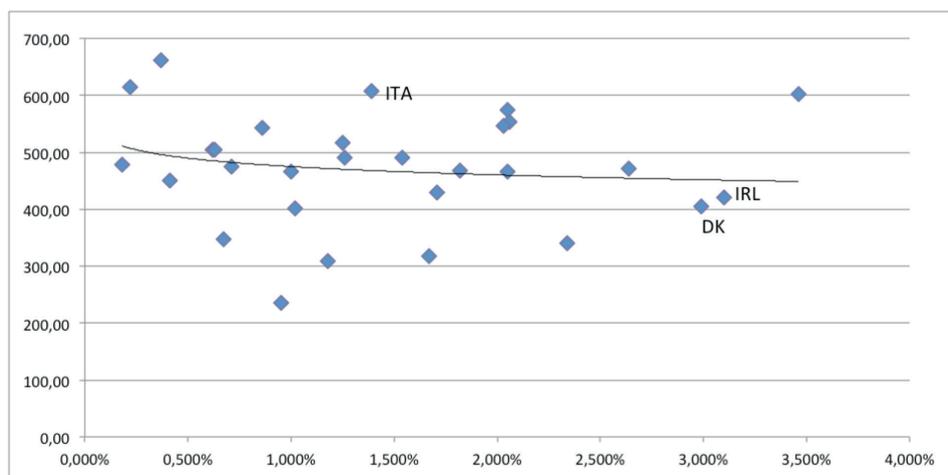
⁷ Di fatto i valori dell'IPT sono quelli fissati dal Decreto 27 novembre 1998, n. 435 del Ministero delle Finanze. Nel caso della Tassa automobilistica l'ultimo adeguamento è avvenuto nel 2006 (L. 296/2006), con l'introduzione delle differenziazioni in base alla classe euro d'appartenenza.

Tabella 3. Le imposte ambientali sui mezzi di trasporto in Italia:
% sul totale delle entrate fiscali

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| European Union (28 countries) | 1,40 | 1,38 | 1,40 | 1,34 | 1,32 | 1,31 | 1,31 | 1,28 | 1,26 | 1,26 |
| Euro area (19 countries) | 1,38 | 1,36 | 1,34 | 1,29 | 1,25 | 1,23 | 1,23 | 1,19 | 1,15 | 1,15 |
| Belgium | 1,87 | 1,75 | 1,74 | 1,64 | 1,76 | 1,69 | 1,74 | 1,61 | 1,59 | 1,54 |
| Bulgaria | 0,75 | 0,88 | 0,88 | 1,00 | 1,00 | 0,97 | 0,86 | 0,94 | 0,94 | 1,02 |
| Czech Republic | 0,49 | 0,50 | 0,48 | 0,47 | 0,42 | 0,42 | 0,41 | 0,40 | 0,40 | 0,41 |
| Denmark | 4,39 | 4,63 | 4,56 | 3,92 | 3,15 | 3,22 | 3,12 | 2,95 | 3,17 | 2,99 |
| Germany | 1,02 | 1,00 | 0,95 | 0,91 | 0,88 | 0,90 | 0,93 | 0,90 | 0,88 | 0,86 |
| Estonia | 0,23 | 0,23 | 0,19 | 0,14 | 0,13 | 0,15 | 0,19 | 0,19 | 0,18 | 0,18 |
| Ireland | 3,88 | 3,77 | 4,14 | 3,68 | 3,19 | 3,27 | 3,01 | 2,97 | 3,15 | 3,10 |
| Greece | 2,67 | 2,65 | 2,62 | 2,51 | 2,48 | 2,10 | 2,06 | 1,94 | 1,99 | 2,05 |
| Spain | 1,17 | 1,14 | 1,09 | 0,97 | 0,96 | 0,89 | 0,84 | 0,80 | 0,79 | 0,71 |
| France | 0,65 | 0,65 | 0,67 | 0,70 | 0,70 | 0,66 | 0,67 | 0,66 | 0,63 | 0,62 |
| Croatia | 2,95 | 2,94 | 2,94 | 2,84 | 2,35 | 2,34 | 2,38 | 2,21 | 2,18 | 2,34 |
| Italy | 1,43 | 1,40 | 1,39 | 1,35 | 1,35 | 1,35 | 1,40 | 1,43 | 1,40 | 1,39 |
| Cyprus | 4,57 | 4,06 | 3,99 | 4,08 | 3,62 | 2,96 | 2,57 | 2,24 | 1,96 | 2,06 |
| Latvia | 1,05 | 1,00 | 0,94 | 0,78 | 0,80 | 1,23 | 1,63 | 1,51 | 1,58 | 1,67 |
| Lithuania | 1,63 | 0,31 | 0,34 | 0,15 | 0,14 | 0,16 | 0,17 | 0,17 | 0,16 | 0,22 |
| Luxembourg | 0,28 | 0,30 | 0,49 | 0,48 | 0,52 | 0,44 | 0,40 | 0,37 | 0,39 | 0,37 |
| Hungary | 1,44 | 1,59 | 1,61 | 1,44 | 1,18 | 1,26 | 1,27 | 1,31 | 1,23 | 1,18 |
| Malta | 5,25 | 5,39 | 4,82 | 4,91 | 4,74 | 4,24 | 4,23 | 3,76 | 3,49 | 3,46 |
| Netherlands | 3,43 | 3,43 | 3,45 | 3,35 | 3,22 | 3,14 | 3,05 | 2,80 | 2,57 | 2,64 |
| Austria | 2,07 | 2,05 | 1,92 | 1,84 | 1,92 | 1,88 | 1,92 | 1,93 | 1,86 | 2,03 |
| Poland | 0,85 | 0,69 | 0,68 | 0,73 | 0,72 | 0,67 | 0,60 | 0,59 | 0,61 | 0,63 |
| Portugal | 2,90 | 2,72 | 2,59 | 2,11 | 1,97 | 2,10 | 1,77 | 1,44 | 1,53 | 1,71 |
| Romania | 0,22 | 0,51 | 1,19 | 1,28 | 1,05 | 1,21 | 0,84 | 0,94 | 1,01 | 0,95 |
| Slovenia | 1,28 | 1,24 | 1,30 | 1,27 | 1,12 | 1,09 | 1,07 | 1,08 | 1,23 | 1,25 |
| Slovakia | 0,60 | 0,65 | 0,68 | 0,69 | 0,68 | 0,68 | 0,70 | 0,68 | 0,69 | 0,67 |
| Finland | 2,68 | 2,64 | 2,43 | 2,14 | 1,88 | 2,21 | 2,28 | 2,13 | 2,09 | 2,05 |
| Sweden | 0,81 | 0,82 | 0,89 | 1,08 | 1,13 | 1,08 | 1,01 | 0,99 | 1,02 | 1,00 |
| United Kingdom | 1,29 | 1,26 | 1,49 | 1,43 | 1,64 | 1,69 | 1,73 | 1,81 | 1,83 | 1,82 |

Fonte: Eurostat (2016), database online, dati estratti marzo 2016.

Figura 1. Relazione tra indici di motorizzazione⁸ (asse y) e % delle imposte sui mezzi di trasporti sul totale delle entrate fiscali (asse x) EU-28 (2014)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat (2016), database online, dati estratti marzo 2016.

In Tabella 4 si descrivono tre possibili scenari di crescita delle imposte sui veicoli stradali. Lo scenario adeguamento è costruito ipotizzando esclusivamente un aggiornamento nel tempo, a partire dalle date di riferimento delle ultime modifiche apportate dal legislatore, dei due principali tributi sopra descritti, adottando un tasso di crescita annuo del 2%; ciò porterebbe l'incidenza sul totale delle entrate tributarie all'1,65%. Lo scenario intermedio è costruito portando quest'ultima percentuale al 2%, corrispondente al valore della Finlandia; lo scenario max ipotizza un valore del 3%, vicino ai valori massimi attualmente riscontrati nei paesi europei (Danimarca e Irlanda). Si tratta, ovviamente, di ipotesi statiche, che non tengono conto degli effetti di risposta che necessariamente e, per certi versi, auspicabilmente, si metterebbero in atto. Ad esempio, proprio i casi danese e irlandese evidenziano come valori elevati dei tributi sui veicoli contribuiscano in maniera rilevante ad abbassare i tassi di motorizzazione, pur in contesti con valori di reddito pro-capite superiori all'Italia. Le stime contenute in Tabella 4 vanno quindi assunte come valori massimi ottenibili nel breve periodo e necessariamente soggette a un processo di progressivo assestamento.

Da considerare è la possibilità di integrare tali cifre attraverso una revisione verso l'alto dei tributi legati al trasporto aereo e in particolar modo dei diritti d'imbarco e dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili.

⁸ Qui inteso come n. di auto ogni 1.000 abitanti.

Tabella 4. Entrate aggiuntive derivanti da un incremento delle imposte sui veicoli (miliardi di euro)

| Scenario Adeguamento | Scenario Intermedio | Scenario max |
|----------------------|---------------------|--------------|
| 1,9 | 4,6 | 11,3 |

In base ai dati Enac,⁹ nel 2015 sono partiti dagli aeroporti italiani circa 78,5 milioni di passeggeri, di cui il 37,6% diretti in Italia, il 46,6% diretti nell'UE (esclusa l'Italia) e il restante 15,8% fuori dall'UE. In Tabella 5 sono descritte le entrate aggiuntive che si otterrebbero con tre ipotesi d'intervento: i) 30 euro aggiuntivi a passeggero solo per voli extraUE (scenario extra); ii) diritti addizionali pari a 10 euro per ogni passeggero in partenza, indipendentemente dall'aeroporto di destinazione (ipotesi *flat*); iii) soluzione differenziata, in cui per i voli extraUE si applica un diritto supplementare pari a 30 euro e per quelli intraUE di 10. La prima e terza ipotesi troverebbero giustificazione sia nella maggiore distanza percorsa (in media) dai voli internazionali,¹⁰ sia nel fatto che i voli extraUE rimangono ad oggi ancora esclusi dall'applicazione dello schema europeo dei permessi negoziabili (EU-ETS), così come da qualsiasi forma di tassazione del carburante.¹¹

Per quanto riguarda l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili, essa è stata recentemente oggetto di un contenzioso Stato-Regioni che ne ha significativamente ridimensionato le potenzialità di gettito,¹² mentre le statistiche Istat non riportano ancora

⁹ Enac (2016), *Dati di traffico 2015*, Roma.

¹⁰ Si tratta ovviamente di una valutazione grossolana, che potrebbe essere affinata prevedendo differenziazioni dei diritti basate su fasce chilometriche crescenti. Ulteriori differenziazioni potrebbero inoltre essere fatte tenendo conto della classe del biglietto, penalizzano i posti più costosi e di lusso. Per i fini di questo lavoro, volto a derivare alcune stime indicative del gettito aggiuntivo ottenibile con alcune modifiche dei tributi ambientali, si ritiene comunque già utile questa prima valutazione di massima.

¹¹ In un recente report sulle potenzialità di gettito dei tributi ambientali, commissionato dalla Commissione europea, si legge a riguardo come «Some Member States deploy levies on passenger flights. Aviation emissions have been included under the ETS since the start of 2012, and 15% of EU Aviation Allowances (EUAs) were to have been auctioned. In April 2013 the EU decided to temporarily suspend enforcement of the EU-ETS requirements for flights operated in 2010, 2011, and 2012 from or to non-European countries, while continuing to apply the legislation to flights within and between countries in Europe. In October 2013 the International Civil Aviation Organization (ICAO) Assembly agreed to develop, by 2016, a global market based mechanism (MBM) addressing international aviation emissions and apply it by 2020» in Enumia *et al.* (2016, p. 27). Si tornerà nell'ambito del Capitolo 3 sul coinvolgimento del trasporto aereo sia negli schemi di imposizione del carburante, sia nel sistema dei permessi negoziabili di emissione di CO₂. Va qui rimarcata l'importanza di integrare le diverse forme d'intervento. Interessante a riguardo il caso della Germania ove un *air passenger duty* è stata introdotta nel 2011 con aliquote variabili tra 7,50 euro e 42,18 euro a seconda della destinazione (3 zone). Lo strumento è coordinato con la messa all'asta dei permessi negoziabili riferiti al trasporto aereo, prevedendo che le entrate complessive dei due strumenti non superino il valore indicativo di 1 miliardo di euro, cfr. IEEP (2014).

¹² La Regione Lazio, infatti, facendo seguito al D.Lgs. n. 68 del 2011, che aveva trasformato in tributo proprio regionale l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili di cui agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342, ha disciplinato l'IRESA quale tributo regionale proprio, prevedendo aliquote differenziate, variabili da un minimo di 1,60 euro per tonnellata sino a un massimo di 2,5 euro per tonnellata, da applicare

dati ufficiali sulle entrate ottenute. In termini approssimativi, tenendo conto delle stime fatte dalla regione Lazio,¹³ e della quota del traffico aereo che transita negli aeroporti romani rispetto a quello nazionale,¹⁴ è possibile quantificare il gettito nazionale dell'IRESA nella formulazione prevista dalla Regione Lazio in 120-150 milioni di euro. Una cifra contenuta che, insieme ad altri tributi minori,¹⁵ può essere considerata una opportunità di intervento complementare e integrativa rispetto ai diritti d'imbarco descritti in Tabella 5, anche con il fine di penalizzare le modalità d'uso a maggiore impatto (orari del giorno, rumorosità, caratteristiche del territorio, ecc.). Nel complesso, si può ritenere che le cifre inserite in Tabella 5 siano rappresentative dell'insieme di possibili incrementi di gettito ottenibili nel settore del trasporto aereo combinando secondo le diverse ipotesi gli strumenti descritti (diritti imbarco, IRESA, aerotaxi, aeromobili da diporto, ecc.).

Tabella 5. Entrate aggiuntive derivanti da un incremento delle imposte sul traffico aereo (miliardi di euro)¹⁶

| Scenario <i>extra</i> | Scenario <i>flat 10 euro</i> | Scenario differenziato* |
|--|------------------------------|-------------------------|
| 0,4 | 0,8 | 1,1 |
| * 10 euro per i voli nazionali e intraUE, 30 euro per i voli internazionali. | | |

Va nel complesso osservato che, come già evidenziato, i tributi applicati ai differenti vettori vanno letti nel più ampio quadro dell'imposizione su mezzi di trasporto, che necessariamente include anche ciò che incide sull'uso (accise sui carburanti, permessi di emissione a pagamento, pedaggi, tariffe di parcheggio, maggiori o minori benefit per le auto aziendali). Quanto ipotizzato nelle Tabelle 4 e 5 deve quindi tener conto anche di quanto venga applicato in tema di trattamento delle auto aziendali (cfr. *infra*) e di tassazione del carburante (Capitolo 3), al fine di garantire un meccanismo equilibrato e coerente, senza eccessivi elementi di discontinuità rispetto alla situazione di partenza.

agli aeromobili sprovvisti di certificazione acustica o non rispondenti ai parametri fissati dall'International civil aviation organization (Icao). Successivamente, la legge statale (art. 13, comma 15-bis, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 9.) è intervenuta fissando il valore massimo dell'aliquota dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili su valori (euro 0,50 per tonnellata) decisamente inferiori a quelli stabiliti dalla regione Lazio e anche dalla altre Regioni italiane che erano intervenute con una propria disciplina. A seguito del ricorso della Regione Lazio avverso alla legge nazionale, la Corte Costituzionale è intervenuta con sentenza 15/2015 sancendo la prevalenza della legge statale e dei limiti massimi in essa contenuti.

¹³ Che ipotizzavano entrate complessive di 55 milioni di euro, ridotte a 15 nel caso di applicazione del tetto previsto dalla legge statale.

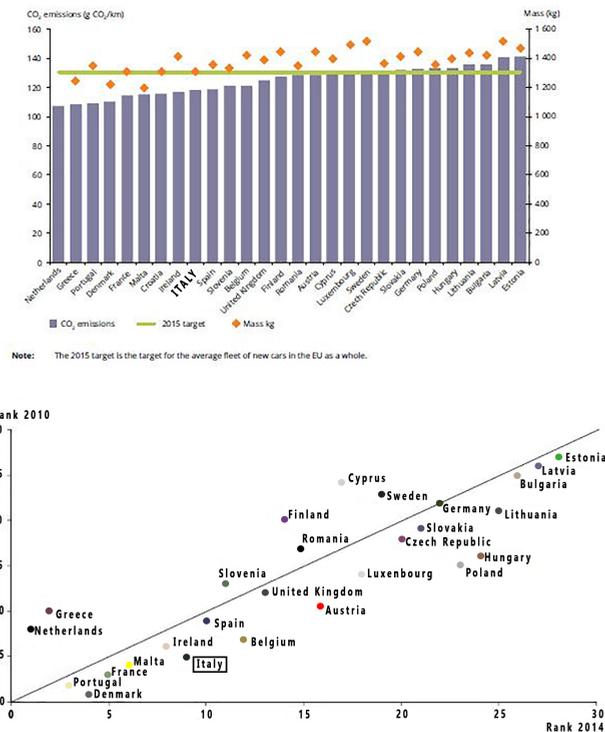
¹⁴ Quantificabile tra il 25 e il 30%.

¹⁵ I già descritti tributi sugli aerotaxi e aeromobili da diporto.

¹⁶ Nel citato rapporto Eunomia *et al.* (2016) si ipotizza di introdurre una *passenger aviation tax* pari a 50 euro per i soli voli extraUE, sottolineando come tale valore sia pari a quello attualmente applicato nel Regno Unito. Il gettito aggiuntivo ottenibile con questa ipotesi applicativa è valutato attorno agli 1,9 miliardi di euro. Si tratta di una stima molto alta, anche ipotizzando che i diritti siano applicati sia ai passeggeri in partenza sia a quelli in arrivo.

Infine, si deve considerare che le stime quantitative fatte in precedenza possono essere combinate e declinate nelle prassi operative con ulteriori differenziazioni qualitative tese a stimolare un rinnovo del parco mezzi sempre più sostenibile da un punto di vista ambientale. I dati più recenti sui veicoli (Figura 2) mostrano come in Italia i nuovi mezzi immessi in circolazione siano migliori rispetto alla media europea se valutati in termini di massa ed emissioni di CO₂, ma anche come tale posizione di avanguardia si sia in parte indebolita nel corso degli ultimi 4 anni.¹⁷ È quindi possibile immaginare nuove articolazioni che sappiamo meglio indirizzare l'evoluzione futura del parco veicolare attraverso differenziazioni su caratteristiche quali: classe ambientale, emissioni di CO₂/km, potenza, volume e occupazione di spazi, standard di sicurezza, ecc. Esempi diffusi e diversificati esistono in diversi paesi europei e potrebbero essere oggetto di valutazione per future iniziative in questa direzione.¹⁸

Figura 2. Caratteristiche medie delle auto nuove immesse in circolazione in Europa



Fonte: EEA (2015a).

¹⁷ La parte in basso della Figura 2 mostra per i paesi dell'EU-28 il ranking 2014 in termini di emissioni medie di CO₂ delle nuove auto messe in circolazione rispetto a quello 2010. L'Italia passa dal 5° al 9° valore più basso, evidenziando un certo indebolimento nella posizione relativa.

¹⁸ Un'ampia e aggiornata rassegna a riguardo è contenuta in Acea (2016).

2.4. Il trattamento fiscale delle auto aziendali

La presenza di agevolazioni fiscali riguardanti le auto aziendali, o, comunque, i mezzi legati all'attività d'impresa e al lavoro autonomo, rappresenta a tutti gli effetti una spesa fiscale (*tax expenditure*). Tra queste ultime, secondo la definizione Ocse,¹⁹ rientrano quelle forme di trasferimento di risorse pubbliche che avvengono attraverso la riduzione degli obblighi fiscali. Si tratta di abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative – deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni, aliquote ridotte – le quali, determinando una riduzione del gettito, producono sul saldo del bilancio pubblico un effetto del tutto equiparabile a quello di aumenti di spesa.²⁰

Tali circostanze acquisiscono un particolare rilievo, nell'analisi qui in discussione, quando l'alleggerimento del carico fiscale riguarda basi imponibili che, proprio come si è visto nella definizione di imposizione ambientale nel Capitolo 1, hanno un impatto negativo provato e specifico sull'ambiente. Ciò determina infatti una situazione per cui la spesa fiscale, al di là delle svariate motivazioni che possano averne giustificato l'introduzione, incentiva scelte di produzione e consumo ambientalmente dannose, andando in direzione opposta a quanto visto per i tributi ambientali. Si spiegano così i continui richiami all'interno dell'agenda politica rivolti all'eliminazione delle agevolazioni deleterie per l'ambiente (spese fiscali e sussidi) come una delle componenti essenziali delle strategie di *green tax shift*.²¹

¹⁹ Analogamente, il Fondo Monetario Internazionale considera le *tax expenditures* quali entrate a cui lo Stato rinuncia in virtù delle disposizioni fiscali emanate annualmente e che spesso sono utilizzate in luogo di espliciti programmi di spesa. Su questo punto cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011).

²⁰ Ciò significa, ovviamente, che, se eliminate, le spese fiscali danno luogo a un incremento di gettito.

²¹ Che hanno di recente portato in Italia alla seguente previsione esemplificativa (art. 68 della Legge Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, L. 221/2015): «A sostegno dell'attuazione degli impegni derivanti dalla comunicazione della Commissione europea "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva" [COM(2010) 2020 definitivo], dalle raccomandazioni del Consiglio n. 2012/C219/14, del 10 luglio 2012, e n. 2013/C217/11, del 9 luglio 2013, e dal regolamento (UE) n. 691/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2011, in accordo con le raccomandazioni contenute nel Rapporto OCSE 2013 sulle performance ambientali dell'Italia e con la dichiarazione conclusiva della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile svoltasi a Rio de Janeiro dal 20 al 22 giugno 2012, è istituito presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli, gestito sulla base delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Per la redazione del Catalogo il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si avvale, oltre che delle informazioni nella disponibilità propria e dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, delle informazioni rese disponibili dall'Istituto nazionale di statistica, dalla Banca d'Italia, dai Ministeri, dalle regioni e dagli enti locali, dalle università e dagli altri centri di ricerca, che forniscono i dati a loro disposizione secondo uno schema predisposto dal medesimo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. I sussidi sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente». Cfr. Allegato 1 per altri riferimenti recenti sullo stesso tema.

2.4.1. Modalità di tassazione e potenziali effetti

Nello specifico caso delle auto aziendali, è diffusa la prassi in quasi tutti i Paesi europei di garantire un trattamento fiscale favorevole alle auto utilizzate nell'ambito dell'attività d'impresa e/o a quelle concesse in uso promiscuo ai dipendenti dell'impresa stessa. Proprio l'uso di auto aziendali anche per fini personali rappresenta tipicamente il principale (in valore) *fringe benefit* concesso ai dipendenti,²² insieme ad altre forme di remunerazione *in kind* quali possono essere pasti, viaggi e premialità varie.

In generale, i costi legati all'acquisto (inclusa l'IVA) e all'utilizzo delle auto aziendali²³ possono essere soggetti a due forme di tassazione: da una parte, in capo all'impresa,²⁴ con la possibilità di dedurre una % più o meno elevata a secondo della loro considerazione come effettivi beni strumentali alla propria attività; dall'altra, in capo alla persona fisica,²⁵ per la quota riconducibile a forme di consumo personale. Proprio la compresenza delle due tipologie di imposizione, e delle relative aliquote, rende possibili (e alternativamente vantaggiose) modalità di diversa suddivisione degli oneri, in cui, ad esempio, l'impresa acquisisce i mezzi e li concede in uso tanto a fini aziendali, quanto a fini personali;²⁶ o in cui i dipendenti/associati/amministratori sostengono i costi di trasporto per finalità aziendali e ne ottengono il rimborso dall'impresa, che a sua volta li porta in deduzione.

Da un punto di vista fiscale, l'uso promiscuo diviene fonte, almeno potenzialmente, di distorsioni²⁷ in due casi: i) quando l'imputazione della quota di uso aziendale è diversa da quella reale, rendendo possibile dedurre costi di produzione che in realtà sono una forma di consumo personale; ii) quando la parte di benefit concessa al dipendente è assoggettata a un trattamento vantaggioso rispetto ad altre forme di remunerazione monetaria o in natura.²⁸ Va d'altronde tenuto conto del fatto che una esatta imputazione della natura dei costi alla sfera aziendale vs. personale richiederebbe calcoli e strumentazioni complesse e onerose, che, nella stragrande maggioranza dei casi applicativi, lasciano spazio in Europa a meccanismi presuntivi e di imputazione forfettaria.²⁹

²² Cfr. Harding (2014).

²³ In cui rientrano i costi per assicurazione, possesso, manutenzione, riparazione, carburanti e altre tariffe d'uso (autostrade, parcheggi, ecc.).

²⁴ Incluse Arti e Professioni.

²⁵ Che può essere un associato, un amministratore o un dipendente a cui il mezzo è dato in uso.

²⁶ In questo caso al potenziale vantaggio fiscale si unisce il fatto che le imprese hanno un maggior potere contrattuale e possono ottenere costi d'acquisto delle auto a condizioni migliori rispetto alle persone fisiche (Copenhagen Economics 2010).

²⁷ Nel caso di uso esclusivamente aziendale (ad es., autoscuole, autonoleggio, taxi), si potrebbe avere un benefit fiscale se fossero concessi tassi di ammortamento accelerati rispetto a quelli considerati effettivi. Le analisi disponibili (Copenhagen Economics 2010) mostrano comunque che, riguardo a questo aspetto, non emergono nei paesi europei considerati particolari distorsioni o condizioni di vantaggio.

²⁸ Nella logica per cui «an appropriate benchmark for taxation of a fringe benefit is a tax treatment that would make the employee indifferent between receiving the benefit-in-kind and equivalent cash wages», da cui deriva che «where the taxable benefit calculated by the tax system is less than the value of the benefit an employee receives from the use of a company car, the difference in tax revenue that results can be regarded as a tax expenditure» (Harding 2014, p. 18).

²⁹ Come richiamato in Copenhagen Economics (2010, p. 4): «unless the system is to be highly complicated

Dal punto di vista del decisore pubblico, se, da una parte, una qualche tipologia di trattamento benevolo nei confronti delle auto aziendali trova giustificazione in alcuni fattori –³⁰ opportunità per favorire la mobilità del lavoro e garantire flessibilità operativa a certe categorie di lavoratori; strumento per accrescere gli standard di sicurezza dei mezzi utilizzati, riducendo l'incidentalità e i relativi costi; forma di incentivo e premialità che può aumentare produttività e autostima dei dipendenti –, di contro, essa è fonte di alcuni effetti a cui si guarda con maggiore spirito critico.

In primo luogo, come già osservato, le agevolazioni riducono le entrate fiscali, rendendo necessario fare ricorso a fonti alternative o sacrificare altre tipologie di spesa. In termini di efficienza, tale *shift* è auspicabile solo se è il risultato di una complessiva valutazione del maggiore o minore grado di giustificabilità dal punto di vista economico/sociale delle diverse misure adottate o eliminate.³¹ Il trattamento vantaggioso riservato alle auto aziendali pone problemi in termini di neutralità del sistema fiscale, visto che gli individui potrebbero essere indotti a privilegiare le forme di remunerazione meno tassate (in questo caso il possesso e uso dell'auto) a detrimento di altre, senza che ciò sia giustificato da espliciti motivi di meritorietà dei beni coinvolti; distorsioni potrebbero generarsi anche all'interno del sistema imprenditoriale, visto che le realtà di più grandi e strutturate hanno maggiori opportunità di offrire forme differenziate di benefici, attraendo migliore e più qualificata forza lavoro. Anche sul piano dell'equità si evidenziano effetti potenzialmente indesiderati: sia perché individui che percepiscono benefici complessivi di egual valore vengono tassati diversamente in base alla composizione interna dei benefici stessi (equità orizzontale), sia perché le auto aziendali, e i collegati benefici fiscali, si concentrano in maniera prevalente nelle fasce di reddito medio alte (equità verticale).³²

In secondo luogo, la non neutralità del sistema fiscale può essere fonte di effetti negativi sull'ambiente, con particolare riferimento alle esternalità generate dal

and cumbersome to operate, the rules for imputing the tax value of company car benefits must be based upon simple parameters applicable to all firms, employees and cars». I due principali modelli di imputazione nel reddito personale (eventualmente combinati tra loro) si basano o su di una % del prezzo d'acquisto o su una quantificazione dei km percorsi e del relativo costo. Per i paesi di questo secondo gruppo vi sono casi in cui la misurazione si basa su appositi registri e/o rendicontazioni (Finlandia, Svezia, Austria, Canada) o altri (Italia) in cui i km percorsi per uso personale sono contabilizzati in modo forfettario.

³⁰ Copenhagen Economics (2010).

³¹ In generale, i criteri di selettività che dovrebbero guidare la giustificazione o meno di meccanismi incentivanti sono ben esplicitati nel cosiddetto Rapporto Giavazzi del 2012 sui sussidi alle imprese (Giavazzi *et al.*, 2012) in cui si richiama come «Il criterio principale che il Governo dovrebbe rispettare al fine di individuare le norme da abrogare dovrebbe essere quello secondo cui sono da eliminare le disposizioni di legge o di regolamento che prevedono incentivi non giustificati in quanto non idonei a rispondere ad una situazione di fallimento di mercato. Il criterio che guida tali abrogazioni si basa, dunque, sulle note definizioni e tipologie fornite dall'analisi economica riguardo ai cosiddetti fallimenti di mercato» (p. 22), da cui discende che «andrebbero previste ulteriori ipotesi di possibile esclusione dall'abrogazione: si potrebbe stabilire che possono essere escluse dall'abrogazione le norme che prevedono incentivi destinati a perseguire determinate finalità meritevoli di qualificata tutela, come la realizzazione di progetti di comune interesse europeo e la promozione della cultura, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio artistico, paesaggistico e ambientale» (p. 23).

³² Cfr. Copenhagen Economics (2010) e Harding (2014).

possesso e uso delle auto. Ciò risulta essere il risultato di almeno tre componenti, tra loro collegate:

- Un *effetto sullo stock*: il trattamento favorevole concesso alle auto aziendali può indurre imprese e famiglie a possedere un numero maggiore di auto, con un esito tanto più ampio quanto maggiore è la dimensione del sussidio rispetto a un *benchmark* di neutralità fiscale. In Copenhagen Economics (2010) si ipotizza ad esempio che nella media dei paesi considerati il trattamento fiscale favorevole concesso alle auto aziendali accresca di circa il 9% lo stock di mezzi in circolazione.
- Un *effetto sull'utilizzo*: qualora il sistema fiscale e le modalità di imputazione dei benefici legati alle auto aziendali non riflettano per l'utilizzatore il costo reale di ogni kilometro aggiuntivo percorso. Ciò incentiva a utilizzare di più l'auto rispetto a mezzi alternativi³³ e, congiuntamente, ad aumentare le distanze percorse. Da un punto di vista ambientale, tale effetto dipende in maniera cruciale dalle caratteristiche dei mezzi aziendali utilizzati e dalla differenza in termini di performance rispetto alle modalità che vengono sostituite (bus, treno, auto propria, *car sharing*, ecc.).
- Un effetto sulla *composizione della flotta*: qualora i benefici fiscali inducano a preferire auto di dimensioni maggiori e meno efficienti da un punto di vista energetico-ambientale.³⁴ Uno studio olandese mostra ad esempio come, nel campione esaminato, il prezzo dell'auto più costosa sia di circa il 30% maggiore nelle famiglie che hanno a disposizione un'auto aziendale rispetto a quelle che non godono di tale benefit.³⁵ Per l'Italia, i dati raccolti da Polk Ltd nel periodo 2009-2011 mostrano che le auto aziendali all'interno dello stock delle nuove acquisizioni hanno avuto un valore medio (26.228 euro) e coefficienti emissivi (162g CO₂/km) ben al di sopra della media complessiva (rispettivamente di 20.942 e 139).³⁶

Come è evidente, l'effetto complessivo delle tre componenti dipende in maniera decisiva dalla dimensione del benefit concesso, nonché da una serie di ipotesi su come

³³ In particolar modo se le spese sostenute per l'utilizzo di tali mezzi, come il TPL o l'auto privata, non sono deducibili dal reddito individuale e/o d'impresa. In questa direzione la neutralità fiscale «bring the compensation that employees get for transportation costs when using their own car for either business-to-business travel or commuting into line with the taxation of company cars for the same purpose. Ideally, the tax system should not influence the choice between the use of a private car/public transportation or a company car for such purposes» (Copenhagen Economics 2010, p. 42).

³⁴ Tali effetti ambientali possono essere evitati/limitati da modalità di imputazione dei benefici che penalizzino le auto più inquinanti. Ad esempio in Belgio, Norvegia e Regno Unito i coefficienti emissivi in termini di CO₂ sono utilizzati per calcolare il benefit tassabile in capo al dipendente.

³⁵ Copenhagen Economics (2010). In questo stesso studio si evidenzia anche la chiara predominanza delle auto aziendali nei segmenti più elevati del mercato delle nuove registrazioni, con valori superiori al 65% nel segmento medio, medio-alto e alto, rispetto a circa il 35% nei due segmenti di dimensioni minori. Tale effetto è verosimilmente riconducibile a due circostanze: le auto aziendali sono offerte prevalentemente a dipendenti con salari sopra alla media; il vantaggio fiscale, in un sistema caratterizzato da progressività, cresce al crescere del reddito.

³⁶ Citato in Harding (2014).

quest'ultimo vada a influenzare le scelte degli utenti. La Tabella 6 riassume a titolo esemplificativo i valori, in termini di maggiore consumo di carburante, trovati in uno studio recente su 18 paesi dell'Unione Europea.

Tabella 6. Effetti sui consumi complessivi di carburante dovuti al trattamento fiscale agevolato delle auto aziendali concesse in uso ai dipendenti

| | Stima diretta | Stima Conservativa |
|---------------------------------------|----------------------|---------------------------|
| Effetto dello stock di auto | +3% | +1% |
| Effetto della dimensione media | +4% | +2% |
| Effetto dei km percorsi | +1% | +1% |
| EFFETTO TOTALE | +8% | +4% |

Cfr. Copenhagen Economics (2010, p. 54).

2.4.2. Come stimare il fenomeno?

Per poter arrivare a una valutazione della dimensione della spesa fiscale associata al trattamento delle auto aziendali, nonché delle sue ripercussioni in termini di entrate ed effetti ambientali, è necessario considerare una serie composita di fattori e ipotesi analitiche (valore del benefit, elasticità delle scelte dei consumatori rispetto al benefit, effetti stock, uso e composizione, ecc.), spesso di non facile determinazione. Ci si limiterà in quanto segue a richiamare alcune valutazioni/stime contenute nei principali lavori disponibili in letteratura,³⁷ nonché a presentare nel paragrafo successivo una focalizzazione sul caso italiano.

Il punto di partenza dell'analisi è la descrizione delle modalità di tassazione delle auto aziendali, con la definizione dei parametri chiave: criteri di calcolo del costo d'investimento³⁸ e di deducibilità in capo all'impresa, modalità di trattamento dell'IVA a seconda dell'utilizzo (solo aziendale o promiscuo), modalità di imputazione del reddito in caso di auto date in uso al dipendente.

Una volta verificate le regole applicate nei diversi sistemi è necessario costruire lo scenario di *benchmark*, ovvero quello ritenuto perfettamente (o in larga misura) neutrale: in cui, in sostanza, il benefit dell'uso dell'auto aziendale è assoggettato alla medesima imposizione di una remunerazione monetaria. Per arrivare a tale risultato (o, perlomeno, avvicinarsi a esso) nel reddito imponibile andrebbe inserita una valutazione di mercato del beneficio stesso. La Tabella 7, a titolo esemplificativo, riassume le ipotesi adottate nel recente studio di Harding (2014) qui preso a riferimento.

³⁷ Si tratta generalmente di lavori che hanno quantificato il fenomeno relativo alle auto aziendali concesse in uso ai dipendenti, mentre viene generalmente omessa la valutazione di aspetti analoghi in capo all'impresa.

³⁸ Si può utilizzare il costo di listino, il costo effettivo o anche qualche forma di costo-opportunità.

Tabella 7. Parametri utilizzati per calcolare il valore tassabile del beneficio in un determinato anno

| | | Base di riferimento | Tasso/aliquota |
|------------------------|---|--|--|
| Costi fissi | Costo acquisto del mezzo | Valore di listino diminuito del 5% | Stima bassa: 18% Stima media: 24,5% Stima alta: 31% |
| | Assicurazione, tasse di registro e possesso, interessi | Valore di listino diminuito del 5% | Stima intermedia: 9% |
| Costi variabili | Manutenzione e riparazione | Km effettivamente percorsi per uso personale | Stima bassa: € 0,02% x km Stima media: € 0,04% x km Stima alta: € 0,06% x km |
| | Costi del carburante | Km effettivamente percorsi per uso personale | Costo del carburante per km a secondo del tipo di mezzo e del paese |

Definita tale situazione di perfetta neutralità, il calcolo della spesa fiscale è così ottenuto:

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Benefit calcolato} \\ \text{secondo lo scenario} \\ \text{di } \textit{benchmark} \end{array} \right\} - \left\{ \begin{array}{l} \text{Benefit calcolato secondo} \\ \text{le regole fiscali del paese in} \\ \text{analisi} \end{array} \right\} \times \text{Aliquota marginale}$$

Sulla base di tali presupposti analitici vengono ottenute le stime sulla dimensione del benefit ‘catturato’ dal sistema fiscale e della correlata perdita di gettito. La Figura 3 riassume, per 26 paesi europei, tali valori, così come calcolati nel già citato studio Ocse, considerando due diverse ipotesi sulla vita utile dei mezzi.³⁹ Come si vede, si tratta di valori importanti, che testimoniano, in molti casi (tra cui l’Italia), di realtà in cui più della metà del valore del beneficio *in kind* rappresentato dall’auto aziendale non viene computato nella base imponibile della tassazione sul reddito delle persone fisiche.

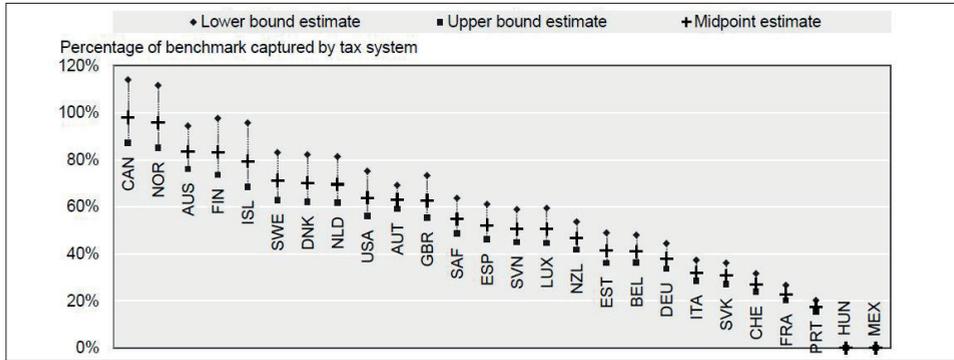
Applicando le aliquote marginali vigenti nei singoli paesi si arriva alla quantificazione delle spese fiscali come in Figura 4. In Tabella 8, come termine di riscontro, si riportano i risultati anche di un precedente studio in materia (Copenhagen Economics 2010) che, pur basandosi su un impianto teorico simile,⁴⁰ differisce per alcune ipotesi e specificazioni di partenza, arrivando a risultati in alcuni casi significativamente diversi.⁴¹

³⁹ Altra ipotesi chiave riguarda le caratteristiche d’uso per cui si assume che ogni auto aziendale sia guidata per 30.000 km annui: 10.000 per motivi di lavoro e 20.000 per motivi personali.

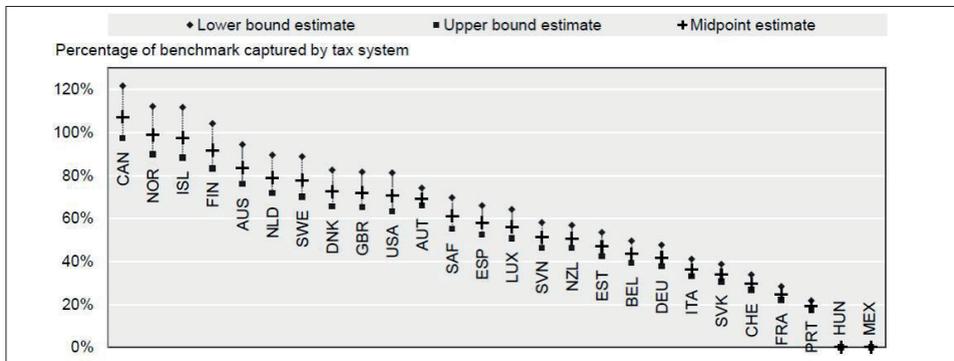
⁴⁰ Ove la spesa fiscale relativa alla singola autovettura è calcolata come il prodotto tra il beneficio non inserito nella base imponibile della tassazione personale e l’aliquota fiscale marginale. Tale valore viene poi moltiplicato x il n. di auto aziendali per ottenere la stima aggregata delle riduzioni di gettito fiscale.

⁴¹ Le principali ipotesi adottate sono le seguenti: costo d’acquisto calcolato con il metodo del costo per l’impresa; 3 anni di vita media, uso privato da 10.000 a 25.000 km.

Figura 3. Percentuale del valore di *benchmark* catturato nei sistemi fiscali in 26 paesi europei (ipotesi di 3 anni di vita utile del mezzo)

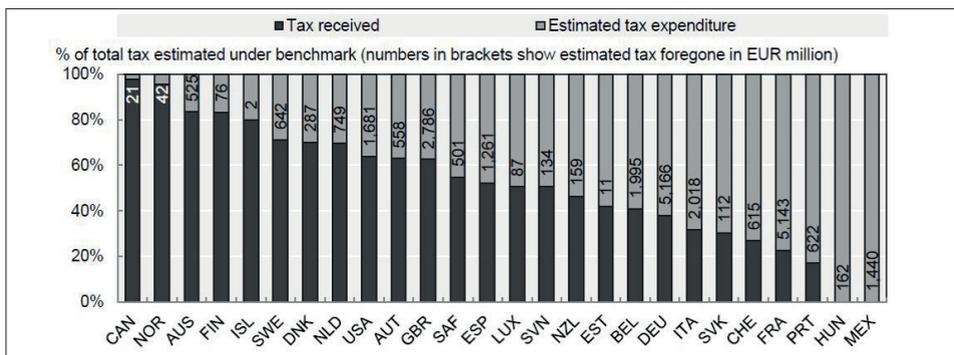


(ipotesi di 4 anni di vita utile del mezzo)



Fonte: Harding (2014).

Figura 4. Valore della spesa fiscale in % del totale teorico (sx) e in valore assoluto (con ipotesi di 3 anni di vita utile del mezzo e adottando le stime medie ottenute in precedenza)



Fonte: Harding (2014).

Tabella 8. Calcolo della spesa fiscale e sue determinanti in alcuni paesi europei (2008)

| Groups | Country | Imputation rate | Marginal tax rate | Company car sales as percentage of GDP, 2008 | Loss, share of GDP (%) | Loss, in billion € |
|---------------------------------------|---------------------------------|-----------------|-------------------|--|------------------------|--------------------|
| 0-15 percent | Greece | 0% | 52% | 0,6% | 0,3% | 0.8 |
| | Portugal | 9% | 54% | 1,5% | 0,5% | 0.8 |
| | Czech Republic | 12% | 52% | 0,7% | 0,3% | 0.4 |
| | Germany | 12% | 56% | 2,1% | 0,9% | 22.9 |
| | Slovakia | 12% | 43% | 0,7% | 0,1% | 0.2 |
| | Weighted average/Total | 11% | 56% | 1,9% | 0,8% | 25.1 |
| 15-24 percent | Sweden | 9%+extras | 65% | 1,1% | 0,3% | 1.1 |
| | Finland | 17% | 58% | 1,1% | 0,2% | 0.3 |
| | Austria | 18% | 57% | 1,6% | 0,6% | 1.6 |
| | Luxembourg | 18% | 54% | 2,1% | 0,6% | 0.2 |
| | Slovenia | 18% | 48% | 2,1% | 0,6% | 0.2 |
| | Spain | 20% | 45% | 1,1% | 0,4% | 4.0 |
| | Weighted average / Total | 16%* | 52% | 1,2% | 0,4% | 7.5 |
| Above 24 percent | Denmark | 25% | 61% | 1,1% | 0,2% | 0.6 |
| | Netherlands | 25% | 52% | 1,3% | 0,2% | 1.5 |
| | United Kingdom | 25% | 47% | 1,4% | 0,4% | 5.9 |
| | Italy | 30% | 64% | 1,1% | 0,5% | 8.2 |
| | Weighted average / Total | 27% | 55% | 1,3% | 0,3% | 16.3 |
| n.a. | Belgium | n.a. | 68% | 2,0% | 1,2% | 4.1 |
| | Hungary | n.a. | 65% | 1,1% | 0,8% | 0.8 |
| | Poland | n.a. | 45% | 0,7% | 0,0% | 0.0 |
| | Weighted average / Total | n.a. | 58% | 1,3% | 0,6% | 5.0 |
| Total weighted average / Total | 18%* | 55% | 1,4% | 0,5% | 53.9 | |

Note: In the weighted average for each group, the share of total GDP within the group is used as a weight. In the total weighted average, the share of total GDP (of the 18 countries) is used as a weight. France is not included. The loss as share of GDP for Poland is set to zero. * Sweden is not included in the calculated weighted average. The marginal tax rate for each country is an average weighted by the value of company cars in the 6 segments.

Source: Copenhagen Economics

Fonte: Copenhagen Economics (2010).

2.4.3. Alcune implicazioni per il caso italiano

L'insieme di considerazioni sinora svolte, nonché le quantificazioni riportate al paragrafo precedente, lasciano aperta la possibilità di intervenire sul trattamento agevolato delle auto aziendali al fine di ottenere una riduzione delle spese fiscali e, congiuntamente, contribuire al miglioramento ambientale. Al fine di verificare la dimensione effettiva e ritenuta più verosimile di tali margini di manovra, appare opportuno soffermarsi su alcune caratteristiche specifiche del contesto italiano (Tabella 9).

Il quadro descritto evidenzia una situazione assai articolata, che è stata oggetto di un recente intervento correttivo a partire dall'anno fiscale 2013 quando la deducibilità del costo per le auto date in uso al dipendente è stata ridotta dal 90 al 70% e quelle per attività inerenti impresa, arte o professione dal 40 al 20%.

Tabella 9. Fiscalità delle auto aziendali⁴² in Italia

| | Costi acquisto* | | Costi manutenzione, assicurazione, bollo, carburanti, pedaggi | |
|--|---|----------------|---|----------------|
| | Deduzione costi | Detrazione IVA | Deduzione costi | Detrazione IVA |
| Utilizzo esclusivo strumentale, o oggetto attività d'impresa, o adibiti a uso pubblico** | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Agenti e rappresentanti commercio | 80%*** | 100% | 80% | 100% |
| Inerenti attività d'impresa, arte o professione | 20%**** | 40% | 20% | 40% |
| Usi 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% | |
| 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'ACI per 4.500 km. Il valori ACI per km variano a seconda della tipologia del mezzo | | | |
| <p>* 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).</p> <p>** Rientrano in questa categoria mezzi senza i quali l'attività non può essere esercitata come taxi, autonoleggio, autoscuole, pompe funebri, ecc.</p> <p>*** Con limiti al costo max fiscalmente riconosciuto pari a 25.822,84 euro per le autovetture, 4.131,66 per i motocicli e 2.065,83 per i ciclomotori.</p> <p>**** Con limiti al costo max fiscalmente riconosciuto pari a 18.075,99 euro per le autovetture, 4.131,66 per i motocicli e 2.065,83 per i ciclomotori.</p> <p>***** Se il dipendente paga un corrispettivo per l'utilizzo promiscuo allora l'auto è considerata strumentale e i costi sono deducibili al 100%.</p> | | | | |

⁴² L'auto aziendale è un'auto acquistata da un soggetto con partita IVA. Tra le auto aziendali possono essere beneficiarie di trattamenti agevolati le categorie M1 (veicoli adibiti al trasporto di persone, aventi al massimo otto posti a sedere oltre al conducente) e N1 (veicoli destinati al trasporto di merci, aventi massa massima non superiore a 3,5t).

Il trattamento fiscale si basa su una presunzione di fondo: che vi sia una quota d'uso personale, non inerente all'attività d'impresa o di lavoro autonomo, che è tradotta in forma forfettaria nelle quote di indetraibilità (per l'IVA) e indeducibilità (per l'imposizione diretta) previste dalla legge. Nella casistica inserita nella prima riga della Tabella 9, quindi, si ipotizza un uso esclusivamente aziendale; nella seconda un uso personale molto limitato (meno di 1/5 se valutiamo congiuntamente costi e IVA); nel caso di auto inerenti l'attività d'impresa, invece, un uso personale preponderante (più di 2/3); nel caso, infine, dei mezzi concessi in uso promiscuo ai dipendenti, un utilizzo personale inferiore al 50%. Se tali presunzioni sono lontane dalla realtà si determina ovviamente un trattamento fiscale diverso da quello neutrale. Ad esempio, se gli agenti di commercio o i rappresentanti utilizzano in maniera non trascurabile l'auto per scopi personali si realizza un benefit non tassato e una detraibilità IVA per un'attività che è di fatto di consumo. Anche nel caso dell'auto concessa in uso promiscuo ai dipendenti vi può essere una forma di distorsione se la quota messa a carico dell'impresa è superiore a quella reale visto che ciò rende possibile l'abbattimento del reddito d'impresa e la detraibilità IVA. Sul fronte, infine, del trattamento del benefit in capo al dipendente, la presunzione funziona bene nel momento in cui la tariffe calcolate da ACI e i km imputati all'uso personale siano realistici. Rimane il fatto, rilevante da un punto di vista ambientale, che la modalità di imputazione adottata in Italia fa sì che ogni km aggiuntivo percorso dal dipendente non sia computato come benefit, introducendo di conseguenza un incentivo marginale ad aumentare le distanze percorse. La Tabella 10 riassume per l'Italia il range delle spese fiscali legate alle auto aziendali così come calcolate nei due studi già citati.

Tabella 10. Stima delle spese fiscali legate all'uso personale dell'auto aziendale (Italia, milioni di euro)

| | Valore minimo | Valore medio | Valore medio alto | Valore alto |
|---|------------------------|--------------|-------------------|-------------|
| Studio Harding (2014)* | 1.231 | 2.017 | 2.371 | 2.829 |
| Studio Copenhagen Economics (2010) | 8.000 (stima media) | | | |

* In questo studio si prendono in considerazione solo i benefit IRPEF legati alle auto concesse in uso ai dipendenti senza considerare i lavoratori autonomi e il beneficio legato alla detraibilità IVA in capo all'impresa.

Rispetto all'ampia variabilità dei risultati ottenuti si possono schematicamente proporre alcune osservazioni.

La prima riguarda lo stock di auto aziendali preso a riferimento, che vede due ipotesi molto diverse nei due studi: circa il 15% nello studio della Harding, il 32% in quello di Copenhagen Economics. In termini assoluti, secondo stime recenti,⁴³ il valore complessivo

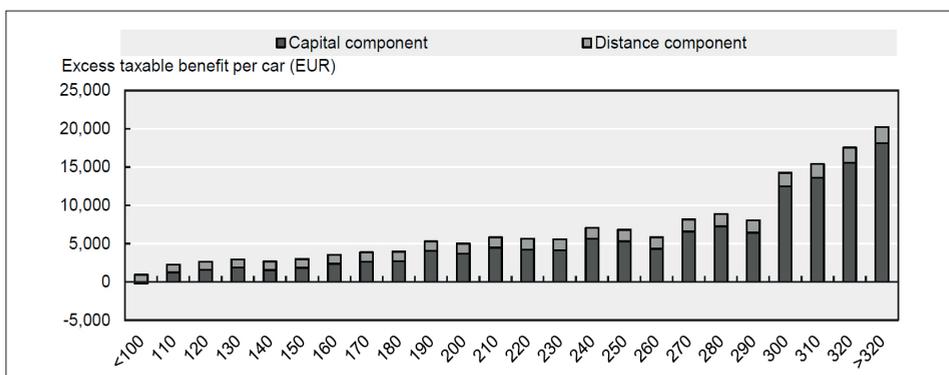
⁴³ Le auto aziendali sono sempre più strategiche per le case costruttrici, con un peso sulle vendite che,

parrebbe in Italia superiore anche all'ipotesi più elevata, ma con la necessità di tener conto di almeno due aspetti. In primo luogo, che non tutte le auto vengono date in uso ai dipendenti e/o amministratori,⁴⁴ in secondo luogo, che dopo un certo numero di anni esse vengono cedute sul mercato dell'usato (talvolta al dipendente stesso), non rientrando più tra quelle per cui si manifesta un benefit fiscale.⁴⁵ Il valore del 15% può quindi essere assunto come una stima prudenziale del fenomeno che si vuole qui analizzare.

Dal punto di vista delle percorrenze, gli studi citati in Harding evidenziano per le auto aziendali valori tra i 20.000 e i 36.000 km annui, di cui per fini aziendali una percentuale tra il 32% e il 39%; da qui deriva l'ipotesi di uso personale attorno ai 20.000km. In Copenhagen Economics il *pure business related use* è posto tra il 20% e il 30%, con una forbice di utilizzo personale tra i 10.000 e i 25.000 km annui. Si evidenzia proprio rispetto a questi valori il principale ambito di sottostima del meccanismo forfettario adottato in Italia che si basa su di una percorrenza complessiva di 15.000 km, di cui meno di 1/3 per uso personale.

Sempre lo studio Ocse evidenzia per l'Italia (Figura 5) una chiara concentrazione dei benefici fiscali nelle classi emissive più elevate, in larga parte dovuto alla inadeguata capacità del metodo di imputazione basato sui valori ACI di cogliere la componente legata al costo d'acquisto dei mezzi. Ciò pone un evidente problema in termini di corretti incentivi/disincentivi dal punto di vista ambientale e degli impatti redistributivi, visto che le auto con maggiori emissioni sono tendenzialmente anche quelle di maggiore cilindrata, acquisite in proporzione preponderante dalle classi di reddito più elevate.

Figura 5. Beneficio non tassato x auto in base alla classe emissiva



Fonte: Harding (2014).

secondo l'Osservatorio Fleet&Mobility per «Il Sole 24 Ore», è arrivato al 40%, mentre solo nel 2009 non raggiungeva il 30 per cento (Fonte: «Il Sole 24 Ore» 2015).

⁴⁴ È questo ad esempio il caso degli agenti di commercio o degli autonoleggio.

⁴⁵ Ciò non elimina ovviamente l'incentivo esercitato in partenza ad acquisire uno stock maggior di auto e di maggiore dimensione e valore, con tutte le conseguenze ambientali che ne derivano.

Per quanto riguarda l'imputazione dei costi di acquisto, i due studi si basano sull'ipotesi generale che le aziende portino in deduzione tutto il valore d'acquisto e uso, mentre nella realtà ciò avviene solo nella misura del 70% per le auto concesse ai dipendenti.⁴⁶ Harding elabora uno scenario con un'ipotesi simile (67% di costo imputato all'utilizzatore), arrivando alle stime minime del valore della spesa fiscale contenute in Tabella 10. Va infine ribadito che i valori in tabella non tengono conto delle forme di erosione fiscale che possono riguardare le auto dedicate a esclusivo uso d'impresa (ad esempio taxi) o quelle degli agenti di commercio per cui tutto l'utilizzo privato non risulta essere assoggettato a tassazione. Per poter arrivare a una stima di tale componente sarebbe però necessario avere quantificazioni specifiche, che a oggi mancano negli studi disponibili.

In conclusione, l'insieme di valutazioni contenute in questa nota confermano che nella realtà italiana, come peraltro in molti altri paesi europei, le auto aziendali sono assoggettate a un trattamento fiscale favorevole, che da luogo, congiuntamente, a una riduzione del gettito per lo Stato e a un uso più intenso dei mezzi rispetto a una situazione di *tax neutrality*. La quantificazione esatta di tali effetti dipende da un insieme assai complesso di fattori e ipotesi analitiche, che rendono difficile arrivare a stime puntuali. Il più recente lavoro disponibile (Harding 2014) calcola per l'Italia, con ipotesi intermedie rispetto alle variabili chiave, una spesa fiscale attorno ai 2 miliardi di euro, con una soglia minima di 1,2 e una medio-alta di 2,4. I valori precedentemente ottenuti in Copenhagen Economics (8 miliardi) paiono allo stato attuale sovrastimati, visto anche che, successivamente a tali valutazioni, è intercorsa una modifica in senso restrittivo della deducibilità in capo all'impresa.

Tenendo conto che l'analisi di Harding non considera gli ulteriori vantaggi fiscali derivanti dalla detraibilità IVA in capo all'impresa e dall'uso personale per mezzi che sono totalmente o quasi totalmente considerati come a uso aziendale (taxi e rappresentanti di commercio), si può ritenere con sufficienti margini di prudenza che una riforma delle *tax expenditure* in chiave verde possa contare su un contributo della modificazione del trattamento delle auto aziendali contenuto nel range [1-2,5] miliardi di euro.

2.5. Una valutazione di sintesi

La valutazione complessiva degli elementi trattati in questo Capitolo porta alle seguenti considerazioni di sintesi:

- è stato ipotizzato un margine di manovra importante per la tassazione sugli autoveicoli, fino a un valore aggiuntivo di 11,3 miliardi di euro. Tenuto conto dell'ambito temporale ristretto e che tale cifra rappresenta un incremento superiore al 100% di quanto attualmente raccolto, si ipotizza come valutazione finale di poter sfruttare solo parzialmente tale margine, assestandosi a un massimo di 6,8 miliardi;⁴⁷

⁴⁶ Va però osservato che non si tiene conto della detraibilità dell'IVA che potrebbe essere al di sopra della quota di reale utilizzo aziendale.

⁴⁷ Ciò equivale a sfruttare solo 1/3 dello spazio compreso tra lo scenario intermedio e quello massimo.

- si ritiene di poter inserire integralmente il margine di manovra relativo al trasporto aereo, visto che nel breve periodo esso può essere considerato sostitutivo della tassazione sui carburanti e complementare rispetto a un valore dei permessi negoziabili ancora debole (cfr. Capitolo 3);
- anche per le auto aziendali si ritiene che il margine ottenuto, che sconta già al ribasso alcune delle principali ipotesi adottate negli studi di settore, sia sfruttabile integralmente da azioni di riallocazione verde.

Capitolo 3

La tassazione dei carburanti

3.1. Premessa

La tassazione dei carburanti rappresenta un importante leva d'azione per le autorità pubbliche, sia come fonte di gettito, poco elastica e in grado di garantire entrate significative con aliquote contenute, sia come segnale di prezzo atto a penalizzare il consumo di fonti fossili e a ridurre le esternalità legate al trasporto: emissioni di CO₂, inquinamento locale, congestione, incidentalità, rumore. Rispetto a questa seconda funzione le imposte sui carburanti sono certamente uno strumento efficiente per internalizzare gli effetti di tipo globale (come le emissioni di CO₂), che non dipendono dal luogo e dal periodo di emissione, mentre costituiscono una proxy più debole rispetto a quelle componenti che hanno una forte connotazione temporale e sito-specifica (inquinamento urbano, congestione, rumore, ecc.). Emerge quindi l'esigenza di inserirle in un pacchetto di misure (con altri strumenti come le imposte sui mezzi o il *road e parking pricing*) per riuscire ad avere un'approssimazione più fedele rispetto alla natura e alla connotazione dei costi esterni.

In termini schematici, l'opportunità di manovrare i livelli di prelievo esistenti in un determinato paese può essere ricollegata a una serie di fattori:

- la dimensione dei costi esterni legati al consumo dei carburanti;
- la presenza di target ambientali prefissati e la distanza dai target stessi;
- la maggiore/minore esigenza di reperire gettito per consolidare le finanze pubbliche e/o per ridurre altre forme di tassazione;
- la presenza di differenziazioni significative tra paesi, tra settori di utilizzo, tra tipologie di carburanti;
- la congiunta dinamica dei prezzi delle materie prime, che può rendere necessari/possibili interventi correttivi al fine di evitare eccessive fluttuazioni.

Sulla base di tali valutazioni si presentano di seguito alcune possibili linee evolutive.

3.2. Il quadro attuale: trend e obiettivi

I trasporti sono responsabili, al netto dei bunkeraggi internazionali, di circa il 32,5% del totale dei consumi energetici nazionali (Tabella 1), di cui più dell'80% attribuibile ai trasporti su strada. La copertura del fabbisogno energetico settoriale è garantita per quasi

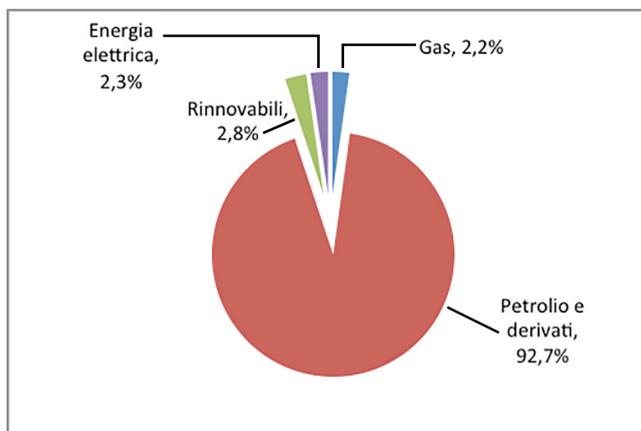
il 93% dal petrolio, mentre le altre fonti rivestono un ruolo marginale (Figura 1). Nel 2014 ciò ha dato luogo a un consumo petrolifero nei trasporti pari a 36,2 tep, corrispondente a più del 70% del totale nazionale. L'impiego settoriale delle fonti rinnovabili è costituito dall'immissione in consumo di biocarburanti, per un contenuto energetico complessivo che nel 2013 è stato pari a 1,1 Mtep, sostanzialmente stabile rispetto al dato del 2009. La quota principale dei biocarburanti immessi in consumo in Italia (90-95%) è costituita da biodiesel.

Tabella 1. Consumi finali di energia per settore. Italia (2014)

| | Mil.tep | % sul totale | Variazione % 2014/2009 |
|---------------------------|---------|--------------|---------------------------|
| Industria | 27,7 | 22,9% | -7,5% |
| Trasporti | 39,1 | 32,4% | -6,1% |
| Usi civili | 44,2 | 36,6% | -4,6% |
| Agricoltura | 2,7 | 2,2% | -18,2% |
| Usi non energetici | 4,8 | 4,0% | -33,8% |
| Bunkeraggi | 2,3 | 1,9% | -31,8% |
| TOTALE | 120,8 | 100,0% | -9,0% |

Fonte: Ministero delle Sviluppo Economico (2015).

Figura 1. Consumi finali di energia nei trasporti per fonte. Italia (2013)



Fonte: Ministero delle Sviluppo Economico (2015).

In termini di emissioni climalteranti, la Tabella 2 evidenzia negli ultimi decenni una

dinamica a campana, con una crescita significativa dal 1990 sino alla metà dello scorso decennio e la successiva riduzione che ha portato il valore del 2013 (118 milioni di tonnellate equivalenti di CO₂) non lontano a quello del 1990 (+5,5%). Alla luce delle dinamiche sperimentate dagli altri settori, l'incidenza del settore dei trasporti sul totale delle emissioni è cresciuta nel medesimo periodo di quasi 7 punti percentuali, arrivando al 27% nel 2013. In tale quota la parte preponderante è attribuibile ai trasporti su strada che sono responsabili dei 4/5 delle emissioni settoriali.

Tabella 2. Emissioni di gas serra nei trasporti. Italia*

| | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Settore trasporti Mil. Ton. CO₂ eq. | 111,7 | 134,8 | 143,6 | 135,0 | 134,5 | 121,1 | 117,8 |
| in % sul totale nazionale | 21,2% | 23,9% | 24,3% | 26,2% | 26,7% | 25,4% | 26,9% |

* Dati inclusivi dei bunkeraggi internazionali e al netto dei LULUCF (land use, land use change and forestry).

Fonte: elaborazioni su Ipsra (2015a).

Il quadro dinamico descritto in Tabella 2 va confrontato, in chiave di policy, con i principali obiettivi settoriali previsti in ambito comunitario e nazionale (Tabella 3).

Tabella 3. Principali target di riferimento nel settore dei trasporti

| Origini dell'obiettivo | Contenuto |
|---|---|
| <i>Effort sharing decision</i> (n. 406/2009/EC): definisce i target al 2020 per i settori non coinvolti dal sistema dei permessi negoziabili ETS (trasporti, agricoltura, abitazioni, gestioni rifiuti).* La Decisione pone tetti di emissione per i settori non coperti dallo schema ETS per ciascuno Stato Membro che poi decide autonomamente che tipo di misure adottare. | Per l'Italia è richiesta entro il 2020 una riduzione delle emissioni per i settori non inclusi nell'ETS del 13% rispetto al valore 2005. |
| Accordo dei Capi di Stato europei dell'ottobre 2014.** | Richiesta per il complesso degli Stati EU entro il 2030 una riduzione delle emissioni per i settori non inclusi nell'ETS del 30% rispetto al valore 2005,** nel'ambito di un più generale impegno a ridurre le emissioni complessive di gas serra del 40% rispetto al 1990. |
| Libro Bianco sui trasporti della Commissione europea del 2011 (COM(2011) 144final). | -20% delle emissioni dovute ai trasporti in EU-28 entro il 2030 rispetto al valore 2008**** (esclusi i bunkeraggi internazionali delle navi). -60% delle emissioni dovute ai trasporti in EU-28 entro il 2050 rispetto al valore 1990. |

| | |
|---|--|
| <i>Impact assessment</i> del Libro Bianco sui trasporti (SEC(2011) 358final). | -70% dei consumi settoriali in EU-28 entro il 2050 rispetto al 2020. |
| Direttiva energie rinnovabili (n. 28/2009/EC). | 10% del consumo finale di energia nei trasporti in EU-28 coperto da fonti rinnovabili. |
| <p>* Tali settori sono stati responsabili nel 2013 del 58% del totale delle emissioni di gas serra europee. ** European Council (2014), <i>Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework</i> (EUCO 169/14). URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf> [data di accesso: 9/09/2015]. *** Non è ancora stato stabilito un accordo per l'articolazione di tale obiettivo tra Stati membri. **** Ciò corrisponde a un +8% rispetto al 1990.</p> | |

Fonte: elaborazioni su EEA (2015b).

Le più recenti valutazioni condotte dall'Agenzia Europea per l'Ambiente (Tabella 4) mostrano per l'Italia una situazione *on track*, con emissioni nei settori non ETS nel 2013 al di sotto di 37,4 milioni di tonnellate di CO₂ equivalenti rispetto al valore target coerente con quanto previsto dalla decisione sull'*effort sharing*. Le proiezioni al 2020 confermano il rispetto dei target, sia in uno scenario di politiche immutate, sia (*a fortiori*) ipotizzando che le misure programmate vengano rese effettive. In chiave comparativa, l'Italia risulta il paese europeo che, sia al 2013, sia al 2020, presenta in termini assoluti i margini più ampi rispetto ai target.

Tabella 4. Principali target di riferimento nel settore dei trasporti

| Situazione 2013 rispetto al target <i>Effort Sharing decision</i> | Proiezioni rispetto al target <i>Effort Sharing decision</i> al 2020 | |
|--|--|--|
| | <i>Con le misure già adottate</i> | <i>Con misure addizionali già pianificate</i> |
| 37,4 mil.ton CO ₂ eq rispetto alla soglia | 18 mil.ton CO ₂ eq rispetto alla soglia | 31 mil.ton CO ₂ eq rispetto alla soglia |

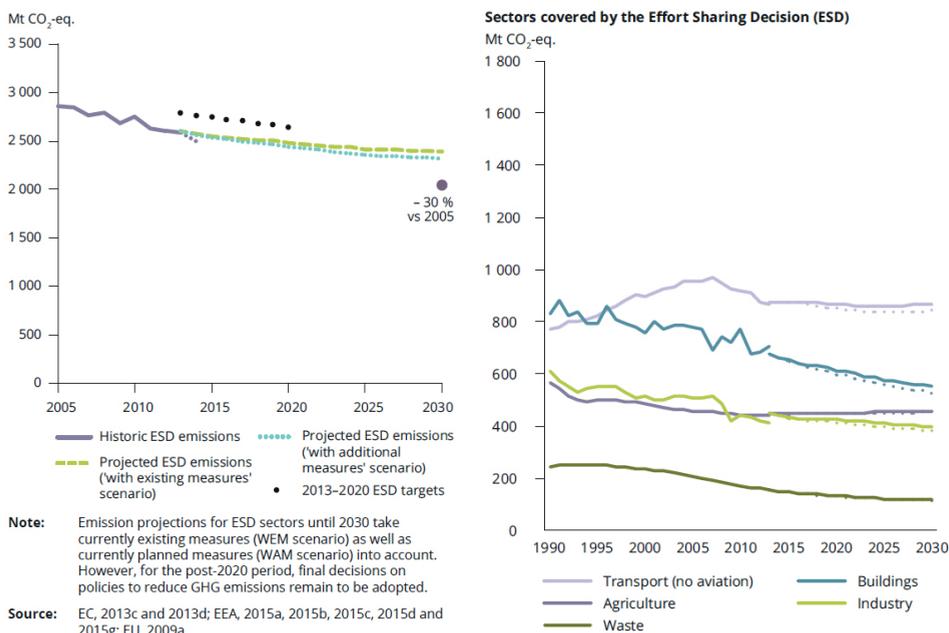
Fonte: elaborazioni su EEA (2015c).

Più sfidanti appaiono le prospettive al 2030 e 2050. Il totale dei settori non ETS è previsto infatti proseguire nell'UE-28 il proprio trend di riduzione delle emissioni, ma a un ritmo non sufficiente a rispettare gli impegni adottati dai Capi di Stato europei nell'ottobre 2014. Con le misure attualmente adottate e/o programmate, infatti, si prevede di arrivare al 2030 a valori distanti dal -30% su cui è stato fissato l'accordo (Figura 2). Tale esigenza di *additional measures* sembra riguardare in particolar modo i trasporti per cui, in assenza di nuovi interventi: «emissions are projected to decrease by only 0,7% between 2013 and 2020 [...] after 2020 emissions are projected to stay at the level of the year 2020»,¹ rendendo lontano l'obiettivo settoriale di una riduzione del 20% entro il 2030 rispetto al valore 2008. La preoccupazione, rispetto agli obiettivi di medio-lungo periodo di de-carbonizzazione delle economie europee, è che «the 2011 Transport White Paper's decarbonisation targets will not be met unless further ambitious measures are put in place».

¹ EEA (2015c, pp. 27-28).

Figura 2. Target e proiezioni di emissioni di gas serra in Europa (EU-28)

Totale settori non ETS Settori non ETS per singolo settore.



Fonte: EEA (2015c).

I dati italiani (Tabella 5) confermano le incertezze relative allo scenario di medio-lungo periodo. La stabilizzazione ai valori 2013 non sarebbe infatti sufficiente a garantire il raggiungimento dell'obiettivo al 2030, tenuto anche conto che le dinamiche del PIL e dei prezzi dei carburanti hanno contribuito in maniera importante al trend discendente sperimentato nel periodo 2005-2013:² una combinazione di condizioni che difficilmente potrà verificarsi anche in futuro, rendendo quindi necessario ipotizzare misure aggiuntive. Tale considerazione sembra riguardare anche le fonti rinnovabili, visto che la quota di consumo finale coperta è risultata pari al 5% nel 2013 (4,6% la proxy del 2014), evidenziando una particolare difficoltà di penetrazione dei biocarburanti a causa della struttura parcellizzata del settore e degli elevati costi di abbattimento legati alle opzioni attualmente disponibili.³

² «Emissions show an increase of about 0,2 % from 1990 to 2013, and this results from an increase of about 25,9% from 1990 to 2007 and decrease of about -20,4% from 2007 to 2013, being equal to -2,5% the decrease in last year. In particular in 2012 a drop is observed of CO₂ emissions due to a sharp reduction of gasoline and diesel fuel consumption for road transport, explained mainly by the economic crisis, contributing to the reduction of movements of passengers and goods, and in a minor way by the penetration in the market of low consumption vehicles». Fonte: Ispra (2015a, p. 83).

³ EEA (2015c).

Un ruolo centrale acquisiscono in tale quadro i trasporti su strada che nel 2013 sono stati responsabili del 93,4% delle emissioni settoriali (al netto dei bunkeraggi): pari al 27% del totale del settore energetico e al 22,1% delle emissioni nazionali. Dal 1990 al 2013 le emissioni di gas serra dei trasporti su strada sono cresciute dell'1,5%, con un percorso a due facce: da una parte, un forte aumento (+27,5%) dal 1990 al 2007, dovuto alla crescita del parco veicolare, dei km percorsi e, conseguentemente, dei consumi di carburante; dall'altra, un calo significativo (-20,5%) dal 2007 in avanti, fortemente influenzato dalla crisi economica.

Tabella 5. Emissioni di gas serra nei trasporti in Italia (mil.ton. CO₂ eq.)

| | 1990 | 2005 | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Obiettivo al 2030 | Obiettivo al 2050 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------------------|
| a. Trasporti* | 103,2 | 124,7 | 120,2 | 119,6 | 118,5 | 106,0 | 103,4 | | |
| <i>di cui aviazione nazionale</i> | 1,7 | 2,4 | 2,4 | 2,5 | 2,4 | 2,3 | 2,0 | | |
| <i>di cui navigazione nazionale</i> | 5,5 | 5,5 | - | 5,3 | 5,0 | 4,4 | 4,2 | | |
| <i>di cui trasporti su strada</i> | 95,2 | 106,2 | 113,7 | 119,7 | 110,4 | 98,7 | 96,6 | | |
| b. Aviazione internazionale | 4,2 | 10,1 | 9,0 | 9,5 | 9,8 | 9,4 | 9,3 | | |
| c. Navigazione internazionale | 4,5 | 8,6 | 7,4 | 7,1 | 7,3 | 6,4 | 5,0 | | |
| a + b | 107,4 | 134,8 | 129,2 | 129,1 | 128,3 | 115,4 | 112,7 | 103,0** | 43,0*** |
| * esclusi bunkeraggi internazionali. ** valore calcolato ipotizzando una riduzione del 20% rispetto al 2008 della somma a+b. *** valore calcolato ipotizzando una riduzione del 60% rispetto al 1990 della somma a+b. | | | | | | | | | |

Fonte: elaborazioni su Ispra (2015a).

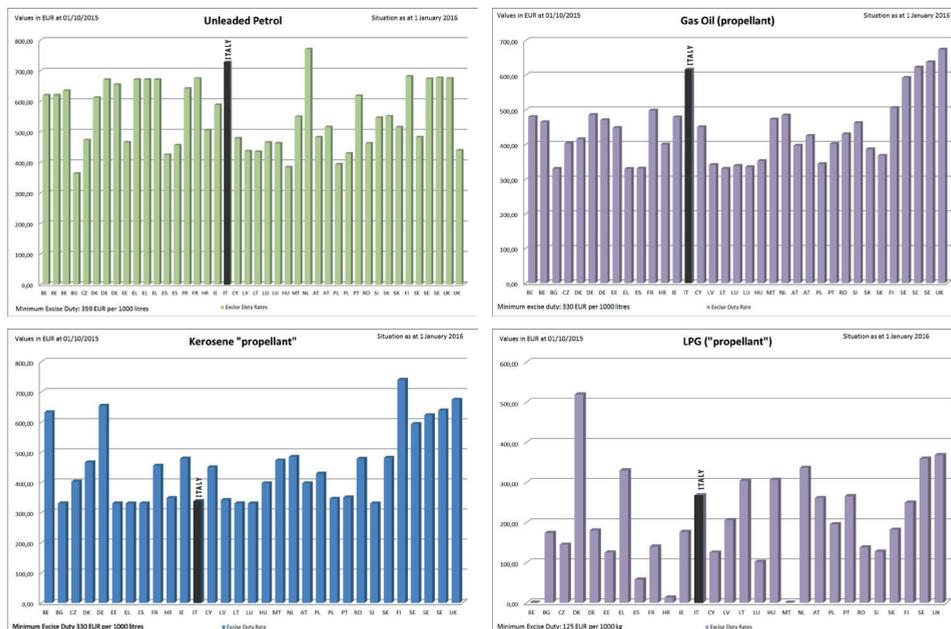
3.3. L'imposizione sui carburanti

L'imposizione fiscale sui carburanti utilizzati nei trasporti rappresenta nella gran parte dei paesi occidentali una importante fonte di gettito dei bilanci nazionali. Considerando solamente le accise,⁴ l'Italia mostra (Figura 3) la seconda aliquota più elevata in Europa (0,73€/l) per la benzina e la quarta (0,62€/l) per il diesel; nella media europea sono invece le aliquote applicate nel caso del GPL e del cherosene,⁵ carburanti che acquisiscono comunque un ruolo minoritario nel bilancio energetico di settore.

⁴ Coerentemente con le definizioni e le statistiche già trattate nel Capitolo I non si considera l'IVA come imposta ambientale.

⁵ Tassato solamente nel caso dell'aviazione privata da diporto.

Figura 3. Accise sui carburanti utilizzati nei trasporti (EU-28)



Fonte: European Commission (2016), *Excise duty tables. Part II – Energy products and Electricity*, January, URL: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#>.

L'utilizzo dei combustibili fossili nel settore dei trasporti appare nel complesso penalizzato dal punto di vista fiscale visto che le aliquote adottate sono al di sopra di quelle relative agli altri utilizzi sia per il gasolio, sia per il GPL, mentre solo nel caso del metano⁶ si registra il contrario (Tabella 6). Ciò si traduce in una incidenza del prelievo fiscale per unità di CO₂ molto diversificata tra tipologie di combustibili e usi (Figura 4), con un valore significativamente maggiore nel caso della benzina e del gasolio utilizzati come carburanti.

Tale penalizzazione d'insieme del settore dei trasporti,⁷ a esclusione del metano, può trovare giustificazione dal punto di vista ambientale nel fatto che all'uso dei veicoli sono associati significativi costi esterni oltre a quelli rappresentati dall'effetto serra (inquinamento locale, congestione, rumore, incidenti, occupazione di suolo): in assenza di strumenti di internalizzazione più precisi e flessibili (*road pricing*), il consumo di carburante può rappresentare una proxy, per quanto sommaria, a cui fare

⁶ Il consumo di metano nei trasporti acquisisce comunque un ruolo ancillare: esso rappresenta il 2,2% dei consumi finali settoriali e il 2,5% del totale nazionale di consumo finale di metano.

⁷ Secondo le analisi Ocse il valore medio del prelievo per unità di CO₂ associata al consumo dei carburanti sarebbe più che triplo rispetto a quello della media complessiva di tutti i consumi energetici nazionali, cfr. Ocse (2013).

riferimento per cogliere anche queste componenti di costo sociale. Su questo punto va comunque osservato che gli studi disponibili tendono a evidenziare come gli attuali valori delle accise nei trasporti in Italia siano mediamente superiori alle esternalità generate, non lasciando quindi intravedere significativi margini/esigenze di manovra al rialzo.⁸

Tabella 6. Aliquote accise sui consumi energetici. Italia (2015)

| | Trasporti | Usi industriali/ commerciali | Riscaldamento Imprese | Riscaldamento domestico |
|--------------------------------------|------------------|---|----------------------------------|--|
| Gasolio (€/1000 litri) | 617,4 | 185,20 | 403,21 | 403,21 |
| GPL (€/1000 kg) | 267,8 | 80,33 | 19,00 | 189,90 |
| Metano (€/1000 m₃) | 3,3 | 11,70 | 12,50 | 44,00- 186,00 (a seconda delle fasce di consumo) |

Fonte: European Commission (2016), *Excise duty tables. Part II – Energy products and Electricity*, January, URL: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#>.

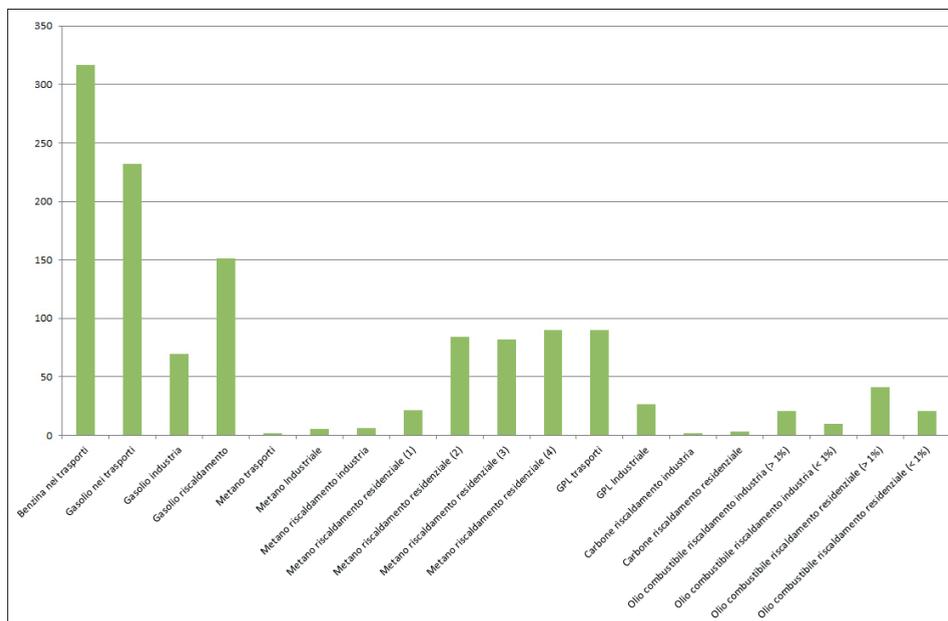
Da considerare è altresì che la tassazione dei carburanti per autotrazione viene privilegiata rispetto a quella incidente su altri usi anche per due ulteriori motivazioni: i profili redistributivi meno penalizzanti per le classi di reddito più basse⁹ e le minori criticità in termini di competitività industriale, visto che il peso dei tributi ricade in larga misura sulle famiglie. Si tratta di argomentazioni che spiegano, per esigenze prioritariamente di gettito, il più ampio ricorso alle accise in questo settore, ma che difficilmente possono giustificare le grandi differenze applicate alle diverse tipologie di propellenti.

In termini fiscali le molteplici imposte sull'energia hanno generato nel 2014 un gettito di circa 47 miliardi di euro (Tabella 7), corrispondente a più dell'80% del totale delle imposte ambientali così come classificate e rilevate dall'Istat. La parte riferibile ai trasporti è da individuare in maniera quasi totalitaria all'interno delle imposte sugli oli derivati, ricostruendo l'incidenza dei consumi di carburante sul totale e tenendo conto delle diverse aliquote utilizzate a seconda della destinazione d'uso. Ciò porta a stimare che una quota superiore al 90% di tale somma sia dovuta alle accise applicate ai carburanti nei trasporti, con valori approssimativi così attribuibili: 7,2 miliardi di euro dalla benzina; 15 dal gasolio e 0,5 dal GPL.¹⁰

⁸ Cfr. Parry I. *et al.* (2014). In questo lavoro le aliquote (al 2010) delle imposte correttive delle esternalità risultano per l'Italia 0,53\$/l per la benzina e 0,75\$/l per il diesel.

⁹ Per una rassegna su questo aspetto: Carraro, Zatti (2014).

¹⁰ Nostre stime su dati di consumo e gettito di cui in Unione Petrolifera (2015).

Figura 4. Prelievo fiscale per unità di emissione in Italia (€/ton. di CO₂ eq.)

* Dati accise al primo gennaio 2015.

** I diversi valori relativi al metano da riscaldamento domestico sono relative a fasce di consumo crescenti.

Fonte: elaborazioni proprie su dati European Commission (2016), *Excise duty tables. Part II – Energy products and Electricity*, January, URL: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#> e Oecd (2013).

Interessante è notare come, nonostante il valore assai elevato delle aliquote legali applicate in Italia ai consumi di carburante, la quota del relativo gettito sul totale delle entrate tributarie risulti in realtà contenuta (Tabella 8): solamente al 19° posto nell'Europa a 27. Un circostanza che può trovare giustificazione in almeno tre ordini di considerazioni: l'elevata tassazione complessiva italiana; la presenza di importanti forme di esenzione e riduzione d'imposta,¹¹ e il problema dell'illegalità e del contrabbando a cui l'Unione petrolifera dedica in effetti un paragrafo specifico della relazione annuale.¹²

Va infine ribadito, attraverso i dati per singola fonte, come la crisi economica e la dinamica dei prezzi, inclusivi della cospicua componente fiscale, siano stati alla base dell'andamento dei consumi (Figura 5), che ha registrato una contrazione significativa nel corso degli ultimi 5 anni, solo in parte bilanciata da una lieve ripresa nel 2014 «favorita dal calo dei prezzi al consumo».¹³

¹¹ Su cui si tornerà in seguito.

¹² Unione Petrolifera (2015, p. 65).

¹³ Unione Petrolifera (2015, p. 35).

Tabella 7. Gettito delle imposte sull'energia in Italia

| | Gettito 2014 (milioni di euro) |
|---|---------------------------------------|
| Sovraimposta confine gas incondensabili | 45 |
| Sovraimposta confine oli minerali | 9 |
| Imposta oli minerali e derivati | 25.534 |
| Imposta gas incondensabili | 567 |
| Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province | 23 |
| Imposta sull'energia elettrica* | 16.268 |
| Imposta sul gas metano | 4.789 |
| Imposta carbone, coke di petrolio e orimulsion | 40 |
| Contributo operatori energia per AEEG | 66 |
| TOTALE | 47.341 |
| TOTALE energia in % totale imposte ambientali | 82,10% |
| TOTALE energia in % PIL | 2,95% |
| TOTALE energia in % totale imposte e contributi sociali | 6,80% |
| * comprensiva degli oneri di sistema sulle fonti rinnovabili. | |

Fonte: Istat, Contabilità ambientale, accesso marzo 2016.

Tabella 8. Gettito della tassazione sui carburanti nell'EU-27 (2012)¹⁴

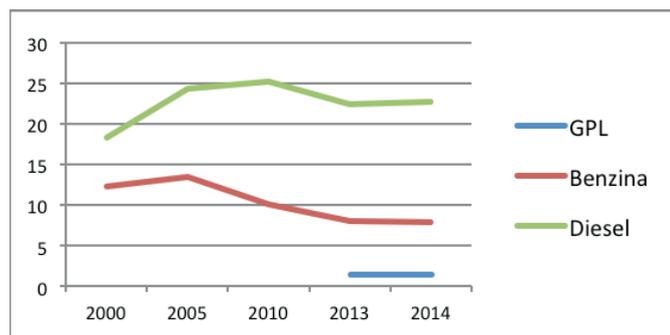
| CCCountry | % of total taxation | Ranking |
|------------------|----------------------------|----------------|
| Bulgaria | 8,61 | 1 |
| Slovenia | 7,69 | 2 |
| Estonia | 6,33 | 4 |
| Latvia | 6,49 | 3 |
| Poland | 6,07 | 5 |
| Greece | 5,56 | 8 |
| Czech Republic | 5,46 | 9 |
| Romania | 5,23 | 10 |
| Lithuania | 5,68 | 7 |
| Luxembourg | 5,68 | 6 |
| Cyprus | 4,78 | 13 |
| Slovakia | 5,14 | 11 |
| United Kingdom | 4,47 | 17 |
| Italy | 4,11 | 19 |
| Portugal | 4,95 | 12 |
| Netherlands | 3,22 | 21 |

¹⁴ Nel considerare il valore del 2012 va tenuto conto che a giugno di quell'anno vi è stato un ulteriore incremento delle accise su benzina e diesel rispettivamente del 3,3% e 4,1% che le ha portate ai valori ancora oggi vigenti. Una circostanza che non sembra comunque modificare i molto la valenza descrittiva e comparativa dei dati contenuti in Tabella 8.

| | | |
|-----------------------|------|----|
| Croazia | 4,70 | 14 |
| Hungary | 4,50 | 16 |
| Finland | 3,02 | 24 |
| Malta | 4,53 | 15 |
| Ireland | 4,16 | 18 |
| Sweden | 2,53 | 26 |
| Denmark | 2,03 | 28 |
| Germany | 3,38 | 20 |
| Spain | 3,17 | 22 |
| Austria | 3,03 | 23 |
| France | 2,54 | 25 |
| Belgium | 2,44 | 27 |
| European Union | | |
| EU weighted average | 3,60 | |
| EU arithmetic average | 4,69 | |

Fonte: Ministero delle Finanze, URL: <http://www1.finanze.gov.it/finanze2/green_tax/>.

Figura 5. Domanda di carburanti per tipologia (milioni di ton.)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Unione Petrolifera (2015).

3.4. Quali scenari di intervento?

Le analisi svolte nei paragrafi precedenti permettono di ipotizzare alcuni scenari evolutivi in una logica di *green tax shift*.

Adeguamento interno tra carburanti

In questo primo step si interviene principalmente adeguando l'accisa sul diesel a quella sulla benzina¹⁵ e incidendo, con effetti comunque minori, anche su GPL e metano.

¹⁵ Una manovra simile è stata varata nel 2015 in Belgio, nell'ambito di un più ampio programma di *tax shift*,

La giustificazione di tale ipotesi è principalmente quella di ridurre le disparità di trattamento che non trovano giustificazione in termini di minori o maggiori esternalità ambientali. Ciò vale innanzitutto per il caso del differenziale diesel/benzina per cui l'attuale situazione appare in aperta contraddizione con le valutazioni in termini di emissioni di inquinanti globali e locali, nonché di contenuto energetico;¹⁶ una circostanza che ha contribuito al processo di *dieselisation* dei consumi veicolari europei ove la quota coperta dal gasolio ha raggiunto nel 2014 il 70% rispetto al 52% del 2000.¹⁷ Anche nel caso di GPL e metano possono essere fatte considerazioni simili visto che, in termini di tassazione per contenuto energetico, le attuali aliquote applicate sono rispettivamente il 26% e lo 0,4% rispetto al caso della benzina mentre le emissioni si CO₂ per GJ sono inferiori solamente del 7% (GPL) e del 17% (gas metano).

Partendo da questa ipotesi si è elaborata una stima (Tabella 9), basata sui consumi e valori relativi al 2014,¹⁸ di quale gettito aggiuntivo possa essere ottenuto con l'adeguamento dell'accisa del diesel verso quella applicata alla benzina senza piombo. Nel far tale calcolo si sono considerati i consumi del 2014 per autotrazione al netto della quota consumata dai soggetti che a quella data usufruivano dei rimborsi previsti dalla legge per il gasolio usato come carburante.¹⁹ Quest'ultimo scomputo si rende necessario per il fatto che per tali categorie vige la previsione, introdotta dal comma 4 dell'art. 61 del D.L. 1/2012, con la quale è stata stabilita la neutralizzazione di qualsiasi aumento dell'aliquota d'accisa sul gasolio usato come carburante mediante il rimborso del maggior onere conseguente agli (eventuali) aumenti predetti.

prevedendo l'adeguamento graduale dell'accisa sul diesel a quella sulla benzina. L'incremento previsto è di 14 centesimi al litro: 4 centesimi nel 2016 e nel 2017 e 6 centesimi nel 2018. Il Belgio diverrà così il secondo paese europeo, dopo il Regno Unito, ad avere un'egual carico fiscale sui due principali carburanti nei trasporti.

¹⁶ L'Ocse richiama a riguardo come: «The most striking difference [...] is large difference between the effective tax rates on road gasoline and diesel. [...] The two fuels, however, have different energy and emission characteristics. A litre of diesel has roughly 10% more combustion energy content than a litre of gasoline. A litre of diesel also produces roughly 18% more CO₂ emissions than a litre of gasoline. A litre of diesel is also typically associated with higher emissions of local air pollutants. As a result, equal treatment of gasoline and diesel on either an energy basis or a carbon basis would require a higher tax rate per litre on diesel than on gasoline». In aggiunta: «These emissions (as well as those of certain local air pollutants) – which represent social costs – are higher per litre of diesel than per litre of gasoline, regardless of how far the vehicle travels (an internalized private benefit). Internalising the cost of those emissions through a uniform price on carbon, therefore would imply a higher tax per litre on diesel than on gasoline». Infine: «Similar considerations apply to the extent that fuel taxes are intended to internalize externalities related to vehicle use such as congestion and accidents. These costs are likely to be positively correlated with distance travelled. Therefore, since a litre of diesel fuel is generally associated with greater distance travelled, it will generally also be associated with greater congestion and accident costs. This again implies a tax rate per litre that is higher on diesel than on gasoline» (Oecd 2013, p. 40). Nella stessa direzione l'Agenzia Europea per l'Ambiente: «Taxing road transport fuels according to their energy content and CO₂ emissions may[...] better reflect the environmental (greenhouse gas) impact of different fuels. This would result in higher taxes for diesel on a per litre basis, reflecting the fact that a litre of diesel contains more energy and more carbon than a litre of petrol» (EEA 2015a, p. 43).

¹⁷ In Italia, nel medesimo anno, la percentuale di consumi complessivi di carburante, espressi in tonnellate, coperta dal gasolio è stata del 71%.

¹⁸ L'ultimo anno riguardo al quale vi siano dati completi e assestati.

¹⁹ Si tratta di esercenti l'attività di autotrasporto merci con massa >7,5 ton e l'attività di trasporto pubblico. Nel complesso circa il 30% delle vendite di gasolio è attribuibile a tali soggetti.

In tal modo, di fatto, agli aventi diritto sopra indicati viene in teoria garantito che non potranno essere incisi da futuri incrementi della tassazione del gasolio. Sulla base di tali ipotesi il gettito aggiuntivo è stimato nel range [0-2] miliardi di euro a seconda dell'entità dell'adeguamento, essendo la cifra più elevata corrispondente all'ipotesi di pieno adeguamento dell'accisa sul diesel a quella sulla benzina.²⁰ Qualora gli aventi diritto al rimborso non fossero esclusi dall'incremento, o lo fossero solamente in parte, il gettito aggiuntivo potrebbe arrivare sino ai 3 miliardi (ultima colonna della Tabella 9).

Tabella 9. Gettito aggiuntivo ottenibile con incremento dell'accisa sul diesel (miliardi di euro)

| | Situazione base | Incremento al 50%* Pieno rimborso aventi diritto | Incremento al 100% Pieno rimborso aventi diritto | Incremento al 100% Eliminazione rimborso aventi diritto |
|--|------------------------|---|---|--|
| Gettito aggiuntivo | 0 | 1 | 2,1 | 3 |
| * Si intende il 50% dell'attuale differenziale tra l'accisa sul diesel e quella sulla benzina calcolato intermini di euro/litro. | | | | |

Alcuni ulteriori spazi di manovra potrebbero riguardare il GPL e il metano: le diverse ipotesi di adeguamento genererebbero un gettito aggiuntivo tra 0,8 e 1,7 miliardi. Tenendo conto delle minori emissioni che il GPL e il metano comportano rispetto alla benzina e al diesel per unità di energia, una stima intermedia all'interno di tale range corrisponderebbe a una situazione in cui viene comunque mantenuto un vantaggio fiscale per queste tipologie di carburante.

Tabella 10. Gettito aggiuntivo ottenibile con incremento dell'accisa su GPL e gas metano (miliardi di euro)

| | Situazione base | Incremento al 50%* | Incremento al 100%** |
|---|------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Gettito aggiuntivo GPL | 0 | 0,5 | 1,0 |
| Gettito aggiuntivo gas naturale | 0 | 0,3 | 0,7 |
| * Si intende il 50% dell'attuale differenziale calcolato in termini di €/GJ. ** L'incremento del 100% corrisponde a un incremento di circa il 3,8 volte dell'attuale accisa nel caso del GPL e di più di 20 volte nel caso del metano. | | | |

²⁰ Si tratta di una ipotesi nel complesso intermedia, visto che la piena considerazione dei contenuti energetici e delle esternalità legate all'uso dei carburanti implicherebbe un'aliquota più elevata per il diesel. Ad esempio, nel recente report della Commissione europea si elabora una stima assumendo l'accisa del gasolio per litro superiore dell'8% a quella della benzina. Cfr. Eunomia *et al.* (2016); analogamente, in uno studio inglese si evidenzia come, valutando le emissioni di NOx, un litro di diesel (vettura Euro 6) produce costi esterni di superiori di 0,23 euro rispetto a un litro di benzina consumata sempre da una vettura Euro 6 (Drummond, Ekins 2016).

Eliminazione sussidi dannosi per l'ambiente

In maniera complementare a quanto visto al punto precedente, entrate aggiuntive potrebbero essere ottenute eliminando o riducendo alcune forme di sussidio²¹ di cui attualmente beneficiano determinati utilizzi dei combustibili fossili nei trasporti. Ciò risponderebbe, d'altronde, a specifici orientamenti assunti in ambito internazionale in cui si è sottolineata questa opportunità d'azione per garantire congiuntamente obiettivi fiscali (di maggior gettito) e ambientali (di penalizzazione delle fonti più inquinanti).²²

Una prima opportunità riguarda, come già visto, l'utilizzo dei carburanti nell'autotrasporto (per veicoli con massa >7,5 ton)²³ e nelle aziende che esercitano attività di trasporto pubblico che, attualmente, beneficiano di un rimborso sull'accisa pari a 0,2142 al litro, con alcune eccezioni progressivamente estese nel tempo attraverso criteri di selettività ambientale.²⁴ L'analisi di Confcommercio relativa al 2013²⁵ stima un valore complessivo di tale rimborso (anno 2013) pari a circa 1,7 miliardi di euro,²⁶ corrispondente a un consumo attorno agli 8 miliardi di litri di gasolio per le categorie coinvolte.²⁷ Di molto inferiore era risultata la precedente stima contenuta nel Rapporto del 2011 del Gruppo di lavoro del Ministero dello Sviluppo Economico sull'erosione fiscale²⁸ in cui la «Riduzione di accisa sul gasolio impiegato come carburante per l'autotrasporto merci ed altre categorie di trasporto passeggeri» veniva stimata avere effetti finanziari di poco superiori ai 306 milioni di euro;²⁹ vicino a tale valore anche la stima Ocse, sempre per il 2011,

²¹ Come previsto dalla L. 221/2015 (cosiddetto Collegato ambientale), i sussidi sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente.

²² «Reforming or eliminating support for the consumption or production of fossil fuels can contribute to achieving economic and fiscal objectives, while also helping tackle environmental problems like climate change. In September 2009, G20 Leaders agreed to rationalize and phase out, over the medium term, inefficient fossil-fuel subsidies. A similar commitment was made by leaders of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) forum in November 2009», Oecd (2011, p. 3).

²³ Il rimborso spetta ai veicoli di massa superiore alle 7,5 tonnellate, ma non solo per le imprese di autotrasporto conto terzi, bensì anche per il conto proprio e per alcune categorie di trasporto di persone.

²⁴ L'art. 1, comma 233, della legge 23 dicembre 2014, n.190 (Legge di Stabilità 2015), ha escluso il rimborso, con effetto dal primo gennaio 2015, per i consumi di gasolio dei veicoli di categoria euro 0 o inferiore. La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità 2016), ha ristretto ancor più il campo di applicazione dell'agevolazione in esame escludendone, a decorrere dal primo gennaio 2016, il gasolio per autotrazione consumato dai veicoli di categoria Euro 2 o inferiore.

²⁵ Confcommercio (2013).

²⁶ Tale valutazione è stata desunta considerando che Confcommercio calcola che una decurtazione del 15% del rimborso porterebbe a minori entrate (accisa + IVA) per quasi 280 milioni di euro. Il valore è coerente con quanto contenuto dell'Inventario Ocse dei sussidi alle fonti fossili che per il 2014 inserisce un valore pari a 1,5 miliardi (cfr. Oecd (2015), *Inventory of Support Measures for Fossil Fuels*, <http://www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-inventory-of-support-measures-for-fossil-fuels-2015.htm>, ultimo accesso luglio 2016).

²⁷ Valore riconducibile a circa 300.000 veicoli che percorrono in media 103.000 chilometri annui, con un consumo medio di 0,27 litri di gasolio per km (cfr. Confcommercio 2013).

²⁸ Ministero dello Sviluppo Economico (2011).

²⁹ Con solo 33.000 soggetti beneficiari.

contenuta nell'«Inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels». Rispetto a tali cifre è necessario tener conto, in primo luogo, del rapido incremento occorso nel valore delle accise e dei rimborsi proprio a fine 2011;³⁰ più recentemente, della significativa riduzione dei soggetti eleggibili avvenuta a opera delle leggi di Stabilità 2015 e 2016 che ha coinvolto prima i mezzi Euro 0 (dal 2015) e, dal 2016, i veicoli Euro 1 e 2.³¹ Dall'insieme di queste valutazioni è ipotizzabile per questa voce un range di entrate aggiuntive nell'intervallo [0-0,8] miliardi a seconda dell'entità del taglio applicato e degli eventuali effetti di diversione. Va peraltro osservato che la più recente configurazione del rimborso, che premia solo i veicoli euro 3 e superiori, lo configura sempre meno come sussidio dannoso per l'ambiente e ne giustifica in maniera più solida il mantenimento, almeno parziale, nel tempo. Infine, va richiamato come, in base quanto contenuto nella Legge di Stabilità per il 2016, i risparmi ottenibili dal mancato rimborso degli Euro 1 e 2 (quantificati in 160 milioni di euro annui sino al 2020), saranno destinati a due fini, coerenti con una logica di *green re-allocation* di settore: i) l'85%, andrà nel Fondo per l'acquisto di autoveicoli per il trasporto pubblico di persone locale e regionale (istituito dalla stessa Legge di Stabilità), ii) il rimanente 15% potrà essere usato per incentivare l'acquisto di veicoli dell'ultima generazione da parte delle imprese di autotrasporto di merci.

Un secondo ambito importante, di natura composita, riguarda le agevolazioni che coinvolgono il settore agricolo. La normativa vigente prevede la possibilità per le imprese agricole di beneficiare di agevolazioni fiscali sui carburanti impiegati per l'alimentazione delle macchine utilizzate nell'esercizio delle proprie attività. Tale agevolazione riduce l'accisa sul gasolio utilizzato in agricoltura al 22% di quella ordinaria e quella sulla benzina al 49%. Considerando solamente il gasolio,³² il dato dei consumi del 2014 (1.869 ton di gasolio agricolo)³³ porta a stimare un'agevolazione complessiva di poco superiore al miliardo di euro.³⁴ Anche in questo caso un intervento di ridimensionamento delle misure di agevolazione si collocherebbe quindi ragionevolmente all'interno della forbice [0-1] miliardi.

Il terzo campo ove sono diffuse misure di vantaggio potenzialmente dannose per l'ambiente riguarda la navigazione: marina, in acque interne e aerea.

L'impiego di gasolio per la navigazione nelle acque marine comunitarie è esente

³⁰ Nel 2011 l'accisa sul gasolio è stata progressivamente portata da 423 agli attuali 617 euro x 1000 litri. A ciò è corrisposto un incremento del rimborso da 19,8 euro x 1000 litri a 190 euro x mille litri nel corso di un solo anno.

³¹ Nel complesso, basandosi sui dati ANFIA per il 2013 relativi ai mezzi Euro 0, 1 e 2, tale esclusione dovrebbe aver riguardato circa il 60% degli aventi diritto. Ovviamente, man mano che il parco veicolare viene rinnovato ci sarà, a parità di previsioni normative, una progressiva ripresa dei mezzi a cui spetta il rimborso.

³² Che ne costituisce la parte decisamente preponderante.

³³ Unione Petrolifera (2015).

³⁴ Dato coerente con la stima pari a 0,9 miliardi contenuta in Ministero dello Sviluppo Economico (2011), e quella di 1,1 miliardi contenuta nel Oecd (2015), *Inventory of Support Measures for Fossil Fuels* (dato relativo al 2014).

dal pagamento dell'accisa, così come lo è anche quello per la navigazione interna, limitatamente alle merci. I calcoli del Ministero dello Sviluppo Economico (2011) hanno stimato una perdita di gettito pari a 575 milioni di euro in questo settore. Prendendo a riferimento i dati 2013³⁵ la quantificazione dei mancati introiti è collocabile nel range [0,5-0,8] miliardi;³⁶ valori che arrivano a [1,1-2] miliardi nell'eventualità di assoggettare anche i bunkeraggi internazionali alla tassazione.

Per la navigazione aerea il Ministero ha stimato per il 2010³⁷ una spesa fiscale di 1,6 miliardi, tenendo conto che anche per questa tipologia di consumi si applicava l'esenzione d'accisa.³⁸ I dati 2013 (Ispra 2015a) suggeriscono un ambito di manovra nell'ordine dei [0,3-1,5] miliardi, a seconda dell'ipotesi di applicare l'accisa³⁹ solo ai consumi interni (inclusivi delle operazioni di decollo e atterraggio) o anche ai bunkeraggi. Tale ipotesi, tuttavia, risulta influenzata dalla recente inclusione del settore aereo nel sistema dei permessi di emissione negoziabili (ETS),⁴⁰ che, nel 2015, ha portato a collocare a titolo oneroso 2 milioni di quote attribuite al settore aereo, per un introito pari a 14,4 milioni di euro.⁴¹ In tale prospettiva, il gettito derivabile dal settore aereo dipende con ogni evidenza dall'evoluzione futura del sistema ETS rispetto a tre variabili chiave: l'inclusione o meno dei voli internazionali, la % di quote vendute all'asta e il prezzo di mercato che si verrà a determinare. La situazione attuale rappresenta una sorta di base minima, in cui solo una quota ancillare delle emissioni settoriali è ceduta a titolo oneroso⁴² e in cui il prezzo pagato per unità di emissione si è assestato su valori decisamente contenuti.⁴³ Partendo da questa situazione, la Tabella 11 mostra le risorse ottenibili con diverse ipotesi di evoluzione delle tre grandezze prima citate. I valori relativi alle fasce più elevate possono essere il frutto di politiche di progressiva riduzione del *cap* complessivo alle emissioni, ma anche di situazioni in cui vengano previsti meccanismi di 'soglia minima' dei prezzi al fine di trasmettere agli operatori di mercato uno stimolo più duraturo e stabile all'effettuazione

³⁵ Che riportano un consumo di gasolio per la navigazione interna di circa 1.300 Giga-grammi (di cui il 90% in esenzione d'accisa) a cui se ne aggiungono 1.576 di bunkeraggi internazionali. Fonte: Ispra (2015a).

³⁶ A seconda che si ipotizzi un'accisa di 330 euro/1.000 litri (minimo previsto dalla direttiva 2003/96/EC) o di 617,4 (accisa attualmente applicata al consumo di gasolio nel trasporto su strada). Il valore contenuto nell'Oecd (2015), *Inventory of Support Measures for Fossil Fuels* è di 680 milioni (riferito al 2014).

³⁷ Prendendo come dato di riferimento un consumo di kerosene pari a 4.741 milioni di litri (Ministero dello Sviluppo Economico 2011).

³⁸ Salvo che per la navigazione aerea da diporto.

³⁹ A un valore di 337,5 euro ogni 1.000 litri, come attualmente applicato alla navigazione aerea da diporto.

⁴⁰ Che, dopo la decisione *stop and clock* del 2012, si applica solamente ai voli interni allo spazio economico europeo.

⁴¹ Risultano collocate a titolo oneroso 2 milioni di quote relative al settore aereo (EUA A), a un prezzo medio unitario di 7 euro. Fonte: Gestore Servizi Energetici GSE (2016a).

⁴² Prendendo a riferimento i dati di consumo ed emissione del 2013, 2 milioni di quote rappresentano circa il 17,5% del totale delle emissioni.

⁴³ Il valore medio di 7 euro/ton CO₂ corrisponde a una imposta attorno ai 16,5 euro x 1.000 litri di carburante. All'inizio dell'esperienza ETS si sono registrati valori sopra i 20 euro/ ton CO₂, poi precipitati verso il basso per effetto della crisi economica.

di investimenti in tecnologie e modalità operative a basso contenuto di carbonio.⁴⁴ Appare nel complesso come, tenendo conto della situazione di partenza (esenzione voli aerei internazionali e circa il 15% di quote messe all'asta), i valori più elevati in termini di gettito aggiuntivo possano realizzarsi solamente in tempi medio lunghi, attraverso un processo di transizione graduale. L'attuale valore dell'accisa sul kerosene 337euro/1.000litri, su cui si basa la stima ministeriale della spesa fiscale per il 2010, corrisponderebbe a un valore unitario dei permessi di circa 140 euro, molto distante dai valori di mercato e anche dai prezzi soglia realisticamente applicabili nel breve-medio periodo.

Tabella 11. Gettito ottenibile con diverse ipotesi di coinvolgimento del settore aereo (milioni di euro)

| | Incremento al 50%* | Incremento al 100%** |
|--|---------------------------|-----------------------------|
| Solo consumi domestici prezzo basso (6€ per quota di emissione) | 5,8 | 11,6 |
| Solo consumi domestici prezzo medio (20€ per quota di emissione) | 19,4 | 38,8 |
| Solo consumi domestici prezzo alto (50€ per quota di emissione) | 48,5 | 97,0 |
| Totale consumi prezzo basso (6€ per quota di emissione) | 32,4 | 64,8 |
| Totale consumi prezzo medio (20€ per quota di emissione) | 108,0 | 216,0 |
| Totale consumi prezzo alto (50€ per quota di emissione) | 270,0 | 540,0 |
| * Si intende il 50% delle quote messe all'asta a titolo oneroso. ** Tutte le quote cedute a titolo oneroso. | | |

Carbon tax trasporti

Quest'ultima ipotesi si basa sull'opportunità di introdurre una *carbon tax* ad hoc sui consumi di carburante con l'obiettivo specifico di compensare, almeno in parte, le recenti dinamiche del prezzo del petrolio⁴⁵ e di mantenere alto l'incentivo a investire nell'efficienza dei mezzi di trasporto e a modificare le scelte modali.⁴⁶ Escludendo

⁴⁴ Ciò è stato applicato, ad esempio, nel Regno Unito per le emissioni di CO₂ del settore della generazione elettrica per cui vale un prezzo soglia di 18,1 £/ton (23,8 euro/ton). Anche il Presidente francese Holland ha proposto nel marzo 2016 un analogo *price floor* per le emissioni nel settore elettrico che dovrebbe entrare in vigore dal 2017 a un valore di 30euro. Fonte: EEA (2016).

⁴⁵ In poco più di due anni, dal gennaio 2014 al maggio 2016, il prezzo del Brent al barile è sceso da 107,78 euro a 42,22 euro. In questo contesto «The current low oil price is regularly argued as an opportunity to increase energy taxes to help achieve Energy and climate policy objectives», EEA (2016, p. 25).

⁴⁶ A sostegno di questa ipotesi si veda Majocchi (2015), in cui l'autore richiama come «con la caduta recente del prezzo del petrolio, diventa possibile l'introduzione di una Carbon tax nei settori esclusi dal sistema di cap-and-trade e la fissazione, in parallelo, di un prezzo minimo per i permessi, in misura

i trasporti aerei, già considerati al punto precedente, si possono immaginare tre diversi livelli impositivi, pari a 10, 20 e 50 euro/ton di CO₂. Tenuto conto delle emissioni complessive del settore dei trasporti al netto dei bunkeraggi internazionali e dell'aviazione (vicine ai 100 milioni di tonnellate di CO₂ eq. nel 2013)⁴⁷, le entrate aggiuntive sarebbero rispettivamente di 1, 2 e 5 miliardi di euro. In termini di incidenza sugli attuali valori delle accise, si determinerebbero incrementi tra i 21, 43 e 107 euro per 1.000 litri per la benzina e tra i 24, 48 e 120 per il gasolio. Rispetto ai valori massimi raggiunti nel settembre 2012, si tratterebbe di incrementi che andrebbero a compensare tra il 9 e il 23% delle riduzioni occorse nel medesimo periodo in seguito alla contrazione del prezzo del petrolio.

Tabella 12. Effetti di una *carbon tax* su gettito e costo dei carburanti

| | 20€/ton | 50€/ton |
|--|----------------|----------------|
| Entrate aggiuntive | 2 bill. euro | 5 bill. euro |
| Variazione costo benzina x 1.000 litri | 43 euro | 107 euro |
| Variazione costo diesel x 1.000 litri | 48 euro | 120 euro |

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico (2015).

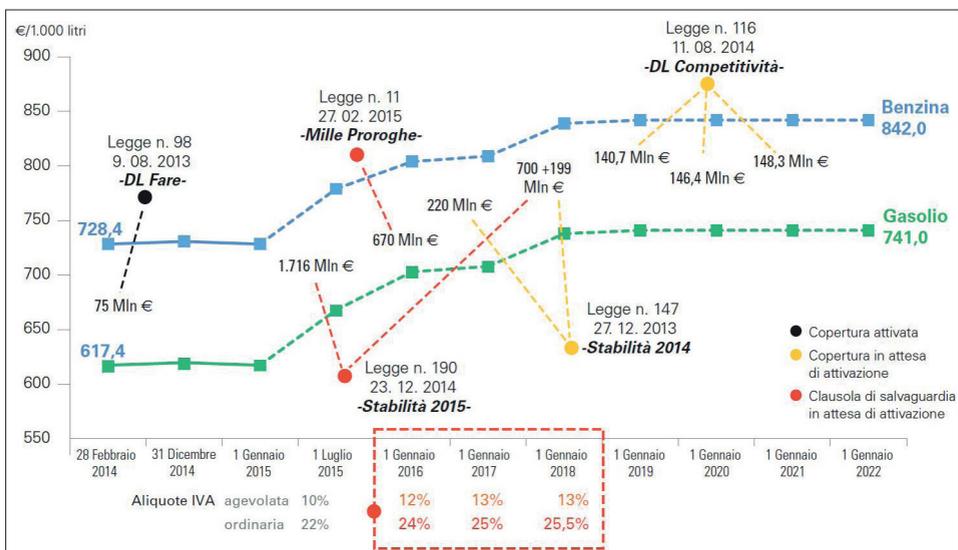
Interessante è notare come le ipotesi di incremento delle aliquote delle accise determinate da una *carbon tax* da 50 euro/ton di CO₂ siano non molto distanti da quelle previste da una serie di recenti disposizioni normative per gli anni che vanno dal 2015 al 2019 (Figura 6).⁴⁸ Si tratta di disposizioni che sinora sono state ‘congelate’ attraverso altre forme d’entrata o previsioni di tagli alle spese (cosiddette clausole di salvaguardia), ma che potrebbero divenire reali in una logica di *green tax shift* in cui ne venisse esplicitata la matrice legata alla riduzione delle emissioni di anidride carbonica.

equivalente all’aliquota della carbon tax, a un livello tale da sostenere gli investimenti in energia low-carbon» (p. 1). Nella medesima direzione: «the current falling fuel prices provide an opportunity to increase the level of, and reform, energy taxation» in European Commission, (2015a, p. 64).

⁴⁷ Cfr. Tabella 2 e 5 supra.

⁴⁸ Il totale degli incrementi previsti porta a un gettito aggiuntivo di circa 4 miliardi di euro. Tale valore risulta coerente con quanto ipotizzato in Tabella 12 se si tengono in considerazione anche gli effetti di diversione di breve periodo. La letteratura (cfr. per una rassegna: Lin, Prince 2013) individua infatti valori dell’elasticità della domanda di carburante al prezzo di 0,25 nel breve e 0,70 nel lungo periodo. Un incremento di 120 euro per 1.000 litri determinerebbe un incremento del costo del carburante in media del 9% a cui corrisponderebbe una riduzione nei consumi del 2,25% nel breve e del 6,3% nel lungo periodo. È da ricordare anche che il *Green Growth Act* approvato in Francia nel 2015 prevede l’introduzione di una tassa-carbonio di 56€ x ton entro il 2020 da incrementare a 100 euro entro il 2030.

Figura 6. Ipotesi di evoluzione delle aliquote e del gettito legati ai carburanti secondo le ultime previsioni normative



Italia Previsione aumenti accise

| | | |
|----|-------------------------|---|
| 1. | 1° luglio 2015: | art. 1 co. 632 Legge 23 dicembre 2014, n. 190, clausola di salvaguardia per 1.716 milioni di euro. |
| 2. | 1° gennaio 2016: | art. 10, Legge 27 febbraio 2015, n. 11, aumento accise per 670 milioni di euro. |
| 3. | 1° gennaio 2017: | art. 1 co. 626 Legge 27 dicembre 2013, n.147, aumento accise per 220 milioni di euro (2017) e 199 (2018). |
| 4. | 1° gennaio 2018: | art. 1 co. 719 Legge 23 dicembre 2014, n. 190, aumento accise 700 milioni di euro. |
| 5. | 1° gennaio 2019: | Legge 11 agosto 2014, n. 116, aumento accise per 140,7 milioni di euro (2019); 146,4 (2020) e 148,3 (2021). |

Fonte: Unione Petrolifera (2015, p. 6).

3.5. Alcuni elementi di sintesi

I consumi energetici nei trasporti sono soggetti in Italia a una tassazione già elevata se valutata sia in termini di aliquote legali rispetto a quelle in vigore negli altri paesi europei, sia di differenziale rispetto ad altri settori d'uso (domestico e industriale). In tale quadro, alcuni margini di adeguamento possono comunque essere ricondotti a una serie di considerazioni:

- gli obiettivi energetico-climatici al 2030 sono particolarmente sfidanti e richiedono l'adozione di misure aggiuntive rispetto a quelle attualmente in atto;

- i costi esterni legati all’uso dei mezzi di trasporto sono molteplici e di diversa natura, con particolare riferimento ai contesti urbani (congestione, qualità dell’aria, incidentalità);
- vi sono attualmente differenziali tra le diverse tipologie di carburanti non giustificabili dal punto di vista dei loro effetti esterni;
- le molteplici esenzioni e agevolazioni vigenti, nonché le criticità in termini di evasione, fanno sì che l’incidenza della tassazione dei carburanti sul totale delle entrate fiscali sia nel complesso nella media di quanto avviene in Europa;
- le recenti dinamiche di costo della materia prima petrolio hanno creato uno spazio per forme di compensazione di natura fiscale che penalizzino le fonti più inquinanti e rendano più stabili e profittevoli gli scenari per gli investitori in energie e approcci *low-carbon*;
- l’Italia si connota per essere un paese ad alto debito, che richiederà per lungo tempo uno sforzo di consolidamento fiscale in cui le scelte in termini di *tax mix* acquisiscono una rilevanza cruciale; le imposte sui carburanti possono costituire un tassello di tale quadro, contribuendo congiuntamente al raggiungimento degli obiettivi in campo energetico-ambientale.

Alla luce di tali considerazioni, la Tabella 13 contiene tre ipotesi alternative in termini di gettito aggiuntivo legate ai diversi scenari d’intervento descritti in precedenza.

Tabella 13. Entrate aggiuntive dalle imposte sui carburanti in chiave di *greening* (milioni di euro)

| | Scenario minimo | Scenario intermedio | Scenario spinto |
|--|-----------------|---------------------|-----------------|
| Adeguamento diesel a benzina | 1.000 | 2.100 | 3.000 |
| Adeguamento GPL e metano a benzina | 800 | 1.200 | 1.700 |
| Riduzione rimborso autotrasportatori | 0 | 400 | 800 |
| Riduzione agevolazione gasolio agricolo | 0 | 500 | 1.000 |
| Riduzione agevolazioni navigazione marina e interna* | 0 | 500 | 800 |
| Incremento valori quote emissione trasporto aereo | 0 | 100 | 300 |
| Carbon tax trasporti** | 1.000 | 2.000 | 5.000 |
| TOTALE | 2.800 | 6.800 | 12.600 |
| * senza coinvolgere i bunkeraggi internazionali. | | | |
| ** applicata con un valore di 10€, 20€ o 50€/ton di CO ₂ on the top delle attuali accise. | | | |

Lo scenario minimo implica solamente un parziale adeguamento delle accise sui carburanti a quelle della benzina e una *carbon tax* a valori contenuti (10 euro/ton di CO₂ eq.) su tutti i consumi settoriali (esclusi i bunkeraggi). Lo scenario intermedio interviene in tutti i campi, prevedendo il pieno adeguamento del diesel alla benzina, un adeguamento

parziale per GPL e metano, una *carbon tax* di 20 euro/ton di CO₂ eq.⁴⁹ e l'eliminazione parziale delle principali forme di agevolazione/esenzione di carattere settoriale. Lo scenario spinto prevede una *carbon tax* a 50 euro, l'adeguamento del diesel alla benzina anche per gli autotrasportatori e ipotesi più spinte di rimozione delle *tax expenditures* settoriali. Nel complesso, tenendo conto del livello già elevato dei valori di partenza, dei necessari requisiti in termini di accettabilità e gradualità, nonché dei possibili effetti in termini di riduzione dei consumi, si può fissare il range verosimile di intervento nella forbice [3-7] miliardi di euro. Un range di valori peraltro non distante dalle diverse ipotesi di incremento delle accise già previste dalla normativa e sinora sospese da clausole di salvaguardia.

⁴⁹ In linea con l'ipotesi contenuta nella proposta di revisione della direttiva europea sulla tassazione dell'energia. In tale scenario la Commissione ipotizza sia la possibilità di applicare tale aliquota in aggiunta (*on top*) a quelle già in uso, sia quella di scomputarla dal valore delle accise già applicate sui consumi di prodotti energetici, qualora esse siano già al di sopra dei minimi. Cfr. European Commission (2011).

Capitolo 4

La tassazione dell'energia

4.1. Premessa

In questa scheda vengono considerate le modalità di tassazione e incentivazione che riguardano il settore energetico, al netto di quanto avviene nel campo dei trasporti, già trattati nel Capitolo 3.

Dal punto di vista della possibilità di influenzare gli impatti ambientali legati al settore energetico, va tenuto conto che alcune tipologie di consumi finali determinano emissioni dirette (riscaldamento domestico a gas o combustibili solidi, utilizzo di combustibili nell'industria, ecc.), mentre altre (consumi elettrici) sono alla base di effetti indiretti, in base al mix produttivo utilizzato per la generazione a monte. Rispetto a tale quadro, l'utilizzo degli strumenti economici come leve di policy (imposte, incentivi, permessi d'inquinamento) può essere diretto sia al contenimento dei consumi, sia allo *shift* verso fonti meno inquinanti e/o a minore dipendenza all'estero.

In maniera simile a quanto visto per i trasporti, si può considerare che l'opportunità di manovrare i livelli di prelievo/incentivo esistenti in un determinato paese possa essere ricollegata a una serie di fattori:

- la dimensione dei costi esterni legati al consumo delle diverse fonti energetiche;
- l'incidenza attuale del prelievo fiscale e più in generale la dinamica dei prezzi dei vari combustibili;
- la presenza di target ambientali prefissati e la distanza dai target stessi;
- la maggiore/minore esigenza di reperire gettito per consolidare le finanze pubbliche e/o per ridurre altre forme di tassazione;
- la presenza di differenziazioni significative tra paesi, tra settori di utilizzo, tra tipologie di fonti;
- gli impatti redistributivi e in termini di competitività che possono essere determinati dall'utilizzo di strumenti fiscali.

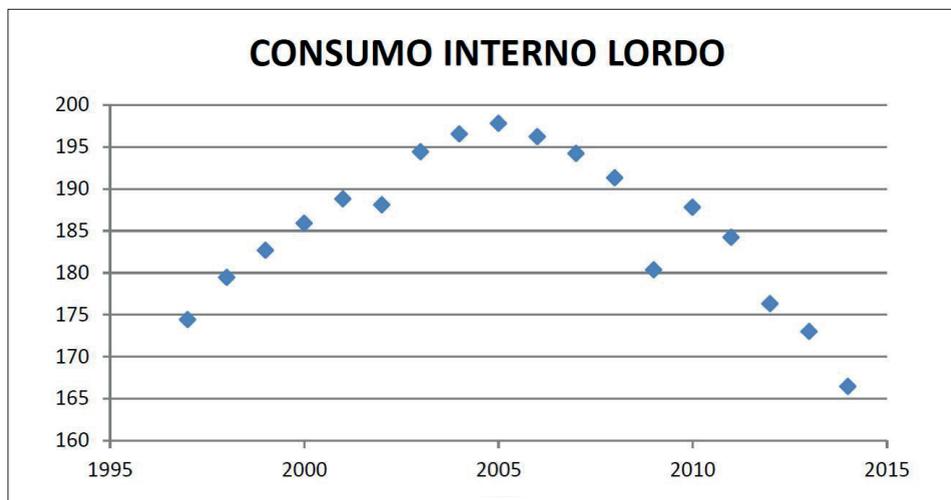
Sulla base di tali valutazioni si presentano di seguito alcune possibili linee evolutive.

4.2. Il quadro attuale dei consumi e delle fonti energetiche

Il fabbisogno energetico lordo in Italia è stato nel 2014 pari a 166,43 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio: un valore che consolida il trend calante iniziato ormai da un

decennio (Figura 1) e che porta l'attuale livello di consumi a valori in linea con quelli di 20 anni fa.

Figura 1. Consumo interno lordo di energia in Italia



Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico (2015).

La composizione per fonte (Tabella 1) vede al primo posto il petrolio (34,4%), seguito dal gas naturale (30,5%), dalle fonti rinnovabili (21,2%) e dai combustibili solidi (8,1%), mentre la rimanente parte (5,7%) è coperta dall'importazione netta di energia elettrica.

Tabella 1. Bilancio energetico in Italia-Tep

| | 2013 | | 2014 | | | | | Totale | Var % (2014/13) |
|-----------------------|---------|--------|--------|----------|-------------|-------------------|---------|--------|-----------------|
| | Totale | Solidi | Gas | Petrolio | Rinnovabili | Energia elettrica | | | |
| Produzione | 43,821 | 0,315 | 5,855 | 5,764 | 33,108 | | 45,043 | 2,8% | |
| Importazione | 154,114 | 13,756 | 45,665 | 71,770 | 2,321 | 10,279 | 143,790 | -6,7% | |
| Esportazione | 24,956 | 0,208 | 0,196 | 20,118 | 0,069 | 0,665 | 21,255 | -14,8% | |
| Variazioni scorte | -0,015 | 0,397 | 0,620 | 0,112 | 0,018 | | 1,148 | | |
| Consumo interno lordo | 172,994 | 13,466 | 50,704 | 57,303 | 35,342 | 9,615 | 166,430 | -3,8% | |

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico (2015).

In termini di intensità energetica dell'economia, il valore italiano è ben al di sotto della media europea (Tabella 2) e rappresenta il 4° valore più basso dell'EU-28.

Tabella 2. Intensità energetica¹ dei sistemi economici europei

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| EU-28 | 166.9 | 164.0 | 159.3 | 152.0 | 151.0 | 149.0 | 151.7 | 143.9 | 143.4 | 141.6 |
| Belgium | 198.8 | 194.5 | 186.0 | 177.7 | 183.1 | 181.2 | 190.5 | 176.6 | 167.4 | 173.1 |
| Bulgaria | 866.2 | 849.4 | 823.5 | 759.9 | 711.7 | 661.4 | 668.8 | 705.5 | 669.9 | 610.6 |
| Czech Republic | 465.7 | 431.2 | 413.6 | 391.3 | 371.1 | 364.4 | 374.1 | 353.9 | 355.7 | 353.8 |
| Denmark | 99.7 | 94.3 | 98.1 | 94.2 | 91.1 | 92.8 | 97.0 | 89.1 | 86.4 | 86.6 |
| Germany | 155.7 | 153.7 | 152.5 | 140.1 | 140.3 | 138.9 | 140.2 | 129.0 | 128.9 | 130.6 |
| Estonia | 550.8 | 501.8 | 444.7 | 464.6 | 468.7 | 491.3 | 546.3 | 505.3 | 478.4 | 512.7 |
| Ireland | 98.5 | 93.7 | 90.8 | 88.4 | 89.0 | 89.9 | 92.9 | 83.3 | 82.5 | 82.4 |
| Greece (†) | 163.4 | 162.7 | 155.1 | 149.5 | 151.3 | 149.5 | 148.3 | 154.4 | 165.1 | 151.3 |
| Spain | 160.8 | 158.6 | 152.6 | 149.4 | 143.5 | 137.4 | 137.1 | 135.3 | 137.0 | 128.9 |
| France | 163.3 | 161.0 | 155.1 | 150.0 | 151.0 | 149.0 | 151.0 | 142.7 | 142.8 | 143.0 |
| Croatia | 255.0 | 246.7 | 235.9 | 235.0 | 223.5 | 230.6 | 232.2 | 231.9 | 225.6 | 219.5 |
| Italy | 130.1 | 130.5 | 126.2 | 122.9 | 122.4 | 121.2 | 123.2 | 120.7 | 119.6 | 117.2 |
| Cyprus | 191.2 | 186.7 | 186.2 | 185.0 | 188.0 | 186.3 | 178.8 | 174.8 | 167.5 | 154.1 |
| Latvia | 382.2 | 355.2 | 332.0 | 309.6 | 305.9 | 357.1 | 371.4 | 333.5 | 328.6 | 310.6 |
| Lithuania | 474.6 | 415.4 | 377.9 | 374.8 | 363.2 | 389.6 | 307.1 | 299.1 | 292.1 | 266.4 |
| Luxembourg | 163.7 | 158.6 | 148.7 | 136.8 | 137.8 | 137.5 | 141.8 | 136.9 | 134.0 | 127.6 |
| Hungary | 306.6 | 311.1 | 297.7 | 290.6 | 285.9 | 289.7 | 294.1 | 281.6 | 268.7 | 256.6 |
| Malta | 196.1 | 197.1 | 180.5 | 184.3 | 177.0 | 163.8 | 166.8 | 164.3 | 171.3 | 143.6 |
| Netherlands | 162.3 | 158.7 | 149.8 | 149.8 | 148.6 | 149.8 | 157.7 | 144.7 | 149.4 | 149.5 |
| Austria | 139.0 | 140.1 | 135.6 | 129.1 | 128.3 | 126.3 | 132.1 | 124.8 | 124.2 | 123.9 |
| Poland | 387.1 | 377.3 | 373.0 | 349.2 | 335.9 | 319.2 | 327.4 | 314.0 | 298.0 | 294.7 |
| Portugal | 174.9 | 178.1 | 167.4 | 163.4 | 158.6 | 161.2 | 153.2 | 150.9 | 148.3 | 151.4 |
| Romania | 515.9 | 491.3 | 471.4 | 441.5 | 409.9 | 387.4 | 394.6 | 393.7 | 378.9 | 334.7 |
| Slovenia | 259.2 | 255.0 | 241.0 | 225.5 | 230.6 | 227.8 | 231.0 | 230.5 | 227.5 | 225.8 |
| Slovakia | 512.7 | 494.4 | 452.6 | 387.6 | 375.7 | 362.2 | 369.3 | 349.3 | 329.3 | 337.2 |
| Finland | 243.7 | 219.3 | 228.5 | 215.6 | 207.0 | 213.4 | 226.1 | 212.4 | 207.7 | 205.9 |
| Sweden | 179.3 | 170.9 | 159.3 | 154.2 | 154.3 | 149.8 | 157.1 | 149.4 | 148.3 | 143.9 |
| United Kingdom | 128.5 | 125.3 | 120.1 | 112.1 | 111.3 | 110.5 | 111.8 | 103.2 | 105.5 | 102.7 |
| Norway | 112.3 | 111.1 | 110.3 | 108.9 | 126.8 | 125.3 | 135.3 | 110.5 | 113.6 | 126.3 |
| Montenegro | : | 598.4 | 604.6 | 549.2 | 553.0 | 463.2 | 522.0 | 488.0 | 473.9 | : |
| FYR of Macedonia (†) | 588.3 | 571.8 | 566.3 | 553.6 | 522.8 | 494.0 | 493.5 | 521.6 | 502.7 | 453.9 |
| Serbia | 918.7 | 774.0 | 795.5 | 745.8 | 726.6 | 686.0 | 696.1 | 711.5 | 648.8 | 652.9 |
| Turkey | 225.9 | 218.0 | 224.7 | 230.8 | 226.7 | 237.8 | 233.0 | : | : | : |

Fonte: Eurostat (2015).

Il grado di dipendenza energetica netta è pari al 74% (2014): un valore che, grazie soprattutto al recente sviluppo della produzione da rinnovabili, si è ridotto di circa 13 punti percentuali rispetto al massimo raggiunto nel 2006. Il livello di dipendenza è differenziato in base alla fonte, essendo pari a quasi il 100% per i combustibili solidi, al 90% per i prodotti petroliferi e il gas e a solo il 6% per le rinnovabili.

¹ Calcolata come rapporto tra il Consumo interno di energia primaria e il Prodotto Interno lordo.

Quest'ultimo settore ha sperimentato, grazie anche ai meccanismi di sostegno pubblico, un'importante dinamica di crescita, sia per quanto riguarda la produzione di calore (settore Termico, che concentra il 50% circa dei consumi complessivi di energia da FER) sia per la produzione di energia elettrica (settore Elettrico 45%), mentre fatica ad affermarsi nei carburanti per autotrazione (settore Trasporti 5%).² Per quanto riguarda, in particolare, il settore elettrico, grazie agli oltre 600.000 impianti alimentati da fonti rinnovabili in esercizio sul territorio nazionale, per una potenza installata di circa 50.000 MW, nel 2013 sono stati prodotti 112 TWh di energia elettrica, mentre nel 2014 la stima si attesta sui 118 TWh. La fonte rinnovabile più utilizzata per la produzione di energia elettrica è quella idraulica (47-48% della generazione da FER), seguita da quella solare (19-20%), dalle bioenergie (biomasse solide, bioliquidi, biogas e frazione rinnovabile dei rifiuti 14%), dalla fonte eolica (13%) e da quella geotermica (5%).³ Nel 2013 risultano consumati circa 10,6 Mtep di fonti rinnovabili per riscaldamento, pari al 18% dei consumi termici complessivi del Paese; in particolare, 9,8 Mtep sono stati consumati in modo diretto (attraverso stufe, camini, pannelli solari, pompe di calore, impianti di sfruttamento del calore geotermico), mentre 0,8 Mtep sono relativi ai consumi di calore prodotto da attività di trasformazione, principalmente impianti di cogenerazione e sistemi di teleriscaldamento alimentati da biomasse (calore derivato). La fonte rinnovabile più importante per la produzione di energia termica è costituita dalla biomassa solida (7,8 Mtep nel 2013 e 7,3 Mtep secondo le stime del 2014), utilizzata soprattutto nel settore domestico in forma di legna da ardere e pellet; è ancora piuttosto limitato, invece, lo sfruttamento della risorsa geotermica e di quella solare (complessivamente 0,3 Mtep e 0,4 Mtep), mentre è rilevante il contributo fornito dalle pompe di calore (oltre 2,5 Mtep sia nel 2013 che nel 2014).

I consumi finali di energia hanno registrato nell'ultimo decennio un'importante contrazione (-10,6%), con dinamiche interne differenziate: -32% nell'industria, -14,4% nei trasporti e +12% nel civile e terziario.⁴ La percentuale sui consumi finali lordi coperta da fonti rinnovabili è del 16,7%, di poco inferiore al target del 17% fissato per l'Italia al 2020. In termini di emissioni di gas serra, le dinamiche descritte hanno determinato nel decennio 2004-2013 una contrazione del 24,4%, portando il totale di emissioni (esclusi i bunkeraggi internazionali e i LULUCF) a 437,2 milioni di tonnellate equivalenti di CO₂. I principali settori emissivi sono rappresentati dalle industrie energetiche (24,8%), dai trasporti (23,6%), dal settore civile e residenziale (19,8%) e dalle attività manifatturiere e costruttive (11,4%). In termini di obiettivi settoriali, a integrazione di quanto già visto per i trasporti, la Tabella 3 riprende i principali obiettivi fissati in ambito europeo e la loro declinazione per l'Italia.

² Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico (2015).

³ *Ibidem*.

⁴ Eurostat (2015).

Tabella 3. Obiettivi energetico climatici per l'Europa e l'Italia (2020 e 2030)

| Origini dell'obiettivo | Contenuto |
|--|---|
| Strategia 20-20-20 e pacchetto clima/energia del 2009. | Riduzione delle emissioni di CO ₂ del 20% entro il 2020 rispetto al valore 1990. Tale obiettivo corrisponde a una riduzione del 14% rispetto al valore del 2005. Per i settori ETS ciò si traduce in un obiettivo complessivo per l'EU-28 di riduzione del 21% entro il 2020 rispetto ai valori del 2005. 20% dei consumi finali di energia coperti dalle fonti rinnovabili entro il 2020. Per l'Italia l'obiettivo per il 2020 è posto al 17%. Incremento del 20% dell'efficienza energetica entro il 2020 rispetto allo scenario di <i>baseline</i> (non vincolante). Per l'Italia tale obiettivo si traduce in un target di riduzione dei consumi primari (rispetto al valore 2005) del 12% e dell'8% dei consumi finali. |
| "Effort sharing decision" (n. 406/2009/EC): definisce i target al 2020 per i settori non coinvolti dal sistema dei permessi negoziabili ETS (trasporti, agricoltura, abitazioni, gestioni rifiuti).* La Decisione pone tetti di emissione per i settori non coperti dallo schema ETS per ciascuno Stato Membro che poi decide autonomamente che tipo di misure adottare. | Il target EU-28 di riduzione delle emissioni non ETS è del 9% entro il 2020 rispetto al valore 2005. Per l'Italia è richiesta entro il 2020 una riduzione delle emissioni per i settori non inclusi nell'ETS del 13% rispetto al valore 2005. |
| Accordo dei Capi di Stato europei dell'ottobre 2014.** | Impegno a ridurre le emissioni complessive di gas serra del 40% entro il 2030 rispetto al 1990. Differenziazione dell'obiettivo: settori ETS -43% delle emissioni entro il 2030 rispetto al valore del 2005 e -30% i per i settori non inclusi nell'ETS.*** |
| Accordo dei Capi di Stato europei dell'ottobre 2014.**** | 27% del consumo finale di energia coperto da fonti rinnovabili entro il 2030. Non è prevista una suddivisione vincolante del target tra gli Stati membri. Incremento dell'efficienza energetica entro il 2030 di almeno il 27% rispetto allo scenario di base. Ciò corrisponde a una riduzione dei consumi di energia primaria di circa il 20% rispetto al valore 2005 (-12,4% in termini di consumi finali). |
| <p>* Tali settori sono stati responsabili nel 2013 del 58% del totale delle emissioni di gas serra europee.</p> <p>** European Council (2014), <i>Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework</i> (EUCO 169/14). URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf> [data di accesso: 9/09/2015].</p> <p>*** Non è ancora stato stabilito un accordo per l'articolazione di tale obiettivo tra Stati membri.</p> <p>**** European Council (2014), <i>Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework</i> (EUCO 169/14). URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf> [data di accesso: 9/09/2015].</p> | |

Fonte: elaborazioni su EEA (2015c).

Gli aggiornamenti più recenti (Tabella 4) mostrano come l'Italia sia in linea con tutti gli obiettivi nazionali previsti per il 2020 (riduzione emissioni non ETS, quota rinnovabili e miglioramento efficienza energetica), ma anche come nuovi sforzi e interventi siano necessari per poter pienamente rispettare quanto previsto per il 2030.⁵ Tale considerazione appare avvalorata dall'incidenza degli effetti della crisi che ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi ambientali nell'ultimo decennio, ma che è auspicabile venga meno nello scenario futuro di medio periodo.

4.3. Livello di imposizione e prezzi dell'energia

La principale tipologia d'imposta relativa ai consumi energetici è rappresentata dalle accise, che vengono applicate su scala nazionale tenendo conto dei minimi definiti dalla direttiva europea 2003/96. Si tratta, come già considerato per il caso dei carburanti, di un quadro composito e articolato di misure (Tabella 5), in cui tipicamente l'uso nel settore industriale vede livelli di imposizione inferiori rispetto al settore civile; tale elemento di favore appare confermato guardando ai valori medi europei che risultano normalmente al di sopra di quelli italiani per le imprese e al di sotto per gli usi civili.

Dal punto di vista dei diversi combustibili, il gas metano e, ancor più, il carbone appaiono avere un trattamento di vantaggio rispetto ai derivati del petrolio, con aliquote per unità di emissione di CO₂ e per contenuto energetico generalmente inferiori, anche per le medesime destinazioni d'uso (Tabella 6). Il quadro complessivo è reso ulteriormente complesso dalla presenza di agevolazioni ed esenzioni, che rendono non semplice la lettura e interpretazione dell'insieme dei dati. Tra di esse vanno rimarcate per importanza:

- l'applicazione di valori d'accisa minimali ai combustibili impiegati nella produzione di energia elettrica;⁶
- l'esenzione dell'accisa sui consumi d'energia elettrica domestici sino a 150 kWh/mese;
- la riduzione progressiva dell'aliquota applicata ai consumi elettrici delle imprese al crescere del volume complessivo consumato;
- l'esenzione dell'accisa sull'energia elettrica consumata nel trasporto pubblico;
- le diverse forme agevolative previste per l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.

⁵ EEA (2015b). Tale considerazione è confermata, a livello aggregato, dalla Commissione europea che, sulla base delle proiezioni fornite dagli Stati membri considerando le attuali misure d'intervento, prevede che il totale delle emissioni di gas serra dell'UE nel 2030 saranno inferiori del 27% ai livelli del 1990; ne scaturisce l'osservazione per cui: «L'attuale quadro strategico non è quindi sufficiente per conseguire l'obiettivo concordato all'orizzonte 2030 di una riduzione delle emissioni di almeno il 40%. L'Unione Europea e gli Stati membri devono predisporre ulteriori misure di mitigazione», Commissione europea (2015b, p. 10).

⁶ L'utilizzo dei combustibili nella produzione diretta o indiretta di energia elettrica gode di marcate riduzioni: ad esempio l'aliquota applicata al gas naturale è pari al 4% di quella applicata agli usi industriali, al GPL meno dell'1%, al gasolio circa il 7%, all'olio combustibile tra il 25 e il 50% (a seconda del contenuto di zolfo); nel caso di autoproduzione tali valori si riducono al 30% dei valori menzionati, quale che sia il combustibile impiegato.

Tabella 4. Grado di raggiungimento degli obiettivi energetico-climatici al 2020 per l'Europa e l'Italia

| Member State | GHG emissions (Effort Sharing Decision) | | | | | Renewable energy sources | | Energy efficiency |
|-------------------------|---|------------------------------|---------------------------------|---|-------------------|--------------------------|---------------------------------|-------------------|
| | Distance between | | | | | Distance between | | Distance between |
| | 2013 ESD emissions | projected 2020 ESD emissions | | sum of projected 2013 to 2020 ESD emissions | | 2013 RES share | | 2013 PEC |
| | | WEM | WAM | WEM | WAM | and | | and |
| | 2013 ESD target | 2020 ESD target | sum of 2013 to 2020 ESD targets | | NREAP trajectory | RED trajectory | 2005 to 2020 linear target path | |
| Mt CO ₂ -eq. | Mt CO ₂ -eq. | Mt CO ₂ -eq. | Mt CO ₂ -eq. | Mt CO ₂ -eq. | Percentage points | Percentage points | ktoe | |
| Austria | 2.9 | -2 | 3 | 0 | 18 | 0.8 | 6.1 | 177 |
| Belgium | 4.3 | -4 | NE | 1 | NE | 2.1 | 2.5 | -42 |
| Bulgaria | 3.8 | 6 | NE | 37 | NE | 7.6 | 7.6 | 1 536 |
| Croatia | 2.6 | 4 | 5 | 27 | 31 | 2.2 | 3.2 | 2 679 |
| Cyprus | 1.6 | 3 | 3 | 22 | 18 | 0.3 | 2.2 | 162 |
| Czech Republic | 0.7 | 10 | 15 | 42 | 58 | 1.4 | 4.2 | 1 208 |
| Denmark | 3.4 | 0 | | 16 | NE | -0.1 | 6.3 | 662 |
| Estonia | 0.5 | 1 | 1 | 6 | 7 | 2.3 | 5.5 | -553 |
| Finland | 0.4 | 0 | 0 | 3 | 3 | 5.2 | 5.5 | 1 926 |
| France | 22.4 | 14 | NE | 178 | NE | -0.8 | 0.1 | -7 158 |
| Germany | 5.0 | 4 | NE | 80 | NE | 0.4 | 2.9 | -6 970 |
| Greece | 12.9 | 18 | NE | 116 | NE | 5.1 | 4.8 | 3 769 |
| Hungary | 12.7 | 21 | 23 | 128 | 115 | 2.3 | 2.9 | 5 091 |
| Ireland | 3.8 | -5 | -2 | -1 | 9 | -0.8 | 0.8 | 847 |
| Italy | 37.4 | 18 | 31 | 232 | 286 | 6.8 | 8.0 | 14 069 |
| Latvia | 0.9 | 1 | 2 | 7 | 8 | 2.4 | 2.3 | 619 |
| Lithuania | 0.7 | 2 | 3 | 12 | 14 | 4.0 | 5.6 | 1 476 |
| Luxembourg | 0.0 | -2 | NE | -8 | NE | -0.3 | -0.3 | 326 |
| Malta | 0.1 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0.0 | 0.8 | -12 |
| Netherlands | 13.9 | 6 | 6 | 85 | 87 | -2.1 | -1.4 | -1 621 |
| Poland | 4.6 | 13 | NE | 73 | NE | 0.3 | 1.8 | -886 |
| Portugal | 9.6 | 13 | 13 | 88 | 89 | -1.4 | 2.1 | 2 361 |
| Romania | 8.7 | 11 | 14 | 80 | 93 | 4.5 | 4.2 | 9 190 |
| Slovakia | 2.2 | 4 | 5 | 24 | 28 | 0.9 | 0.9 | 837 |
| Slovenia | 1.5 | 1 | NE | 11 | NE | 2.0 | 2.8 | 411 |
| Spain | 31.0 | 6 | 14 | 149 | 178 | -0.2 | 3.3 | 13 542 |
| Sweden | 6.6 | 5 | NE | 48 | NE | 6.5 | 9.5 | -1 195 |
| United Kingdom | 10.3 | 11 | 15 | 85 | 95 | 0.1 | -0.3 | 4 147 |
| EU | | 160 | 205 | 1 543 | 1 724 | 1.3 | 2.9 | 21 796 |

Note: Values represent the difference between the target and the parameter considered. A positive value indicates that a target is met.

For GHGs, Member States are considered to be:

- on track (green) if GHG emissions in 2013 were below their respective annual ESD target and if emissions are expected to remain below the annual ESD targets, any year between 2014 and 2020 (based on approximated estimates for 2014 and projections for 2015 to 2020);
- not on track, if:
 - (yellow) historic emissions in 2013 were below their 2013 ESD target, but projections in the WEM scenario show that 2020 emissions will be higher than the 2020 ESD target;
 - (orange) historic emissions in 2013 were above their 2013 ESD target, or projections (WEM and WAM) show that the emissions for the whole period from 2013 to 2020 will be above the overall 2013–2020 emission budget under the ESD (this is equivalent to saying that the 2020 target will be missed, despite the carry-over of any surplus from previous years). These Member States can still achieve their 2020 target WAM or by using flexibility provisions under the ESD.

For RES, Member States are considered to be:

- on track (green) if both interim targets (NREAP and RED) were exceeded in 2013;
- not on track, if:
 - (yellow) the NREAP target was not met but the RED was met in 2013,
 - (orange) the RED target was not met in 2013.

For energy efficiency: Member States are considered to be:

- on track (green) if the primary energy consumption in 2013 remained below the linear 2005–2020 target path,
- not on track (orange) if the primary energy consumption in 2013 was above the linear target path.

NE: not estimated

For energy efficiency, the distance between the 2013 primary energy consumption and the linear target path between 2005 and the 2020 target at EU level differs from the sum of the distances calculated for each Member State, because the sum of the Member States' targets on primary energy consumption is higher than the EU's overall target.

Fonte: elaborazioni su EEA (2015c, p. 20).

Il valore delle accise va a determinare, insieme alle aliquote dell'Imposta sul valore aggiunto⁷ e alle caratteristiche dei sistemi energetici nazionali, il livello complessivo dei prezzi. L'Italia si colloca da questo punto di vista nella fascia medio-alta del contesto europeo (Tabella 7), con il livello dei prezzi energetici e l'incidenza del cuneo fiscale tra i più elevati del continente. Fa eccezione l'uso del gas metano in ambito produttivo, che beneficia di un trattamento più favorevole e al di sotto dei valori medi registrati in Europa.

Tabella 5. Aliquote delle principali accise energetiche in Italia⁸

| | Aliquota applicata in Italia | Minimo previsto dalla direttiva 2003/96 | Media EU-28 |
|--------------------------------------|-------------------------------------|--|--------------------|
| Gasolio (€x1000 litri) | | | |
| Usi industriali | 185,22 | 21,00 | 244,00 |
| Riscaldamento imprese | 403,20 | 21,00 | 244,00 |
| Riscaldamento usi civili | 403,20 | 21,00 | 178,00 |
| GPL (€x1000 kg) | | | |
| Usi industriali | 80,30 | 41,00 | 137,00 |
| Riscaldamento imprese | 18,99 | 0 | 91,00 |
| Riscaldamento usi civili | 189,94 | 0 | 114,00 |
| Kerosene (€x1000 litri) | | | |
| Usi industriali | 101,25 | 21,00 | 304,00 |
| Riscaldamento imprese | 337,49 | 0 | 267,00 |
| Riscaldamento usi civili | 337,49 | 0 | 274,00 |
| Olio combustibile (€x1000 kg) | | | |
| Usi industriali | | | |
| Riscaldamento imprese | 31,39-63,75* | 15,00 | 73,00 |
| Riscaldamento usi civili | 64,24-128,27* | 15,00 | 85,00 |
| Gas Metano (€xGJ) | | | |
| Usi industriali | 0,32 | 0,30 | 1,92 |
| Riscaldamento imprese | 0,34 | 0,15 | 0,30 |

⁷ L'aliquota ordinaria sui consumi elettrici finali per uso domestico è del 10% mentre per le imprese è del 22%. Hanno diritto all'aliquota agevolata al 10% alcune tipologie di imprese: imprese estrattive e manifatturiere (comprese le imprese poligrafiche, editoriali e simili), imprese agricole, utenti che utilizzano l'energia per usi domestici (strutture residenziali e ambienti come caserme, scuole, case di riposo, conventi, orfanotrofi), soggetti che utilizzano energia elettrica per il funzionamento degli impianti irrigui, di sollevamento e di scolo delle acque, utilizzati dai consorzi di bonifica e di irrigazione. Nel caso dei consumi di gas naturale l'aliquota è ridotta al 10% per i consumi domestici al di sotto dei 480m³ annui e per le imprese estrattive, agricole e manifatturiere.

⁸ Rispetto ai valori inseriti in tabella è da tener conto che diversi utilizzi godono di agevolazioni/esenzioni. In particolar modo sono esenti dal pagamento dell'accisa i consumi elettrici delle utenze domestiche sino a 150 kWh/mese e alcuni altri usi non domestici: processi metallurgici, processi mineralogici, riduzione chimica, attività di produzione di elettricità e per mantenere la capacità di produrre elettricità, impianto e esercizio delle linee ferroviarie adibite a trasporto di merci e passeggeri, impianto ed esercizio delle linee di trasporto urbano e interurbano.

| | | | |
|--|-------------|------|-------|
| Riscaldamento usi civili | 1,19-5,03** | 0,30 | 1,70 |
| Carbone e coke (€xGJ) | | | |
| Riscaldamento imprese | 0,16 | 0,15 | 1,33 |
| Riscaldamento usi civili | 0,32 | 0,30 | 1,70 |
| Elettricità (€xMWh)*** | | | |
| Imprese | 12,50**** | 0,50 | 8,73 |
| Usi civili | 22,70 | 1,00 | 15,38 |
| * Il valore più basso si applica al combustibile con contenuto di zolfo <1%, il valore maggiore a quello con contenuto > 1%. | | | |
| ** I diversi valori applicati al metano da riscaldamento domestico sono relativi a fasce di consumo crescenti. | | | |
| *** Importanti agevolazioni vengono garantite all'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili. In particolare: gli oli vegetali non modificati chimicamente utilizzati per la produzione o autoproduzione di energia elettrica, pur essendo soggetti al regime delle accise, beneficiano dell'esenzione totale dall'accisa; l'energia elettrica prodotta con impianti alimentati da fonti rinnovabili, se di potenza non superiore a 20 kW, non è sottoposta ad accisa; l'energia elettrica prodotta con impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza superiore a 20 kW è esente da accisa se consumata dalle imprese di auto-produzione in locali e luoghi diversi dalle abitazioni; l'energia elettrica prodotta con gruppi elettrogeni azionati da biogas è esclusa dalla tassazione. | | | |
| **** Aliquota applicata sui primi 200.000 kWh mensili. Per i consumi che nel mese eccedono tale scaglione, il carico fiscale è diversificato e in particolare: se l'entità del consumo nel mese è nei limiti di 1.200.000 kWh l'eventuale ulteriore consumo oltre 200.000 kWh è tassato con l'aliquota di accisa nella misura di 7,5 euro per MWh; se invece l'entità del consumo nel mese supera la soglia di 1.200.000 kWh oltre 200.000 kWh l'ulteriore consumo mensile è assoggettato a un'imposta in misura fissa pari a 4.820 euro. | | | |

Fonte: elaborazioni proprie su dati European Commission (2016), *Excise duty tables. Part II – Energy products and Electricity*, January, URL: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#>.

Per le medie europee: Eunomia *et al.* (2016).

Tabella 6. Incidenza delle accise per unità di emissione e per contenuto calorico

| Tipologia d'uso | Processi industriali | Riscaldamento Imprese | Riscaldamento civile |
|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| <i>Incidenza accise</i> | €/ton CO ₂ in ITALIA | €/ton CO ₂ in ITALIA | €/ton CO ₂ in ITALIA |
| Metano | 5,70 | 6,10 | 21,10-89,70 |
| Gasolio | 69,60 | 151,50 | 151,50 |
| GPL | 26,90 | 4,20 | 42,10 |
| Olio combustibile | | 10,10-20,50 | 20,60-41,20 |
| Kerosene | 40,30 | 134,70 | 134,70 |
| Carbone/coke | | 1,70 | 3,40 |
| | | | |
| <i>Incidenza accise</i> | €/GJ in ITALIA | €/GJ in ITALIA | €/GJ in ITALIA |
| Metano | 0,32 | 0,34 | 1,19-5,03 |
| Gasolio | 5,10 | 11,10 | 11,10 |
| GPL | 1,80 | 0,30 | 3,00 |
| Olio combustibile | | 0,78-1,58 | 1,60-3,20 |
| Kerosene | 2,93 | 9,60 | 9,60 |
| Carbone/coke | | 0,16 | 0,32 |

Fonte: elaborazioni proprie su dati European Commission (2016), *Excise duty tables. Part II – Energy products and Electricity*, January, URL: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm#> e Eunomia *et al.* (2016).

Nello specifico dei consumi domestici, i dati 2014 evidenziano come le famiglie abbiano speso oltre 42 miliardi per il consumo energetico, con una spesa media annuale per famiglia pari a 1.635 euro.⁹ Su tali valori incidono in particolar modo le fonti descritte in Tabella 7, visto che in media il metano risulta il combustibile al quale viene destinata la quota più consistente di spesa (50%), seguito dall'energia elettrica con il 36% e dagli altri con quote molto più ridotte: 6% per il GPL, 5% per le biomasse e 4% per il gasolio.

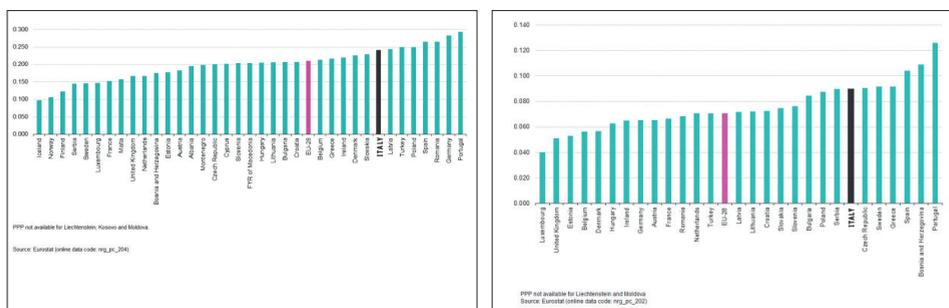
Anche considerando le differenze di potere d'acquisto tra paesi (Figura 2), viene confermata l'elevata incidenza dei prezzi in Italia: l'energia elettrica ha infatti l'8° valore più elevato in Europa e il gas naturale il 7°.

Tabella 7. Prezzi e imposte nei mercati energetici. Italia (2015, secondo semestre)¹⁰

| | Usi domestici | | | Imprese | | |
|--------------------|---|----------------|------------------|---|----------------|------------------|
| | Prezzo € per kWh | Media EU 28 | Ranking EU-28 | Prezzo € per kWh | Media EU 28 | Ranking EU-28 |
| Elettricità | 0,243 | 0,211 | 4 | 0,160 | 0,119 | 1 |
| Gas metano | 0,091 | 0,071 | 4 | 0,032 | 0,034 | 18 |
| | % di imposte sul prezzo finale | | Ranking EU-28 | % di imposte sul prezzo finale | | Ranking EU-28 |
| Elettricità | 39,1% | | 4 | 42,5% | | 2 |
| Gas metano | 35,5% | | 5 | 5,6% | | 15 |

Fonte: elaborazione su dati Eurostat, dati estratti maggio 2016.

Figura 2. Prezzi di energia elettrica e gas naturale per uso domestico in parità di potere d'acquisto. EU-28 (2015, secondo semestre)



Fonte: Eurostat, dati estratti maggio 2016.

⁹ Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico (2015).

¹⁰ I prezzi utilizzati nell'analisi non tengono conto delle forme agevolative. Qualora vi siano importanti categorie e/o tipologie di consumo esentate o che beneficiano di aliquote ridotte, alcune valutazioni in essa contenute potrebbero cambiare, anche significativamente.

Alle forme impositive sopra descritte corrisponde il quadro delle entrate in Tabella 8, che evidenzia un gettito legato ai consumi energetici di poco superiore ai 24 miliardi di euro al netto dell'IVA. All'interno di tali valori assume una rilevanza particolare la componente costituita dagli oneri di sistema¹¹ sulle fonti rinnovabili (componente A₃)¹² che, proprio nel 2014, ha iniziato a essere contabilizzata tra le componenti della fiscalità a seguito dell'entrata del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) nel perimetro della Pubblica Amministrazione.

Tabella 8. Gettito delle imposte sull'energia in Italia (esclusi trasporti)

| | Gettito 2014 (milioni di euro) |
|--|---------------------------------------|
| Sovraimposta confine gas incondensabili | 45 |
| Sovraimposta confine oli minerali | 9 |
| Imposta oli minerali e derivati (esclusi i trasporti) | 2.500 (stima) |
| Imposta gas incondensabili | 567 |
| Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province | 23 |
| Imposta sull'energia elettrica* | 16.268 |
| Imposta sul gas metano | 4.789 |
| Imposta carbone, coke di petrolio e orimulsion | 40 |
| Contributo operatori energia per AEEG | 66 |
| TOTALE | 24.307 |
| * comprensiva degli oneri di sistema sulle fonti rinnovabili. | |

Fonte: Istat, Contabilità ambientale, ultimo accesso marzo 2016.

Complessivamente si stima (Figura 3 e Tabella 9) che per l'anno 2015 i costi derivanti dall'incentivazione alle rinnovabili coperti in tariffa tramite la componente A₃ siano stati 12,5 miliardi di euro¹³ che dovrebbero arrivare a un valore all'interno del range

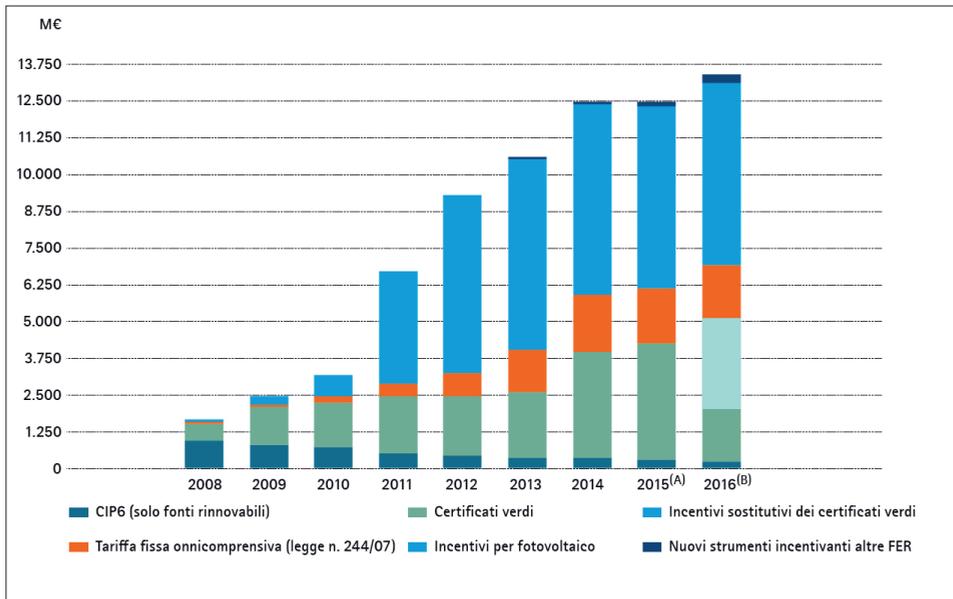
¹¹ Gli oneri generali di sistema elettrico sono componenti tariffarie il cui gettito, di natura parafiscale, è destinato alla copertura di costi relativi ad attività di interesse generale per il sistema elettrico, previsti in attuazione di disposizioni normative primarie (cfr. Aeegsi 2016a).

¹² La componente A3 rappresenta la parte preponderante degli oneri di sistema (87,4% nel 2015). Essa finanzia sia il sostegno al fotovoltaico sia il sistema del Cip 6, che incentiva le fonti rinnovabili e assimilate (impianti alimentati da combustibili fossili e da combustibili di processo quali gli scarti di raffineria). La componente A3 finanzia inoltre: lo scambio sul posto, il ritiro dedicato dell'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili o non rinnovabili sotto i 10 MVA; il ritiro da parte del GSE dei certificati verdi (CV) invenduti nell'anno precedente; la copertura degli oneri CV per gli impianti assimilati in convenzione Cip 6/92 non cogenerativi; la copertura degli oneri CO2 per gli impianti assimilati in convenzione Cip 6/92; la tariffa omnicomprensiva per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili (*feed in*) (fonte Aeegsi 2016b).

¹³ Il totale di oneri coperti dalla componente A3 è per il 2015 pari a 13 miliardi. Circa 0,5 miliardi di incentivi finanziati dai consumatori finali sono andati nel 2015 a fonti assimilate, mentre nel 2014 tale cifra è stata di 1,2 miliardi di euro. Sono considerati impianti alimentati da fonti assimilate: gli impianti in cogenerazione; gli impianti che utilizzano calore di risulta, fumi di scarico e altre forme di energia

[13,5-14,5] miliardi nel 2016,¹⁴ anno in cui il meccanismo dei certificati verdi verrà definitivamente sostituito da uno strumento incentivante coperto in bolletta elettrica.¹⁵ Importante è richiamare che tale onere, così come più in generale il complesso degli oneri di sistema, si applica in maniera degressiva (aliquote decrescenti) per gli utenti in media, alta e altissima tensione, fino all'azzeramento delle medesime aliquote oltre una certa soglia di consumo mensile (consumi mensili oltre gli 8 GWh per i consumi in media tensione e oltre i 12 GWh per i consumi in alta e altissima tensione). Per la copertura di tali riduzioni è stata introdotta, a partire dal primo gennaio 2014, una nuova componente degli oneri di sistema, denominata A_E , a carico delle utenze non destinatarie delle agevolazioni stesse.¹⁶ Nel 2015 il valore della componente A_E è stato pari a circa 700 milioni di euro.

Figura 3. Costo degli strumenti di incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili



Fonte: Aegesi (2016a, p. 46).

recuperabile in processi e impianti; gli impianti che usano gli scarti di lavorazione e/o di processi industriali; gli impianti che utilizzano fonti fossili prodotte solo da giacimenti minori isolati.

¹⁴ Fonte delle previsioni Aegesi (2015a e 2016a) e la nota GSE (2016b).

¹⁵ Ciò comporta che nel 2016 il GSE sarà chiamato a ritirare dal mercato tutti i certificati verdi riferiti alle produzioni degli anni precedenti rimasti invenduti. Fonte: Aegesi (2016a) e Aegesi (2015a).

¹⁶ Cfr. Aegesi (2016a).

Tabella 9. Dettaglio degli oneri A₃

| ONERI DI COMPETENZA | 2014 | | 2015 | |
|--|---------------|--------------|---------------|--------------|
| | VALORE | QUOTA % | VALORE | QUOTA % |
| Compravendita energia elettrica rinnovabile CIP6 | 349 | 2,6 | 289 | 2,2 |
| Ritiro certificati verdi | 3.218 | 23,9 | 3.851 | 29,6 |
| Fotovoltaico | 6.513 | 48,4 | 6.233 | 47,9 |
| Ritiro dedicato | 63 | 0,5 | 36 | 0,3 |
| Tariffa onnicomprensiva | 1.918 | 14,3 | 1.859 | 14,3 |
| Scambio sul posto | 134 | 1,0 | 170 | 1,3 |
| Incentivi amministrati FER | 74 | 0,6 | 159 | 1,2 |
| Funzionamento GSE e altro | 6 | 0,04 | 1 | 0,01 |
| TOTALE RINNOVABILI | 12.276 | 91,3 | 12.599 | 96,9 |
| Compravendita energia elettrica assimilata CIP6 | 432 | 3,2 | 312 | 2,4 |
| Oneri CO ₂ assimilate | 38 | 0,3 | 37 | 0,3 |
| Copertura certificati verdi assimilate | 57 | 0,4 | 38 | 0,3 |
| Risoluzione CIP6 | 648 | 4,8 | 18 | 0,1 |
| TOTALE ASSIMILATE | 1.174 | 8,7 | 405 | 3,1 |
| TOTALE ONERI A₃ | 13.450 | 100,0 | 13.004 | 100,0 |

Fonte: Aegesi (2016b, p. 101).

Un'altra componente delle bollette energetiche assimilabile agli oneri generali di sistema è quella che va a finanziare il contributo tariffario a copertura dei costi sostenuti dai distributori soggetti agli obblighi di efficienza e risparmio collegati al mercato dei certificati bianchi. Si tratta, in sostanza, di un meccanismo attraverso il quale gli utenti finali di energia elettrica e gas garantiscono il gettito necessario per il ritiro dei certificati bianchi consegnati dai distributori alla fine di ogni periodo d'obbligo.¹⁷ Tale gettito deriva dall'applicazione alla collettività di specifiche componenti tariffarie, in particolare:

- la componente UC₇ (applicata alle bollette elettriche) che alimenta il 'Conto oneri derivanti da misure ed interventi per la promozione dell'efficienza energetica negli usi finali di energia elettrica' (Conto oneri);
- la componente RE e la componente RE_T (applicata alle tariffe gas) che alimentano il 'Fondo per misure ed interventi per il risparmio energetico e lo sviluppo delle fonti rinnovabili nel settore del gas naturale' (Fondo misure e interventi).

Nel 2014 l'onere complessivo per l'adempimento all'obbligo di ritiro è stato pari a 314,4 milioni di euro sul versante delle tariffe elettriche e di 303,4 milioni per il gas, per un onere complessivo di 617,8 milioni.

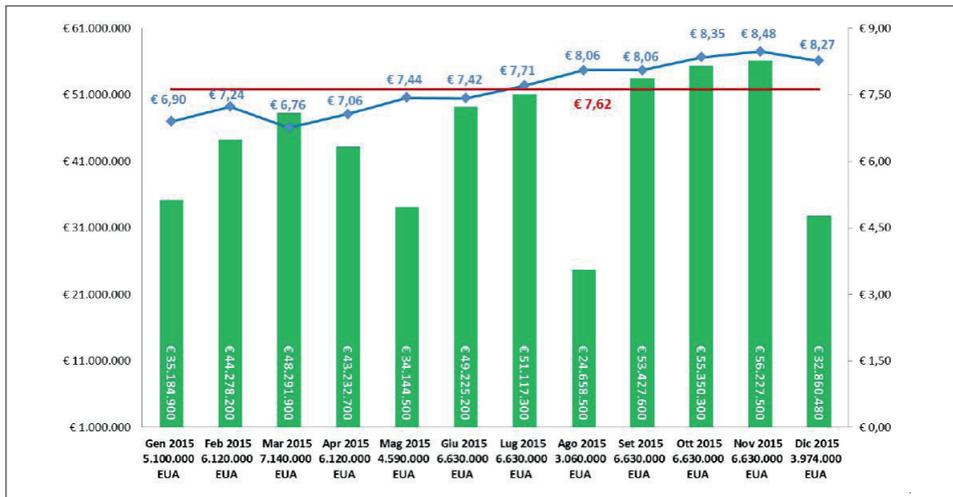
L'ultima componente dei mercati energetici di interesse per questa analisi riguarda

¹⁷ Cfr. su questo punto Aegesi (2015b).

il meccanismo europeo delle quote di emissione dei gas a effetto serra (EU-ETS)¹⁸ che, per quanto non direttamente annoverabile tra gli strumenti fiscali, può determinare entrate aggiuntive non trascurabili per il bilancio pubblico. Mentre, infatti, sino al 2012 l'assegnazione delle quote è avvenuta prevalentemente a titolo gratuito, dal 2013 (fase 3 del sistema EU-ETS) il collocamento a titolo oneroso tramite asta (*auctioning*) è divenuto il meccanismo di riferimento per l'assegnazione delle quote,¹⁹ pur permanendo la possibilità di prevedere eccezioni legate alla necessità di tutelare la competitività sui mercati internazionali di determinati settori a rischio di *carbon leakage*.²⁰

Nel corso del 2015, l'Italia ha collocato 69 milioni di quote valevoli per il periodo 2013-2020, con proventi per oltre 527 milioni di euro. Considerando il totale dei proventi generati dalle aste a partire dal 2012, l'EU-ETS ha generato risorse finanziarie all'Italia per 1,3 miliardi di euro. L'anno 2015 si è chiuso con un prezzo medio di collocazione pari a 7,63 euro, +30% rispetto alla media dell'anno precedente (5,91 euro).²¹

Figura 4. Mercato delle quote di emissione nel 2015



Fonte: Gestore Servizi Energetici GSE (2016a, p. 23).

¹⁸ Il sistema EU-ETS regola le emissioni provenienti da una serie di attività industriali: attività di combustione energetica, produzione e trasformazione dei metalli ferrosi, lavorazione prodotti minerali, produzione di carta e cartoni. Dal 2013 è incluso anche il trasporto aereo. In base ai dati consuntivi 2014 le emissioni incluse nel sistema ETS corrispondono al 36,9% del totale nazionale (cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze 2016).

¹⁹ In particolar modo si è previsto che, in linea di principio, la produzione di energia elettrica non benefici più di quote di emissione gratuite (Commissione europea 2015a).

²⁰ La Commissione europea stima che tali settori rappresentino il 77% delle emissioni da produzione industriale, cfr. Camera dei Deputati (2015). Si stima che nel corso della fase 3 circa il 43% del tetto massimo previsto sarà assegnato a titolo gratuito a impianti industriali (cfr. Commissione europea 2015a).

²¹ Fonte: Gestore Servizi Energetici GSE (2016a).

4.4. Quali scenari di intervento?

Le analisi svolte nei paragrafi precedenti permettono di ipotizzare anche in questo campo alcuni scenari evolutivi in una logica di *green tax shift*. Il quadro di partenza evidenzia livelli impositivi già consistenti, che rendono difficile prevedere grandi margini di manovra, anche alla luce delle implicazioni che gli elevati costi energetici possono determinare sia in termini di competitività (per le imprese), sia di accesso a servizi essenziali come l'elettricità e/o il riscaldamento delle abitazioni (per le famiglie). Non mancano però alcune possibili aree d'intervento finalizzate in larga parte a ridurre i differenziali tra tipologie di carburanti e/o a limitare forme agevolative e di favore in chiara contraddizione con gli obiettivi ambientali sopra ricordati.

Revisione accise

In base alle considerazioni fatte in precedenza, nel caso delle accise il principale campo d'azione può riguardare il gas metano e il carbone, con particolare riferimento al settore industriale che sinora ha beneficiato di aliquote particolarmente contenute se valutate in termini di unità emmissive e di energia (Tabella 10). Non si sono viceversa fatte ipotesi di intervento al rialzo per i consumi domestici di metano che già sono assestati su valori al di sopra delle medie europee.

Tabella 10. Entrate fiscali aggiuntive con revisione delle accise²²

| Combustibile* | | Processi industriali | | | Riscaldamento imprese | | | Domestico | | |
|---------------------------|----------------------------------|----------------------|-----------|-----------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|------------------|------------------|
| | | Attuale | Ipotesi 1 | Ipotesi 2 | Attuale | Ipotesi 1 | Ipotesi 2 | Attuale | Ipotesi 1 | Ipotesi 2 |
| Metano | €/GJ | 0,32 | 0,70 | 1,00 | 0,34 | 0,70 | 1,00 | 1,19-5,03 | Livello immutato | Livello immutato |
| | Entrate aggiuntive (miliardi. €) | 0 | 0,20** | 0,40** | | ** | ** | - | - | - |
| Carbone/ Coke | €/GJ | - | - | - | 0,16 | 0,70 | 1,00 | 0,32 | 0,70 | 1,00 |
| | Entrate aggiuntive (miliardi. €) | - | - | - | | 0,10 | 0,10 | 0*** | 0*** | 0*** |
| Lega da ardere**** | €/GJ | | | | | | | 0 | 0,30 | 0,60 |
| | Entrate aggiuntive (miliardi. €) | | | | | | | 0 | 0,10 | 0,20 |

* Anche per il GPL utilizzato per riscaldamento nelle imprese si potrebbe ipotizzare una revisione al rialzo, ma i ridotti volumi coinvolti darebbero luogo a entrate aggiuntive trascurabili.
** valore relativo al complesso dei consumi nel settore industriale (processi + riscaldamento).
*** valori inferiori a 100 milioni di euro.
**** L'ipotesi non considera le criticità legate alla difficile esazione delle accise per una tipologia di combustibile come la legna, spesso oggetto di transazioni informali e non facilmente tracciabili.

²² I calcoli sono effettuati facendo riferimento ai dati sui consumi relativi all'anno 2013 contenuti nel bilancio energetico nazionale di cui in Ispra (2015a).

Parimenti, si è supposto di non intervenire sulle accise che gravano sull'elettricità visto che la presenza della parte legata agli oneri di sistema rende la componente fiscale già consistente, collocandola nella fascia alta dei valori europei. Potrebbe in questo caso rendersi opportuna una revisione del vantaggio accordato alle imprese energivore in termini di accise decrescenti in base alla fascia di consumo, ma essa risulta di non facile quantificazione e potrebbe comunque essere finalizzata a una rimodulazione interna alle tariffe elettriche piuttosto che a un aumento di gettito.

Infine si è fatta anche una ipotesi di intervento sui consumi domestici di legna da ardere, garantendo comunque livelli impositivi inferiori per unità di energia contenuta rispetto alle altre alternative considerate.

Carbon tax

Questa opzione prevede la possibilità di introdurre una *carbon tax* generalizzata sui consumi energetici al di fuori dei settori ETS, dei trasporti²³ e dell'agricoltura.²⁴ L'onere aggiuntivo di questa imposta andrebbe a ricadere in sostanza sui consumi domestici (per circa il 66%), sull'industria (19%) e sul settore dei rifiuti (15%). Parziali esclusioni/essenze relative ad alcune delle categorie menzionate condurrebbero a una riduzione corrispondente del gettito.

Tabella 11. Effetti di una *carbon tax* sul gettito dei combustibili non ETS²⁵

| | 10€/ton | 20€/ton | 50€/ton |
|--|---------|---------|---------|
| Entrate aggiuntive (miliardi di euro) | 1,2 | 2,4 | 6,0 |

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ispra (2015a).

Va osservato che, in particolar modo per quanto riguarda le famiglie e le imprese, gli effetti di una *carbon tax* come quella qui considerata sarebbero simili a un incremento delle accise, andando ad alimentare i già citati problemi in termini di accesso ai servizi energetici e di penalizzazione in termini di competitività esterna. Tali considerazioni rendono necessaria la valutazione di tali misure in un quadro complessivo, in cui trovino spazio azioni compensative e di accompagnamento (politiche per l'efficienza, trasferimenti *lump-sum* alle categorie più colpite, differenziazioni settoriali, ecc.) che siano in grado di limitarne le criticità.

²³ Già considerati nel Capitolo 3.

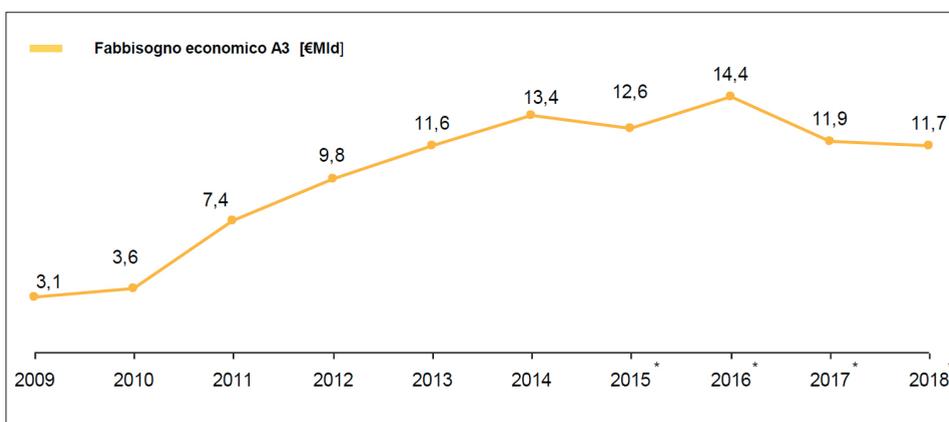
²⁴ L'esclusione dell'agricoltura può giustificarsi sia con la difficoltà di imputare le emissioni a fonti tipicamente non puntuali e di problematica quantificazione, sia al fatto che l'agricoltura contribuisce con alcune proprie attività all'assorbimento di carbonio.

²⁵ Ci si è basati su una stima di emissioni nei settori non ETS (esclusi i trasporti) di 160 milioni di tonnellate, di cui quasi 30 milioni imputabili all'agricoltura e 8,5 alle fughe energetiche; fonte: Ispra (2015a).

Incentivi alle rinnovabili

La dinamica delle modalità di incentivazione delle rinnovabili sinora messe in campo porterà l'onere in bolletta elettrica (A_3) a raggiungere il suo picco nel 2016 (Figura 5), dopodiché si assisterà, a parità di meccanismi e regole applicative, a un progressivo ridimensionamento, alimentato da alcuni elementi di sistema: fine del periodo transitorio per i certificati verdi, conclusione del periodo di incentivazione per alcuni impianti di grandi dimensioni, possibilità di spalmare gli incentivi su un periodo più ampio con riduzione del supporto annuo, revisione di alcuni meccanismi incentivanti, ecc.

Figura 5. Fabbisogno economico della componente A_3 in Italia



Fonte: Gestore Servizi Energetici GSE (2016b, p. 2).

Tale evoluzione naturale rende possibile in tempi relativamente brevi una revisione delle diverse componenti tariffarie²⁶ che, a parità di incidenza sui consumatori finali, possa mettere a disposizione risorse pubbliche per politiche rivolte alla sostenibilità, con particolare riferimento al settore energetico. Secondo quello che emerge dalla Figura 5, si tratta di valori compresi all'interno del range [0-2,5] miliardi, a seconda di quanta parte dello spazio lasciato libero dalla riduzione degli incentivi si intenda mantenere come fonte di finanziamento aggiuntiva per le politiche energetico-ambientali e quanta viceversa voglia essere tradotta in una riduzione delle tariffe pagate dagli utenti finali. Su tale prospettiva va a incidere anche quanto stabilito dall'Aeegsi per il 2016, a seguito dell'apertura di una procedura da parte della Commissione europea in tema di aiuti di stato, sulla componente A_E degli oneri di sistema, ovvero quella che ridistribuisce tra gli utenti finali la copertura delle agevolazioni concesse alle imprese riconosciute come a forte consumo di energia. Infatti, il previsto azzeramento dal primo gennaio 2016 di

²⁶ Tale prospettiva appare coerente con il processo in atto che prevede una complessiva riforma della struttura tariffaria per i clienti domestici di energia elettrica a partire dal 2018 (cfr. Aeegsi 2016a).

tale componente, qualora confermato e reso permanente, libererebbe risorse per quasi un miliardo di euro che potrebbero essere utilizzate per sfruttare il range prima individuato, limitando gli effetti sulle tariffe finali degli utenti.

In una prospettiva di più lungo periodo va nel complesso sottolineato come l'importante impegno economico attualmente destinato al supporto delle rinnovabili debba andare incontro a un fisiologico ridimensionamento che libererebbe, almeno in parte, risorse ingenti per altre destinazioni di interesse generale nel campo delle politiche energetico ambientali.

Tale evoluzione è resa verosimile da almeno due ordini di considerazioni, tra loro collegate: da una parte le significative economie di apprendimento che caratterizzano la produzione di energia da fonti rinnovabili, che rendono possibile, o meglio opportuno,²⁷ un progressivo adeguamento al ribasso degli incentivi a esse destinate; dall'altra, l'affermazione di adeguate forme di *pricing*²⁸ delle fonti convenzionali sulla base dei contenuti di energia e carbonio, che porterebbe con sé automaticamente un aumento di competitività delle energie rinnovabili e il venir meno (o comunque il ridimensionamento) della necessità di incentivarne i nuovi impianti e la relativa produzione.

Permessi negoziabili

Le risorse ottenibili dalla messa all'asta delle quote di emissioni dipendono da tre variabili cruciali: il volume di quote disponibili, la percentuale delle quote messe all'asta a titolo oneroso e il prezzo che si viene a determinare sul mercato. Sino a oggi, la disponibilità di quote in eccesso rispetto alle emissioni effettive ha dato luogo a una dinamica dei prezzi debole, che sono nell'ultimo anno ha manifestato, con una apprezzabile continuità, una certa inversione di tendenza.

Per quanto riguarda le prospettive future, nel corso del 2016 l'Italia metterà all'asta oltre 77 milioni di quote EUA,²⁹ con previsioni di gettito tra i 590 e 760 milioni di euro in base alle diverse ipotesi di prezzo dei permessi sul mercato del carbonio (Tabella 12). Tenendo conto delle emissioni effettive (ultimo dato del 2014), pari a 152 milioni di tonnellate equivalenti di CO₂, si è oramai raggiunta una percentuale di permessi emessi a titolo oneroso superiore al 50%.

²⁷ Si tratta del concetto, complementare a quello di «environmentally harmful subsidies», di «fiscally inefficient environmental subsidies»: «these are subsidies which are offered to support environmental activities, but in ways that might not be the most efficient, effectively allowing rents to accrue on the part of beneficiaries. The ongoing debate, in several Member States, around the appropriate level of support for renewable energy provides a good example of such discussions», in Eunomia *et al.* (2014, pp. 13-14).

²⁸ Incluso il sistema dei permessi negoziabili di emissione.

²⁹ Oltre a quelle relative al settore aereo (EUA A) che seguono una procedura parallela e distinta. Nel 2014 le quote EUA messe all'asta sono state 61 milioni, nel 2015 69 milioni.

Tabella 12. Volumi e stima dei ricavi nei mercati italiani del carbonio

| | Quote EUA all'asta nel 2016 | Ipotesi prezzo EUA 2016 | Ipotesi Ricavi EUA 2016 | Quote EUA A all'asta nel 2016 | Ipotesi prezzo EUA A 2016 | Ipotesi Ricavi EUA A 2016 | Stima ricavi 2016 |
|-------------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------|
| Scenario massimo | 77.376.000 | € 9,80 | € 758.284.800 | 749.000 | € 9,31 | € 6.973.190 | € 765.257.990 |
| Scenario previsione | 77.376.000 | € 8,00 | € 619.008.000 | 749.000 | € 7,60 | € 5.692.400 | € 624.700.400 |
| Scenario minimo | 77.376.000 | € 7,63 | € 590.378.880 | 749.000 | € 7,25 | € 5.429.127 | € 595.808.007 |

Fonte: Gestore Servizi Energetici GSE (2016a, p. 17).

Stime di entrate aggiuntive possono essere fatte mettendo in conto, da una parte, l'evoluzione verso l'alto dei prezzi del carbonio, dall'altra, la riduzione delle quote attribuite gratuitamente.³⁰ Si tratta di scenari la cui verosimiglianza è collegata alle prospettive del contesto regolatorio comunitario³¹ e a quanto possa avvenire a livello internazionale in termini di accordi sul clima e di politiche di contenimento delle emissioni. Stante la visione di breve-medio periodo che si è privilegiata nel presente lavoro, appare realistico attribuire a questo campo d'azione un range di entrate aggiuntive contenute, nell'intervallo [0-0,8] miliardi di euro. Esso può scaturire dal proseguimento del trend al rialzo dei prezzi, combinato in maniera più o meno articolata e inclusiva con la riduzione delle quote concesse a titolo gratuito. Un ambito di particolare interesse appare quello della generazione elettrica ove, come già previsto nel Regno Unito, possono essere previsti meccanismi soglia per il valore delle quote di emissione scambiate sul mercato:³² un'opportunità resa percorribile e coerente sia dal minore grado di concorrenzialità estera che caratterizza il settore, sia dal trattamento particolarmente favorevole in termini di accise di cui hanno sinora goduto i combustibili fossili impiegati in questo ambito.

³⁰ Secondo quanto previsto dalla direttiva 2003/87, i settori ad alto rischio di delocalizzazione (*carbon leakage*) verso paesi con vincoli ambientali meno rigorosi ricevono una parte di quote a titolo gratuito. Un settore è considerato a rischio di delocalizzazione se: l'attuazione della direttiva comporta un aumento dei costi di produzione di almeno il 5% e l'intensità degli scambi con i paesi terzi (*trade intensity*) è superiore al 10%. Cfr. Camera dei Deputati (2015).

³¹ Si fa qui riferimento in particolare all'istituzione a partire dal 2019 di una riserva stabilizzatrice di mercato che dovrebbe rendere più flessibile l'offerta di quote di emissione messe all'asta, tenendo conto dell'andamento della domanda. Una significativa revisione del sistema EU-ETS è poi prevista per la fase 4 (2021-2030).

³² Le emissioni attribuibili alla produzione centralizzata di energia elettrica e di calore sono state pari a circa 80 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente nel 2013. Ipotizzando che le emissioni incluse nel sistema ETS siano intorno ai 60 milioni di tonnellate equivalenti e che 40 milioni siano già state aggiudicate all'asta, l'estensione della cessione a titolo oneroso a tutte le quote a un valore attorno ai 20 euro porterebbe a entrate aggiuntive di circa 800 milioni di euro.

Tabella 13. Gettito ottenibile con diverse ipotesi di evoluzione dei mercati (miliardi di euro)

| | Quote cedute a titolo oneroso pari a quelle attuali | Incremento al 50%* | Incremento al 100%** |
|--------------------------------------|--|---------------------------|-----------------------------|
| 10€ per quota di emissione*** | 0,15 | 0,45 | 0,75 |
| 20€ per quota di emissione | 0,30 | 0,90 | 1,50 |
| 50€ per quota di emissione | 0,75 | 2,25 | 3,75 |

* Si intende il 50% delle quote attualmente attribuite a titolo gratuito (ipotizzate pari a 60 milioni). È una stima al ribasso rispetto a quanto si è avuto nel 2014 e 2015 in conseguenza del fatto che ogni anno il tetto delle emissioni viene ridotto.

** Tutte le quote attualmente cedute gratuitamente (ipotizzate pari a 60 milioni).

*** Il calcolo è fatto ipotizzando un prezzo base di 8 euro.

Va in ultimo ricordato come il caso dei proventi derivanti dalla messa all'asta delle quote di emissione fornisca alcuni spunti utili rispetto alla logica complessiva della riallocazione verde. Infatti, a norma della direttiva relativa al sistema ETS dell'UE, gli Stati membri dovrebbero destinare almeno il 50% dei proventi delle aste, o il valore finanziario equivalente, a finalità connesse al clima e all'energia, principalmente all'interno della UE ma anche a beneficio dei Paesi in via di Sviluppo.³³ Le destinazioni raccomandate riguardano:

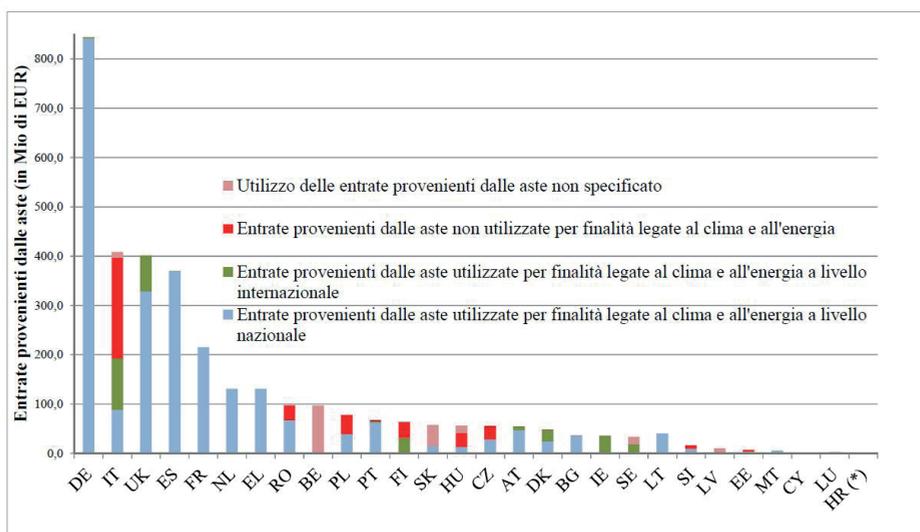
1. ridurre le emissioni dei gas a effetto serra, favorire l'adattamento agli impatti dei cambiamenti climatici, finanziare attività di ricerca e sviluppo e progetti dimostrativi nell'Unione Europea e nei Paesi in via di sviluppo;
2. sviluppare le energie rinnovabili e l'efficienza energetica anche al fine di rispettare gli impegni comunitari al 2020, sviluppare altre tecnologie che contribuiscano alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio sicura e sostenibile;
3. favorire misure per evitare la deforestazione e accrescere l'afforestazione e la riforestazione nei paesi in via di sviluppo;
4. favorire il sequestro mediante silvicoltura;
5. incentivare la cattura e lo stoccaggio geologico ambientalmente sicuri di CO₂;
6. incoraggiare il passaggio a modalità di trasporto pubblico a basse emissioni;
7. sostegno finanziario per affrontare le problematiche sociali dei nuclei a reddito medio-basso.

In media, nel 2014, gli Stati membri hanno utilizzato o hanno programmato di utilizzare l'87% circa di tali entrate o il valore finanziario equivalente per finalità connesse al clima

³³ Cfr. Commissione europea (2015b).

e all'energia, in gran parte per sostenere gli investimenti nazionali in materia. Per l'Italia (Figura 6) si evidenzia come nel 2014 vi sia stata una quota di almeno 200 milioni di euro che non è stata destinata a tali fini e che potrebbe essere oggetto di interventi 'riallocativi' in chiave *green*.³⁴

Figura 6. Entrate dichiarate (o loro valore finanziario equivalente) utilizzate o destinate a essere utilizzate per finalità connesse al clima e all'energia nel 2014



Fonte: COM(2015) 576, p. 15.

4.5. Alcuni elementi di sintesi

I consumi energetici sono soggetti in Italia a una tassazione elevata se valutata in termini di aliquote legali rispetto a quelle in vigore negli altri paesi europei. Ciò si riflette sia in valori dei prezzi al consumo ben al di sopra della media continentale, sia in un'aliquota implicita di tassazione dell'energia tra le più alte d'Europa. In tale quadro, alcuni margini d'azione possono comunque essere ricondotti a una serie di considerazioni e situazioni particolari:

- gli obiettivi energetico-climatici al 2030 e gli scenari scaturiti dalla COP 21 sono particolarmente sfidanti e richiedono l'adozione di misure aggiuntive rispetto a quelle attualmente in atto;

³⁴ In dettaglio, il monitoraggio della Commissione relativo al 2014 riporta entrate pari a 408 milioni di cui 193 destinate a politiche legate a clima ed energia: 88,2 milioni per politiche interne e 104,6 destinate a finanziare paesi terzi (cfr. European Commission 2015b).

- vi sono differenziali tra le diverse tipologie di combustibili non giustificabili dal punto di vista dei loro effetti esterni e dei contenuti di energia;
- le molteplici esenzioni e agevolazioni vigenti vanno spesso a determinare un vantaggio proprio per i clienti energivori;
- può rendersi necessario introdurre elementi di uniformità e coerenza tra i livelli di tassazione del carbonio nei settori ETS e in quelli non ETS;
- le recenti dinamiche di costo della materia prima petrolio hanno creato uno spazio per forme di compensazione di natura fiscale che penalizzino le fonti più inquinanti e che rendano più stabili e profittevoli gli scenari per gli investitori in energie e approcci *low-carbon*;
- l'elevato onere in bolletta derivante dal sostegno alle fonti rinnovabili (A₃), a tutti gli effetti considerabile come una componente fiscale, è destinato a un progressivo ridimensionamento nel tempo, che crea uno spazio per altre tipologie di interventi finalizzati all'interesse generale;
- le deboli dinamiche dei prezzi del carbonio sinora sperimentate nell'ambito del sistema EU-ETS e l'evoluzione regolatoria in atto rendono ipotizzabili per un futuro prossimo incrementi di gettito, su cui può influire anche la fissazione di prezzi soglia, per lo meno per taluni dei settori meno esposti alla competizione esterna.

Alla luce di tali considerazioni, la Tabella 14 contiene tre ipotesi alternative in termini di gettito aggiuntivo legate ai diversi scenari d'intervento in precedenza presi in considerazione.

Tabella 14. Entrate aggiuntive dal settore energia in chiave di *greening* (milioni di euro)

| | Scenario minimo | Scenario intermedio | Scenario spinto |
|---|-----------------|---------------------|-----------------|
| Adeguamento accise | 300 | 600 | 700 |
| Carbon tax extra ETS | 0 | 1.000 | 2.400 |
| Spazio riduzione componente A3 e oneri di sistema* | 500 | 1.200 | 2.100 |
| Incremento entrate da quote emissione ETS** | 200 | 400 | 800 |
| TOTALE | 1.000 | 3.200 | 6.000 |

* Nell'ipotizzare, in prospettiva, la dimensione più verosimile di tale spazio è stato considerato che in presenza di obblighi di efficienza e risparmio energetico sempre più ampi è ragionevole immaginare una crescita delle componenti tariffarie UC7 (energia elettrica) e RE (gas naturale) legate alla compensazione dei costi dei certificati bianchi ritirati alla fine dei periodi d'obbligo. Tale crescita può in parte compensare la prevista riduzione delle componenti legata alle rinnovabili.

** Per la valutazione di questo scenario si può tener conto anche del fatto che già attualmente vi sono circa 200 milioni di entrate dalla vendita dei permessi che non vengono destinate a spese riconducibili al clima e/o all'energia.

Lo scenario minimo implica un parziale adeguamento delle accise su gas metano e carbone ai valori minimi applicati per gli altri combustibili, lo sfruttamento di una parte

delle risorse prima destinate alla copertura degli oneri di sistema (in questo caso specifico per la parte destinata a finanziare le agevolazioni per i clienti energivori) e un incremento del valore delle quote ETS a circa 10euro. Lo scenario intermedio interviene in tutti i campi, prevedendo il pieno adeguamento delle accise di metano e carbone, l'introduzione su valori minimi di accise sulla legna, una *carbon tax* di 10euro/ton di CO₂ eq. su una buona parte delle emissioni non ETS, lo sfruttamento di un più ampio margine delle risorse liberate dal declino delle agevolazioni alle fonti rinnovabili e una crescita delle risorse ottenibili dalla cessione onerosa delle quote di emissione. Lo scenario spinto sfrutta ulteriormente gli spazi di manovra descritti in precedenza.

Nel complesso, tenendo conto del livello già elevato dei valori di partenza e dei necessari requisiti in termini di accettabilità e gradualità si può fissare il range verosimile di intervento di breve-medio periodo nel settore energetico nella forbice [1-3,2] miliardi di euro.

Capitolo 5

Risorse e inquinamento

5.1. Premessa

In questo capitolo, di natura residuale rispetto ai precedenti, si farà riferimento a una serie composita ed eterogenea di strumenti d'intervento, che, per lo meno per alcune componenti, le statistiche nazionali e internazionali (Tabella 1) riconducono sotto la nomenclatura di imposte su inquinamento e risorse (*pollution and resource taxes*). Si tratta, in linea di massima, di prelievi di natura tributaria riconducibili a due principali categorie:

- tributi introdotti esplicitamente e primariamente con l'obiettivo di influenzare i comportamenti con potenziali effetti negativi sull'ambiente, avendo come base imponibile di riferimento l'emissione inquinante (imposte sull'inquinamento);¹
- imposte sul prelievo/sfruttamento delle risorse naturali che, incidendo nella fase di approvvigionamento, incentivano la razionalizzazione nell'uso e/o il ricorso a materiali e input alternativi.

Tabella 1. Imposte su inquinamento e risorse in Italia

| | Gettito 2014 (Milioni di euro) |
|---|---------------------------------------|
| Imposte su inquinamento e risorse | 572 |
| tributo speciale discarica | 139 |
| tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto | 8 |
| tributo provinciale per la tutela ambientale* | 425 |
| imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili** | 0 |
| * L'inserimento di questo tributo tra le imposte ambientali pone qualche dubbio visto che esso si configura come addizionale alla TARSU/TIA/TARI comunale. La base imponibile è quindi nella stragrande maggioranza dei casi rappresentata dalle superfici delle case (e da altri parametri presuntivi). Lo sviluppo e diffusione futura di tariffazioni volumetriche o a peso potrebbe modificare nel tempo tale situazione. | |
| ** Per esigenze espositive l'IRESA è stata già trattata nel Capitolo 2 e non verrà più qui considerata. | |

Fonte: Istat, dati estratti agosto 2016, da I.Stat.

¹ Ciò li differenzia dalla stragrande maggioranza delle imposte analizzate nelle schede precedenti che hanno una origine prevalentemente fiscale con effetti ambientali come *by-product*.

Rispetto a tale insieme di misure, l'attuale stato di applicazione e rendicontazione suggerisce due considerazioni preliminari. La prima riguarda il fatto che esse ricoprono un ruolo quantitativamente marginale, visto che rappresentano in Italia poco meno dell'1% del totale delle imposte ambientali² e il 3,5% nell'EU-28. La seconda si riferisce al fatto che la loro natura frammentaria ed eterogenea fa sì che il grado di affidabilità, completezza e confrontabilità dei dati tra paesi sia ancora limitato, lasciando spazio a integrazioni e ulteriori analisi. Nel caso italiano, ad esempio, non sono rendicontati né gli strumenti di prelievo sull'estrazione dei materiali (incluse le *royalties* applicate alle concessioni di coltivazione), né i canoni idrici: due tipologie di tributi che certamente hanno stretti elementi di contatto con la logica della tassazione *green*.

In quanto segue si analizzeranno sinteticamente alcune possibili linee evolutive, suddivise per settore d'intervento, al fine di verificare i margini di manovra utilizzabili nella riallocazione verde.

5.2. Settore rifiuti

Il settore dei rifiuti rappresenta un importante fattore di pressione ambientale: emissioni in atmosfera, contaminazione dei suoli e delle risorse idriche, odori, impatto paesaggistico e limitazione nella fruibilità dei luoghi. Al fine di minimizzare tali impatti e di stimolare la riduzione nello sfruttamento delle materie prime, l'Unione Europea ha esplicitato (da ultimo con la Direttiva 2008/98) i principi guida per le legislazioni nazionali, in cui trovano riscontro due elementi di interesse per questa analisi:

- l'identificazione della ben nota gerarchia nella gestione dei rifiuti: prevenzione, preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero per altri scopi (come l'energia) e lo smaltimento;
- l'adozione del principio 'chi inquina paga' (PPP), che può trovare riscontro a diversi livelli della catena di generazione del rifiuto (produzione del bene, consumo, raccolta e smaltimento).

Rispetto al primo punto, l'Italia si segnala nel contesto europeo per una collocazione intermedia, con una produzione pro-capite di rifiuti urbani di poco sopra la media EU-28 e con un ricorso alla discarica ancora al di sopra delle medie continentali. Anche in termini di riciclo dei rifiuti urbani la posizione italiana si situa poco al di sotto della media generale.

² Nel database Istat sono presenti solo imposte sull'inquinamento mentre non vengono riportate imposte sulle risorse.

Tabella 2. Produzione e gestione dei rifiuti. Anno 2014

| | Italia | Media EU-28 |
|--|----------------------|----------------------|
| Produzione pro-capite in kg (maggiori tipologie di rifiuto esclusi i principali rifiuti minerali) | 1.830 (dato 2012) | 1.826 (dato 2012) |
| Produzione pro-capite in kg (rifiuti urbani e assimilati) | 488 | 474 |
| % di rifiuti urbani smaltiti in discarica (sul totale dei trattati) | 33,8% | 28,4% |
| % rifiuti urbani inceneriti (incluso recupero energetico) | 20,6% | 27,3% |
| % di rifiuti urbani riciclati | 42,5% | 43,4% |

Fonte: elaborazione su dati Eurostat, database online.

5.2.1. L'imposizione sullo smaltimento finale

In Italia, l'attuazione del già citato principio 'chi inquina paga' nella fase di smaltimento dei rifiuti ha trovato riscontro nell'istituzione nel 1995 (L. 545/95) del «tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti», finalizzato esplicitamente a penalizzare la modalità di gestione dei rifiuti posta in fondo alla gerarchia comunitaria, relegandola progressivamente a un ruolo residuale. Il tributo, entrato in vigore dal primo gennaio 1996, si applica a tutti i rifiuti solidi e ai fanghi così detti palabili conferiti in discarica e agli inceneritori senza recupero d'energia.³

L'imposta è fissata dalle regioni, all'interno di prefissati limiti, per kg smaltito, stabiliti dalla legge nazionale:

- in misura non inferiore a 0,001 euro e non superiore a 0,01 euro per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica, quali rifiuti inerti ai sensi dell'articolo 2 del D.M. 13 marzo 2003 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio;
- in misura non inferiore a 0,00517 euro e non superiore a 0,02582 euro per i rifiuti ammissibili al conferimento in discarica, quali rifiuti non pericolosi e pericolosi ai sensi degli articoli 3 e 4 del medesimo decreto.

La legge istitutiva ha anche stabilito alcuni indirizzi per la destinazione delle entrate, in un'ottica di *greening*: il gettito del tributo affluisce infatti in un apposito capitolo di bilancio delle singole regioni, il 20% del quale, al netto di quanto di competenza provinciale, destinato a un apposito «Fondo per investimenti ambientali».⁴ Ogni regione

³ In quest'ultimo caso il tributo è applicato nella misura ridotta del 20% rispetto a quanto fissato per lo smaltimento in discarica.

⁴ Finalizzato alle seguenti destinazioni: minore produzione di rifiuti, attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio e il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e l'istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.

definisce con proprio atto amministrativo i criteri per l'accesso al fondo ambientale e le destinazioni prioritarie tra quelle previste dalla legge. Su tale quadro è intervenuto il recente Collegato ambientale (L. 221/2015, art. 34) che ha previsto che l'intero gettito derivante dall'applicazione del tributo venga destinato al fondo per investimenti ambientali.

Dal punto di vista normativo è da segnalare che il D.Lgs. 152/2006, come modificato dall'art. 32 della L. 221/2015, ha fissato gli obiettivi di raccolta differenziata (da ultimo 65% entro il 31 dicembre 2012) e ha ribadito l'applicazione dell'ecotassa, prevedendo un'addizionale del 20% al tributo a carico dei comuni che non raggiungono gli obiettivi fissati.⁵ Per i comuni che superano gli obiettivi, il tributo viene modulato in base alla quota percentuale di superamento, secondo la Tabella 3.

Tabella 3. Modulazione del tributo in base alle percentuali di raccolta differenziata raggiunte dai Comuni

| Superamento del livello di RD rispetto alla normativa statale | Riduzione prevista del tributo |
|---|--------------------------------|
| <10% | 30% |
| 10% | 40% |
| 15% | 50% |
| 20% | 60% |
| 25% | 70% |

Fonte: Ipres (2016).

Il gettito complessivamente ottenuto dal tributo ha sperimentato una progressiva e continua riduzione nel tempo, causata, da una parte, dalla diminuzione dei rifiuti smaltiti in discarica e, dall'altra, dal mancato adeguamento nel tempo dei valori di riferimento.

Tabella 4. Evoluzione del gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti

| Anno | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Mil. euro | 0 | 315 | 360 | 343 | 284 | 322 | 289 | 251 | 231 | 235 |
| Anno | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Mil. euro | 234 | 233 | 229 | 192 | 186 | 173 | 159 | 134 | 129 | 139 |

Fonte: Istat, dati estratti agosto 2016, da I.Stat.

⁵ L'addizionale non si applica ai comuni che hanno ottenuto la deroga di cui al comma 1-bis oppure che hanno conseguito nell'anno di riferimento una produzione pro capite di rifiuti, come risultante dai dati forniti dal catasto regionale dei rifiuti, inferiore di almeno il 30% rispetto a quella media dell'ambito territoriale ottimale di appartenenza, anche a seguito dell'attivazione di interventi di prevenzione della produzione di rifiuti.

A livello regionale le scelte in termini di tariffe sono state assai eterogenee, con un valore medio dell'aliquota di riferimento pari a 17,1 euro,⁶ e con l'applicazione di numerose riduzioni in base a: % di raccolta differenziata raggiunte,⁷ presenza di pretrattamento, grado di pericolosità dei rifiuti, provenienza geografica dei rifiuti.⁸

Partendo da tale quadro sono stati ipotizzati due scenari evolutivi:

- il primo con un'aliquota di riferimento per lo smaltimento in discarica che sale a 25,8€/ton (il massimo attualmente previsto) e l'introduzione di un'imposta sull'incenerimento⁹ di 10€/ton;
- il secondo con un'aliquota di riferimento per lo smaltimento in discarica che sale a 50€/ton¹⁰ e con un'imposta sull'incenerimento di 25€/ton.

Tabella 5. Gettito aggiuntivo dal tributo sullo smaltimento finale (miliardi di euro)

| | Scenario 1 | Scenario 2 |
|---------------------------|-------------------|-------------------|
| Gettito aggiuntivo | 0,1-0,35 | 0,35-0,8 |

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat, database online.

Il range di variabilità interno a ogni scenario è legato alla quota di rifiuti smaltiti a cui si applica effettivamente l'aliquota di riferimento: i valori massimi corrispondono a situazioni in cui tutti i rifiuti smaltiti in discarica e inceneriti¹¹ pagano i valori massimi, i valori minimi sono calcolati tenendo conto, in proporzione, delle riduzioni e condizioni particolari attualmente praticate.¹² Considerando l'eterogeneità dei flussi coinvolti e la prassi consolidata (e in diversi casi giustificata) di differenziare il trattamento di alcune

⁶ Calcolato sulla base dei dati riportati in Fonte: Ipres (2016). Su tale aliquota vanno poi a incidere le diverse agevolazioni e riduzioni previste dalle leggi regionali. Ad esempio, prendendo a riferimento i dati 2012 di Eurostat, che riportano lo smaltimento in discarica di circa 23 milioni di tonnellate di rifiuti, l'aliquota media nazionale corrispondente al gettito di 134 milioni di euro è stimabile in quell'anno attorno ai 6 euro.

⁷ Questa scelta, come si è già visto, è stata ripresa e istituzionalizzata dalla L. 221/2015. A ben vedere non è ben chiara la logica di questa impostazione, visto che la presenza stessa del tributo sullo smaltimento finale rappresenta già un incentivo a differenziare di più.

⁸ Con la penalizzazione di quelli provenienti da fuori ambito.

⁹ L'applicazione di un prelievo, seppur ridotto, sui rifiuti inceneriti (anche con il recupero di energia) si giustifica con il fatto che tale opzione di trattamento si situa nelle gerarchia al di sopra dello smaltimento finale, ma al di sotto del riutilizzo e del riciclo. Va ricordato a riguardo che secondo il più recente Rapporto sui rifiuti urbani in Italia tutti gli inceneritori attivi hanno una qualche forma di recupero energetico (elettrico, termico o di ambedue i tipi), cfr. Ispra (2015b).

¹⁰ Ipotesi che riprende quanto contenuto in Eunomia *et al.* (2016). Il medesimo valore di riferimento è contenuto in Legambiente, Radicali Italiani (2014).

¹¹ Ci si è basati su una ipotesi complessiva di 15 milioni di tonnellate di rifiuti smaltiti in discarica e 9 inceneriti.

¹² Che, in base ai valori 2012, portano l'aliquota media effettiva a livello nazionale a essere pari a circa 6 euro.

tipologie merceologiche (ad esempio gli inerti), appare ragionevole posizionare il range min-max nella forbice [0,2-0,4] miliardi di euro.

5.2.2. I tributi sulla generazione dei rifiuti

L'altro passaggio importante¹³ per influenzare le scelte degli agenti economici riguarda la fase di generazione dei rifiuti da parte di imprese e famiglie, con particolare riferimento a queste ultime.¹⁴

In tale campo, le disposizioni più recenti¹⁵ hanno previsto, dopo il susseguirsi di strumenti e logiche non sempre tra loro coerenti (TARSU, TIA 1 e 2, TARES), l'istituzione, a decorrere dal primo gennaio 2014, della TARI a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni. Rispetto a tale quadro, per i fini qui in discussione, possono essere qui fatte sinteticamente tre considerazioni.

La prima riguarda il grado complessivo di copertura attraverso la tariffa/tassa dei costi complessivi del servizio di gestione urbana, che nel 2014 ha raggiunto nei Comuni Italiani il 99,5%.¹⁶ Da questo punto di vista è arrivato quindi a completamento il processo di attribuzione dell'onere complessivo della raccolta e smaltimento dei rifiuti sull'insieme aggregato dei soggetti che li hanno prodotti.

La seconda considerazione riguarda l'effettiva capacità del sistema tariffario di costituire un efficace disincentivo per la generazione dei rifiuti da parte del singolo produttore, visto che tale disincentivo ha luogo nei casi in cui l'ammontare dovuto è commisurato in maniera proporzionale alla quantità e qualità di rifiuti generati. Da questo punto di vista, il monitoraggio condotto da Ispra¹⁷ mostra come il 94,8% dei Comuni applichi la TARI secondo un calcolo parametrico (commisurato in sostanza alla superficie delle abitazioni e al n. di occupanti), mentre solo il 5,2% adotti regimi di Tariffazione puntuale (*Pay-As-You-Throw*), basati sull'utilizzo di sistemi di rilevazione e quantificazione della produzione dei rifiuti riferiti a ogni singola utenza servita. Ne deriva quindi un quadro ove la tariffa vera e propria trova applicazione in un numero limitato di realtà, mentre la stragrande maggioranza dei casi sia ancora riconducibile al concetto di tassa, con un riferimento molto indebolito al PPP.

La terza riguarda lo strumento più strettamente fiscale, costituito dal tributo provinciale

¹³ Non si prenderà qui in considerazione lo stadio della produzione dei beni e dell'immissione in consumo, con particolare riferimento al tema dei contributi ai Consorzi di filiera per la gestione dei rifiuti da imballaggio (acciaio, alluminio, carta, legno, plastica, vetro), in quanto essi assumono il ruolo di coprire il costo sostenuto per ottemperare a degli obblighi normativi e non possono divenire fonte di gettito aggiuntivo per altre finalità. Cfr. per la medesima impostazione: Eunomia *et al.* (2016).

¹⁴ Essendo la gestione dei rifiuti speciali demandata a contratti privatistici ove già si applicano in larga misura di pagamento commisurate alla quantità e qualità dei rifiuti smaltiti.

¹⁵ L. 147/2013, commi da 641 a 668, così come modificata dall'articolo 1 del decreto legge del 6 marzo 2014, n. 16, convertito nella Legge del 2 maggio 2014, n. 68.

¹⁶ Cfr. Ispra (2015b).

¹⁷ Il campione copre il 37,3% della popolazione italiana.

per la tutela ambientale (TEFA), che si configura come addizionale alla TARI comunale e che nel 2014 ha generato entrate per quasi 0,5 miliardi di euro (Tabella 1 supra). Tale prelievo potrebbe in teoria costituire una leva d'intervento per incrementare il costo della generazione dei rifiuti (andando oltre al limite rappresentato dalla copertura del costo di gestione) e per garantire entrate aggiuntive da destinare a finalità *green*, nella logica della riallocazione qui perseguita. Stante però l'attuale configurazione della TARI, testè descritta, la TEFA è difficilmente identificabile come tributo ambientale e si è quindi preferito non ipotizzare interventi su di essa.

5.3. Emissioni in atmosfera

Il principale tributo applicato in quest'ambito in Italia è rappresentato dalla Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e ossidi di zolfo (L. 449/1997) che si applica ai grandi impianti¹⁸ di combustione destinati alla produzione di energia, eccettuati quelli che utilizzano direttamente i prodotti di combustione in procedimenti di fabbricazione. La tassa, dovuta nella misura di 106 euro per tonnellata/anno di anidride solforosa e di 209 euro per tonnellata/anno di ossidi di azoto, ha generato nel 2014 un gettito di 8 milioni di euro, evidenziando un continuo ridimensionamento nel tempo.¹⁹ Anche in questo caso hanno inciso sia la contrazione delle basi imponibili, sia il mancato adeguamento delle aliquote, che ne ha significativamente eroso il valore reale.

In termini prospettici è sicuramente auspicabile una revisione nel tempo dell'imposta, che potrebbe realizzarsi in due direzioni principali:

- l'incremento delle aliquote;²⁰
- il possibile coinvolgimento di altri inquinanti come il PM_{2,5} e le VOC_s.

Si tratta di eventualità importanti per ridare effettività allo strumento, che però, nell'ottica, privilegiata in questo lavoro, di prestare attenzione agli effetti sul gettito di breve-medio periodo, lasciano spazio a prospettive comunque contenute. Lo stesso rapporto Eunomia *et. al* (2016), nell'ipotesi più spinta in termini di aliquote e inquinanti coinvolti,²¹ quantifica le entrate aggiuntive in un massimo di 160 milioni, peraltro sottolineando il rilevante balzo in alto rispetto alla situazione attuale. Una considerazione che permette di porre il verosimile campo d'intervento in un range limitato a [0-0,1] miliardi di euro.

¹⁸ Per grande impianto di combustione si intende l'insieme degli impianti di combustione costituiti da qualsiasi dispositivo tecnico in cui sono ossidati combustibili al fine di utilizzare il calore così prodotto, localizzati in un medesimo sito industriale, appartenenti a un singolo esercente e dei quali almeno uno abbia una potenza termica nominale pari o superiore a 50 MW.

¹⁹ Solo nel 2010 le entrate erano state pari a 16 milioni.

²⁰ Nel rapporto europeo Eunomia *et al.* (2016) si prendono a riferimento le aliquote di 1.000€/ton di SOx e NOx, sottolineando come si tratti di valori ancora al di sotto dei costi esterni generati. Per quanto riguarda le emissioni di SOx, valori tra 1300€/ton e 1600€/ton sono applicati in Svezia, Norvegia e Danimarca, cfr. IEEP (2014).

²¹ Che prevede 1.000€/ton di SOx, NOx e VOCs e 2.000€/ton di PM_{2,5}.

5.4. Settore idrico

La gestione della risorsa idrica ha come riferimento quanto stabilito dalla direttiva comunitaria 2000/60 che sancisce l'esigenza per gli Stati membri e le autorità pubbliche sub-nazionali di adottare un sistema di tariffazione in grado di garantire il recupero dei costi dei servizi, compresi i costi ambientali e della risorsa, secondo il principio 'chi inquina paga'. I prezzi, in questa impostazione, devono essere direttamente commisurati alla quantità di risorse idriche impiegate e/o all'inquinamento prodotto in modo da indurre gli utilizzatori a impiegare la risorsa in maniera efficiente e a ridurre il carico inquinante degli scarichi prodotti. La disciplina comunitaria ha anche ben enucleato le componenti da considerare nell'ottica del *full cost recovery*:²²

- costi finanziari, ovvero gli oneri legati alla fornitura e alla gestione dei servizi idrici. Essi comprendono tutti i costi operativi e di manutenzione e i costi di capitale;
- costi ambientali, ovvero i costi legati ai danni che l'utilizzo stesso delle risorse idriche causa all'ambiente, agli ecosistemi e a coloro che usano l'ambiente (ad esempio una riduzione della qualità ecologica degli ecosistemi acquatici o la salinizzazione e degradazione di terreni produttivi);
- costi delle risorse, ovvero i costi delle mancate opportunità causate ad altri utenti in conseguenza dello sfruttamento intensivo delle risorse al di là del loro livello di ripristino e ricambio naturale (ad esempio legati all'eccessiva estrazione di acque sotterranee).

Nell'ambito dell'intero sistema di gestione delle risorse idriche, la leva economica, di natura regolatoria, può intervenire principalmente a tre livelli: nel punto di derivazione della risorsa da parte dei soggetti autorizzati (gestori di acquedotti, imprese, consorzi di irrigazione, ecc.); a livello di consumi finali, attraverso la modulazione delle tariffe; al momento dello scarico post-uso della risorsa nei corpi recettori.

5.4.1. Canoni di derivazione

I canoni di derivazione/concessione sulla risorsa idrica assumono le caratteristiche di prelievo sull'estrazione di una risorsa naturale, con il duplice (potenziale) fine di rifletterne il valore di scarsità e quello di compensare per alcune esternalità generate a livello locale. In Italia la derivazione di acque pubbliche è subordinata all'ottenimento di una concessione onerosa,²³ a norma del Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque

²² Cfr. Bardelli (2015).

²³ Nel caso di derivazione delle acque per la produzione idroelettrica si applicano, per impianti superiori ai 220 kW, anche un sovra canone per gli enti rivieraschi e un sovra canone B.I.M., destinato al finanziamento dei Bacini Imbriferi Montani. Tali sovra canoni possono arrivare a incidere per valori pari o anche superiori ai canoni di concessione.

e impianti elettrici.²⁴ Il D.Lgs.112/1998 ha conferito alle Regioni non solo le funzioni inerenti alla gestione dei canoni di concessione, ma altresì i compiti amministrativi di determinazione e di introito dei canoni stessi. Sia il Ministero dell'Ambiente, con il Regolamento recante i criteri per la definizione del costo ambientale e del costo della risorsa per i vari settori d'impiego dell'acqua (DM 24 febbraio 2015, n. 39), sia l'Aeegsi, nella delibera 662/2014/R/IDR, hanno indicato il canone di concessione idrica come lo strumento economico per l'internalizzazione del costo ambientale generato dall'uso delle risorse idriche.

Sfortunatamente non esiste una rilevazione aggregata a livello nazionale di tale fonte di entrata, né essa è inclusa nei database Istat e Eurostat sui tributi ambientali. Le esperienze regionali (Tabella 6) mostrano una situazione eterogenea nella fissazione dei canoni di riferimento, resa ancora più di difficile lettura dal fenomeno delle derivazioni abusive che può poi incidere in maniera decisiva sul gettito complessivamente ottenuto. Da rimarcare è inoltre che, accanto ai canoni di derivazione, vi sono anche altre forme di contribuzione specifica, che assumono prevalentemente la forma di compensazione ambientale (sovra canone per gli enti rivieraschi e sovra canone B.I.M.), di cui non sono disponibili quantificazioni aggregate.

Limitandosi ai canoni di concessione, si può osservare dai dati disponibili che le entrate si situano in un range approssimativo tra i 5 e i 7 euro pro-capite annui. Tenendo conto della diversa dotazione di risorse delle regioni italiane, con particolare riferimento all'utilizzo idroelettrico, è possibile ipotizzare attualmente un gettito complessivo nazionale nel range [0,2-0,4] miliardi di euro, che sconta però una quasi totale mancanza di dati in riferimento alle regioni del sud. In termini di evoluzioni future, si ritiene ragionevole ritenere che una maggiore valorizzazione della risorsa, inclusiva di un generalizzato completamento della mappatura e copertura delle concessioni onerose, possa portare a raddoppiare le entrate ottenute da questa voce, collocando il dato nazionale aggiuntivo nel range [0,2-0,4] miliardi di euro.

Un discorso in parte analogo riguarda le acque minerali e termali,²⁵ per cui le Regioni acquisiscono un ruolo centrale sia in termini di procedure autorizzatorie, sia di determinazione dei canoni di ricerca e coltivazione. Le analisi disponibili²⁶ evidenziano che le amministrazioni regionali continuano ad applicare i canoni concessori in maniera assai eterogenea, in molti casi facendo riferimento a modalità e valori assai risalenti nel tempo. Ciò, nonostante la presenza di indicazioni d'indirizzo da parte della Conferenza Stato-Regioni rivolte a definire la base impositiva – in cui dovrebbero essere ricompresi sia gli ettari dati in concessione, sia i m³ imbottigliati – e i valori unitari di riferimento.²⁷

²⁴ Regio Decreto n. 1775/1933.

²⁵ Che formalmente rientrano tra i giacimenti di risorse minerali del patrimonio pubblico.

²⁶ Legambiente, *Altraeconomia* (2014) e *Mineracqua* (2015).

²⁷ Pari rispettivamente di 30 euro per ettaro e di 0,5-2,5 euro per m³.

Tabella 6. Alcuni esempi da applicazione dei canoni di derivazione delle acque pubbliche a livello regionale

| | Entrate annue | Principali canoni applicati nel 2016 |
|------------------------------|--|--|
| Lombardia | Entrate da canoni di derivazione pari a circa 61 milioni di euro nel 2015 di cui circa 40 milioni da derivazioni idroelettriche e 10 da derivazioni industriali. | Idroelettrico: 15,59 €/kW per le piccole derivazioni; 31,4€/kW per le grandi derivazioni. Industriale: 17.655€/modulo per portate di concessione < 3m ³ /s; 35.590€/modulo per portate di concessione > 3m ³ /s. Irriguo: 53,67 €/modulo senza restituzione delle colature; 26,83 €/modulo con restituzione delle colature; 0,54€/ha per bocche non tassate. |
| Friuli Venezia Giulia | Entrate annuali (previsione) da canoni di derivazione per il 2015 pari a 6 milioni di euro. | Idroelettrico: 14,38 €/kW. Industriale: 15.454 €/modulo senza restituzione; 7.727 €/modulo con restituzione. Irriguo: 53,67 €/modulo senza restituzione delle colature; 26,83 €/modulo con restituzione delle colature; 0,54€/ha per bocche non tassate. |
| Piemonte | | Idroelettrico: 28,76€/kW per le micro derivazioni (< 20kW); 33,33€/kW per le piccole (< 220kW); 36,36€/kW per le medie(< 1.000kW); 38,38€/kW medio grandi (< 3.000kW); 42,42€/kW per le grandi (> 3.000kW). Industriale: 169,42 per l/sec. Irriguo: 0,54€ per l/s; 1,18€/ha per bocche non tassate. |
| Emilia Romagna | | Idroelettrico: 14,3 €/kW. Industriale: 15.638,7€/modulo. Irriguo: 49,5 €/modulo; 0,45€/ha per bocche non tassate. |
| Umbria | 5 milioni di euro. | |
| Abruzzo | 10 milioni di euro. | Idroelettrico: 36,13€/kW (>220 kW); 18,58€/kW (<220 kW) Industriale: 17.220€/modulo. Irriguo: 96,9 €/modulo; 0,95€/ha per bocche non tassate. |
| Calabria | | Irriguo: 49,3€/modulo senza restituzione delle colature; 24,65 €/modulo con restituzione delle colature; 0,45€/ha per bocche non tassate. Industriale: 15.404 €/modulo. Idroelettrico: 14,33 €/kW |

Fonte: nostre elaborazioni su dati dei siti web delle Regioni.

Tenendo conto dei volumi imbottigliati (12,4 miliardi di litri nel 2013)²⁸ e dei canoni medi attualmente applicati,²⁹ appare ragionevole individuare il margine d'azione di breve-medio periodo in un incremento medio dei canoni unitari sino a un massimo di 2 euro/m³,³⁰ a cui corrisponderebbero entrate aggiuntive per un massimo di 24 milioni di euro annui. Stante l'entità esigua di tale ammontare esso verrà considerato come componente integrativa e complementare del range già quantificato per le concessioni di derivazione.

5.4.2. Tariffe idriche

L'Italia ha progressivamente recepito il principio della tariffazione delle utenze idriche secondo il dettame del 'recupero integrale dei costi' arrivando a sviluppare schemi di *pricing* comprensivi di tutte le componenti previste dalla normativa comunitaria. L'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi), a cui sono demandate la disciplina e l'applicazione del metodo tariffario, provvede all'approvazione degli schemi tariffari proposti dai soggetti gestori, inclusivi sia dei costi operativi, sia del costo degli investimenti. In attuazione a tale schema, l'Autorità ha approvato un incremento medio delle tariffe, rispetto all'anno precedente, pari al 6,47% per il 2014 e al 5,86% per il 2015,³¹ a fronte di un ammontare degli investimenti pianificati nel quadriennio 2014-2017 pari a 5,8 miliardi di euro.³² Quest'ultimo valore corrisponde a un valore medio nazionale, sul quadriennio, di 132€/ab.: 186€/ab. al centro, 135€/ab. al nord-est, 131€/ab. al nord-ovest, 67€/ab. al sud e 68€/ab. nelle isole. Ciò equivale a dire che per queste realtà vi sono circa 33€ di investimenti annui per abitante (1,5 miliardi complessivi) coperti dalle tariffe approvate dall'Aeegsi. Proiettando tali dati sull'intera popolazione italiana si arriva a quasi 2 miliardi di investimenti annui che verrebbero coperti dagli adeguamenti tariffari, di cui 0,5 non ancora approvati.

Tale scenario non appare tuttavia in grado di colmare il grave gap infrastrutturale che caratterizza il sistema idrico integrato italiano, testimoniato dalla vetustà degli impianti, dai dati sulle perdite e da quelli sulle capacità di depurazione³³ che collocano il quadro

²⁸ Mineracqua (2015)

²⁹ Nel già citato dossier Mineracqua si riporta un valor medio dei canoni regionali per m³ pari a 1,5 euro con diverse ipotesi di riduzione: in base al tipo di bottiglia, in base alla presenza di meccanismi di raccolta dei contenitori a fine vita, in base alla presenza di protocolli finalizzati alla tutela dei livelli occupazionali.

³⁰ Inclusivo della parte riferita alle superfici.

³¹ Secondo le regole vigenti, l'incremento massimo consentito delle tariffe per il biennio 2014-2015 è del 6,5%, mentre per le situazioni che si caratterizzano da necessità di investimento rilevanti, individuate secondo esigenze oggettive e indifferibili, tali da rendere necessario il ricorso a misure potenziate per garantire la sostenibilità degli stessi, tale valore limite è incrementato fino al 9%.

³² Fonte: Aeegsi (2016c). È da notare come tale valore sia riferito a una popolazione di circa 44 milioni di abitanti. Per ulteriori 2,5 milioni di abitanti l'Aeegsi ha stabilito il mantenimento di una tariffa costante, mentre per 6,8 milioni di abitanti, corrispondenti a gestori che non hanno inviato i dati richiesti, è stata disposta una decurtazione del 10%. Ciò non significa, ovviamente, che in tali realtà non vi siano esigenze di intervento sulle infrastrutture, quanto piuttosto che vi è stata sinora una incapacità di tradurli in piani di investimento e di *planning* finanziario concreti.

³³ Da cui sono derivate anche tre procedure d'infrazione per violazioni degli articoli 3, 4 e 5 della Direttiva 91/271/CEE.

nazionale tra i più arretrati in ambito europeo.³⁴ Senza poter sviluppare in dettaglio questi argomenti, l'analisi dei principali dossier colloca l'esigenza di investimenti annui nel settore all'interno di un range [2,1-5] miliardi di euro,³⁵ solo in parte coperto dagli incrementi tariffari già approvati. In tale prospettiva appare possibile ipotizzare uno sforzo tariffario aggiuntivo nel range [0-1] miliardi di euro annui³⁶ che porterebbe a coprire con la leva tariffaria circa 1/3 del differenziale massimo previsto in termini di investimenti aggiuntivi (3 miliardi rispetto a quelli già finanziati in tariffa). Si tratta di un incremento rilevante, ma nel complesso percorribile, considerando sia i valori contenuti delle tariffe di partenza, stimati tra i più bassi d'Europa,³⁷ sia la possibilità di modulare tali aumenti per tenere conto delle esigenze di *affordability* relative a specifiche condizioni familiari.³⁸

A tale sforzo tariffario aggiuntivo potrebbero poi affiancarsi risorse pubbliche di altra natura, in grado di garantire il raggiungimento degli adeguamenti infrastrutturali previsti senza gravare sugli utenti finali.³⁹ Tra di esse possono essere ricordati:

- i fondi europei provenienti dalla programmazione comunitaria 2014-2020;⁴⁰
- i fondi nazionali stanziati a completamento della programmazione comunitaria;⁴¹

³⁴ Cfr. a riguardo Aeegsi (2016c); Italia Sicura (2015).

³⁵ Aeegsi (2016c); Ref Ricerche (2016); Italia Sicura (2015); Censis (2014).

³⁶ Che si aggiungono ai 0,5 che si sono stimati essere necessari per raggiungere il valore di 33€ di investimenti annui per abitante.

³⁷ Cfr. Censis (2014).

³⁸ Come esplicitamente previsto dal recente Collegato ambientale (L. 221/2015) che all'art. 60 stabilisce che l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi), sentiti gli enti di ambito, assicuri agli utenti domestici del servizio idrico integrato in condizioni economico-sociali disagiate l'accesso a condizioni agevolate alla fornitura della quantità di acqua necessaria per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali. Al fine di assicurare la copertura dei conseguenti oneri, si dispone che l'Autorità definisca le necessarie modifiche all'articolazione tariffaria per fasce di consumo o per uso determinando i criteri e le modalità per il riconoscimento delle agevolazioni.

³⁹ Nella logica per cui: «Occorre preliminarmente sottolineare che gli investimenti nel settore idrico devono trovare nel sistema tariffario la principale fonte di finanziamento. Come previsto dalla normativa europea la tariffa deve coprire integralmente i costi di investimento. Le risorse pubbliche rappresentano un sistema secondario di finanziamento delle opere idriche che, tuttavia, costituisce un importante supporto per colmare il deficit infrastrutturale del settore, contribuendo a rendere sostenibile la crescita delle tariffe. Inoltre gli attuali livelli tariffari, soprattutto in alcune aree del Paese, non sono ancora in grado di garantire l'accesso al credito per realizzare gli investimenti necessari, e quindi il finanziamento pubblico è ancora un importante supporto allo sviluppo infrastrutturale», Italia Sicura (2015, p. 5).

⁴⁰ Che, nell'Accordo di Partenariato sottoscritto tra Italia e Commissione europea ha inserito l'Obiettivo Tematico 6 (OT6): «Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse» che include il Risultato Atteso (RA) 6.3: «Miglioramento del servizio idrico integrato per usi civili e riduzione delle perdite di rete di acquedotto», con conseguente impegno a valere sul FESR per l'attuazione di progetti ricadenti nel settore.

⁴¹ Secondo le stime disponibili, nella nuova programmazione saranno finanziati interventi nel settore del servizio idrico, a valere sulle fonti finanziarie nazionali e comunitarie, per meno di 2,5 miliardi di euro contro i quasi 5 miliardi di euro della programmazione 2007-2013, cfr. Italia Sicura (2015).

- gli altri strumenti generali previsti a livello nazionale, come il neonato Fondo di garanzia per il settore idrico;⁴²
- i fondi dei governi sub-nazionali;
- il recupero degli elevati tassi di morosità,⁴³ in genere più elevati di quelli registrati per il gas e l'elettricità.

5.4.3. Imposta sugli scarichi idrici nelle acque superficiali

Il prelievo opera nella fase finale del ciclo della risorsa, andando a incidere in base alla composizione quali-quantitativa degli scarichi in modo da riflettere le esternalità generate sull'ambiente acquatico di riferimento. A essere penalizzati sarebbero le imprese e i gestori di servizio idrico integrato con scarichi con maggiori contenuti di sostanze inquinanti, divenendo anche un incentivo a migliorare la performance dei propri sistemi di depurazione.⁴⁴

Rispetto alle prospettive di applicazione in Italia, in uno scenario di breve-medio periodo come quello qui adottato, va osservato che:

- non sono attualmente presenti prelievi sugli scarichi finali, cosicché l'istituzione ex novo può comportare tempi e passaggi di durata e complessità non trascurabili;
- la sua configurazione reale, nonché la stima del possibile gettito, richiedono informazioni composite sulla quantità e qualità degli scarichi idrici, attualmente non disponibili;⁴⁵
- il suo onere, per lo meno per quanto riguarda le utenze allacciate al servizio idrico integrato, andrebbe a riflettersi direttamente in tariffa, nella componente dei costi ambientali; ciò significa, tra le altre cose, che la sua configurazione dovrebbe tener conto degli incrementi massimi delle tariffe compatibili con il metodo di regolazione adottato dall'Aeegsi.

Per tali motivi, pur costituendo lo strumento un'importante opportunità di redistribuzione degli oneri relativi all'intero ciclo della risorsa tra i soggetti coinvolti, andando a incidere su chi determina maggiori impatti sui corpi idrici, si ritiene di non prevedere entrate aggiuntive da questo tributo nello scenario di riferimento qui adottato.

⁴² L'articolo 58 del già citato collegato prevede, a decorrere dal 2016, l'istituzione, presso la Cassa conguaglio per il settore elettrico, di un Fondo di garanzia per il settore idrico, per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche in tutto il territorio nazionale, alla cui alimentazione viene destinata una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato, determinata dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi), indicata separatamente in bolletta.

⁴³ In Censis (2014) si fa riferimento alla sedimentazione nel tempo di 3,8 miliardi di euro di crediti scaduti, di cui 1,1 da un periodo superiore ai due anni.

⁴⁴ Ciò non avviene nell'attuale sistema.

⁴⁵ Il riferimento esplicito più diretto è contenuto in Eunomia *et al.* (2016), in cui si stimano per l'Italia, con l'applicazione di un prelievo di 2,25 euro per kg di BOD, entrate per circa 0,3 miliardi di euro.

5.4.4. Ipotesi di sintesi

Sulla base delle ricostruzioni effettuate, si ritiene di poter stimare il range di risorse aggiuntive ottenibili attraverso i prelievi nel settore idrico nella forbice [0,7-1,9] miliardi, che, per quanto riguarda il settore degli usi domestici, dovrà comunque trovare copertura nelle relative tariffe del sistema idrico integrato che prevedono l'inclusione sia dei costi della risorsa (canoni di derivazione), sia di quelli legati allo scarico delle acque depurate (eventuale imposta ad hoc).

5.5. Uso e gestione del suolo e delle risorse

Rientrano in quest'ambito una serie di ipotesi di prelievo finalizzate a meglio riflettere il costo opportunità dell'uso di risorse generalmente non riproducibili, nonché le eventuali altre esternalità negative legate al loro sfruttamento.

5.5.1. Estrazione materie prime

L'imposizione di oneri aggiuntivi sull'estrazione di materiali di cava può costituire, da una parte, un incentivo per l'uso razionale delle risorse, inclusa l'utilizzazione di alternative non o meno esauribili o provenienti da processi di recupero e riciclo di materia, e, dall'altra, una fonte di gettito per garantire interventi di compensazione e ripristino per i territori direttamente coinvolti.

Come già visto nel caso delle acque minerali, in Italia è compito delle Regioni gestire amministrativamente le attività di cava, nonché fissare i canoni di prelievo.⁴⁶ Ciò da luogo a un quadro eterogeneo, sia nei valori applicati nei diversi territori, sia nelle differenziazioni adottate tra i diversi materiali (Tabella 7). Guardando ad esempio a sabbia e ghiaia,⁴⁷ si passa da situazioni di gratuità generalizzata (Basilicata, Sardegna) a canoni differenziati, in un range orientativo di [0,25-1,5] euro al m³; tenendo conto degli introiti ottenuti (35 milioni di euro per sabbia e ghiaia)⁴⁸ e ai quantitativi estratti (80 milioni di m³) si può ipotizzare un valore medio del prelievo di 0,44 euro al m³.⁴⁹ Nella maggioranza dei casi il canone riscosso va a far parte del bilancio dei singoli comuni coinvolti dall'attività estrattiva, in alcuni il ricavato è suddiviso tra Regione e Comune, mentre in altri anche le Province sono destinataria di parte delle entrate.

⁴⁶ In base a quanto previsto dal Regio decreto 1443/1927, per arrivare al Decreto del Presidente della Repubblica 616/1977 e al D.Lgs. 112/97.

⁴⁷ Che rappresentano la quota principale dei materiali estratti, con circa il 63% del totale.

⁴⁸ Proiettando tale valore sul totale dei materiali estratti si arriva a una stima del gettito complessivo pari a 55 milioni di euro.

⁴⁹ Calcoli basati sui valori contenuti in Legambiente (2014).

Tabella 7. Canoni applicati nelle Regioni italiane suddivisi per materiale (€/m³)

| REGIONE | SABBIA E GHIAIA | PIETRE ORNAMENTALI | TORBA | CALCARE | ARGILLA |
|-----------------------|---|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Abruzzo | 1,474 Sabbia 1,179 Ghiaia | 10,257 | - | da 0,636 a 0,956 | 0,652 |
| Basilicata | Gratuita | Gratuita | Gratuita | Gratuita | Gratuita |
| Bolzano | 0,50 (0,30 pietrisco) | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,5 |
| Calabria | 0,35 (2,50 per sabbia e ghiaia in alveo fluviale) | da 0,6 a 1,50 | 0,3 | da 0,35 a 0,45 | 0,45 |
| Campania | 1,22 | 1,63 | 0 | 0,99 | 0,93 |
| Emilia-Romagna | 0,57 (fino al 2013) 0,70 (da gennaio 2014) | 0,26 | 1,03 | da 0,46 a 0,52 | 0,46 |
| Friuli Venezia Giulia | 0,55 | 0,65 | - | 0,67 | 0,2 |
| Lazio | 0,3 | 2 | 0,3 | 0,5 | 0,3 |
| Liguria | 1,3 | 0,16 | - | 0,24 | 0,3 |
| Lombardia | 0,7 | 5,3 | 1,65 | 0,49 | 0,55 |
| Marche | 0,71 | da 0,60 a 1,00 | - | da 0,60 a 1,40 | 0,42 |
| Molise | 1 | 2 | 0,5 | 0,3 | 0,5 |
| Piemonte | 0,49 | 0,81 | 0,54 | 0,54 | 0,54 |
| Puglia | 0,08 | 0,11 | 0,08 | da 0,08 a 0,13 | 0,07 |
| Sardegna | Gratuita | Gratuita | Gratuita | Gratuita | Gratuita |
| Sicilia | 0,25 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Toscana | 0,48 | 0,48 (marmo di Carrara 3,60 a tonnellata) | 0,29 | 0,48 | 0,22 |
| Trento | Deciso caso per caso | Porfido 7,19 | Deciso caso per caso | Deciso caso per caso | Deciso caso per caso |
| Umbria | 0,375 | 0,45 | - | 0,525 | 0,375 |
| Valle d'Aosta | 0,3 | Gratuita | Gratuita | Gratuita | Gratuita |
| Veneto | 0,62 | 0,36 | 0,62 | 0,36 | 0,52 |

Fonte: Legambiente (2014).

In termini di possibili scenari futuri, si può fare riferimento all'applicazione di un canone unitario di 1,5€/m³ (corrispondente ai valori massimi attualmente applicati per sabbia e ghiaia nelle regioni italiane) e a uno di 3,6€/m³, corrispondente al valore applicato nel Regno Unito.⁵⁰

⁵⁰ Per semplicità si è qui ragionato in termini di un canone unico per tutti i materiali considerati, ben consapevoli che potrebbero essere previste (e in parte già lo sono) differenziazioni a seconda delle caratteristiche dei materiali, ad esempio applicando valori più elevati alla pietre ornamentali. Ciò permette di ritenere che le stime effettuate siano prudenziali in termini di gettito aggiuntivo ottenibile.

A tali valori corrisponderebbe un potenziale di entrate aggiuntive collocabile nel range [0,1-0,3] miliardi di euro.⁵¹

5.5.2. *Royalties e canoni di superficie*

Le coltivazioni di idrocarburi liquidi e gassosi sono soggette in Italia a royalties e canoni di concessione proporzionali alla quantità di risorsa estratta e all'estensione del titolo minerario (Tabella 8). L'aumento di tali prelievi rende meno vantaggioso lo sfruttamento della risorsa, costituendo un incentivo indiretto allo *shift* verso combustibili alternativi. Congiuntamente, le entrate derivanti dalla loro applicazione possono costituire importanti strumenti di compensazione per i territori interessati dai giacimenti, nonché fonte di finanziamento per lo sviluppo di fonti rinnovabili, in grado di ridurre progressivamente il ricorso alle risorse esauribili.

Il gettito garantito dall'applicazione delle royalties ha sperimentato una crescita sostanzialmente continua nel tempo arrivando a un valore di circa 345 milioni di euro nel 2014, ultimo anno per cui sono disponibili dati certi. Non sono invece disponibili i dati relativi al gettito da canoni, che risulterebbe però irrisorio con le aliquote attualmente applicate.

Rispetto a tale quadro, le ipotesi di sviluppo di breve-medio periodo devono tener conto di tre principali aspetti:

- la repentina caduta dei prezzi, che si sono ridotti di più del 50% nel caso del petrolio e di circa il 30% in quello del gas;
- la presenza di franchigie nell'applicazione delle royalties che rendono esente dal pagamento circa il 30% della produzione;⁵²
- un livello complessivo di tassazione che si situa in Italia in una posizione intermedia rispetto agli altri principali partner europei (Figura 1).⁵³

Ipotizzando di eliminare le franchigie esistenti e di compensare l'abolizione della cosiddetta Robin Hood Tax⁵⁴ con un incremento di aliquota delle royalties di 5 punti percentuali, è possibile stimare un range di entrate aggiuntive nell'ordine [0-0,2] miliardi di euro, che potrebbe raddoppiare nel caso di un ritorno dei valori delle materie prime energetiche ai livelli 2014.

⁵¹ Non si sono considerate le risorse minerarie diverse da quelle di cava per cui il quadro attuale è ancora più frammentario e di difficile lettura. Si può a riguardo ritenere che l'intervento anche sui canoni concessori di questi ulteriori materiali vada a irrobustire la previsione fatta, rendendo più verosimile il raggiungimento dei valori più elevati.

⁵² Fonte: Nomisma Energia (2012).

⁵³ Rispetto all'analisi descritta in Figura 1 va tenuto conto che la Robin Hood Tax (addizionale IRES del 10,5%) è stata successivamente soppressa.

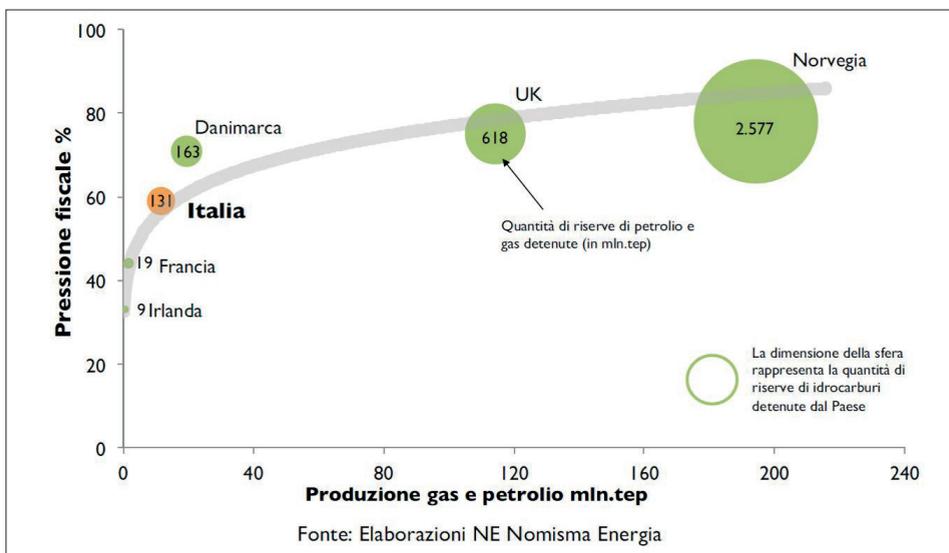
⁵⁴ Si tratta dell'addizionale sull'Ires (6,5% extra sull'aliquota base) a carico delle imprese del settore energetico dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale con sentenza 10/2015.

Tabella 8. Royalties e canoni applicati alla produzione di idrocarburi in Italia

| Royalties (l'aliquota è da intendersi come % sui ricavi) | | | | | |
|--|---|--|--|---|--|
| <i>Minerale prodotto</i> | <i>Ubicazione</i> | <i>Quota annuale di produzione esente da royalties</i> | <i>Aliquota royalty (a) (b)</i> | <i>Fondo riduzione prezzo carburanti (c)</i> | <i>Aliquota ambiente e sicurezza (d)</i> |
| <i>Olio</i> | <i>Terra</i> | <i>20.000 tonnellate</i> | <i>7%</i> | <i>3%</i> | |
| <i>Olio</i> | <i>Mare</i> | <i>50.000 tonnellate</i> | <i>4%</i> | | <i>3%</i> |
| <i>Gas</i> | <i>Terra</i> | <i>25 milioni di metri cubi</i> | <i>7%</i> | <i>3%</i> | |
| <i>Gas</i> | <i>Mare</i> | <i>80 milioni di metri cubi</i> | <i>7%</i> | | <i>3%</i> |
| Destinazione del gettito | | | | | |
| a. Aliquota del 7% per produzioni in terraferma: | | | | | |
| Stato = 30% Regione = 55% Comuni = 15% | A decorrere dal primo gennaio 1999, per le concessioni ricadenti nelle Regioni a statuto ordinario incluse nel Mezzogiorno, l'aliquota destinata allo Stato è direttamente corrisposta alla Regione (art.20, comma 1-bis, decreto legislativo n.625/1996, comma introdotto dalla legge n.140/1999, art.7, comma 6 e modificato dalla legge 296/2006, finanziaria 2007, comma 366) | | | | |
| b. Aliquote del 4% (olio) e del 7% (gas) per produzioni in mare | | | | | |
| Mare territoriale | | | Piattaforma continentale | | |
| Stato = 45% Regione = 55% | | | Stato = 100% | | |
| c. Aliquote del 3% per produzioni derivanti da concessioni e ottenute attraverso pozzi in terraferma | | | | | |
| Versate interamente allo Stato per alimentare il fondo destinato a misure di sviluppo economico e all'attivazione di una social card. | | | | | |
| d. Aliquote del 3% per produzioni derivanti da concessioni in mare | | | | | |
| Versate interamente allo Stato e destinate per il 50% al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per assicurare il pieno svolgimento delle azioni di monitoraggio e contrasto dell'inquinamento marino e per il restante 50% al Ministero dello Sviluppo Economico per assicurare il pieno svolgimento delle attività di vigilanza e controllo della sicurezza anche ambientale degli impianti di ricerca e coltivazione in mare. | | | | | |
| Canoni annui per i permessi e le concessioni di idrocarburi | | | | | |
| <i>Tipologia di titolo minerario</i> | | | <i>Importo definito dal D.Lgs 625/96 (Lire/Km²)</i> | <i>Canone rivalutato Gennaio 2015 (Euro/Km²)</i> | |
| <i>Permesso di prospezione</i> | | | <i>5.000</i> | <i>3,59</i> | |
| <i>Permesso di ricerca</i> | | | <i>10.000</i> | <i>7,18</i> | |
| <i>Permesso di ricerca in prima proroga</i> | | | <i>20.000</i> | <i>14,37</i> | |
| <i>Permesso di ricerca in seconda proroga</i> | | | <i>40.000</i> | <i>28,74</i> | |
| <i>Concessione di coltivazione</i> | | | <i>80.000</i> | <i>57,47</i> | |
| <i>Concessione di coltivazione in proroga</i> | | | <i>120.000</i> | <i>86,21</i> | |
| <i>Concessione di stoccaggio su concessione di coltivazione</i> | | | <i>20.000</i> | <i>14,37</i> | |
| <i>Concessione di stoccaggio senza concessione di coltivazione</i> | | | <i>80.000</i> | <i>57,47</i> | |

Fonte: elaborazioni su dati MISE, Direzione Generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche.

Figura 1. Confronto tra pressione fiscale media sulle attività di esplorazione e sviluppo/ produzione di idrocarburi 2010 (in mln.tep) in Europa



5.5.3. *Uso e occupazione suolo e beni del patrimonio pubblico*

Diversi sono gli strumenti fiscali che si applicano in Italia all'uso/occupazione di spazi e di beni del demanio pubblico. Tra questi possono essere ricordati:

- canoni e imposte di concessione su beni e attività del patrimonio pubblico che hanno riflessi sulla gestione dell'ambiente e del paesaggio: ad esempio permessi venatori e di pesca, concessione demanio marittimo e idrico, concessione demanio forestale, ecc.;
- canoni e imposte per l'occupazione del suolo pubblico, con particolare riferimento ai tributi applicati dai Comuni;
- il contributo di costruzione legato alle concessioni sulle attività di trasformazione urbanistica ed edilizia.

Si tratta, in generale, di prelievi che acquisiscono sia una natura (para)corrispettiva, riconducibile alla logica del beneficio, per cui il concessionario paga (o dovrebbe pagare) in base al valore dell'attività svolta/attuata grazie all'uso del bene demaniale, sia quella di strumento regolatorio, in grado di disciplinare e razionare attività con rilevanti impatti paesaggistici e ambientali.

Nel primo campo rientrano, in particolar modo, i canoni di concessione del demanio marittimo che vengono stabiliti⁵⁵ e percepiti dallo Stato in funzione delle superfici

⁵⁵ Nel 2016 si hanno valori del canone per le concessioni con finalità turistico ricreative che vanno da 1,27

coinvolte, del tipo di area coinvolta e delle tipologie di utilizzo (con o senza opere, in base al tipo di opere, ecc.). Su tali canoni è prevista la possibilità per le Regioni di applicare a loro volta un tributo proprio che può arrivare sino al 300% del canone statale.

Come già osservato per gli altri canoni concessori, si tratta di una materia complessa, in cui si riscontrano una concatenazione di diverse competenze e una notevole difficoltà nel reperire dati sui gettiti ottenuti. Il valore più affidabile, per quanto risalente, è fornito da una specifica indagine della Corte dei Conti del 2008, che ha ricostruito in 87 milioni di euro gli accertamenti riferiti al 2007:⁵⁶ un valore atualizzabile in circa 100 milioni di euro tenendo conto degli adeguamenti ai canoni unitari intervenuti sino al 2016. Su questi valori si vanno poi a innestare le imposte regionali per cui si applicano aliquote medie intorno al 15% del canone statale. Rispetto a tale quadro, le possibili evoluzioni future possono riguardare sia una revisione al rialzo dei canoni statali⁵⁷ e delle aliquote delle imposte regionali, sia una razionalizzazione dell'intero quadro concessorio,⁵⁸ nella prospettiva di una piena e migliore valorizzazione delle risorse, maggiormente corrispondente al valore aggiunto generato dalle attività economiche collegate. In tale direzione, tenendo conto che ai canoni relativi al demanio marittimo si affiancano anche altre forme di entrata di natura simile,⁵⁹ qui non quantificate, si può prospettare un range di manovra complessivo di [0,1-0,3] miliardi di euro.

Per quanto riguarda i prelievi sull'occupazione degli spazi pubblici, i principali strumenti applicati sono rinvenibili a livello comunale, con particolare riferimento alla Tassa/Canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP/COSAP) e all'Imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (ICP/DPA/CIMP). Si tratta di strumenti d'entrata di natura ibrida,⁶⁰ con la comune caratteristica di poter rappresentare strumenti di razionalizzazione e valorizzazione degli spazi e dell'ambiente urbano inteso

€/mq annuo per le aree scoperte a 3,6 €/mq annuo per le aree occupate da impianti con difficile rimozione.

⁵⁶ Corte dei Conti (2008).

⁵⁷ La normativa della metà del decennio scorso ha messo in progetto un incremento del 300% dei canoni demaniali (con previsione di gettito aggiuntivo annuo di almeno 140 milioni di euro). Tale proposta è poi accantonata nei passaggi successivi e da allora si sono avute solo variazioni marginali alle aliquote applicate. Fonte: Corte dei Conti (2008).

⁵⁸ Che implica sia un più attento monitoraggio e inventario dei beni dati in concessione, sia una generalizzazione dei meccanismi di attribuzione dei diritti concessori attraverso procedure a evidenza pubblica.

⁵⁹ Canoni e imposte su altri beni del demanio indisponibile (demanio idrico, foreste, ecc.), concessioni del demanio regionale, imposte sull'esercizio di caccia e pesca.

⁶⁰ L'esistenza di strumenti d'entrata non pienamente riconducibili alla dicotomia imposta-corrispettivo trova spesso riscontro anche all'interno dei testi legislativi, senza tuttavia che ne emerga una completa sistematizzazione. Nel Testo Unico sugli enti locali, ad esempio, si specifica (art. 149) che «a ciascun ente locale spettano le tasse, i diritti, le tariffe e i corrispettivi sui servizi di propria competenza», a conferma di come le categorie dei diritti e delle tasse, pur essendo collegabili alla fornitura dei servizi, siano comunque disgiunte da quella dei corrispettivi. Tale parziale ambiguità è confermata dalla notevole variabilità e frammentarietà del loro inserimento nei titoli di bilancio dei Comuni: l'ICP è inclusa tra le Imposte, la TOSAP tra le Tasse, i DPA tra i Tributi speciali, il COSAP e il CIMP tra i Proventi dei beni dell'Ente, il contributo di costruzione, dopo non poche dispute e divergenti visioni interpretative, tra i trasferimenti di capitali da altri soggetti.

in senso lato. Stando agli ultimi valori certificati a consuntivo (2012), le entrate comunali complessivamente ascrivibili a queste voci sono quantificabili attorno a 1 miliardo di euro. Immaginando una loro valorizzazione come strumenti di governo e regolamentazione, si valuta la possibilità di derivarne entrate aggiuntive sino al 30%, corrispondenti a un range [0-0,3] miliardi di euro.⁶¹

Il contributo per il permesso di costruzione è un'entrata in conto capitale derivante dalle concessioni onerose di trasformazione urbanistica ed edilizia. Esso si differenzia in base alle tipologie di trasformazione e alla loro localizzazione, commisurandosi ai volumi o alle superfici interessate. Le diverse modalità di calcolo, nonché la possibilità di articolare il tributo al fine di penalizzare le scelte più impattanti sull'ambiente (nuove costruzioni con consumo di suolo, realizzazioni in aree di pregio, realizzazioni in classe energetica più bassa, ecc.) lo rendono assimilabile a un tributo ambientale.⁶² In termini di gettito esso ha sperimentato, in concomitanza con la crisi del settore edilizio, un significativo ridimensionamento che ha portato le entrate accertate nel 2012 a circa 2 miliardi di euro, dopo aver raggiunto quasi i 4 miliardi nei picchi del 2004 e 2005. Importante, per i fini dell'analisi qui svolta, è la considerazione delle possibili destinazioni di tali entrate. Se infatti, originariamente,⁶³ esse potevano essere impiegate unicamente per il finanziamento delle opere di urbanizzazione e degli interventi di risanamento dei centri storici, tipicamente di natura infrastrutturale e una tantum, i successivi interventi normativi⁶⁴ hanno reso possibile per i Comuni destinare sino al 75% delle entrate alle spese correnti, in particolare:

- il 50% in maniera indistinta;
- il restante 25% finalizzato alle spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

La più recente disposizione (comma 737 della Legge di Stabilità per il 2016) prevede che, per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni possano essere utilizzati per una quota pari al 100% per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, e per spese di progettazione delle opere pubbliche. Scompare quindi la facoltà di coprire spese correnti *tout court* e i proventi dovranno

⁶¹ Nei margini di manovra interni a tale range può essere ricondotta anche la possibilità di operare sulle tariffe di parcheggio che costituiscono un ulteriore strumento di natura fiscale a cavallo tra la gestione del suolo e quella della mobilità. Secondo le stime relative al 2012 esse hanno fruttato al complesso dei Comuni italiani circa 200 milioni di euro.

⁶² Di recente su questo aspetto è stato osservato che: «si deve conseguentemente rilevare che le entrate connesse al versamento degli oneri di urbanizzazione hanno necessariamente natura di entrate di parte capitale, derivando in definitiva dal 'consumo' del suolo, cioè dall'irreversibile (almeno in linea tendenziale) impiego di un bene pubblico, ed essendo intrinsecamente destinate alla realizzazione di opere, volte al razionale e salubre impiego dello stesso», in Corte dei Conti - Sezione regionale di Controllo per la Lombardia, 38/2016/PAR, p. 11.

⁶³ L. 10/1977.

⁶⁴ In particolare la L. 449/1997 e la L. 244/2007.

trovare adeguata contropartita in capitoli di spesa legati alle manutenzioni ordinarie, ma si introduce una ulteriore ambiguità nella corrispondenza tra entrate e uscite, perché sotto la voce 'manutenzioni del patrimonio' vi può rientrare un'ampia gamma di interventi.

Da tale quadro deriva una duplice possibilità d'intervento, in una logica di riallocazione *green*:

- una manovrabilità delle caratteristiche del tributo in grado di valorizzarne le componenti di incentivo/disincentivo per fini ambientali e di governo del territorio (consumo di suolo, grado di impermeabilizzazione, rendimento energetico, recupero idrico, integrazione paesaggistica, integrazione con la rete dei servizi, ecc.);
- una più stretta e vincolata destinazione dei proventi per fini di tutela ambientale e rigenerazione dei tessuti urbani.⁶⁵

In questo caso, non si ipotizza qui la prospettiva di generare nuove entrate, quanto piuttosto quella di determinare una ri-allocazione verso spese in conto capitale, legate alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, di risorse attualmente dirette alla parte corrente. In termini quantitativi, mancando rilevazioni puntuali a riguardo, sembra ragionevole adottare l'ipotesi che almeno il 25% del gettito sia attualmente destinato alla parte corrente, con la possibilità di avere quindi uno spazio riallocativo nel range [0-0,5] miliardi di euro.

5.6. Input chimici in agricoltura

Diversi Stati europei ricorrono a strumenti fiscali per disincentivare l'utilizzo di pesticidi e fertilizzanti in agricoltura al fine di promuovere lo sviluppo di metodi di produzione a basso importo di input chimici, riducendone gli impatti sulla salute umana e l'ambiente. In Italia, una iniziativa in tale direzione è stata adottata con la L. 488/1999 e la L. 388/2000 che hanno introdotto un contributo su (alcuni)⁶⁶ prodotti fitosanitari e pesticidi pericolosi, prevedendo un'aliquota del 2% sul fatturato dell'anno derivante dalla vendita dei prodotti stessi. In termini di destinazione del gettito, i medesimi atti normativi hanno stabilito la creazione di un fondo per finalità legate alla diffusione dell'agricoltura biologica,⁶⁷ dando

⁶⁵ Come peraltro esplicitamente previsto dal disegno di Legge sul consumo di suolo attualmente in esame al Senato (DDL S.2383), che all'art. 10 prevede che: «1. I proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni di cui all'articolo 7 della presente legge nonché quelli delle sanzioni previste dal testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, sono destinati esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura in ambito urbano».

⁶⁶ Dettagliatamente identificati attraverso specifici codici.

⁶⁷ Detto fondo è finalizzato al finanziamento di programmi concernenti: sostegno e sviluppo

luogo a una forma di sussidiazione incrociata dai produttori di input chimici verso la diffusione di pratiche agricole sostenibili.

Al di là della strutturazione del contributo, che, essendo commisurata al fatturato, determina un disincentivo solo indiretto all'uso dei pesticidi, non sono disponibili aggiornamenti né serie storiche sulla dimensione delle entrate ottenute, di cui si ha solo un riferimento al 2008 pari a circa 12 milioni di euro.⁶⁸ Il contributo stesso non compare più nei database Eurostat-Istat sulle imposte ambientali ove prima era inserito nella categoria 'inquinamento', rendendo difficile una valutazione sulla sua efficace e reale applicazione. Il tema ambientale degli effetti dell'uso di fitofarmaci mantiene comunque in Italia una rilevanza notevole, visto che, secondo le rilevazioni più recenti: «nelle acque superficiali sono stati trovati pesticidi nel 63,9% dei 1.284 punti di monitoraggio controllati (nel 2012 la percentuale era 56,9). Nelle acque sotterranee sono risultati contaminati il 31,7% dei 2.463 punti (31% nel 2012). Le concentrazioni misurate sono in genere frazioni di µg/L (parti per miliardo), ma gli effetti nocivi delle sostanze si possono manifestare anche a concentrazioni molto basse. Il risultato complessivo indica un'ampia diffusione della contaminazione».⁶⁹

L'utilizzo delle leva fiscale può costituire un importante strumento per guidare la transizione verso un minor utilizzo di fitofarmaci, così come verso la scelta di principi chimici a minore nocività e pericolosità. In questa direzione, si può ipotizzare una modificazione delle modalità impositive, immaginando l'introduzione di un prelievo commisurato alla quantità di principio attivo contenuto,⁷⁰ con aliquote nella fascia 2,5-10 €/kg.⁷¹ In base agli ultimi dati Ispra (2016), che riportano nel 2014 la commercializzazione di circa 60 mila tonnellate di principi attivi, si otterrebbero entrate aggiuntive in un range [0,15-0,6] miliardi di euro.

Un discorso analogo può essere fatto in riferimento all'utilizzo di fertilizzanti in agricoltura che è causa di fenomeni di inquinamento sia dei corpi idrici, sia del suolo, sia dell'aria. Prendendo a riferimento gli ultimi dati disponibili,⁷² si ha una stima per il 2013 dell'utilizzo dei seguenti quantitativi di elementi nutritivi (in milioni di quintali): azoto (6,2), fosforo (1,7), potassio (1,3), meso-elementi (2,9), sostanza organica (7,8). Ipotizzando in questo caso di adottare aliquote di prelievo nel range [0,05-0,2] €/kg di elemento nutritivo (azoto, fosforo, potassio),⁷³ si arriva a una stima complessiva di entrate nel range [0,05-0,2] miliardi di euro.

della produzione agricola biologica mediante incentivi agli agricoltori; potenziamento dell'attività di ricerca e sperimentazione in materia di agricoltura biologica, sicurezza e salubrità degli alimenti; informazione dei consumatori sugli alimenti ottenuti con metodi di produzione biologica.

⁶⁸ Inclusivi di una quota di co-finanziamento nazionale di circa la metà.

⁶⁹ Ispra (2016, p. 13).

⁷⁰ Una modalità più corrispondente ai fini dovrebbe prevedere aliquote unitarie differenziate in base al grado di nocività, ma tale valutazione è resa problematica dall'assenza di dati disaggregati sufficientemente precisi.

⁷¹ Si sono presi a riferimento in questo caso i valori proposti in Eunomia *et al.* (2016), attestandosi sulle ipotesi medio-basse in esso contenute.

⁷² Istat (2015).

⁷³ Anche in questo caso si sono presi a riferimento i valori proposti in Eunomia *et al.* (2016), attestandosi sulle ipotesi medio-basse.

Nel complesso la nostra valutazione porta quindi a una ipotesi di entrate aggiuntive derivanti dall'imposizione sugli input chimici in agricoltura nel range [0,2-0,8] miliardi di euro.

5.7. Elementi di sintesi

La Tabella 9 riassume le ipotesi quantitative riferibili all'insieme di strumenti riconducibili alla tipologia 'Risorse e inquinamento'.

Tabella 9. Spazi di riallocazione fiscale legati ai prelievi su risorse e inquinamento

| | | Range entrate aggiuntive (mld. Euro) | Totale (mld. Euro) |
|--|---------------------------------------|---|---------------------------|
| Rifiuti | Tributo speciale discarica | 0,20-0,40 | 0,20-0,40 |
| Emissioni atmosfera | Tassa SO _x NO _x | 0-0,10 | 0-0,10 |
| Risorse idriche | Canoni derivazione | 0,20-0,40 | 0,70-1,90* |
| | Tariffe idriche | 0,50-1,50 | |
| | Imposta sugli scarichi | - | |
| Suolo e risorse | Estrazione materie prime da cava | 0,10-0,30 | 0,20-1,60 |
| | Royalties idrocarburi | 0-0,20 | |
| | Canoni demaniali | 0,10-0,30 | |
| | Occupazione suolo | 0-0,30 | |
| | Contributo di costruzione | 0-0,50** | |
| Input agricoltura | Contributo fitofarmaci | 0,15-0,60 | 0,20-0,80 |
| | Contributo fertilizzanti | 0,05-0,20 | |
| TOTALE | | | 1,30-4,80 |
| * Di cui [0,2-0,4] riferibili a entrate di natura tributaria e il resto a corrispettive per il servizio idrico integrato. | | | |
| ** Non si tratta di entrate aggiuntive quanto di risorse ri-allocate verso spese in conto capitale finalizzate al miglioramento dell'ambiente urbano e alla riduzione dell'inquinamento. | | | |

Rispetto all'intervallo individuato vanno fatte due osservazioni aggiuntive. La prima riguarda il fatto che non tutti i margini indicati rappresentano un incremento di imposte, visto che una componente pari a [0,5-1,5] miliardi è attribuibile all'incremento delle tariffe nel settore idrico e un'altra [0-0,5] alla riallocazione di risorse già raccolte con i contributi per il permesso di costruire, ma destinati alla copertura di spese correnti. La seconda si riferisce alla mancata presenza di tutti gli strumenti considerati nei database Eurostat-Istat sulle imposte ambientali, circostanza che rende non immediatamente paragonabile le cifre della Tabella 9 con quelle iniziali della Tabella 1. Solo infatti il Tributo sullo smaltimento in discarica, la Tassa SO_x NO_x e le imposte sugli input agricoli sono regolarmente rendicontate nei database attualmente disponibili, mentre negli altri casi si tratterebbe di aspetti aggiuntivi e da considerare in maniera parallela e complementare.

Capitolo 6

Per una riallocazione fiscale verde dell'intervento pubblico italiano: alcuni elementi di sintesi

6.1. Premessa

Per riallocazione fiscale verde si intende in questo lavoro fare riferimento a una non trascurabile modificazione della composizione dei bilanci pubblici finalizzata al miglioramento congiunto delle performance ambientali e di quelle economico-occupazionali. Alcuni aspetti qualificanti possono essere messi in luce per meglio caratterizzare il concetto e le sue implicazioni operative.

In primo luogo, si concentra l'attenzione sulle azioni di policy che passano attraverso le entrate e le spese delle amministrazioni pubbliche, ben consapevoli che, da una parte, vi sono modalità alternative e complementari di perseguimento degli stessi obiettivi (normativa, standard tecnici, controlli e sanzioni, accordi volontari, marchi ed etichettature, formazione e sensibilizzazione, ecc.) e che, dall'altra, il ruolo della finanza privata riveste parimenti un'importanza cruciale per poter dare sostanza e ampiezza ai risultati ottenibili. Il focus sui bilanci pubblici appare giustificato dal ruolo di guida, attiva e selettiva, che essi possono assumere in questa fase per fronteggiare i multiformi fattori di criticità (economici, finanziari, occupazionali, ambientali, sociali) emersi dal decennio di perdurante crisi: «Financing the shift to a resource-efficient green economy is a process of a macro-economic scale that may require public policy initiatives to act as catalysts. Both to turn to these opportunities into reality, and to avoid conventional allocations and strategies being adopted by the financial system in times of crisis, a high level of commitment and persistence, as well as risk-reducing strategies, are needed».¹

Affinché questo ruolo sia credibile e realmente in grado di innescare altri sforzi è necessario che esso acquisisca una valenza quantitativa di un certo rilievo (non trascurabile, appunto), sia in termini di risorse annue mobilitate, sia di durata nel tempo. Vengono infatti spesso portati ad esempio casi di politiche che vanno nella giusta direzione, nel senso di incentivare/disincentivare i comportamenti e le scelte più coerenti / meno coerenti con la

¹ EEA (2014, p. 8). Nel medesimo rapporto si sottolinea come «The availability of financial resources is arguably the most important enabling conditions for the long-term transition to a resource efficient green economy» (p. 7) e «The main problem with financing long-term, risky projects such as green investments is the scarcity of patient capital» (p. 76); ne consegue che «even if the role of the public sector is set to decrease and leave room to private actors, public funds remain crucial providers of the right incentives and economic rationales for private companies to be successful in the first round of investments» (p. 78).

logica della riallocazione e del cambiamento strutturale verde, ma che per la esiguità delle risorse coinvolte difficilmente possono portare a risultati di una qualche rilevanza. In via del tutto approssimativa, anche sulla base di alcune esperienze europee, si può ritenere che riallocazioni fiscali che si avvicinino all'1% del PIL dei paesi coinvolti rispondano a tale vincolo di natura quantitativa. Rientra in questa prospettiva anche l'esigenza di valutare in maniera realistica quello che può essere l'effetto leva prodotto dalle risorse pubbliche sul settore privato, così da non sopravvalutare la reale portata riformatrice e di cambiamento degli interventi proposti.

Centrale è altresì la valenza qualitativa del concetto di riallocazione, visto che esso si basa proprio sull'idea di una revisione selettiva del versante delle entrate e di quello delle spese finalizzata al miglioramento dell'ambiente e, congiuntamente, a un rilancio della crescita e dell'occupazione.² Focalizzandosi sul binomio ambiente-occupazione, le politiche di bilancio e di stimolo fiscale assumono un ruolo rilevante nella prospettiva del nuovo e non convenzionale intervento pubblico: sia per destinare risorse a investimenti futuribili, che possono trovare ostacoli e scarsa remunerazione nel presente; sia per garantire un contributo netto, di breve periodo, a supporto del ciclo economico e dell'occupazione. In tale prospettiva, la riallocazione fiscale verde si sostanzia attraverso alcune principali componenti distintive, che possono poi combinarsi tra loro in una molteplicità di modi:

1. l'incremento dei tributi ambientali³ esistenti e/o l'introduzione di nuovi,⁴ tenendo conto del loro livello di partenza e dell'esigenza di correggere scelte e comportamenti potenzialmente dannosi per l'ambiente. Ciò significa che spazi maggiori sono sfruttabili da quelle realtà e per quelle basi imponibili caratterizzate da un limitato carico fiscale e, congiuntamente, a cui sono associate esternalità negative e criticità ambientali non ancora adeguatamente gestite e controllate;
2. la riduzione/eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente, costituiti in buona parte da forme di erosione fiscale⁵ che determinano un regime di favore per basi imponibili che possono avere collegamenti con impatti negativi sull'ecosistema e il territorio. L'azione in questa direzione, portando a un incremento di gettito, è del tutto assimilabile a una nuova forma di entrata che rende disponibili risorse per altri usi;⁶
3. la riduzione/eliminazione dei sussidi ambientali inefficienti, ovvero forme di sostegno

² Diversi riferimenti riguardanti l'esigenza di questo *green shift* dei bilanci pubblici sono presenti nell'Allegato 1 di questo volume.

³ In questo quadro, i tributi ambientali costituiscono un riferimento ricorrente delle prospettive di riallocazione fiscale, potendo rappresentare un importante strumento di carattere strutturale per garantire entrate aggiuntive senza gravare sulle altre fonti di gettito (lavoro, imprese) e, nel contempo, per guidare i percorsi di sviluppo verso una maggiore sostenibilità di medio-lungo periodo.

⁴ Tra cui rientrano anche i permessi negoziabili, quando distribuiti in maniera onerosa.

⁵ Rientrano in questa categoria tutte quelle forme di *tax expenditures* (spese fiscali) che, se eliminate, danno luogo a un incremento di gettito.

⁶ Nelle parole dell'Agenzia Europea per l'Ambiente: «Environmental Fiscal Reform extends the tax reform idea to include the reduction of environmentally harmful subsidies, so as to free up scarce financial resources for more efficient use elsewhere» (EEA, 2011, p. 3).

finanziario a tutela dell'ambiente che risultano essere inefficienti, o perché troppo costosi, o perché rivolti a tecnologie già mature, o perché non proporzionali ai benefici generati;⁷

4. la riduzione di altre imposte maggiormente distorsive e penalizzanti per la crescita;
5. il sostegno a investimenti e infrastrutture di particolare rilievo per la tutela e la valorizzazione ambientale;
6. il finanziamento di incentivi per l'eco-innovazione a livello di produzione o di consumi finali;
7. gli interventi di mitigazione e compensazione per le categorie (poveri, anziani, popolazioni rurali, imprese, ecc.) che possono derivare i principali effetti negativi dalle misure proposte sul versante delle entrate.

Un ampio spettro d'intervento che ha trovato stretta corrispondenza in Italia nell'art. 15 della legge di delega fiscale del 2014⁸ che aveva contemplato l'introduzione di nuovi tributi ambientali o la revisione di quelli esistenti (in particolar modo le accise) con il fine di orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili. Esso infatti prevedeva, richiamando il principio di neutralità fiscale, che il maggior gettito venisse destinato:

- prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi;
- alla diffusione e innovazione delle tecnologie e dei prodotti a basso contenuto di carbonio;
- al finanziamento di modelli di produzione e consumo sostenibili;
- alla revisione del finanziamento dei sussidi alla produzione di energia da fonti rinnovabili.

Un aspetto caratterizzante il processo di riallocazione verde riguarda, come detto, l'attenzione attribuita, accanto al tema classico della correzione delle esternalità, alle implicazioni macroeconomiche di un maggior ricorso all'imposizione ambientale, con particolare riferimento al rapporto entrate-spese. Esso si pone quindi in una posizione funzionale e sinergica rispetto ai ricorrenti programmi di stimolo e rilancio dell'economia continentale che hanno accompagnato la crisi economica dalla sua origine. Un processo alla ricerca di un dividendo multiplo in cui possono trovare riscontro sia i benefici direttamente ambientali, in termini di minore inquinamento e consumo di risorse; sia quelli macro-economici, in termini di crescita del reddito e occupazionale; sia, infine, quelli sulla competitività estera e la bilancia commerciale che potrebbero andare a significativo

⁷ «In some cases, subsidies have been identified which appear to be not so much 'environmentally harmful subsidies', but 'fiscally inefficient environmental subsidies'. These are subsidies which are offered to support environmental activities, but in ways that might not be the most efficient, effectively allowing rents to accrue on the part of beneficiaries. The ongoing debate, in several Member States, around the appropriate levels of support for renewable energy provides a good example of such discussions», in Eonomia *et al.* (2014), pp. 13-14).

⁸ Legge 11 marzo 2014, n. 23.

vantaggio dei sistemi economici con un elevato grado di dipendenza energetica dall'estero. Dal punto di vista della selettività, la logica del *greening*⁹ porta a guardare con attenzione a quegli investimenti o contributi correnti che permettono di influenzare positivamente tematiche ritenute prioritarie in campo ambientale, ovvero quelle caratterizzate da impatti rilevanti e/o oggetto di specifici target in ambito nazionale e internazionale. Esempi e casistiche ricorrenti riguardano le energie rinnovabili, l'efficienza energetica, i trasporti sostenibili, i servizi ecologici e la tutela del suolo, i servizi idrici e di igiene urbana. L'entità degli investimenti e l'ordine di priorità sono difficilmente definibili a priori e dipendono, da una parte, dagli obiettivi di riferimento adottati per le singole tematiche e, dall'altra, dalle caratteristiche di partenza delle realtà territoriali coinvolte. Principi normalmente considerati per dare concretezza al principio di selettività includono: la presenza di criticità specifiche, l'esistenza di target vincolanti, i miglioramenti già ottenuti e la distanza dai target stessi, la rilevanza delle barriere e dei fattori di fallimento dell'azione dei soggetti privati, il maggiore o minore grado di maturità delle tecnologie coinvolte, la percezione dei problemi da parte delle collettività. Sul versante occupazionale, le precedenti considerazioni vanno integrate rispetto all'esigenza/volontà che le risorse messe in gioco possano garantire effetti positivi sul mercato del lavoro, anche in una logica anti-congiunturale.

Un'esigenza che si ricollega all'ampia attenzione analitica e istituzionale rivolta ai cosiddetti *green jobs*, visti come importante prospettiva di sviluppo delle politiche settoriali e macro-economiche in genere. In tale prospettiva, ciò che appare primariamente rilevante non è tanto la definizione e perimetrazione statica di cosa sia un posto di lavoro verde,¹⁰ quanto l'impatto differenziale e trasversale in termini occupazionali di politiche di *greening* che possono coinvolgere i più svariati settori.

Nel complesso, l'esigenza che si è voluto valorizzare con il concetto di riallocazione verde è quella di basarsi su un quadro unitario e coerente, 'a pacchetto', in cui via sia

⁹ Essa enfatizza il ruolo del cambiamento nel tempo, valorizzando quei concetti – *reallocation, shift, change, improvement, fostering, enhancing, preventing, reducing, minimizing* – che danno il senso non tanto di un approdo ideale, di una situazione statica, quanto di una tendenza al miglioramento, alla riduzione degli impatti, al mutamento delle traiettorie. Un'economia, un prodotto, un'attività, un servizio, un lavoro spesso non sono 'verdi' in senso assoluto, ma in quanto permettono di soddisfare bisogni e/o di produrre in maniera ambientalmente preferibile rispetto a quanto avvenuto in passato. Più che il *green* è quindi il *greening* ad acquisire rilevanza centrale e a divenire il target di riferimento, in tutte le declinazioni in cui può trovare applicazione: nella ricerca, nelle politiche del lavoro, nella strutturazione dei sistemi tributari, nelle scelte infrastrutturali, nelle politiche per la crescita ecc. È l'ibridazione sistemica di tutte le politiche settoriali che va perseguita accanto, se non più, del puntare su settori identificati a priori come 'verdi' (come ad esempio il settore delle rinnovabili o quello delle tecnologie di disinquinamento). In questa direzione la recente indagine della Camera dei Deputati sulla green economy che sottolinea l'esigenza: «che la *green economy* sia posta come orizzonte strategico delle scelte di fondo dell'azione del Governo, nelle politiche di bilancio e in quelle fiscali, nelle politiche per la ricerca e per l'innovazione e in quelle per l'occupazione e la formazione, nelle politiche per la difesa del territorio e in quelle per la promozione delle produzioni agroalimentari, nelle politiche per la competitività del sistema industriale e in quelle per gli investimenti infrastrutturali» (Camera dei Deputati 2014, p. 9).

¹⁰ Esercizio che spesso porta a risultati assai eterogenei e non confrontabili. Su questo punto si può fare riferimento a Cambridge Econometrics (2011), Ecorys (2012).

una relazione d'insieme tra dove si reperiscono le risorse e dove le si destinano, seconda una interpretazione ampia del concetto di neutralità fiscale. Ciò significa che quest'ultimo non risulta connesso esclusivamente a insiemi di politiche che lasciano invariato il livello di imposizione fiscale complessiva (caso di *revenue neutrality*), prevedendo ad esempio riduzioni d'imposta a compensare nuovi tributi ambientali, ma anche con situazioni (caso di *budget neutrality*) in cui l'esigenza/opportunità di finanziare nuovi investimenti in campo energetico-ambientale viene coperta, almeno in una certa misura, da risorse aggiuntive derivate dal medesimo ambito (tributi ambientali e/o eliminazione di sussidi ambientalmente dannosi),¹¹ senza dover ricorrere altre forme d'entrata (ad esempio imposte sul lavoro).¹² Il tutto avendo attenzione particolare a due obiettivi collegati, ma non subordinati. Il primo è quello, già rimarcato, di natura occupazionale, che porta a privilegiare modalità di reperimento del gettito e settori di destinazione in grado di massimizzare gli effetti netti positivi. Il secondo è quello dei saldi complessivi di finanza pubblica, che, con particolare riferimento all'attuale situazione italiana, difficilmente lasciano spazio, per lo meno nel futuro più prossimo, a manovre espansive che vadano a peggiorare la situazione di partenza.

L'adozione di questo approccio di sistema appare importante, in particolar modo, per garantire operatività e accettabilità ai processi. La realizzabilità e la credibilità di azioni di *green growth* rischiano infatti di essere fortemente compromesse in mancanza di precisi riscontri in termini di reperimento delle risorse e di corrispondenza rispetto alle esigenze di spesa. Ciò acquisisce una particolare rilevanza in tutte quelle ipotesi d'intervento, di natura strategico-programmatica, in cui la parte relativa al *budgeting* assume o dovrebbe assumere un ruolo cruciale e non eludibile. Sono ad esempio da ricondurre a questa impostazione, per citare solo i più recenti, gli impegni energetico-climatici da mettere in campo nell'ambito degli accordi scaturiti dalla COP21 di Parigi del dicembre 2015,¹³ tutta la fase applicativa e di declinazione dei Sustainable Development Goals e, a livello nazionale, il previsto¹⁴ aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che potrebbe/dovrebbe costituire il momento di sintesi e ricomposizione di tutte le strategie d'intervento in questo campo. Come ampiamente dimostrato dalle analisi teoriche ed empiriche in materia, proprio la parte relativa al reperimento delle risorse e al corretto coordinamento tra programmazione delle azioni e il loro inserimento nelle previsioni di bilancio rappresenta uno degli snodi principali e, al contempo, più critici delle esperienze sinora messe in atto.¹⁵

¹¹ Va ricordato che quando i sussidi assumono la forma di 'spese fiscali', la loro rimozione determina dal punto di vista delle statistiche di finanza pubblica una crescita dell'imposizione fiscale complessiva.

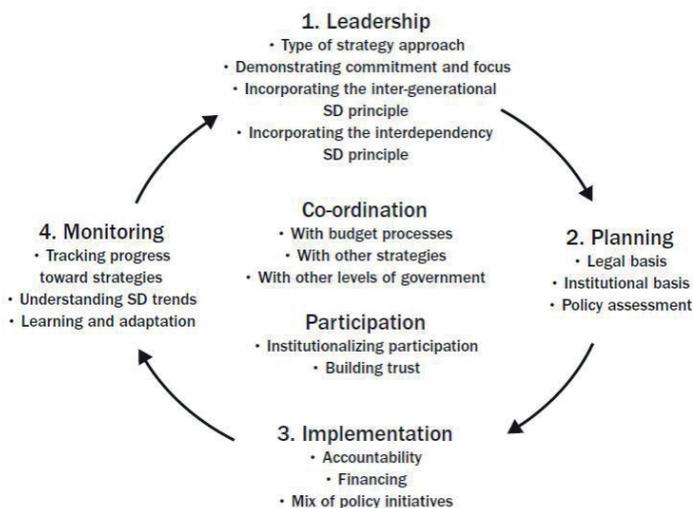
¹² L'ampiezza delle possibili destinazioni derivanti da una riforma fiscale verde implica che: «revenues can be used as a part of a wider tax shifting programme to offset some revenues losses from a reduction in other taxes, often on labour, to raise revenues to help with fiscal consolidation, for specific environmental expenditures, or recycled back into the economy such that the overall tax burdens remains the same, or a mix of this approaches» (IEEP 2014, p.25).

¹³ Che attribuisce un ruolo chiave agli impegni e alle strategie attuative dei singoli paesi.

¹⁴ Art. 3 della L. 221/2015.

¹⁵ In Swanson *et al.* (2004, p. 18), si osserva che: «Financing of specific initiatives in the national SD

Figura 1. Elementi chiave nella redazione e attuazione delle Strategie Nazionali per lo Sviluppo Sostenibile



Fonte: Swanson *et al.* (2004, p.7).

L'approccio riallocativo, come è ovvio, non va inteso in senso rigido, deterministico, ma come opzione di lavoro, da mettere sul tavolo di un più ampio quadro di intervento e di riforma fiscale ove sia importante avere informazioni e punti di riferimento sui quali basare poi le decisioni politiche. Si tratta, da questo punto di vista, di uno strumento pragmatico, funzionale a rendere più visibili, ma anche accettabili, le linee d'azione che hanno il miglioramento e la tutela ambientale come riferimenti primari o comunque rilevanti.

6.2. Le potenzialità in termini di entrate

Vengono di seguito riassunti i principali risultati ottenuti nei Capitoli precedenti in termini di entrate aggiuntive derivabili dai tributi ambientali e/o dalla riallocazione di

strategy suffers from two challenges. One is a simple lack of revenue for the implementation of policy initiatives and for the SD strategy process itself [...] The other is poor or non-existent linkages between the national SD strategy and the national budget allocation process». Una criticità riguardo alla quale vengono segnalate alcune esperienze, tipicamente di riallocazione verde: «a number of approaches and tools were observed to help address the challenge [...] Generating revenues through ecological taxes and fees was observed in Costa Rica, Poland, Sweden, South Korea and Brazil». Parimenti, in Ieep (2006, p. 43) si afferma che: «Areas often lacking however include prioritisation of issues, interlinkages (and trade-offs) between social, economic and environmental dimensions, estimation of the financial and budgetary implications of the NSDS, and how its priorities can be integrated into budgetary processes».

incentivi attualmente destinati ad altri fini. I valori ottenuti hanno lo scopo di fornire una indicazione di massima, da una parte, dei principali ambiti tematici e/o settoriali ove sia ipotizzabile reperire risorse aggiuntive e, dall'altra, dell'ordine di grandezza che queste ultime possono assumere con le ipotesi analitiche adottate in questo studio.

La lettura e utilizzazione dei dati devono tener conto delle seguenti considerazioni e precisazioni:

- l'orizzonte temporale adottato è stato tipicamente di breve-medio periodo, indicativamente proiettato sul quadriennio 2017-2020. Ciò risulta funzionale all'ipotesi di garantire effetti anche in termini di stimolo congiunturale nella fase di crisi, nella consapevolezza per cui la ristrettezza dei tempi può ridurre la reale applicabilità (ed estensione) delle misure, soprattutto nei primi anni dell'arco temporale ipotizzato;
- le cifre ottenute sono state stimate senza considerare effetti di diversione sulle basi imponibili. Nella presentazione dei risultati verrà successivamente proposta una ipotesi aggiuntiva che tiene in parte conto di questo aspetto che, come è naturale, tende poi ad accentuarsi e aumentare nel tempo;
- non si sono tenute in considerazione, se non in alcuni casi specifici, le implicazioni che gli interventi riallocativi possono avere dal punto di vista dell'accettabilità politica, con particolare riferimento a temi quali le competitività delle imprese, gli impatti equitativi, gli effetti inflazionistici, ecc. Tali temi rappresentano, con ogni evidenza, aspetti cruciali, peraltro ampiamente trattati dalla letteratura sull'argomento,¹⁶ che dovranno entrare poi nella valutazione complessiva di come e in che misura utilizzare le stime effettuate;
- la summenzionata realizzabilità politica degli interventi è collegata (anche) alla eventualità di utilizzare una parte del gettito per compensare/mitigare alcuni degli effetti che gravano su particolari categorie o settori. Anche da questo punto di vista si adatterà un'ipotesi integrativa che vada a migliorare da questo punto di vista la *political feasibility*;
- in termini di riallocazione dei sussidi ambientalmente dannosi o ambientalmente inefficienti, va considerato che si sono incluse solamente alcune voci, attualmente quantificabili, mentre opzioni e margini aggiuntivi potrebbero derivare da una conoscenza più dettagliata della situazione esistente;¹⁷
- viene proposto un confronto complessivo con il principale studio sinora condotto con caratteristiche assimilabili,¹⁸ al fine di verificare e valutare affinità ed elementi di discrepanza.

¹⁶ Per un approfondimento su questo tema si può fare riferimento, tra gli altri a Bassi *et al.* (2009).

¹⁷ Le principali voci considerate, identificabili come Sussidi dannosi per l'ambiente, sono la riduzione delle agevolazioni auto e gli interventi sulle diverse forme di agevolazioni riguardanti i carburanti.

¹⁸ Eunomia *et al.* (2014 e 2016).

Tabella 1. Entrate aggiuntive da tributi legati all'ambiente

| | | Range massimo entrate aggiuntive (mld. Euro) | Totale (mld. euro) |
|--------------------------------------|---|--|-----------------------|
| STIMA AGGREGATA* | Valori <i>benchmark</i> di imposte ambientali / totale entrate | | 4,60-15,60 |
| MEZZI DI TRASPORTO | Imposte sui veicoli | 1,90-6,80 | 3,30-10,40 |
| | Aeromobili | 0,40-1,10 | |
| | Riduzione agevolazioni auto aziendali | 1,00-2,50 | |
| CARBURANTI | Adeguamento carburanti | 1,80-3,30 | 3,00-7,00 |
| | Rimborsi autotrasporto | 0-0,50 | |
| | Agevolazione carburanti agricoli | 0-0,50 | |
| | Agevolazione carburanti navigazione interna | 0,20-0,50 | |
| | Permessi negoziabili settore aereo | 0-0,10 | |
| | Carbon tax trasporti | 1,00-2,10 | |
| ENERGIA | Adeguamento accise | 0,30-0,60 | 1,00-3,20 |
| | Carbon tax non ETS | 0-1,00 | |
| | Adeguamento incentivi rinnovabili | 0,50-1,20 | |
| | Permessi negoziabili | 0,20-0,40 | |
| Rifiuti | Tributo speciale discarica | 0,20-0,40 | 0,20-0,40 |
| Emissioni atmosfera | Tassa SOx NOx | 0-0,10 | 0-0,10 |
| Risorse idriche | Canoni derivazione | 0,20-0,40 | 0,70-1,90** |
| | Tariffe idriche | 0,50-1,50 | |
| | Imposta sugli scarichi | - | |
| Suolo e risorse | Estrazione materie prime da cava | 0,10-0,30 | 0,20-1,60 |
| | Royalties idrocarburi | 0-0,20 | |
| | Canoni demaniali | 0,10-0,30 | |
| | Occupazione suolo | 0-0,30 | |
| | Contributo di costruzione | 0-0,50*** | |
| Input agricoltura | Contributo fitofarmaci | 0,15-0,60 | 0,20-0,80 |
| | Contributo fertilizzanti | 0,05-0,20 | |
| TOTALE RISORSE E INQUINAMENTO | | | 1,30-4,80 |
| TOTALE COMPLESSIVO | | | 8,60-25,50 |

* La stima aggregata è stata ottenuta partendo dal valore % delle imposte ambientali sul totale delle entrate in Italia nel 2014 (8,3%) e ipotizzando di arrivare al 9% (valore dei Paesi Bassi e raggiunto dall'Italia nel 1995), al 10% (benchmark della Iniziativa *Faro Resource Efficient Europe* nell'ambito della Strategia Europa 2020) e al 10,6% (valore Slovenia al 2014). Le entrate aggiuntive stimate sarebbero rispettivamente 4,6; 12,5 e 15,6 miliardi di euro.

** Di cui 0,2-0,4 riferibili a entrate di natura tributaria e per il resto a corrispettivi (tariffe) per il servizio idrico integrato.

*** Non si tratta di entrate aggiuntive quanto di risorse ri-allocate verso spese in conto capitale finalizzate al miglioramento dell'ambiente urbano e alla riduzione dell'inquinamento.

Tali valori possono poi essere ri-articolati per evidenziare quali grandezze si traducano effettivamente in maggiori entrate fiscali (alcune delle quali non annoverabili tra le imposte ambientali) e quali invece abbiano una diversa caratterizzazione (Tabella 2).

Tabella 2. Articolazione delle risorse aggiuntive nei due scenari ipotizzati

| | Scenario Basso | Scenario Intermedio |
|--|-----------------------|----------------------------|
| Maggiori entrate fiscali | 7,4 | 21,2 |
| <i>di cui tributi ambientali</i> | 6,4* | 18,7* |
| <i>di cui spese fiscali dannose per l'ambiente</i> | 1,2 | 3,5 |
| Altro | 1,2 | 4,3 |
| <i>di cui</i> | | |
| tariffe | 0,5 | 1,5 |
| permessi negoziabili | - | 0,3 |
| riallocazione spesa | 0,7** | 2,4*** |
| TOTALE | 8,6 | 25,5 |
| <i>di cui sussidi dannosi per l'ambiente****</i> | 1,7 | 5,2 |

* Viene esclusa dai tributi ambientali sostanzialmente solo la somma derivata dalla riduzione delle agevolazioni sulle auto aziendali che si traduce in un incremento della tassazione sul reddito.
 **Si tratta di 200 milioni di riallocazione di risorse già introitate con i permessi negoziabili ma non destinate a spese ambientali e 0,5 miliardi di oneri di sistema legati alle rinnovabili da riallocare.
 *** Si tratta di 200 milioni di riallocazione di risorse già introitate con i permessi negoziabili ma non destinate a spese ambientali, 1,2 miliardi di oneri di sistema legati alle rinnovabili, 0,5 miliardi di entrate da permessi di costruire da indirizzare a investimenti verdi e 0,5 miliardi di minori rimborsi all'autotrasporto.
 **** Si sono qui considerate sia le spese fiscali dannose per l'ambiente, sia le riallocazioni di incentivi ambientalmente dannosi o comunque inefficienti.

Una ulteriore ri-elaborazione aggregata dei risultati ottenuti può essere fatta al fine di garantire maggiore credibilità e percorribilità politica alle ipotesi adottate. A tal fine sono proposti due scenari ulteriori, tra loro collegati:

- lo scenario *response*, che tiene, sommariamente, conto degli effetti delle imposte introdotte sulle basi imponibili e, di conseguenza, sul gettito. L'ipotesi adottata, in termini del tutto esemplificativi, è che il 20% delle maggiori entrate ipotizzate non si realizzi a causa del verificarsi di effetti di risposta;¹⁹

¹⁹ Che sono poi proprio quelli ricercati per le finalità ambientali dei tributi. In tal senso è infatti da tener conto che: «The issue of revenue erosion could be a concern from a finance perspective whereas from an environmental perspective a lack of revenue erosion could be a concern as it implies a limited effect on behaviour change», in IEEP (2014, p. 24).

- lo scenario *feasibility*, che ipotizza di destinare il 20% del gettito netto ottenuto²⁰ a misure di mitigazione/compensazione delle categorie maggiormente colpite, lasciando la quota rimanente agli altri potenziali utilizzi in termini di ri-allocazione verde.

Tabella 3. Entrate aggiuntive nei diversi scenari ipotizzati (miliardi di euro)

| | Scenario Basso | Scenario Intermedio |
|-----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| Scenario Response* | 6,9 | 20,4 |
| Scenario Feasibility | 5,5 | 16,3 |

* Si è qui ragionato ipotizzando per semplicità un effetto sulle basi imponibili della medesima magnitudo per tutti gli strumenti fiscali considerati. Ovviamente potrebbero fatte stime più puntuali e specifiche ma si ritiene tale approssimazione comunque sufficiente per gli scopi di questa analisi. Nel caso della riallocazione di voci di spesa, inoltre, l'effetto di risposta sulle entrate non si manifesta.

Rispetto ai risultati complessivi contenuti nelle tabelle precedenti si possono fare le seguenti considerazioni d'insieme. È possibile derivare, nell'ipotesi più moderata, circa 7 miliardi di risorse nette aggiuntive dagli strumenti fiscali collegati all'ambiente. I principali strumenti per arrivare a tale risultato minimo sono costituiti: dal recupero dell'inflazione nei tributi sulle auto, dalla riduzione delle agevolazioni sulle auto aziendali, dall'incremento dei diritti d'imbarco nel trasporto aereo, dall'adeguamento (parziale) delle accise sui carburanti a quanto applicato nel caso della benzina, dall'introduzione di una *carbon tax* di 10 euro sui consumi nei trasporti, dalla ri-destinazione di una parte degli incentivi che attualmente sostengono le rinnovabili, da una serie di tributi riconducibili alle categorie inquinamento e risorse. Si tratta di una ipotesi, interpretabile anche come *quick start list*, che si traduce in maggiori entrate fiscali per circa 5,9 miliardi, di cui 5,1 riconducibili a tributi collegati all'ambiente, e per circa 1 miliardo in maggiori tariffe e riallocazioni di spesa.

Un uso più esteso e accentuato degli strumenti proposti, comunque lontano dai massimi presi in considerazione nelle analisi settoriali, produrrebbe entrate nette aggiuntive destinabili alla riallocazione verde di poco superiori ai 20 miliardi di euro (scenario intermedio *response*), di cui circa 17 di maggiori entrate fiscali vere e proprie (15 corrispondenti a tributi ambientali). Il range ottenuto in termini di maggiori entrate dai soli tributi ambientali [5,1-15] miliardi è molto vicino a quello ipotizzato nella stima aggregata (prima riga di Tabella 1 supra) e porterebbe, nell'ipotesi di sfruttare completamente tale margine, a una incidenza sul totale delle entrate fiscali vicino ai massimi continentali (ovvero di poco superiore al 10%).

Lo schema proposto si caratterizza per una notevole articolazione delle voci, che ne rappresenta un carattere distintivo. Ciò risulta importante, in primo luogo, per valorizzare la logica sistemica dell'intervento, che ricerca il coinvolgimento del più ampio spettro possibile di temi e settori inerenti lo sviluppo sostenibile; in secondo luogo, per garantire flessibilità ai risultati ottenuti e alle cifre ipotizzate, visto che possono essere oggetto di ricombinazioni o ipotesi alternative a seconda delle finalità e delle priorità degli utilizzatori.

Qualche ulteriore interessante indicazione può essere derivata confrontando i contenuti

²⁰ Si intende al netto degli effetti di risposta.

delle nostre stime con quanto ottenuto da principali studi condotti in ambito europeo (Tabella 4).

Tabella 4. Entrate aggiuntive per l'Italia nei due studi Eunomia *et al.* (in miliardi di euro al 2020)

| Imposte ambientali | Eunomia <i>et al.</i> (2014) | Eunomia <i>et al.</i> (2016) |
|---|---|-------------------------------------|
| Carburanti trasporti | 3,87 | 9,14 |
| Riscaldamento domestico | 1,34 | 0,37 |
| Elettricità | 2,39 | 0 |
| Tassazione veicoli | 3,73 | 0 |
| Tassazione trasporto aereo | 3,55 | 1,39 |
| Tassa discariche | 0,75 | 0,74 |
| Tassa emissioni SO _x NO _x | 0,20 | 0,17 |
| Imposta derivazioni idriche | 4,19 | 3,77 |
| Imposta scarichi idrici | 0,27 | 0,28 |
| Imposta materiali di cava | 0,47 | 0,47 |
| Imposta pesticidi | 1,05 | 1,05 |
| Imposta fertilizzanti | 0,01 | 0,01 |
| Imposta/contributo imballaggi | 0,34 | 0,55 |
| Imposta sacchetti di plastica | 0 | 0,27 |
| Tot. Nuove imposte ambientali | 22,10 | 18,20 |
| | | |
| Esenzioni uso di GPL e gas naturale in impianti industriali | 0,06 | - |
| Agevolazioni uso combustibili nelle aree remote | 0,24 | - |
| Agevolazioni carburante autotrasportatori | 0,35 | - |
| Agevolazioni uso del diesel in agricoltura | 0,93 | - |
| Riduzione IVA combustibili per riscaldamento | 2,28 | - |
| Trattamento fiscale favorevole delle auto aziendali | 2,13-4,26 | - |
| Tot. Rimozione sussidi ambientalmente dannosi | 6,60-8,70 | - |
| | | |
| Totali | 29,70 (22,10 di maggiori imposte e 7,60 eliminazione di sussidi ambientalmente dannosi) | 18,20 |
| | | |
| Altri strumenti | | |
| Tariffazione idrica full cost recovery | - | 5,47 |
| Road charging per mezzi pesanti | - | 1,34 |

Fonte: elaborazioni su Eunomia *et al.* (2014) e Eunomia *et al.* (2016).

Da un punto di vista quantitativo, tenendo conto delle ipotesi sottostanti, le nostre stime si collocano avendo come margine superiore quanto ipotizzato nei citati studi europei, con un livello di ridimensionamento più o meno ampio a seconda dei casi. Lo scenario intermedio (nella versione *response*)²¹ è sostanzialmente in linea con la stima dell'aggiornamento Eunomia *et al.* (2016), visto che esso prevede circa 17 miliardi di nuove entrate fiscali, a cui si aggiungono tariffe idriche per 1,2 miliardi e quasi due miliardi di riduzione di incentivi (spese fiscali);²² esso appare invece al di sotto della precedente stima del 2014 sia per quanto riguarda la parte delle maggiori entrate (17 rispetto 22), sia sul versante della riduzione dei sussidi (2 rispetto a 7,5). Lo scenario basso è ben al di sotto di entrambe le valutazioni di Tabella 4, a conferma di una sua più verosimile percorribilità, anche in tempi ristretti.

Guardano all'articolazione interna delle voci, possono inoltre essere fatte le seguenti (principali) osservazioni:

- la nostra valutazione prevede di intervenire in maniera rilevante sull'imposizione dei veicoli del trasporto su strada (entrate aggiuntive nel range [1,5-5,4])²³ mentre Eunomia, in particolar modo nella versione 2016, non ricorre a questo strumento, accentuando invece le risorse ottenibili dalla tassazione dei carburanti (che arrivano a 9,1 miliardi di euro rispetto al nostro range [2,2-4,3]).²⁴ L'insieme delle maggiori imposte che gravano sui veicoli privati (acquisto, possesso e uso) è comunque non dissimile (9,1 vs un range [3,5-9,7]). Nel nostro caso si è preferito un maggior ricorso alla fonte attualmente meno incisa rispetto ai massimi europei (veicoli) e che presenta alcuni elementi di preferibilità anche in termini di puro strumento di gettito (stabilità, legame con i territori, minore regressività);
- non si è presa in considerazione la possibilità di istituire forme diffuse di *road user charging* sulla rete stradale nazionale²⁵ e/o a livello urbano. Lo strumento, certamente interessante e promettente nella logica di arrivare a una più precisa e corretta internalizzazione dei costi esterni, è ancora allo stato embrionale e difficilmente può avere luce su base diffusa nella prospettiva 2020;
- l'intervento sul trasporto aereo è di magnitudo e logica molto simili ed è preminentemente incentrato sui diritti aeroportuali, nell'attesa che in sede internazionale venga trovato un accordo sulla possibilità di incidere direttamente sui carburanti;
- in entrambi i casi si interviene in maniera modesta, per motivi principalmente di equità e di tutela di obiettivi sociali, nel campo dei consumi energetici al di fuori del trasporto;
- la nostra analisi include, seppur con cifre limitate, anche le potenziali entrate derivanti dal sistema dei permessi negoziabili;

²¹ Il confronto corretto avviene con questo scenario visto che gli studi europei includono la valutazione, seppure anche in questo caso semplificata e non modellizzata, di effetti di risposta.

²² Questi ultimi non considerati nella revisione 2016 di Eunomia *et al.*

²³ Nelle analisi che seguono si fa sempre riferimento ai valori ottenuti in Tabella 1 a cui viene applicata l'ipotesi di contrazione del 20% in seguito a effetti di risposta.

²⁴ Inclusivo della *carbon tax* trasporti.

²⁵ Come reso possibile dalla direttiva 2011/76 (Eurovignette) per i veicoli pesanti >3,5 tonnellate.

- la nostra valutazione include uno spazio d'azione legato alla riallocazione degli incentivi alle rinnovabili (non considerati nello studio Eunomia) e di alcuni incentivi ambientalmente dannosi (considerati solo nella versione Eunomia 2014);
- si è fatta una stima decisamente inferiore di quanto derivabile dalla combinazione imposte/tariffe nel settore idrico, ritenendo l'incremento di quasi 4 miliardi ipotizzato da Eunomia²⁶ come difficilmente percorribile nel breve-medio periodo;
- si è fatta una valutazione più ampia, in termini di tipologie applicative, degli strumenti utilizzabili per indirizzare le scelte in termini di uso e occupazione del suolo.

6.3. Il versante dei sussidi

La stima effettuata nel paragrafo precedente include solo in parte il tema, ben noto,²⁷ dei sussidi dannosi per l'ambiente.²⁸ Si sono infatti prese in considerazione alcune spese fiscali (rimborsi autotrasporto, agevolazioni carburanti, auto aziendali), nonché la possibilità di riallocare alcune voci di bilancio che attualmente hanno un focus ambientale annacquato o poco efficace (contributi di costruzione, parte delle entrate derivanti dalla messa all'asta dei permessi negoziabili, incentivi alle rinnovabili). Una considerazione più ampia del tema richiederebbe di analizzare in maniera esaustiva l'insieme delle politiche incentivanti finanziate attraverso i bilanci pubblici, sia sul versante delle imprese sia su

²⁶ A cui si potrebbero aggiungere circa 5,5 miliardi derivanti da una tariffazione in sintonia con principio del *full cost recovery*.

²⁷ La presenza di incentivi fiscali dannosi per l'ambiente diviene un elemento primario e largamente condiviso di selezione e opportunità di eliminazione e ri-orientamento. Ciò è avvalorato dall'impegno ufficiale assunto nell'ambito del G20 di Pittsburgh del settembre 2009 «to rationalise and phase out over the medium term inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption» e da una disposizione simile assunta nell'ambito della Convenzione Onu sulla biodiversità riguardo all'eliminazione dei sussidi dannosi per la biodiversità al massimo entro il 2020. Richiami continui in questa direzione sono espressi da Organizzazioni internazionali e Istituzioni politiche, ad esempio, di recente le Nazioni Unite hanno specificato che: «It is common in normative budget policy discussions to ask if specific subsidies continue to be warranted. Countries should review the efficacy of all subsidies as a matter of sound fiscal management. Countries should consider rationalizing inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption by removing market distortions, in accordance with national circumstances, including by restructuring taxation and phasing out those harmful subsidies, where they exist, to reflect their environmental impacts. Such actions should fully take into account the specific needs and conditions of developing countries and minimize possible adverse impacts on their development in a manner that protects the poor and affected communities», United Nations (2014, p. 19).

²⁸ La definizione più generale e utilizzata di incentivi dannosi per l'ambiente prevede che «an environmentally-harmful subsidy (EHS) is a result of a government action that confers an advantage on consumers or producers, in order to supplement their income or lower their costs, but in doing so, discriminates against sound environmental policies. All other things being equal, the EHS increases the level of waste, pollution and natural resource exploitation to those connected» (in Eunomia *et al.* 2014, p. 12). In questo campo rientrano quindi sia spese pubbliche a vantaggio di produttori o consumatori che determinano tali effetti, sia forme di agevolazione (*tax expenditures*) che riducono il debito fiscale di comportamenti che possono avere effetti negative sull'ambiente.

quello dei consumatori, per individuare quali possano essere considerate come dannose per l'ambiente o comunque ambientalmente non efficaci. Su questo punto è del tutto evidente che, a fronte di una spesa pubblica complessiva italiana attorno agli 800 miliardi di euro, di cui 720 destinati alla componente primaria, un'analisi di dettaglio delle diverse voci, al fine di verificarne le opportunità di riduzione/riallocazione verde, rappresenta uno sforzo non esauribile nello spazio di questo contributo. Risulta però importante considerare, rispetto a tentativi di revisione già in atto, quali possano essere i principali campi d'azione, in parte già avviati.

Il primo, di carattere più generale, riguarda l'attività di Revisione della Spesa (cosiddetta *Spending review*), attivata dal 2014 con tre principali obiettivi strategici: il miglioramento del controllo delle voci d'uscita, la corretta identificazione delle priorità di destinazione delle risorse e l'istituzionalizzazione del processo nell'ambito della procedura di preparazione del bilancio annuale. Chiari risultano i punti di contatto con la logica della riallocazione qui presentata:

- da una parte, nella volontà di arrivare a un riordino di carattere strutturale della spesa,²⁹ che superi la logica dei tagli lineari.³⁰ In questa direzione l'obiettivo esplicitato è quello di raggiungere entro il 2016 un abbattimento della spesa primaria di almeno due punti % rispetto al valore del 2013 (corrispondente a circa 32 miliardi di euro a regime),³¹
- dall'altra, nell'identificazione di alcune destinazioni prioritarie dei risparmi ottenuti.

Tale approccio ri-allocativo, esplicitamente assestato nell'azione di governo, merita certamente un approfondimento sia rispetto alle ipotesi selettive adottate, sia rispetto alle risultanze quantitative, sia, infine, rispetto alle analisi qualitative su cui tali risultanze si poggiano. Ciò con il fine primario di verificarne la congruenza rispetto ai principi identificati in questo lavoro, nonché i margini per inserire fattori e ipotesi di *greening*. Appare da questo punto di vista importante il collegamento con il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli, previsto dall'art. 68 del Collegato ambientale, che dovrebbe divenire parte integrante del processo di revisione

²⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014a).

³⁰ Nella medesima direzione il Programma Nazionale di Riforma del 2014 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2014b, p. 47): «La revisione della spesa pubblica per il Governo costituisce una primaria riforma strutturale dei meccanismi di spesa e di allocazione delle risorse, da attuare attraverso una sistematica verifica e valutazione delle priorità dei programmi e d'incremento dell'efficienza del sistema pubblico. Occorre portare a compimento le misure scaturite dall'analisi condotta nella prima fase della *Spending review*, al fine di realizzare una decisa riqualificazione e razionalizzazione della spesa pubblica».

³¹ Secondo quanto riportato nel Programma Nazionale di Riforma del 2016 (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2016b, p. 11): «dal 2013 al 2016, il peso della spesa pubblica corrente sul PIL è sceso dell'1,6 per cento. Si stima che l'effetto della *Spending review* nel 2016 toccherà 25 miliardi» che saliranno poi a 27,6 miliardi nel 2017 e circa 28,7 miliardi nel 2018. Ancora (p. 30): «Nel dettaglio, i risparmi attesi dalla Legge di Stabilità ammontano (in termini di indebitamento netto) a circa 7,2 miliardi nel 2016, 8,2 nel 2017 e 10,0 nel 2018, con misure che si applicano a tutti i livelli di governo. Le voci di risparmio più rilevanti sono rappresentate dai tagli agli stanziamenti dei Ministeri, dal contributo delle autonomie territoriali e dalle disposizioni sulla razionalizzazione dell'acquisto di beni e servizi».

della spesa come strumento per identificare le voci da eliminare e, congiuntamente, per verificare l'efficacia di quelle già presenti.

Il secondo campo di analisi e intervento, peraltro collegato al precedente,³² riguarda la porzione di spesa rappresentata dai contributi pubblici alle imprese (Riquadro 1), già oggetto di approfondimenti e proposte di intervento nel corso della passata legislatura.³³

Riquadro 1. Principali tipologie di trasferimenti e agevolazioni alle imprese in Italia

Contributi in conto capitale e conto impianti: trasferimenti concessi alle imprese per la realizzazione di opere infrastrutturali o l'acquisto di beni strumentali durevoli.

Contributi in conto interessi: sono finalizzati a ridurre il tasso di interesse applicato al finanziamento concesso all'impresa beneficiaria.

Contributi in conto esercizio (gestione): concessi per contribuire alle spese di gestione. Rientrano in questa parte anche le risorse trasferite per far fronte agli oneri derivanti dagli obblighi di servizio pubblico e per ripianare disavanzi di aziende di proprietà o comunque controllate dalle Amministrazioni pubbliche.

Altri strumenti non trasferiscono risorse a fondo perduto, ma consentono di avere accesso agevolato a strumenti di credito (e.g. *fondi di garanzia e fondi rotativi*).

Vi è poi il campo delle *agevolazioni fiscali e contributive* che riducono il debito d'imposta e previdenziale delle imprese verso lo Stato. Si tratta di misure che incidono sul versante delle entrate e sono già state trattate in precedenza.

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico (2012).

Si tratta di un insieme composito e articolato di misure rispetto alle quali sono emerse ripetute spinte di riforma, sia nell'ottica del ridimensionamento, sia in quella del ri-orientamento. Il decreto legge 83/2012 (decreto Sviluppo) e il Rapporto Giavazzi, che ne ha rappresentato una fase di studio, hanno previsto a riguardo alcuni obiettivi/contenuti del programma di riordino che paiono essere proiettabili anche sul futuro (Riquadro 2).

Riquadro 2. Le linee guida della strategia di riordino degli incentivi

L'attuale sistema di agevolazioni alle imprese è caratterizzato da un elevato numero di strumenti normativi che, spesso, determina scarsa trasparenza del sistema, difficoltà di accesso da parte delle imprese, forte interposizione della mano pubblica e criticità gestionali in capo agli enti e organismi chiamati alla gestione degli interventi. La grande frammentarietà degli strumenti porta con sé il rischio di una scarsa focalizzazione su obiettivi strategici, con evidente sovrapposizione di più strumenti di incentivazione rispetto alle medesime finalità.

L'azione di riordino prevista dal D.L. 83/2012 è stata diretta a perseguire i seguenti cinque obiettivi prioritari:

- Razionalizzare le norme di agevolazione tramite una riduzione degli strumenti di intervento vigenti, al fine di sostituire un sistema di incentivazione generalista e frammentato con un sistema di intervento basato su un'elevata capacità progettuale ampiamente condivisa dal sistema pubblico e da quello privato.

- Semplificare e accelerare i procedimenti in essere, al fine di portare a chiusura in tempi brevi i progetti con maggiore potenzialità di sviluppo.

³² I 'trasferimenti alle imprese' rientrano infatti tra i settori presi in considerazione dalla Revisione della spesa.

³³ Giavazzi *et al.* (2012); Ministero dello Sviluppo Economico (2012).

c) Focalizzare i nuovi interventi su obiettivi strategici prioritari di politica industriale che consentano al sistema produttivo di aprire una nuova fase di industrializzazione maggiormente competitiva su scala internazionale e, allo stesso tempo, creino le condizioni necessarie per l'ingresso nel nostro Paese di nuovi investitori; in questa direzione vengono esplicitamente citati tre obiettivi:

- i. *ricerca, sviluppo e innovazione;*
- ii. *innalzamento dell'efficienza e allargamento dell'apparato produttivo, con particolare riguardo al Mezzogiorno e alle aree di crisi;*
- iii. *proiezione internazionale delle imprese.*

d) Ricorrere alla leva fiscale (credito d'imposta) per promuovere l'assunzione di profili altamente qualificati e innalzare la competitività delle imprese.

e) Migliorare i controlli e il monitoraggio riguardo al corretto utilizzo delle agevolazioni.

In piena logica ri-allocativa il D.L. 83/2012 prevede che le risorse che si andranno a recuperare verranno concentrate in un unico fondo denominato 'Fondo per la crescita sostenibile'. Il Fondo supporterà dal punto di vista finanziario i programmi/progetti delle imprese ritenuti coerenti con gli obiettivi generali della riforma.

Il Rapporto Giavazzi si è mosso dai medesimi presupposti (razionalizzazione, riduzione delle spesa, semplificazione), identificando alcune linee operative prioritarie:

1. un'azione di abrogazione selettiva di tutti gli incentivi che non trovino giustificazione nei cosiddetti fallimenti del mercato. Vengono previsti alcuni casi tassativi di esclusione delle abrogazioni, riguardanti in particolare incentivi gravanti su fondi europei e gli incentivi diretti a compensare obblighi di servizio pubblico; viene altresì considerata la possibilità di esclusione dall'abrogazione di incentivi destinati a perseguire finalità meritevoli di tutela, come: la realizzazione di progetti di comune interesse europeo e la promozione della cultura, nonché la conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico, paesaggistico e ambientale. A questo ultimo fine viene prevista l'istituzione di un Comitato tecnico chiamato a verificare la loro necessità e idoneità a correggere la presenza di fallimenti di mercato.
2. la destinazione delle risorse ritenute giustificate secondo quanto previsto al punto precedente a un 'Fondo unico per l'incentivazione' e di quelle risparmiate in seguito al processo di abrogazione selettiva alla riduzione del costo del lavoro.
3. la necessità di processi di valutazione ex-post rispetto alla concessione dei contributi, al fine di verificarne l'efficacia in relazione agli obiettivi.

Fonte: elaborazioni su Ministero dello Sviluppo Economico (2012) e Giavazzi *et al.* (2012).

Le indagini sul tema presentano spesso elementi di eterogeneità, sia nei principi contabili di riferimento (cassa o competenza), sia nel diverso coinvolgimento dei livelli di Governo (solo governo centrale o anche amministrazioni locali), sia nell'identificazione del concetto di impresa (solo imprese private, o anche enti partecipati dalle Amministrazioni pubbliche). Ne emerge, nel complesso, una potenzialità non trascurabile, avvalorata da alcune evidenze generali:

- la dimensione rilevante delle cifre coinvolte: la citata rilevazione del Ministero quantifica il complesso dei trasferimenti alle imprese attorno ai 31,5 miliardi, che nello studio di Giavazzi si riducono a 10 adottando una interpretazione più restrittiva del concetto di impresa;³⁴

³⁴ In particolare, lo studio di Giavazzi non considera le imprese che operano in un contesto non di mercato

- il trend sperimentato negli ultimi anni, che registra una contrazione complessiva superiore al 20%, con un effetto chiaramente pro-ciclico rispetto all'andamento congiunturale. Tale riduzione si è peraltro concentrata sul versante della spesa in conto capitale (-26,7%), a fronte di una sostanziale stabilità della parte corrente, con effetti potenziali ancora più critici sulle prospettive di sviluppo di medio e lungo periodo;
- l'interesse a individuare criteri selettivi condivisi che possano guidare la riallocazione all'interno delle cifre complessive.

Da un punto di vista delle stime quantitative fatte in questo lavoro, non pare possibile arrivare a una ulteriore esplicitazione, seppur in termini approssimativi, di quanto possa derivare da una eliminazione/ri-orientamento dei sussidi ambientalmente dannosi e anche di quelli ambientalmente non efficaci. Non sono infatti disponibili approfondimenti analitici sul versante delle spese che rendano in qualche modo affidabile una quantificazione di massima, anche in termini di intervallo di valori, su questo aspetto. Due aspetti possono però essere messi in risalto. Il primo è che i temi della protezione e della valorizzazione dell'ambiente risultano essere riferimenti ricorrenti (cfr. Riquadro 2) per poter giustificare sia la soppressione di alcuni programmi di spesa, sia il mantenimento di contributi esistenti, sia, infine, l'introduzione di nuove direttrici di spesa. Il secondo è che si rendono disponibili ulteriori margini di manovra per poter derivare risorse, in questo caso congiuntamente *revenue e budget neutral*, per alimentare politiche e interventi in campo ambientale oltre a quelle stimate sul versante delle entrate fiscali. Si tratta di margini che aumentano le possibilità di scelta e i margini discussi in precedenza sul fronte delle entrate.

6.4. La destinazione delle spese

Questo versante rappresenta, in una logica di riallocazione *green*, la componente complementare a quella delle entrate, con la finalità di fondo di ricercare soluzioni e impieghi in grado di integrare al meglio gli obiettivi ambientali e quelli occupazionali. A riguardo, le principali analisi tendono a evidenziare come esistano importanti potenzialità di arrivare a soluzioni *win-win*,³⁵ comportanti congiuntamente vantaggi ambientali e occupazionali, ma anche come tale risultato non sia scontato e dipenda in modo cruciale dai contenuti delle politiche. Va quindi perseguita una corretta strutturazione degli interventi ri-allocaativi, che, attraverso la selettività, porti a ottimizzare i risultati raggiungibili.³⁶

In quanto segue si sintetizzeranno alcuni potenziali ambiti di destinazione delle risorse, tenendo conto di tre ordini di considerazioni.

così come i trasferimenti alle imprese identificabili come compensazioni di obblighi di servizio pubblico (ad esempio per servizi di trasporto o di *housing* sociale). In esso, inoltre, gli incentivi alle rinnovabili non vengono inclusi in quanto nel 2012 essi non transitavano per il Conto Consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

³⁵ Cfr. Oecd (2012).

³⁶ Si tratta di una interpretazione in senso ampio del concetto di sostenibilità, che richiede che le politiche di miglioramento ambientale avvengano tenendo conto dell'obiettivo congiunto di avere un bilancio occupazionale positivo tra i nuovi posti creati e quelli persi nei settori cedenti.

Il primo è che tali indicazioni debbano esse intese come pure opzioni orientative, in un'ottica di *greening*, da vagliare poi in maniera più dettagliata e approfondita, tenendo adeguatamente conto delle implicazioni in termini di costi/benefici associati a ognuna di esse. È importante infatti che ogni direttrice di spesa, al di là della meritorietà degli obiettivi a cui è destinata, venga poi definita e successivamente monitorata in termini di risultati ambientali-occupazionali effettivi (e aggiuntivi) e di *value for money*.

Il secondo è che la componente pubblica dei finanziamenti deve necessariamente essere letta come parte di un più ampio quadro di misure e strumenti finalizzati allo sviluppo sostenibile. Un quadro in cui tale componente può però acquisire, in particolar modo in questa turbolenta fase congiunturale, un fondamentale ruolo di guida e di apripista rispetto a determinate tipologie e indirizzi di spesa.³⁷ In questo senso, va letta con una certa preoccupazione la riduzione delle spese ambientali registrata in Italia negli ultimi anni, con particolare riferimento alla componente in conto capitale, che difficilmente si può conciliare con il prospettarsi di obiettivi ed esigenze d'intervento sempre più sfidanti, in diversi campi (aria e clima, settore idrico, rifiuti ambiente urbano, ecc.).³⁸

Il terzo richiama l'esigenza di leggere il rapporto nuove entrate – nuove opportunità di spesa, entrambe riferite alla componente ambientale, non come un rigido vincolo di destinazione, ma come una opportunità da inserire in un più ampio quadro di politiche e opzioni operative. Non tutte le entrate da imposte ambientali devono quindi necessariamente avere una destinazione *green*, così come vi possono essere voci di spesa legate allo sviluppo sostenibile che trovano altre fonti di finanziamento. La riallocazione verde, nella formulazione descritta in questo contributo, è quindi da intendersi come un concetto flessibile e dinamico nel tempo, come strumento aggiuntivo di valutazione e scelta per i decisori politici, che può significativamente migliorare l'efficacia e l'accettabilità delle misure messe in atto.

Tenendo conto di questi *caveat*, le maggiori risorse ottenute con nuove entrate o attraverso tagli di spesa possono essere destinate, in termini schematici, a due macro-ambiti:³⁹ a) la riduzione di altre tipologie d'imposta; b) la creazione e/o il potenziamento di direttrici di spesa nella logica del *greening*.

³⁷ Nell'ottica per cui: «Different types of finance must be used in a holistic way, as complements rather than substitutes. For examples while private finance is profit oriented and particularly well-suited for productive investment, expected returns on investments associated with sustainable development are often not so attractive as other opportunities, especially in the near term. Public financing is thus indispensable in many areas of social need and public goods», United Nations (2014, p. viii).

³⁸ Significativamente si legge in un'analisi recente che «Le risorse a disposizione dello Stato e delle regioni per la tutela dell'ambiente si sono costantemente assottigliate nel tempo andando ad incidere principalmente sulla spesa in conto capitale. Uno dei settori di spesa che maggiormente risente di tale riduzione di risorse pubbliche è quello della 'Protezione dell'aria e del clima' che riguarda gli investimenti finalizzati a prevenire e ridurre le emissioni inquinanti in atmosfera», in Sciancalepore (2016, p. 5).

³⁹ «All revenue generated should be used either to offset the additional cost of the instrument by reducing taxes on socially desirable activities (such as labour), or to provide funds for other initiatives to further encourage a reduction in NOx emissions from diesel cars. Aside from the 'double dividend' this may produce, such ring-fencing of revenue increases the public acceptability of a tax compared to when revenue is 'lost' in broader government spending» in Drummond, Ekins (2016, p. 22).

6.4.1. La riduzione di altre tipologie d'imposta

Si tratta di un'opportunità che trova diversi riscontri nei documenti programmatici e nelle analisi teoriche che si occupano di interventi ri-allocativi, anche perché garantisce la neutralità sul versante delle entrate e, di conseguenza, una migliore accettabilità dell'intervento nel suo complesso.⁴⁰

Il Programma Nazionale di Riforma del 2014, ad esempio, ha identificato come destinazione prioritaria dei risparmi della *Spendig review* la revisione della fiscalità, innanzitutto attraverso la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. A tale priorità è dedicata un'azione specifica 'Riduzione del cuneo fiscale e dell'IRAP', con la previsione di un taglio dell'IRPEF a regime di circa 10 miliardi, a vantaggio particolare dei redditi medio-bassi, e dell'IRAP di almeno il 10%. Una previsione che ha seguito da vicino quanto raccomandato dalla Commissione europea⁴¹ nell'ambito del Semestre europeo, ove la riduzione del cuneo fiscale, finanziata con altri interventi di bilancio, rappresentava uno dei primi provvedimenti da mettere all'ordine del giorno. Nella medesima direzione vanno la Legge di Stabilità 2014 e la successiva Legge delega fiscale, istituendo e disciplinando un 'Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale' in cui far confluire sia le risorse ottenute dalle misure di contrasto dell'evasione, sia dagli interventi di revisione delle cosiddette spese fiscali. La stessa Legge delega del 2015, all'art. 15 sulla fiscalità energetica ed ecologica, prevedeva che, nel perseguimento della finalità del doppio dividendo (ambientale e occupazionale), il maggior gettito derivante dalle imposte ambientali fosse destinato prioritariamente alla riduzione della tassazione sui redditi, in particolare sul lavoro generato dalla *green economy*.

6.4.2. Creazione e/o potenziamento di direttrici di spesa green

La riduzione delle imposte, per quanto componente importante del *Green New Deal*, non rappresenta l'unica possibilità di destinare le risorse in chiave ri-allocativa. Lo spazio generato da nuove entrate o dalla riduzione di altre direttrici di spesa può infatti essere riempito, almeno in parte, da nuovi investimenti e contributi diretti a migliorare l'ambiente e/o ridurre l'impatto negativo di attività dannose.

In questa direzione alcuni ambiti sembrano meritevoli di approfondimenti specifici, volti a verificarne sia l'importanza da un punto di vista ambientale, sia i potenziali effetti occupazionali.

Energia

Il settore energetico appare come uno dei punti chiave delle politiche di *greening*, sia per

⁴⁰ Una valutazione confermata dalle analisi europee quando riscontrano che: «Nine member state representatives highlighted the link between reducing the tax burden on labour, and increasing revenue from EFR, as a key driver of reform. Several representatives argued that any fiscal reform on labour provided an opportunity to introduce, or revise, existing environmental taxes in a revenue neutral manner, and that could help to increase the feasibility and acceptability of the reform, Eunomia *et al.* (2016, p. 44).

⁴¹ COM(2014) 413.

la rilevanza delle implicazioni ambientali a esso collegate, sia per il peso economico e occupazionale delle attività coinvolte. L'attenzione al collegamento tra obiettivi ambientali e macro-economici è ben presente nella Strategia Energetica Nazionale (Riquadro 3) ove la previsione di nuovi investimenti nel settore è vista come fattore funzionale sia al raggiungimento degli obiettivi del Pacchetto europeo Clima-Energia 2012, sia al sostegno della crescita e dell'occupazione.

Riquadro 3. Obiettivi strategici della SEN

La Strategia Energetica Nazionale (SEN), approvata con il Decreto Interministeriale dell'8 marzo 2013, orienta gli sforzi del Paese verso un miglioramento sostanziale della competitività del sistema energetico insieme con la sostenibilità ambientale. In particolare, la SEN si propone di riguardare al 2020 quattro obiettivi principali:

- riduzione dei costi energetici con l'allineamento dei prezzi ai livelli europei (risparmio sulla bolletta nazionale di elettricità e gas stimato in circa 9 miliardi di euro l'anno);
- superamento degli obiettivi europei definiti dal Pacchetto europeo Clima-Energia 2020 (riduzione delle emissioni di GHG del 21% rispetto al 2005, riduzione del 24% dei consumi primari rispetto all'andamento inerziale e raggiungimento del 19-20% di incidenza dell'energia rinnovabile sui consumi finali lordi);
- maggiore sicurezza di approvvigionamento, con una riduzione della fattura energetica estera di circa 14 miliardi di euro l'anno;
- spinta alla crescita e all'occupazione con l'avvio di investimenti, sia nei settori tradizionali che nella *green economy*, per 170-180 miliardi di euro entro il 2020.

Rispetto a tale macro-area di intervento, una particolare attenzione è rivolta nei documenti di policy alla riqualificazione e al miglioramento dell'efficienza energetica in edilizia.

La Direttiva 2012/27 sull'efficienza energetica prevede ad esempio che gli Stati membri adottino una strategia triennale per mobilitare investimenti nella riqualificazione del parco nazionale degli edifici residenziali e terziari, sia pubblici che privati. Per il settore pubblico, viene in particolare stabilito che ciascun Stato membro, dal primo gennaio 2014, debba garantire che il 3% della superficie coperta utile degli edifici riscaldati di proprietà del governo sia riqualificata.

Tale impegno particolare si giustifica per due ordini di considerazioni. Da una parte, per la minore attenzione che sinora è stata diretta al tema del risparmio energetico rispetto a quanto avvenuto per le rinnovabili; ciò trova riscontro in Italia in un patrimonio edilizio mediamente vetusto e con prestazioni energetiche mediocri che lascia presupporre che «il rinnovo e la manutenzione del patrimonio abitativo italiano saranno strategici nel settore delle costruzioni anche nei prossimi anni».⁴² Dall'altra, nella specifica connotazione industriale e produttiva del settore, che si caratterizza sia per una elevata intensità di lavoro,⁴³ sia per una valenza spaziale circoscritta degli effetti di domanda generati. Ad esempio, uno studio relativamente recente⁴⁴ evidenzia per la realtà europea la connotazione territoriale di scala media o ridotta di molti dei mercati legati all'efficienza energetica (costruzioni edili,

⁴² Camera dei Deputati (2014, p. 20).

⁴³ Cambridge Econometrics (2011, p. 139).

⁴⁴ Ecorys (2012).

pompe di calore, isolamento, cemento, attività di installazione), arrivando a concludere che «non surprisingly, improving resource efficiency leads to job creation. In particular, the implementation of energy efficiency policies has considerably potential».⁴⁵ Se, quindi, in termini esclusivamente ambientali, due interventi alternativi in efficienza energetica e rinnovabili potrebbero rivelarsi equivalenti, l'integrazione con gli obiettivi occupazionali e anti-congiunturali porterebbe a privilegiare il primo campo rispetto al secondo.⁴⁶

In tema di intervento pubblico, diverse sono le misure già adottate o previste in Italia per promuovere⁴⁷ l'efficienza energetica in vari settori e tipologie di utilizzo: Detrazioni fiscali in edilizia, Certificati bianchi, Conto termico, Fondo nazionale per l'efficienza energetica, Fondo Kyoto, Fondo edilizia scolastica, Piano casa, Casa Italia. Si tratta, con ogni evidenza, di un quadro complesso e articolato, che richiede, da una parte, uno sforzo aggiuntivo di analisi e ricostruzione quali-quantitativa e, dall'altra, una maggiore capacità di riconduzione delle azioni a un denominatore comune che ne possa orientare gli sviluppi futuri. È in altri termini importante verificare: quante risorse siano attualmente indirizzate all'obiettivo dell'efficienza energetica da parte pubblica; quale sia la loro destinazione e la valenza rispetto agli obiettivi prefissati; quale sia la capacità di traino rispetto a risorse private; quale sia l'impatto occupazionale stimato e quale la capacità di verifica e monitoraggio ex post dell'efficacia delle misure adottate.

Il Fondo Nazionale per l'efficienza energetica (Riquadro 4) nasce proprio con la finalità di programmare e gestire le risorse in maniera unitaria, superando l'attuale frammentazione degli interventi, ma è chiaro che la dotazione finanziaria sinora prevista non risulta coerente con tale ambizione di partenza, né con la possibilità di esercitare realmente un effetto macroeconomico tangibile.

Di particolare rilevanza appare, nel quadro evolutivo delle politiche di settore, la capacità di canalizzare gli interventi verso iniziative di efficientamento profondo (ha preso progressivamente piede la locuzione *deep renovation*), in grado di incrementare i risultati in termini di eco-efficacia rispetto a quanto sinora ottenuto con il cosiddetto 'eco bonus'. Si tratta, infatti, di un campo in cui può essere valorizzata al massimo la logica ri-allocazione, essendovi la possibilità di operare (in larga parte) attraverso le risorse attualmente già destinate ai progetti di ristrutturazione e di efficientamento, cercando di migliorarne gli effetti sia in termini energetici, sia di stimolo occupazionale.

⁴⁵ Ivi, p. 9.

⁴⁶ A conferma di tale ipotesi può essere portata l'analisi dell'Agenzia Europea per l'Ambiente sul mercato del fotovoltaico in cui «The role of policy drivers can also be seen from the entry of Italy in the last few years as one of the main importers of solar energy technologies. The jump in installed photovoltaic capacity in Italy during 2009-2011 has been increasingly met by imports from China. According to UN COMTRADE data, in 2011, the value of Italian imports from China reached the 47% of the total value of world imports of photovoltaic from China, from only 2,5% in 1999». Ciò con evidenti implicazioni in termini di policy, visto che: «This surge in imports from outside the EU27 has far reaching effects beyond purely environmental ones. For example, the trade deficit for solar technologies has now achieved macro-economic significance and is already part of the debate on the implications of policy support for renewable energy sources (RES) in the EU» (EEA 2014, p. 58).

⁴⁷ Sia come fine primario, sia come effetto collegato.

Riquadro 4. Le caratteristiche previste del Fondo Nazionale per l'efficienza energetica

Il decreto di recepimento della direttiva 2012/27/UE ha istituito il Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Il Fondo rotativo è finalizzato a favorire, per il periodo 2014-2020, il finanziamento di interventi coerenti con il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica. In particolare il Fondo concederà garanzie e/o finanziamenti per investimenti finalizzati alla:

- riqualificazione energetica degli edifici di proprietà della pubblica amministrazione;
- realizzazione di reti per il teleriscaldamento e/o per il tele-raffrescamento;
- efficientamento della illuminazione pubblica;
- riqualificazione energetica di interi edifici, compresi gli edifici di edilizia popolare;
- riduzione dei consumi di energia nei processi industriali.

Garanzie e/o finanziamenti saranno concessi a condizioni di maggior favore per interventi volti a:

- creare nuova occupazione;
- riqualificare energeticamente l'intero edificio;
- promuovere nuovi edifici a energia quasi zero;
- introdurre misure di protezione antisismica in aggiunta alla riqualificazione energetica.

Dotazione finanziaria prevista di 75 milioni di euro annui nel periodo 2014-2020.

Trasporti

Anche il settore dei trasporti rientra in maniera ricorrente nelle strategie di *green growth*, sia perché le dinamiche della domanda di mobilità e delle scelte modali hanno portato a pressioni continuamente crescenti in termini di inquinamento e consumo di risorse, sia perché lo *shift* verso un trasporto passeggeri e una logistica sostenibili può avere influenze non trascurabili sugli andamenti macroeconomici e occupazionali.

Il Piano d'Azione Italiano per l'Efficienza Energetica del 2014 identifica, a riguardo, alcune direttrici d'intervento prioritarie entro il 2020:

- la realizzazione di infrastrutture per il trasporto rapido di massa in ambito urbano e sub-urbano;
- il finanziamento dei Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile (PUMS);
- il rinnovo del parco autobus;
- lo sviluppo delle reti ferroviaria nazionale.

Diverse disposizioni di legge e programmatiche hanno previsto linee d'intervento e risorse da destinare a interventi riconducibili all'area della mobilità sostenibile (Riquadro 5).

Anche in questo caso diventa cruciale la capacità di ricondurre tale insieme di previsioni a un disegno coerente e credibile, che sia in grado di tenere insieme gli obiettivi da raggiungere, le azioni da mettere in campo e le risorse finanziarie con cui dare sostanza a tali azioni. Il Piano Generale della Mobilità e della Logistica,⁴⁸ unitamente alle sue declinazioni territoriali (Piani regionali e PUMS), dovrebbe costituire, su base triennale,

⁴⁸ Che il PNR 2016 considera in via di predisposizione.

lo snodo di riferimento per garantire tale unitarietà, superando la frammentarietà ed episodicità che hanno spesso caratterizzato gli interventi in questo settore.

Riquadro 5. Risorse destinate alla mobilità sostenibile. Alcune previsioni già adottate

Il decreto legge n.133/2014 (cd. Sblocca Italia) mette a disposizione circa 4 miliardi aggiuntivi per opere già cantierabili, in larga parte riconducibili alle direttrici nel settore della mobilità sostenibile.

La Legge di Stabilità per il 2016 prevede di destinare i risparmi ottenibili dal mancato rimborso degli Euro 1 e 2 (nel settore dell'autotrasporto) all'acquisto di autoveicoli per il trasporto pubblico locale e all'acquisto di veicoli dell'ultima generazione da parte delle imprese di autotrasporto di merci. Con la medesima Legge sono state introdotte altre due importanti innovazioni: i) una scelta prioritaria nel campo della mobilità dolce attraverso la progettazione e la realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche; ii) ai fini di migliorare la catena intermodale, rendendo più sostenibile il sistema di movimentazione delle merci e decongestionare la rete viaria, sono state individuate risorse per l'avvio, la realizzazione o il miglioramento dei servizi marittimi per il trasporto combinato di merci ('marebonus') e servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo o in partenza dai porti o nodi logistici ('ferrobonus') unitamente ai fondi per l'acquisto di mezzi per l'autotrasporto di ultima generazione.

Il Collegato ambientale (L. n.221/2015) destina 35 milioni di euro al programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro, per il finanziamento di progetti, predisposti da uno o più enti locali e riferiti a un ambito territoriale con popolazione superiore a 100.000 abitanti, diretti a incentivare iniziative di mobilità sostenibile, tra cui: iniziative di piedibus, di car-pooling, di car-sharing, di bike-pooling e di bike-sharing, la realizzazione di percorsi protetti per gli spostamenti, anche collettivi e guidati, tra casa e scuola, a piedi o in bicicletta, di laboratori e uscite didattiche con mezzi sostenibili, di programmi di educazione e sicurezza stradale, di riduzione del traffico, dell'inquinamento e della sosta degli autoveicoli in prossimità degli istituti scolastici o delle sedi di lavoro, anche al fine di contrastare problemi derivanti dalla vita sedentaria. Il PNR 2016 prevede tra le misure da adottare entro l'anno per il miglioramento della qualità urbana: le seguenti priorità: Programma di recupero per l'edilizia residenziale pubblica, Realizzazione residenze universitarie, Nuovi investimenti per le metropolitane, Interventi per lo sviluppo di ciclo-stazioni e strutture di mobilità dolce, Piano nazionale di ricarica elettrica dei veicoli.

Tutela del territorio, recupero aree degradate e prevenzione rischi ambientali

Rappresenta un terzo filone di spesa importante, a cui il Programma nazionale di riforma 2014 dedica l'azione specifica 'Un'economia verde che protegge il suo territorio' con nuovi stanziamenti per 1,5 miliardi di euro. Il successivo Decreto Sblocca Italia prevede altresì l'istituzione di un apposito fondo per la mitigazione del dissesto idrogeologico e nuove misure attuative per interventi di bonifica e rigenerazione urbana. Rientrano in questa logica anche tutte le iniziative di incremento del valore eco-sistemico e della resilienza ecologica dei territori che possono essere portate avanti attraverso le cosiddette infrastrutture verdi e altre forme di preservazione, riqualificazione e valorizzazione delle aree rurali e degli ecosistemi.⁴⁹

⁴⁹ Numerosi riferimenti a riguardo sono rintracciabili nel 7° Programma d'Azione dell'Unione Europea in materia d'ambiente (Decisione n. 1386/2013).

In tale direzione è intervenuto anche il ‘collegato ambientale’ alla Legge di Stabilità 2016, con due previsioni d’interesse. L’articolo 55, che prevede, al fine di consentire la celere predisposizione del Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico, l’istituzione, presso il Ministero dell’ambiente, del Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico, demandando a un apposito D.P.C.M. (da adottare entro 90 giorni dall’entrata in vigore della legge) la definizione delle modalità di funzionamento del Fondo medesimo. L’art. 70, che delega il governo ad adottare entro sei mesi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica,⁵⁰ uno o più decreti legislativi per l’introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali, tra cui sono esplicitamente citati: fissazione del carbonio delle foreste e dell’arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata, regimazione delle acque nei bacini montani, salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche.

Si tratta, nel complesso, di campi d’intervento che acquisiscono una valenza sempre più importante nelle strategie nazionali e internazionali, e che, congiuntamente, sembrano richiedere un contributo cruciale da parte della componente pubblica per innescare e stimolare investimenti, scelte operative e comportamenti che difficilmente possono essere adottati e portati avanti secondo una logica puramente di mercato.

Rifiuti e risorse idriche

La quarta componente comunemente inserita in pacchetti di *greening* è rappresentata dagli interventi nel settore dei rifiuti e delle risorse idriche, con particolare riferimento agli investimenti infrastrutturali necessari per garantire che i risultati delle catene gestionali siano in linea con gli standard europei e le successive declinazioni nazionali. Un’esigenza che, nel contesto italiano, pare coinvolgere cifre ragguardevoli,⁵¹ con interessanti ripercussioni nel campo degli effetti economici e della generazione di posti di lavoro.⁵²

Anche in questo caso non mancano riferimenti concreti che potrebbero costituire gli strumenti di raccordo per l’avvio o il potenziamento delle misure. Il Collegato

⁵⁰ Appare per lo meno curiosa la previsione di partenza di remunerare i servizi ecosistemici senza nuovi oneri per la finanza pubblica. La fragilità di tale previsione è confermata dai successivi contenuti dell’art. 70 che esplicitamente richiedono: che sia riconosciuto il ruolo svolto dall’agricoltura e dal territorio agroforestale nei confronti dei servizi ecosistemici, che siano introdotti meccanismi di incentivazione attraverso cui il pubblico operatore possa creare programmi con l’obiettivo di remunerare gli imprenditori agricoli che proteggono, tutelano o forniscono i servizi medesimi; che siano introdotte forme di premialità a beneficio dei comuni che utilizzano, in modo sistematico, sistemi di contabilità ambientale e urbanistica e forme innovative di rendicontazione dell’azione amministrativa.

⁵¹ Pontoni e Cusumano (2013) identificano in un range [1,5-3] miliardi gli investimenti annui necessari sul ciclo idrico per adeguarsi agli obiettivi europei; la stima per il settore dei rifiuti è ricompresa nell’intervallo annuo [1,2-2,2] miliardi.

⁵² Sugli effetti occupazionali di riallocazioni all’interno dei rifiuti [Research into the employment intensity of different waste treatment options clearly indicates that, per tonne of waste treated/disposed, landfilling produces the least number of job opportunities. Indeed, the number of job opportunities appear to increase as one moves up the waste hierarchy. For example, for every 10,000 tonnes of waste disposed of in landfill, one job may be created, compared to between 2 and 67 for recycling]” (Eunomia *et al.* 2014, p. 407).

ambientale alla Legge di Stabilità (art. 58) prevede ad esempio l'istituzione di un Fondo di garanzia destinato a promuovere gli investimenti per la realizzazione degli interventi programmati nel comparto idrico, al fine di: a) rilanciare la politica di sviluppo delle infrastrutture nel settore; b) completare le reti di fognatura e depurazione; c) evitare sanzioni europee per inadempimento dell'Italia; d) ridurre l'onere finanziario della realizzazione di investimenti nel settore idrico, con vantaggi per l'utenza; e) avviare la realizzazione di infrastrutture finalizzate al recepimento dei principi della strategia *Blue Print* della Commissione europea;⁵³ tale fondo è previsto essere finanziato, in piena logica di neutralità fiscale, da una specifica componente della tariffa del servizio idrico integrato. Un Fondo con finalità analoghe (destinato al finanziamento degli interventi relativi alle risorse idriche) è stato previsto in precedenza dal decreto Sblocca Italia che ne identifica il finanziamento nella revoca di altre risorse già stanziare nel settore della depurazione, ma non utilizzate.

La dimensione verde dalla cooperazione allo sviluppo

Si fa qui riferimento alla necessità, per un paese come l'Italia, di dare adeguata sostanza anche alla componente *green* degli interventi di aiuto allo sviluppo, valorizzando le direttrici di spesa collegate alle tematiche energetico-ambientali, in piena sintonia con il 13° *Sustainable Development Goals* «Take urgent action to combat climate change and its impacts» ove si che richiede di «implement the commitment undertaken by developed-country parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change to a goal of mobilizing jointly \$100 billion annually by 2020 from all sources to address the needs of developing countries in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation and fully operationalize the Green Climate Fund through its capitalization as soon as possible».

6.5. Visione strategica e integrazione degli interventi

L'insieme delle considerazioni svolte nelle pagine precedenti permette di evidenziare come esista, sia sul versante delle entrate, sia in quello delle spese, un insieme composito e variegato di componenti che possono far parte di una iniziativa di riallocazione fiscale verde, finalizzata a esplicitare il legame logico e funzionale, per quanto non rigido e deterministico, tra l'esigenza di trovare nuove e rilevanti risorse da destinare alla valorizzazione/tutela ambientale e la possibilità di trovare (almeno in parte) alcune fonti di finanziamento riconducibili ai medesimi settori e attività che beneficiano degli interventi.

In tale direzione alcuni passaggi operativi e attuativi appaiono da rilevare.

In primo luogo è certamente auspicabile che venga messa in campo una maggiore capacità di inquadramento strategico degli interventi, in grado, da una parte, di mettere a sistema tutte le diverse iniziative, spesso previste in interventi emergenziali e senza una logica organica; dall'altra, come già osservato più sopra, di garantire una programmazione

⁵³ COM(2012) 673.

pluriennale, di natura ricorrente, in cui siano ben esplicitati il collegamento con le risorse a disposizione per il finanziamento e i meccanismi di monitoraggio ex post messi in campo per verificare i risultati ottenuti. In tale direzione, lo strumento delle Strategie Nazionali per lo Sviluppo Sostenibile (SNSS) appare come il luogo da privilegiare, nella prospettiva per cui: «different sustainable development objectives often overlap. Financing should be designed to exploit synergies and support policy coherence for sustainable development, while taking account of potential trade-offs. Thus, financing instruments can be used to address several policy objectives simultaneously. This would be best coordinated within the context of national sustainable development strategies».⁵⁴ La recente previsione del Collegato ambientale di dare finalmente luogo all'aggiornamento, con cadenza almeno triennale, della SNSS italiana rappresenta quindi un'opportunità importante per garantire tale coerenza, dando forza progettuale e in termini di risorse finanziarie ai diversi ambiti d'intervento. Appare importante a riguardo che sia attribuita proprio al CIPE, pur su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la responsabilità dell'aggiornamento della SNSS, andandosi così a rimarcare lo stretto collegamento tra gli obiettivi e le politiche ambientali, da una parte, e l'impegno e le implicazioni economiche a essi collegati, dall'altra. Tale contesto operativo può altresì divenire il luogo privilegiato sia per coordinare, ove non unificare, i numerosi fondi creati da normative settoriali su tematiche ambientali specifiche, sia per coinvolgere, in una logica di *blending*,⁵⁵ capitali e risorse provenienti da diverse fonti, pubbliche e private, al fine di ricercare una migliore diversificazione del rischio e il maggior effetto leva possibile.

In secondo luogo, proprio nella prospettiva del *blending*, risulta fondamentale la capacità di coordinare bene gli interventi nazionali con quanto previsto e desumibile dal contesto europeo. L'attuale quadro finanziario pluriennale prevede infatti di destinare almeno il 20% del bilancio dell'UE agli obiettivi legati al clima. Ciò equivale nel settennio a 180 miliardi di euro, quasi il triplo rispetto alla quota del 6-8% stabilita nel bilancio UE 2007-2017, con le seguenti direttrici prioritarie:

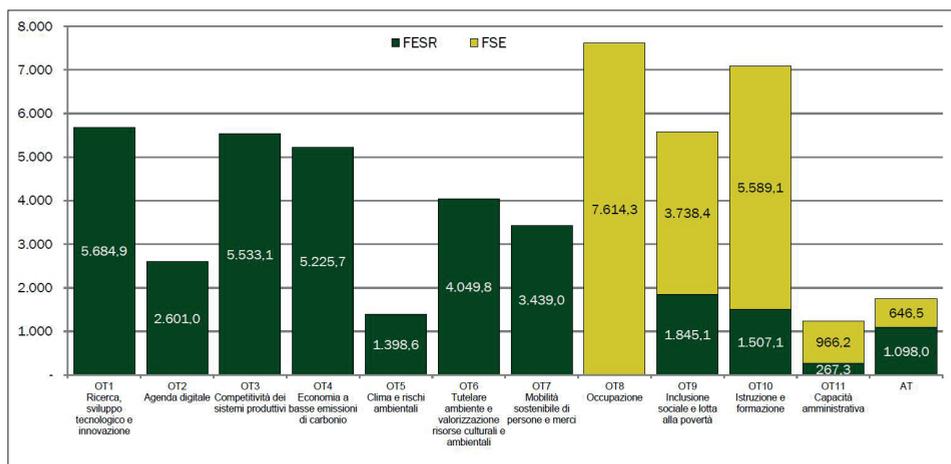
- i fondi strutturali e d'investimento europei, all'interno dei quali circa il 23-25% dell'insieme dei finanziamenti sono destinati al conseguimento degli obiettivi in materia di clima. L'importo esatto sarà reso noto alla fine dell'attuale esercizio di programmazione, quando tutti i programmi saranno stati approvati;
- Orizzonte 2020, per cui si prevede che almeno il 35% della dotazione di bilancio sarà investito in progetti relativi ai cambiamenti climatici;
- la politica agricola comune (PAC), che, a partire dal 2015, comporterà l'erogazione di circa 4 miliardi di euro nell'ambito delle sole misure eco-sostenibili.

⁵⁴ United Nations (2014, p. 14).

⁵⁵ «Blended finance encompasses structured public-private funds and innovative implementing partnerships between a wide range of stakeholders – including Governments, civil society, philanthropic institutions, development banks and private for-profit institutions. When well designed, blended finance allows Governments to leverage official funds with private capital, sharing risks and returns, while still pursuing national social, environmental and economic goals in areas of public concerns», (United Nations 2014, pp. 33-34).

L'Italia, come gli altri paesi europei, deve mostrarsi in grado di raccogliere tale vocazione 'verde' delle direttrici di spesa comunitarie, inserendole nella propria programmazione e garantendo un adeguato co-finanziamento, così come previsto dagli obiettivi tematici inseriti nei programmi operativi settoriali (Figura 2).

Figura 2. Allocazione finanziaria per obiettivo tematico a esito dell'adozione dei programmi operativi FESR e FSE (valori in milioni di euro, incluso il cofinanziamento nazionale)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016b).

Un ultimo elemento di raccordo da valorizzare riguarda il cosiddetto 'Piano Juncker',⁵⁶ che parte proprio dalla logica di finanziare importati tipologie di spesa, materiali e immateriali, ricollegabili al tema dei beni pubblici europei. Secondo le ultime stime⁵⁷ sono ad esempio stati finanziati in Italia otto progetti nel ramo 'Infrastrutture e Innovazione', che hanno ottenuto finanziamenti per 1,4 miliardi, per un investimento totale di 4,8 miliardi. Le iniziative coprono settori diversi, tra cui alcuni con evidenti collegamenti al settore energetico ambientale: modernizzazione di impianti, realizzazione di ferrovie, efficienza energetica con maggior tutela ambientale, innovazione e industria (bioplastica).

Si tratta di quadro complessivo ricco di opportunità e percorsi alternativi, in cui politici e amministratori possono trovare spazio e idee per dare luogo a una riallocazione di risorse fiscali realmente indirizzata ai grandi obiettivi e alle grandi sfide del futuro.

⁵⁶ Che ha come braccio operativo il Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS): strumento di garanzia che estende l'operatività della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) per l'attuazione dell'iniziativa europea.

⁵⁷ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016b).

Bibliografia

- Aeegsi (2015a), *Il nuovo mix di produzione di energia elettrica: stato di utilizzo e di integrazione degli impianti di produzione alimentati dalle fonti rinnovabili e degli impianti di cogenerazione ad alto rendimento*, 308/2015/I/EFR.
- Aeegsi (2015b), *Stato e prospettive del meccanismo dei titoli di efficienza energetica*, 309/2015/I/EFR.
- Aeegsi (2016a), *Riforma della struttura tariffaria degli oneri generali di sistema per clienti non domestici nel mercato elettrico*, 255/2016/R/EEL, Roma.
- Aeegsi (2016b), *Relazione annuale sulla stato dei servizi e sull'attività svolta*, 2 voll., Roma, vol. I.
- Aeegsi (2016c), *Relazione annuale sulla stato dei servizi e sull'attività svolta*, 2 voll., Roma, vol. II.
- Acea (2016), *Acea Tax guide 2016*, Brussels.
- Bassi S., P. ten Brink, M. Pallemarts, I. von Homeyer (2009), *Feasibility of implementing a radical ETR and its acceptance, Report under task C of the 'Study on Tax Reform in Europe over the Next Decades: Implication for the Environment, for Eco-Innovation and for Household Distribution'*, Brussels, IEEP.
- Bardelli L. (2015), *Valutazione dei costi ambientali e della risorsa*, Roma.
- Biagi F., G. Brosio, G. Turati (2004), *Le imposte di scopo: una rassegna di alcuni casi interessanti*, «Economia Pubblica», 5, pp. 5-39.
- Cambridge Econometrics (2011), *Studies on Sustainability Issues – Green Jobs; Trade and Labor, Final Report for the European Commission*, Cambridge, DG Employment.
- Camera dei Deputati (2014), *Indagine conoscitiva sulla Green Economy*, VIII e X Commissioni riunite, Roma.
- Camera dei Deputati (2015), *Modifica della disciplina per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra (COM(2015) 337)*, Esami di Atti e Documenti dell'UE, n. 37, Roma.
- Carraro F., A. Zatti (2013), *Environmental taxation and municipal fiscal federalism: remarks and perspectives on the Italian case study*, «Economics and Policy of Energy and the Environment», 2, pp. 61-92.
- Carraro F., A. Zatti (2014), *Distributional Effects of Transport Taxes: An Incidence Analysis*, «Journal of Energy and Power Engineering», 8, pp. 1415-1424.
- Censis (2014), *Acque: tariffe più basse d'Europa e record di acqua minerale, acquedotti colabrodo e depuratori carenti*, Diario della transizione, 4.
- Cesaretti C.M., P. Degli Espinosa, A. Zatti (2014), *Prime indicazioni per la riallocazione green dell'intervento pubblico italiano*, «Gazzetta Ambiente», 3, pp. 59-88.
- Cipollina S. (2009), *Osservazioni sulla fiscalità ambientale nella prospettiva del federalismo fiscale*, «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 4, pp. 567-592.
- Commissione europea (2015a), *Relazione sul funzionamento del mercato europeo del carbonio*, SWD(2015) 246, Brussels.
- Commissione europea (2015b), *Relazione sui progressi compiuti nell'Azione a favore del clima, comprendente la relazione sul funzionamento del mercato europeo del carbonio e la relazione sul riesame della direttiva 2009/31/CE relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio*, COM(2015) 576, Brussels.

- Confcommercio (2013), *Una nota sugli effetti della riduzione del rimborso sulle accise sul gasolio per autotrazione*, Ufficio Studi, Ottobre.
- Copenhagen Economics (2010), *Company Car Taxation*, «Working Paper», 22, Luxembourg, European Commission Directorate-General for Taxation and Customs Union.
- Corte dei Conti (2008), *La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo*, Delibera 29/2008, Roma.
- D'Auro A. (2007), *Tributi di scopo e prospettive della finanza locale*, «La finanza locale», 9, pp. 27-40.
- Del Federico L. (2000), *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino.
- Del Federico L. (2003), *Tributi paracommutativi e finanziamento dei servizi pubblici. Caso italiano e prospettive europee*, «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 2, pp. 255-268.
- Del Federico L. (2007), *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*, «Tributi Locali e Regionali», 2, pp. 1-6.
- Del Federico L. (2009), *I tributi paracommutativi e la teoria di Antonio Berliri della tassa come onere nell'attuale dibattito su autorità e consenso*, «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 1, pp. 69-102.
- Drummond P., P. Ekins (2016), *Tackling air pollution from diesel cars through tax: options for the UK*, Brussels, Green Budget Europe.
- Ecorys (2012), *The number of Jobs dependent on the Environment and resource Efficiency improvements*, Rotterdam.
- EEA European Environment Agency (2000), *Environmental taxation – recent developments in tools for integration*, «Environmental Issues Report», 18, Copenhagen.
- EEA European Environment Agency (2006), *Using the market for cost-effective environmental policy*, «EEA Report», 1, Copenhagen.
- EEA European Environment Agency (2011), *Environmental fiscal reform: illustrative potential in Italy*, prepared for the conference *Environmentally-related taxation and fiscal reform*, Rome.
- EEA European Environment Agency (2014), *Resource-efficient green economy and EU policies*, «EEA Report», 2, Copenhagen.
- EEA European Environment Agency (2015a), *Monitoring CO₂ emissions from new passenger cars and vans in 2014*, «Technical Report», 16, Copenhagen.
- EEA European Environment Agency (2015b), *Evaluating 15 years of transport and environment policy integration*, «EEA Report», 7, Copenhagen.
- EEA European Environment Agency (2015c), *Trends and projections in Europe 2015*, «EEA Report», 4, Copenhagen.
- EEA European Environment Agency (2016), *Environmental taxation and EU environmental policies*, «EEA Report», 17, Copenhagen.
- Ekins P. (1999), *European environmental taxes and charges: recent experiences, issues and trends*, «Ecological Economics», 31, pp. 39-62.
- Enonomia et al. (2014), *Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States*, Final report to DG Environment of the European Commission.
- Enonomia et al. (2016), *Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28*, Final report for the European Commission.
- European Commission (1993a), *Towards sustainability. A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development*, Luxembourg.
- European Commission (1993b), *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and*

- Ways Forward into the 21st Century*, «White Paper, Bulletin of the European Communities», Supplement 6/93, Brussels, European Commission.
- European Commission (1996), *Tax provisions with a potential impact on environmental protection*, September, Luxembourg.
- European Commission (2001), *Environment 2010: Our future, Our choice – The Sixth Environment Action Programme* –, COM(2001) 31, Brussels.
- European Commission (2007a), *GREEN PAPER on market-based instruments for environment and related policy purposes*, COM(2007) 140, Brussels.
- European Commission (2007b), *Commission Staff Working Document Accompanying the GREEN PAPER on market-based instruments for environment and related policy purposes*, SEC(2007) 388, Brussels.
- European Commission (2010), *Communication from the Commission. EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020, Brussels.
- European Commission (2011), *Smarter Energy taxation for the EU: proposal for a revision of the Energy Taxation Directive*, COM(2011) 168/3, Brussels.
- European Commission (2015), *Tax reforms in EU member States 2015*, «Institutional Paper», 008, Luxembourg.
- European Commission (2015b), *Commission staff working document. Technical information to the climate action progress report*, SWD(2015) 246.
- Eurostat (2010), *Taxation trends in the European Union*, Luxembourg.
- Eurostat (2014), *Taxation trends in the European Union*, Luxembourg.
- Eurostat (2015), *Energy, Transport and Environment Indicators*, Luxembourg.
- Fullerton D., A. Leicester, S. Smith (2008), *Environmental taxes*, «NBER Working Paper Series», 14197, July.
- Gerelli E., V. Patrizii (1992), *La modulazione ambientale del sistema tributario: l'esempio dell'energia*, in Gerelli E., G. Tremonti (a cura di), *Tassazione, consumo, ambiente*, Milano, Franco Angeli.
- Gestore Servizi Energetici GSE (2016a), *Sistema europeo per lo scambio di quote di emissione. Rapporto annuale sulle aste di quote di emissione (EU-ETS)*, Roma.
- Gestore Servizi Energetici GSE (2016b), *Speciale Energia Rinnovabile. Principali indicatori relativi ai diversi meccanismi di incentivazione delle fonti rinnovabili 2013-2018*, Roma.
- Giavazzi et al. (2012), *Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese*, Rapporto al Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia e delle Finanze e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti redatto su incarico del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012.
- Harding M. (2014), *Personal Tax treatment of Company Cars and Commuting Expenses*, «Oecd Taxation Working Papers», 20, Paris, Oecd Publishing.
- Icep Institute for European environmental Policy (2006), *PRIME-SD Peer Review Improvement through Mutual Exchange on Sustainable Development. A guidebook for peer reviews of national sustainable development strategies*, Guidebook prepared for the DG Environment, Brussels.
- Icep Institute for European environmental Policy (2014), *Environmental Tax Reform in Europe: Opportunities for the future. Final report*, Report for The Netherlands Ministry of Infrastructure and the Environment, Brussels.
- Ipres (2016), *Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti: l'esperienza della Puglia*, Nota tecnica, 25/2016, Bari.

- Italia Sicura (2015), *Sviluppo delle infrastrutture idriche, Investimenti pubblici nel sistema idrico integrato*, PON Governance e Assistenza tecnica, Roma.
- Ispra (2015a), *Italian Greenhouse Gas Inventory 1990-2013. National Inventory Report*, Luglio.
- Ispra (2015b), *Rapporto Rifiuti Urbani. Edizione 2015*, Roma.
- Ispra (2016), *Rapporto nazionale pesticidi nelle acque dati 2013-2014*, Rapporti 244/2016, Roma.
- Istat (2010), *Le imposte ambientali in Italia. Nota metodologica*, Roma.
- Istat (2012), *Le imposte ambientali in Italia. Nota metodologica*, Roma.
- Istat (2015), *La distribuzione per uso agricolo dei fertilizzanti e dei fitofarmaci*, Roma.
- Kosonen K. (2010), *Why are environmental tax revenues falling in the European Union?*, in *Critical issues in Environmental Taxation. International and Comparative Perspectives*, vol. VIII, Oxford, Oxford University Press.
- Legambiente (2014), *Rapporto cave 2014*, Roma.
- Legambiente, Altraeconomia (2014), *Regioni imbottigliate. L'indagine sul business delle acque in bottiglia in Italia*, Roma.
- Legambiente, Radicali Italiani (2014), *Proposta di legge in materia di fiscalità ambientale ed energetica*, Roma.
- Leicester A. (2006), *The UK tax system and the environment*, London, The Institute of Fiscal Studies.
- Lin C., L. Prince (2013), *Gasoline price volatility and the elasticity of demand for gasoline*, «Energy Economics», vol. 38, issue C, pp. 111-117.
- Majocchi A. (2015), *Dopo la caduta del prezzo del petrolio è l'ora della carbon tax*, Centro Studi sul Federalismo, Commenti n. 46, Torino.
- Marchetti F. (2004), *Tassa, imposta, corrispettivo o tributo ambientale?*, «La Finanza Locale», 3, pp. 31-51.
- Mineracqua (2015), *Audizione presso la Commissione 13° (Territorio, ambiente, beni ambientali)*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011), *Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale. Rapporto finale*, Roma, 22 novembre.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014a), *Documento di economia e finanza 2014. Sezione I Programma di Stabilità*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014b), *Documento di economia e finanza 2014. Sezione II Programma Nazionale di Riforma*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016a), *Documento di economia e finanza 2016. Allegato III Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016b), *Documento di economia e finanza 2016. Programma nazionale di riforma*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2011), *Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, Relazione finale*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2012), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2012*, Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico (2015), *La situazione energetica nazionale nel 2014*, Roma.
- Musu I. (2003), *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino.
- Nomis Energia (2012), *Tassazione della produzione di gas e petrolio in Italia: un confronto*, Bologna.

- Oecd (1989), *Economic instruments for environmental protection*, Paris.
- Oecd (1991), *Environmental policy: how to apply economic instruments*, Paris.
- Oecd (1993), *Taxation and the environment: complementary policy*, Paris.
- Oecd (1994), *Managing the environment: the role of economic instruments*, Paris.
- Oecd (1995), *Environmental Fiscal Reform for Poverty Reduction*, Paris.
- Oecd (1996), *Implementation strategies for environmental taxes*, Paris.
- Oecd (1997a), *Environmental taxes and green tax reform*, Paris.
- Oecd (1997b), *Statistical framework on environmental taxes in OECD Member Countries*, Paris.
- Oecd (1999), *Taxes Powers of State and Local Government*, «Oecd Tax Policy Studies», 1, Paris.
- Oecd (2001), *Environmentally related taxes in OECD countries*, Paris.
- Oecd (2006), *The political economy of environmentally related taxes*, Paris.
- Oecd (2009), *The scope for CO₂ differentiation in motor vehicle taxes*, ENV/EPOC/WPNEP/T(2009)1/FINAL, Paris.
- Oecd (2011), *Inventory of estimated budgetary support and tax expenditures for fossil fuels*, Paris.
- Oecd (2012), *The job potential of a shift towards a low-carbon economy, Final report for the European Commission*, Paris, DG Employment.
- Oecd (2013), *Taxing energy use: a graphical analysis*, Paris.
- Parry I. et al. (2014), *Getting Energy Prices Right. From Principle to Practices*. International Monetary Fund, Washington.
- Piacentino D. (1987), *La tassazione dell'automobilismo in Italia*, «Economia Pubblica», 12, pp. 611-626.
- Picciaredda F., P. Selicato (1996), *I tributi e l'ambiente. Profili ricostruttivi*, Milano, Giuffrè.
- Pigou C. (1920), *The Economics of welfare*, London, McMillan.
- Pontoni F., N. Cusumano (2013), *Green economy: per una nuova e migliore occupazione*, febbraio.
- Ref Ricerche (2016), *Investimenti nel SII: 2 miliardi di euro il "potenziale inespresso"*, «Acqua», 61, maggio.
- Sciancalepore C. (2016), *Le risorse per la tutela ambientale: un'analisi multilivello*, «EyesReg», 6/3.
- Swanson et al. (2004), *National Strategies for Sustainable Development. Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Co-ordinated Action*, International Institute for Sustainable Development, Manitoba, Canada.
- Unione Petrolifera (2015), *Relazione Annuale 2015*, Roma.
- United Nations (2014), *Report on the Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing*, New York.
- Zatti A. (2004), *Strumenti economici e governo della mobilità urbana: il caso delle tariffe di parcheggio*, «Economia delle Fonti di Energia e dell'Ambiente», 2, pp. 83-113.
- Zatti A. (2008), *La tariffazione della mobilità nelle aree urbane: obiettivi, strumenti e pratiche applicative nelle esperienze internazionali*, in ISAE et al., *La finanza locale in Italia. Rapporto 2007*, Milano, Franco Angeli, pp. 303-328.
- Zatti A. (2011), *La tassazione ambientale come strumento di finanziamento degli enti locali: alcune considerazioni preliminari*, «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 1, pp. 37-93.
- Zatti A. (2012), *Tassazione ambientale e federalismo fiscale: potenzialità e sviluppi recenti con riferimento al caso italiano*, «Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze», 3, pp. 352-409.
- Zatti A. (2016), *Verso una riallocazione fiscale verde dell'intervento pubblico italiano: alcune valutazioni quali-quantitative*, «Gazzetta Ambiente», 3, pp. 57-100.

Allegato 1

Riferimenti e richiami istituzionali alla logica della riallocazione verde

Il cambiamento del sistema fiscale nella duplice finalità del *greening* e del *growth friendly* rientra ormai da tempo nel quadro strategico europeo e nazionale e nelle raccomandazioni che da esso derivano in termini operativi. Di seguito si riportano alcuni dei riferimenti più specifici e puntuali.

1. Strategia Europa 2020 (2010)¹

Nella parte relativa alle strategie di uscita della crisi, così raccomanda:

To support the EU's economic growth potential and the sustainability of our social models, the consolidation of public finances in the context of the Stability and Growth Pact involves setting priorities and making hard choices: coordination at EU can help Member States in this task and help address spill-over effects. In addition, the composition and quality of government expenditure matters: budgetary consolidation programmes should prioritize 'growth-enhancing items' such as education and skills, R&D and innovation and investment in networks, e.g. high-speed internet, energy and transport interconnections – i.e. the key thematic areas of the Europe 2020 strategy. The revenue side of the budget also matters and particular attention should also be given to the quality of the revenue / tax system. Where taxes may have to rise, this should, where possible, be done in conjunction with making the tax systems more "growth-friendly". For example, raising taxes on labour, as has occurred in the past at great costs to jobs, should be avoided. Rather Member States should seek to shift the tax burden from labour to energy and environmental taxes as part of a 'greening' of taxation systems.

La Strategia 2020 tocca tre pilastri chiave della riallocazione in periodi di crisi: la necessità di non compromettere il consolidamento fiscale; la selettività in favore delle direttrici di spesa *growth enhancing*; e la composizione delle entrate fiscali, con esplicito riferimento allo *shift* verso le imposte energetiche e ambientali, in un'ottica di *greening*.

Tale tema è ripreso nell'Iniziativa Faro *Resource Efficiency*, sempre all'interno della Strategia Europa 2020, che sottolinea come:²

¹ European Commission (2010), *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020, Brussels.

² European Commission (2015), *EUROPE 2020. EU Resource Efficiency Scoreboard 2014*, Brussels.

Environmental taxes can be an efficient market-based instrument for achieving environmental policy objectives. They can provide strong signals to reduce pollution and increase the resource efficiency of economic activities. Revenues can be used to reduce other more distorting taxes (such as on labour) or re-invested in infrastructure and initiatives that can drive sustainability (p. 30).

Tale considerazione porta a esprimere un preciso obiettivo da perseguire entro il 2020:

Recent estimates suggest that a 10 % share,³ in line with the best performing Member States, would ensure a level playing field and give a clear signal to foster behavioral change (p. 31).

2. Roadmap europea al 2050 (2011)⁴

La tabella di marcia al 2050 guarda con attenzione al legame sinergico ambiente-occupazione:

Investire tempestivamente nell'economia a bassa intensità di carbonio stimolerebbe progressivamente un cambiamento strutturale dell'economia e genererebbe nuovi posti di lavoro, in termini netti, sia nel breve che nel medio periodo. Il settore dell'energia rinnovabile, i cui effettivi sono passati da 230.000 a 550.000 in soli cinque anni, ha già permesso di creare numerosi posti di lavoro. Anche nel settore edilizio gli investimenti nelle tecnologie a bassa intensità di carbonio offrono numerose nuove prospettive occupazionali a breve termine. Con circa 15 milioni di addetti nell'UE, questo settore ha fortemente risentito della crisi economica. Il suo rilancio potrebbe essere significativamente stimolato da un intervento incisivo per accelerare la ristrutturazione e la costruzione di alloggi efficienti sotto il profilo energetico. Il piano di efficienza energetica conferma l'alto potenziale occupazionale insito nella promozione di investimenti in impianti più efficienti.

A lungo termine, la creazione e la salvaguardia dei posti di lavoro dipenderanno dalla capacità dell'UE di agire da propulsore per lo sviluppo di nuove tecnologie a bassa intensità di carbonio mediante interventi nel settore dell'istruzione e della formazione, programmi volti a favorire l'accettazione delle nuove tecnologie, attività di ricerca e sviluppo e promozione dell'iniziativa imprenditoriale, nonché condizioni economiche favorevoli agli investimenti. In questo contesto la Commissione ha più volte sottolineato gli effetti positivi sull'occupazione che deriverebbero dal fatto di utilizzare i proventi delle aste delle quote di emissione ETS e della tassazione del carbonio per ridurre il costo del lavoro, cosa che potrebbe complessivamente generare fino a un milione e mezzo di nuovi posti di lavoro da qui al 2020.

La visione a più lungo periodo dell'Unione Europea sottolinea l'esigenza di una modificazione strutturale dei trend di crescita (*green growth*) con implicazioni sia sul versante delle spese: l'edilizia e l'efficienza vengono visti come settori chiave, anche dal punto di vista occupazionale; sia su quello delle entrate: con l'ipotesi di *shift* del carico dal lavoro alla tassazione sul carbonio.

³ *As a proportion of total revenues from taxes and social contributions.*

⁴ Commissione europea (2011), *Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050*, COM(2011) 112, p. 13.

3. Raccomandazione del Consiglio all'Italia nell'ambito del Semestre europeo (2013)⁵

Prevede tra le Raccomandazioni per il periodo 2013-2014 di:

trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente assicurando la neutralità di bilancio; a tal fine, rivedere l'ambito di applicazione delle esenzioni e aliquote ridotte dell'IVA e delle agevolazioni fiscali dirette e procedere alla riforma del catasto allineando gli estimi e rendite ai valori di mercato; proseguire la lotta all'evasione fiscale, migliorare il rispetto dell'obbligo tributario e contrastare in modo incisivo l'economia sommersa e il lavoro irregolare (p. 8).

4. Raccomandazione del Consiglio all'Italia nell'ambito del Semestre europeo (2014)⁶

Sottolinea come:

Vi è pertanto il margine per spostare ulteriormente il carico fiscale verso i consumi, i beni immobili e l'ambiente, nel rigoroso rispetto degli obiettivi di bilancio. Per quanto riguarda i consumi, al fine di migliorare la struttura del sistema tributario è determinante anche una revisione delle aliquote ridotte dell'IVA e delle agevolazioni fiscali dirette, prestando debita attenzione alla necessità di ridurre i possibili effetti distributivi. Per quanto riguarda i beni immobili, una revisione dei valori catastali in linea con gli attuali valori di mercato renderebbe più equa l'imposta annuale sui beni immobili. La legge delega di riforma fiscale recentemente approvata rappresenta un'opportunità per portare a termine le necessarie riforme (p. 4).

Si raccomanda di conseguenza di

trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all'ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l'efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, soprattutto sui consumi; vagliare l'adeguamento delle accise sul diesel a quelle sulla benzina e la loro indicizzazione legata all'inflazione, eliminando le sovvenzioni dannose per l'ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015 (p. 7).

Coerentemente con quanto richiamato in termini generali nell'Analisi annuale delle crescita, le raccomandazioni specifiche per l'Italia 2013 e 2014 rimarcano con forza il ruolo del *tax shift* (rispettando la neutralità fiscale) passando dai fattori produttivi ai

⁵ Commissione europea (2013), *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, COM(2013) 362, Bruxelles.

⁶ Commissione europea (2014), *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, COM(2014) 413/2, Bruxelles.

consumi, beni immobili e ambiente, e eliminando le sovvenzioni dannose per l'ambiente. La legge delega di riforma fiscale viene vista come luogo di attuazione naturale (entro marzo 2015) di tale processo.

5. Legge delega di Riforma Fiscale (2014)⁷

L'art. 15. (Fiscalità energetica e ambientale) recita:

In considerazione delle politiche e delle misure adottate dall'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile e per la green economy, il Governo è delegato a introdurre, con i decreti legislativi di cui all'articolo 1, 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 di zolfo, in conformità con i principi che verranno adottati con l'approvazione della proposta di modifica della direttiva 2003/96/CE di cui alla comunicazione COM(2011) 169 della Commissione, del 13 aprile 2011, prevedendo, nel perseguimento della finalità del doppio dividendo, 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. La decorrenza degli effetti delle disposizioni contenute nei decreti legislativi adottati in attuazione del presente articolo è coordinata con la data di recepimento della disciplina armonizzata stabilita dalla citata proposta di direttiva negli Stati membri dell'Unione Europea.

Presenta elementi di stretto collegamento con le Raccomandazioni europee e diviene quindi lo strumento principale a cui fare riferimento nel breve-medio periodo per l'introduzione di elementi di riallocazione verde.

6. Programma Nazionale di Riforma (2014)⁸

Definisce il quadro d'azione delle riforme nazionali nell'ambito della prospettiva Europa 2020 con diversi elementi di contatto con la logica del *Green New Deal*:

Nei prossimi mesi il Governo intende concentrare tutti gli sforzi in una terapia d'urto che possa impattare sulle determinanti chiave della domanda e della competitività, senza tralasciare la qualità della spesa pubblica, che va ridimensionata e indirizzata verso un migliore e più efficiente utilizzo (p. 1). L'incremento degli investimenti pubblici, materiali e immateriali (e una maggiore qualità ed efficacia della spesa), implica più innovazione, produttività e sviluppo.

⁷ Legge 11 marzo 2014, n. 23.

⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014), *Documento di economia e finanza 2014. Sezione III Programma Nazionale di Riforma*, Roma.

Compatibilmente con le regole europee, è necessaria l'apertura di nuovi spazi di azione per gli enti territoriali affrontando e riformando il meccanismo dei vincoli del Patto di Stabilità interno, l'uso intelligente ed efficace dei fondi strutturali europei, il finanziamento di nuove opere nel settore idrico, la prosecuzione degli interventi già decisi in connessione con l'EXPO 2015 e la realizzazione di piccoli e medi progetti sul territorio, con una particolare attenzione alle regioni meridionali; ciò oltre al piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici e gli interventi contro il dissesto idrogeologico (p. 5) [...] Maggiore trasparenza del sistema fiscale e significative semplificazioni deriveranno dalla revisione delle cosiddette 'spese fiscali' (*tax expenditures*) che risulteranno ingiustificate, obsolete, ovvero duplicate. Il processo di revisione delle 'spese fiscali' sarà inserito in modo sistematico nelle procedure di bilancio (p. 21) [...] Il governo intende anche realizzare interventi in grado di favorire la crescita economica e lo sviluppo sostenibile. In questa direzione andranno concentrati gli sforzi per ridisegnare un sistema di tassazione ambientale organico, capace di preservare e garantire l'equilibrio ambientale e assicurare il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto di riduzione delle emissioni di carbonio. Il maggior gettito della tassazione ambientale sarà destinato, tra l'altro, alla riduzione della tassazione sui redditi (p. 22).

L'impegno riformatore espresso dal Governo italiano apre la strada a importanti linee evolutive: esigenza di una forte riqualificazione dell'intervento pubblico, sia sul versante della domanda, sia su quello delle riforme strutturali; ruolo centrale degli investimenti pubblici, con esplicito riferimento a opportunità di *greening* (settore idrico, riqualificazione edifici scolastici, lotta al dissesto idrogeologico); revisione delle spese fiscali; potenziamento della tassazione ambientale e utilizzo delle risorse per riduzione della tassazione dei redditi.

7. Programma Nazionale di Riforma (2015)⁹

Ribadisce importanti priorità in linea con la logica della riallocazione verde:

Si è consolidata una convergenza su una strategia basata su i) politica di responsabilità fiscale, attenta alla crescita pur nel rispetto della disciplina di bilancio; ii) la necessità di accelerare in tutti i paesi le riforme strutturali; iii) la priorità da dare al rilancio degli investimenti pubblici e privati (p. I) [...] effetto delle misure di revisione della spesa che verranno definite nei prossimi mesi, per un importo pari allo 0,6% del Pil vi è una dimensione qualitativa, che attiene alla composizione delle entrate e delle uscite che determinano i saldi stessi, un fattore cruciale per promuovere la crescita. In tale ambito il Governo ha già assunto misure in materia di revisione della spesa – che liberano risorse grazie a una maggiore efficienza nella produzione dei servizi ai cittadini e alle imprese – e di ricomposizione del prelievo, favorendo il trattamento fiscale del lavoro rispetto a quello delle rendite (p. III).

Anche il PNR 2015 ribadisce l'esigenza di una revisione del sistema di entrate e uscite, all'interno di un più ampio quadro di riforme strutturali e di rilancio degli investimenti pubblici.

⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2015), *Documento di economia e finanza 2015. Sezione III Programma Nazionale di Riforma*, Roma.

In tema strettamente ambientale vengono previste due azioni specifiche, con relativi contenuti e tempistiche.

Azione 1. Fiscalità ambientale

Descrizione. Comitato per una riforma fiscale ecologica. Il Comitato affronterà la revisione del sistema delle accise tenendo conto delle emissioni di CO₂, SO₂, NO_x; analisi e valutazione dei sussidi ambientalmente dannosi e revisione dei sussidi ambientalmente favorevoli; introduzione di eventuali nuove misure di fiscalità ecologica che incentivino l'uso (consumo e produzione) efficiente delle risorse. Finalità. Spostare il carico fiscale dal lavoro e dalle imprese all'inquinamento e all'utilizzo di risorse naturali; liberare risorse per sostenere la ricerca e gli investimenti per una economia verde e più efficiente nell'uso delle risorse energetiche e naturali.

Tempi. Comitato: Giugno-Novembre; approvazione misure: 2015 e 2016; attuazione misure: progressiva dal 2016.

Azione 2. Green act

Descrizione. Provvedimento legislativo contenente misure finalizzate a: efficienza e risparmio energetico; sviluppo delle fonti rinnovabili; incentivazione della mobilità sostenibile, con particolare riferimento alle città sostenibili e alla rigenerazione urbana; misure per la gestione e uso efficiente del capitale naturale (suolo, foreste, terreni agricoli); agricoltura sostenibile, strumenti finanziari e fiscali per lo sviluppo dell'economia verde.

Finalità. Programmazione a medio lungo termine di politiche, misure e strumenti per la sostenibilità ambientale come volano di crescita e occupazione.

Tempi. Giugno 2015.

8. Raccomandazione del Consiglio all'Italia nell'ambito del Semestre europeo (2015)¹⁰

Sottolinea come:

Nel corso dell'ultimo anno l'Italia ha compiuto passi in avanti significativi per alleggerire l'onere fiscale sul lavoro, che resta però alto. Sono ancora eccessivamente elevati il numero e la portata delle agevolazioni fiscali, in particolare le aliquote ridotte dell'IVA. Quanto alla tassazione dei beni immobili, ci sono stati soltanto lenti progressi della riforma del catasto, nell'ambito della quale si rende particolarmente necessaria una revisione dei valori catastali obsoleti. Inoltre, rimangono lettera morta la revisione dell'imposizione ambientale e l'eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente. L'Italia ha istituito un comitato per la fiscalità ambientale. Questi diversi aspetti sono contemplati dalla legge delega di riforma fiscale, la cui attuazione è stata tuttavia rimandata per l'assenza di decreti legislativi attuativi. Nonostante alcuni interventi in questo settore, in Italia l'efficienza del sistema fiscale è anche compromessa da livelli ancora

¹⁰ Commissione europea (2015), *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2015*, COM(2015) 262FINAL, Bruxelles.

bassi e costosi di adempimento degli obblighi fiscali e dall'elevata evasione fiscale (secondo le stime del governo, pari a 91 miliardi di euro all'anno o al 5,6% del PIL).

Si richiama esplicitamente come la parte ambientale del *tax shift* sia rimasta sinora inattuata.

9. Stati Generali della green Economy. Gruppo di lavoro 'Energia e Clima' – Documento di policy recommendations (2015)¹¹

Contiene il seguente punto 3:

Avviare una riforma della fiscalità ecologica e introdurre progressivamente una tassa sul carbonio.

La implementazione del Piano d'azione nazionale per l'energia e il clima e, più in generale, l'attivazione di un processo di transizione verso una economia *low carbon* richiederanno adeguati canali di finanziamento. È necessario avviare da subito una riforma fiscale ambientale che sposti il prelievo fiscale dall'impresa e dal lavoro all'utilizzo di risorse naturali e all'inquinamento, con un saldo zero – o negativo – in termini di imposizione fiscale generale, e proceda alla mappatura e alla successiva riallocazione degli incentivi esistenti per attività ambientalmente dannose. Questa riforma dovrà portare al superamento degli strumenti messi in campo fino a oggi che non si sono rilevati realmente efficaci, a cominciare dal sistema ETS a partire dal 2020. Allo stesso modo, tramite la leva fiscale dovranno essere agevolate quelle imprese che definiamo *core green* e *go green*, per favorire la creazione ed il rafforzamento di una filiera nazionale della green economy, prevedendo agevolazioni specifiche con l'obiettivo di promuovere i *green jobs*, così come previsto dall'art. 15 della legge delega per la riforma fiscale.

Il primo importante step della riforma della fiscalità ecologica è la creazione di una efficace *carbon tax*. Da qui al 2020 questa potrà essere applicata alle accise di benzina e gasolio ed equivalente ad almeno 20€/t CO₂: meno di 4 centesimi di euro/litro che liberebbero risorse per circa 1,6 miliardi di euro. A partire dal 2020 potrà estendersi ad altri settori andando a sostituire il meccanismo dell'ETS, con una progressione che dovrebbe portare a 30€/t nel 2020 e a 50€/t al 2030. Queste risorse dovranno essere dedicate in via prioritaria al finanziamento degli investimenti green e alla riduzione del cuneo fiscale delle imprese che operano nel campo delle tecnologie *low carbon*, ossia quelle che: producono in prevalenza beni o servizi la cui funzione primaria è quella di ridurre le emissioni di gas serra (operatori dell'efficienza energetica, produttori di veicoli elettrici o ibridi, produttori di energia rinnovabile ecc.); hanno prestazioni rendicontabili e certificate in termini di emissioni di gas serra per unità di prodotto o valore aggiunto significativamente inferiori alla media del settore e in ogni caso in linea con quelle indicate per le BAT. La riforma fiscale dovrà, più in generale, essere in grado di innescare un meccanismo virtuoso, orientando l'intero sistema economico verso processi, prodotti e servizi più sostenibili e favorendo la conversione delle imprese verso modelli più green. Il meccanismo di *carbon tax* interno dovrà essere affiancato da un analogo meccanismo di tassazione del carbonio dei prodotti di importazione provenienti dai Paesi extraeuropei, o Border

¹¹ Consiglio Nazionale della Green Economy (2015), *Cinque priorità sull'energia e il clima per l'Italia*, Stati generali della Green economy 2015, Gruppo di lavoro 'Energia e Clima'.

Tax Adjustment (BTA), i proventi della quale andranno ad alimentare il taglio del cuneo fiscale. Tale meccanismo potrà essere applicato anche a livello di singolo Paese a patto di non risultare discriminatorio, applicando di fatto lo stesso livello di tassazione sia per i prodotti nazionali che per quelli esteri. Una componente importante della riforma fiscale è la revisione degli incentivi esistenti con effetti negativi non solo sul clima ma, più in generale, sull'ambiente. Si propone di varare da subito una *Climate&Environment spending review* attraverso la quale verranno identificati i principali settori con effetti dannosi sull'ambiente che ricevono sussidi pubblici e definite le linee di intervento per una loro progressiva eliminazione e riallocazione in chiave green: si stima tratta di almeno 5 miliardi di euro ogni anno.

10. Collegato ambientale (Legge n. 221/2015).

Contiene una serie articolata di misure e previsioni in campo ambientale, in gestazione ormai da fine 2013. Alcuni elementi specifici sono strettamente in contatto con la logica della riallocazione verde. In particolare:

L'articolo 3 contiene disposizioni finalizzate a garantire l'aggiornamento (previsto dall'art. 34, comma 3, del D.Lgs. 152/2006, ma fino a oggi mai effettuato), con cadenza almeno triennale, della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, che dovrà considerare anche gli aspetti inerenti alla «crescita blu» del contesto marino. Si tratta del contesto ideale dove collocare un quadro articolato e coerente di interventi finalizzati alla crescita sostenibile, specificando in maniera chiara e realistica le corrispondenti modalità di realizzazione e finanziamento.

L'articolo 5 prevede il finanziamento di misure di mobilità sostenibile con i fondi derivati dalla vendita dei permessi negoziabili:

Nell'ambito dei progetti finanziati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30,¹² la quota di risorse di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare è destinata prioritariamente, nel limite di 35 milioni di euro, al programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro, di cui al comma 2 del presente articolo, per il finanziamento di progetti, predisposti da uno o più enti locali e riferiti a un ambito territoriale con popolazione superiore a 100.000 abitanti, diretti a incentivare iniziative di mobilità sostenibile, incluse iniziative di *pedibus*, di *car-pooling*, di *car-sharing*, di *bike-pooling* e di *bike-sharing*, la realizzazione di percorsi protetti per gli spostamenti, anche collettivi e guidati, tra casa e scuola, a piedi o in bicicletta, di laboratori e uscite didattiche con mezzi sostenibili, di programmi di educazione e sicurezza stradale, di

¹² In base al quale il 50% dei proventi della vendita all'asta di quote deve essere utilizzato per i seguenti scopi: ridurre le emissioni dei gas a effetto serra (Fondo efficienza energetica, Fondo adattamento, Ricerca e sviluppo e progetti dimostrativi); sviluppare le energie rinnovabili e altre tecnologie che contribuiscono alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; favorire misure atte a evitare la deforestazione e ad accrescere l'afforestazione e la riforestazione; favorire il sequestro mediante silvicoltura; rafforzare la tutela degli ecosistemi terrestri e marini; incentivare la cattura e lo stoccaggio geologico; incoraggiare il passaggio a modalità di trasporto pubblico a basse emissioni; finanziare la ricerca e lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle tecnologie pulite; favorire misure intese ad aumentare l'efficienza energetica e l'isolamento delle abitazioni; coprire le spese amministrative connesse alla gestione del sistema europeo.

riduzione del traffico, dell'inquinamento e della sosta degli autoveicoli in prossimità degli istituti scolastici o delle sedi di lavoro, anche al fine di contrastare problemi derivanti dalla vita sedentaria. Tali programmi possono comprendere la cessione a titolo gratuito di «buoni mobilità» ai lavoratori che usano mezzi di trasporto sostenibili.

L'articolo 6 amplia l'elenco delle zone in cui è consentita l'istituzione di parchi marini e prevede stanziamenti aggiuntivi:

Per la più rapida istituzione delle aree marine protette, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 32 della legge 31 dicembre 1982, n. 979, è incrementata di 800.000 euro per l'anno 2015. Per il potenziamento della gestione e del funzionamento delle aree marine protette istituite, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 8, comma 10, della legge 23 marzo 2001, n. 93, è incrementata di 1 milione di euro a decorrere dal 2016.

L'articolo 10 modifica il D.Lgs. 30/2013 – con cui è stata recepita nell'ordinamento nazionale la disciplina relativa al sistema europeo per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (EU-ETS) – al fine di includere, nel novero degli interventi a cui è possibile destinare il 50% dei proventi delle aste del sistema EU-ETS, la compensazione dei costi sostenuti per aiutare le imprese in settori e sottosettori ritenuti esposti a un rischio elevato di rilocalizzazione delle emissioni di anidride carbonica. Gli aiuti in questione sono destinati con priorità alle imprese in possesso della certificazione ISO 50001. Un'altra modifica riguarda la copertura dei costi delle attività poste in essere dall'Ispra per l'amministrazione dei registri ove vengono contabilizzate le quote di emissione e i relativi trasferimenti.

L'articolo 23 contiene una serie di misure finalizzate a incentivare l'acquisto di prodotti derivanti da materiali 'post consumo' riciclati, dal recupero degli scarti o dal disassemblaggio dei prodotti complessi. A tale fine, si prevede sia la stipula di accordi e contratti di programma, tra soggetti pubblici e privati, sia la possibilità di definire un sistema di incentivi per la produzione, l'acquisto e la commercializzazione di tali prodotti. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, il Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, deve individuare le risorse finanziarie disponibili, a legislazione vigente, da destinare agli accordi e ai contratti di programma. Si tratta di un caso emblematico di riallocazione verde, rispetto alla quale vanno identificate le fonti di finanziamento.

Gli articoli 32, 34 e 35 intervengono sulla disciplina della c.d. ecotassa sullo smaltimento dei rifiuti (dettata dai commi 24 e seguenti dell'art. 3 della L. 549/1995): istituendo un'addizionale del 20% al tributo per il deposito dei rifiuti solidi in discarica a carico dei comuni che non abbiano raggiunto le percentuali previste di RD; garantendo una riduzione per i Comuni che hanno superato determinati livelli di RD; estendendo il tributo anche ai rifiuti inviati agli impianti di incenerimento senza recupero energetico e prevedendo la destinazione dell'intero gettito derivante dal tributo a un apposito Fondo per investimenti ambientali. Vengono altresì assoggettati al pagamento dell'ecotassa, nella misura ridotta del 20%, in ogni caso, tutti gli impianti classificati esclusivamente come impianti di smaltimento mediante incenerimento a terra.

L'articolo 33 consente ai comuni, con sede giuridica nelle isole minori o nel cui territorio insistono isole minori, di istituire un contributo di sbarco (che sostituisce la vigente imposta di sbarco) pari a 2,5 euro (elevabile fino a 5 euro) al fine di sostenere e finanziare gli interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti nonché gli interventi di recupero e di salvaguardia ambientale nelle isole minori.

L'articolo 36 prevede la possibilità per i Comuni di prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni della tassa sui rifiuti in caso di effettuazione di attività di prevenzione nella produzione di rifiuti. Le riduzioni tariffarie dovranno essere commisurate alla quantità di rifiuti non prodotti (nuova lettera e-bis) del comma 659 della L. 147/2013). L'articolo 42 modifica le modalità (stabilite dal comma 667 dell'art. 1 della L. 147/2013) con cui disciplinare i criteri per la realizzazione da parte dei comuni di sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico o di sistemi di gestione finalizzati ad attuare un effettivo modello di tariffa commisurata al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati.

Gli articoli 37 e 38 contengono disposizioni a incentivare il compostaggio aerobico, sia individuale che di comunità, tramite l'applicazione di una riduzione della tassa sui rifiuti per le utenze domestiche e non domestiche (attività agricole e vivaistiche) che effettuano il compostaggio di rifiuti biodegradabili derivanti da attività agricole e vivaistiche o da cucine, mense, mercati, giardini o parchi.

L'articolo 52 prevede un meccanismo per agevolare, anche attraverso la messa a disposizione di risorse finanziarie (10 milioni di euro per l'anno 2016), la rimozione o la demolizione, da parte dei comuni, di opere e immobili abusivi, realizzati nelle aree classificate a rischio idrogeologico elevato o molto elevato ovvero esposti a rischio idrogeologico, sulla base di un elenco del Ministero dell'ambiente, adottato annualmente dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

L'articolo 55 prevede, al fine di consentire la celere predisposizione del Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico, favorendo le necessarie attività progettuali, l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, del Fondo per la progettazione degli interventi contro il dissesto idrogeologico e demanda a un apposito D.P.C.M. (da adottare entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge) la definizione delle modalità di funzionamento del Fondo medesimo.

L'articolo 56 istituisce un credito d'imposta per gli anni 2017-2019 (nel limite di spesa di 5,7 milioni di euro per ciascuno degli anni considerati), per le imprese che effettuano nell'anno 2016 interventi (di importo unitario non inferiore a 20.000 euro) di bonifica dall'amianto su beni e strutture produttive. Al fine di promuovere la realizzazione di interventi di bonifica di edifici pubblici contaminati da amianto, viene altresì prevista l'istituzione, presso il Ministero dell'ambiente, del Fondo per la progettazione preliminare e definitiva degli interventi di bonifica di beni contaminati da amianto, con una dotazione finanziaria di 17,5 milioni di euro per il triennio 2016-2018.

L'articolo 58 prevede, a decorrere dal 2016, l'istituzione, presso la Cassa conguglio per il settore elettrico, di un Fondo di garanzia per il settore idrico, per gli interventi finalizzati al potenziamento delle infrastrutture idriche in tutto il territorio nazionale, alla cui alimentazione viene destinata una specifica componente della tariffa del servizio

idrico integrato, determinata dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (Aeegsi), indicata separatamente in bolletta.

L'articolo 68 istituisce il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli, presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per la raccolta dei dati e delle informazioni sugli incentivi, sulle agevolazioni, sui finanziamenti agevolati, nonché sulle esenzioni da tributi, direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente.

L'articolo 70 delega il Governo all'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA), stabilendone i principi e criteri direttivi.

Nel complesso, vengono individuati, da una parte, una serie di possibili nuove necessità di spesa in campo ambientale (mobilità sostenibile, aree protette, materiali riciclati, bonifiche amianto, dissesto idrogeologico, servizi idrici, servizi ecosistemici), dall'altra, alcune possibili fonti di copertura degli interventi stessi: proventi della messa all'asta delle quote di emissione, incremento ecotassa sullo smaltimento dei rifiuti, contributi di sbarco nelle isole minori, interventi sui sussidi ambientalmente dannosi.

Non vi ha trovato seguito, invece, quanto previsto dall'art. 15 della legge di delega fiscale in tema di fiscalità ambientale, e in particolar modo la revisione della disciplina delle accise sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, in quanto la proposta di modifica della direttiva 2003/96/CE, di cui alla comunicazione COM(2011) 169 della Commissione, non ha avuto compimento ed è anzi stata ritirata dalla Commissione stessa nella prima parte del 2015.

11. Programma Nazionale di Riforma (2016)¹³

Ribadisce importanti priorità in linea con la logica della riallocazione verde:

I principali obiettivi di questa strategia sono ben noti: il rilancio della crescita e dell'occupazione. Gli strumenti operativi si possono riassumere in quattro punti: i) una costante azione di riforma strutturale del Paese e di stimolo agli investimenti, privati e pubblici; ii) una impostazione della politica di bilancio al tempo stesso favorevole alla crescita e volta ad assicurare un graduale ma robusto consolidamento delle finanze pubbliche, tale da ridurre in misura via via crescente il rapporto tra debito e PIL; iii) la riduzione del carico fiscale, che si associa a una maggiore efficienza della spesa e dell'azione delle pubbliche amministrazioni; iv) il miglioramento del business environment e della capacità competitiva del sistema Italia (p. I).

Il PNR 2016 ribadisce i punti di riferimento dell'azione pubblica: la costante azione di riforma strutturale, l'importanza degli investimenti, l'adozione di una politica di bilancio attenta nel contempo a favorire la crescita e a garantire il consolidamento fiscale, la riduzione del carico fiscale. Altre previsioni di interesse per le tematiche qui trattate riguardano:

¹³ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016), *Documento di economia e finanza 2016. Sezione III Programma Nazionale di Riforma*, Roma.

- il riordino delle spese fiscali e l'attribuzione delle risorse ottenute al Fondo per la riduzione della pressione fiscale;
- misure per la riqualificazione delle aree urbane e delle periferie;
- misure per il miglioramento della qualità urbana;
- investimenti nella rete ferroviaria;
- finanziamento di sistemi nazionali di mobilità dolce;
- risorse per il miglioramento dei servizi marittimi per il trasporto combinato delle merci;
- interventi di edilizia scolastica;
- risorse aggiuntive nel campo della ricerca, con 12 aree di specializzazione tra cui: agrifood, chimica verde, energia, mobilità sostenibile.

Viene inserita, con previsione temporale al 2017, l'approvazione del cosiddetto *Green Act*, contenente misure in tema di fiscalità ambientale, efficienza nell'uso delle risorse, protezione e ripristino degli ecosistemi, rinnovabili e mobilità.

Towards green fiscal reallocation of public budgets

Andrea Zatti

Abstract in English

This book aims at investigating the opportunities for the Italian case to carry out a green fiscal reallocation of the public budget, reducing the support given to activities and uses harmful for the environment and granting new investments and incentives to those reducing pollution and the exploitation of natural resources.

Such policies much rise to the challenges posed by the Paris Agreement on Climate Change, the UN Agenda 2030 for Sustainable development with its 17 goals, the Addis Ababa Action Plan for a sustainable finance and, although on a different level, the encyclical “*laudato Si*” by Pope Francis.

The use of economic instruments in environmental policies has attracted an increasing interest in the international and European debate of the last 20 years. In that perspective, environmental taxes and subsidies have mainly acquired a regulatory role, aimed at aligning private and social costs and, consequently, at encouraging socially desirable behaviors. Taxes and subsidies connected to fiscal bases related to the environment have also the effect of generating revenues or new public expenses that can potentially be included in wider projects of greening the public intervention in the economic system.

Green fiscal reforms have been included since the 90' of the last century in many European and national policy agendas, but the actual implementation in countries regularly lags behind their potential.

In this book, relying on previous researches and analysis, both empirical and theoretical, we will focus on the Italian experience, investigating, on the one hand, the potential new green revenue sources, with an indicative quantitative assessment, and, on the other, the public expenditures that can be funded to stimulate environmentally sustainable choices. The study aims at supporting the practical implementation of green budget shifts, till now more announced than concretely put in practice.

Andrea Zatti, Researcher of European Public finance and Public Policy and the Environment in the University of Pavia.

He is President of the Romagnosi Foundation- Local Government School and Rector of the Cairoli College.

He has worked in the research area with APAT (Italian National Environmental Agency) CIRIEC (Centre Interdisciplinaire de Recherches et d'Information sur les Entreprises Collectives) and OCSE on environmental and territorial issues.

E-mail: andrea.zatti@unipv.it

