

Il sovra sfruttamento del suolo viene identificato come impoverimento del carbonio. I sussidi che favoriscono una simile eventualità sono interventi agricoli quali l'impermeabilizzazione del suolo, la riconversione del suolo, lo sviluppo delle infrastrutture per i trasporti, le pratiche volte all'aumento o al mantenimento dell'intensificazione del suolo.

I sussidi che favoriscono il sovra sfruttamento del mare e degli stock ittici riguardano la pesca professionale. In particolar modo, viene criticata la possibilità di rimborso dell'accisa sui carburanti al settore.

Numerosi sussidi possono favorire il sovra sfruttamento delle risorse idriche. Ad esempio, gli operatori privati che distribuiscono acqua corrente all'80% della popolazione applicano tariffe che ne favoriscono il consumo. A livello imprenditoriale, l'utilizzo della risorsa per la produzione dell'energia è fortemente sovvenzionata o gode di esenzioni fiscali.

Il punto 3 analizza principalmente i sussidi che favoriscono il rilascio di inquinanti atmosferici, terreni e idrici.

I sussidi che favoriscono l'inquinamento atmosferico riguardano un livello eccessivamente basso di tasse o disposizioni che incoraggiano l'uso dei combustibili fossili nel settore industriale e dei trasporti.

L'inquinamento del suolo presenta un altro problema rispetto agli altri tipi di inquinamento: spesso esso ha natura "orfana", ovvero è difficilmente riconducibile a un singolo agente che inquina. Ciò rende molto problematica l'internalizzazione dei costi. A tal proposito, in Francia la tassa sulle attività inquinanti (TGAP) volta allo smaltimento di rifiuti domestici e ai rifiuti speciali industriali, non è sufficientemente internalizzante ed è soggetta a molteplici deduzioni.

Infine, l'inquinamento delle risorse idriche è chiaramente sotto tassato. Il caso più preoccupante, al di là degli sversamenti urbani, riguarda i nitrati di origini agricole, specialmente in Bretagna. Le spese per la purificazione dell'acqua, poi, risultano ingenti per la collettività.

Quasi tutti questi sussidi entrano nel processo di cambiamento climatico (punto 4).

Infine, i sussidi che favoriscono la proliferazione di specie alloctone sono principalmente legati ai trasporti internazionali tramite esenzione dell'accisa sui carburanti e diverse agevolazioni sull'IVA (prodotti anti-parassitari, piante ornamentali, parchi zoologici). La Tabella 10 riepiloga alcuni dei principali SAD per la biodiversità individuati dal Rapporto con una stima complessiva dei costi, senza pretesa di esaustività.

A dicembre 2015, il progetto di legge "per la riconquista della biodiversità, della natura e dei paesaggi", presentato dal Ministro dell'Ambiente francese Segolène Royal a poche settimane dalla chiusura della COP 21, mira ad accogliere alcune delle raccomandazioni contenute nel "rapporto Sainteny". Esso prevede al Titolo I una definizione aggiornata di biodiversità con misure volte a garantirne la conservazione. Fra queste, la compensazione obbligatoria per le esternalità negative e la creazione di un'agenzia francese per la biodiversità con un budget iniziale di € 226 milioni che raggruppi l'ufficio

nazionale dell'acqua e degli ambienti acquatici (Onema), l'ente pubblico dei parchi nazionali, l'agenzia delle aree marine protette e il polo di risorse e competenze per la natura (ATEN). La sua adozione da parte dei deputati dell'Assemblea Nazionale è avvenuta il 20 luglio 2016<sup>73</sup>.

**Tabella 10: Principali SAD per la biodiversità indicati individuati**

Tipologia di minaccia	Sussidio	Categoria del sussidio	Stima quantitativa del costo del sussidio (ml. € nel 2010 ove non diversamente specificato)
Consumo del suolo	Aiuti per l'acquisto di nuovi immobili lontani dai centri urbani	Edilizia	n.d.
Consumo del suolo	Aiuti per la costruzione di immobili per la vendita o l'affitto.	Edilizia	n.d.
Consumo del suolo	Agevolazioni dell'imposta sulle attività produttive da parte dei centri semi-urbani.	Industria	n.d.
Impoverimento del suolo	Aiuti per l'intensificazione della produzione agricole o per il sostegno di pratiche agricole intensive (aiuti che influiscono sui prezzi dei fattori di produzione).	Agricoltura	n.d.
Frammentazione dell'habitat	Spesa pubblica volta alle infrastrutture del trasporto terrestre, ferroviario e fluviale o la sotto-tariffazione del loro utilizzo.	Trasporti	261.000*
Sovra sfruttamento del suolo	Sussidi per la produzione di biocarburanti.	Energia	243
Sovra sfruttamento del suolo	Sostegni alla produzione agricola (fra cui la PAC), all'utilizzo di fitosanitari e alla meccanizzazione.	Agricoltura	629
Sovra sfruttamento del suolo	Aliquota IVA agevolata su mangimi per il bestiame e altri prodotti agricoli	Agricoltura	60
Sovra sfruttamento del suolo	Accisa ridotta sul combustibile diesel per uso agricolo.	Energia	1.100
Sovra sfruttamento del suolo	Rimborso parziale dell'accisa sui prodotti energetici e sul gas naturale	Energia	150

<sup>73</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-projet-de-loi-Biodiversite.html>

Tipologia di minaccia	Sussidio	Categoria del sussidio	Stima quantitativa del costo del sussidio (ml. € nel 2010 ove non diversamente specificato)
Sovra sfruttamento delle risorse ittiche ed acquatiche	Sostegno all'utilizzo del gasolio in situazioni di urgenza.	Pesca	74 (anno:2008)
Sovra sfruttamento delle risorse ittiche ed acquatiche	Esenzione dall'accisa per i prodotti petroliferi utilizzati in determinate imbarcazioni.	Pesca	98
Sovra sfruttamento dell'acqua	Abbonamenti mensili per la tariffazione dell'acqua potabile.	Acqua	n.d.
Emissioni inquinanti atmosferiche ed acustiche	Livello basso della tassa sulle attività inquinanti (IGAP).	Industria	n.d.
Emissioni inquinanti del suolo	Gestione dei siti contaminati da parte dello stato. Fallimento del principio "chi inquina paga".	Industria	686 (Anno: 2008)
Introduzione di specie alloctone invasive	Agevolazioni per la riforestazione senza specificare le specie di piante ammesse.	Industria	n.d.
<b>Totale</b>			<b>3.040**</b>

\*Il costo stimato si riferisce allo Schema Nazionale delle infrastrutture dei trasporti (*Schema National des infrastructures de transport*, SNIT) è da intendersi spalmato in venti-trent'anni.

\*\*Il totale è da intendersi senza l'inclusione del costo dello SNIT in quanto la cifra stimata è spalmata su un arco di temporale di lungo periodo e la definizione di sussidio adottata (fornitura di infrastrutture) è dibattuta a livello internazionale.

Fonte: Elaborazione propria su "Rapporto Sainteny".

### 2.3.7. Spagna

La Spagna<sup>74</sup>, fino al 2011-2012, era tra i Paesi a più basse imposte indirette ma con un più rimarcato peso delle imposte dirette e dei contributi sociali, con un obiettivo fiscale al 2012 volto a raggiungere un disavanzo pubblico del 5,3% del PIL.

A seguito della crisi finanziaria il debito lordo è passato da una media del 39,8% del PIL (2005-2008) al 68,5% del 2011 e una prospettiva di ulteriore aumento. Per far fronte a questo nuovo contesto, il programma di stabilità ha previsto un aumento delle imposte indirette nel 2013, ma le nuove tassazioni adottate risultano ancora inferiori a quelle adottate da altri Paesi europei.

Diverse analisi di riforma sono state individuate per aumentare la tassazione gravante sui prodotti energetici. Una proposta è stata quella di abbracciare un nuovo approccio volto a considerare le loro

<sup>74</sup> EEA (2012), Environmental Fiscal Reform – Illustrative Potential in Spain, EEA Staff Position Note 12/01, Prepared for a seminar on Environmental Fiscal Reform (Madrid, September 13<sup>th</sup> 2012).

emissioni in termini di CO<sub>2</sub> e di contenuto energetico, splittando la tassazione energetica in queste due componenti. La simulazione fatta ha mostrato un incremento dell'introito fino a 7,2 miliardi di euro nel 2018<sup>75</sup>. Un altro studio ha stimato in circa 9 miliardi le entrate aggiuntive al 2018 degli impatti macroeconomici di un pacchetto di riforma delle tassazioni energetiche rispetto a un incremento della tassazione diretta o indiretta<sup>76</sup>.

Una potenziale riforma della tassazione ambientale dovrebbe tener conto dell'esistenza di potenziali aree di intervento.

Nonostante, infatti, l'introduzione da parte di tre regioni autonome spagnole (Andalucia, Aragon e Murcia) di una tassazione carbonica come parte del sistema di tassazione per l'inquinamento dell'aria, questa risulta, tuttavia, ancora molto bassa rispetto alle tassazioni carboniche presenti in altri Paesi europei (come Svezia, Finlandia, Irlanda e Danimarca). Ad esempio, la tariffa per "lo scarico in atmosfera di gas inquinanti" in Aragon è pari a 0,2 €/tCO<sub>2</sub> emessa contro i 118 €/tCO<sub>2</sub> della Svezia. Lo stesso dicasi per le tariffe sull'inquinamento atmosferico con riferimento a SO<sub>2</sub> e NO<sub>2</sub> previste in diverse comunità autonome. Esse si sono attestate nel range di 33-94 €/tSO<sub>2</sub> e 50-140 €/tNO<sub>2</sub>, quote molto basse rispetto alla realtà di altri Paesi europei, tradottesi in una riduzione degli introiti per le tasse di inquinamento atmosferico a 7 milioni di euro nel 2010 (da 28 milioni di euro nel 2005).

Un'altra area di intervento potrebbe essere l'introduzione di una modifica alle tassazioni ambientali per rifiuti e acqua. Attualmente esse sono fissate dalle comunità autonome, ponendo la Spagna ben sotto i livelli tariffari di altri Paesi europei. Le entrate dalla tassazione relativa ai rifiuti<sup>77</sup> sono state pari a circa 315 milioni di euro nel 2010, rappresentando solo uno 0,03% del PIL, ben la metà di quanto registrato nel Regno Unito, dove la tassazione per la destinazione a discarica è stata pari a 1,34 miliardi di euro (0,06% del PIL). Lo stesso dicasi per le tariffe sull'acqua che risultano tra le più basse in Europa e tra i Paesi OCSE, pertanto risulterebbe esserci un significativo potenziale di incremento delle entrate se si applicasse una tassa generale per tutte le utenze idriche, anziché una differenziazione dei regimi tariffari per l'approvvigionamento idrico e per i servizi igienici a livello di autonomia regionale. Inoltre, l'introduzione, specie per gli impianti di acque reflue urbane, di tasse "end-of-pipe" degli scarichi porterebbe come beneficio un miglioramento della qualità dell'acqua, anche in considerazione dell'importanza che il settore del turismo ha nell'economia del Paese.

<sup>75</sup> Labandeira X. (2011), Nuevos entornos para la fiscalidad energética, WP 07/2011, Rede (Universidade de Vigo) y Economics for Energy, <http://www.eforenergy.org/docpublicaciones/documentos-detraabajo/PW07-2011.pdf>

<sup>76</sup> Gli autori di questo studio (Vivid Economics, 2012, Carbon taxation and fiscal consolidation: the potential of carbon pricing to reduce Europe's fiscal deficits, report prepared for the European Climate Foundation and Green Budget Europe, London, Maggio 2012. <http://www.vivideconomics.com/index.php/publications/fiscalconsolidation-and-carbon-fiscal-measures>) ritengono che le tasse energetiche causerebbero un danno economico per unità di entrate minore rispetto alla tassazione diretta (ossia sul reddito) o indiretta, prevedendo anche dei benefici.

<sup>77</sup> In Catalogna, ad esempio, si è proceduto a fissare una tassa per lo smaltimento dei rifiuti in discarica pari a 12 €/t ed una aliquota più elevata per i rifiuti da municipalizzate prive di un sistema di raccolta differenziata pari a 21 €/t, mentre l'imposta è di 16 €/t per i rifiuti urbani consegnati in inceneritori.

### 2.3.8. Portogallo

Il Portogallo<sup>78</sup> risulta essere uno degli Stati membri a più alto tasso di indebitamento pubblico rispetto al PIL con una pressione fiscale del 31,5% nel 2010. Secondo l'EEA, a metà degli anni Novanta, il Portogallo è stato leader in Europa per quanto riguarda le tasse ambientali, tanto che nel 1995 le tasse ambientali costituivano l'11,5% dell'intero gettito fiscale. Tuttavia, negli ultimi 15 anni, l'inflazione ha gradualmente eroso le basi fiscali ambientali, registrando uno dei più rilevanti declini europei in termini reali (al netto dell'inflazione e degli ammortamenti correnti) con introiti derivanti da tasse ambientali del 5% inferiori rispetto al 1995, giacché non sono stati introdotti aggiustamenti per mantenere invariati gli introiti.

La riforma fiscale ambientale guardava favorevolmente lo spostamento di strumenti volti ad aumentare le entrate dal lavoro e capitale a uso delle risorse e inquinamento, attraverso tasse ambientali, prezzi a costi pieni (per esempio per l'approvvigionamento idrico, lo smaltimento dei rifiuti e delle acque reflue), asta dei permessi di emissioni (ETS) e la graduale eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente.

L'analisi svolta dall'EEA ha come anno di riferimento il 2010, quando le entrate da tassazioni ambientali sono state pari a 4,3 miliardi di euro e gli introiti fiscali complessivi (compresi i contributi di previdenza sociale) pari a 54 miliardi di euro. Secondo tale analisi, la riforma fiscale stimata dall'EEA, in base alle esperienze di altri Paesi UE, dovrebbe prevedere nel 2016 per il Portogallo un aumento delle tasse ambientali pari a 2,2 miliardi di euro, a cui vanno aggiunti 0,2 miliardi di euro di IVA aggiuntiva e 0,7 miliardi di euro di SAD rimossi.

**Tabella 11: Potenziale derivante dalla riforma della tassazione ambientale e dalla rimozione delle spese ambientali: stime per il Portogallo, 2013-2016 (miliardi di euro)**

Rimozione SAD

Categoria riferimento	2013	2014	2015	2016	Commenti
Ferrovia e vie interne di navigazione	27	27	27	27	Esenzione fiscale dei carburanti
Agricoltura	67	67	67	67	Esenzione fiscale dei carburanti
Alcune industrie e motori	45	45	45	45	Esenzione fiscale dei carburanti
Olio combustibile pesante, gas oil e kerosene	27	27	27	27	Allineamento della tariffa IVA ridotta alla standard (combustibile non motore)
Agricoltura	41	41	41	41	Allineamento della tariffa IVA ridotta alla standard
Auto societarie	60	180	300	420	18% dei costi di acquisizione nella dichiarazione annuale (fino a 9%)
	9	27	45	63	Cambio da spese di acquisizione a listino prezzi
Totale	276	414	552	690	

<sup>78</sup> EEA (2013), Environmental Fiscal Reform – Illustrative Potential in Portugal, EEA Staff Position Note 13/01, Prepared for the conference “Green taxation: a contribution to sustainability” (Lisbon, April 30<sup>th</sup> 2013).

	2013	2014	2015	2016	Commenti
<b>IVA (23%)</b>	47	146	183	196	Imposte sui consumi
Totale incluso IVA	334	1.785	2.275	2.396	

## Tassazione ambientale

<b>Tasse sul trasporto</b>	2013	2014	2015	2016	Commenti
Imposta sul traffico aereo	49	98	98	98	Aliquota differenziata: per voli lunghi 14€, per brevi voli 3€ per passeggero (approccio e aliquote del Regno Unito)
Schema direttiva Eurovignette (HGV - veicoli merci pesanti)			170	170	Approccio armonizzato secondo la direttiva UE 76/2011 – basata sul costo dell'inquinamento e del rumore per i veicoli merci pesanti
Compensazioni fiscali annuali per i veicoli diesel		594	594	594	Bilanciamento della tassazione dei combustibili dei veicoli passeggeri. Compensazioni tariffarie per veicoli diesel per passeggeri, in media 200€
Sub-totale	49	692	862	862	
<b>Tasse sull'energia</b>	2013	2014	2015	2016	Commenti
Accise carburanti	69	137	137	137	Aggiustamento delle aliquote con il livello effettivo di inflazione al 2010 in Portogallo
Elettricità	83	166	166	166	Allineamento con Spagna e Grecia
Gas, industria e calore	30	60	60	60	Allineamento dell'aliquota alla Spagna 1,15 €/GJ
Carbon tax		83	171	171	Carbon tax per le emissioni non-ETS, aumentata gradualmente a 15€/t (approccio irlandese)
				108	Ulteriore incremento al 2016 della proposta di direttiva UE/96/2003: 20€/t
Idroelettrico		116	116	116	Royalties del 10-20% sul grande idro, come in Spagna
Sub-totale	182	562	650	758	
<b>Tasse su inquinamento e risorse</b>	2013	2014	2015	2016	Commenti
Tassa sui prelievi idrici		101	101	101	Tassi incrementali nei periodi non invernali. La tassa sul prelievo idrico potrebbe ridurre le perdite dal 30-40% al 10%
Tassa sui rifiuti smaltiti tramite discarica e incenerimento (senza recupero di energia)	56	112	112	112	Applicazione di una tariffa di 35 €/t – supporto all'industria del riuso e riciclo
Tassa sugli imballaggi per bevande		107	107	107	Applicazione di una tariffa secondo gli oneri ambientali
Shopping bags		30	30	30	Stesse tariffe dell'Irlanda (15 c€/pezzo)
Tasse sulle risorse		35	35	>35	Royalty sulle rendite derivate da risorse come in Estonia
SO <sub>2</sub> e NO <sub>x</sub>			95	95	Stesse tariffe della direttiva Eurovignette (HGV) per ridurre le spese sanitarie
Tasse sui pesticidi			100	100	A supporto della biodiversità e della salute
Sub-totale	56	385	580	580	
<b>Totale tassazioni ambientali</b>	287	1.639	2.092	2.200	

Totale complessivo

	2013	2014	2015	2016	Commenti
<b>Tutte le misure</b>	610	2.199	2.827	3.086	

Nota: la tabella è elaborata sull'esperienza degli altri Paesi Europei – considerando un graduale miglioramento nell'arco dei 4 anni.

Fonte: EEA (2013)

### 2.3.9. USA

L'agenzia statunitense per la protezione ambientale (*Environmental Protection Agency*, EPA) ha spesso evidenziato le caratteristiche di efficienza legate ai SAF e ai SAD. Nel 2013, in un seminario promosso dalla stessa EPA dal titolo: “*Free riders and the high cost of energy efficiency subsidies*”, dove l'EPA si è posto il problema dell'inefficienza dei SAF energetici relativi all'erogazione di sussidi ad agenti che avrebbero agito anche in assenza di essi nel modo ambientalmente auspicato<sup>79</sup>.

Nel 2001, in una rassegna dei principali SAF, l'EPA ha elencato rimborsi, prestiti a tassi agevolati e trattamenti fiscali favorevoli come i principali strumenti economici con cui incentivare l'adozione di tecnologie per il controllo del livello di inquinamento (EPA, 2001). Il finanziamento di queste misure spesso passa attraverso gli introiti di multe e tariffe volti a correggere le esternalità negative ambientali, quali, ad esempio, quelle legate allo smaltimento di determinati rifiuti.

Tali SAF includono quelli relativi alla riqualificazione di aree dove vi è stata presenza di rifiuti pericolosi, sussidi all'agricoltura per il contrasto a fenomeni di erosione, prestiti agevolati rivolti a piccoli agricoltori, agevolazioni per la preservazione della terra e prestiti e agevolazioni per favorire il riciclo di rifiuti industriali, commerciali e domestici<sup>80</sup>.

### 2.3.10. Messico

Il Messico ha recentemente avviato una serie di riforme all'interno del proprio settore energetico. Il contesto macroeconomico ne ha facilitato l'attuazione. Il calo dei prezzi internazionali del greggio ha ridotto il gettito derivante dall'esportazione di greggio tramite la statale *Petroleos Mexicanos* (Pemex). Con il passare del tempo, il governo è stato costretto ad alzare i tassi di interesse sul pesos, nel frattempo svalutatosi del 40%, e varare una serie di tagli fiscali pari allo 0,7% del PIL nel febbraio 2016<sup>81</sup>.

A partire dal 2014, il Paese ha avviato una serie di riforme sul settore energetico con il duplice scopo di rendersi più autonomi rispetto alle esportazioni di greggio ed elevare il gettito. Nel gennaio del 2014 è stata applicata una *carbon tax* intesa come un'accisa aggiuntiva sul carburante da applicare *ad quantum*,

<sup>79</sup> <https://www.epa.gov/environmental-economics/seminar-free-riders-and-high-cost-energy-efficiency-subsidies> consultato il 25 Luglio 2016.

<sup>80</sup> <https://www.epa.gov/environmental-economics/economic-incentives> consultato il 26 Luglio 2016.

<sup>81</sup> <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-02-17/mexico-raises-benchmark-rate-and-announces-public-spending-cuts>, consultato il 06/08/2016.

ovvero per litro, m<sup>3</sup> o al kg. La *carbon tax* è già in vigore anche se presenta alcune criticità rispetto al potenziale impatto sui livelli di CO<sub>2</sub> emessi<sup>82</sup>.

Ciò che è maggiormente pertinente a questo lavoro, riguarda la recente riforma dello *IEPS Gasolinas*, l'accisa sui carburanti per il trasporto. Questa è composta da due parti, lo *IEPS Gasolinas Fracción I* e lo *IEPS Gasolinas Fracción II*. La prima parte, in termini legislativi corrispondente alla *Fracción II*, è stata introdotta nel 2008 ed è una quota fissa aggiunta al prezzo al dettaglio dei carburanti dopo l'applicazione dell'IVA. La seconda parte, corrispondente alla *Fracción I*, in passato era utilizzata come accisa variabile al fine di controbilanciare la fluttuazione dei prezzi sui mercati internazionali e veniva fissata mensilmente dal Ministero delle Finanze messicano. Alle volte, dunque, i tassi di questa accisa sono risultati negativi e corrispondevano, di fatto, a un sussidio sui carburanti. Ad esempio, quando il livello dei prezzi domestici con il contributo della *Fracción I*, prima dell'applicazione di IVA, costi di trasporto e *Fracción II*, sono risultati al di sotto dei costi di produzione, essi si traducevano in un sussidio ai produttori di petrolio, principalmente costituiti dalla statale Pemex. Quando i prezzi domestici erano più elevati rispetto ai costi di produzione, allora il tasso della *Fracción I* risultava positivo e il sussidio cessava di esservi (OCSE, 2013).

La nuova riforma, entrata in vigore a gennaio 2016, prevede invece la fissazione di un tasso fisso dell'accisa. Viene così eliminata la variabilità mensile della *Fracción I* e introdotto un modello di accise in linea con altri Paesi OCSE (e.g. Ernst e Young, 2015).

Infine, nel 2014 la Legge sugli idrocarburi ha stabilito che i prezzi di benzina e diesel debbano essere completamente liberalizzati entro il 2018 e di recente i commercianti al dettaglio hanno avuto il permesso di fissare il prezzo entro una banda di oscillazione con minimi e massimi stabiliti dal Ministero delle Finanze (e.g. Ernst e Young, 2015).

### 2.3.11. India, Indonesia, Malesia e Ucraina

L'IEA, già nell'*Outlook 2013*, evidenziava che i sussidi alle fonti fossili “*possono rendere le industrie ad alta intensità energetica più competitive, ma in realtà indeboliscono la competitività dell'economia globale perché creano distorsioni del mercato e, di conseguenza, una cattiva allocazione delle risorse. La catena di effetti negativi continua con la perdita di efficienza delle economie e del benessere sociale. I sussidi riducono le prospettive per l'efficienza energetica provocando una distorsione nei calcoli del periodo di ammortamento degli investimenti*”<sup>83</sup>.

In questa prospettiva, India, Indonesia, Malesia e Ucraina si stanno proiettando verso un'economia senza incentivi per i combustibili fossili. In occasione degli “*Spring Meetings*” organizzati da Banca Mondiale (WB), Fondo Monetario Internazionale (FMI), e supportati dalla *Global Subsidies Initiative*

<sup>82</sup> Il processo parlamentare ha ridotto di molto le accise proposte nel 2013 al congresso messicano. Inoltre, la carbon tax non copre per nulla il gas naturale, inteso come il combustibile più “pulito”, e il kerosene, considerato combustibile da aviazione internazionale (EDF, 2013).

<sup>83</sup> “*World Energy Outlook 2013*” (IEA, 2013b) <https://www.iea.org/Textbase/npsum/WEO2013SUM.pdf>

(GSI)<sup>84</sup> il 15 aprile 2016 a Washington i Ministri dell'Economia di Indonesia, Malesia, Ucraina e il Capo dei consiglieri economici indiano hanno fornito informazioni in merito allo stato di avanzamento della riforma dei sussidi nel settore energetico. La stessa OCSE, nel rapporto sui sussidi alle fonti fossili *“Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015”*<sup>85</sup>, evidenzia i risultati e l'evolversi delle riforme, tese a eliminare le agevolazioni alle fonti fossili, messe in campo da alcuni Paesi.

In particolare il governo indiano e quello indonesiano hanno approfittato del declino delle quotazioni dei prezzi del petrolio nel 2015 per proseguire nei loro programmi di eliminazione dei sussidi alle fonti fossili.

La mossa dell'India parte da una serie di azioni annunciate a inizio anno, nelle *“India's Green Actions”*<sup>86</sup>, che prevedono la liberalizzazione dei prezzi del gasolio e un graduale aumento delle accise sulla benzina e sul diesel. Inoltre, lo stesso governo indiano ha, nel marzo del 2016, annunciato l'introduzione di una serie di tasse ambientali, in particolare quella sulle automobili, per centrare l'obiettivo di veicoli elettrici al 100% entro il 2030, obiettivo ambizioso e non vincolante. Tassazione ambientale che si estende anche alle centrali a carbone in virtù della concretizzazione degli obiettivi “climatici” definiti nell'ottobre del 2015 nel *“Contributo stabilito a livello nazionale”* o INDC (*Intended Nationally Determined Contribution*) e condivisi a Parigi in occasione della COP 21, e cioè di:

- ridurre le emissioni per unità di PIL del 33-35% entro il 2030 rispetto al 2005;
- raggiungere entro il 2030 il 40% della potenza elettrica cumulata da FER (Fonti di Energia Rinnovabili) anche grazie all'aiuto dei Paesi sviluppati che hanno l'obbligo di fornire risorse finanziarie<sup>87</sup> e strategie di trasferimento tecnologico;
- installare 175 GW di potenza da FER entro il 2022 (di cui 100 GW da fonte solare fotovoltaica e 75 GW da altre FER);
- creare un serbatoio di carbonio, ossia un'area che assorbe più anidride carbonica di quanta ne produce, che compensi dai 2,5 ai 3 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub>, tramite l'espansione della copertura forestale entro il 2030.

L'obiettivo del pacchetto di tasse del governo indiano è finalizzato a *“integrare le preoccupazioni sull'inquinamento nel bilancio del Paese ed inviare segnali fiscali per scoraggiare le tecnologie inquinanti”*<sup>88</sup>. Con lo stesso intento per promuovere il passaggio graduale, da un massiccio uso dei combustibili fossili a fonti meno inquinanti e rinnovabili, il governo indiano sta promuovendo sistemi incentivanti per il

<sup>84</sup> Iniziativa promossa dall'International Institute for Sustainable Development (IISD) e fondata dai governi danese, olandese, neozelandese, norvegese, svedese e britannico.

<sup>85</sup> OCSE (2015a), <http://sciences.blogs.liberation.fr/files/2215011e.pdf>

<sup>86</sup> <http://indiabudget.nic.in/es2014-15/echapvol1-09.pdf>

<sup>87</sup> Sostegno finanziario che viene trasferito mediante il Fondo Verde per il Clima, il *Green Climate Fund* (GCF), che ha lo scopo di aiutare i Paesi ad elaborare politiche climatiche e misure per la loro attuazione.

<sup>88</sup> Come annunciato dal Ministro delle Finanze indiano Arun Jaitley.

[www.cseindia.org/content/cse-welcomes-pollution-tax-cars-higher-diesel-cars-and-suvs-doubling](http://www.cseindia.org/content/cse-welcomes-pollution-tax-cars-higher-diesel-cars-and-suvs-doubling)

collegamento alla rete di distribuzione del GPL (gas di petrolio liquefatto), principalmente per consentire alle famiglie povere di abbandonare sistemi troppo inquinanti per riscaldarsi e vivere.

L'Indonesia ha introdotto un nuovo sistema di prezzi per la benzina, il gasolio<sup>89</sup> e parallelamente ha sviluppato un programma di conversione dal diesel a GPL<sup>90</sup> per i trasporti nel settore ittico. Più in generale il governo indonesiano ha approvato una nuova riforma della politica energetica, “*National Energy Policy*”, che prevede una graduale eliminazione delle sovvenzioni ai combustibili fossili e al carbone, una delle principali fonti energetiche del Paese (il 51% del mix di generazione di energia elettrica è coperta dal carbone)<sup>91</sup> in favore delle FER. L'Indonesia punta, in linea con il “*Contributo stabilito a livello nazionale*” (INDC), presentato nel settembre del 2015, a:

- ridurre fortemente la dipendenza dal carbone entro il 2025<sup>92</sup>;
- ad abbassare il livello di emissioni di gas a effetto serra (obiettivo di riduzione non vincolante pari al 26% entro il 2020<sup>93</sup>) e del 29% rispetto a uno scenario BAU entro il 2030<sup>94</sup>;
- limitare il disboscamento, la deforestazione e gli incendi boschivi mediante l'attribuzione di un premio;
- produrre il 23% di energia da FER entro il 2025<sup>95</sup>.

L'Indonesia per limitare la vulnerabilità al riscaldamento globale ha, inoltre, sviluppato un “piano d'azione nazionale sull'adattamento ai cambiamenti climatici”<sup>96</sup> per individuare le chiavi strategiche, le priorità, le politiche e le azioni da mettere in campo per la realizzazione di un sistema, basato sullo sviluppo sostenibile, e altamente resiliente agli impatti derivanti dai cambiamenti climatici.

Sugli stessi passi si è mossa la Malesia, che nel 2010 aveva previsto una riforma per la maggior parte dei sussidi ai combustibili energetici e il passaggio a un prezzo del carburante (benzina, diesel e GPL) amministrato<sup>97</sup>. La “razionalizzazione” di ogni forma di “aiuto” è l'obiettivo del decimo “*Piano Malesiano*”<sup>98</sup> (2011-2015) e del “*Nuovo Modello Economico*”<sup>99</sup> sviluppato nel 2010. Quest'ultimo prevede

<sup>89</sup> [www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ifs\\_indonesia\\_pricing.pdf](http://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ifs_indonesia_pricing.pdf)

[www.adb.org/sites/default/files/publication/175444/fossil-fuel-subsidies-indonesia.pdf](http://www.adb.org/sites/default/files/publication/175444/fossil-fuel-subsidies-indonesia.pdf)

<sup>90</sup> <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/international-experiences-with-LPG-subsidy-reform.pdf>

<sup>91</sup> National Energy Policy <http://energy-indonesia.com/02electricitylaw/0140413den.pdf>

<sup>92</sup> L'Indonesia è il principale esportatore al mondo di carbone, <http://www.eia.gov/beta/international/>

Fonte: Energy Information Administration (EIA) del governo USA. Anno 2013.

<sup>93</sup> Rispetto ad uno scenario BAU (Business As Usual) previsto dal Piano di Azione Nazionale sui GHG 2010-2020. <http://forestclimatecenter.org/files/2011-09-27/20Presidential20Regulatory20No%206%20on%20The%20National%20Action%20Plan%20for%20Greenhouse%20Gas%20Emission%20Reduction.pdf>

<sup>94</sup> Il governo di Giacarta ha inoltre annunciato una riduzione delle emissioni climalteranti che potrebbe innalzarsi al 41% entro il 2030 rispetto ad uno scenario BAU se il Paese sarà aiutato dalla comunità internazionale nel dotarsi di nuove tecnologie e se sarà sostenuto finanziariamente.

<sup>95</sup> [www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Indonesia/1/INDC\\_REPUBLIC%20OF%20INDONESIA.pdf](http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Indonesia/1/INDC_REPUBLIC%20OF%20INDONESIA.pdf)

<sup>96</sup> [https://ge21.giz.de/ibr/var/app/wp342deP/1443/wp-content/uploads/filebase/programme-info/RAN-API\\_Synthesis\\_Report\\_2013.pdf](https://ge21.giz.de/ibr/var/app/wp342deP/1443/wp-content/uploads/filebase/programme-info/RAN-API_Synthesis_Report_2013.pdf)

<sup>97</sup> [https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ifs\\_malaysia\\_lessonslearned.pdf](https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ifs_malaysia_lessonslearned.pdf)

<http://www.iisd.org/gsi/news/talking-energy-subsidy-reform-washington-dc>

<sup>98</sup> “Tenth Malaysian Plan 2011-2015” [https://www.pmo.gov.my/dokumenattached/RMK/RMK10\\_Eds.pdf](https://www.pmo.gov.my/dokumenattached/RMK/RMK10_Eds.pdf)

<sup>99</sup> “New Economic Model for Malaysia” <http://www.epu.gov.my/epu-theme/pdf/nem.pdf>

otto iniziative<sup>100</sup> per una riforma strategica (“*Strategic Reform Initiatives*” – *SRI*) di cui le ultime due sono specifiche per favorire e rafforzare la “*crescita sostenibile*”. Dal rafforzamento degli incentivi per la produzione di energia da FER alla promozione di prodotti e servizi per favorire azioni di mitigazione contro i cambiamenti climatici (e.g. incentivi per il riciclo). Il 1° dicembre 2014, il governo malese ha approvato un pacchetto di provvedimenti legislativi al fine di eliminare i sussidi ai carburanti maggiormente inquinanti, favorire la nascita di carburanti “puliti” e parallelamente ridurre il debito pubblico. L’obiettivo è di conseguire al 2030 l’abbattimento del 35% delle emissioni climalteranti rispetto ai livelli del 2005 come previsto dal “*Contributo stabilito a livello nazionale*” (INDC) pubblicato nel novembre del 2015<sup>101</sup>. In quest’ottica risulta essenziale la continua e graduale eliminazione dei sussidi alle fonti fossili, la contemporanea promozione delle FER e l’abbattimento dei consumi energetici mediante incentivi per gli interventi di efficienza energetica. Inoltre, la Malesia conta di conquistare al più presto lo status di Paese a “*alto reddito*” e la creazione di nuovi mercati, quali quelli legati alla crescita verde e allo sviluppo sostenibile, può essere un volano per il raggiungimento degli obiettivi climatici prefissati.

La sfida principale dell’Ucraina è di incrementare e rafforzare la competitività dell’economia nazionale. La fine del conflitto con la Russia ha comportato la perdita del potere di acquisto dei cittadini ucraini con una contrazione del PIL pari al 15,2% nell’ultimo trimestre del 2014 rispetto all’anno precedente<sup>102</sup>. In quest’ottica l’impegno assunto dalla Rada<sup>103</sup> è di fondamentale importanza e cioè di promuovere una nuova politica energetica nazionale. L’Ucraina sta procedendo alla semplificazione delle procedure per la richiesta dei sussidi, in particolare per le fonti energetiche, ed all’allineamento a prezzi competitivi dell’energia prodotta da FER per rispondere a due esigenze: da un lato, trovare una soluzione al problema degli alti sussidi alle fonti fossili, in quanto lo stesso Fondo Monetario Internazionale ha individuato l’Ucraina tra i Paesi dove si registrano incentivi alle fonti fossili più alti nel mondo, e dall’altro lato, sostenere la fascia di popolazione a basso reddito nel consumo di energia.

Il governo prevede di incrementare l’uso delle FER fino all’11% sul consumo finale lordo di energia entro il 2020<sup>104</sup> in coerenza peraltro con l’obiettivo climatico, previsto dall’INDC pubblicato nel

<sup>100</sup> Le iniziative sono: le iniziative sono: 1. stimolare il settore privato, 2. aumentare la qualità della forza lavoro e ridurre la dipendenza dalla manodopera straniera, 3. creare un’economia nazionale competitiva, 4. rafforzare il settore pubblico, 5. aumentare la trasparenza delle azioni positive nel mercato, 6. aumentare la conoscenza base delle infrastrutture strategiche, 7. consolidare le fonti di crescita, 8. garantire uno sviluppo sostenibile.

<sup>101</sup> INDC (Intended Nationally Determined Contribution) formulato dal governo della Malesia:  
<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Malaysia/1/INDC%20Malaysia%20Final%2027%20November%202015%20Revised%20Final%20UNFCCC.pdf>

<sup>102</sup> <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>103</sup> Verhovna Rada dell’Ucraina (in italiano Consiglio Supremo) è il nome ufficiale del Parlamento dell’Ucraina.

<sup>104</sup> Attualmente, l’energia prodotta da FER è pari al 3,8% sul consumo totale finale lordo di energia. Il piano del governo ucraino è di assicurarsi l’indipendenza dal gas russo che copre circa la metà della richiesta energetica del Paese. “National Renewable Energy Action Plan”, (NREAP).

<http://www.wica.org/policiesandmeasures/pams/ukraine/name-131666-en.php?s=dlHlwZTly/SZzdGRdIXM9T2s>

settembre del 2015, di riduzione delle emissioni climalteranti del 60% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990<sup>105</sup>.

Come si evince dalla bozza della Strategia energetica, pubblicata nel 2014, l'Ucraina deve definire lo scopo, le priorità e i meccanismi per attuare una politica energetica di lungo termine.

I principali obiettivi da centrare al 2035 sono relativi alla:

- riduzione dell'intensità energetica del PIL ai livelli di 0,17 kep<sup>106</sup> per ogni punto di PIL espresso in Grivnia ucraina;
- innalzamento al 20% della quota di FER sui consumi finali lordi per garantire la sicurezza del bilancio energetico;
- riduzione della dipendenza dalle forniture energetiche da un singolo Paese (non superiore al 30% del consumo totale di ogni tipo di energia);
- riduzione delle importazioni da un singolo Paese (per l'energia nucleare gli obiettivi sono fissati separatamente)<sup>107</sup>.

## 2.4. Dibattito scientifico

### 2.4.1. I principali centri di ricerca e think tanks

*Green budget Europe* (GBE) è una piattaforma di esperti senza scopo di lucro con sede a Bruxelles. Fondata ufficialmente il 4 novembre 2014, si occupa principalmente di proporre riforme sulla fiscalità ambientale. GBE si prefigge, difatti, di promuovere una “*trasformazione del sistema fiscale e della tassazione per assicurare un'Europa del ventunesimo secolo ambientalmente, economicamente e socialmente sostenibile*”<sup>108</sup>.

A livello di sussidi, l'azione di GBE si è focalizzata sui SAD, con particolare riferimento ai sussidi ai combustibili fossili. GBE è stata coinvolta nei lavori della Commissione Europea per la formulazione della *roadmap* per la riforma dei SAD, per la ricerca di possibili drivers di riforma ai sussidi, per le campagne a favore dell'abolizione dei sussidi all'industria mineraria. Nel 2015, GBE ha denunciato l'opposizione di Paesi membri quali Polonia e Repubblica Ceca alla pubblicazione del ruolo dei SAD nel determinare l'andamento dei prezzi energetici a livello di reportistica nazionale. Nello stesso periodo, il direttore del GBE James Nix, nel commentare la notizia della richiesta avanzata dai maggiori gruppi petroliferi all'ONU per l'introduzione di una tassa sul carbonio, auspicava la fine dei sussidi ai combustibili fossili<sup>109</sup>.

<sup>105</sup> [http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Ukraine/1/150930\\_Ukraine\\_INDC.pdf](http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Ukraine/1/150930_Ukraine_INDC.pdf)

<sup>106</sup> Chilogrammi equivalente di petrolio.

<sup>107</sup> Draft: “*Energy Strategy of Ukraine through 2035*” – White book of Ukrainian Energy Policy, “*Security and Competitiveness*” [http://www.enercee.net/fileadmin/enercee/images-2016/Ukraine/Energy\\_strategy\\_2035\\_eng.pdf](http://www.enercee.net/fileadmin/enercee/images-2016/Ukraine/Energy_strategy_2035_eng.pdf)

<sup>108</sup> <http://green-budget.eu/> consultato il 26 Luglio 2016.

<sup>109</sup> <http://green-budget.eu/end-fossil-fuel-subsidies-without-further-delay/> consultato il 26 Luglio 2016.

Il *World Resource Institute* (WRI) nasce nel 1982 con l'intento di occuparsi dei problemi ambientali emersi negli anni Sessanta e Settanta, quali desertificazione, deforestazione e rischio di cambiamento climatico. L'obiettivo dell'istituto è quello di affrontare simili tematiche utilizzando metodologie scientifiche e comunicando i propri risultati ai decisori politici. Di fatto, il WRI si pone come punto di riferimento fra la comunità accademica e i *policymakers*. Di importanza fondamentale sono le banche dati messe a disposizione dall'organizzazione e le pubblicazioni sui temi legati alla sostenibilità ambientale. I macro-settori in cui è divisa l'attività del WRI sono clima, energia, alimentazione, foreste, risorse idriche, città sostenibili. I centri che analizzano queste sei tematiche sono divisi in gruppi economici, finanziari, manageriali e di *governance*.

Il WRI si è occupato spesso di sussidi con proposte di riforma e raccomandazioni. Sui sussidi all'agricoltura nei PVS, ad esempio, il WRI raccomanda di orientarli in modo da favorire agricoltori con reddito basso e proteggere l'ecosistema. L'attività dei sussidi dovrebbe basarsi sul valore intrinseco della biodiversità e dei servizi ecosistemici e sulla connessione fra benessere umano ed ecosistemico. Il riconoscimento di questi principi orienterebbe i PVS a sostenere i piccoli agricoltori, incentivandoli a diversificare le colture e a preservare ecosistema e biodiversità; restituendo loro potere contrattuale in un mercato globale ove essi si trovano spesso a competere con gli agricoltori dei Paesi industrializzati anch'essi sussidiati (WRI, 2007).

Nel 2008, uno studio del WRI sui biocarburanti mette in luce come, in molti paesi, i sussidi ai biocarburanti vengano considerati SAF, perché possono sostituire benzina e diesel, garantendo l'approvvigionamento autonomo di un paese tramite l'utilizzo di fonti rinnovabili. Studi recenti però hanno messo in luce l'impatto ambientale, non trascurabile, della produzione dei biocarburanti. Essi, difatti, si basano su l'intensificazione della produzione agricola e la conversione di utilizzo dei terreni. Questi due fattori determinano l'externalità negativa prodotta dai biocarburanti. Il WRI (2008), di conseguenza, raccomanda di adottare sussidi che siano ambientalmente neutrali a livello di tecnologia scelta e prevedano requisiti minimi ambientali (e.g. soglia massima di emissioni, sicurezza energetica e altri criteri ambientali). In tal modo si riconosce che i biocarburanti, da soli, non sono sufficienti a risolvere il problema dell'inquinamento atmosferico associato al settore dei trasporti.

L'*International Institute for Sustainable Development* (IISD) è un'organizzazione indipendente non a scopo di lucro che propone soluzioni che leghino sviluppo sostenibile e priorità ambientali e sociali. Fondato nel 1990, l'IISD segue le negoziazioni internazionali, coinvolgendo gli *stakeholders* sul tema della sostenibilità e sviluppa una ricerca metodologicamente rigorosa sul tema. I principali sostenitori dell'IISD sono il governo canadese e numerose agenzie dell'ONU.

Nel 2005, l'IISD ha lanciato l'iniziativa globale sui sussidi (*Global Subsidies Initiative*, GSI), destinando particolare attenzione al mondo dei sussidi e ai loro effetti sullo sviluppo sostenibile. L'obiettivo

dell'iniziativa è incoraggiare i governi a riformare le proprie politiche dei sussidi, incentivandone lo sviluppo qualora garantiscano un maggiore benessere economico, sociale e ambientale. Il GSI mira a creare consenso, in special modo presso il WTO e in altre organizzazioni internazionali, attorno alla necessità di abolire sussidi che distorcano la concorrenza e minino lo sviluppo sostenibile. La ricerca sui sussidi ai combustibili fossili è, a oggi, sostenuta dal governo danese, norvegese, neozelandese, svizzero e inglese.

A livello di ricerca, GSI si è specializzata in diverse tipologie di sussidi, dall'energia, fra cui produzione elettrica da fonti rinnovabili, ai combustibili fossili, ai biocarburanti, al settore idrico con particolare riferimento all'irrigazione e agli investimenti infrastrutturali.

Di notevole interesse risultano gli studi del GSI sull'analisi costo-efficacia connessa alle tecnologie incluse nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. *“Il successo delle rinnovabili dipende anche da una politica governativa efficace e che utilizza efficientemente le risorse. Ciò permette di massimizzare la quantità di rinnovabili coinvolte date un determinato quantitativo di risorse e mantenere il processo di transizione politicamente percorribile<sup>110</sup>.”* La GSI, nel 2014, ha pubblicato una serie di studi in cui si analizzano, in un quadro teorico di analisi costo-efficacia, le tecnologie che impiegano biomasse, solare ed eolico per la produzione elettrica.

Inoltre, la GSI dedica ai sussidi ai combustibili fossili diverse linee-guida che variano a seconda del contesto di applicazione e sono legati a singoli paesi. Ad esempio, una pubblicazione riguarda nello specifico gli aspetti di riforma nel Sud-est asiatico con particolare riferimento all'Indonesia.

*Resources For the Future* (RFF) è il primo *think tank* dedicato in via esclusiva alle questioni legate alle risorse naturali e all'ambiente ed ha contribuito alla nascita di discipline quali l'economia ambientale. Fondata nel 1952, RFF è un'organizzazione indipendente che si dedica alla ricerca di strumenti politici atti a perseguire obiettivi legati alla sostenibilità ambientale e allo sviluppo economico. L'organizzazione è costituita da tre dipartimenti: clima ed energia, gestione del benessere ecologico, economia forestale e programmazione politica.

Fondamentale sulla materia dei sussidi è il lavoro di Fischer e Toman (2000), che forniscono un primo quadro metodologico di sussidi ambientalmente ed economicamente dannosi. Nella loro analisi, gli autori propongono una classificazione di sussidio, quali il sussidio attivo o il sussidio passivo. Il sussidio attivo equivale a un trasferimento monetario da parte dello Stato a enti o persone private, mentre un sussidio passivo deriva dalla mancata internalizzazione ambientale di un SAD. Oltre al quadro metodologico, RFF si è occupata delle spese fiscali statunitensi legate ai combustibili fossili (stimate in

<sup>110</sup> <https://www.iisd.org/gsi/cost-effectiveness-renewable-electricity-subsidies> consultato il 29 Luglio 2016.

circa US\$ 4,9 miliardi all'anno) e delle valutazioni di politiche sui sussidi per l'efficienza energetica (Aldy, 2014; Houde e Aldy, 2014).

Dopo aver vinto le prime cause contro l'utilizzo del DDT per le bonifiche, celebre pesticida del secondo dopoguerra, nel 1967 un gruppo di volontari ha fondato l'*Environmental Defense Fund* (EDF) al fine di contribuire alla protezione ambientale. A partire dai primi anni Novanta, l'EDF ha iniziato a includere nel proprio gruppo economisti che hanno svolto, da allora, un ruolo fondamentale nel proporre ai *policymakers* diversi strumenti di mercato. Dal punto di vista dei sussidi, l'EDF si è apertamente schierata contro i SAD ai combustibili fossili, facendo appello per la loro rimozione.

La Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM) è un'istituzione non-profit, operativa dal 1990, che svolge attività di ricerca nel campo dello sviluppo sostenibile e della *governance* globale. Negli ultimi anni, i sussidi sono stati studiati in diverse occasioni, spesso in relazione con l'effetto distorsivo che essi determinano sulla concorrenza e, di conseguenza, con riferimento ai possibili contrasti che ne possono derivare in seno al WTO (Fischer, 2016; Charnovitz e Fischer, 2014; Bougette e Charlier, 2014). In altri casi, sono state discusse riforme sui sussidi in Paesi specifici, come ad esempio in Cina, in cui l'analisi si è focalizzata sulle riforme messe in campo nell'industria carbonifera, petrolifera, elettrica e del gas naturale a partire dal 1984 al fine di mandare un segnale di prezzo meno distorto (Zhang, 2014).

## 2.5. L'esperienza italiana

In Italia, la questione dei sussidi è sempre stata oggetto di approfondimento a livello istituzionale, in particolar modo per ciò che riguarda le spese fiscali. La Commissione di riforma tributaria presieduta dal professor Cosciani, istituita nei primi anni '60, rilevava una proliferazione non organica di trattamenti fiscali favorevoli a diversi destinatari e ne suggeriva un ridimensionamento. Le considerazioni di questa commissione assieme ai precedenti lavori attorno alla seconda legge di perequazioni fiscali della metà degli anni '50, costituiranno le basi per la riforma del sistema tributario dei primi anni '70 (Botarelli, 2004). Già a partire dai primi anni Settanta, infatti, è emersa l'indicazione di *“eliminare la sebra di “agevolazioni” allora vigente, mantenendone in vita solo poche e chiaramente finalizzate ad alcuni obiettivi ritenuti prioritari”* (Ceriani, 2011).

Il primo tentativo organico, solo in parte riuscito, di riforma del sistema tributario avvenne tramite la legge delega n. 825/1971, a seguito della quale fu emanato il D.P.R. n. 601/1973. La riforma, che avrebbe dovuto abrogare tutte le agevolazioni esistenti, salvo quelle per alcune categorie prioritarie, non vide mai la luce nella sua interezza e si fermò ad una elencazione di principi. Nello specifico, per le agevolazioni, ci si riferisce al D.P.R. n. 601/1973 che ne delineava il quadro di applicazione generale. Negli anni successivi, tramite la legge n. 468/1978, si allegò al bilancio dello Stato una tabella che elencava le disposizioni agevolate disposte nell'anno (Ceriani, 2011).

Le spese fiscali furono nuovamente oggetto di analisi circa due decenni dopo, nel 1990, quando, su iniziativa del Ministro delle Finanze Formica, il governo ottenne nuovamente una delega per la revisione delle agevolazioni (Ceriani, 2011), che riguardava tutte le *“esenzioni, agevolazioni tributarie e regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo”* (legge n. 408/1990). Il tentativo di riforma si arenò, stavolta, a causa della fine della legislatura.

L'interesse per le spese fiscali tornò in agenda con la legge n. 196/2009, che stabiliva l'inclusione di tutte le misure agevolative in vigore nella tabella allegata al bilancio di Stato. Tale tabella è stata, per la prima volta, allegata allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato nel 2011 (Ceriani, 2011).

Nello stesso anno, il gruppo di lavoro sull'erosione fiscale presieduta dal professor Ceriani ha analizzato le spese fiscali elencate nell'Allegato alla manovra del bilancio dello Stato per il 2011 nel dettaglio (il c.d. *“rapporto Ceriani”*). L'obiettivo era di *“analizzare l'area dell'erosione fiscale, in specie l'area della amplissima forbice aperta dalla dialettica tra la regola (il principio generale dell'imposizione fiscale) e l'eccezione (la deviazione legale da questo principio, via esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore, ecc.)”* (Ceriani, 2011). Il criterio di selezione, dunque, ha previsto l'inclusione delle spese fiscali elencate nell'allegato alla manovra con l'aggiunta di regimi sostitutivi a favore. Vengono così elencate oltre 720 misure rispetto alle 242 allegato al bilancio dello Stato nel 2011.

Nel 2012, il Consiglio dei Ministri ha chiesto al professor Francesco Giavazzi di redigere una relazione dal titolo *“Analisi e raccomandazioni sul tema di Contributi Pubblici alle Imprese”* (il c.d. *“rapporto Giavazzi”*). L'oggetto di analisi sono i sussidi alle imprese in qualsiasi forma e gli effetti di una loro eventuale rimozione. La relazione ha presentato le motivazioni teoriche e una breve rassegna di letteratura empirica per determinare gli effetti della presenza dei sussidi alle imprese all'interno del sistema economico, offrendo una prima proiezione dell'effetto di una loro rimozione. Nel complesso, Giavazzi et al. (2012) stimano che i contributi eliminabili potrebbero ammontare a circa 10 miliardi di euro all'anno e che il taglio della spesa, se utilizzato per ridurre la pressione fiscale, potrebbe portare a una crescita del PIL dell'1,5% nell'arco di due anni circa.

#### **2.5.1. Il primo tentativo di riforma delle spese fiscali: i primi anni Settanta**

La riforma fiscale dei primi anni Settanta si ispirava, come accennato nell'introduzione, a studi precedenti. All'inizio degli anni Sessanta, la commissione presieduta dal professor Cosciani rilevò il *“proliferare confuso e disorganico di trattamenti fiscali a favore, che aveva portato ad un sistema tributario inefficiente ed iniquo, e ne raccomandò un drastico ridimensionamento”* (Ceriani, 2011). La legge delega n. 825/1971, in vigore dal 17 ottobre 1971 al 24 luglio 1972, all'articolo 9 dichiarava che *“la materia delle esenzioni, delle agevolazioni e dei regimi sostitutivi aventi carattere agevolativo sarà regolata in base al criterio generale di limitare nella maggior possibile misura le deroghe ai principi di generalità e di progressività dell'imposizione”*. La medesima legge individuò come meritevoli di deroghe soltanto poche aree fra cui: