

Prefazione



Gen. Sergio Costa

Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

Minister of Environment, Land and Sea

Con questo 2° Catalogo dei Sussidi Ambientalmente Dannosi e dei Sussidi Ambientalmente Favorevoli, il Ministero dell'Ambiente prosegue nel suo impegno di fornire ai cittadini, alle imprese e agli studiosi un importante strumento di conoscenza, al Parlamento e al Governo un importante strumento di conoscenza ma anche di decisione.

I dati e le analisi presentati confermano la giustezza dell'intuizione del Parlamento quando nella legge sulla green economy e l'efficienza delle risorse (L. n. 221/2015) richiese al mio Ministero di preparare il Catalogo. Si tratta di un fenomeno consistente e significativo, che merita attenzione e decisione politica. Dati e analisi confermano anche la robustezza dell'approccio del 1° Catalogo e si delineano i percorsi per renderlo più ricco e più completo nei prossimi anni.

Molti sussidi sono stati adottati nel nostro Paese in favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile (non ultimo quello sul verde privato urbano) ed è bene riflettere su un loro utilizzo razionale ed efficiente. Ma molti altri sussidi, adottati con motivazioni degne e legittime, hanno effetti ambientali negativi, danno segnali di prezzo sbagliati – se non perversi – rispetto alle scelte di consumo, produzione e investimento di cittadini e imprese.

This is the 2nd Italian Catalogue of Environmentally Harmful Subsidies and Environmentally Friendly Subsidies. With its release the Ministry of Environment continues its commitment in supplying to citizens, entrepreneurs and researchers an important instrument of knowledge, to the Parliament and Government an important instrument of knowledge but also for decision-making.

Data and analyses presented confirm the wisdom of the Italian Parliament intuition when it required to my Ministry, through the law on green economy and resource efficiency (L. n. 221/2015), to prepare the Catalogue. It is a substantial and significant phenomenon which deserves attention and political decision. Data and analyses also confirm the robustness of the approach of the 1st Catalogue and outline the paths for making it richer and more complete in the next years.

Many subsidies have been adopted in our Country in favour of environment and sustainable development (not last that on private urban green) and it is important to think over their rational and efficient use. However many other subsidies, adopted for worthy and legitimate motivations, have negative environmental impacts, give wrong – if not perverse – price signals for consumption, production and investment decisions of citizens and firms.

Aiutare i gruppi sociali in difficoltà economica è giusto: “rifiuti zero”, ma anche “impatti sociali negativi zero”. Così come è giusto garantire la transizione energetica ed economica a settori imprenditoriali vulnerabili alla concorrenza internazionale. Molte organizzazioni e centri di ricerca internazionali, tuttavia, ci hanno dimostrato come questo possa essere fatto attraverso strumenti diretti e non sia sensato utilizzare sussidi (agevolazioni, incentivi, esenzioni, ...) che fanno danno all’ambiente.

Ciò è tanto più vero in un periodo in cui la comunità internazionale si è impegnata a combattere i cambiamenti climatici con l’Accordo di Parigi (2015) e a promuovere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell’Agenda 2030 dell’ONU, ed è imminente la verifica del raggiungimento degli Aichi Targets della Convenzione sulla Biodiversità (2020).

Molti Paesi, oltre l’Italia, fanno ancora un utilizzo significativo di sussidi ambientalmente dannosi. Per questo sono importanti gli impegni G7 e G20 per la rimozione dei sussidi alle fonti fossili entro il 2025. Non tragga in inganno la discussione tesa a limitare la definizione di sussidi alle fonti fossili a quelli ritenuti inefficienti. Tutti i sussidi alle fonti fossili devono ritenersi economicamente e ambientalmente inefficienti. Senza la loro rimozione diventerà estremamente difficile, se non impossibile, raggiungere gli obiettivi che ci siamo dati come comunità globale a Parigi e all’ONU.

Il Catalogo ha fini conoscitivi: a noi la responsabilità di trarne le conclusioni e agire. “Conoscere per deliberare”, come usavano dire alcuni illuminati Padri della Patria.

Helping social groups in economic difficulty is fair: “zero waste”, but also “negative social impact zero”. As well as it is fair to guarantee energy and economic transition to business sectors vulnerable to international competition. Many organisations and research centres, however, have shown us that this is feasible through direct instruments and that it is not sensible to use subsidies (tax expenditures, incentives, exemptions, ...) which harm the environment.

This is particularly true in a period in which the international community is committed to combat climate change thanks to the Paris Agreement (2015) and to promote the Sustainable Development Goals of the UN 2030 Agenda, and when the check of the achievement of the Aichi Targets of the Convention on Biodiversity is imminent (2020).

Many Countries, beyond Italy, still make a significant use of environmentally harmful subsidies. For this reason, the G7 and G20 commitments for removing fossil fuel subsidies before 2025 are important. Let us not be misguided by the discussion tending to narrow the definition of fossil fuel subsidies to those considered inefficient. All subsidies to fossil fuels are both economically and environmentally inefficient. Without their phasing-out it will become extremely difficult, if not impossible, to achieve the goals that we have given ourselves as global community in Paris and at the UN.

The Catalogue has knowledge nature: it is our responsibility to draw conclusions and act. “To know for deciding”, as used to say few illuminated Fathers of the Nation.

Introduzione



Francesco La Camera

Direttore Generale per lo Sviluppo Sostenibile, il danno ambientale, i rapporti con l'UE e gli organismi internazionali
Director General for Sustainable Development, environmental damage, relations with the EU and international organisations

Sussidi “d’ogni grado, d’ogni forma, d’ogni età”: il 2° Catalogo identifica sussidi favorevoli stimati per il 2017 in 15,2 miliardi di € e i dannosi in 19,3 (quelli di incerta classificazione in 6,6). Fra i dannosi, i sussidi alle fonti fossili sono stimati in 16,8.

Numerosi sussidi accolti in questo Catalogo includono elementi di stima. Altri sono ancora da quantificare. Altri verranno identificati nelle edizioni future. Non sappiamo ancora se, come suggerisce Leporello, in Italia ve ne siano 640. Di certo c’è ancora del lavoro da fare.

Riformare i sussidi favorevoli ed eliminare i sussidi dannosi resta nelle mani del potere politico, così come riutilizzare le risorse liberate. Da questo punto di vista, i tecnici possono offrire, ispirati da OCSE e UE, almeno 5 opzioni principali:

- a) abbattere altre forme di fiscalità maggiormente distorsive del mercato e della produzione (ad es. lavoro e imprese);
- b) finanziare attività ambientalmente rilevanti, a cominciare dall’eco-innovazione;
- c) finanziare altre attività non-ambientali rilevanti ai fini dello sviluppo sostenibile (ad es. scuole, ospedali, mobilità);
- d) contribuire alla riduzione del debito pubblico accumulato;
- e) finanziare la cooperazione ambientale internazionale (ad es. clima e biodiversità) e gli SDGs;
- f) un mix delle precedenti.

Ovviamente ci si può ragionevolmente attendere che la maggior parte delle risorse liberate dai

Subsidies of “all grades, all forms, all ages”: the 2nd Catalogue identifies for 2017 favourable subsidies estimated in 15.2 billions €, environmentally harmful in 19.3 (those uncertain in 6.6). Among harmful, fossil fuel subsidies are estimated in 16.8.

Many subsidies accepted in this Catalogue include elements of estimate. Others are still to be quantified. Others will be identified in future editions. We still do not know if, as suggested by Leporello, there are 640 in Italy. Certainly, there is more work to be done.

Reforming friendly subsidies and phasing-out harmful subsidies remains in the hands of the political power, as well as the subsequent reallocation of liberated revenues. Technicians can offer, inspired by OECD and EU, at least five major options:

- a) abating other forms of taxation more distortionary of the market and of production (e.g. labour and firms);
- b) financing environmentally relevant activities, starting with eco-innovation;
- c) financing other non-environment activities relevant for sustainable development (e.g. schools, hospitals, mobility);
- d) contributing to reduce accumulated public debt;
- e) financing environmental international cooperation (e.g. climate and biodiversity) and SDGs;
- f) a mix of the previous.

Obviously, one may reasonable expect that the largest part of the liberated resources from

sussidi ambientalmente dannosi siano destinate ad attività favorevoli all'ambiente e allo sviluppo sostenibile.

Con l'aiuto prezioso delle altre Amministrazioni — a cui siamo particolarmente grati per la messa a disposizione di dati e riflessioni —, delle Organizzazioni Internazionali, delle Regioni e degli Enti Locali, dei Centri di Ricerca e il contributo scientifico del gruppo di Economia Ambientale della Sogesid, l'analisi potrà continuare, arricchirsi e contribuire alla conoscenza e al dibattito di policy.

environmentally harmful subsidies be allocated to activities favourable to the environment and sustainable development.

With the precious help of other Administrations — to whom we are particularly grateful for making available data and reflections —, of International Organisations, Regions and Local Authorities, Research Centres and the scientific contribution of the Environmental Economic team of Sogesid, the analysis will be able to continue, get enriched and contribute to knowledge and policy debate.

Sintesi

1. Il Parlamento ha incaricato¹ il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di predisporre un Catalogo dei sussidi ambientalmente favorevoli e dei sussidi ambientalmente dannosi. Il Ministero, attraverso la sua Direzione generale per lo sviluppo sostenibile (DG-SVI) con il contributo scientifico del gruppo di Economia Ambientale della Sogesid s.p.a., ha provveduto alla redazione della prima edizione del Catalogo, che è stato trasmesso ufficialmente dal Ministro dell'Ambiente ai Presidenti del Consiglio e delle Camere nel febbraio 2017. In questa seconda edizione, abbiamo proceduto ad aggiornare e arricchire, a seguito degli approfondimenti e delle numerose collaborazioni attivate, il documento che deve essere aggiornato con cadenza annuale entro il 30 giugno ed inviato ai Presidenti delle Camere e del Consiglio entro il 31 luglio di ciascun anno.
2. In questa edizione, abbiamo voluto riassumere ciò che emerge dall'ampia rassegna della più accreditata letteratura nazionale e internazionale che qui richiamiamo in breve; vi sono diverse definizioni di sussidio – più o meno ampie – volte a individuare i confini di ciò che è o meno un sussidio:
 - un trasferimento dello Stato verso un soggetto privato (WTO);
 - un vantaggio in termini di reddito o di costo (OCSE);
 - uno scarto tra prezzo osservato e costo marginale sociale della produzione che internalizzi i danni arrecati alla società (FMI).
3. Secondo il disposto di cui all'art. 68 della L. n. 221/2015 “i sussidi sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati, le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente”, definizione che collima con quella dell'OCSE, ampiamente condivisa dalla maggior parte della comunità scientifica.
4. A livello di classificazione, il presente Catalogo suddivide i sussidi in due principali categorie: sussidi diretti (leggi di spesa) e sussidi indiretti (o spese fiscali); abbiamo anche incluso i sussidi “impliciti” come parte dei sussidi indiretti, ossia sussidi che possono emergere dalla tassazione ordinaria e favorire o incoraggiare comportamenti e scelte di consumo (e produzione) favorevoli o dannosi per l'ambiente. Casi specifici, ad esempio, si riferiscono all'*underpricing* per l'estrazione di risorse naturali (cave o *royalties*).
5. A ciò si accompagna una non univoca definizione di ciò che è un SAF (Sussidio Ambientalmente Favorevole), o un SAD (Sussidio Ambientalmente Dannoso), la cui identificazione richiederebbe la conoscenza di tutti gli impatti derivanti dal sussidio sull'ambiente.

¹ Art. 68 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (pubblicato in G.U. Serie Generale n. 13 del 18-01-2016, entrata in vigore del provvedimento il 02-02-2016).

6. Per rispondere al problema identificativo, già nella prima edizione sono state analizzate e illustrate diverse metodologie (es. *quicksan*, *checklist*), con lo scopo di mettere a disposizione dei *policy-makers* le informazioni necessarie per una rimozione dei SAD e l'adozione, rafforzamento ed efficientamento dei SAF, così come sono illustrate diverse metodologie per la loro quantificazione (es. *price gap*, costo marginale sociale). Ne forniamo per motivi di brevità solo un riassunto in questa edizione (cap.1).

7. Invero, il dibattito sui sussidi, su una possibile rimozione dei SAD o un rafforzamento dei SAF, è tema che impegna la comunità internazionale da circa trent'anni.

8. Nel 2018 un'importante novità è costituita dalla nuova pubblicazione, da parte dell'OCSE, dell'*"Inventory of Support Measures for fossil fuels"*, una banca-dati aggiornata ogni due anni che tende a misurare il sostegno globale, sia dal lato del consumo che della produzione, dei sussidi ai combustibili fossili. La novità principale consiste nell'unificazione con la banca-dati dell'IEA, arrivando così a coprire 76 paesi nel mondo. In questi, nel 2015, i sussidi ai combustibili fossili hanno raggiunto i 373 miliardi di \$. La banca-dati fornisce anche una stima dei sussidi per il 2016 per i 35 paesi membri dell'OCSE e 8 paesi *outreach* (Argentina, Brasile, Colombia, Cina, India, Indonesia, Russia e Sud Africa) che raggiungono i 151 miliardi di \$, in diminuzione rispetto ai 170 miliardi di \$ del 2015.

9. Cionondimeno, l'importanza di un intervento volto a "razionalizzare ed eliminare" i sussidi è stato più volte sottolineato nei vari vertici del G20, tenutisi a partire dal 2009, e un ulteriore passo in avanti in questa direzione è stato fatto nell'ambito del G7 del 2016 che ha individuato la *deadline* al 2025 per la rimozione delle principali sovvenzioni alle fonti fossili, invitando tutti i Paesi a seguirne l'esempio, impegno alla rimozione dei sussidi ai combustibili fossili che la Commissione Europea ha anticipato al 2020 nella *Roadmap to a Resource Efficient Europe*.

10. Il G7 Ambiente tenutosi a Bologna sotto presidenza italiana il 12-13 giugno 2017 ha ribadito l'impegno e i Paesi G7 hanno riconosciuto l'importanza dei "*benefici derivanti dal monitoraggio dei progressi compiuti nella rimozione progressiva degli incentivi, compresi i sussidi, non coerenti con gli obiettivi di sostenibilità*" e sostengono "*tutti i Paesi interessati a esplorare gli approcci che consentano un migliore allineamento dei sistemi fiscali con gli obiettivi ambientali*". In ambito G20, ci sono stati notevoli passi avanti rispetto alla prima edizione con la pubblicazione delle *peer review* G20 sui sussidi ai combustibili fossili per USA e Cina (fine 2016), Germania e Messico (2017) e con la partecipazione all'esercizio, nel 2018, di Indonesia e Italia. I Paesi G20, nei casi della *peer review*, spesso si riferiscono agli inefficienti sussidi ai combustibili fossili da riformare. Da un punto di vista sociale, molti di questi sussidi giocano un ruolo rilevante, ma dal punto di vista economico e ambientale, tutti i sussidi ai combustibili fossili sono inefficienti, in quanto non internalizzano l'impatto ambientale e sulla salute umana e violano costantemente il principio "chi inquina paga". Molte organizzazioni internazionali, quali ad esempio l'OCSE, hanno suggerito di

utilizzare altri strumenti economici per poter aiutare le fasce meno abbienti della popolazione, lasciando inalterato il segnale di prezzo dell'energia e delle risorse naturali.

11. Anche i Capi di Stato APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), a novembre 2009, nella dichiarazione conclusiva del loro 17° meeting, hanno affermato l'impegno a *“razionalizzare ed eliminare gradualmente nel medio-termine i sussidi ai combustibili fossili che incoraggiano lo spreco, pur riconoscendo l'importanza di fornire a coloro che ne hanno bisogno i servizi energetici essenziali”*, e nel novembre 2011 hanno avviato un meccanismo di reporting sui sussidi, dando avvio al processo volontario di *peer review*, partendo di fatto nel 2014. Però, Nuova Zelanda, Filippine e Taiwan hanno già pubblicato i rispettivi rapporti.

12. In questa nuova edizione, abbiamo voluto ricostruire tutte le dichiarazioni dei Governi nei diversi Summit internazionali dagli anni Ottanta ad oggi sul tema della riforma/rimozione dei SAD nella cornice della riforma fiscale ambientale. I Governi, già a partire dal 1980, hanno più volte ribadito il concetto di allineamento del sistema fiscale che preveda uno spostamento del peso della tassazione dal lavoro e dal reddito all'inquinamento e allo sfruttamento delle risorse naturali.

13. In occasione del G7 Ambiente a presidenza italiana, l'OCSE ha ribadito in ambito internazionale le motivazioni per una graduale rimozione dei SAD: (i) i sussidi possono essere utili strumenti economici, ma molti sono stati identificati come economicamente inefficienti e distorsivi del mercato: ecco perché istituzioni sia nazionali che multilaterali hanno avviato attività di monitoraggio e controllo del loro uso; (ii) i sussidi possono provocare danni ambientali, sia direttamente incentivando un'attività che direttamente danneggia l'ambiente, sia indirettamente riducendo il costo di un'attività che utilizza inputs che impongono un pesante onere sull'ambiente; (iii) alcuni danni ambientali sono confinati nel Paese che fornisce il sussidio, ma altri hanno effetti transfrontalieri; (iv) i sussidi impongono un onere ai bilanci pubblici e ai contribuenti che risultano particolarmente discutibili quando sono dannosi per l'ambiente, iniqui o inefficienti socialmente; (v) il peso fiscale legato a un sussidio determina che minori risorse siano potenzialmente disponibili per altri scopi pubblici (es. ricerca di energia pulita, innovazione o sicurezza sociale) (OCSE, 2017a).

14. Nel 2017, l'Italia ha rivestito un ruolo di primo piano nello studio e nell'analisi dei sussidi in ottica ambientale. In luglio 2017, il Governo italiano ha presentato a New York la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS) al Forum Politico di Alto Livello dell'ONU. In dicembre, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha formalmente approvato la Strategia, rendendola ufficialmente un elemento fondamentale e un riferimento per il futuro sviluppo economico del paese. La Strategia nazionale è strettamente collegata ai 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) dell'Agenda ONU 2030; è utile sottolineare che nella Strategia nazionale sono incluse forti e chiare indicazioni sulla decarbonizzazione e sull'economia circolare, con due obiettivi importanti: (i) promuovere la riforma fiscale ambientale; (ii) aumentare l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili, evitando o riducendo gli impatti sul paesaggio e sui beni culturali. Ambedue

gli obiettivi sottolineano esplicitamente l'importanza di una graduale rimozione o riforma dei sussidi ai combustibili fossili (*fossil fuel subsidies* – FFS) in linea con il Target 12.c. dell'Agenda 2030. A tal proposito, nel 2017, l'Italia, tramite il Ministero dell'Ambiente, ha ospitato il 1° incontro del gruppo esperti ONU (affidato al “custode” UNEP) sull'indicatore SDG 12.c., contribuendo a sviluppare una metodologia per poter quantificare a livello globale i sussidi ai combustibili fossili, al fine di garantirne una tracciabilità in termini di riforma o rimozione degli stessi. Da segnalare la pubblicazione, nel 2017, della Strategia Energetica Nazionale (SEN), che rappresenta il piano decennale del Governo italiano per anticipare e gestire i cambiamenti in seno al sistema energetico nazionale in linea, soprattutto, con gli obiettivi climatici dell'Accordo di Parigi. Fra le altre cose, si prevedono obiettivi di energia prodotta da fonti rinnovabili, la chiusura anticipata al 2025 degli impianti a carbone, un allineamento delle accise sul gasolio e sulla benzina con un incremento dell'accisa sul diesel e una riduzione di quella sulla benzina oppure con un allineamento dell'accisa sul diesel ai livelli della benzina, coerentemente con gli obiettivi di politica ambientale (cap. 2).

15. Come previsto dall'art. 68, L. n. 221/2015, il presente Catalogo ha lo scopo di sostenere il Parlamento e il Governo nella definizione delle politiche ambientali tese ad accogliere le raccomandazioni comunitarie e internazionali. Questa seconda edizione ha come obiettivo principale l'individuazione dei sussidi ambientalmente rilevanti e valutati dal Gruppo di lavoro MATTM/Sogesid in SAF, SAD o incerti. Quest'ultima valutazione è attribuita nei casi in cui, al momento, vi è una difficoltà a stabilire l'effetto complessivo dell'impatto ambientale ad esso associato (negativo o positivo), rinviando un loro approfondimento alle successive edizioni del Catalogo. Un esempio è il caso degli investimenti nel *greening* delle politiche agricole europee, visto dalla stessa Corte dei Conti Europea come largamente inefficace. Si ravvisa, in settori quali l'agricoltura, la necessità di ulteriori approfondimenti con esperti del settore e l'analisi dei singoli progetti a livello regionale del Piano di Sviluppo Rurale (PSR).

16. A differenza della prima edizione del Catalogo, abbiamo deciso di non includere i Sussidi Ambientalmente Neutri (SAN), ovvero quei sussidi che non presentano impatti ambientali rilevanti, ma che possono divenire SAF con l'introduzione di alcune condizionalità ambientali mirate. Questo lavoro, difatti, prevede l'inclusione di tutti quei sussidi che esercitano un impatto ambientale positivo, negativo o incerto, ma sempre rilevante, senza sconfinare in misure dall'impatto ambientale “minimo” che possa in qualche modo confondere il lettore o il *policy-maker*.

17. Abbiamo identificato e introdotto diverse nuove misure in questa seconda edizione del Catalogo, portando il numero da 131 a 161 sussidi.

18. Riprendendo le fila della prima edizione (cfr. par.5.3 della prima edizione del Catalogo), quest'anno siamo riusciti a introdurre diversi temi che ci eravamo proposti di esaminare. Nello specifico abbiamo avviato una prima ricognizione sui sussidi eventualmente presenti nelle tariffe per servizi pubblici

(bollette per energia elettrica, gas, acqua e rifiuti), tenendo conto delle diverse posizioni sulla loro inclusione nel novero dei sussidi (e sulle modalità di una loro quantificazione). Il confronto con Ministeri e Autorità ci ha permesso di approfondire le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema per le imprese a forte consumo di energia, così come le diverse forme di sussidi incrociati nella copertura degli oneri di sistema della bolletta elettrica, che sono attualmente presenti nei sistemi tariffari riguardanti i consumatori domestici e non domestici. Abbiamo anche voluto estendere l'analisi alla tariffa dei rifiuti e incluso le tariffe idriche sia a livello nazionale che regionale, in attesa del riordino previsto dal passaggio della competenza in materia ad ARERA.

19. Abbiamo ampliato la parte dei cosiddetti sussidi “impliciti” con l'inclusione delle *royalties*, i canoni di concessione che non tengono conto dei costi ambientali associati all'uso di risorse naturali quali gas e petrolio. In questo, ci è stato utile il confronto con il nuovo “*Inventory of support measures for fossil fuels 2018*”, banca-dati pubblicata a febbraio 2018 dall'OCSE sui sussidi ai combustibili fossili. Alla misura è stato dedicato un focus di approfondimento. Il “sussidio implicito” vale anche per le attività di estrazione da cava e da alvei fluviali. I canoni sono perlopiù fissati a livello regionale e, come si vedrà, in molti casi si scorge una condizione di *underpricing* della risorsa naturale dal quale emerge un sussidio potenzialmente dannoso per l'ambiente.

20. Abbiamo introdotto, per determinati sussidi tecnicamente “delicati” e rilevanti, focus appositi al fine di offrire approfondimenti e spunti di discussione con la comunità scientifica. Questi focus riguardano sia misure presenti nella prima edizione del Catalogo sia alcune fra quelle introdotte nella seconda. Fanno parte del primo gruppo i focus sul differente trattamento fiscale di accisa per benzina e gasolio (Focus 1, par.3.2) e l'esenzione dall'accisa per il settore aereo e marittimo (Focus 3, par.3.2). Nel secondo gruppo abbiamo dedicato particolare attenzione al complesso schema di agevolazione sui trattamenti fiscali dedicati alle auto aziendali. Nello specifico, ci siamo concentrati su una particolare agevolazione sulla quale si è focalizzata la letteratura scientifica di riferimento, l'auto aziendale concessa come *fringe benefit* dalle aziende ai propri dipendenti (Focus 4, par. 3.3). Come già accennato, un focus è destinato al tema delle *royalties* (Focus 2, par. 3.2). Focus sono dedicati ad una prima analisi del sistema delle tariffe sui rifiuti e il collegamento fra fiscalità ed economia circolare (Focus 5 e 6, par. 3.4), un approfondimento a parte è dedicato a canoni, tributi e tariffe idriche (Focus 7, par. 3.4). Un'altra novità è costituita dai crediti alle esportazioni, spesso utilizzati per ridurre il rischio di investimenti in mercato instabili o emergenti, e che possono potenzialmente favorire attività favorevoli o dannose all'ambiente (Focus 8, par. 3.4).

21. Inoltre, questa seconda edizione del Catalogo dedica a ciascuna misura una scheda (“carta d'identità”). Questa nuova veste ci permette di rendere più leggibili informazioni aggiuntive riguardanti i singoli sussidi. Nello specifico, abbiamo incluso: (i) Nome del sussidio: un “titolo” su ciascun sussidio in modo da rendere più fruibile il riferimento a ciascuna singola misura; (ii) Aliquota Ordinaria/Agevolata: abbiamo voluto sintetizzare,

laddove applicabili, i livelli di aliquota ordinaria e agevolata per ciascun bene, al fine di permettere un confronto immediato con riferimento agli effetti finanziari; (iii) Livello di riformabilità: abbiamo qui incluso il livello di giurisdizione del sussidio analizzato, ovvero se esso possa essere riformato autonomamente dal Governo nazionale, esclusivamente in sede comunitaria o a livello internazionale (trattati bilaterali o accordi multilaterali). Si noterà, in molti casi, la difficoltà a determinare soluzioni univoche, in cui il sussidio è solo in parte riformabile a livello nazionale (cfr. i sussidi ai combustibili per uso marittimo e aereo).

22. In questa seconda edizione, abbiamo proposto una prima analisi dell'impatto dei sussidi sulla biodiversità. A partire dal c.d. "Rapporto Sainteny" del Governo francese (2012), questo argomento è stato recentemente oggetto di diversi approfondimenti in sede internazionale. La Germania, ad esempio, è in procinto di pubblicare un suo rapporto sui sussidi dannosi sulla biodiversità preparato dalla propria Agenzia Federale per la Protezione della Natura. L'OCSE ha già avviato un filone di lavoro in tal senso. In questa edizione del Catalogo, abbiamo delimitato il campo di indagine esaminando alcune pressioni principali: (i) cambiamento climatico e gas serra; (ii) cambiamento nell'uso del suolo, (iii) inquinamento, (iv) sovrasfruttamento delle risorse, (v) preferenze standardizzate e (vi) specie aliene invasive. Oltre ad aver esaminato la teoria e le metodologie che contraddistinguono l'economia della biodiversità, proponiamo una valutazione degli effetti dei principali sussidi presenti nella prima edizione del Catalogo che possono danneggiare o favorire, sovente simultaneamente e in direzione opposta, tre differenti livelli di biodiversità: ecosistemica, di specie e genetica. La complessità metodologica dell'argomento e dell'analisi proposta ci ha spinto a dedicarvi un capitolo a parte (cap. 4).

23. Nella prima edizione ci siamo posti l'obiettivo di includere nell'analisi i sussidi regionali e locali. La complessità dell'argomento e della raccolta dati ci ha permesso, in questa edizione, di includere due casi-studio molto particolari: i canoni sull'estrazione da attività di cava in tutte le Regioni e i casi-studio delle tariffe idriche in Umbria e Toscana. Abbiamo dunque proposto una prima analisi sui sussidi "impliciti" che possono emergere dall'*underpricing* di due risorse scarse: il materiale non energetico estratto dal sottosuolo e l'acqua (cap. 5).

24. Abbiamo infine proposto un esercizio empirico (in Appendice B), in cui simuliamo l'effetto della rimozione dei sussidi ai combustibili fossili e il riutilizzo del gettito recuperato in tre diversi scenari di *policy*:

- a) la rimozione del sussidio comporta solo una riduzione del debito;
- b) le entrate derivanti dalla rimozione sono utilizzate in misura uguale per finanziare tre forme di spesa: i) aumentare gli attuali risparmi di bilancio, ii) sovvenzionare le fonti rinnovabili e iii) migliorare l'efficienza energetica del settore industriale;
- c) i risparmi vengono riciclati in un'unica soluzione per ridurre il cosiddetto cuneo fiscale del lavoro "qualificato" impiegato nei settori meno *energy-intensive* per favorire la transizione ecologica.

L'esercizio vuole arricchire il dibattito sul tema e ci sembra particolarmente rilevante, considerati gli impegni precisi presi dal nostro paese con l'Accordo di Parigi e i partner G7 sulla rimozione dei sussidi ai combustibili fossili entro il 2025. La riflessione è sicuramente attuale alla luce dell'importante adesione dell'Italia, assieme all'Indonesia, all'esercizio G20 sulla *peer-review* sui sussidi ai combustibili fossili per l'anno 2018.

25. In questa edizione del Catalogo, mancano ancora diverse misure riguardanti i piani tariffari, in particolare nel settore del gas. Ci riserviamo, inoltre, per le prossime edizioni di valutare gli effetti ambientali dell'attuazione dei nuovi piani tariffari entrati in vigore quest'anno e gli approfondimenti legati all'applicazione delle diverse tariffe sui rifiuti collegate all'economia circolare. Intendiamo approfondire la copertura dei diversi sussidi regionali, siano essi SAF o SAD. Speriamo, in occasione della prossima edizione, di riuscire ad attivare collaborazioni con gli enti locali, al fine di arricchire ulteriormente il Catalogo. Infine, molti sussidi dall'effetto ambientale "incerto" meritano maggiori approfondimenti: ad esempio, ci proponiamo di approfondire i sussidi agricoli, la cui valutazione risulta molto complessa e deve necessariamente tener conto di una moltitudine di opinioni eterogenee all'interno della comunità di esperti in ambito nazionale ed europeo (cap.6).

26. Grazie al presente lavoro, sono stati identificati per il 2017 SAF pari a 15,2 miliardi di € e SAD pari a 19,3 miliardi di €. In particolare, gli FFS sono stimati pari a 16,8 miliardi di €. Si sottolinea, ancora una volta, che si tratta di stime. È utile qui affermare che i dati non sono direttamente confrontabili con quelli della precedente edizione. La nuova cifra dipende da: (i) inclusione di nuovi sussidi non presenti nella precedente edizione; (ii) esclusione di alcuni sussidi rivisti alla luce del loro scarso impatto ambientale; (iii) esclusione dei SAN; (iv) nuove stime di sussidi presenti nella prima edizione e lì non quantificati; (v) stime revisionate grazie alla collaborazione con esperti e Amministrazioni.

	Effetto finanziario (milioni di €)	
	2016	2017
SAD	18.717,59	19.291,55
FFS	16.085,30	16.807,03
Classificazione incerta	6.412,53	6.572,20
SAF	14.438,06	15.190,62
Totale	39.568,18	41.054,37

N.B.: I valori 2016 beneficiano degli aggiornamenti e approfondimenti del Secondo Catalogo.

27. Il Catalogo costituisce uno strumento conoscitivo al servizio di Parlamento, Governo e comunità scientifica; esso tenta di riportare tutte le informazioni rese disponibili e le possibili e legittime diverse valutazioni di esperti e Amministrazioni. Le valutazioni finali espresse nel Catalogo restano di responsabilità della Direzione Generale che ne ha curato la redazione conclusiva².

² Sono graditi suggerimenti per correggere, migliorare e completare informazioni e valutazioni del presente Catalogo; si invita ad inviarli al Ministero dell'Ambiente agli indirizzi email: svi-udg@minambiente.it e ravazzi.aldo@minambiente.it.

Executive summary (in inglese)

1. The Italian Parliament tasked³ the Ministry of Environment, Land & Sea to provide a Catalogue of Environmentally Friendly Subsidies (EFS) and Environmentally Harmful Subsidies (EHS). The Ministry, through its Directorate General for Sustainable Development, with the scientific contribution of the Environmental Economists team from Sogesid s.p.a., produced the first issue of the Catalogue. It was officially delivered by the Minister of Environment to the President of the Council of Ministries and the Chairs of the two Chambers of Parliament on February 2017. For this second Catalogue, we have updated and enriched the document, following further research and relying on several co-operations established. The document has to be annually updated by 30 June and delivered to the President of Council of Ministries and the Chairs of the two Chambers of Parliament by 31 July every year.

2. In the current issue, we summed up what emerges from a wide review of the national and international literature. To start with, there are different definitions of subsidies – more or less broad – aiming to identify the boundaries of what should be defined as a subsidy:

- a transfer of money from the State to a private (WTO);
- an advantage in terms of revenue (income or minor cost) (OECD);
- a difference between the price observed and the marginal social cost of production, meaning the cost that internalizes harm to the society (IMF).

3. According to art. 68 of the Law n. 221/2015 “the subsidies are considered in their broader definition and include, among others, incentives, benefits, subsidized loans, exemptions from taxes directly related to environmental protection”. It is a definition which matches with the OECD definition, widely shared by most of the scientific community.

4. In terms of classification, this Catalogue divides the subsidies into two main categories: direct subsidies (spending laws) and indirect subsidies (or tax expenditures). Moreover, we also include “implicit” subsidies within the indirect subsidies. Implicit subsidies can result from standard taxation system and can promote or encourage environmentally friendly or harmful behaviour and choice of consumption (and production). A notable example is the underpricing of the natural resources extraction (quarries or royalties).

5. This is accompanied by a not fully agreed definition of what is referred as an EHS or EFS. To this purpose, the knowledge of all the impacts on the environment arising from the subsidy would be required.

³ Art. 68 of Law 28 December 2015, n. 221, *Measures for promoting green economy and limiting the excessive use of natural resources* (issued in the Official Journal n. 13 on 18-01-2016, entered into force on 02-02-2016).

6. To solve the identification problem, following the first release, the Catalogue examines some methodologies (e.g. quickscan, checklist), with the aim of providing policy-makers the information needed for EHS removal and the adoption, strengthening and efficiency of EFS. It illustrates different methodologies for their quantification (e.g. price gap, social marginal cost), as well. In this Catalogue we only provide a brief overview (chap. 1). For more details, please refer to the first Catalogue.

7. Indeed, the debate on subsidies, related to a possible removal of the EHS or the strengthening of the EFS, has engaged the international community for at least thirty years.

8. In 2018, an important contribution comes by the publishing of the new edition of the “Inventory of Support Measures for fossil fuels” released by OECD. It represents a worldwide database, updated every two years, aimed at measuring the global support of fossil fuels subsidies (FFS) on both consumption and production sides. The main innovative factor is that it merges OECD and IEA databases, thereby covering 76 Countries all over the World. In 2015, in these countries FFS reached 373 Billion \$. There is also an estimate for 2016 related to the 35 OECD member countries and 8 outreach countries (Argentina, Brazil, Colombia, China, India, Indonesia, Russia, South Africa) amounting to 151 Billion \$, lower than in 2015 (170 Billion \$).

9. Nevertheless, the importance of an action aimed to rationalise or phase out subsidies has been highlighted since 2009 in many G20 meetings. A further step in this direction has been made in 2016 in the G7 which identified the year 2025 as the deadline for the FFS removal, encouraging all Countries in the World to do so. EU has anticipated the commitment by moving up the deadline to 2020 in the Roadmap to a Resource Efficient Europe.

10. The 2017 G7 Environment Summit, organised in Bologna on 12-13 June 2017 under the Italian Presidency, renewed the commitment. G7 countries “recognize the benefits of monitoring progress in the phasing out of incentives, including subsidies, not coherent with the sustainability goals” and “support G7 and all countries interested in exploring approaches to better align fiscal systems with environmental goals”. Within the G20, there have been many advancements with respect to the first release with the publication of the G20 peer reviews on FFS for USA and China (winter 2016), Germany and Mexico (2017), and the participation of Indonesia and Italy (autumn 2018). It is worth mentioning that G20 countries, during peer-reviews, often make reference to inefficient to be reformed. From a social point of view, many of these subsidies play an important role, however from both economic and environmental points of view, FFS are all inefficient since they do not allow internalizing impact on environment and human health, and constantly violate the polluter pays principle. Many international organisations, such as OECD, have suggested using other policy instruments to help poorer population without compromising the right price signal for energy and natural resources.

11. Also the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Heads of State, in November 2009, reported, in the final declaration of their 17th meeting, the commitment “to rationalize and phase out over the medium term FFS that encourage wasteful consumption, while recognizing the importance of providing those in need with essential energy services”. In November 2011, APEC started a voluntary peer-review mechanism for reporting on subsidies, begun in fact in 2014. Peru, New Zealand, Philippines and Taiwan have already released their reports.

12. In this new Catalogue, we have tried to track all official declarations from Governments during international summits since the 80's on EHS reform/removal, in the context of environmental fiscal reform. Since 1980, Governments have repeatedly affirmed the concept of fiscal system alignment, claiming a shift of fiscal burden from labour and income to pollution and natural resource exploitation.

13. During the 2017 G7 Environment under the Italian Presidency, OECD stressed motivations in an international frame for a gradual EHS phase out: “(i) Subsidies can be useful economic instruments, but many have been identified as economically inefficient and trade-distorting. That is why institutions, both domestic and multilateral, have been set up to monitor and control their use; (ii) Subsidies can also provoke environmental harm, either directly by incentivising an activity that directly harms the environment, or indirectly by reducing the cost of an activity that uses inputs that impose a heavy burden on the environment; (iii) Some of the environmental harm is confined to the country providing the subsidy, but some have transboundary effects; (iv) Subsidies impose a burden on government budgets and taxpayers that is questionable when they are environmentally harmful, socially inequitable or inefficient; (v) The fiscal burden of subsidies means that fewer resources can potentially be devoted to other public funding, be it for clean-energy research, innovation or social security” (OECD, 2017a).

14. In 2017, Italy played a relevant role in studying and analysing subsidies in an environmental perspective. In July 2017, the Italian Government reported its National Strategy for Sustainable Development (NSSD) at the UN High Level Political Forum in New York. In December 2017, the Economic Planning Inter-ministerial Committee formally approved the NSSD, thereby making it a key element and a reference benchmark for the future economic development of the country. The NSSD is strictly linked to the 17 SDGs promoted by the UN Agenda 2030. It is worth underlying that decarbonization and circular economy are important pillars of the NSSD. This is explicitly stated with two important goals: (i) promote environmental fiscal reform; (ii) increase energy efficiency and renewable energy production, avoiding or reducing impacts on natural and cultural heritage and landscapes. Both goals explicitly recognize the importance of the gradual removal or reform of FFS, aligned with Target 12.c. of Agenda 2030. To this respect, in September 2017, Italy, through the Ministry of Environment, hosted the 1st meeting of the UN experts group (entrusted to UNEP, the “custodian” agency) on indicator SDG 12.c., contributing to develop a methodology to define FFS

worldwide, such to allow their tracking in terms of their reform or phasing out. Again, in 2017, the Italian Government launched the National Energy Strategy, the ten years framework to anticipate and manage changes in the national energy system to make it consistent, overall, with the climate goals set under the Paris Agreement. Inter alia, there are goals with reference to the share of renewable energy, coal power plant phasing out by 2025, the alignment of diesel and fuel excise rates, either halfway or by increasing the former up to the latter, coherently with environmental policy goals (chap. 2).

15. As requested by art. 68, Law n. 221/2015, the purpose of the Catalogue is to support the Parliament and the Government in defining environmental policies aiming to implement, at national level, EU and international recommendations. This second release aims to identify environmental relevant subsidies, classified by the Ministry of Environment / Sogesid working group in EFS, EHS or uncertain. The label uncertain applies when it is difficult to establish the total environmental impact of the subsidy (positive or negative), postponing their further analysis in the Catalogue's following editions. One notable example is represented by investments within the realm of the greening of the EU Common Agricultural Policy, recognized as largely ineffective by the very European Court of Auditors. Sectors as agriculture require deeper assessment and involvement of sector experts as well as the case-by-case analysis of regional projects funded by the Rural Development Plan.

16. Differently from the first release, this version of the Catalogue does not include the Environmental Neutral Subsidies (ENS). These are subsidies with a non significant environmental impact, but that can be transformed in EFS with the introduction of focused environmental conditionalities. This choice is taken in order to consider in this Catalogue only supporting measures that may have some relevant impact on environment (positive, negative or uncertain), thereby keeping out those subsidies that play a marginal impact and for this reason could be misleading for readers and policy-makers.

17. We have identified and introduced several new measures in the second Catalogue, growing analyses from 131 to 161 subsidies.

18. Building upon para. 5.3 of the first Catalogue, the new Catalogue covers different topics unexplored last year. Specifically, we started a preliminary analysis of possible subsidies (explicit or hidden) in the tariff system for the provision of public services (electricity, gas, water, waste), considering different perspectives on their inclusion and on a suitable methodology for their numerical estimate. The dialogue with other Ministries and Authorities allows us to analyze in depth different aspects. Inter alia, we cover supporting measures for system charges for energy-intensive firms and cross-subsidies for electricity bills system charge, currently applicable to both domestic and non-domestic customers. We also covered at some extent waste and water tariffs both at national and regional level, waiting for the expected re-organization due to the shift of jurisdiction under ARERA.

19. We enlarge the so-called “implicit” subsidies by including royalties that seemingly do not consider environmental costs of natural resources exploitation such as natural gas and crude oil. The already mentioned “Inventory of support measures for fossil fuels 2018” delivered by OECD and published in February 2018, was particularly helpful in this respect. A dedicated focus is contained in the second Catalogue. The “implicit subsidy” applies also to extraction of materials from quarries and riverbeds. Usually, fees are mainly managed and set at regional level, and in many cases it appears to be underpriced thereby representing a potential EHS.

20. We have introduced thematic focuses for specific subsidies which appear technically “delicate” and relevant, providing background material for future discussion with scientific community. Focuses refer to measures included in both first and second Catalogue. Among the former, the differential treatment of excise rates between diesel and fuel (Focus 1, para. 3.2) and the excise tax exemption for air and maritime transport (Focus 3, para. 3.2). With reference to supporting measures appearing in this Catalogue as new, one first in-depth analysis is devoted to the complex scheme of fiscal benefits for company cars; in particular, the fringe benefits derived from company cars given to employees for private use (Focus 4, para. 3.3). Then, as said before, a section analyses royalties (Focus 2, para. 3.2). There are focuses reporting preliminary analyses on tariff (charges/fees) schemes on waste and, more extensively, first insights on possible obstacles to the transition to a circular economy (Focus 5 and 6, para. 3.4); a separate in-depth assessment is devoted to water charges, fees and taxes (Focus 7, para. 3.4). Another new topic is export credits, often used to reduce the risk of investments in geopolitically unstable or emerging markets but that can potentially result in environmentally friendly or damaging activities (Focus 8, para. 3.4).

21. Moreover, this Second version of the Catalogue presents an ID card for each measure. This allows a simpler reading of additional information for each subsidy. Each ID card reports: (i) Name of subsidy: a “title” for each subsidy such to make easier the reference to each measure; (ii) Standard/Preferential Rate: where applicable, we report the different standard and preferential rate for each commodity, to provide the benchmark for the calculation of financial effects; (iii) Reformability level: we have included here the jurisdiction level of the subsidy analysis i.e. if it can be autonomously reformed by the national Government, or at EU or international level (bilateral treaties or multilateral agreements). It is worth mentioning that in many cases it is not possible to unambiguously determine the authority in charge. Some subsidies can be only partially modifiable by the national Government (e.g. FFS for maritime and air transport).

22. In this second Catalogue, we report a first analysis of the impact of subsidies on biodiversity. Starting from the “Sainteny Report” by the French Government (2012), the topic is becoming largely debated at international level. For instance, Germany will soon deliver a report on harmful subsidies for