

Kojima e Koplow (2015) tentano anche di definire se il costo delle esternalità non internalizzate vada o meno considerato come una forma di agevolazione implicita. Vi sono opinioni divergenti su come considerare le esternalità, che vanno dal non considerarle come sussidi al classificarle tutte le esternalità associate alla produzione o al consumo di carburante come sussidi.

Attualmente, l'AIE e l'OCSE considerano tali esternalità al di fuori dell'ambito della misurazione delle sovvenzioni, mentre il Fondo Monetario Internazionale include il costo delle esternalità legate al consumo nelle sue stime dei sussidi “al netto delle tasse”, trattando il mancato addebito del danno economico causato all'ambiente come un sussidio. L'ipotesi di base è che le esternalità sono una forma di quantificazione del costo del danno che avrebbe dovuto essere catturato nel prezzo del carburante.

Sovacool (2017) partendo dall'analisi delle differenze nelle definizioni e nella valutazione delle diverse tipologie di sussidio, sottolinea che ogni sistema energetico è stato, a un certo punto e in qualche modo, sovvenzionato. Negli USA, ad esempio, per i pozzi petroliferi furono concesse licenze gratuite negli anni '60 dell'Ottocento, le miniere di carbone ricevettero agevolazioni fiscali negli anni 1880 e 1890. Le turbine a gas naturale hanno beneficiato di ricerche militari su motori a reazione e propulsori di razzi. I pannelli solari hanno ricevuto alcuni dei loro primi finanziamenti dalla NASA per la loro capacità di fornire elettricità nello spazio.

L'energia nucleare è stata a lungo sostenuta da forti contributi dell'industria della difesa e ha beneficiato enormemente dello spostamento dei rischi di lungo periodo (gestione dei rifiuti e rischi di incidenti principalmente) dall'investitore sul contribuente (Norberg-Bohm, 2000). Ancora oggi, le fonti di energia rinnovabile come le turbine eoliche e le centrali geotermiche ricevono crediti d'imposta in molti paesi; il carbone riceve un trattamento fiscale speciale e contributi sanitari per i minatori¹²⁹ pagati dal governo in diversi paesi come la Cina, la Russia e gli Stati Uniti; petrolio e gas ricevono ingenti “aiuti fiscali” e sussidi alla ricerca (Jacobson e Masters, 2001; Beaton et al., 2013). A causa di questa complessità e di una ricca storia, esistono diverse stime e proiezioni del valore dei sussidi. Un sondaggio internazionale condotto su 171 paesi, utilizzando l'approccio del “*price-gap*”, ha rilevato che, in 29 di essi, i prezzi per unità della benzina e del diesel raffinati erano inferiori rispetto al prezzo internazionale del greggio e, in altri 52 paesi, erano al di sotto del livello minimo al dettaglio in mercati competitivi – che implica l'esistenza di sussidi significativi (Morgan, 2007).

Un esempio estremo di tali sussidi è il Venezuela, dove il prezzo della benzina era di soli 6 centesimi per gallone (o 1,6 centesimi al litro) – meno di un cinquantesimo di quello che paga qualcuno in California – forse questo spiega perché il consumo di benzina è del 40% maggiore di qualsiasi altro paese dell'America Latina e tre volte la media della regione (Davis, 2013).

L'IEA ha monitorato i sussidi energetici tramite un database online e ha stimato nel 2014 che i “sussidi

¹²⁹ Il Black Lung Benefits Act è, ad esempio, una legge federale degli Stati Uniti che prevede pagamenti mensili e benefici medici per i minatori del carbone totalmente disabili a causa di malattie polmonari legate al lavoro.

per il consumo di combustibili fossili” hanno totalizzato, utilizzando un approccio basato sul price gap, circa 493 miliardi di dollari. I sussidi sono estremamente alti in determinati paesi come Algeria, Iran, Kuwait, Arabia Saudita e Venezuela che hanno tutti tassi superiori al 70%. In particolare, in Iran, l’IEA riferisce che i sussidi energetici rappresentano circa un quinto del prodotto interno lordo nazionale. Guillaume, Zyteck, e Farzin (2011) analizzano gli aspetti economici e tecnici coinvolti nella pianificazione della riforma sui sussidi all’energia in Iran, denominata Riforma delle Sovvenzioni Mirate. La riforma introdotta nel 2011 ha reso l’Iran il primo grande paese produttore ed esportatore di energia a tagliare drasticamente ingenti sussidi indiretti ai prodotti energetici e sostituirli con trasferimenti di dividendi energetici alla popolazione. Nei primi 12 mesi successivi all’introduzione della riforma, lo studio stimava che le famiglie iraniane avrebbero ricevuto almeno 30 miliardi di \$ in contanti, e altri 10-15 miliardi sarebbero stati anticipati alle imprese per finanziare investimenti nella ristrutturazione al fine di ridurre l’intensità energetica. Gli autori sottolineano che i trasferimenti alle famiglie sono stati fondamentali per il successo della riforma.

Sebbene difficili da stimare in tutti i settori (non solo i combustibili fossili) per tutti i paesi, un altro studio risalente al 1999 aveva calcolato che i sussidi energetici ammontavano al 21,1% di tutti i prezzi energetici, sostanzialmente sovvenzionando circa un quinto del consumo globale (Myers e Kent, 2001). Lo studio ha calcolato che i sussidi per i combustibili fossili e l’energia avevano superato i 331 miliardi di \$ nel 2000 e che i sussidi per il trasporto su strada ammontavano a 1.180 miliardi di \$, per un totale di circa 1.500 miliardi di \$ – 1.900 miliardi di \$ aggiornati 2016. Sebbene i loro metodi siano stati oggetto di critica, gli autori hanno calcolato che questi sussidi, tra le altre cose, rendessero la benzina più economica dell’acqua in bottiglia. Altre stime di sussidi che utilizzano metodologie molto diverse hanno raggiunto risultati simili. Uno studio¹³⁰ dell’International Center for Technology Assessment del 2004 ha calcolato i sussidi energetici globali pari a 627,2 miliardi di dollari.

Secondo Sovacool (2017), nonostante la loro larga diffusione, i sussidi all’energia determinano una lunga lista di impatti sociali e ambientali negativi, inclusi maggiori deficit di bilancio per i governi, aumento dei rifiuti e riduzione dell’efficienza del loro smaltimento, carenza di energia, aggravamento della povertà e aumento delle emissioni di gas serra.

Infine, allontanandoci dal settore energetico, Merayo, Waldo e Nielsen (2018) analizzano i sussidi al settore della pesca che sono stati a lungo criticati per alimentare la pesca eccessiva; una riduzione delle sovvenzioni è attualmente all’ordine del giorno nei negoziati nell’ambito dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). L’articolo analizza il ruolo delle sovvenzioni e altre misure di gestione del settore ittico per la Spagna, una delle più grandi nazioni di pesca all’interno dell’UE. Un modello bioeconomico statico viene utilizzato per analizzare l’effetto dell’eliminazione simultanea dei sussidi e

¹³⁰ ICTA (2004)

l'introduzione di un sistema di gestione economicamente efficiente per la flotta spagnola nord-occidentale. Lo studio conclude che i miglioramenti nella gestione porterebbero consistenti profitti all'industria, fino a 164 milioni di €, a prescindere dal livello di sovvenzioni, ma anche una riduzione dello sforzo di pesca di quasi il 60%. Secondo uno schema di gestione che massimizza le rendite economiche, l'eliminazione dei sussidi nella pesca aumenterebbe il benessere sociale, indotto da una diminuzione del livello di sforzo di pesca che garantirebbe l'equilibrio tra raccolta e capacità di rinnovo degli stock ittici. Tuttavia, l'impatto delle sovvenzioni nell'ambito di questo regime è limitato.

Molti governi hanno utilizzato sussidi alla pesca di diverso tipo per sostenere il settore ittico e migliorarne la redditività economica. Tuttavia, l'esistenza di sovvenzioni alla pesca può incoraggiare ulteriori investimenti e attività nella pesca (si veda ad esempio FAO 1992), e quindi peggiorare il problema. Sumaila et al. (2010) stimano i sussidi globali a 25-29 miliardi di \$ l'anno, circa il 30-35% del valore totale delle catture. È stato recentemente annunciato un nuovo processo negoziale presso l'OMC, con l'obiettivo finale di vietare sussidi dannosi, intesi come quelli che contribuiscono alla pesca eccessiva e alla sovraccapacità. La possibilità di un accordo multilaterale in materia è ora all'ordine del giorno internazionale e il conseguimento di benefici ambientali, economici, di sviluppo e commerciali, sono indicati come obiettivi (dichiarazione congiunta sulle sovvenzioni alla pesca del 2016).

Mentre i sussidi potrebbero peggiorare la situazione per la pesca mondiale, semplicemente rimuoverli non risolverà i problemi sottostanti, dal momento che la sovraccapacità e il sovrasfruttamento sono principalmente dovuti a carenze nella gestione del settore della pesca (Waldo et al., 2016). Il cambiamento della gestione è quindi importante per ottenere una pesca sostenibile a lungo termine. La progettazione di un tale sistema di gestione dipenderà dalle caratteristiche della pesca locale e dagli obiettivi di gestione locale, comprese le dimensioni ecologiche, economiche e sociali (Waldo et al., 2009). In questo documento, la gestione efficiente è definita come un sistema di gestione che massimizza le rendite economiche dalla pesca, cioè, l'introduzione di una "gestione economicamente efficiente". La letteratura economica suggerisce l'uso di quote individuali trasferibili (ITQ) come un mezzo per avere una gestione economicamente efficiente con effetti positivi sull'ambiente grazie alla riduzione del consumo di carburante e dell'attività di pesca (Merayo et al., 2018). Gli effetti sociali rilevati dallo studio di Merayo et al. sono ambigui visto che l'occupazione della pesca diminuisce ma i tassi di disoccupazione nelle comunità colpite sono inferiori alla media nazionale – media nazionale che si riferisce alla Danimarca, dove è stato sviluppato lo studio. Gli autori sottolineano anche che gli ITQ potrebbero non produrre di per sé una gestione della pesca pienamente efficiente ed in grado di produrre profitti sostenibili per gli addetti (Sumaila et al., 2010). L'eliminazione delle sovvenzioni è un modo possibile per aumentare il benessere sociale e liberare fondi pubblici che potrebbero essere disponibili per finanziare programmi di compensazione. L'esistenza di sussidi nell'ambito della gestione ottimale ha poco senso se giustificata solo in termini di sostegno al reddito dei pescatori. I risultati sottolineano l'importanza della gestione della

pesca quando si discutono le riduzioni dei livelli delle sovvenzioni.

2.8 Unione Europea

2.8.1 La Commissione Europea

La Commissione Europea, tramite il lavoro realizzato dallo IEEP nel 2014¹³¹, ha esplorato la possibilità di rendere paragonabili, a livello comunitario, i diversi livelli di sussidi indiretti, intesi principalmente come spese fiscali.

Il problema metodologico della “comparabilità” internazionale delle diverse stime sui sussidi ai combustibili fossili è particolarmente rilevante quando ci riferiamo ad esenzioni, agevolazioni, crediti di imposta o altre riduzioni dalla tassazione ordinaria, in quanto i livelli di quest’ultima differiscono profondamente da un paese ad un altro e non permettono quindi di confrontare il gettito a cui ciascuno Stato rinuncia applicando le misure di erosione fiscale. La questione è rilevante e può, quando non tenuta in debita considerazione, portare a conclusioni paradossali. Un esempio classico è rappresentato dalle agevolazioni rispetto al livello ordinario delle accise: se in uno stesso Paese, da un anno all’altro, il livello di accisa viene innalzato, dando così un più corretto segnale di prezzo a favore di comportamenti ambientalmente positivi, paradossalmente le agevolazioni sull’accisa stessa determinano un aumento del livello di gettito cui lo Stato rinuncia, che si riflette in un incremento della stima del sussidio al combustibile fossile di quello Stato Membro rispetto agli altri. Ciò può creare distorsioni o problemi interpretativi quando messo a confronto con altri paesi.

Lo studio, di conseguenza, esplora l’esistenza di un *benchmark* comune europeo al fine di garantire un livello minimo di comparabilità fra le diverse spese fiscali qui ristretta a tre famiglie di sussidi: (i) le esenzioni o agevolazioni rispetto alle accise sui prodotti energetici, (ii) l’aliquota IVA agevolata e (iii) il relativo livello di *royalties*.

Nel primo caso, lo IEEP ha proposto come livello di riferimento (*common benchmark*), i livelli di accisa proposti dalla Commissione Europea nel 2011 per emendare la Direttiva sulla Tassazione Energetica. Questi livelli dovrebbero riflettere due componenti distinte per ciascun combustibile fossile: il contenuto energetico e i livelli di CO₂. Un *benchmark* alternativo proposto da questo lavoro è rappresentato dal confronto con il maggior livello di accisa in ciascun Paese membro per tre categorie: trasporto, riscaldamento ed elettricità. I risultati sono molto diversi: nel primo caso, l’UE a 28 presenta

¹³¹ Commissione Europea (2014b)

un livello di agevolazione rispetto all'accisa proposta dalla Commissione Europea di 28 miliardi di €. Nel secondo caso, si arriva a circa 200 miliardi di €¹³².

Le agevolazioni sull'aliquota IVA sono state messe a confronto con quella ordinaria applicata nella maggior parte dei Paesi UE, concentrandosi soprattutto sui consumi di energia elettrica. La perdita di gettito più cospicua spetta a Regno Unito (4 miliardi di €) e Italia (più di 1 miliardo di €). Il tentativo di costruire un livello di riferimento comune per la tassazione sui redditi di impresa e le royalties non ha, invece, prodotto alcun risultato rilevante.

Lo studio testimonia, in ogni caso, l'interesse espresso dalla Commissione Europea nel tentare di rendere paragonabili le famiglie di agevolazioni sui combustibili fossili, esplorando in termini metodologici l'utilizzo di un *benchmark* comune europeo.

Ad inizio febbraio 2017, la Commissione Europea ha pubblicato la prima rassegna completa di come sono applicate¹³³ le politiche e le norme europee per l'ambiente nei 28 Stati membri (*European Implementation Review* – EIR), con l'obiettivo di illustrare il lavoro svolto finora nel campo delle politiche ambientali, evidenziando i diversi livelli d'attuazione negli Stati membri e conseguenti gap esistenti.

La rassegna dei documenti elaborati per ciascuno Stato mette in evidenza l'esistenza di alcune lacune attuative in settori importanti, come ad esempio la gestione dei rifiuti, la salvaguardia della natura e della biodiversità, la qualità dell'aria, il rumore e la qualità e la gestione dell'acqua. Si tratta di un lavoro iniziato già a maggio 2016, nell'ambito del quale la Commissione ha avviato il riesame dell'attuazione delle politiche in materia di ambiente: un ciclo di analisi, dialogo e collaborazione di due anni per migliorare l'attuazione delle politiche e della normativa ambientale dell'UE attualmente in vigore¹³⁴.

Nell'ampia panoramica del documento, vi è una sezione dedicata alla tassazione ecologica e ai sussidi che hanno un impatto negativo sull'ambiente, offrendo un quadro aggiornato del peso delle entrate derivanti dalle tasse ambientali sul PIL e sul totale delle entrate risultanti da imposte e contributi previdenziali, permettendone un confronto.

Il documento della Commissione Europea (EIR) evidenzia come le misure fiscali, quali la tassazione ambientale e la rimozione dei sussidi ambientalmente dannosi, offrano un'effettiva ed efficace via per raggiungere gli obiettivi di *policy* ambientale. Nel rispetto della sovranità di ciascun Stato membro, a cui spetta la competenza per la fissazione delle aliquote e la strutturazione del proprio sistema fiscale nel

¹³² Gli anni considerati nel rapporto sono diversi e dipendono dalla disponibilità di dati aggiornati in ciascuno Stato Membro.

¹³³ Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE per ciascun Stato membro, che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE: sfide comuni e indicazioni su come unire gli sforzi per conseguire risultati migliori [COM(2017) 63 final], http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm

¹³⁴ Commissione Europea (2016)

rispetto delle norme del mercato unico dell'UE, la Commissione ha esplorato le potenzialità della tassazione ambientale per Paese nel contesto del Semestre Europeo.

L'analisi riportata nell'EIR è stata svolta per i 28 Paesi membri tenendo conto dello studio del 2016 per la Commissione Europea di *Eunomia Research and Consulting*, IEEP, Università di Århus ed ENT, che illustra l'alto potenziale derivante dallo spostare le tasse dal lavoro all'ambiente¹³⁵. Nel documento EIR, la Commissione Europea si è limitata a presentare le risultanze in merito ai potenziali benefici, che varie tasse ambientali potrebbero fornire, lasciando alle autorità nazionali la valutazione dello studio e dell'impatto concreto dello stesso nel proprio contesto nazionale.

Secondo tale studio, nel “*Good Practices Scenario*”¹³⁶, vi è un notevole potenziale derivante dallo spostare le tasse dal lavoro all'ambiente: potrebbe portare alla generazione di entrate extra per complessivi 89 miliardi di € nel 2018 che salirebbero a 183 nel 2030.

Le principali raccomandazioni che emergono dal documento in tema di fiscalità ambientale riguardano:

- la necessità che ciascun Stato membro esplori pienamente il proprio potenziale di tassazione ambientale (incluso il conferimento in discarica dei rifiuti, il prelievo di acqua e l'efficienza del carburante) e i derivanti benefici ambientali, economici e sociali (esempio: posti di lavoro);
- la necessità di eliminare specifici sussidi ambientalmente dannosi (come ad esempio trattamenti fiscali preferenziali per alcuni combustibili, vantaggi fiscali per le auto aziendali ad uso privato), che ostacolano il progresso nel contrasto della congestione del traffico e dell'inquinamento atmosferico;
- l'opportunità che gli Stati membri utilizzino “*without delay*” i fondi di finanziamento resi disponibili dall'UE per obiettivi ambientali, compresi quelli dei Fondi Strutturali e d'Investimento europeo¹³⁷.

Invero, secondo gli ultimi aggiornamenti dei dati Eurostat¹³⁸, nel 2016, in media, le entrate europee derivanti da tasse ambientali rimangono modeste, pari al 2,44% del PIL (**Figura 2.5**), valore compreso tra il 3,99% della Danimarca e l'1,81% della Slovacchia. Nello stesso anno, le entrate derivanti dalle tasse ambientali rappresentano in media il 6,29% del totale delle entrate risultanti da imposte e contributi previdenziali (**Figura 2.6**).

¹³⁵ Eunomia Research and Consulting, IEEP, Università di Århus, ENT (2016)

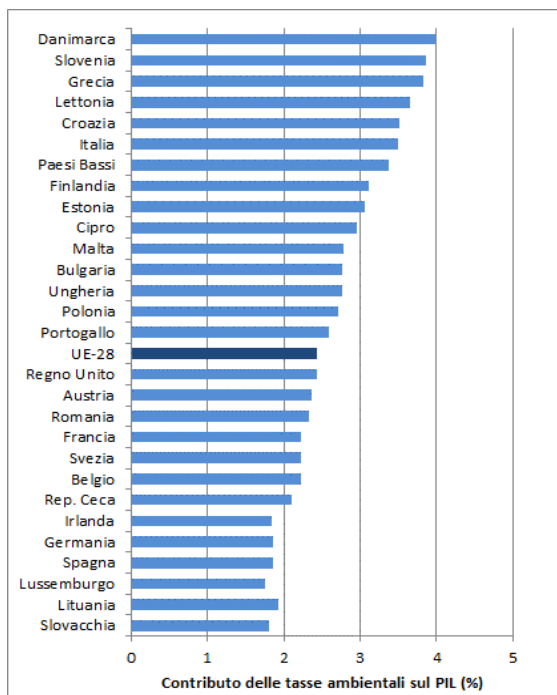
¹³⁶ Si tratta di uno scenario di buone pratiche che si basa su un'analisi comparativa rispetto a una pratica fiscale che ha successo in un altro Stato membro. A tal proposito si ricorda che lo studio Eunomia et al., definisce due scenari uno di “*good practices scenario*” ed uno denominato “*politically feasible scenario*” che tiene conto della fattibilità dell'applicazione di tali buone pratiche secondo quanto ritenuto da ciascun Stato membro.

¹³⁷ European Structural and Investment Funds (ESIF)

¹³⁸ Consultazione in data 12/06/2018. Il documento della Commissione Europea COM(2017) 63 final contiene dati relativi al 2014.

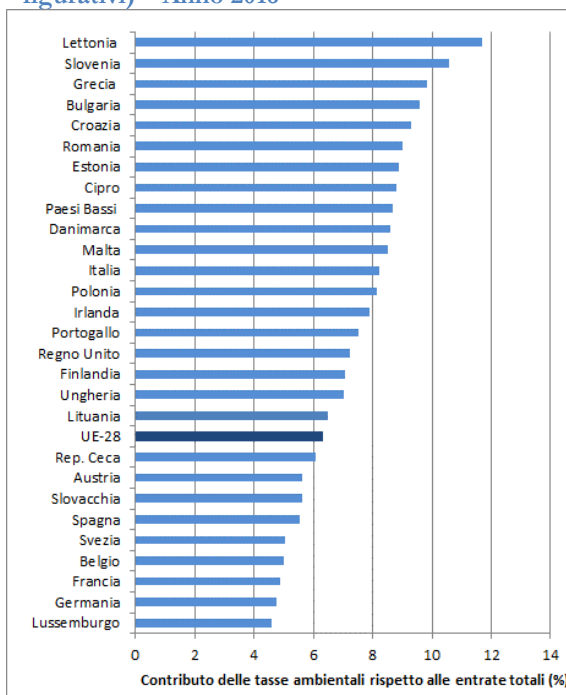
Figura 2.5 – Entrate derivanti da tasse ambientali espresse in % del PIL

Anno 2016



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Figura 2.6 – Entrate derivanti da tasse ambientali in % delle entrate totali (imposte e contributi, esclusi i contributi sociali figurativi) – Anno 2016



Nella maggior parte degli Stati membri, il contributo maggiore alle entrate derivanti dalle tasse ambientali proviene dalle tasse sull'energia, che nel 2016 hanno rappresentato in media l'1,88% del PIL (**Tabella 2.7**), seguite dalla tassazione del settore trasporti (media UE-28 pari a 0,54% del PIL), mentre ancora esiguo è il contributo derivante dalla tassazione dell'inquinamento e dell'uso delle risorse, da cui si potrebbero ottenere ricavi aggiuntivi e al contempo scoraggiare attività che implicino costi aggiuntivi futuri (come ad esempio spese sanitarie derivanti da malattie dovute all'inquinamento atmosferico).

Focalizzando l'attenzione sull'Italia, nel 2016, le entrate derivanti da tasse ambientali risultano pari a 3,50% del PIL, contro una media UE-28 del 2,44%. Nello stesso anno le entrate derivanti dalle tasse ambientali hanno rappresentato 8,21% del totale delle entrate risultanti da imposte e contributi previdenziali (media UE-28: 6,29%), come mostrato dalle **Figura 2.5** e **Figura 2.6**.

Tabella 2.7 – Entrate derivanti da tasse ambientali per categoria

	Tasse sull'energia	Tasse sull'inquina- mento	Tasse sulle risorse % PIL – anno 2016	Tasse sul trasporto	Totale tasse ambientali
Austria	1,50	0,02	0,01	0,85	2,37
Belgio	1,42	n.d.	n.d.	0,67	2,22
Bulgaria	2,38	n.d.	n.d.	0,32	2,77
Croazia	2,64	0,00	0,01	0,84	3,51
Cipro	2,28	0,00	0,01	0,68	2,96
Cechia	1,96	0,01	0,00	0,13	2,11
Danimarca	2,21	0,12	0,08	1,58	3,99
Estonia	2,69	0,24	0,07	0,06	3,06
Finlandia	2,11	0,02	0,01	0,97	3,11
Francia	1,85	0,11	0,01	0,26	2,23
Germania	1,54	0,00	0,00	0,32	1,86
Grecia	3,02	0,00	0,00	0,80	3,82
Ungheria	2,01	n.d.	n.d.	0,36	2,76
Irlanda	1,12	0,02	0,00	0,69	1,84
Italia	2,83	0,04	0,00	0,63	3,50
Lettonia	3,11	n.d.	n.d.	0,46	3,65
Lituania	1,75	0,03	0,06	0,09	1,93
Lussemburgo	1,60	n.d.	n.d.	0,13	1,75
Malta	1,46	0,19	0,00	1,14	2,79
Paesi Bassi	1,90	n.d.	n.d.	1,01	3,37
Polonia	2,35	n.d.	n.d.	0,23	2,72
Portogallo	1,90	0,01	0,01	0,67	2,59
Romania	2,09	0,00	0,00	0,24	2,33
Slovacchia	1,60	0,03	0,00	0,18	1,81
Slovenia	3,28	0,07	0,08	0,44	3,87
Spagna	1,53	0,08	0,00	0,23	1,85
Svezia	1,75	0,02	0,00	0,45	2,22
Regno Unito	1,80	0,05	0,02	0,56	2,43
UE 28	1,88	0,09	0,03	0,48	2,44

n.d. = dato non disponibile

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Spostare la tassazione dal lavoro verso tasse meno dannose per la crescita rimane una “sfida chiave”¹³⁹ in Italia, come in altri Paesi europei, ed è quanto raccomandato in numerose specifiche raccomandazioni (*Country Specific Recommendation – CSR*) del Semestre Europeo 2012-14.

La più elevata fonte potenziale di entrate individuata per l'Italia, così come per altri Paesi europei, dallo

¹³⁹ Secondo l'EIR: “Spostare la tassazione dalla manodopera a imposte meno penalizzanti per la crescita resta una sfida chiave in Italia e ciò è stato raccomandato allo Stato membro sotto forma di una raccomandazione specifica per paese nell'ambito del semestre europeo 2012-2014.”

studio Eunomia et al. (2016) proviene dalla suggerita armonizzazione delle tasse sui carburanti¹⁴⁰ per i trasporti, che generano 9,14 miliardi di € di entrate l'anno entro il 2030 (in prezzi costanti del 2015), pari allo 0,45% del PIL, seguita per portata dalla proposta di una tassa sull'estrazione dell'acqua (per il valore di 4,64 miliardi di € l'anno nel 2030, prezzi costanti del 2015, pari allo 0,23% del PIL). Inoltre, vengono evidenziati sussidi dannosi per l'ambiente (SAD), in particolare, un'aliquota IVA ridotta per l'energia e una bassa tassazione delle auto aziendali.

Il documento riconosce l'esistenza di progressi, seppur molto limitati, in termini di rimozione dei SAD grazie ad alcuni aumenti delle accise e un'estensione dei sussidi a favore dell'efficienza energetica (sussidio positivo dal punto di vista ambientale). Infine, si sottolinea come l'istituzione del Catalogo dei sussidi, previsto dal Collegato Ambientale, sia un ulteriore passo nella giusta direzione e positivamente è giudicata la proposta italiana di istituire un comitato per la tassazione ambientale, come menzionato nel programma nazionale di riforma per il 2015, tuttavia mai attuato.

2.8.2 Raccomandazioni del Semestre Europeo UE 2011-2018

Il Semestre Europeo è lo strumento di coordinamento *ex ante* e di raccordo annuale delle politiche nazionali, economiche e di bilancio, nell'ambito dell'Unione Europea. Esso è partito ufficialmente nel gennaio 2011 e ricopre una funzione di monitoraggio multilaterale fondato su due pilastri fondamentali: da un lato il controllo dei conti pubblici, sulla base del Patto di Stabilità e Crescita e dall'altro, la prevenzione di potenziali squilibri macroeconomici che potrebbero avere ricadute su altri Paesi. La Commissione Europea avvia, in autunno di ogni anno, un'analisi sulla situazione economica dell'Unione e dell'Eurozona. A partire dall'inizio dell'anno, poi, intrattiene rapporti con gli Stati Membri (SM) per commentare le possibili criticità individuate, e, ad aprile, quando gli SM sono tenuti a presentare i loro programmi di stabilità e convergenza (PSC) e i programmi nazionali di riforma (PNR), ne sorveglia la coerenza rispetto ai due pilastri principali.

Questo percorso conduce alle Raccomandazioni specifiche per Paese, documenti che forniscono un'analisi della situazione economica di ciascuno Stato, ne indicano le azioni da intraprendere per i successivi 12-18 mesi e da attuare su base annua. Questi documenti, dunque, offrono una consulenza *ad hoc* che ogni anno guida le politiche nazionali. Ciò avviene a seguito di un esame delle prestazioni economiche e sociali di ciascuno Stato membro nell'anno precedente, e delle priorità a livello dell'Unione Europea per la crescita e l'occupazione, stabilite nell'analisi annuale della Commissione.

Presentate e redatte dalla Commissione a maggio, approvate dal Consiglio Europeo di giugno, sono adottate dal Consiglio dell'Unione Europea nel luglio di ogni anno. È strumento che rientra nell'ambito

¹⁴⁰ Allo stesso modo, la Commissione Europea ha evidenziato nell'EIR che “Italy has a diesel differential of around 85% (as a benchmark a figure of 100% means the same level of taxation for petrol and diesel cars, i.e. no diesel differential), whereas externalities associated with diesel are higher than petrol and therefore it would justify higher taxation” (Commissione Europea, 2017b).

della *governance* economica dell'Unione Europea.

Figura 2.7 – Schema sintetico del ciclo del Semestre Europeo



Tra le oltre 900 raccomandazioni analizzate nel periodo 2011-2017¹⁴¹, per tutti i 28 Stati Membri, quelle strettamente relative alle tematiche ambientali sono indicate per Paese e per anno.

a) Nel 2011 per il Belgio, la Francia, la Slovacchia e la Spagna si raccomanda di:

- adottare misure per spostare la pressione fiscale dal lavoro al consumo e rendere il sistema fiscale più rispettoso dell'ambiente;
- risanare i conti pubblici (nel caso per esempio della Slovacchia portare il disavanzo/deficit al 3% del PIL), attuare una riduzione del numero e del costo delle esenzioni fiscali e previdenziali, che non stimolano la crescita (il caso francese delle "*niches fiscales*"), e aumentare l'efficienza del sistema fiscale mediante il recupero di risorse economiche ottenuto, ad esempio, con l'aumento della tassazione ambientale.

b) Nel 2012 si aggiungono ai Paesi del 2011 l'Austria, l'Estonia, l'Italia, la Lituania e la Cechia cui è raccomandato di:

- introdurre misure per trasferire l'onere fiscale dal lavoro verso altre forme d'imposizione, con ripercussioni meno pesanti per la crescita, e in particolare verso le imposte ambientali;
- razionalizzare le spese fiscali;
- per l'Estonia viene raccomandato di migliorare l'efficienza energetica, in particolare per il settore residenziale e dei trasporti, e rafforzare gli incentivi ambientali soprattutto nel settore dei

¹⁴¹ Per il 2018 si è tenuta in considerazione la Comunicazione della Commissione, COM(2018) 400 final, presentata il 23 maggio 2018 che include le principali indicazioni di raccomandazioni specifiche che saranno adottate dal Consiglio dell'Unione Europea a luglio 2018.

rifiuti e delle auto.

La raccomandazione cinque per l'Italia suggerisce di *“intraprendere ulteriori azioni per spostare il carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e i patrimoni nonché l'ambiente”*¹⁴².

c) Nel 2013 Belgio, Estonia, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Romania, Spagna e Ungheria ricevono raccomandazioni:

- sul potenziale delle tasse ambientali, da applicare per esempio al diesel e ai combustibili da riscaldamento (è il caso del Belgio, della Romania e della Spagna);
- sul trasferimento del carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente (il caso dell'Italia, della Francia, della Lettonia, della Lituania e dell'Ungheria).

La raccomandazione cinque per l'Italia suggerisce, sulla falsariga dell'anno precedente, di *“trasferire il carico fiscale dal lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente assicurando la neutralità fiscale”*¹⁴³.

d) Nel 2014 le raccomandazioni del Semestre Europeo, adottate dal Consiglio dell'Unione Europea, strettamente riferite all'ambiente, sono suggerite a 10 Paesi. Dai 9 Paesi del 2013, viene esclusa la Romania; si aggiungono l'Irlanda, a cui è consigliato di migliorare *“la considerazione degli aspetti ambientali nei regimi fiscali”*, e la Cechia.

Oltre all'applicazione della riforma fiscale in chiave ecologica (specificatamente per la Cechia e riproposta per Lettonia, Lituania, Spagna e Ungheria), per la prima volta si raccomandano una riduzione graduale dei sussidi dannosi per l'ambiente (Belgio, Francia e Italia) e un potenziamento significativo degli incentivi ecologici, particolarmente nel settore dei trasporti, nel caso dell'Estonia.

e) Nel 2015 al Lussemburgo è suggerita l'estensione della base imponibile per l'imposizione ambientale.

f) Nel 2016 alla Lettonia è raccomandato di ridurre il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito trasferendo l'imposizione fiscale favorevole alla crescita verso le imposte ambientali¹⁴⁴.

g) Nel 2017 le quattro raccomandazioni per l'Italia¹⁴⁵ non richiamano direttamente specifici suggerimenti per l'ambiente, ma, nella I raccomandazione è ribadita la necessità di *“trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali”*.

La riduzione del numero di agevolazioni fiscali suggerita nella Raccomandazione più recente all'Italia, sembra convergere verso un interesse, già espresso per la prima volta a livello nazionale nel c.d. “Rapporto Ceriani” (2011), a monitorare e razionalizzare le spese fiscali, al fine di garantire la

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0318&from=IT>

¹⁴³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0730\(11\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0730(11)&from=IT)

¹⁴⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_it

¹⁴⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0511&from=IT>

sostenibilità finanziaria dei bilanci pubblici. Allo stesso modo, la sostenibilità ambientale può andare in parallelo al processo di contrasto all'erosione fiscale, con l'identificazione dei sussidi dannosi per l'ambiente (diretti o indiretti, leggi di spesa o spese fiscali) e l'impegno G7, assunto a Ise Shima nel 2016, e riconfermato nel comunicato finale del G7 Ambiente di Bologna del 2017, sulla necessità *“di esplorare gli approcci che consentano un migliore allineamento dei sistemi fiscali con gli obiettivi ambientali”* e di eliminare progressivamente, *“entro il 2025, gli inefficienti sussidi ai combustibili fossili”*.

Le raccomandazioni adottate, a luglio 2017, dal Consiglio dell'Unione Europea, non citano la parola “ambiente” in nessuna delle circa ottanta raccomandazioni per Paese. Nonostante ciò, nel gennaio 2017, la Commissione per l'Ambiente del Parlamento Europeo, nel parere sui problemi economici e monetari del Semestre Europeo relativo al coordinamento delle politiche economiche sull'analisi annuale della crescita 2017, ha suggerito:

Al punto 4:

- sottolinea che i cambiamenti climatici rappresentano senza dubbio una sfida globale molto seria e che un'azione rapida dovrebbe restare una priorità dell'UE;
- sottolinea, in tale ambito, l'importanza dell'Accordo di Parigi adottato nel dicembre 2015 in occasione della COP 21, che rappresenta una pietra miliare globale per proseguire la transizione collettiva in tutto il mondo verso una società a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima;
- osserva che l'accordo stabilisce un obiettivo qualitativo di riduzione delle emissioni a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto di 2 °C e di proseguire gli sforzi per mantenerlo a 1,5 °C;
- chiede pertanto alla Commissione di prendere in considerazione, nelle sue raccomandazioni specifiche per paese, la necessità che gli Stati Membri investano in progetti nel settore dell'energia a basse emissioni di carbonio per soddisfare gli obiettivi dell'Accordo di Parigi;
- sottolinea che un'efficace transizione verso una società a basse emissioni di carbonio richiede grandi investimenti in settori strategici come l'energia, la gestione dei rifiuti, i trasporti e l'edilizia; chiede, in tale contesto, che siano stanziati investimenti sostenibili a titolo del prossimo regolamento “FEIS 2¹⁴⁶”.

Al punto 6:

- ribadisce che per garantire la crescita sostenibile, la protezione del clima e la creazione di posti di lavoro nell'Unione Europea è necessario usare le nostre risorse in modo più intelligente e sostenibile, spostando la tassazione dal lavoro all'inquinamento ambientale, eliminando progressivamente le sovvenzioni ai combustibili fossili e riducendo la dipendenza dalle importazioni di materie prime;
- ritiene che l'attenzione debba essere incentrata sull'applicazione della gerarchia dei rifiuti principalmente per sostenere l'attuazione delle misure di prevenzione, l'aumento del riciclaggio e il

¹⁴⁶ Fondo Europeo per gli investimenti strategici.

riutilizzo dei prodotti;

- rileva che, secondo le stime, l'economia circolare potrebbe permettere alle imprese dell'Unione Europea di risparmiare circa 600 miliardi di € l'anno;
- ribadisce pertanto il suo appello a integrare i principi dell'economia circolare nel semestre europeo e a istituire un indicatore principale sull'efficienza delle risorse e sulla sicurezza dell'approvvigionamento delle materie prime di base, allo scopo di accelerare la transizione dell'UE verso un'economia circolare;
- sottolinea la necessità di robusti investimenti nelle tecnologie verdi comprovate per il conseguimento degli obiettivi Europa 2020 sulla crescita sostenibile e degli obiettivi 2030 sul clima e l'energia¹⁴⁷.

Si riportano nella **Tabella 2.8** le tre raccomandazioni “ambientali” che hanno caratterizzato questo primo settennato del Semestre Europeo, per i principali Paesi coinvolti.

Le tre Raccomandazioni sono state sintetizzate in:

- Raccomandazione 1: Spostamento dell'onere fiscale dal lavoro verso l'ambiente e riduzione graduale dei sussidi per l'ambiente.
- Raccomandazione 2: Salvaguardare la spesa pubblica valutando il potenziale delle entrate per le imposte ambientali.
- Raccomandazione 3: Rafforzare gli incentivi ambientali, per l'Efficienza Energetica (EE), per le Fonti di Energia Rinnovabile (FER), per i veicoli e i rifiuti, e valutare la tassazione degli autoveicoli.

Infine, nella comunicazione della Commissione Europea del maggio 2018, diretta a tutti gli SM¹⁴⁸, tra gli obiettivi chiave delle Raccomandazioni specifiche per Paese, nella sezione, “*Politiche settoriali per promuovere investimenti e crescita produttiva*” si richiama la necessità, per alcuni Paesi¹⁴⁹, di prevedere investimenti infrastrutturali per la gestione dei rifiuti e delle risorse idriche in modo da assicurare la loro modernizzazione e sostenere la transizione verso un'economia più circolare.

La comunicazione della Commissione Europea specifica per l'Italia¹⁵⁰ non cita nessuna raccomandazione sotto il profilo ambientale.

¹⁴⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0039+0+DOC+XML+V0//IT#title4>

¹⁴⁸ Commissione Europea (2018a)

¹⁴⁹ Belgio, Repubblica Ceca, Germania, Irlanda e Romania.

¹⁵⁰ Commissione Europea (2018b).

Tabella 2.8 – Principali raccomandazioni “ambientali” del Semestre Europeo nel periodo 2011-2017

Paese	Anno Raccomandazione	Raccomandazione 1 (Spostamento dell'onere fiscale dal lavoro verso l'ambiente e riduzione graduale dei sussidi dannosi per l'ambiente)	Raccomandazione 2 (Salvaguardare la spesa pubblica valutando il potenziale delle entrate per le imposte ambientali)	Raccomandazione 3 (Rafforzare gli incentivi ambientali, EE, FER, veicoli, rifiuti e valutare tassazione degli autoveicoli)
 Austria (AT)	2012	☑		
 Belgio (BE)	2011, 2012, 2013, 2014	☑		☑
 Estonia (EE)	2012, 2013, 2014			☑
 Francia (FR)	2011, 2012, 2013, 2014	☑		
 Irlanda (IRL)	2014	☑		
 Italia (IT)	2012, 2013, 2014	☑	☑	
 Lettonia (LV)	2013, 2014, 2016	☑		
 Lituania (LT)	2012, 2013, 2014	☑	☑	
 Lussemburgo (LU)	2015		☑	
 Cechia (CZ)	2012, 2014	☑		
 Romania (RO)	2013		☑	
 Slovacchia (SK)	2011, 2012		☑	
 Spagna (ES)	2011, 2012, 2013, 2014	☑		☑
 Ungheria (HU)	2013, 2014	☑		

2.9 L'esperienza italiana

2.9.1 La Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile

Nel 2017, l'Italia ha definito la propria Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile (SNSvS)¹⁵¹ in linea con gli SDGs dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. La Strategia ha richiesto due anni di lavoro con un processo di partecipazione che ha coinvolto amministrazioni centrali, autorità locali e regionali, imprese, sindacati, centri di ricerca, ONG ambientali e di sviluppo, altri attori rilevanti. Nel luglio 2017, il Governo italiano ha presentato a New York la SNSvS al Forum Politico di Alto Livello. Nel dicembre dello stesso anno, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha formalmente approvato la Strategia, rendendola ufficialmente un pilastro e un riferimento per il futuro sviluppo economico del paese.

La struttura della SNSvS riflette le 5 P (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership) dell'Agenda 2030. Essa declina, in ciascuna di queste aree, le scelte strategiche fondate sulle principali priorità del paese (cfr. **Tabella 2.9**). In termini di Catalogo, è utile sottolineare che all'interno dell'area "Prosperità" su decarbonizzazione ed economia circolare, ci sono due obiettivi importanti:

- promuovere la riforma fiscale ambientale;
- 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 SAD in linea con il Target 12.c dell'Agenda 2030, al fine di sviluppare un sistema energetico più sostenibile su scala globale.

Tabella 2.9 – Scelte strategiche della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile

PERSONE		
CONTRASTARE LA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE ELIMINANDO I DIVARI TERRITORIALI	Ridurre l'intensità della povertà	
	Combattere la deprivazione materiale e alimentare	
	Ridurre il disagio abitativo	
GARANTIRE LE CONDIZIONI PER LO SVILUPPO DEL POTENZIALE UMANO	Ridurre la disoccupazione per le fasce più deboli della popolazione	
	Assicurare la piena funzionalità del sistema di protezione sociale e previdenziale	

¹⁵¹ [Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile](#) ottobre 2017; Delibera CIPE n. 108/2017 [Approvazione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile](#); [Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri recante indirizzi l'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile](#) marzo 2018.

	Ridurre il tasso di abbandono scolastico e migliorare il sistema dell'istruzione	
	Combattere la devianza attraverso prevenzione e integrazione sociale dei soggetti a rischio	
PROMUOVERE LA SALUTE E IL BENESSERE	Diminuire l'esposizione della popolazione ai fattori di rischio ambientale e antropico	
	Diffondere stili di vita sani e rafforzare i sistemi di prevenzione	
	Garantire l'accesso a servizi sanitari e di cura efficaci, contrastando i divari territoriali	

PIANETA

ARRESTARE LA PERDITA DI BIODIVERSITÀ	Salvaguardare e migliorare lo stato di conservazione di specie e habitat per gli ecosistemi, terrestri e acquatici	
	Arrestare la diffusione delle specie esotiche invasive	
	Aumentare la superficie protetta terrestre e marina e assicurare l'efficacia della gestione	
	Proteggere e ripristinare le risorse genetiche e gli ecosistemi naturali connessi ad agricoltura, silvicoltura e acquacoltura	
	Integrare il valore del capitale naturale (degli ecosistemi e della biodiversità) nei piani, nelle politiche e nei sistemi di contabilità	
GARANTIRE UNA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE RISORSE NATURALI	Mantenere la vitalità dei mari e prevenire gli impatti sull'ambiente marino e costiero	
	Arrestare il consumo del suolo e combattere la desertificazione	
	Minimizzare i carichi inquinanti nei suoli, nei corpi idrici e nelle falde acquifere, tenendo in considerazione i livelli di buono stato ecologico dei sistemi naturali	
	Attuare la gestione integrata delle risorse idriche a tutti i livelli di pianificazione	
	Massimizzare l'efficienza idrica e adeguare i prelievi alla scarsità d'acqua	
	Minimizzare le emissioni e abbattere le concentrazioni inquinanti in atmosfera	
	Garantire la gestione sostenibile delle foreste e combatterne l'abbandono e il degrado	
CREARE COMUNITÀ E TERRITORI RESILIENTI, CUSTODIRE I PAESAGGI E I BENI CULTURALI	Prevenire i rischi naturali e antropici e rafforzare le capacità di resilienza di comunità e territori	
	Assicurare elevate prestazioni ambientali di edifici, infrastrutture e spazi aperti	
	Rigenerare le città, garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni	
	Garantire il ripristino e la deframmentazione degli	