

Tabella 44 - Sussidi dannosi per la biodiversità: suddivisione delle misure fiscali in sotto-settori e stima degli effetti finanziari per il biennio 2019-2020.

SUSSIDI DANNOSI PER LA BIODIVERSITA'	n	2019 (Mld€)	n	2020 (Mld€)
prodotti fossili	33	10,57	32	8,45
edilizia	9	7,28	9	6,28
rinnovabili senza condizionalità ambientale	3	5,65	4	5,81
incentivi alla produzione e al consumo	5	4,91	5	5,49
agricoltura intensiva	5	3,14	5	3,02
agevolazioni energia	8	3,19	8	3,36
trasporto privato	7	1,29	7	1,28
trasporto elettrico privato	5	0,09	7	1,04
smaltimento dei rifiuti	2	0,58	2	0,50
zootecnia	11	0,30	11	0,40
agevolazione tariffa idrica	5	0,76	5	0,36
fertilizzanti e fitosanitari	3	0,17	3	0,17
trasporto su gomma lunga distanza	1	0,01	1	0,02
sforzo di pesca	2	d.q.	2	d.q.
estrazione materie prime	1	d.q.	1	d.q.
agricoltura intensiva	1	d.q.	1	d.q.
totale	101	37,93	103	36,17

Tabella 45 - Sussidi favorevoli per la biodiversità suddivisione delle misure fiscali in sotto-settori e stima degli effetti finanziari per il biennio 2019-2020.

SUSSIDI FAVOREVOLI PER LA BIODIVERSITA'	n	2019 (Mld€)	n	2020 (Mld€)
ristrutturazione ed efficienza energetica	11	6,52	11	7,64
rinnovabili, autoproduzione e autoconsumo	5	6,12	5	6,27
agricoltura biologica	3	1,56	3	1,59
agricoltura sostenibile	9	0,91	10	0,66
pagamenti agro-climatico-ambientali	1	0,44	1	0,56
indennità aree protette	2	0,35	2	0,31
selvicoltura sostenibile	2	0,09	2	0,11
trasporto pubblico	3	0,09	3	0,09
trasporto merci intermodale	0	-	1	0,05
economia circolare	8	0,20	11	0,03
trasporto pubblico	1	0,02	1	0,01
trasporto elettrico pubblico	2	0,09	2	0,01
apicoltura	2	0,01	2	0,01
verde urbano	2	0,004	2	0,01
finanza sostenibile	1	0,001	1	0,001
economia circolare	1	0,001	1	0,001
certificazione ambientale	2	d.q.	2	d.q.
trasporto elettrico condiviso	0	-	1	d.q.
totale	54	16,42	60	17,34

4.10.1 Indicazioni per il settore Agricoltura e Pesca

In corso di elaborazione delle misure fiscali per il settore Agricoltura e Pesca potrebbero essere considerata, tra l'altro, l'introduzione di:

1. nuovi sussidi specifici per i privati (collaterali alla PAC) per l'espansione delle aree verdi e delle reti ecologiche, di attività di recupero degli ecosistemi e bonifica dei suoli, *green jobs*, sistemi di pagamento per i

servizi ecosistemici (marini e terrestri), turismo sostenibile;

2. criteri stringenti di condizionalità all'incentivo e/o premialità ambientale per l'agricoltura biologica e sostenibile a filiera corta, per il chilometro zero, per l'utilizzo di varietà locali e resilienti e diversificazione; per la conservazione del capitale naturale terrestre e dei servizi ecosistemici;
3. criteri stringenti di condizionalità all'incentivo e/o premialità ambientale per la pesca a piccola scala e per la vendita del pescato presso le coste limitrofe alla zona di cattura, per la certificazione ambientale del pescato; per la pesca sostenibile

tradizionale e locale; per la conservazione del capitale naturale marino e dei servizi ecosistemici;

4. sinergie con gli investimenti privati nelle suddette attività attraverso le catene di approvvigionamento;
5. secondo la Commissione (COM(2020) 381 final), gli incentivi fiscali dovrebbero promuovere la transizione verso un sistema alimentare sostenibile e incoraggiare i consumatori a optare per regimi alimentari sani e sostenibili. La proposta della Commissione sulle aliquote IVA (attualmente in discussione al Consiglio) potrebbe consentire agli Stati membri di utilizzare le aliquote in maniera più mirata, ad esempio per sostenere i prodotti ortofrutticoli biologici;
6. il sistema fiscale dell'UE dovrebbe inoltre mirare a garantire che il prezzo dei diversi alimenti rifletta i relativi costi reali in termini di utilizzo delle risorse naturali limitate, inquinamento, emissioni di gas a effetto serra e altre esternalità ambientali.

Potrebbe inoltre essere considerato un meccanismo simile al *superecobonus* al 110% anche per il ripristino di terreni privati a favore della conservazione della biodiversità e delle componenti abiotiche dell'ecosistema (acqua, suolo e aria), in sinergia con relativi schemi di pagamento ai servizi ecosistemi. Potrebbe essere rafforzata l'incentivazione al recupero del suolo, per la quale era stata adottata l'iniziativa nella Legge di Bilancio del 2019 di un credito d'imposta per le erogazioni liberali per gli interventi di bonifica ambientale. Il credito d'imposta pari al 65% viene riconosciuto per interventi su edifici e terreni pubblici di bonifica ambientale, compresa la rimozione dell'amianto dagli edifici, prevenzione e risanamento del dissesto idrogeologico, realizzazione o ristrutturazione di parchi e aree verdi attrezzate e recupero di aree dismesse di proprietà pubblica.

4.10.2 Indicazioni per il settore Energia

Dal punto di vista dell'impatto sulla biodiversità, per il settore Energia potrebbe essere considerata, tra l'altro, l'introduzione di:

1. incentivi al risparmio energetico;
2. criteri di condizionalità alla prevenzione del consumo di suolo che prevedano tra l'altro,
 - 2.1. per il fotovoltaico, il riutilizzo di superfici già impermeabilizzate;
 - 2.2. per l'eolico, il rispetto dei Protocolli d'intesa sottoscritti tra l'Associazione nazionale energia del vento (Anev) e le associazioni ambientaliste;
 - 2.3. per l'idroelettrico, la realizzazione di impianti solo su canali artificiali o su condotte per le acque di scarico già esistenti;
 - 2.4. per le biomasse, la provenienza predominante delle materie prime da rifiuti e residui agricoli, la scala locale, la conservazione della destinazione d'uso secondo il *land-use, land-use change and forestry* – Lulucf;
3. incentivi all'autoproduzione e all'autoconsumo collettivo;
4. incentivi all'uso combinato di diverse tecnologie per la produzione di energia rinnovabile;
5. incentivi per le comunità energetiche, le cooperative e i modelli partecipativi di consumo e di investimento nel settore energetico.

4.10.3 Indicazioni per il settore Trasporti

Dal punto di vista dell'impatto sulla biodiversità, per il settore Trasporti potrebbe essere considerata, tra l'altro, l'introduzione di:

1. agevolazioni e/o premialità all'uso del trasporto pubblico urbano ed extraurbano;
2. sostegni alle forme di lavoro a distanza per prevenire gli spostamenti;
3. incentivi per il trasporto condiviso;
4. incentivi al trasporto intermodale, incluso su rotaia;
5. pedaggi autostradali a favore del recupero delle aree naturali e della Rete Natura 2000;

6. sostegni alla creazioni di cicli virtuosi di riutilizzo delle materie prime seconde, in particolare per le batterie elettriche.

Sul tema delle fonti fossili si rimanda ai paragrafi 2.3, 2.4, 3.2 e 3.3 del presente Catalogo.

4.10.4 Indicazioni per i settori IVA e Altri

Dal punto di vista dell'impatto sulla biodiversità, per i settori IVA e Altri potrebbero essere considerata, tra l'altro, l'introduzione di:

1. misure fiscali che riflettano i costi integrali (esternalità, rischio, ...) della fornitura dei servizi e delle risorse estratte;
2. misure fiscali di condizionalità/ premialità per il miglioramento della catena di approvvigionamento;
3. misure fiscali sul prelievo delle risorse e condizionalità/premialità sul consumo;
4. agevolazioni per gli investimenti verdi secondo il *Policy Framework for Investment* dell'OCSE.

4.11 CONCLUSIONI

La grande sfida della Transizione Ecologica, richiede l'utilizzo sinergico di strumenti politici, tra cui strumenti normativi (ad esempio, aree protette, pianificazione territoriale, restrizioni quantitative all'inquinamento e all'estrazione di risorse naturali, VIA e VAS), strumenti

economici (ad esempio, tasse, pagamenti per i servizi ecosistemici, riforma dei sussidi), e strumenti volontari (ad esempio, etichettatura ecologica, informazione e accordi volontari). La scelta delle soluzioni dipende dal contesto ecologico così come dal contesto sociale, culturale, politico ed economico.

Secondo la Dasgupta review, le restrizioni quantitative e i permessi negoziabili devono essere più appropriate quanto più gli ecosistemi stanno raggiungendo punti critici o sono di particolare importanza ecologica, sociale o culturale.

Il ruolo degli incentivi economici è di promuovere la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità come riconosciuto anche dal Global Biodiversity Framework post-2020 della Convenzione ONU sulla Biodiversità; di conseguenza la valutazione dei BHS deve tener conto, come suggerito dallo IEEP, della possibilità di irreversibilità dei danni, dell'allarmante tasso attuale di perdita di biodiversità e, di conseguenza, della necessità di applicare approcci precauzionali.

Qualsiasi ritardo della politica ha un doppio impatto negativo: spostare l'onere sulle future generazioni e aumentare la pressione sulla biodiversità e le emissioni di gas serra vanificando gran parte delle risorse economiche e sociali investite.

4.12 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E WEB (CAP.4)

Acemoglu D, Johnson S, Querubin P. e J. A. Robinson (2008), When Does Policy Reform Work? The Case of Central Bank Independence. NBER Working Paper No. 14033. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w14033/w14033.pdf

Buffa G, Fantinato E, Pizzo L (2012). Effects of Disturbance on Sandy Coastal Ecosystems of N-Adriatic Coasts (Italy). <https://core.ac.uk/download/pdf/41130028.pdf>

Bundesamt für Naturschutz -BfN (2019). Abbau naturschädigender Subventionen und Kompensationszahlungen auf stoffliche Belastungen Ökonomische Instrumente zum Schutz der biologischen. Schweppe-Kraft, K. Schlegelmilch (Eds). Vielfalt. BMU, Bonn. <https://www.bfn.de/themen/oekonomie/oekonomische-instrumente/subventionen.html>.

Disponibile in inglese su richiesta: German Federal Agency for Nature Conservation (2019). Reduction of environmentally harmful subsidies and compensatory payments for agricultural pollutants - Economic instruments for biodiversity conservation. BMU, Bonn

Umweltbundesamt-UBA (2016). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland 2016. Lea Köder, Andreas Burger (eds). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-2016>

CBD/COP/DEC/X/44. Incentive measures. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-10/cop-10-dec-44-en.pdf>

Comitato Capitale Naturale (2021), Quarto Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia. Roma. Disponibile su <https://www.mite.gov.it/pagina/il-rapporto-sullo-stato-del-capitale-naturale-italia>

Commissione europea. SWD(2020) 96 final: Commission Staff Working Document Executive Summary of the evaluation of the Regulation (EC) No 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made on plants and their preparations and of the general regulatory framework for their use in foods. https://ec.europa.eu/food/system/files/2020-05/labelling_nutrition-claims_swd_2020_96_sum_en.pdf

Commissione europea. COM(2020) 381 final: Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente http://documenti.camera.it/apps/commonServices/docubridge.ashx?url=COM_2020_381_10_IT_A_CT_part1_v2.pdf&p=Attit%20Ue\Commissione%20Ue\pdf202005%20-%20MAGGIO

Commissione europea. COM(2010) 2020. Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>

Commissione europea. (COM(2011) 571). The Roadmap to a Resource Efficient Europe. https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm

Consiglio europeo (2006). Conclusioni del Consiglio. Bruxelles, 17 giugno 2006 (24.07) https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/90128.pdf

Dasgupta, P. (2021). *The Economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*. London: HM Treasury. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962785/The_Economics_of_Biodiversity_The_Dasgupta_Review_Full_Report.pdf

Deutz A, Heal GM, Niu R, Swanson E, Townshend T, Zhu L, Delmar A, Meghji A, Sethi SA, Tobinde la Puente J (2020). Financing Nature: Closing the global biodiversity financing gap. The Paulson Institute, The Nature Conservancy, and the Cornell Atkinson Center for Sustainability.

https://www.paulsoninstitute.org/wp-content/uploads/2020/10/FINANCING-NATURE_Full-Report_Final-with-endorsements_101420.pdf

Diaz S *et al.*, (2019). Pervasive human-driven decline of life on Earth points to the need for transformative change. *Science* 13 Dec 2019; Vol. 366, Issue 6471, eaax3100 <https://science.sciencemag.org/content/366/6471/eaax3100>

Dooley K , Harrould-Kolieb E, Talberg A (2020). Carbon-dioxide Removal and Biodiversity: A Threat Identification Framework. *Climate & Energy College, University of Melbourne*. DOI:10.1111/1758-5899.12828. https://www.researchgate.net/publication/344166022_Carbon-dioxide_Removal_and_Biodiversity_A_Threat_Identification_Framework

Enea 2018: Analisi dei flussi e studio dei mercati reali e finanziari delle materie prime presenti negli autoveicoli elettrici e nelle colonnine di ricarica. https://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2015-2017/mobilita-elettrica/report-2017/rds-par2017-254.pdf

FAO (2006): Livestock's Long Shadow. <http://www.fao.org/3/a0701e/a0701e00.htm>

German Federal Agency of Environment (2016). Environmentally Harmful Subsidies in Germany 2016. Lea Köder, Andreas Burger (eds). <https://www.umweltbundesamt.de/en/environmentally-harmful-subsidies#environmentally-harmful-subsidies-in-germany>

IEEP and DEFRA (2012). Guidance to identify and address incentives which are harmful to biodiversity. <https://ieep.eu/0publications/guidance-to-identify-and-address-incentives-which-are-harmful-to-biodiversity>

IPBES (2019). Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services <https://ipbes.net/global-assessment>

Legambiente (2017). Una finanziaria green per rilanciare l'ITALIA Creare lavoro e investimenti in innovazione e riqualificazione ambientale, senza nuove tasse e a parità di gettito per il bilancio dello Stato. Le proposte di Legambiente per la Legge di Bilancio 2017. https://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/finanziariagreen_legambiente.pdf

Manifesto per lo sviluppo dell'eolico offshore in Italia, nel rispetto della tutela ambientale e paesaggistica

<https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2020/11/Manifesto-ANEV-Legambiente-Greenpeace->

Munafò, M. (a cura di), 2019. Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2019. Report SNPA 08/19. https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto_consumo_di_suolo_20190917-1.pdf

OCSE - Fisheries Support Estimate database. <https://www.oecd.org/greengrowth/fisheries/fse.htm>

OCSE (2015). Policy Framework for Investment 2015 Edition, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en>

OCSE (2017). Support to fisheries: Levels and impacts”, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No.103, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/00287855-en>

OCSE (2021). Biodiversity, natural capital and the economy - A policy guide for finance, economic and environment ministers”, prepared for the G7 2021. https://www.oecd-ilibrary.org/environment/biodiversity-natural-capital-and-the-economy_1a1ae114-enjsessionid=RF57xxeAO5T4RE8G5yvk4Euz.ip-10-240-5-152

Rapporto Sainteny (2012), Premier Ministre, CAS - Centre d'analyse stratégique. “Les aides publiques dommageables à la biodiversité”, La documentation française, vol.43, Rapports et documents. <https://www.cbd.int/doc/nbsap/public-incentives-harmful-fr.pdf>

Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia (2021). Elenco delle soluzioni finanziarie del Catalogo UNDP– BIOFIN. Allegato tecnico H.

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/CapitaleNaturale/allegati_iv_rapporto_cn_2021.pdf

Rockström J, Steffen W, Noone K, Persson A, et.al. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32. <https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>

Steffen W, et al., (2015). Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/13126/3/1259855.full.pdf>

Tavolo nazionale sull'erosione costiera Mattm-Regioni e coordinamento tecnico di Ispra (2016). Linee Guida Nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici. https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio_immagini/Silvia%20Velo/tacc-llgg_nazionali_difesa_della_costa_dallerosione_9nov2016.pdf

UNEP (2004) Analyzing the Resource Impact of Fisheries Subsidies: A Matrix Approach, UNEP, Geneva. www.unep.ch/etb/publications/fishierSubsidiesEnvironment/AnaResImpFishSubs.pdf

Waldron A, Adams V, Allan J, Arnell A, Asner G, Atkinson S, Baccini A, Baillie J, et al. (2020). Protecting 30% of the planet for nature: costs, benefits and economic implications. Campaign for Nature. <http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/16560/>

Willett W, Rockström J et al., (2019). Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *Lancet*, 393(10170), pp. 447-492. doi: [10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4)

Withana S, ten Brink P, Illes A, Watkins E, Russi D (2012). Toolkit to identify and reform incentives harmful to biodiversity. (Inizio del Progetto nel 2012 e seconda bozza nel 2017) Institute for European Environmental Policy (IEEP).

5. IL CASO STUDIO DELLE REGIONI

5.1 PREMESSA

Esistono numerose misure rilevanti, meritevoli di approfondimento, a livello regionale e locale. In questo capitolo si riportano le attività svolte da Regione Lombardia, Provincia Autonoma di Trento e Regione Piemonte, sotto l'impulso delle Strategie nazionale e regionali di sviluppo sostenibile e del Catalogo nazionale. E' intenzione per il prossimo Catalogo di ulteriormente allargare l'analisi, con l'aiuto delle Regioni e degli Enti Locali interessati.

5.2 REGIONE LOMBARDIA: CATALOGO REGIONALE DEI SUSSIDI. ANALISI DELL'INCIDENZA AMBIENTALE

La Regione Lombardia, coerentemente con il quadro nazionale, ha di recente attribuito un rilievo ufficiale alla mappatura dei sussidi ambientalmente rilevanti, inserendolo tra gli impegni assunti nell'ambito del Protocollo lombardo di sviluppo sostenibile. Ciò costituisce un importante tassello per disporre di adeguati **strumenti conoscitivi** per dare attuazione al Protocollo stesso e per sostenere, dal punto di vista delle politiche di bilancio, la redazione della **Strategia regionale di sviluppo sostenibile**. In tale direzione, lo si vuole ribadire nuovamente, il Catalogo è uno **strumento primariamente informativo**. Esso non ha la finalità di proporre nel dettaglio singoli interventi di riforma: azione per cui servono approfondimenti più estesi e una più

diretta esplicitazione dei criteri di scelta, ma quello di supportare Giunta e Consiglio nell'adozione di scelte consapevoli e coerenti con gli impegni ambientali assunti a livello internazionale, nazionale e regionale³⁵¹.

Le analisi realizzate per ciascun sussidio mirano in particolare a mettere in risalto le principali caratteristiche delle misure agevolative esistenti (destinatari, anno di introduzione, evoluzione temporale, collegamento con le tematiche ambientali, etc.), anche in termini di riformabilità, con il fine di sostenere i decisori nel vagliare tutte le ipotesi disponibili e a formulare le future scelte.

5.2.1 Motivazione del Catalogo

Il catalogo si inserisce nella [Strategia per lo Sviluppo Sostenibile di Regione Lombardia avviata nel 2018](#): un insieme di azioni e iniziative, pensate per rappresentare un passo avanti verso modelli di vita, di produzione e consumo più equilibrati, caratterizzati da un **uso responsabile delle risorse** a partire da quelle pubbliche. In particolare, dalla Strategia è nato nel 2019 il Protocollo Lombardo per lo Sviluppo Sostenibile, sottoscritto dai principali rappresentanti istituzionali e associativi, dal mondo della ricerca e dalle parti sociali del territorio. Tra gli impegni presi da Regione Lombardia è previsto proprio il Catalogo Regionale dei sussidi.

5.2.2 Classificazione sussidi

La descrizione dei sussidi si basa sul Catalogo nazionale. Nel Catalogo Regionale sono

³⁵¹<https://svilupposostenibile.regione.lombardia.it/it/b/201/svilupposostenibileinlombardiailprimocatalogoregionaledeisuss>

ricompresi e descritti i sussidi diretti ed indiretti con effetti sull'ambiente. Tali valutazioni sono soggette a due principali *caveat* interpretativi. In primo luogo, si tratta di quantificazioni di massima, rispetto alle quali si sono adottate alcune ipotesi semplificatrici e di natura, per certi versi, soggettiva. Vanno quindi intese come primi termini di riferimento, rispetto ai quali possono essere avanzate ipotesi integrative o alternative. In secondo luogo, l'analisi astrae da considerazioni in termini di effetti di risposta degli agenti economici, costi amministrativi³⁵², effetti redistributivi, accettabilità politica: tutti aspetti di grande rilevanza nel valutare poi concretamente la fase applicativa di futuri scenari evolutivi. I risultati devono quindi essere intesi come input informativi da inserire in un più ampio processo decisionale, in cui vengano adeguatamente inclusi anche questi ulteriori aspetti; da essi potrà poi scaturire l'adozione di azioni di riforma che, valorizzando la logica di 'pacchetto' e delle riforme fiscali verdi, riescano a trovare un adeguato punto di sintesi tra le diverse componenti ed esigenze coinvolte.

5.2.3 Sussidi Diretti

I sussidi diretti sono risorse impegnate nel bilancio regionale - sia nella forma di spese correnti, sia in quella di spese in conto capitale - con il fine di sostenere specifici processi produttivi, tecnologie o scelte di consumo. Si tratta, in larghissima parte, di trasferimenti a fondo perduto concessi da Regione Lombardia agli operatori economici attraverso bandi tematici o altre forme di attribuzione ad hoc. La classificazione proposta in SAF, SAD e SAI (favorevoli, dannosi e incerti), è basata sull'effetto ritenuto prevalente in termini di impatti sulle matrici ambientali. Si evidenzia che non è tanto la classificazione in sé ad essere

rilevante, in quanto spesso può contenere elementi di ambiguità e soggettività, quanto le informazioni contenute nelle singole schede che possono divenire utili punti di partenza per processi di riforma e affinamento nel tempo. L'articolazione delle schede del Catalogo Regionale riflette, in maniera prevalente, la suddivisione delle responsabilità tra le diverse Direzioni generali di Regione Lombardia che hanno fornito le informazioni sui bandi e sulle risorse destinate alle diverse direttrici di spesa.

I sussidi diretti vengono presentati nei seguenti raggruppamenti tematici:

1. Agricoltura, Alimentazione e Sistemi verdi
2. Ambiente e clima
3. Bandi POR FESR 2014-2020
4. Infrastrutture, Trasporti e Mobilità sostenibile

Il numero complessivo di misure (schede) monitorate, incluse quelle che non hanno stanziamenti nel 2018, e loro composizione di massima è riassunto nella seguente Tabella 46.

³⁵² Ad esempio, l'applicazione di una imposta ex novo come l'IRESA richiede certamente la strutturazione di un impianto tecnico-amministrativo che può incidere significativamente sulle risorse nette ottenibili.

Tabella 46 - Misure (schede) monitorate: Numero e importo stanziamenti per il 2018

	N. di misure				Valori stanziamenti anno 2018 (milioni di euro)			
	SAD	SAF	INCERTI	TOTALE	SAD	SAF	INCERTI	TOTALE
Agricoltura. Alimentazione e Sistemi verdi	0	39	9	48	0	153,3	11,4	164,7
Ambiente e Clima	0	18	0	18	0	7,6	0	7,6
Bandi POR FESR	0	13	8	21	0	36,4	53,7	90,1
Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile	0	7	0	7	0	23,4	0	23,4
Totale	0	77	17	94	0	220,7	65,1	285,8

Fonte [Catalogo Regionale dei Sussidi. Analisi dell'incidenza ambientale](#), pagina 177

L'ampiezza dei campi d'intervento e delle politiche di bilancio finanziate dalla Regione Lombardia ha reso tale ricostruzione necessariamente parziale e passibile di ulteriori integrazioni e arricchimenti nelle future edizioni del Catalogo. Va altresì osservato come la modalità di raccolta delle informazioni, privilegiando le segnalazioni dal basso da parte delle Direzioni, possa aver favorito un'auto-selezione delle misure, portando a mettere in evidenza, comprensibilmente, soprattutto quelle con impatti più favorevoli sull'ambiente.

5.2.4 Sussidi Indiretti

La connotazione ambientale del sistema fiscale decentrato ben si coniuga con il requisito dell'autonomia tributaria dei governi regionali e locali con alcuni dei principi applicativi³⁵³, come

³⁵³ Tali principi sono rispettati quando vi sia un collegamento tra i presupposti impositivi sia con il perimetro della giurisdizione amministrativa regionale, sia con le materie di competenza dell'ente regionale stesso. In tal senso: Sciancalepore C., 2016, Cambiamenti climatici e green taxes, Cacucci Editore, Bari; e Zatti A., 2011, La tassazione ambientale come strumento di finanziamento degli enti locali: alcune considerazioni preliminari, Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, 1, 37 ss.

quelli della territorialità e della continenza³⁵⁴, che ne dovrebbero declinare l'attuazione secondo quanto previsto dalla Legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Nel Catalogo Regionale vengono descritti, attraverso apposite schede, i

³⁵⁴ Tale principio intende imporre una correlazione dei presupposti impositivi alle funzioni esercitate sul territorio, relativamente a materie la cui competenza è delegata alle Regioni; in questo modo la legittimità di ogni tributo proprio regionale è condizionata alla continenza dell'interesse espresso dal presupposto a quelli compresi nell'elencazione delle materie devolute alla competenza regionale. Sulla base, quindi, di tale principio le Regioni a Statuto ordinario non hanno un generale potere di istituire tributi propri, in quanto tale potere è circoscritto alla scelta di presupposti che riguardano le materie di propria competenza. In questo senso, l'elenco delle materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato è un limite molto importante alla possibilità di scelta dei presupposti per l'istituzione di tributi propri in capo alle Regioni, e l'ambiente è una materia di competenza esclusiva dello Stato; in linea generale, pertanto, non è ammessa la possibilità per le Regioni di introdurre tributi che abbiano un presupposto di tipo ambientale (e, quindi, sia tributi ambientali in senso stretto, sia tributi a finalità ambientale) [Regione Veneto](#) Rossella Miceli Tassazione ambientale e sistema tributario nazionale: nuove linee guida per le regioni dalla sentenza della corte cost. n. 58/2015 [Rivista Trimestrale Diritto Tributario](#)

principali strumenti tributari e para-tributari³⁵⁵ governati dalle Regioni con effetti sulle tematiche ambientali. Una particolare attenzione viene rivolta a quelle forme agevolative, esplicite o implicite, che comportano un mancato o minore gettito per il bilancio regionale rispetto a determinati *benchmark* (altre esperienze regionali, recupero dell'inflazione, linee guida nazionali, etc.) di confronto. Un primo aspetto da evidenziare è rappresentato dalla numerosità delle misure individuate, a testimonianza dell'esistenza di diversi strumenti fiscali che nel quadro attuale vanno a interagire, in maniera più o meno consapevole e voluta, con le tematiche ambientali. Si tratta sia di imposte a carattere prevalentemente causale, sia di imposte ambientali *stricto sensu*, sia di canoni/contributi/diritti, aventi natura para-tributaria, la cui manovra può contribuire, da una parte, a disincentivare/incentivare, razionalizzandole, scelte e comportamenti che generano impatti negativi/positivi sull'ambiente e sul consumo di risorse naturali e, dall'altra, a generare risorse per lo sviluppo di interventi di salvaguardia, prevenzione e compensazione nei territori coinvolti. Tra i Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) si trovano in particolar modo sussidi impliciti, ovvero situazioni in cui la leva fiscale a protezione dell'ambiente non è utilizzata (come nel caso dei tributi disapplicati) o è utilizzata in maniera ridotta rispetto ad alcuni termini di riferimento adottati come *benchmark* (altre esperienze regionali, recupero dell'inflazione, linee guida nazionali, etc.). L'analisi, nel complesso, mostra come risorse

importanti (sino a quasi mezzo miliardo di euro) potrebbero essere ottenute attraverso questi canali, principalmente manovrando i due maggiori tributi propri derivati. Nel caso della tassa automobilistica, recuperando (secondo diversi gradi) il valore reale delle aliquote applicate; nel caso dell'Ariscan (Addizionale regionale all'accisa sul gas naturale), (ri)applicando il tributo secondo modalità in linea con quanto attualmente in atto nelle altre grandi Regioni a statuto ordinario del centro-nord. Nella Tabella 47 vengono riassunti i sussidi ambientalmente dannosi presi in considerazione e i margini di manovra individuati, secondo una modulazione crescente.

³⁵⁵ Con il termine para-tributari si fa qui riferimento a strumenti che, pur non rientrando tecnicamente nella definizione di tributo, non sono altresì riconducibili nemmeno alla logica della controprestazione (es. tariffe), rappresentando strumenti ibridi in cui coesistono la logica del beneficio, quella compensatoria e indennitaria per le comunità coinvolte, nonché quella preventiva rispetto alla generazione di effetti ambientali. Rientrano in questa categoria prestazioni come contributi, canoni o diritti imposti per l'utilizzo di beni ambientali e risorse naturali quali materiali di cava, suolo pubblico, risorse idriche, paesaggio, etc.

Tabella 47 - SAD Regione Lombardia

Sussidi ambientalmente dannosi (SAD)			
Descrizione	Quantificazione (milioni di euro)		
	Min	Med	Max
Tassa automobilistica regionale <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	47,2	94,5	170
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione per gli autoveicoli adibiti esclusivamente al carico, scarico e compattazione dei rifiuti solidi urbani, o allo spurgo dei pozzi neri</i>	1,8	1,8	1,8
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione per gli autoveicoli adibiti esclusivamente alla funzione di Protezione Civile o Vigilanza ecologica</i>	1,5	1,5	1,5
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione per gli autoveicoli e motoveicoli di interesse storico</i>	N.D.	N.D.	N.D.
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione dalla tassa di circolazione per ciclomotori e quadricicli leggeri</i>	2,4	2,4	2,4
Addizionale regionale all'imposta erariale sul consumo di gas metano (Arisgan) <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	141	147,9	174,7
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti (Ecotassa) <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	0	3,7	13,9
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili-IRESA <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	2	4	6
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione-IRBA <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	15,8	31,6	47,9
Canoni attività estrattiva da cava <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	0,2	0,9	13,7
Canoni demaniali per l'uso di acque pubbliche <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	4	6	8
Canoni di concessione acque minerali e termali <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	0	2,1	4,2
Canoni di concessione del demanio idrico (polizia idraulica) e imposta sulle concessioni <i>Scheda generale del tributo</i>	N.D.		
Canoni di concessione del demanio lacuale e idroviario e imposta sulle concessioni <i>Scheda generale del tributo</i>	N.D.		

Canoni e imposta sulle concessioni di coltivazione di minerali solidi <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	N.D.		
Tassa sulle concessioni regionali <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento per il settore caccia e pesca</i>	Min	Med	Max
	0	1,4	2,8
Tassa per le occupazioni di spazi ed aree pubbliche appartenenti alle regioni (TOSAP) <i>Scheda generale del tributo e confronto con i benchmark di riferimento</i>	N.D.		
TOTALE	Min	Med	Max
	215,9	297,8	446,9

Fonte [Catalogo Regionale dei Sussidi. Analisi dell'incidenza ambientale](#), pagine 27-29

L'indagine ha messo in luce anche una serie di misure che sono state giudicate come ambientalmente incerte (SAI), nel senso che presentano congiuntamente fattori di potenziale influenza positiva e negativa sull'ambiente. Esse riguardano principalmente la tassa automobilistica, nei casi in cui l'adozione di specifiche riduzioni/esenzioni può costituire un fattore di miglioramento qualitativo del parco veicolare, ma anche un incentivo all'incremento quantitativo delle auto in circolazione. Anche in questo caso si tratta di valutazioni di natura, almeno, in parte soggettiva, che vanno lette come opportunità per introdurre

progressivamente modificazioni e revisioni delle misure esistenti al fine di migliorarne l'impatto sulle diverse matrici ambientali. Ciò che conta, da questo punto di vista, non è tanto la valutazione assoluta e statica della natura di un sussidio, quanto la capacità di garantirne in maniera dinamica il miglioramento nel tempo, sia in termini strettamente ambientali, sia in termini di più ampia analisi costo-efficacia sociale. Nella Tabella 48 vengono riassunti i sussidi ambientalmente incerti presi in considerazione e i margini di manovra individuati, secondo una modulazione crescente.

Tabella 48 – SAI Regione Lombardia

Sussidi ambientalmente INCERTI			
<i>Descrizione</i>	<i>Quantificazione (milioni di euro)</i>		
	Min	Med	Max
Tassa automobilistica regionale <i>Esenzione permanente veicoli elettrici, per i veicoli con alimentazione esclusiva ad idrogeno e per i veicoli con alimentazione esclusiva a gas</i>	0,3	0,3	0,3
<small>La stima non include la parte relativa ai veicoli a gas per cui non sono disponibili dati aggiornati</small>			
Tassa automobilistica regionale <i>Riduzione per veicoli con modalità di alimentazione ibrida elettrica-benzina o gasolio (per tre anni)</i>	N.D.	N.D.	N.D.
Tassa automobilistica regionale <i>Riduzione per autoveicoli con alimentazione esclusiva a idrogeno o con doppia alimentazione (anche in caso di installazione successiva all'acquisto)</i>	0,3	0,3	0,3
Tassa automobilistica regionale <i>Riduzione per veicoli appartenenti alle categorie internazionali M1 e N1 a doppia alimentazione (per 5 anni)</i>	2,9	2,9	2,9
IRAP <i>Riduzione per attività economiche di proiezione cinematografica</i>	N.D.		
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti (Ecotassa) <i>Riduzione tributo per il deposito in discarica di scarti, sovralli e fanghi</i>	N.D.		
Tassa sulle concessioni regionali <i>Riduzione tassa sull'abilitazione all'esercizio venatorio per operatori dei piani di abbattimento faunistico</i>	N.D.		

Fonte [Catalogo Regionale dei Sussidi. Analisi dell'incidenza ambientale](#), pagina 29

I Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF) attualmente adottati in Regione Lombardia riguardano la tassa automobilistica (una misura) e l'IRAP (tre misure). In entrambi i casi si tratta di iniziative recenti, attraverso le quali il Governo regionale ha introdotto esplicitamente elementi di selettività e condizionalità che incentivano scelte ambientalmente favorevoli: nel primo caso rispetto alla composizione qualitativa delle nuove auto (con il vincolo assoluto di rottamarne le vecchie); nel secondo riguardo alle scelte insediative delle attività produttive, favorendo logiche di prossimità e di rigenerazione urbana e territoriale.

Nell'applicazione dei SAF, come sussidi indiretti, l'azione regionale potrebbe inserirsi nel più ampio contesto della finanza multilivello e dei vincoli che necessariamente, almeno per quanto riguarda gli strumenti di natura tributaria, la disciplina statale impone alla libertà d'azione decentrata, sia in termini di aliquote applicabili, sia da quello della strutturazione dei tributi in termini di esenzioni, agevolazioni e altri dettagli applicativi. Nella Tabella 49 vengono riassunti i sussidi ambientalmente incerti presi in considerazione e i margini di manovra individuati, secondo una modulazione crescente.

Tabella 49 – SAF Regione Lombardia

Sussidi ambientalmente favorevoli (SAF)			
Descrizione	Quantificazione (milioni di euro)		
	Min	Med	Max
Tassa automobilistica regionale Esenzione per autovetture ad uso privato acquistate negli anni 2018, 2019 e 2020 appartenenti alle classi emissive Euro 5 e 6	4,2	4,2	4,2
IRAP Riduzione per imprese costituite nei piccoli comuni	N.D.		
IRAP Esenzione per nuove imprese che esercitano attività di vicinato in sede fissa ed attività artigianali	N.D.		
IRAP Nuove imprese, piccole e medie imprese costituite tra il gennaio 2020 e il dicembre 2022 negli ambiti di rigenerazione urbana e territoriale	N.D.		
Agevolazioni e azioni incentivanti per l'adozione di certificazioni ambientali (varie misure)	N.D.		

Fonte [Catalogo Regionale dei Sussidi. Analisi dell'incidenza ambientale, pagina 30](#)

5.2.5 Quantificazione

Nel Catalogo Regionale sono stati identificati sussidi ambientalmente favorevoli pari a 224,9 milioni di euro e sussidi ambientalmente dannosi pari a 215,9 milioni di euro, concentrati soprattutto nei sussidi indiretti.

Tabella 50 – Totale SAD, SAI, SAF Regione Lombardia

	SAD	SAF	SAI	Totale
Sussidi indiretti (ipotesi minima)	215,9	4,2	3,5	223,6
Sussidi diretti	0	220,7	65,1	285,8
Totale	215,9	224,9	68,6	509,4

Fonte [Catalogo Regionale dei Sussidi. Analisi dell'incidenza ambientale, pagina 30](#)

5.2.6 Conclusioni

Le analisi realizzate per ciascun sussidio mirano in particolare a mettere in risalto le principali caratteristiche delle misure agevolative esistenti (destinatari, anno di introduzione, evoluzione temporale, collegamento con le tematiche ambientali, etc.), anche in termini di riformabilità, con il fine di

sostenere i decisori nel processo decisionale di vaglio e valorizzazione delle ipotesi per formulare le scelte future. Dal Catalogo Regionale emergono diverse opportunità di intervento come pure appare importante la necessità/opportunità di sottoporre a continue valutazioni periodiche l'apparato dei sussidi esistenti, per verificarne l'efficacia ambientale e l'efficienza economico-sociale.

Il Catalogo Regionale della Lombardia suggerisce che una valutazione ambientale ex-ante dei sussidi e delle politiche fiscali potrebbe permettere il superamento dell'anomalia contenuta nella normativa sulla Valutazione ambientale strategica (Direttiva, 2001/42/CE) che esclude esplicitamente (art.3, comma 8) "piani e programmi finanziari o di bilancio" dalla valutazione ambientale ex-ante.

Nella prospettiva di massimizzare il risultato netto per le collettività coinvolte, le acquisite considerazioni di carattere ambientale devono essere affiancate da valutazioni di carattere sociale ed economico; in tale processo, a titolo

esemplificativo, assumono rilevanza i seguenti strumenti analitici e passaggi operativi:

- costruire informazioni affidabili e aggiornate su natura e dimensione dei sussidi;

- sviluppare analisi costi-benefici dei sussidi, con esplicitazione quali-quantitativa dei temi coinvolti;

- evidenziare i collegamenti dei sussidi con obiettivi politici dichiarati e ancora attuali;

- valutare la possibile obsolescenza dei sussidi e della loro attuale configurazione;

- considerare politiche alternative che potrebbero raggiungere gli stessi obiettivi con minori effetti collaterali negativi sull'ambiente;

- tener conto, in un'ottica di integrazione e coordinamento, della eventuale presenza di misure simili adottate a livello statale al fine di evitare sovrapposizioni e spreco di risorse pubbliche;

- conoscere le esperienze di riforma del passato e imparare dai casi di successo e insuccesso;

- adottare un approccio graduale nelle prospettive di riforma, con step successivi trasparenti e ispirati a principi di selettività e crescente condizionalità;

- inserire le azioni di riforma e trasformazione dei sussidi in più estesi processi di riforma fiscale verde, in cui possano trovare spazio, in maniera flessibile, diverse prospettive d'intervento;

- valutare e rendere espliciti interventi compensativi sulle categorie coinvolte in grado di favorire la transizione ecologica dell'economia e ridurre l'impatto sulle famiglie più vulnerabili e sulle attività economiche più esposte;

- costruire il consenso attraverso adeguate forme di consultazione e comunicazione da e verso le categorie coinvolte.

Sul fronte dei sussidi diretti, indica il Catalogo Regionale, sarà importante nei prossimi anni estendere l'azione di mappatura degli interventi regionali, allargando il perimetro di osservazione anche a politiche che in questa prima edizione del Catalogo Regionale sono state trattate solo marginalmente, ad esempio le politiche a sostegno del Trasporto pubblico locale, o non considerate (ad esempio misura di incentivazione alle imprese non ricomprese nei fondi comunitari). Da questo punto di vista è auspicabile anche un ruolo più incisivo dell'Autorità Ambientale Regionale. Le considerazioni formulate dall'Autorità Ambientale della Regione Lombardia rispetto alle misure approvate nei programmi comunitari hanno orientato in molti casi la valutazione del gruppo di lavoro sulla qualificazione dei sussidi ambientali censiti nel Catalogo Regionale. E' visto dunque con favore il rinnovato ruolo che l'Autorità Ambientale potrà assumere nel prossimo ciclo di programmazione comunitaria che vedrà assoggettati alla valutazione ex ante anche gli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo.

Sul fronte dei sussidi indiretti, osserva sempre il Catalogo Regionale, va in aggiunta richiamata la necessità di leggere l'azione regionale nel più ampio contesto della finanza multilivello e dei vincoli che necessariamente, almeno per quanto riguarda gli strumenti di natura tributaria, la disciplina statale impone alla libertà d'azione decentrata, sia in termini di aliquote applicabili, sia da quello della strutturazione dei tributi in termini di esenzioni, agevolazioni e altri dettagli applicativi. Da questo punto di vista, può essere auspicabile attivare forme di interlocuzione con lo Stato che possano aprire la strada ad un utilizzo più attivo e consapevole della leva fiscale come strumento di politica ambientale: definendo livelli minimi per i tributi ambientali *'stricto sensu'* che siano espressione di un livello non negoziabile di tutela, garantendo l'adeguamento dei valori minimi e massimi delle aliquote applicabili e lasciando maggiori margini