

## Sintesi

1. Il Parlamento ha incaricato<sup>1</sup> il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di predisporre un Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli. Il Ministero, attraverso la sua Direzione generale per lo sviluppo sostenibile (DG-SVI) con l'assistenza tecnica della Sogesid s.p.a., ha provveduto alla prima redazione del Catalogo qui presentato. Il Catalogo verrà aggiornato, arricchito e possibilmente completato, a seguito degli approfondimenti e delle collaborazioni attivate, entro il 30 giugno di ogni anno.

2. Come emerge dall'ampia rassegna della più accreditata letteratura nazionale e internazionale (cfr. Cap.1), 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 materia di reddito o 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 spese fiscali (o sussidi indiretti); restano al momento esclusi i sussidi impliciti.

5. A ciò si accompagna una non univoca definizione di ciò che è un SAD (Sussidio Ambientalmente Dannoso) o un SAF (Sussidio Ambientalmente Favorevole), la cui identificazione richiederebbe la conoscenza di tutti gli impatti derivanti dal sussidio sull'ambiente.

6. Per rispondere al problema identificativo, sono state analizzate e illustrate nel Catalogo diverse metodologie (e.g. *quickscan*, *checklist*, ecc.), con lo scopo di mettere a disposizione dei *policymakers* 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 (e.g. *price gap*, costo marginale sociale, ecc.) (Cap.3).

7. Invero, il dibattito sui sussidi, su una possibile rimozione dei SAD o rafforzamento dei SAF, è una controversia che impegna la comunità internazionale da circa trent'anni (cfr. Cap. 2).

<sup>1</sup> 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).

8. A essere oggetto dei maggiori studi e approfondimenti è certamente la rimozione dei SAD, in special modo – ma non esclusivamente – i sussidi energetici ai combustibili fossili, con un susseguirsi di studi effettuati da organismi affermati e riconosciuti dalla comunità internazionale. Sebbene le stime che quantificano i sussidi siano fortemente differenti tra loro, anche le più prudenti appaiono di dimensioni colossali. Ad esempio, i sussidi ai combustibili fossili ammontano, secondo l'OCSE, a US\$160-200 miliardi all'anno per gli anni 2010-2014, mentre le stime del FMI portano tale ammontare a US\$492 miliardi per il 2011, una differenza notevole fra le due che non nasconde la dimensione del fenomeno.

9. La stima per il 2013 dell'IEA, pari a US\$548 miliardi per i soli sussidi ai consumatori e per le sole fonti fossili, a fronte di sussidi alle fonti rinnovabili per US\$121 miliardi, ha impressionato tutti gli esperti. La GSI stima i sussidi alle fonti fossili in almeno US\$600 miliardi annui. La ragguardevole discordanza in termini di importi deriva sia dalla diversa definizione di sussidi, sia dalla diversa metodologia utilizzata per l'identificazione e quantificazione degli stessi: ad esempio, come illustrato nel Catalogo, l'OCSE concentra la propria analisi quasi esclusivamente su economie avanzate ed emergenti (34 Paesi membri + 6 Paesi emergenti), mentre il FMI fa riferimento a un maggior numero di Paesi (153 Paesi); inoltre, l'OCSE si riferisce a misure di sostegno individuali adottate dai singoli governi, il FMI adotta un approccio *price-gap*.

10. Se il WTO punta a negoziati globali per coniugare le esigenze del cambiamento climatico con quelle del commercio internazionale giacché la gran parte dei settori dell'economia globale rischia di essere colpito dai cambiamenti climatici, ICAO e IMO sono particolarmente attente all'evolversi del dibattito sui sussidi e alle loro implicazioni, visto che i trasporti aerei e marittimi internazionali sono esentati dalla tassazione sui carburanti, nonostante la pressione internazionale sui due settori.

11. 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 che la Commissione Europea ha anticipato al 2020 nella *Roadmap to a Resource Efficient Europe*.

12. Al di là di quanto fatto dagli organismi internazionali, diversi Stati hanno provveduto a identificare e riformare le sovvenzioni presenti in un'ottica ambientale, una riforma legata anche a sollevare i bilanci statali dalla crisi finanziaria che ha colpito profondamente l'economia nel 2008. Un esempio di rilievo è certamente quanto fatto dai Paesi del Consiglio Nordico, precursori nell'utilizzo di strumenti economici per le politiche ambientali. Interessanti risultano anche le stime derivanti da una potenziale riforma della tassazione ambientale elaborate dall'EEA per alcuni Paesi europei (in cui la rimozione dei sussidi ambientalmente dannosi risulta centrale). Ma l'attenzione verso i SAD travalica i confini europei: negli USA, l'EPA ha avviato una loro ricognizione; in Messico sono state avviate riforme dell'accisa sui

carburanti per il trasporto; India, Indonesia, Malesia e Ucraina hanno avviato riforme dei sussidi nel settore energetico (Cap. 2).

13. Anche in Italia la questione dei sussidi è stata oggetto di approfondimenti già a partire dagli anni Settanta, con vari tentativi di riforma delle spese fiscali. Più recentemente, con il rapporto Ceriani (2011), è stata portata a termine una ricognizione dettagliata di tutte le spese fiscali vigenti in Italia nel 2011, censendo ben 720 misure. La stima delle spese fiscali è diventata un allegato obbligatorio al disegno di legge di stabilità. Sul fronte dei sussidi diretti, il rapporto Giavazzi (2012) ha stimato in € 10 miliardi l'anno il risparmio derivante da contributi pubblici alle imprese "eliminabili" e utilizzato per ridurre la pressione fiscale, risparmio stimato dagli autori del rapporto. Secondo tale rapporto, i sussidi alle imprese sono giustificabili solo quando si è in presenza di "fallimenti di mercato", ossia "*quando i mercati non sono in grado di raggiungere obiettivi socialmente desiderabili*".

14. La stessa Delega Fiscale del 2014<sup>2</sup> prevedeva, per la prima volta in una legge italiana, una riforma della fiscalità ambientale (art. 15) finalizzata a orientare il mercato verso modi di consumo e produzioni sostenibili e di cui l'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi era asse portante, articolo mai attuato. Includeva altresì l'articolo 4 sull'erosione fiscale, spese fiscali in primis, in conseguenza del quale l'attuale Governo ha costituito la Commissione di esperti per revisionare il rapporto sulle spese fiscali allegato alla manovra di bilancio (Commissione Mare)<sup>3</sup>.

15. Come previsto dall'art. 68, L. 221/2015, il presente Catalogo ha lo scopo di sostenere il Parlamento e il Consiglio dei Ministri nella definizione delle politiche ambientali tese ad accogliere le raccomandazioni comunitarie e internazionali. Questa prima edizione ha come obiettivo principale l'individuazione dei sussidi ambientalmente rilevanti e valutati dal Gruppo di lavoro in SAF, SAD o incerti (Cap. 4). Quest'ultima valutazione è attribuita nei casi in cui, al momento, vi è una difficoltà a stabilire l'effetto 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 nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste, in cui utile sarebbe l'analisi dei singoli progetti a livello regionale per garantire la sostenibilità delle pratiche di riforestazione e gestione delle foreste. Inoltre, il Catalogo ha previsto l'individuazione di alcuni sussidi che, sebbene non ambientalmente rilevanti e quindi neutrali dal punto di vista ambientale (SAN), sono considerati di interesse perché con una loro piccola modifica o integrazione, possono facilmente trasformarsi in SAF.

<sup>2</sup> Legge 11 marzo 2014, n. 23, Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, pubblicata in GU Serie Generale n.59 del 12-03-2014, entrata in vigore il 27-03-2014 e scaduta, a seguito di proroga contenuta nel D.L. n. 4/2015, il 27-06-2015.

<sup>3</sup> D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 160, "Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale e monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, in attuazione degli art. 3 e 4 della legge 11 marzo 2014, n. 23", pubblicata in GU n.233 del 07-10-2015 - Suppl. Ordinario n. 55. Vigente al: 22-10-2015.

16. Il presente Catalogo analizza i sussidi suddivisi per i diversi settori: agricoltura, energia, trasporti, IVA e altri sussidi, considerando sia le spese fiscali sia i sussidi diretti, con riferimento agli effetti finanziari al 2016. La valutazione dei sussidi individuati è stata formulata a seguito di riflessioni interne del Gruppo di lavoro tenuto conto delle indicazioni fornite dalla vasta letteratura scientifica sul tema. Relativamente al settore agricoltura, l'individuazione dei vari sussidi è stata possibile anche grazie all'importante ricognizione fatta dal CREA; la loro valutazione è stata fatta principalmente dal Gruppo di lavoro MATTM che ne porta la responsabilità. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha partecipato alla stesura del presente Catalogo con aggiornamenti e puntuali osservazioni sulle spese fiscali.

17. Il Catalogo dei sussidi si pone come utile strumento a) per individuare l'area di intervento per una possibile riforma della fiscalità generale, in applicazione del PPP (il "principio chi inquina paga") che migliori il funzionamento del mercato, b) per individuare misure che contribuiscano a una riforma fiscale ambientale (riduzione della pressione fiscale che grava sul fattore produttivo lavoro e sulle imprese con il contestuale recupero di gettito mediante forme di fiscalità ambientale che colpiscano consumi e produzioni dannosi per l'ambiente), c) e, soprattutto, volto a individuare aree di riduzione delle spese fiscali in generale.

18. Diverse sono le raccomandazioni sui temi della fiscalità ambientale rivolte al nostro Paese sia dall'OCSE sia dall'UE (Cap. 5), di cui i policymakers dovranno tener conto. Ad essi si aggiungono i seguenti suggerimenti di policy risultanti dal presente Catalogo:

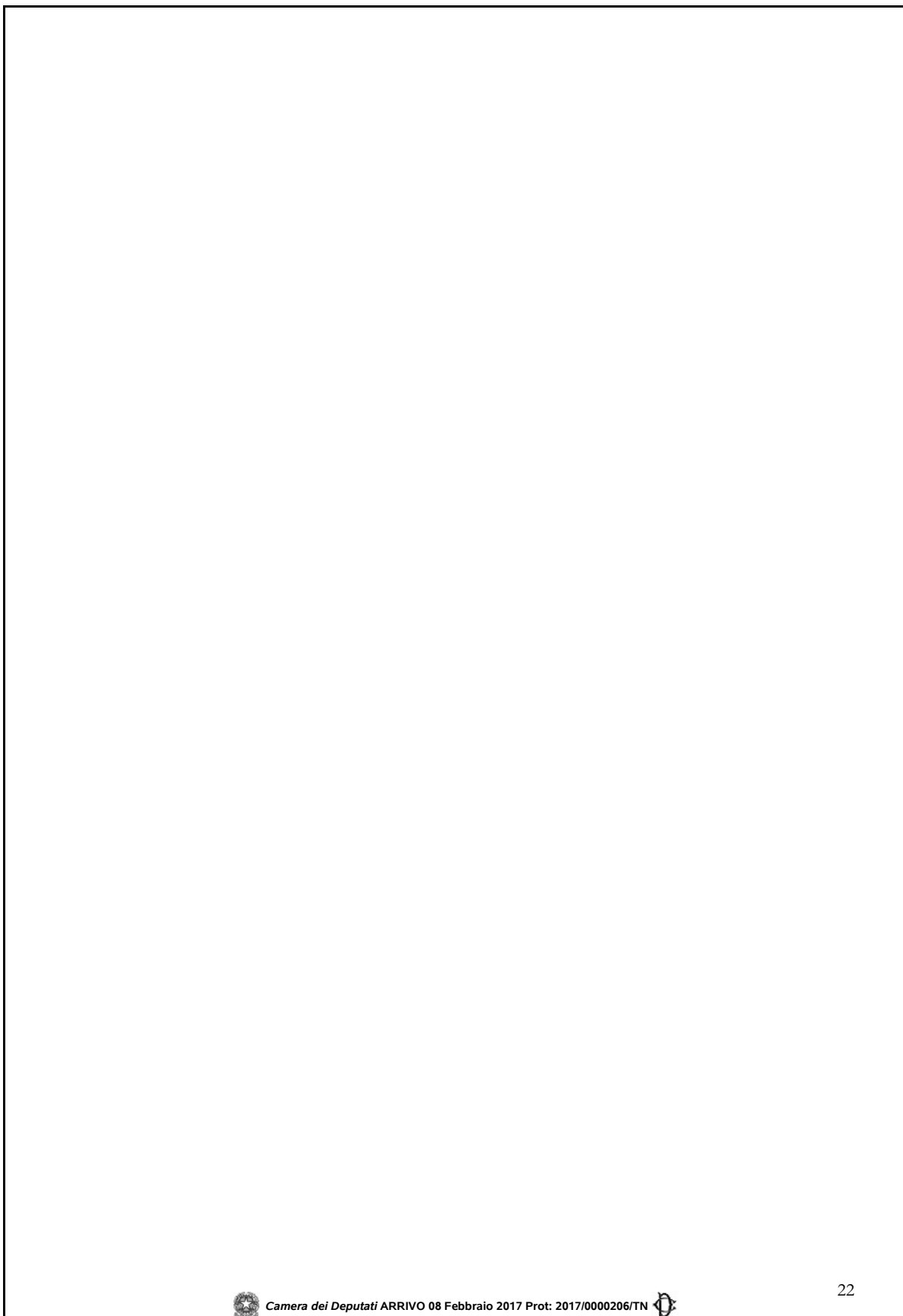
- la necessità di un'attività di "verifica d'impatto ambientale dei sussidi", anche in fase di predisposizione delle misure fiscali o di spesa (valutazione *ex ante*);
- un allineamento all'aliquota "normale" dell'IVA per i beni dove l'agevolazione – riducendo lo stimolo di prezzo a consumi più efficienti di prodotti con effetti ambientali particolarmente dannosi – determina un impatto distorsivo;
- l'applicazione di requisiti ambientali ai sussidi per migliorare il loro livello di merito ambientale, favorendo una loro eventuale futura evoluzione in sussidi favorevoli per l'ambiente;
- trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente, assicurando la neutralità fiscale quale strumento di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

19. L'elenco delle spese fiscali considerate in questa prima edizione del Catalogo è quello riportato nella Nota integrativa al bilancio, allegata alla Legge di Stabilità a partire dall'anno 2011, che include non solo le agevolazioni riguardanti le cosiddette "tasse ambientali" (imposte energetiche, sui veicoli di trasporto, sull'inquinamento e sulle risorse), ma anche detrazioni, deduzioni e crediti di imposta riguardanti la tassazione sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) e giuridiche (IRES, IRAP), nonché le aliquote agevolate IVA. Si tratta tuttavia di un lavoro *in progress*, di graduale estensione e di continuo aggiornamento dell'ambito d'indagine.

20. Al momento non è stato possibile includere nell'analisi perlomeno i seguenti sussidi: le esenzioni e agevolazioni fiscali di recente adozione; i fondi strutturali utilizzati nei Programmi Operativi Nazionali (PON) e nei Programmi Operativi Regionali (POR); i sussidi diretti (misure di spesa) di competenza degli altri Ministeri, ivi inclusi quelli erogati attraverso le Regioni; i sussidi diretti autonomamente erogati dalle Regioni e dagli Enti Locali; e, come anticipato, i cosiddetti sussidi impliciti. Essi saranno oggetto di approfondimento e valutazione nelle prossime edizioni del Catalogo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> 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](mailto:svi-udg@minambiente.it) e [ravazzi.aldo@minambiente.it](mailto:ravazzi.aldo@minambiente.it).



## Executive summary

1. The Italian Parliament has asked<sup>5</sup> the Italian Ministry of Environment, Land and Sea (MATTM) to provide a Catalogue of environmentally friendly and harmful subsidies. The Ministry, through its Directorate General for Sustainable Development and International Affairs (DG-SVI) and the technical assistance of Sogesid s.p.a., has ensured the first version of the Catalogue presented here. This work will be updated, enriched and possibly completed, thanks to investigations and collaborations activated in the preparation of the first Catalogue, within the 30<sup>th</sup> June of each year.

2. As it emerges clearly from the wide review of the most accredited national and international literature (see Chap. 1), there are different definitions of what is or is not a subsidy, some larger some narrower:

- 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 the 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 tax expenditures (or indirect subsidies); the implicit subsidies are excluded in this first version.

5. This is accompanied by a non univoque fully agreed definition of what an EHS (Environmentally Harmful Subsidy or SAD) or an EFS (Environmentally Friendly Subsidy or SAF) is, the knowledge of all the impacts on the environment arising from the subsidy would be required.

6. To solve the identification problem, the Catalogue examines some methodologies (e.g. *quickscan*, *checklist*), with the aim of providing policymakers the information needed for EHS removal and the adoption, strengthening and efficiency of EFS, as well as it illustrates different methodologies for their quantification (e.g. price gap, social marginal cost) (see Chap. 3).

7. Indeed, the debate on subsidies, related to a possible removal of the EHS or the strengthening of the EFS, is a debate that has engaged the international community for about thirty years (see Chap. 2).

8. The largest number of studies and insights are focused on EHS removal, especially – but not

<sup>5</sup> Article 68 of the Law 28<sup>th</sup> December 2015, n. 221, “Measures on environmental issue to promote green economy and to reduce the over-consumption of natural resources” (published on Official Journal – General Serie n. 13 dated 18<sup>th</sup> January 2016, entered into force on 2<sup>nd</sup> February 2016).

esclusively – with regard to energy subsidies to fossil fuels by established organizations, recognized by the international community. Although the estimates that quantify the subsidies are highly different from each other, even the most conservative ones seem to be of huge dimension. For example, according to the OECD, the overall value of the fossil fuel subsidies is estimated in US\$160-200 billion annually over the period 2010-2014, while IMF estimates for pre-tax energy subsidies are at US\$492 billion in 2011, a significant difference between them which does not hide the relevance of the phenomenon.

9.The IEA estimate of US\$548 billion for only the consumption subsidies and fossil fuel subsidies in 2013, against the renewable energy subsidies for 121 billion, has impressed all the experts. The GSI estimates fossil fuel subsidies in at least US\$600 billion annually. The sizeable value gap is due to the different subsidy definition, but also to the different methodology used to identify and quantify the subsidies: for example, as it is illustrated in the Catalogue, the OECD focuses its analysis almost exclusively on Developed and Emerging Countries (34 members + 6 large partner economies), while the IMF considers a larger number of Countries (153 Countries); in addition, the OECD analysis is referred to individual support policies adopted by each government, and IMF adopts a price-gap approach.

10.While the WTO aims to global negotiations to link the needs to fight the climate change, which threatens most global economic sectors, to those international trade, ICAO and IMO pay attention to the international debate on subsidies and their implications: the international aviation and maritime sectors are exempt from fuel tax, despite the international pressure on the two sectors.

11.Nevertheless, the relevance of an intervention to "rationalize and remove" subsidies has been strongly stressed in the various G20 Summits held since 2009; a further step forward in this direction was made during the G7 Summit in 2016 which identified the 2025 deadline for the removal of the main subsidies to fossil fuels and called on all countries to do the same; a commitment that the European Commission has anticipated to 2020 in its Roadmap to a Resource Efficient Europe.

12.Beyond what has been done by international organizations, several Countries have identified and reformed the subsidies from an environmental point of view, a reform made to raise the state budget after the financial crisis of 2008. An interesting example is what has been done by the Countries of the Nordic Council, first to use economic instruments in environmental policies. Moreover the EEA estimates on potential environmental tax reform made for some State Members are very interesting (in these analysis, the removal of EHS is crucial). But the attention for EHS goes beyond European borders: in the USA, the EPA is engaged to identify them; Mexico has started reforms on excise duty on transport fuels; India, Indonesia, Malaysia and Ukraine have started reforms on energy subsidies (Chap. 2).



13. Also in Italy, the issue of subsidies has been subject to investigations since the '70s, with various attempts of tax expenditures reform. More recently, with the Ceriani Report (2011), a detailed review of all current tax expenditures in force in Italy in 2011 was completed, identifying 720 measures. The estimate of tax expenditures has become a mandatory attachment to the Stability Law (Legge di stabilità). In terms of direct subsidies, the Giavazzi Report (2012) estimated in €10 billion per year the savings from public contributions to firms which could be eliminated, savings that could be used to reduce fiscal pressure. According to the Giavazzi Report, subsidies to enterprises are justifiable only when there are "market failures", i.e. "when the markets are not able to achieve socially desirable goals".

14. For the first time in an Italian law, the 2014 Fiscal Reform Delegation Law<sup>6</sup> required an environmental fiscal reform (article 15) aiming at reorienting the market toward sustainable consumption and production modes, with the removal of EHS as a main element, but this article has never been implemented. The bill, moreover, included an article 4 on fiscal erosion, with tax expenditures in primis, in consequence of which the current Government has established a Commission of Experts for reviewing the report on tax expenditures attached to the Budget Law (Marè Commission)<sup>7</sup>.

15. According to art. 68, Law 221/2015, this Catalogue aims to support the Parliament and the Council of Ministers in defining environmental policies capable to take into consideration international and European recommendations. This first report aims to identify the subsidies with an environmental impact and evaluated by the MATTM Working Group as EFS (SAF), EHS (SAD) or uncertain (Chap. 4). The latter evaluation is given in cases in which there is a difficulty to establish the environmental impact of the subsidy (pro or against), postponing their deep analysis in the Catalogue's following editions. An example is the investment in the development of forests and in the improvement of forest profitability, for which it would be useful to analyze single local projects to guarantee the sustainability in the reforestation practices and forest management. In addition, the Catalogue provides the identification of some subsidies which, though not environmentally relevant and therefore defined environmentally neutral subsidies (ENS or SAN), are considered interesting because transformable in EFS with a small modification or integration.

16. The Catalogue analyses the subsidies by sector: agriculture, energy, transport, VAT and other subsidies, considering both fiscal expenditures and direct subsidies, with reference to the financial effect in 2016. The evaluation of the identified subsidies has been made after internal discussions of the

<sup>6</sup> Law 11<sup>th</sup> March 2014, n. 23, "Delegation of powers to the Government on measures for a more equitable, transparent and growth-oriented fiscal system" (published in the Official Journal - General Series, n. 59, dated 12<sup>th</sup> March 2014, entered into force on 27<sup>th</sup> March 2014 and expired, in spite of an extension granted in D.L. n. 4/2015, on 27<sup>th</sup> June 2015).

<sup>7</sup> D.Lgs. 24<sup>th</sup> September 2015, n. 160, "Estimation and monitoring of fiscal evasion and monitoring and reordering of fiscal erosion measures, implementation of articles 3 and 4 of Law 11<sup>th</sup> March 2014, n. 23", published in the Official Journal n. 233, dated 7<sup>th</sup> October 2015 – Ordinary Supplement n. 55; entered into force on 22<sup>nd</sup> October 2015.

Working Group who has taken into consideration the indication from the widely scientific literature on this issue. Relating to the agricultural sector, the subsidy identification has been made thanks to CREA, while the evaluation of identified subsidies has been the responsibility of MATIM Working Group. The Ministry of Economics and Finance (MEF) supported this Catalogue through quantitative updates and evaluations connected to the identified tax expenditures.

17. The Catalogue of subsidies aims to be a useful instrument a) for identifying the intervention area for a possible reform of general taxation, in accordance with the PPP (the Polluter Pays Principle), for restoring fairer market conditions, b) for identifying measures able to contribute to an environmental fiscal reform (reduction of fiscal pressure on labour and firms with simultaneous revenue compensation through forms of environmental fiscality borne by consumption and production damaging the environment), c) and, overall, directed at identifying areas of possible reduction of fiscal expenditures in general.

18. There are several recommendations on environmentally-related taxation addressed to Italy by OECD and European Union (Chap. 5) which the policymakers have to take into consideration. Some additional policy suggestions arise from this Catalogue:

- the need of an activity of assessment of the environmental impact of subsidies, also during the preparation of expenditure and fiscal measures (ex ante valuation);
- the alignment to “normal” VAT rate for goods and services where the subsidy - reducing the price signal for an efficient product or service consumption - causes a distortionary impact;
- the implementation of environmental requirements for subsidies to improve their level of environmental merit, favouring their possible future evolution into environmentally friendly subsidies;
- transferring the tax burden from labour and capital to consumption, property and environment, ensuring fiscal neutrality as a tool for reducing the “cuneo fiscale” (fiscal pressure on labour).

19. The list of fiscal expenditures considered in this first edition of the Catalogue is that reported in the Budget integration note (Nota integrativa al bilancio), attached to the Stability Law Bill since 2011, which includes not only the subsidies regarding the taxes with an environmental impact (energy, transport vehicles, pollution and resources taxes), but also tax allowances, income deductions and tax credits relating to personal income tax (IRPEF), company income tax (IRES, IRAP) and VAT reduced rates. However, this is a work in progress, in gradual extension and needing regular update.

20. At the moment, it has not been possible to include at least these following subsidies: exemptions and tax expenditure of recent introduction; structural funds used in the National Operational Programmes (NOP) and in Regional Operational Programmes (ROP); direct subsidies (spending measures) from other ministries, including those provided through the regions; direct subsidies granted

by Regions and Local Authorities; and, as anticipated, the so-called implicit subsidies. They will be a subject of investigation and assessment in the future editions of the Catalogue<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Suggestions to correct, improve and complete information and evaluation of this Catalogue will be most appreciated; they can be sent to the Ministry of Environment, Land and Sea at the following email: [svi-udg@minambiente.it](mailto:svi-udg@minambiente.it) and [ravazzi.aldo@minambiente.it](mailto:ravazzi.aldo@minambiente.it).





## 1. Che cos'è un sussidio?

### 1.1. Definizione di sussidio

Vi sono diverse definizioni di sussidio che la letteratura ci riporta. Di seguito, elenchiamo tre definizioni che stabiliscono il “raggio di analisi” entro il quale si può definire un sussidio.

- a. Un sussidio è un trasferimento dello Stato verso un soggetto privato. Questa definizione indica il sussidio come qualsiasi trasferimento di natura finanziaria pubblica che apporti un beneficio o un vantaggio. L'IGF-IGAS-IGA (2007) adotta la stessa definizione, indicando come sussidio quel “trasferimento di ricchezza di un finanziatore pubblico (o di un privato tramite fondi pubblici) verso un beneficiario, motivato da un obiettivo di pubblica utilità e vincolato a determinate condizioni”. In tale contesto, è interessante notare che tale trasferimento può avvenire sia direttamente o tramite la rinuncia a ottenere un trasferimento inverso (dal beneficiario al soggetto erogatore pubblico).
- b. Una seconda definizione inquadra il sussidio come un'azione di natura statale volta a conferire un vantaggio in materia di reddito o costi. Tale definizione è accostabile a quella adottata dall'OCSE ove un sussidio viene definito come “*il risultato di un'azione statale che procura un vantaggio a produttori o consumatori con l'obiettivo di ridurre i loro costi o aumentare i loro redditi*” (OCSE, 2005). Tale definizione, piuttosto comprensiva, può adattarsi anche nel caso in cui lo Stato si rifiuti di applicare una particolare legislazione, in specie comunitaria, che permetta agli attori regolamentati di evitare costi aggiuntivi. Tale contesto definisce un sussidio *de facto* (Rapporto Sainteny, 2012). Ad ogni modo, parlare di vantaggio significa fare riferimento a uno scenario di base. Ad esempio, sul piano internazionale, all'interno del dibattito sui sussidi ai carbon fossili, il G20 ha proposto come prezzo di riferimento, il livello dei prezzi del greggio sul mercato internazionale.
- c. Una terza definizione identifica un sussidio come “*lo scarto fra il prezzo osservato e il costo marginale sociale della produzione, che internalizza i danni alla società*”. Adottando la definizione all'interno del rapporto Sainteny (2012), tale definizione si accosta al concetto di “economia ottimale” (mercati perfetti e completi, possibilità di trasferire risorse senza costi di transazione), in cui il prezzo del bene dovrebbe corrispondere al costo marginale di produzione. In tal guisa, un sussidio al consumatore si verifica quando il prezzo del bene si pone a un livello inferiore rispetto al costo marginale di produzione, mentre un sussidio al produttore quando il prezzo è al di sopra del costo marginale di produzione. Questa definizione viene condivisa dal FMI, ove si aggiunge un'ulteriore distinzione ai due tipi di sussidi. Il sussidio al consumatore, difatti, viene suddiviso in *pre-tax subsidies* quando il prezzo è al di sotto del costo marginale di produzione e *post-tax subsidies*, quando il prezzo è al di sotto del costo marginale di produzione e di una tassa pigouviana che ne internalizzi le

esternalità (Coady et al., 2015)<sup>9</sup>. Questa terza definizione risulta essere la più completa, in quanto tiene conto dei sussidi “impliciti”, esistenti quando l’attuale sistema fiscale di tassazione non riesce a internalizzare adeguatamente le esternalità negative prodotte da una determinata attività antropica (Rapporto Sainteny, 2012; Teeb, 2009). Si tratta di un approccio già analizzato da Pieters (1997) che ha proposto una definizione più ampia di sussidio come “deviazione dal costo pieno”. Tale approccio, anche se corretto, pone sfide e opportunità rilevanti, per quanto sia difficile stabilire il prezzo che internalizzi con esattezza l’esternalità prodotta da ciascun singolo sussidio in settori tanto eterogenei.

Come osservato dall’EEA (2004), i sussidi possono essere suddivisi in *on-budget* e *off-budget*. I primi sono presi dal bilancio dello Stato o di altri enti pubblici o desumibili da essi. In questa categoria vengono inclusi i sussidi diretti, sia in termini di rimborsi dei costi operativi che di trasferimenti netti e la fornitura di altri beni e servizi da parte dello Stato, escluse le infrastrutture. I secondi, invece, includono le spese fiscali fra cui agevolazioni, detrazioni, deduzioni e la mancata internalizzazione delle esternalità.

La definizione più ampia di sussidio è certamente quella fornita dall’Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) nell’*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (ASCM) così come riportato dall’*International Institute for Sustainable Development* (IISD) nel 2013. Un governo introduce un sussidio quando:

- fornisce un trasferimento diretto effettivo o potenziale;
- rinuncia o riconosce di non essere in grado di raccogliere parte del proprio gettito;
- fornisce beni o servizi al di sotto del prezzo di mercato o li acquista al di sopra del prezzo di mercato;
- fornisce sostegno al reddito o al prezzo di un bene.

Questa definizione è piuttosto ampia perché comprende anche la fornitura di infrastrutture e servizi a un determinato settore o l’adozione di misure protezionistiche.

Spesso, la definizione di sussidio varia da un settore all’altro. Ad esempio, quando si analizza il settore dei trasporti, la differenza fra prezzo e costo marginale sociale è talmente elevato da spingere gli analisti ad adottare la terza definizione per poter tener conto del reale ammontare del sussidio. Il consenso è minore se si considerano, invece, i sussidi energetici. La definizione comunemente accettata identifica come sussidio energetico “qualsiasi azione di governo che abbassa il costo della produzione di energia, aumenta il prezzo ricevuto dai produttori di energia o abbassa il prezzo pagato dai consumatori di energia” (IEEP, 2009).

<sup>9</sup> Lo studio si concentra in misura minore, invece, sui sussidi ai produttori.

## 1.2. Come si determina un sussidio ambientalmente dannoso (SAD)

Dopo aver passato in rassegna le definizioni più diffuse di sussidio, possiamo adesso a definire i sussidi ambientalmente dannosi (SAD). Non vi è una definizione unanime in letteratura, ma lo IEEP (2009), basandosi su OCSE (1998, 2005), propone di definire un SAD come “il risultato di un’azione di governo che conferisce un vantaggio a consumatori o produttori in modo da compensarne il reddito o ridurre i costi ma, così facendo, allontanandosi da pratiche ambientali consolidate”. Questa definizione è ampia e include anche le misure *off-budget*. Dall’altro lato, vengono però esclusi sussidi impliciti derivanti dalla mancata internalizzazione e, quindi, dalla inazione dell’agente pubblico.

Il problema di etichettare un sussidio quale ambientalmente dannoso resta. In linea di principio, qualsiasi aumento del livello di produzione o di consumo di un bene potrebbe provocare un danno all’ambiente. L’OCSE (2005) cerca di restringere il cerchio definendo il SAD come quella misura che, *coeteris paribus*, aumenta i livelli di produzione tramite il maggior utilizzo della risorsa naturale con un conseguente aumento del livello dei rifiuti, inquinamento e dello sfruttamento della risorsa naturale. Questa definizione, per quanto ampia e non unanime, è comunemente accettata dalla comunità scientifica (IEEP, 2009). La praticabilità di queste definizioni si scontra con la valutazione del danno ambientale di un sussidio e dei suoi eventuali risvolti economici e sociali. Nel caso, ad esempio, dei sussidi alle fonti fossili, grossi dubbi non ce ne sono. La definizione fornita dalla letteratura trova perfetta compatibilità. I sussidi alle fonti fossili, difatti, inducono a consumare più combustibile rispetto all’assenza di sussidio e i produttori sono in grado di applicare prezzi più alti rispetto alle condizioni di mercato (ECFIN, 2015). In generale, dunque, il combustibile da fonti fossili verrebbe prodotto e consumato di più rispetto agli scenari senza alcun tipo di sussidio. In altri casi, l’identificazione di un SAD non è così semplice, poiché l’impatto ambientale può risultare incerto. L’OCSE (2005), in questa prospettiva, aggiunge che una misura di sostegno che aumenta lo sfruttamento delle risorse e danneggia la biodiversità rappresenta un SAD. Ciononostante, è idea comune che gli effetti di un SAD sono spesso complessi e possono essere diretti o indiretti e non sempre il collegamento fra il volume e la natura del sussidio e l’impatto ambientale può essere definito in maniera univoca.

Nella pratica, gli studi presenti hanno adottato criteri che si riferiscono a quanto già predisposto dalla letteratura. Il rapporto Sainteny (2012), ad esempio, cerca di classificare i SAD tramite il loro impatto sulla biodiversità secondo i seguenti criteri: distruzione/degradazione dell’habitat, sovra-sfruttamento delle risorse naturali, inquinamento ambientale, introduzione e proliferazione di specie aliene, impatti sul cambiamento climatico. L’identificazione degli impatti è stata resa possibile tramite l’utilizzo di un modello DPSIR (cfr. sezione “Metodologia”). Sempre secondo l’OCSE (2005), anche le sovvenzioni per le infrastrutture, ricorrendo a un tipo di tecnologia/combustibile, possono influenzare il mercato

comportando, quindi, un impatto sull'ambiente, anche in un arco temporale differito rispetto al termine dell'aiuto<sup>10</sup>.

Idealmente, dunque, lo Stato dovrebbe poter fruire di analisi di equilibrio generale che stimino l'impatto della rimozione di un SAD anche a livello sociale ed economico. Dall'altra parte, non sempre questo è possibile ed è per questo che l'OCSE ha proposto nuove metodologie quali *checklist* e *integrated assessment framework* (cfr. sezione "Metodologia").

### 1.3. Come si determina un sussidio ambientalmente favorevole (SAF)

Al pari del sussidio ambientalmente dannoso, è difficile identificare e valutare quanto favorevole all'ambiente sia un sussidio. In taluni casi, un sussidio ambientalmente favorevole (SAF) può, in genere, essere un sussidio per la protezione dell'ambiente. L'OCSE (2005) riporta la definizione della Danimarca, ove un sussidio per essere ambientale deve "ridurre uno o più unità fisiche che hanno un impatto negativo consolidato sull'ambiente." L'OCSE, d'altra parte, parla di SAF per i sussidi la cui introduzione è legata strettamente a motivazioni ambientali. A fini classificatori, dunque, un SAF dovrebbe in prima istanza essere un sussidio creato con esplicite finalità ambientali. Questo criterio si allinea con quello svedese, per cui i SAF sono orientati all'ambiente. La Svezia, difatti, ha rivisto le proprie classificazioni con una rassegna dettagliata delle proposte di bilancio per gli anni che partono dal 1991 fino al 2000. Questo è stato possibile poiché, a livello di contabilità nazionale, in Svezia i sussidi sono classificati sotto le voci di bilancio cui fanno riferimento e non in base al nome di un sussidio. Un SAF, di conseguenza, è classificato come "guidato da motivi ambientali". Se, ad esempio, un sussidio è stato introdotto per la salvaguardia di particolari tradizioni regionali, esso non verrà classificato come ambientale, pur avendo, in teoria, impatti ambientali positivi.

L'OCSE (2005), in linea generale, afferma che i SAF possono essere classificati in quattro categorie:

- 1) sussidi energetici legati a fonti rinnovabili;
- 2) sussidi ai trasporti non legati ai combustibili fossili;
- 3) sussidi che riducono l'inquinamento;
- 4) sussidi legati alle risorse naturali.

L'approccio Eurostat/SEEA si inserisce nelle classificazioni descritte. Al fine di valutare se un particolare trasferimento sia un SAF o meno è necessario, dal punto di vista analitico, "stimare la quota di spesa allocata per finalità ambientali". Di conseguenza, un sussidio può essere definito come SAF se l'obiettivo primario include la salvaguardia ambientale o la gestione delle risorse<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> È bene tenere a mente, però, che non vi è consenso attorno alla definizione di "sussidio" intesa come costruzione di nuove infrastrutture (IEEP, 2009).

<sup>11</sup> [http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA\\_CF\\_Final\\_en.pdf](http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA_CF_Final_en.pdf)