

2.7. Industria, mondo della ricerca e società civile

2.7.1 Mondo industriale

Nel settembre 2012, in occasione degli Stati Generali del Nord, Confindustria, per voce dell'allora Presidente in carica Giorgio Squinzi, ha dichiarato di essere disponibile a rinunciare a tutte le agevolazioni alle imprese in cambio di una riduzione della pressione fiscale a carico di imprese e famiglie^{136 137}, ipotizzando l'eliminazione dei sussidi alle imprese, da un lato, e parallelamente un abbattimento delle tasse sul lavoro e sulle imprese dall'altro. Secondo Squinzi, infatti, i problemi delle imprese italiane sul piano della competitività sono da attribuirsi al carico fiscale eccessivamente elevato se confrontato con gli altri Paesi europei.

Anche il neo eletto Presidente di Confindustria, Vincenzo Boccia, in occasione dell'Assemblea degli industriali del maggio 2016 ha confermato la necessità di “*spostare il carico fiscale alleggerendo quello sul lavoro e sulle imprese e aumentando quello sulle cose*” abbattendo le aliquote con le risorse della revisione degli “sconti fiscali”¹³⁸.

Un deciso cambio di passo è stato proposto anche dal mondo delle fonti di energia rinnovabili.

Il Presidente di AssoRinnovabili¹³⁹, Agostino Re Rebaudengo, in occasione del convegno “*COP 21 cosa deve cambiare nella politica energetica italiana*” (maggio 2016), ha proposto tre azioni per ridurre la CO₂ e rilanciare l'industria europea, raccomandando di:

1. rafforzare l'attuale *Emission Trading System* con l'introduzione, in Italia, di un prezzo minimo di almeno 20€/tCO₂ destinato a crescere progressivamente analogamente a quanto già fatto da Regno Unito e Francia;
2. introdurre una *Border Adjustment Tax* (BAT) sui beni e servizi importati in Europa, basata solo sulle emissioni derivanti dall'energia impiegata nelle attività di produzione e distribuzione degli stessi; e infine
3. prevedere l'obbligo per tutti i prodotti venduti in Europa di indicare sull'etichetta il carbonio emesso per la loro produzione e per il loro funzionamento: ciò permetterebbe di promuovere il consumo di prodotti maggiormente ecosostenibili¹⁴⁰.

Il Coordinamento FREE¹⁴¹, nell'ottobre del 2013, in occasione dell'Audizione presso la X Commissione del Senato della Repubblica proponeva la possibilità di ridurre il costo delle bollette

¹³⁶ http://www.coniere.it/economia/12_settembre_29/squinzi-stati-general-nord-fisco-incentivi_ad948cc8-0a3e-11e2-a442-48fbd27c0e44.html

¹³⁷ <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/09/29/confindustria-squinzi-moriamo-di-fisco-abbassate-tasse/367892/>

¹³⁸ <http://www.ilsolo24ore.com/art/notizie/2016-05-26/boccia-spostare-fisco-consumi-ridurre-aliquote-111801.htm?uid=ADW%54P>

¹³⁹ AssoRinnovabili, associazione dei produttori, dell'industria e dei servizi per le energie rinnovabili riunisce e rappresenta dal 1987 i produttori di energia elettrica da fonti rinnovabili, i fornitori di servizi professionali, tecnologie e componenti attivi nella filiera rinnovabile. Conta più di 1000 Soci, oltre 2.400 impianti per un totale di più di 13.000 MW di potenza elettrica rinnovabile installata. <http://www.assorinnovabili.it/home.html>

¹⁴⁰ http://www.assorinnovabili.it/public/sitoaper/PressRoom/Comunicati%20Stampa/2016/2016_10_postEVENTO.pdf

elettriche mediante “*un mix di sgravi fiscali o incentivi in conto capitale, assegnati sempre tramite aste competitive, e prevedendo la cartolarizzazione per la transizione dal vecchio al nuovo meccanismo, che potrebbe raggiungere il medesimo obiettivo attualmente individuato, con una efficienza molto superiore, e rilanciando l'economia e la crescita in un settore strategico, quale quello delle fonti rinnovabili elettriche*”¹⁴².” Si aggiunge che ciò è in linea con il raggiungimento degli obiettivi climatici stabiliti nell'Accordo di Parigi¹⁴³ firmato il 22 aprile 2016, in occasione della giornata mondiale della Terra.

Le imprese e il *carbon pricing*: un nuovo modello di gestione

La transizione verso un mondo decarbonizzato, così come auspicato nei principali consessi internazionali sul tema, passa principalmente dalle industrie. Per questo motivo, l'adesione da parte di oltre 1000 imprese all'interno della *Carbon Pricing Leadership Coalition* (cfr. par. 2.1.8) rappresenta una tappa fondamentale del processo di decarbonizzazione. La maggior parte degli operatori privati ammette che tassare i gas ad effetto serra influisce sulle loro decisioni, incoraggiandoli ad adottare tecnologie più pulite ed innovative (I4CE, 2016).

Molte imprese, dunque, coscienti dei rischi legati al cambiamento climatico ed alla transizione ad un'economia a basso contenuto di carbonio, hanno già tenuto conto, nei loro piani di gestione e su base puramente volontaria, del prezzo interno del carbonio. Questo può definirsi come “*un valore che l'impresa fissa volontariamente per internalizzare il costo economico delle proprie emissioni di gas serra*” (I4CE, 2016).

Si tratta di un elemento di gestione del rischio che garantisce maggiore resilienza rispetto alle politiche climatiche messe in atto dai governi ed un impegno assunto dall'azienda stessa al fine di ridurre l'impatto ambientale delle proprie operazioni. Il prezzo interno del carbonio è costituito da due elementi principali (I4CE, 2016):

- 1) il prezzo primario del carbonio (*shadow price*): il valore del prezzo del carbonio scelto dall'impresa viene inclusa nelle decisioni di investimento in relazione alle emissioni di gas ad effetto serra dei progetti sotto esame;
- 2) l'imposta sul carbonio interno: una forma di tassazione volontaria che l'impresa si impone in funzione delle emissioni associate alle diverse operazioni.

I vantaggi per le imprese che includono il prezzo interno del carbonio nei loro piani di gestione sono

¹⁴¹ Il Coordinamento FREE (Coordinamento Fonti Rinnovabili ed Efficienza Energetica) è un'Associazione che raccoglie attualmente, in qualità di Soci, 25 Associazioni. Il Coordinamento FREE ha lo scopo di promuovere lo sviluppo delle rinnovabili e dell'efficienza energetica nel quadro di un modello sociale ed economico ambientalmente sostenibile, della decarbonizzazione dell'economia e del taglio delle emissioni climalteranti, avviando un'azione più coesa delle Associazioni e degli Enti che ne fanno parte anche nei confronti di tutte le Istituzioni. <http://www.free-energia.it/>

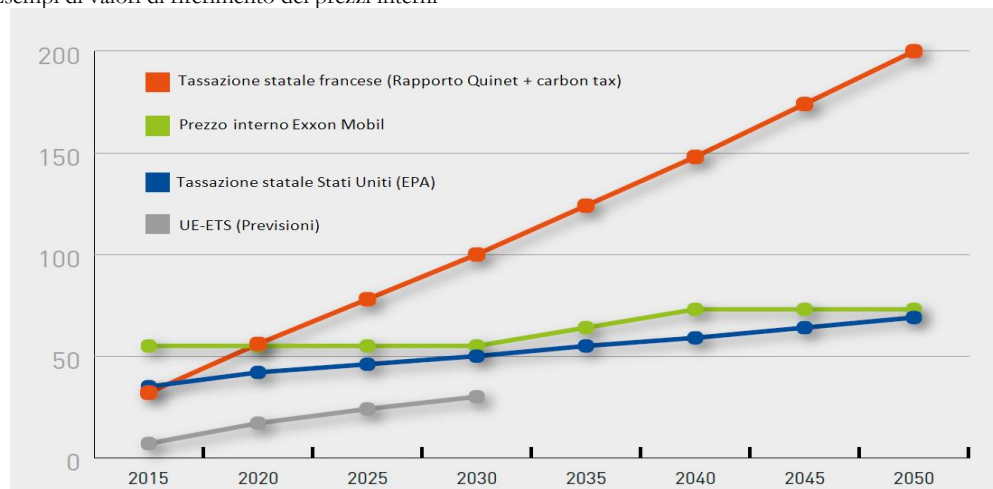
¹⁴² <http://www.free-energia.it/wp-content/uploads/2013/10/Coordinamento-FREE-Interventi-sulle-bollette-elettriche.pdf>

¹⁴³ Attualmente (5 ottobre 2016), l'Accordo di Parigi è stato ratificato da 77 Paesi, raggiungendo così la soglia per entrare in vigore il 4 novembre 2016. Il 5 ottobre la stessa UE ha ratificato l'accordo, ciascuno Stato Membro dovrà farlo all'interno del proprio ordinamento. Slovacchia, Francia, Germania, Austria, Portogallo, Malta ed Ungheria hanno provveduto alla ratifica contestuale.

molteplici: i) l'impresa segnala al mercato l'inizio di un percorso verso la riduzione dei gas ad effetto serra e il maggior rilievo dato al profilo della sostenibilità legato ai propri processi produttivi; ii) l'impresa dimostra di prendere in considerazione il rischio sistemico legato al cambiamento climatico e alla possibilità che il decisore pubblico imponga una tassazione che internalizzi il danno provocato dai gas ad effetto serra; iii) si segnala una preparazione adeguata che tenga conto delle future politiche climatiche e può ragionevolmente offrire un vantaggio competitivo nel medio-lungo periodo; iv) stimolare le attività di ricerca e sviluppo, intraprendendo un cammino di innovazione (I4CE, 2016).

Al fine di identificare il proprio "giusto prezzo", l'impresa può ispirarsi a proiezioni sul prezzo determinate dall'esistenza o meno di una *carbon tax* in un determinato paese o dei prezzi interni fissati da altre imprese simili per sistema di produzione, dimensione e prodotti. Nel grafico sottostante, ad esempio, si ipotizza il prezzo interno fissato dalla Exxon rispetto alle proiezioni dell'EPA, ben diverse nel caso in cui si prenda quale punto di riferimento la Francia o il sistema europeo degli ETS (nel caso in cui sia assente una *carbon tax*).

Esempi di valori di riferimento dei prezzi interni



Fonte: Elaborazione propria su grafici I4CE (2016)

In Italia, ENI ed Enel hanno aderito alla *Carbon Pricing Leadership Coalition*. Il 1° giugno 2015, l'ENI ha richiesto ai governi l'adozione di un sistema di *carbon pricing* assieme ad altre grandi compagnie petrolifere quali BG Group plc, BP plc, Royal Dutch Shell plc, Statoil ASA e Total SA¹⁴⁴. Questa iniziativa congiunta segnala l'importanza che la sfida al cambiamento climatico rappresenta per le compagnie petrolifere ed il riconoscimento, precedente all'Accordo di Parigi, dell'eccessivo livello di emissioni di gas a effetto serra. Inoltre, agendo di anticipo, le compagnie mettono in conto potenziali cambiamenti sulla struttura fiscale dovuti alle politiche climatiche degli anni a venire e aumentano la

¹⁴⁴ https://www.eni.com/en_IT/media/2015/06/oil-and-gas-majors-call-for-carbon-pricing

propria resilienza.

L'assenza di una *carbon tax* costituisce un sussidio implicito perché ha esternalità negative sull'ambiente circostante e viola il principio del "chi inquina paga". Molte aziende, prendendone atto, hanno ormai incluso questo elemento, seppur su base puramente volontaria, nei loro piani di gestione.

2.7.2 Mondo della società civile

L'ASVIS (Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile) nel suo primo rapporto "L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile" chiede di dare piena attuazione alla legge n. 221/2015 tra l'altro riducendo e progressivamente eliminando i sussidi dannosi per l'ambiente.

Il WWF sostiene da molti anni le ragioni della riforma fiscale ecologica, inclusa l'introduzione di una *carbon tax* e l'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi.

Legambiente, in collaborazione con i Radicali italiani hanno stilato un Manifesto teso a rimodulare la fiscalità su risorse energetiche ed ambientali con l'intento di premiare l'innovazione e ridurre le tasse sul lavoro e le imprese. Tale proposta nasce dalla necessità di "*...eliminare sussidi e sconti fiscali alle fonti fossili e introdurre regole di tutela, di tassazione e di assegnazione trasparenti per cave, acque minerali, concessioni balneari e consumo di suoli*". L'intento della proposta prevede la contemporanea riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro e impresa, con un rispettivo aumento delle aliquote fiscali per chi gode di sconti ecologici in linea con la proposta della Delega al Governo in materia di fiscalità (Legge n. 23/2014, art. 15)¹⁴⁵.

Diversi sono i settori in cui è possibile intervenire:

- ✓ in campo energetico, in cui sono individuabili esenzioni alle accise sui consumi energetici pari a ca. 5,4 miliardi di euro per il 2016¹⁴⁶, quasi tutte a vantaggio del consumo di fonti fossili, in gran parte nei trasporti;
- ✓ in campo ambientale, in cui il sistema di tutela e di fiscalità sul prelievo e l'uso di risorse limitate e non rinnovabili andrebbe corretto per scoraggiare il depauperamento delle risorse naturali¹⁴⁷. Con lo stesso approccio andrebbero rivisti i canoni di concessione per le acque minerali, per le concessioni balneari (assegnazioni che avvengono senza gara) e la tassazione sulla

¹⁴⁵ http://www.legambiente.it/sites/default/files/docs/manif21maggio_bastaincentiviconsumorisorseambientali_def.pdf

¹⁴⁶ Dei ca. 5,4 miliardi di euro di esenzioni di accise sul consumo di combustibili previsti dalla Ragioneria Generale dello Stato, i trasporti pesano per ca. 3,4 miliardi di euro. Il trasporto aereo commerciale ha sconti per 1,5 miliardi di euro poco più di quello al Trasporto internazionale su gomma (TIR) ed autolinee passeggeri. Ca. 450 milioni di euro al trasporto marittimo e alla pesca.

[www.gsmef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio di previsione/Bilancio finanziario/2016/Allegato al disegno di bilancio/DLB 2016 DLB-04-ATE-000-Finizia.pdf](http://www.gsmef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio%20di%20previsione/Bilancio%20finanziario/2016/Allegato%20al%20disegno%20di%20bilancio/DLB%202016%20DLB-04-ATE-000-Finizia.pdf)

¹⁴⁷ I canoni di concessione per l'attività di escavazione stabiliti dalle Regioni sono bassi o pari a zero (es. per la Regione Basilicata e Sardegna non sono previsti canoni per l'attività di escavazione e la media dei canoni versati nelle Regioni rispetto al prezzo di vendita degli inerti non arriva al 3,5%). Fonte: Rapporto Cave 2014 di Legambiente.

trasformazione dei suoli agricoli e naturali, scoraggiando il consumo del suolo e incentivando il riutilizzo delle aree dismesse o da riqualificare.

La raccomandazione è di stabilire regole di tutela, utilizzo e consumo delle risorse naturali e dei beni ambientali demaniali trasparenti, semplici e comprensibili. Allo stesso modo è necessario che lo siano gli interventi con cui lo Stato fornisce incentivi alla transizione ecologicamente sostenibile del sistema economico.

In buona sostanza chi “sfrutta” le risorse ambientali deve sostenere il costo sociale delle esternalità negative prodotte sull’ambiente con la doppia finalità di contribuire alle azioni di compensazione e di essere indotto a comportamenti più attenti e sostenibili verso l’ecosistema naturale. Si ribadisce il principio del “chi inquina paga” presente già nel Trattato fondativo dell’Unione Europea¹⁴⁸ e ripreso nel Protocollo di Kyoto che impegna esplicitamente i firmatari a eliminare progressivamente i sussidi alle attività climalteranti¹⁴⁹.

La proposta, in concreto, per il settore energetico riguarda:

- l’abolizione di tutte le esenzioni alle accise sui prodotti energetici e ridefinire una tassazione più trasparente sull’energia (attraverso ad esempio una rimodulazione delle accise sui prodotti energetici sulla base di criteri ambientali);
- la rimodulazione delle accise sui prodotti energetici, a parità di aliquota media, con una componente proporzionale al contenuto energetico e una proporzionale alle emissioni climalteranti, senza attendere l’approvazione della normativa comunitaria che lo prevede e che ha subito una battuta d’arresto nel dicembre del 2014. A tal fine serve una modifica della normativa vigente per anticipare e ampliare le disposizioni della delega fiscale;
- l’eliminazione, dalle bollette dell’energia elettrica, dei sussidi alle fonti fossili e dei sussidi incrociati a favore dei grandi consumatori e dei consumatori energivori¹⁵⁰;
- la riduzione dei sussidi agli impianti di generazione da fonti rinnovabili in misura del recupero di competitività determinato dalla riduzione dei sussidi alle fonti fossili¹⁵¹;
- l’eliminazione di tutte le esenzioni dalle *royalties* sulle trivellazioni.

¹⁴⁸ https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/maastricht_it.pdf (Gazzetta ufficiale delle Comunità europee – Titolo XVI, Ambiente, Articolo 130 R).

¹⁴⁹ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> - Protocollo di Kyoto, articolo 2, comma 1, lettera (a), punto (v).

¹⁵⁰ L’Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI), per il 2014, ha calcolato 840 milioni di euro il sussidio nelle bollette elettriche a favore dei clienti energivori – cioè con alti costi di approvvigionamento energetico rispetto al fatturato - manifatturieri destinatari della componente “AE” degli oneri di sistema. Si tratta di un trasferimento previsto nella Legge 9/2014. http://www.autorita.energia.it/allegati/com_stampa/14/140627.pdf (Comunicato stampa AEEGSI del 27 giugno 2014 e riportato anche nell’audizione al Senato dell’ex Presidente e Amministratore Delegato del GSE nel 2014, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/fles/000/001/669/2014_07_02_-_GSE.pdf).

¹⁵¹ Con la rimodulazione delle accise sui prodotti energetici, sulla base del contenuto energetico e delle emissioni climalteranti, si determina un aumento della competitività per gli impianti da fonti di energia rinnovabili che permetterà di ridurre fino a cancellare gli incentivi per i nuovi impianti.

Per le risorse ambientali:

- fissare un canone minimo in tutta Italia per l'attività estrattiva;
- ridefinire le politiche per il settore dell'autotrasporto cancellando i sussidi in vigore;
- introdurre un canone minimo nazionale per le concessioni di coltivazione di cava differenziato per tipologie di materiali e fissazione di un'ecotassa minima per lo smaltimento in discarica¹⁵²;
- adeguare i canoni per le concessioni di acque minerali in tutto il territorio nazionale¹⁵³;
- adeguare i canoni per le concessioni balneari¹⁵⁴ in tutto il territorio nazionale e recepimento della direttiva europea per l'assegnazione e il rinnovo delle concessioni attraverso gare;
- introdurre un contributo per il consumo di suoli agricoli e naturali i cui introiti devono essere vincolati a interventi di rigenerazione urbana¹⁵⁵;
- introdurre principi e regole di tutela uniformi in tutto il territorio nazionale;
- individuare le aree da escludere dalle attività di escavazione e dalle sorgenti per ragioni di tutela ambientale;
- fissare l'occupazione massima dei litorali con concessioni balneari per rispettare il diritto alla fruizione libera del demanio balneare;
- individuare obiettivi massimi di trasformazione dei suoli a usi urbani per spingere il riuso e la riqualificazione di aree dismesse o degradate¹⁵⁶;
- rivedere l'IVA sull'acquisto dei prodotti, attraverso aliquote differenziate tra il 4% e il 22% sulla base di trasparenti criteri ambientali.

¹⁵² L'ecotassa per il conferimento in discarica dei rifiuti pretrattati (il conferimento di "tal quale" è vietato ma purtroppo ancora diffuso) dovrebbe passare da un valore "massimo" a uno "minimo", pari per esempio a 50 euro a tonnellata, che le Regioni potrebbero modulare in funzione di premialità e penalità legate alla capacità dei Comuni di aumentare la percentuale di raccolta differenziata. Se si considerano gli attuali tassi di smaltimento in discarica (circa 15 milioni di tonnellate) si passerebbe da un introito attuale di 40 milioni di Euro a circa 750 milioni. (Fonte: "Ambiente Italia 2015 – Gli indicatori per capire l'Italia. Analisi e idee per uscire dalla crisi". A cura di D. Bianchi e E. Zanchini – Legambiente).

¹⁵³ Istituire un canone minimo nazionale per le concessioni di acque minerali pari ad almeno 20 euro a metro cubo (ossia 2 centesimi di Euro al litro). Ai tassi attuali si ricaverebbero ca. 240 milioni di euro. (Fonte: "Ambiente Italia 2015 – Gli indicatori per capire l'Italia. Analisi e idee per uscire dalla crisi". A cura di D. Bianchi e E. Zanchini – Legambiente).

¹⁵⁴ Istituire un canone minimo nazionale per le concessioni balneari di almeno 10 euro a mq all'anno (da una media attuale di circa 5 euro) con possibilità da parte delle Regioni di utilizzare premialità e penalità legate alle modalità di gestione e agli interventi di riqualificazione ambientale. Con un canone di questo tipo le entrate statali passerebbero da ca. 103 milioni a 180 milioni di Euro all'anno. (Fonte: "Ambiente Italia 2015 – Gli indicatori per capire l'Italia. Analisi e idee per uscire dalla crisi". A cura di D. Bianchi e E. Zanchini – Legambiente).

¹⁵⁵ Il contributo per la trasformazione di suoli ad usi urbani (come avviene in Germania) dovrà essere legato alla perdita di valore ecologico, ambientale e paesaggistico determinata. Il valore dovrà essere pari a tre volte il contributo relativo agli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione nel caso in cui l'area sia coperta da superfici naturali, e due volte se invece da superfici agricole. Il contributo è vincolato ad una specifica voce nei bilanci comunali a interventi di rigenerazione urbana, di bonifica di suoli inquinati e di messa in sicurezza del territorio. (Fonte: "Ambiente Italia 2015 – Gli indicatori per capire l'Italia. Analisi e idee per uscire dalla crisi". A cura di D. Bianchi e E. Zanchini – Legambiente).

¹⁵⁶ La Comunicazione 571/11 impone l'obiettivo di raggiungere il consumo netto di suolo zero entro il 2050. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/IT/1-2011-571-IT-F1-1.Pdf> (cfr. pag. 18).

2.7.3 Mondo della ricerca

Il presidente dell'Associazione Italiana degli Economisti Ambientali e delle Risorse Naturali (IAERE), Prof. Massimiliano Mazzanti¹⁵⁷, all'interno del suo blog Sbilanciamoci.info, propone una manovra fiscale che attraverso l'introduzione di una seria tassazione ambientale, sposterebbe 50 miliardi di euro di tasse dal lavoro alle risorse non rinnovabili, migliorando i conti pubblici, l'ambiente e l'innovazione¹⁵⁸. In particolare, l'aumento della tassazione ambientale, sia a livello centrale sia regionale, è ripresa da proposte avanzate già all'inizio degli anni Novanta nel libro bianco di Jacques Delors¹⁵⁹, che seguiva il "Blueprint for a Green economy" di D. Pearce¹⁶⁰ e altri autori. La raccomandazione del Prof. Mazzanti suggerisce un intervento che ha un duplice obiettivo, da un lato dare una risposta alla crisi economico-finanziaria e, dall'altro, ridurre le emissioni climalteranti. In buona sostanza una riforma della fiscalità ambientale tesa a far aumentare i prezzi dei beni più inquinanti, che andrebbero ad alimentare un fondo il cui gettito sarebbe vincolato e destinato a stimolare la crescita del PIL e dell'occupazione, mantenendo il gettito invariato. Misure che si collocano all'interno di un obiettivo più generale finalizzato a spostare il carico fiscale "dalle persone alle cose" e, più in generale, dal lavoro alle rendite. A tal proposito il modello macroeconomico di *Cambridge Econometrics*¹⁶¹ è stato utilizzato per formulare scenari degli impatti di varie ipotesi di riciclaggio del gettito, in particolare per l'Italia la proposta di riforma fiscale ambientale potrebbe riguardare diversi "assi":

1. sulle emissioni inquinanti si potrebbe prevedere:
 - a. una tassa sui gas serra ("male" pubblico globale), la CO₂, che potrebbe coprire i settori "non coperti dall'Emission Trading System (EU ETS)". Di fatto la volatilità del prezzo dei permessi ETS e il suo basso livello di prezzo¹⁶² non hanno prodotto finora effetti sull'innovazione e sulla conversione tecnologica;
 - b. una tassa sulle emissioni "regionali" di SO_x e NO_x;
 - c. una tassa su inquinanti locali molto pervasivi generati soprattutto dalle agglomerazioni industriali (Nmvoc¹⁶³, PM) e dei settori manifatturieri "pesanti";
2. sulle risorse naturali, in cui i diritti di proprietà sono pubblici, si potrebbe prevedere:
 - a. un aumento degli oneri idrici;

¹⁵⁷ Eletto Presidente dell'Associazione Italiana di Economia dell'Ambiente e delle Risorse Naturali (www.iacre.org) per il biennio 2016-2017, e organizzatore della prima conferenza IAERE a Ferrara nel 2013, dal 2013 è coordinatore del Dottorato in Economia presso l'Università di Ferrara e del Dottorato in Economia e Management dell'Innovazione e sostenibilità presso l'Università di Ferrara e Parma. Nel 2012 è nominato Direttore del Centro Inter Universitario SEEDS, (Sustainability Environmental Economics and Dynamics Studies - www.sustainability-seeds.org) guidato da UNIFE, che unisce UNIBO, Tor Vergata, Roma Tre e la Cattolica di Milano.

¹⁵⁸ <http://old.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/E-arrivato-il-momento-delle-tasse-ambientali-9616.html>

¹⁵⁹ <http://www.delorsinstitute.eu/011016-2033-Jacques-Delors.html>

¹⁶⁰ <http://www.oecd-nea.org/ndd/security/speakers/Pearce.pdf>

¹⁶¹ Il modello di Cambridge Econometrics è un modello di equilibrio generale e che tratta non solo la domanda di lavoro ma anche il lato della produzione, la partecipazione della forza lavoro, il cambiamento del profilo per età della popolazione ecc.

¹⁶² I prezzi medi nella sessione degli ultimi 12 mesi non hanno superato i ca. 8 €/tCO₂eq. (<http://www.sendeco2.com/it/>) contro i ca. 30 €/tCO₂eq. che sarebbe un "vero segnale di prezzo" per favorire la conversione tecnologica "pulita".

¹⁶³ Non-Methane Volatile Organic Compounds (NMVOCs), Composti Organici Non Metanici (COVNM).

- b. una tassa sulle discariche, materiali da costruzioni, ecc.;
- c. oneri da escavazione, una tassa su sabbia e ghiaia (*aggregate tax*);
- d. oneri su altre risorse del suolo, rinnovabili e non.

Partendo dal basso livello attuale, con tasse ambientali non energetiche che portano introiti di un miliardo di euro, queste misure potrebbero prevedere un innalzamento graduale (ad esempio di uno 0,5% di PIL anno) della tassazione al fine di portarla nel 2017 al 3% del PIL, obiettivo non oneroso e in linea con l'agenda Delors e le esperienze scandinave. L'insieme di queste tasse/imposte a regime potrebbe generare per vari anni 50 miliardi di euro di gettito.

Il gettito, a sua volta, può essere utilizzato in diversi modi. Si propongono tre ipotesi:

- I. riforma fiscale a dividendo economico (lavoro). Il gettito viene usato per abbattere il cuneo fiscale (Irpef, contributi) e/o altre imposte quali l'Irap. Posto che la riduzione del costo del lavoro non è l'unica leva di crescita occupazionale, si può ipotizzare un intervento di fiscalizzazione contributiva o di abbattimento dell'Irpef per le classi occupazionali associate a tassi di occupazione "più critici", e per le quali il "costo" del lavoro è più rilevante come variabile, quali i giovani sotto i 30 anni, donne, lavoratori a basse qualifiche. Interventi formativi possono essere finanziati dallo stesso gettito o con fondi complementari pubblici o privati;
- II. riforma fiscale a doppio dividendo economico (innovazione e lavoro). Metà del gettito è investita nelle riduzioni di cui sopra, metà in finanziamenti in R&S pubblica e privata, per sviluppare tecnologie verdi. Sono somme di R&S rilevanti, che si avvicinano all'obiettivo di Lisbona¹⁶⁴, oggi lontano.
Come alternativa, per avere effetti espansivi più di breve periodo, si potrebbe investire il "gettito" per l'innovazione per il sostegno di progetti delle imprese esportatrici, che sono quelle a maggiore valore aggiunto e presentano anche intensità di eco innovazione superiori. Questa via "tedesca" espanderebbe maggiormente il PIL nel breve periodo e compenserebbe direttamente le imprese soggette alla tassazione, dato che il manifatturiero orientato all'export genera maggiori emissioni;
- III. riforma fiscale a triplo dividendo (innovazione, lavoro e riduzione del debito). La riduzione di un punto percentuale del PIL del debito permette risparmi di interessi passivi per ca. 75 milioni all'anno, reinvestibili in R&S e innovazione.

Come corollario, il Prof. Mazzanti, ricorda che si potrebbe prendere spunto dalla *Climate Change Levy*¹⁶⁵ del Regno Unito, che presenta come opzione una riduzione dell'80% per le imprese o settori che

¹⁶⁴ La strategia di Lisbona prevedeva un obiettivo per la voce Ricerca e Sviluppo pari al 3% del PIL da raggiungere entro il 2010, vincolante per tutti gli Stati Membri. Tale target per la R&S è stato ripreso e ristabilito anche per l'attuale Strategia Europa 2020. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_en.pdf (cfr. pag. 3).

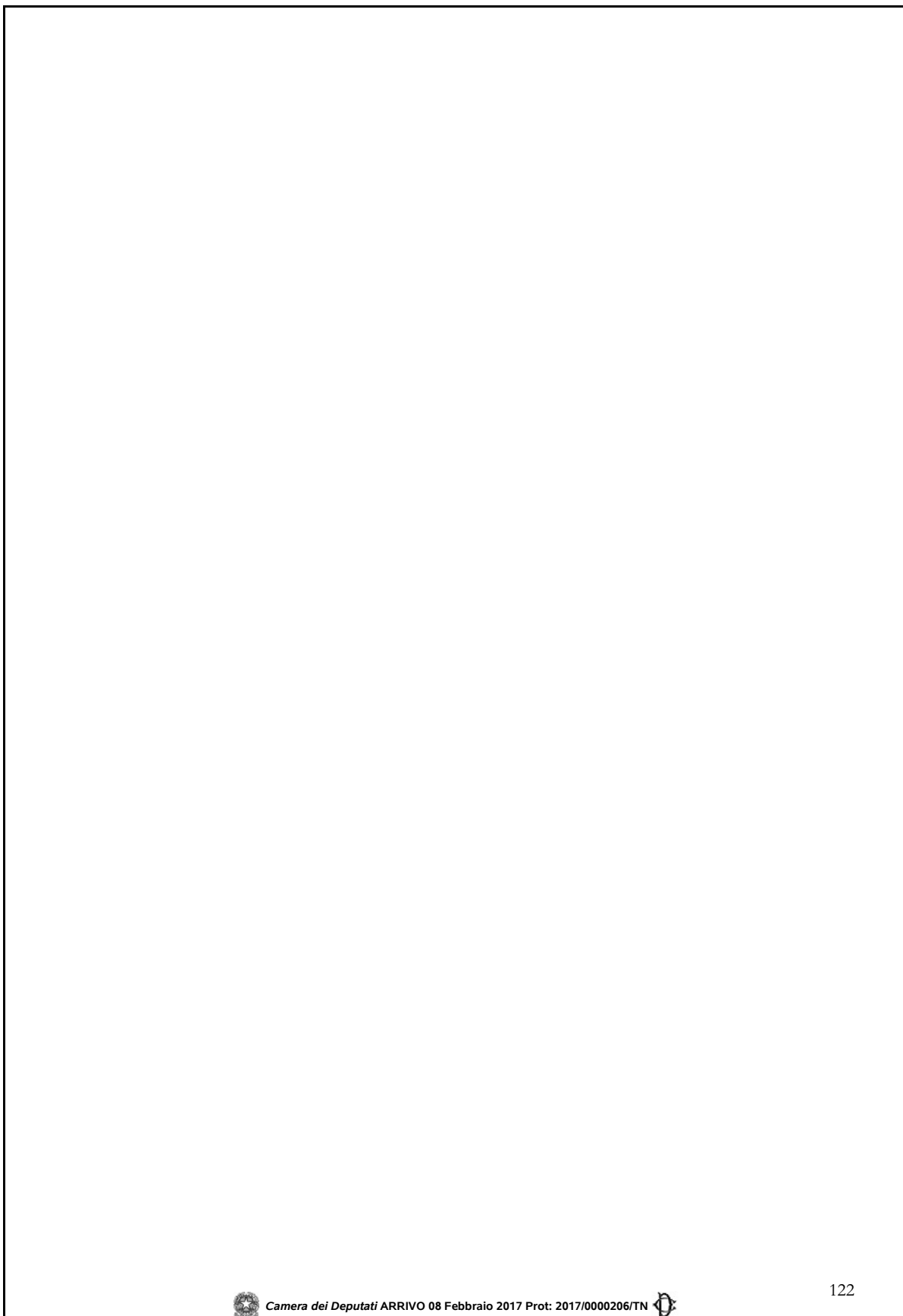
¹⁶⁵ O "imposta sul cambiamento climatico" https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/11/climate_change_review.pdf (cfr. pag. 20).

concordano con il governo chiari e precisi piani di riduzione delle emissioni, investimenti in efficienza energetica (investimenti in R&S e aumenti occupazionali in professioni affini). In un momento deflattivo come quello che viviamo sarebbe efficace introdurre una riforma fiscale ecologica, complementare ai *Green recovery packages*¹⁶⁶, in modo da ottenere in un momento di sotto-occupazione e di alti tassi di emissioni climalteranti benefici sia economici sia ambientali.

L'Istituto Bruno Leoni nel maggio del 2012 ha pubblicato uno special Report "*Is the ETS still the best option? Why opting for a carbon tax*"¹⁶⁷, in cui si analizzano i limiti del meccanismo *Emission Trading System* all'interno del mercato europeo delle emissioni di CO₂. In particolare il sistema di scambio delle quote delle emissioni di gas a effetto serra nei suoi primi anni di vita (2005-2011), non ha mostrato di essere stato in grado di indirizzare gli investimenti verso le tecnologie meno inquinanti, principalmente a causa dell'impossibilità di trasmettere un segnale di prezzo stabile nel tempo, ma al contrario ha creato costi burocratici e complessità politiche di cui l'Europa fatica a liberarsi. Per tale ragione lo studio ipotizza come l'introduzione di una *carbon tax*, alternativa al sistema ETS, consentirebbe di raggiungere risultati migliori, grazie al cambiamento del mix di combustibili che ne deriverebbe. Nello specifico una tassa sul carbonio è un utile strumento sia per eliminare gli effetti distorsivi dell'ETS che per semplificare il processo di abbattimento delle emissioni climalteranti, non aggiungendo ulteriori strumenti attualmente utilizzati nell'ambito delle politiche climatiche, ma appunto sostituendo tutto ciò che va dall'ETS ai sussidi alle Fonti di Energia Rinnovabili. In un quadro più generale di riordino del sistema fiscale, l'analisi teorizzata da IBL, con l'applicazione di una *carbon tax* comporterebbe degli effetti pro-crescita.

¹⁶⁶ http://ec.europa.eu/environment/enveco/memberstate_policy/pdf/green_recovery_plans.pdf (cfr. pag. 38).

¹⁶⁷ <http://www.brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL-Special-Report-ETS.pdf> a cura di Stefano Clò (ricercatore dell'Università di Roma Tor Vergata e presso il RIE, Ricerche Economiche e Industriali) ed Emanuele Vendramin (ricercatore presso il RIE).



3. La Metodologia

3.1. Strumenti proposti per identificare un SAD e un SAF

Una volta adottata la definizione di sussidio, si pone il problema di identificarli qualitativamente in termini di SAD e SAF. Negli anni, diverse organizzazioni internazionali hanno sviluppato e affinato proposte metodologiche al fine di aiutare i *policy makers* nel processo di identificazione, nella speranza che potessero essere un preludio alla riforma o all'abrogazione dei SAD e un rafforzamento o adozione di SAF. La lista che segue non ha pretesa di esaustività, ma passa in rassegna le principali metodologie sviluppate dalle organizzazioni internazionali che, negli anni, hanno tentato di fornire ai governi delle cornici metodologiche entro cui agire.

3.1.1. Quickscan

Ciò che qualifica un SAD o un SAF varia temporalmente e spazialmente. Per questo motivo, negli anni si è tentato di sviluppare una cornice teorica e pratica che permettesse ai diversi *policy makers* di identificarli. L'OCSE è stato uno dei primi organismi internazionali che ha proposto e sviluppato linee-guida e metodologie in grado di identificare le circostanze che potrebbero mitigare o incrementare il danno ambientale di un sussidio.

Nel 1998, l'OCSE ha proposto un primo strumento, il *quickscan* (OCSE, 1998). L'obiettivo dello strumento è di aiutare i *policy makers* a identificare situazioni in cui la riforma di un sussidio possa risultare conveniente sia in termini economici sia ambientali. Per poter identificare una situazione “*win-win*” bisogna rispondere a due quesiti fondamentali: i) il sussidio riesce a trasferire reddito al beneficiario? ii) esso ha un impatto negativo per l'ambiente? Per potervi rispondere, la metodologia prevede l'adozione di tre passaggi fondamentali (IEEP, 2009):

- 1) L'impatto del sussidio sul volume e sulla tipologia di produzione con l'identificazione della connessione fra la tipologia di sussidio, il suo punto di impatto (input, output o profitto), l'elasticità del prezzo del bene sussidiato rispetto alla domanda e dell'offerta e il conseguente impatto su consumo o produzione.

Questo primo passaggio risulta fondamentale per comprendere il ragionamento dietro questo strumento. L'impatto ambientale di un sussidio si valuta sulla sua quantità e sul suo punto di impatto che modifica i comportamenti in termini economici di consumo e produzione. Dal punto di vista economico, il sussidio esercita un effetto di prezzo su un determinato bene e la sua elasticità rispetto al prezzo ci comunica come e quanto intensamente la domanda o l'offerta di quel bene reagiscono a un aumento (diminuzione) del prezzo in questione. La stima della reazione di domanda e offerta, inoltre, può aiutarci a individuare eventuali ripercussioni del sussidio su altri settori che possono contribuire o mitigare l'eventuale danno ambientale (*subsidy leakage*).

2) L'identificazione dell'eventuale effetto di mitigazione delle politiche ambientali già presenti che può avere un effetto economico sui costi di abbattimento del beneficiario del sussidio (e.g. imprese) e possiede, di conseguenza, un effetto moltiplicatore su domanda e offerta.

Questo secondo passaggio serve a comprendere se e in quale misura politiche ambientali già in atto possano modificare l'impatto ambientale di un sussidio. Gli strumenti di politica ambientale, ad ogni modo, sono tendenzialmente settoriali e rivolte a problemi specifici e potrebbero, di conseguenza, non coprire l'intero impatto ambientale del sussidio.

3) Valutazione della capacità assimilativa dell'ambiente circostante.

Quando l'impatto ambientale è prevalentemente locale, l'OCSE raccomanda un'analisi approfondita sull'ecosistema e sull'ambiente circostante in maniera da poter stimare la capacità assimilativa e l'impatto dell'inquinante a livello locale¹⁶⁸. Se quest'ultimo non risulta locale, ma globale, come nel caso delle emissioni di CO₂, allora il terzo passaggio non deve essere applicato.

Riassumendo, il *quicksan* è uno strumento tramite cui classificare ciascun sussidio per punto di impatto, valutando al contempo l'elasticità di domanda e offerta rispetto al prezzo, le possibili ricadute sugli altri settori e gli effetti di politiche ambientali.

Il grande limite di questo approccio è la richiesta di risorse di cui disporre per poterne fruire in modo corretto. Ad esempio, per poter tenere conto di tutte le ripercussioni economiche (e di conseguenza ambientali) di un sussidio, l'analisi tramite *quicksan* richiederebbe l'utilizzo di modelli di equilibrio parziale o generale. Non sempre, le amministrazioni possono permettersi di investire in questo tipo di analisi e, per questo motivo, nel 2005 l'OCSE ha proposto un nuovo strumento: la *checklist*.

Esempio: L'aliquota IVA agevolata per i consumi energetici domestici

Lo IEEP (2009) riporta un esempio di applicazione del *quicksan* nel caso dell'aliquota IVA ridotta rispetto al consumo per uso domestico di prodotti energetici (elettricità, gas naturale, petrolio e carbone). Ebbene, la riduzione dell'aliquota IVA, su qualsiasi bene, è considerato un sussidio. Nel caso specifico, l'incentivo all'utilizzo di prodotti energetici scoraggia il risparmio energetico ed un uso più parsimonioso e consapevole delle risorse. La produzione di prodotti energetici può avere impatti ambientali dannosi, poiché favorisce eventi quali emissioni di CO₂, acidificazione, riduzione della biodiversità, e così via (IEEP, 2009; Rapporto Sainteny, 2012). L'elasticità della domanda rispetto al reddito per i prodotti energetici è generalmente positiva, dunque gli ipotetici beneficiari (classi meno abbienti) ottengono un beneficio minore rispetto alle classi più abbienti. Da questo punto di vista, dunque, la possibile rimozione/riforma del sussidio dovrebbe essere oggetto di uno studio più approfondito.

¹⁶⁸ Considerata la mole di dati richiesta per una stima di questo genere, si raccomanda di commissionare uno studio specifico sul sito interessato dall'impatto ambientale.

3.1.2. Checklist

Il *quickscan* presenta evidenti problemi di applicabilità, considerati i requisiti in termini di risorse richieste. L'OCSE (2003, 2005) ha così proposto la *checklist*. Questa trova le sue fondamenta nel *quickscan* e ha quale obiettivo quello di permettere ai governi di identificare quelle “condizioni sotto le quali la rimozione di un sussidio risulta ambientalmente benefico” (OCSE, 2005). Dunque, è uno strumento che si rivolge principalmente ai SAD. Un prerequisito di questo strumento è che i *policymakers* abbiano già un'idea di quali siano i sussidi potenzialmente dannosi per l'ambiente e che vi siano alcuni dati a disposizione. La *checklist* è puramente qualitativa.

L'approccio utilizzato è per gradi: ogni passaggio è propedeutico per capire se la rimozione di un dato sussidio apporterebbe dei benefici in termini ambientali. Le risposte da attribuire a ciascun passaggio sono semplici “sì/no” (Schema 1).

Prima di poter applicare i passaggi elencati, l'identificazione del SAD e il suo impatto ambientale devono essere stati già analizzati in una fase precedente. Detto questo, inseguito l'adozione della *checklist* prevede la risposta alle seguenti domande (IEEP, 2009; OCSE, 2005):

- 1) gli standard ambientali, le restrizioni e le politiche ambientali in generale sono in grado di mitigare l'impatto ambientale del sussidio? Questo passaggio si sovrappone, almeno in parte, al secondo passaggio del *quickscan*. Qualora le politiche ambientali in atto non riuscissero a mitigare l'inquinamento o lo sfruttamento eccessivo delle risorse, è dunque necessario passare alla domanda successiva;
- 2) vi sono tecnologie, prodotti o metodi di produzione in grado di rimpiazzare il prodotto sussidiato? Quali sono i profili ambientali di queste tecnologie e metodi di produzione rispetto a quelli oggetto del sussidio? Qualora i metodi di produzione o le tecnologie che competono con i prodotti o i metodi di produzione sussidiati avessero minori impatti ambientale e siano presenti o emergenti all'interno del mercato, allora la rimozione del sussidio potrebbe avere un effetto benefico sull'ambiente. Qualora non esistessero ancora o non avessero profili ambientali migliori, la rimozione del sussidio potrebbe non ridurre l'impatto ambientale nella maniera auspicata;
- 3) qualora il sussidio fosse rimosso, quale sarebbe la risposta delle imprese precedentemente sussidiate in termini di volume di produzione, sfruttamento delle risorse e conseguente impatto ambientale? La stima di un simile effetto passa, anche in questo caso, tramite la dimensione e il punto di impatto del sussidio, l'analisi dell'elasticità e la quota di mercato del prodotto sussidiato. Al pari del primo passaggio del *quickscan*, potrebbe essere utile passare attraverso un modello di equilibrio generale. Ad ogni modo, questo strumento non lo richiede, poiché questo terzo passaggio tenta di inquadrare le conseguenze dell'abrogazione di un sussidio nel suo termine più

ampio e, solo successivamente, valutare la necessità di un ulteriore approfondimento di stampo quantitativo.

Secondo lo IEEP (2009) che riprende uno studio OCSE, la *checklist* ha il vantaggio di:

- a) stabilire una cornice metodologica comune applicabile a diversi contesti;
- b) facilitare l'individuazione degli ambiti più critici e aiutare a identificare ove vi sia maggiore necessità di un approfondimento empirico;
- c) essere intuitivo e facile da applicare;
- d) presentare costi di applicazione relativamente contenuti e una maggior convenienza rispetto ad una tradizionale analisi costi-benefici.

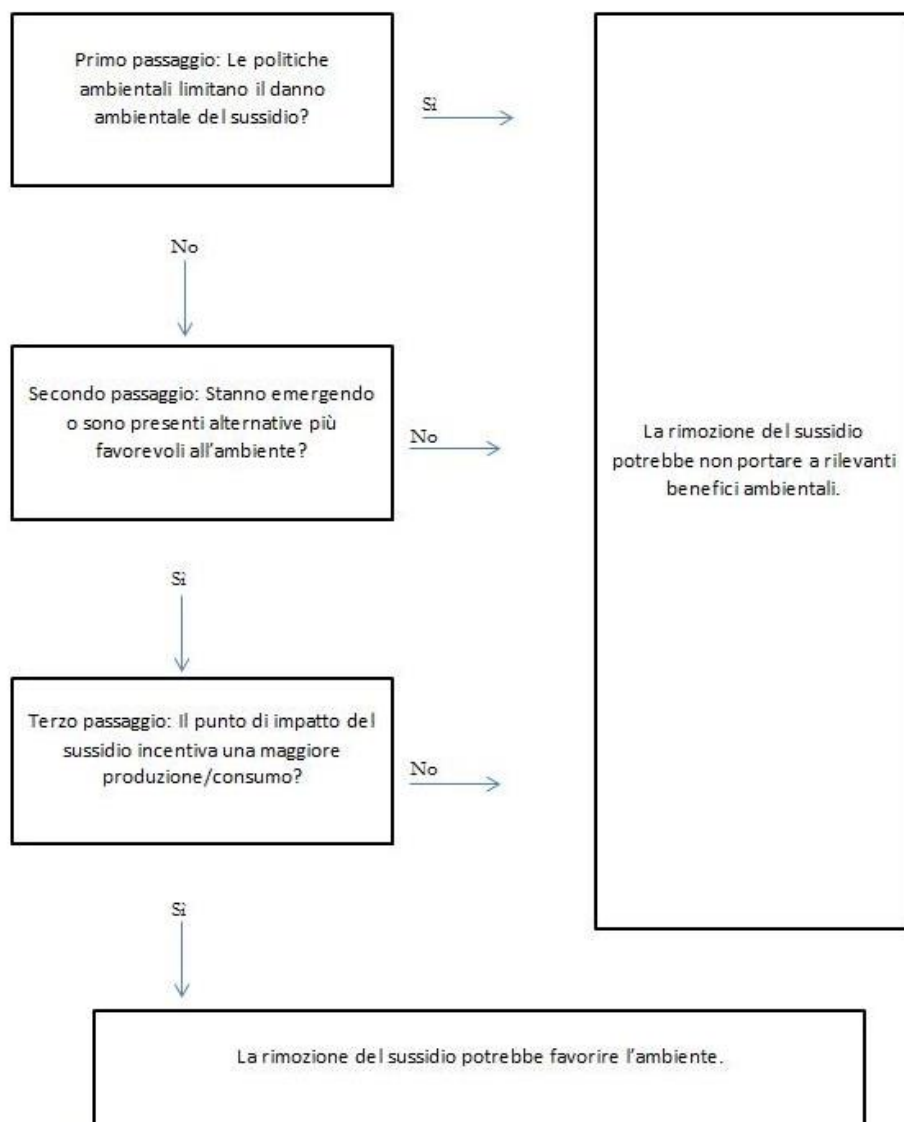
Il punto debole dell'approccio è proprio la sua versatilità che potrebbe comprometterne l'efficacia, soprattutto quando vi fosse la necessità di analisi più rigorose. Ad ogni modo, la *checklist* non include in alcun modo impatti di tipo sociale e non vengono presi in considerazione elementi di stampo politico.

Al fine di poterlo fare, l'OCSE (2007) ha sviluppato *l'integrated framework assessment*.

Esempio: L'aliquota IVA agevolata per i consumi energetici domestici in Gran Bretagna

Riprendendo l'esempio già proposto nel *quickscan*, partiamo dal primo passaggio: prima di tutto, lo IEEP (2009) riferisce che in Gran Bretagna vi sono politiche di limitazione all'emissione di CO₂ per l'industria elettrica e del riscaldamento, standard ambientali nel settore residenziale e di efficienza energetica per quanto riguarda gli elettrodomestici. Non vi sono, però, limitazioni sul consumo energetico domestico. Si rivela, quindi, che il filtro delle politiche ambientali è solo parzialmente efficace, nel senso che in assenza di ciò, l'impatto ambientale sarebbe probabilmente più elevato (primo passaggio). Inoltre, la diffusione di elettrodomestici energeticamente efficienti, una tecnologia già in essere, incentiverebbe una riduzione del consumo di energia (secondo passaggio). Il punto di impatto incentiva un maggior consumo di energia. Non si può dunque escludere che, a seguito di un'eventuale rimozione del sussidio, non vi sia un effetto ambientale benefico.

Schema 1: Checklist



Fonte: Riadattamento su IEEP(2009), OCSE(2005)

3.1.3. The integrated assessment framework

L'*integrated assessment framework*, il più recente fra gli strumenti proposti dall'OCSE, ha l'ambizione di poter essere applicato a diversi sussidi, in tutti gli ambiti, tenendo conto dei risvolti sociali, economici e ambientali.

L'obiettivo di questo strumento è duplice (IEEP, 2009):

- 1) Evidenziare costi e benefici, vincitori o perdenti di un sussidio, mettendo in evidenza gli effetti, intenzionali e non, del sussidio sotto il profilo economico, sociale e ambientale con particolare riferimento a eventuali contraddizioni.
- 2) Fornire una base di informazioni accessibile a tutti e facilmente trasmissibile.

Il quadro riepilogativo proposto dall'OCSE è formato da 4 fasi distinte di analisi:

- Analisi delle caratteristiche del sussidio
- Impatti imprevisti
- Efficacia nel lungo periodo
- Prospettive di riforma

Analisi delle caratteristiche del sussidio: questa prima fase si suddivide nei seguenti passaggi:

- a) obiettivo del sussidio: questo può essere desunto direttamente dalla volontà del legislatore o da coloro che lo hanno applicato. Alle volte, può essere sufficiente fare riferimento all'iter legislativo e al contesto nel quale il sussidio è stato stabilito. Questo primo passo è fondamentale per capire se il sussidio sia da riformare o meno. Difatti, un sussidio che non raggiunge l'obiettivo per cui è stato costituito dovrà, di per sé, essere riformato.
- b) disegno del sussidio: questo permette di comprendere meglio se il sussidio è stato realizzato tenendo conto delle problematiche generalmente legate al funzionamento dello stesso. Aspetti rilevanti sono l'esistenza della previsione di un processo di revisione periodica o una data di cessazione del sussidio (*sunset clause*) e la determinazione della condizione di accesso a un sussidio. Ambedue questi aspetti sono importanti poiché, come messo in evidenza dall'OCSE (2007), una struttura di sussidio rigida e non revisionata nel tempo può nascondere interessi particolari attorno ad esso che causano distorsioni e inefficienze. Anche i requisiti di accesso giocano un ruolo chiave: l'erogazione di un sussidio basato sull'acquisizione di determinati *inputs* o l'adozione di determinate tecnologie, può generare inefficienze nel lungo periodo. Inoltre, il rischio di un effetto *lock-in* legato, ad esempio, al sussidio per l'adozione di determinate tecnologie, può portare le imprese ad adottare modelli produttivi obsoleti e socialmente non desiderabili, soprattutto quando queste tecnologie vengono superate da altre tecnologie ambientalmente più pulite o economicamente efficienti. Legare il sussidio al raggiungimento di determinati obiettivi, prevederne una durata massima o un periodico processo di revisione riduce il rischio di simili distorsioni.
- c) efficacia del sussidio: la valutazione dell'efficacia di un sussidio rispetto al raggiungimento di determinati obiettivi deve essere vista sotto gli ambiti ambientali, economici e sociali. Prima di tutto, dunque, bisogna chiedersi se in ambito ambientale il sussidio raggiunga o meno il proprio scopo. Qualora l'ambiente non rientri fra gli obiettivi del sussidio, quest'ambito non deve essere