

Tabella A, parte III, D.P.R. 633/72 (IVA agevolata 10%)				
N°	Effetto finanziario da verificare in base alle voci (quota parte di 30.308,5 ml €) Voci	Tipo di sussidio	Note	Effetto finanziario 2016 (ml €)
8	104) oli minerali greggi, oli combustibili ed estratti aromatici impiegati per generare, direttamente o indirettamente, energia elettrica, purché la potenza installata non sia inferiore ad 1 kW; oli minerali greggi, oli combustibili (ad eccezione degli oli combustibili fluidi per riscaldamento) e terre da filtro residue dalla lavorazione degli oli lubrificanti, contenenti non più del 45 per cento in peso di prodotti petroliferi, da usare direttamente come combustibili nelle caldaie e nei forni; oli combustibili impiegati per produrre direttamente forza motrice con motori fissi in stabilimenti industriali, agricolo-industriali, laboratori, cantieri di costruzione; oli combustibili diversi da quelli speciali destinati alla trasformazione in gas da immettere nelle reti cittadine di distribuzione; oli minerali non raffinati provenienti dalla distillazione primaria del petrolio naturale greggio o dalle lavorazioni degli stabilimenti che trasformano gli oli minerali in prodotti chimici di natura diversa, aventi punto di infiammabilità (in vaso chiuso) inferiore a 55 gradi C, nei quali il distillato a 225 gradi C sia inferiore al 95 per cento in volume ed a 300 gradi C si almeno il 90 per cento in volumi, destinati alla trasformazione in gas da immettere nelle reti cittadine di distribuzione.	SAD	L'agevolazione IVA riguarda in questo caso oli minerali greggi e gli oli combustibili quando impiegati in una serie di utilizzi e trasformazioni energetiche (produzione di energia elettrica, di calore di processo, di forza motrice, di gas da immettere nelle reti di distribuzione del gas). Sono invece esclusi dall'agevolazione gli usi diretti per riscaldamento. È disponibile un'ampia letteratura sui danni sanitari e ambientali causati dalla combustione degli oli per la produzione di energia elettrica e calore (Fonti: ExternE, 2005; Cases - Cost Assessment of Sustainable Energy Systems, 2008; Ecofys, 2014). Anche i processi di raffinazione e di trasformazione in gas comportano effetti ambientali negativi, che in molti casi non trovano analogo nei processi di trattamento del gas naturale prima della sua immissione in rete. Oltre al problema di equità ambientale, l'agevolazione pone un problema di disparità di trattamento rispetto agli usi per riscaldamento dell'olio combustibile; inoltre essa riduce lo stimolo di prezzo per un uso efficiente degli oli: si tratta quindi di un SAD.	d.q.
9	106) prodotti petroliferi per uso agricolo e per la pesca in acque interne.	SAD	Il conto NAMEA prodotto dall'Istat fornisce i dati di emissione in rapporto al valore aggiunto settoriale per oltre venti tipi di sostanze (gas serra, macro-inquinanti e metalli pesanti), con un grado di dettaglio relativo ad oltre sessanta branche dell'economia italiana; questa statistica fornisce indicazioni utili sulla coerenza ambientale nell'assegnazione dell'agevolazione IVA ai prodotti petroliferi utilizzati in agricoltura e nella pesca in acque interne (cosiddetti usi "off road"). Il settore della NAMEA riguardante l'agricoltura, denominato "Produzioni vegetali e animali, caccia e servizi connessi" presenta nell'ultimo anno disponibile (2013) un valore di 1.452 tCO ₂ eq di gas serra per milione di euro di valore aggiunto del settore, che è superiore al livello medio del comparto di appartenenza "agricoltura, silvicolture e pesca" (1.361 tCO ₂ eq/milione di euro) e superiore al livello medio dell'intera economia italiana (244 tCO ₂ eq/milione di euro). Per quanto riguarda la pesca, il valore dell'indicatore di branca (508 tCO ₂ eq/milione di euro) è notevolmente migliore rispetto a quello del comparto di appartenenza ("agricoltura, silvicolture e pesca" 1.361 tCO ₂ eq/milione di euro), leggermente migliore rispetto al settore dei servizi di trasporto su strada (648 tCO ₂ eq/milione di euro), ma è comunque due volte il livello medio dell'indicatore per l'intera economia italiana (244 tCO ₂ eq/milione di euro). L'agevolazione IVA in esame pone quindi un problema di equità ambientale nell'attuazione del principio chi inquina paga. Inoltre, pone un problema di disparità di trattamento rispetto alla pesca in acque marittime e riduce lo stimolo di prezzo per un uso efficiente dei prodotti petroliferi in agricoltura e nella pesca interna: si tratta quindi di un SAD.	233*

Tabella A, parte III, D.P.R. 633/72 (IVA agevolata 10%)				
Nº	Effetto finanziario da verificare in base alle voci (quota parte di 30.308,5 ml €)	Tipo di sussidio	Note	Effetto finanziario 2016 (ml €)
	Voci			
10	110) prodotti fitosanitari.	SAD	L'agevolazione IVA per i prodotti fitosanitari (erbicidi, insetticidi, fungicidi, e altri) è un sussidio gravemente danno per l'ambiente (SAD) in quanto favorisce gli effetti ambientali e sanitari associati al loro utilizzo e riduce lo stimolo di prezzo per un loro uso il più possibile circoscritto e limitato, a discapito di pratiche agricole biologiche. Una disamina degli effetti sanitari e ambientali associati all'uso dei pesticidi, ivi incluso il calcolo dei costi esterni generati dal loro utilizzo è riportata nel <i>deliverable</i> di EXIOPOL (2009) e ripresa in forma sintetica nel cap. 6 di EXIOPOL (2010). Per questi prodotti, altamente nocivi per la salute umana e la biodiversità, l'IVA dovrebbe essere ad aliquota ordinaria, invece che ridotta.	191,23
11	113) prodotti di origine minerale e chimico-industriale ed additivi per la nutrizione degli animali.	SAD	Per l'utilizzo nei mangimi degli animali di prodotti e additivi di origine chimica-industriale, in concorrenza con prodotti e additivi di origine vegetale o animale, dovrebbe valere il principio di precauzione. Dato che non è chiara la ratio dell'agevolazione, che discrimina i mangimi di origine vegetale o animale, si tratta di un SAD.	25,91
12	127-bis) somministrazione di gas metano usato per combustione per usi civili limitatamente a 480 metri cubi annui; somministrazione, tramite reti di distribuzione, di gas di petrolio liquefatti per usi domestici di cottura cibi e per produzione di acqua calda, gas di petroli liquefatti contenuti o destinati ad essere immessi in bombole da 10 a 20 kg in qualsiasi fase della commercializzazione.	SAD	L'agevolazione riguarda, in sostanza, i consumi di piccola entità e i piccoli quantitativi di gas di origine fossile. Essa fornisce un segnale di prezzo al ribasso, in controtendenza rispetto all'esigenza - comune a tutti i livelli di consumo di combustibili fossili di promuovere un uso più razionale ed efficiente del gas. L'agevolazione contrasta con un'equa applicazione del principio chi inquina paga. Sugli effetti ambientali delle tecnologie e combustibili per il riscaldamento, ivi incluso il gas metano, si veda il progetto ExternE-Pol (2005).	d.q.
13	127-ter) locazioni di immobili di civile abitazione effettuate dalle imprese che li hanno costruiti per la vendita.	SAD	L'agevolazione, che favorisce la locazione di immobili costruiti per la vendita, mira a favorire l'utilizzo effettivo degli immobili, riducendo i tempi di non utilizzo degli immobili che, sotto un profilo generale, costituiscono uno spreco ambientale. Tuttavia, la possibilità per le imprese costruttrici di fruire di questa agevolazione, a fronte di difficoltà di vendita degli immobili, permette di ridurre il rischio imprenditoriale e favorisce gli investimenti in nuove costruzioni, con effetti ambientali negativi in termini di urbanizzazione e consumo di suolo. Da	d.q.
14	127-undecies) case di abitazione non di lusso secondo i criteri di cui al decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 2 agosto 1969, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 27 agosto 1969, anche se assegnate a soci da cooperative edilizie e loro consorzi, ancorché non ultimati, purché permanga l'originaria destinazione, qualora non ricorrono le condizioni richiamate nel numero 21) della parte seconda della presente tabella; fabbricati o porzioni di fabbricato, diversi dalle predette case di abitazione, di cui all'art. 13 della legge 2 luglio 1949 n. 408, e successive modificazioni ed integrazioni, ancorché non ultimati, purché permanga l'originaria destinazione, ceduti da imprese costruttrici.	SAD	L'agevolazione favorisce la cessione di case di abitazione non di lusso e di fabbricati da parte delle imprese costruttrici. In questo modo promuove un mercato immobiliare basato sulle nuove costruzioni, invece che sulla ristrutturazione di case o di aree esistenti: dato che le nuove costruzioni possono comportare un aumento dei fenomeni di urbanizzazione e di consumo di suolo, si tratta di un SAD. L'agevolazione potrebbe essere resa compatibile con l'ambiente qualora fosse limitata alle ristrutturazioni di edifici e fabbricati, o a interventi di ristrutturazione urbanistica (es. aree industriali dismesse).	d.q.

Tabella A, parte III, D.P.R. 633/72 (IVA agevolata 10%)				
N°	Effetto finanziario da verificare in base alle voci (quota parte di 30.308,5 ml €) Voci	Tipo di sussidio	Note	Effetto finanziario 2016 (ml €)
15	127-quaterdecies) prestazioni di servizi dipendenti da contratti di appalto relativi: a) alla costruzione di case di abitazione (di cui al numero 127-undecies) e b) alla realizzazione degli interventi di recupero di cui all'art. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457, esclusi quelli di cui alle lettere a) e b) del primo comma dello stesso articolo.	a) SAD b) SAF	a) è un SAD per le stesse ragioni esposte per il 127-undecies; b) è un SAF in quanto promuove il recupero degli edifici esistenti, evitando il consumo addizionale di suolo caratteristico dei nuovi progetti edili.	d.q.
16	127-duodecimes) locazioni di fabbricati abitativi effettuate dalle imprese costruttrici degli stessi o dalle imprese che vi hanno eseguito gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere c), d) ed f), del Testo Unico dell'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e locazioni di fabbricati abitativi destinati ad alloggi sociali come definiti dal decreto del Ministro delle Infrastrutture 22 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 146 del 24 giugno 2008.	SAF	I punti c), d) e f) richiamati dalla norma citata riguardano: c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", d) "interventi di ristrutturazione edilizia", f) "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edili, anche con la modifica del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale. È invece escluso il punto e) riguardante "gli interventi di nuova costruzione". L'agevolazione IVA favorisce la locazione di fabbricati abitativi già costruiti o restaurati/ristrutturati, riducendo i tempi di non utilizzo degli immobili esistenti che, sotto un profilo generale, costituiscono uno spreco ambientale, in quanto il non-utilizzo favorisce l'indirizzamento della domanda immobiliare esistente, ivi inclusa quella di alloggi sociali, verso le nuove costruzioni. Si tratta quindi di un sussidio favorevole all'ambiente.	d.q.

*Dati calcolati sull'anno 2014 e riferiti solo all'agricoltura.

Nota: Vedi Appendice D per nota metodologica sulla stima dell'effetto finanziario dell'agevolazione IVA.

4.7. Tabella di sintesi

Di seguito si riporta la tabella di sintesi dei sussidi ad oggi quantificati, ripartiti per spese fiscali e sussidi diretti e per classificazione del sussidio (SAD, SAF, SAN o incerto) per ciascun settore individuato.

Si ricorda che in questa prima versione del Catalogo, vi sono voci di sussidio ambientalmente rilevanti identificate ma al momento non quantificate. Vi sono inoltre intere aree di sussidi ancora da identificare, valutare e quantificare, in primis le leggi di spesa comunitarie, nazionali e regionali. Conseguentemente, gli importi riportati sono da considerarsi parziali. L'intenzione è di aggiornare il catalogo annualmente, come richiesto dalla Legge 221/2015, al fine di migliorarlo e completarlo.

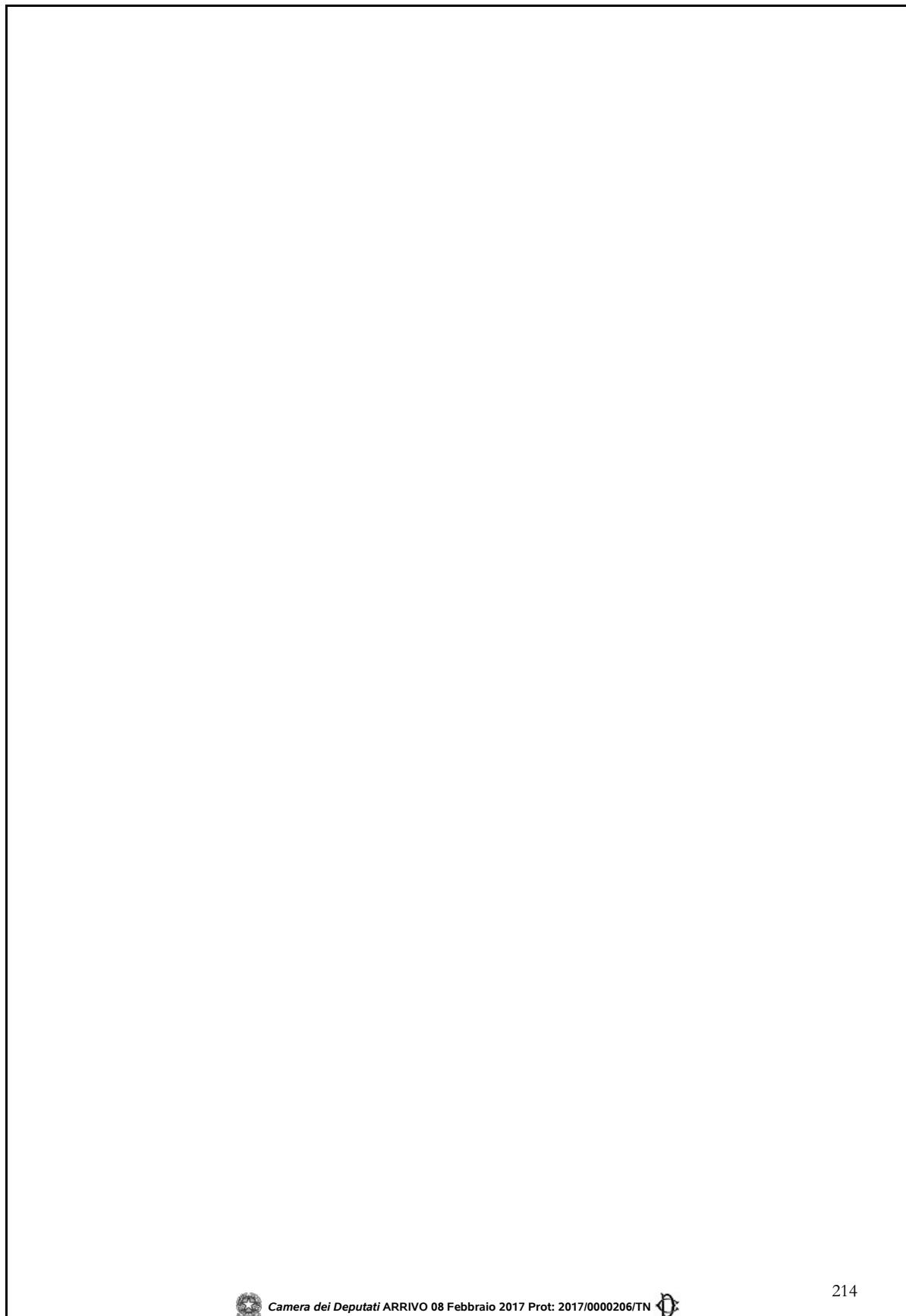
Tabella 14: Stima dei sussidi totali annui per settore e tipologia (miliardi di euro)

Tipo di sussidio	SAD	SAF	SAN	Inciso	Totale (ml €)
Agricoltura					
Spese fiscali	7,49	3,80	d.q.	d.q.	11,29
Sussidi diretti	146,19	2.227,59	d.q.	4.067,79	6.441,57
Da identificare*	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.
Totale (ml €)	153,68	2.231,39	d.q.	4.067,79	6.452,86
Energia					
Spese fiscali	11.240,48	86,65	d.q.	d.q.	11.327,13
Sussidi diretti	310,00	12.058,00	d.q.	d.q.	12.368,00
Da identificare*	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.
Totale (ml €)	11.550,48	12.144,65	d.q.	d.q.	23.695,13
Trasporto					
Spese fiscali	202,20		d.q.	d.q.	202,20
Sussidi diretti	-	200,00	d.q.	65,40	265,40
Da identificare*	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.
Totale (ml €)	202,20	200,00	d.q.	65,40	467,60
Altri sussidi					
Spese fiscali	700,10	1.070,42	3.538,00	1.633,60	6.942,12
Sussidi diretti	d.q.	8,10	d.q.	d.q.	8,10
Da identificare*	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.
Totale (ml €)	700,10	1.078,52	3.538,00	1.633,60	6.950,22
IVA 4%					
Spese fiscali	447,85	24,62	d.q.	d.q.	472,47
Da identificare*	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.
Totale (ml €)	447,85	24,62	d.q.	d.q.	472,47
IVA 10%					
Spese fiscali	3.113,14	d.q.	d.q.	d.q.	3.113,14
Da identificare*	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.
Totale (ml €)	3.113,14	d.q.	d.q.	d.q.	3.113,14

Tipo di sussidio	SAD	SAF	SAN	Incerto	Totale (ml €)
Totale					
Spese fiscali	15.711,26	1.185,49	3.538,00	1.633,60	22.068,35
Sussidi diretti	456,19	14.493,69	d.q.	4.133,19	19.083,07
Da identificare*	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.	d.q.
Totale (ml €)	16.167,45	15.679,18	3.538,00	5.766,79	41.151,42

* "Da identificare" indica tutti i sussidi al momento non ricompresi in questa prima versione del Catalogo, inclusi quelli derivanti da spese fiscali nazionali, regionali e comunali o da altri sussidi diretti comunitari, nazionali, regionali e comunali.





5. Raccomandazioni

5.1. Orientamento generale

L'individuazione dei sussidi dannosi o favorevoli sotto il profilo ambientale è un'attività che va inquadrata nell'ambito dei due principali filoni di politiche pubbliche coinvolti dalla definizione di sussidi adottata per il presente rapporto (intesi sia come trasferimenti diretti sia come agevolazioni fiscali):

- **politiche di spesa pubblica**, con relativi processi di *greening* della spesa, sia di tipo corrente (*green public procurement*, spese con finalità di tutela ambientale, incentivi alla produzione, ecc.), che in conto capitale (analisi costi benefici di utilità collettiva a giustificazione dei contributi per il finanziamento delle opere pubbliche, investimento pubblici con finalità ambientali, incentivi diretti agli investimenti produttivi, ecc.). L'analisi dei sussidi lungo questo filone può coprire un'area molto ampia, che in questo primo rapporto è stata necessariamente circoscritta ai sistemi incentivanti (sussidi diretti) più importanti;
- **politica fiscale**, e relativo processo di riforma verso una sempre maggiore integrazione degli aspetti ambientali nella politica fiscale.

Anche la politica fiscale può richiedere uno sforzo molto ampio di individuazione e disamina dei sussidi (in questo caso intesi come esenzioni o agevolazioni fiscali). In particolare, dato che quando si parla di sussidi non è intuitivo pensare alla politica fiscale, va richiamato lo specifico ruolo coperto dalla riduzione dei sussidi nell'ambito del più ampio processo di riforma della fiscalità in chiave ambientale. Possono essere individuate perlomeno le seguenti aree di intervento, rispetto alle quali l'analisi dei sussidi condotta nel presente Catalogo costituisce la terza e ultima citata:

- 1) **riequilibrio della fiscalità generale in chiave ambientale**, mediante riduzione della pressione fiscale che grava sul fattore produttivo lavoro e contestuale recupero di gettito mediante *nuove* forme di fiscalità ambientale, in applicazione del principio “chi inquina paga” (imposte sull'inquinamento e sulle risorse ambientali), orientate alla tutela e valorizzazione dei principali fattori di sviluppo sostenibile: il capitale naturale (fattore produttivo “naturale”, si pensi alla relazione fra qualità del territorio/paesaggio e turismo) e la salute umana (che include quindi il fattore produttivo lavoro);
- 2) interventi sulla **fiscalità ambientale vigente** in applicazione del principio “chi inquina paga”, mediante modifiche dei livelli di riferimento della tassazione ambientale *esistente* (e.g. livelli “normali” delle accise ex Allegato I del TUA) finalizzate ad una coerente ed effettiva copertura dei costi esterni ambientali associati alle attività colpite;
- 3) **riduzione delle spese fiscali in generale**, intese come esenzioni o agevolazioni rispetto al regime “normale” di ogni forma di tassazione (IRPEF, IRES, IVA, ecc.), concesse a specifiche



categorie di beneficiari. Va sottolineato che questo ambito di riforma fiscale, oggetto del presente lavoro insieme ai sussidi diretti, non riguarda solamente le agevolazioni concesse nell'ambito delle imposte ambientali, bensì riguarda tutta la fiscalità. Copre quindi un'area molto ampia, che anche in questo caso ha necessariamente comportato delle esclusioni (cfr. cap. 5.3).

Per quanto riguarda la riforma della fiscalità ambientale e della fiscalità generale (punti 1 e 2 prima citati), il contributo di Lapecorella e Ravazzi Douvan (2014) sintetizza le raccomandazioni per l'Italia espresse dall'OCSE nell'*Environmental Performance Review Italy* (cfr. riquadro 1) e dalle conclusioni dei Semestri Europei (riquadro 2), evidenziando le principali opzioni d'intervento emergenti dal dibattito in corso, sia a livello nazionale sia internazionale.

Riquadro 1 - OCSE Environmental Performance Review of Italy: principali raccomandazioni sui temi della fiscalità ambientale

Policy-making – Ambiente (Cap. 2)

- 5. «Rafforzamento della valutazione economica **ex ante** e **ex post** delle politiche ambientali»

Verso una **crescita verde** (Cap.3):

- 8. «**Attuare un'ampia riforma fiscale in materia di tassazione ambientale, nel contesto della proposta di riforma del sistema fiscale** volta a:

i) eliminare **le norme fiscali speciali** con un impatto negativo sull'ambiente ed economicamente inefficienti;

ii) ristrutturare **le imposte sull'energia e le tasse automobilistiche** in modo da riflettere al meglio le esternalità ambientali, comprese le emissioni di gas a effetto serra;

iii) prendere in considerazione la riforma della tassazione ambientale esistente, ovvero introdurre nuove imposte ambientali, per quanto riguarda **l'uso delle risorse e l'inquinamento** (a es. su prelievo di acqua, scarichi di acque reflue, pesticidi, fertilizzanti, materiali d'imballaggio). »

- 9. «Proseguire il **regolare controllo delle agevolazioni ed esenzioni fiscali**, introdurre un meccanismo per rivedere sistematicamente i sussidi diretti e indiretti, già esistenti o di cui si propone l'introduzione, alla luce del loro potenziale impatto ambientale.»

La governance ambientale multilivello della **risorsa idrica** (Cap.4):

- 17. «Utilizzare in maniera più sistematica gli **strumenti economici (canoni per il prelievo idrico, tasse sull'inquinamento e canoni d'uso)** al fine di fornire sostegno a una gestione efficace e al finanziamento sostenibile delle risorse idriche a livello dei bacini idrografici, anche per quanto riguarda il finanziamento delle misure per l'adattamento ai cambiamenti climatici. »

Fonte: OCSE (2013), *Reviewing Environmental Performance: Italy 2013*, OECD Publishing.



Riquadro 2 – Raccomandazioni del semestre europeo

Negli anni 2012-2013-2014 almeno la metà degli Stati membri ha ricevuto, a conclusione del Semestre Europeo, raccomandazioni di indirizzo verso una tassazione ambientale e delle risorse naturali. Queste le principali raccomandazioni per l'Italia:

- 2012 Rac.5: “[...] ulteriori azioni per spostare il carico fiscale dal capitale e dal lavoro verso la proprietà e il consumo così come verso l’ambiente [...]”.
- 2013 Rac.5: “trasferire il carico fiscale da lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente assicurando la neutralità di bilancio; a tal fine, rivedere l’ambito di applicazione delle esenzioni e aliquote ridotte dell’IVA e delle agevolazioni fiscali dirette [...]”
- 2014: Rac.2: “trasferire ulteriormente il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi, ai beni immobili e all’ambiente, nel rispetto degli obiettivi di bilancio; a tal fine, valutare l’efficacia della recente riduzione del cuneo fiscale assicurandone il finanziamento per il 2015, riesaminare la portata delle agevolazioni fiscali dirette e allargare la base imponibile, in particolare sui consumi; garantire una più efficace imposizione ambientale, anche nel settore delle accise, ed eliminare le sovvenzioni dannose per l’ambiente; attuare la legge delega di riforma fiscale entro marzo 2015 [...]”

Fonte: Raccomandazioni del Semestre Europeo, 2012-2014 (Consiglio dell’Unione Europea 2012, 2013, 2014)

Per quanto riguarda il punto 3 (riduzione delle spese fiscali), può essere utile trarre da questa prima esperienza di Catalogo dei sussidi alcune indicazioni di policy.

L’utilità del Catalogo dei sussidi dannosi o favorevoli dal punto di vista ambientale non è, ovviamente, esaurita dalla semplice attività di catalogazione, anche se essa potrebbe contribuire alle scelte successive riguardanti l’eventuale rimozione dei sussidi, o la loro eventuale conferma.

L’esercizio ha portato ad evidenziare ulteriori dimensioni di utilità pubblica:

- per molti sussidi sono state individuate basi di dati (indicatori Istat, inventari delle emissioni, NAMEA, ecc.) o studi di letteratura che consentono non solo una catalogazione ma anche una quantificazione degli impatti o dei benefici ambientali delle attività sussidiate (grado di merito ambientale del sussidio). In particolare, si sono dimostrati molto utili gli studi di valutazione monetaria degli impatti ambientali (filone di letteratura dei costi esterni). Questo tipo di informazione ambientale, affiancata a quella finanziaria (entità del saldo annuale per lo Stato), permette di supportare le attività di **ottimizzazione benefici-costi** della politica fiscale e di migliorare la valutazione delle priorità d’intervento da parte dell’amministrazione nella lotta all’erosione fiscale. Sotto questo profilo è auspicabile il rafforzamento delle attività di monitoraggio nazionale dei costi esterni ambientali delle attività economiche, mettendo a sistema



le competenze dei soggetti esperti ambientali (Ispra, Enea, Istat) con le nuove competenze messe a disposizione dai percorsi professionali di ricerca sui temi dell'economia ambientale;

- l'esercizio di analisi dei singoli sussidi sotto il profilo ambientale si configura come una sorta di **“verifica d'impatto ambientale dei sussidi”** (valutazione *ex post*), che in molti casi permette di formulare raccomandazioni su come migliorare la compatibilità ambientale del sussidio. Sono molti i sussidi giudicati “neutrali” (SAN), o “incerti” (con effetti ambientali divergenti), ed anche alcuni SAD non particolarmente gravi che potrebbero diventare sussidi favorevoli per l'ambiente (SAF) mediante l'introduzione di requisiti ambientali, più o meno semplici da attuare (requisiti che, viste le poste finanziarie in gioco, meritano successivi approfondimenti in chiave attuativa). In questi casi, l'amministrazione fiscale può considerare non solo l'ipotesi di rimuovere il sussidio dannoso, ma anche l'opzione di una “trasformazione del sussidio”, per migliorarne l'efficacia ambientale e l'efficienza economico-sociale per la collettività: visto che lo Stato, per ogni sussidio affronta delle spese o rinuncia ad un gettito, può chiedere che siano perlomeno ridotte le esternalità negative per la collettività o, viceversa, rafforzati i benefici ambientali associati all'attività sussidiata.

5.2. Suggerimenti di policy

Qui di seguito elenchiamo i principali suggerimenti, alla luce dell'analisi svolta e delle considerazioni generali svolte al capitolo precedente.

- L'attività di “verifica d'impatto ambientale dei sussidi”, nell'ambito del catalogo condotta in fase *ex post*, potrebbe essere resa obbligatoria anche in fase di predisposizione delle misure fiscali o di spesa (valutazione *ex ante*), intensificando la collaborazione del Ministero dell'Ambiente col Ministero dell'Economia e delle Finanze e con gli altri Ministeri competenti per la predisposizione di tali misure.
- Una delle principali novità del lavoro svolto riguarda l'individuazione e la motivazione di sussidi dannosi sotto il profilo ambientale (SAD) al di fuori dell'ambito convenzionale della fiscalità ambientale, principalmente nell'ambito del regime di IVA agevolata al 4% e al 10%. In particolare, si raccomanda 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 particolarmente distorsivo. In questa fattispecie rientrano, in particolare, l'agevolazione IVA al 4% per i fertilizzanti azotati (IVA.1) e le agevolazioni IVA al 10% per l'acqua e le acque minerali (IVA.5), per l'energia elettrica per gli usi domestici, di imprese agricole e manifatturiere, nonché per il gas per uso di imprese agricole, estrattive e manifatturiere e per tutti i gas immessi in reti di distribuzione



(IVA.6, 7), per il gas metano per uso domestico consumato in piccole quantità (IVA.12), per gli oli minerali e combustibili impiegati in una serie di utilizzi e trasformazioni energetiche, inclusa la produzione di elettricità (IVA.8), per i prodotti petroliferi usati per agricoltura e pesca in acque interne (IVA.9) e, infine, per i prodotti fitosanitari inclusi gli insetticidi ed erbicidi (IVA.10).

- Come anticipato in precedenza, l'applicazione di requisiti ambientali a sussidi giudicati "dannosi" (SAD), "neutrali" (SAN) o "incerti" potrebbe migliorare il loro livello di merito ambientale, favorendo la loro eventuale futura evoluzione in sussidi favorevoli per l'ambiente (SAF). Ad esempio, il "marebonus" (T.SD.5), sussidio privo di esplicite finalità ambientali e dagli effetti incerti in termini di contributo alla riduzione delle emissioni, potrebbe essere reso compatibile focalizzando l'agevolazione esclusivamente sui progetti di utilizzo di carburanti alternativi ai sensi della direttiva 94/2014/UE, in corso di recepimento. In questo modo il sussidio avrebbe non solo un rilevante effetto sulle emissioni in atmosfera, ma permetterebbe anche di stimolare l'innovazione tecnologica e favorire le ricadute produttive positive del sussidio. Ulteriori esempi di sussidi la cui qualità ambientale può essere facilmente migliorata sono rintracciabili nel settore immobiliare/edilizia (ASF.16, 18, 19; IVA.3, 4), dove attualmente numerosi sussidi vigenti favoriscono il preoccupante trend storico di incremento del consumo di suolo, mentre per contribuire all'inversione del trend occorrerebbe circoscrivere la possibilità di fruizione di questi sussidi al patrimonio immobiliare esistente e agli edifici di nuova costruzione in aree che non abbiano comportato ulteriore urbanizzazione dei suoli. In altri casi, i requisiti ambientali proposti nel Catalogo richiedono di approfondire la fattibilità di un sistema di gestione, rendicontazione e controllo ambientale mirato per le problematiche specifiche di un certo settore, i cui oneri dovrebbero essere giustificati dalla rilevanza quantitativa dei danni ambientali da mitigare (si vedano ad esempio i sussidi per gli allevamenti bovini, misure AG.SD.17-19; oppure il sussidio T.SF.4, riguardante la *tonnage tax*, che potrebbe diventare un SAF qualora l'agevolazione fiscale fosse subordinata al superamento di standard volontari di emissione delle navi, migliorativi rispetto alle normative vigenti).
- Con l'eccezione degli autoconsumi di energia da fonti rinnovabili (E.SF.27-28), le esenzioni dall'accisa sull'energia elettrica a beneficio di determinati settori di consumo (E.SF.2-4) comportano un grosso problema di equità ambientale, considerato che la penetrazione delle rinnovabili non è ancora ad un livello tale da neutralizzare sia le emissioni di CO₂ che, più in generale, i danni ambientali e sanitari della produzione di energia elettrica con combustibili fossili¹⁹⁶. Le esenzioni andrebbero abolite, in maniera tale che tutti i soggetti beneficiari di

¹⁹⁶ Alla produzione di elettricità da fonti fossili sono associate rilevanti emissioni di gas serra e di inquinanti atmosferici (cfr. ad es. Ispra 2016, E-PRTR 2016). E' disponibile un'ampia letteratura sui danni sanitari e ambientali causati dalla produzione di energia elettrica utilizzando il



energia elettrica possano percepire i costi esterni ambientali e sanitari della generazione, uniformando il campo di stimolo a un uso più razionale ed efficiente dell'energia.

- Anche l'accisa sul gas naturale comprende agevolazioni distorsive sotto il profilo ambientale su cui è necessario intervenire urgentemente, come quella a favore dei grandi consumatori di gas per usi industriali (E.SF.22).
- Per quanto riguarda l'esenzione totale sul carburante marittimo (E.SF.7), l'analisi della normativa nazionale e internazionale ha evidenziato la possibilità di eliminare tale esenzione, riducendola a un'agevolazione parziale rispetto al livello di accisa normale (per il gasolio e l'olio combustibile, i due carburanti utilizzati nel marittimo). L'approccio potrebbe essere graduale in ogni senso: iniziando dall'ambito nazionale di piena sovranità fiscale, costituito dal cabotaggio (più precisamente, dal carburante venduto per un impiego nel trasporto navale merci in acque interne e nei viaggi fra porti nazionali); e sostituendo l'esenzione con un'agevolazione, inizialmente molto elevata e successivamente da ridurre con gradualità negli anni a seguire.
- Per quanto riguarda l'esenzione sul carburante aereo (E.SF.6), in virtù della Direttiva 2009/29/CE, della successiva Decisione 377/2013/EU del 24 Aprile 2013, e del Regolamento UE N. 421/2014, l'applicazione dell'ETS ai voli intraeuropei, ivi inclusi quelli domestici, a partire dalle emissioni del periodo 2013-2016, rende per il momento poco giustificabile intervenire sulle accise sui carburanti impiegati nel segmento dei voli domestici, sostituendo l'attuale esenzione dall'accisa con un'agevolazione decrescente nel tempo.
- Fra le numerose agevolazioni sulle accise sui carburanti, si raccomanda di proseguire nella progressiva eliminazione delle agevolazioni sul gasolio impiegato dall'autotrasporto merci e dai servizi passeggeri in base agli standard veicolari di controllo delle emissioni (E.SF.21), di ridurre progressivamente le agevolazioni a favore dei lavori agricoli e assimilati (E.SF.23), e di continuare a ridurre il credito d'imposta utilizzabile dai taxi a parziale recupero delle accise gravanti su tutte le tipologie di carburanti utilizzati (E.SF.14), e di eliminare le agevolazioni per gli impieghi delle Forze armate (E.SF.19).

Fra i sussidi diretti dannosi per l'ambiente, i più numerosi sono rintracciabili in agricoltura, soprattutto là dove essi siano erogati alle attività di allevamento intensivo indipendentemente da requisiti di buona pratica ambientale (AG.SD.17-19). Inoltre, per quanto riguarda i sussidi all'industria, è necessario evitare gli aiuti che utilizzano proprio i proventi dell'ETS (che è uno strumento di fiscalità ambientale) per prevenire la delocalizzazione industriale verso paesi esteri (E.SD.1); per questo scopo è più opportuno, piuttosto, puntare sugli strumenti di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

carbone, l'olio combustibile e –seppur in misura minore– il gas naturale. Per approfondimenti, si rimanda alle seguenti principali fonti: ExternE (1997a, 1998a, 1998b, 1998c, 2005); CASES (2008a; 2008b), NEEDS (2008); EXIOPOL (2010), EEA (2011, 2014), Ecofys (2014).

5.3. Cosa manca in questo catalogo

L'attività di analisi dei sussidi sotto il profilo ambientale, ai fini del catalogo, va vista come un lavoro *in progress*, di graduale estensione e di continuo aggiornamento dell'ambito d'indagine. La definizione di sussidi impiegata, comprensiva dei trasferimenti diretti e delle spese fiscali, infatti, richiede la preventiva identificazione dei sussidi nell'ambito delle normative di spese fiscali nazionali in un'area molto vasta, la cui completezza di analisi richiede una collaborazione stabile con la Commissione di esperti per la lotta all'erosione fiscale (istituita a seguito della Legge Delega per la riforma fiscale), con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con le altre amministrazioni competenti per i diversi capitoli di spesa¹⁹⁷.

Per quanto riguarda le spese fiscali, come detto nel cap. 4.1, l'elenco dei sussidi considerati ai fini del presente Catalogo è quello riportato nell'Allegato 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.

Sono al momento escluse dal catalogo le esenzioni e agevolazioni fiscali (spese fiscali) di nuova individuazione da parte della Commissione Maré (rispetto a quelle già segnalate dalla nota in allegato alla legge di stabilità), a seguito del rafforzamento delle attività di lotta all'erosione fiscale.

Per quanto riguarda i sussidi diretti, il monitoraggio si è concentrato sui sussidi all'agricoltura (in collaborazione col CREA), sui principali sussidi energetici (incentivi alle rinnovabili e al risparmio energetico) e sui sussidi più recenti, approvati con la legge di stabilità 2016 e con la Legge 28 dicembre n. 221 (Collegato ambientale).

Le principali voci di spesa che sono rimaste fuori da questo primo Catalogo riguardano:

1. i fondi strutturali utilizzati nei Programmi Operativi Nazionali (PON) e nei Programmi Operativi Regionali (POR);
2. i sussidi diretti di competenza del Ministero dello Sviluppo Economico, ivi inclusi quelli erogati attraverso le Regioni;
3. i sussidi diretti autonomamente erogati dalle Regioni.

¹⁹⁷ Il Decreto Legislativo n. 160 del 2015, emanato in attuazione della delega fiscale della legge 23/2014, e riguardante la stima e il monitoraggio dell'evasione fiscale e il monitoraggio e il riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale, ha modificato la legge di contabilità e finanza pubblica (Legge 31 dicembre 2009, n. 196) potenziando gli strumenti di monitoraggio delle spese fiscali (c.d. tax expenditures) e ponendo in capo al Governo il compito di predisporre un programma annuale di riordino delle spese fiscali da attuare con la manovra di finanza pubblica. Come nuovo strumento di monitoraggio si prevede la redazione di un rapporto programmatico volto a ridurre o riformare le spese fiscali ingiustificate, superate dalla nuova situazione sociale ed economica, ovvero le spese fiscali che risultino avere le medesime finalità di programmi di spesa esistenti. A questo scopo è stata istituita una Commissione di 15 esperti, presieduta dal prof. Maré, al cui lavoro il Catalogo dei SAD e SAF realizzato dal MATTM può utilmente contribuire con ulteriori valutazioni e raccomandazioni, ispirate da criteri e dati ambientali.

Per quanto concerne i sussidi eventualmente presenti nelle tariffe per servizi pubblici (bollette per energia elettrica, gas e acqua), poiché ci sono diverse posizioni sulla loro inclusione nel novero dei sussidi (e sulle modalità di una loro quantificazione), ci si riserva di approfondire l'analisi nelle prossime edizioni del Catalogo. Ad esempio, sono al momento escluse dal Catalogo le agevolazioni in materia di oneri generali di sistema per le imprese a forte consumo di energia (definite dall'articolo 2 del Decreto 5 aprile 2013), previste dall'articolo 39 del Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83 convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134, così come le diverse forme di sussidi incrociati nella copertura degli oneri di sistema della bolletta elettrica, che sono attualmente presenti nei sistemi tariffari riguardanti i consumatori domestici e non domestici.

Infine, si ricorda che questo Catalogo ha per il momento escluso dal proprio ambito d'indagine, salvo nel caso della minor imposizione fiscale sul gasolio rispetto alla benzina, i cosiddetti sussidi impliciti (gap fra costi esterni pre-tax e livello della tassa correttiva), come ad esempio le agevolazioni sul pagamento delle *royalties*, i canoni di concessione che non tengono conto dei costi esterni associati all'uso di risorse naturali, la cui individuazione richiede l'applicazione di metodologie di valutazione dei costi per la collettività. Si auspica di esaminare anche questo tipo di sussidi in occasione delle successive edizioni del Catalogo.



Appendice A - Schede sui singoli sussidi

A.1. Linee guida

L'articolo 68 della Legge 221/2015 ("Collegato ambientale"), prevede la stesura, da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) del "Catalogo dei Sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli". La definizione di sussidi adottata, così come previsto dalla norma, è la più ampia possibile e comprende "tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente." In esso vi sono dunque da includere sia le spese fiscali che i sussidi diretti. Inoltre, ai fini della compilazione del Catalogo, la legge prevede che "il MATTM si avvale, oltre che delle informazioni nella disponibilità propria e dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, delle informazioni rese disponibili dall'Istituto nazionale di statistica, dalla Banca d'Italia, dai Ministeri, dalle regioni e dagli enti locali, dalle università e dagli altri centri di ricerca, che forniscono i dati a loro disposizione secondo uno schema predisposto dal medesimo MATTM."

Lo schema predisposto si riassume nella scheda che si trova nel primo allegato con il nome "**Catalogo.sussidi.2015_Scheda.rilevazione**". Quest'ultima è stata redatta con lo scopo di renderla duttile sia a livello compilativo che di richiesta di dati. La scheda si suddivide in tre parti:

1. **Informazioni qualitative (foglio "Info")**: in questa prima parte si elencano le principali informazioni relative al sussidio, enunciandone scopo del legislatore, settore, forma del sussidio, anno di introduzione e cessazione (ove prevista), dimensione territoriale, presenza o meno di cofinanziamento comunitario, impatto ambientale. La forma del sussidio può includere sia una spesa fiscale (deduzioni, detrazioni, ecc.) che un sussidio diretto.
2. **Dati finanziari (foglio "tab. 1 2 3")**: le tabelle 1, 2, 3 riassumono i principali dati relativi al sussidio. In esse viene indicato il totale del sussidio erogato per anno, il numero di beneficiari diviso per categorie e i dati finanziari specifici (tabella 3). La tabella 3, in particolare, inquadra il sussidio in base al suo effettivo utilizzo. In essa si deve indicare lo stanziamento totale iniziale, la concessione del sussidio, l'erogazione effettuata e le eventuali revoche.
3. **Dimensione territoriale e tipologia di destinatari (foglio "tab. 4 5")**: le tabelle 4 e 5 sono utili al fine di inquadrare la dimensione territoriale del sussidio e la tipologia dei destinatari. La tabella 4 elenca l'erogazione annua del sussidio su base regionale, mentre la tabella 5 suddivide il totale erogato per tipologia di beneficiari. Questi ultimi sono stati suddivisi tramite la classificazione delle attività economiche ATECO fornita dall'Istat con l'aggiunta delle famiglie.



A.2. Scheda di rilevazione

Scheda per la richiesta di informazioni ai fini della predisposizione del Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli
(art. 68 della L. 28 dicembre 2015, n. 221)

Nome del sussidio:**Obiettivo:**

(motivazione/finalità)

Settore:**Forma del sussidio:**

(sussidio diretto, detrazione, deduzione, credito d'imposta, ecc.)

Anno di introduzione:**Anno di cessazione (ove prevista):****Area geografica di riferimento:**

(nazionale, regionale, regioni meno sviluppate - politica di coesione 2014/20, ecc.)

Cofinanziamento comunitario:**Impatto Ambientale:**

(eventuali riferimenti a studi, documenti, report sugli impatti ambientali del sussidio)

Fonte:**Note:****Nome di chi ha compilato:****n. telefonico:****e-mail:**