

tecnologia, in particolare gli strumenti fintech per affrontare i problemi di allineamento dei dati, 5) Una maggiore importanza del ruolo delle Istituzioni Finanziarie Internazionali (IFI), delle politiche pubbliche e **altri incentivi, comprese le politiche fiscali e i meccanismi di scambio del carbonio**, per sviluppare percorsi di transizione a basse emissioni di carbonio e inclusivi come mezzo per una migliore ripresa comune.

- il Roadmap Workshop tenuto il 25 maggio 2021 con lo scopo di presentare la struttura della tabella di marcia nozionale alle organizzazioni internazionali e ai *knowledge partners* membri dell'SFWG. Durante la discussione del SFWG si è evidenziato con le osservazioni del Network Greening Financial Systems (NGFS)¹⁵² come il ruolo della *roadmap* della finanza sostenibile del G20 dovrebbe mappare e riunire il gran numero di iniziative attualmente in corso per favorire lo sviluppo della finanza più in linea con il contributo allo sviluppo sostenibile. Sottolineando la necessità che la tabella di marcia equilibri sia la necessità di un lavoro esplorativo che lo sviluppo di raccomandazioni e politiche ad avviare ed amplificare le azioni concrete per il clima, evidenziando il Focus Area 4 (fare leva sulla **finanza pubblica e gli incentivi**) come pilastro e presupposto per altre azioni e aree di interesse.

Mentre le osservazioni della Coalizione dei Ministri delle Finanze sull'Azione per il Clima (The Coalition of Finance Ministers for Climate Action)¹⁵³ si sono concentrate su come l'attuale lavoro dalla Coalizione potrebbe aiutare a informare la *roadmap* man mano che viene sviluppata, in particolare rilevando il lavoro svolto sulle tabelle di marcia di finanza sostenibile dei paesi (Principio di Helsinki 5), sul budget verde (Principio di Helsinki 4) e sui

sistemi di tassazione del carbonio e scambio di quote di emissione (Principio di Helsinki 3)

Opinioni diverse sono emerse tra i membri sull'opportunità di discutere l'approccio della doppia materialità e di **includere la politica fiscale nella tabella di marcia**. Nelle sue osservazioni conclusive, il co-presidente cinese del SFWG ha suggerito di affrontare le politiche fiscali nella misura in cui hanno un impatto sul processo decisionale finanziario. I membri hanno inoltre sollevato una serie di punti aggiuntivi, tra cui la necessità di catturare meglio il lavoro del SFWG sui rischi macroeconomici, **sul potenziale impegno per l'eliminazione graduale dei sussidi fossili**, integrazione del rischio ESG nei ratings sovrani, l'introduzione della tassazione del carbonio transfrontaliera, l'esplorazione di una serie di scenari per catturare sia i rischi fiscali che di transizione generati dal cambiamento climatico, sia i potenziali rischi derivanti da politiche di mitigazione non coordinate.

I copresidenti del SFWG e la Presidenza italiana del G20 hanno concluso l'incontro chiedendo commenti scritti sulla *roadmap* dai membri SFWG entro il 25 giugno. Al fine di garantire un ambiente inclusivo e un processo partecipativo, una nuova bozza sarà condivisa in anticipo alla prossima riunione SFWG, che si terrà il 27 luglio 2021.

Un altro importante incontro è stato il G20 Venice Conference on Climate dell'11 luglio 2021. La conferenza ha messo di nuovo in luce la necessità di accelerare l'innovazione tecnologica, gli investimenti verdi con interventi regolatori e **meccanismi per conseguire un prezzo del carbonio adeguato e anche attraverso la rimozione dei sussidi alle fonti fossili** in particolare come riportato nel comunicato ufficiale ([Official Communiqué](#))¹⁵⁴ David Malpass, Presidente del Gruppo della

¹⁵² Network Greening Financial Systems

<https://www.ngfs.net/en>

¹⁵³ The Coalition of Finance Ministers for Climate Action
<https://www.financeministersfordclimate.org/about-us>

¹⁵⁴ International Conference on Climate Change [The Presidency's Summary](#) page 2

Banca Mondiale, ha concentrato il suo intervento sull'importanza di [...] **(iii) convertire gli incentivi fiscali in tasse e sussidi a sostegno dell'azione per il clima.** Anche i temi dell'economia circolare sono stati oggetto di trattazione il 30 aprile 2021, con il convegno del gruppo di lavoro sulle Infrastrutture sulla economia circolare (Infrastructure Working Group Workshop on Circular Economy) anch'esso inserito nella Finance Track del G20.

2.5.3 Rapporto per i
 Ministri delle
 Finanze e i
 Governatori delle
 Banche Centrali
 del G20
 IMF/OECD¹⁵⁵

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD) in quanto *knowledge partner* del G20 insieme al Fondo Monetario Internazionale ha redatto un rapporto per informare le discussioni durante la seconda riunione dei ministri delle finanze e dei governatori delle banche centrali del G20 il 7 aprile 2021, sul ruolo della tariffazione delle emissioni di gas serra sui pacchetti di politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici. Nella seguente tabella sono riportate le importanti raccomandazioni del rapporto.

¹⁵⁵ [Tax Policy and Climate Change: IMF/OECD Report for the G20](#)

Tabella 10 - Raccomandazioni per i Ministri delle Finanze e i Governatori delle Banche Centrali del G20

Politica Fiscale e Cambiamento Climatico RAPPORTO FMI/OCSE PER I MINISTRI DELLE FINANZE E I GOVERNATORI DELLE BANCHE CENTRALI DEL G20, aprile 2021, Italia (RACCOMANDAZIONI pagina 6)	Tax Policy and Climate Change IMF/OECD REPORT FOR THE G20 FINANCE MINISTERS AND CENTRAL BANK GOVERNORS April 2021, Italy (page 6, RECOMMENDATIONS)
Per sostenere un dialogo in corso con il G20 sui prezzi delle emissioni, i Ministri possono chiedere:	To support an ongoing G20 dialogue on emissions pricing, Ministers may wish to request:
• un monitoraggio continuo dei prezzi delle emissioni di gas a effetto serra, della tassazione dell'energia e dei sussidi ai combustibili fossili; • la condivisione di metriche e indicatori per misurare l'impronta di carbonio dei paesi; • aggiornamenti regolari dei prezzi coerentemente con gli impegni di mitigazione dei paesi e gli impatti dei prezzi (ad esempio, su emissioni, entrate, mortalità per inquinamento atmosferico locale, benessere economico, prezzi dell'energia); • valutazione dei <i>trade-off</i> tra prezzi e altri strumenti di mitigazione (ad esempio, standard di efficienza energetica, norme sulle emissioni, schema di tariffe e sconti per le pratiche compatibili, sussidi per l'energia pulita, imposte sui singoli combustibili, prezzi delle emissioni settoriali); • analisi dell'incidenza delle variazioni dei prezzi dell'energia su famiglie, industrie, occupazione nei settori e regioni vulnerabili, e delle misure di assistenza destinate ad attenuare conseguenze avverse; • dialogo sui meccanismi per promuovere il coordinamento, ad es. sui prezzi minimi delle emissioni, tra i membri del G20 grandi emettitori; • altre aree di collaborazione per elevare il ruolo dei prezzi delle emissioni nella transizione alla neutralità carbonica, tenendo conto dei diversi punti di partenza e contesti dei paesi ed evitando ricadute negative sulle relazioni commerciali; • discussione del ruolo degli aggiustamenti transfrontalieri del carbonio (BCA), compresi i loro pro e contro verso altre misure di compensazione, problemi di progettazione e impatti; • e ulteriore analisi dei potenziali impatti delle crescenti disparità nei prezzi del carbonio sulla ri-localizzazione delle emissioni di carbonio e sulle importazioni, le esportazioni, la produzione e l'occupazione dei paesi. (evidenziazioni nostre)	• continued monitoring of greenhouse gas emissions pricing, energy taxation and fossil fuel subsidies; • sharing metrics and indicators for measuring countries' carbon footprints; • regular updates on pricing consistent with countries' mitigation pledges and the impacts of pricing (e.g., on emissions, revenue, local air pollution mortality, economic welfare, energy prices); • assessments of the trade-offs between pricing and other mitigation instruments (e.g., energy efficiency standards, emission regulations, feedbacks, clean energy subsidies, taxes on individual fuels, sectoral-based emissions pricing); • analysis of the incidence of energy price changes on households, industries, and employment in vulnerable sectors and regions, and of assistance measures designed to alleviate adverse consequences; • dialogue on mechanisms to promote coordination, e.g. on minimum emissions pricing, among large emitting G20 members; • other areas of collaboration to elevate the role of emissions pricing in the transition to carbon neutrality, taking into account countries' different starting points and contexts, and avoiding negative spill-overs on trade relations; • discussion of the role of border carbon adjustments (BCAs) including their pros and cons versus other compensation measures, design issues, and impacts; • further analysis of the potential impacts of rising disparities in carbon prices on carbon leakage and on countries' imports, exports, output and employment.

[Fonte: sito OECD](#)

2.6 CONTRIBUTI DI THINK TANK INTERNAZIONALI AL DIBATTITO SUI SUSSIDI AI COMBUSTIBILI FOSSILI

Nei paragrafi che seguono, aggiorniamo i recenti lavori scientifici sui sussidi che hanno un impatto ambientale rilevante. La letteratura scientifica, nel nostro caso, si compone dei lavori dei ricercatori nei *think tanks* e nelle Università. Per un'ampia rassegna sui contributi precedenti, si confronti il par. 2.4 della prima edizione del Catalogo¹⁵⁶.

2.6.1 Global Subsidies Initiative (GSI)

Il GSI è un'iniziativa promossa dall'International Institute for Sustainable Development (IISD) e fondata dai governi danese, olandese, neozelandese, norvegese, svedese e britannico.

L'ultimo documento del GSI sulla riforma dei sussidi ai combustibili fossili è stato pubblicato nel settembre 2017¹⁵⁷.

Il documento vuole essere un manuale che presenta nuovi strumenti di *governance* del clima e dell'energia, in particolare modelli di autovalutazione e *peer review* sui FFS (*Fossil Fuel Subsidies*) in tutte le economie, in via di sviluppo, emergenti e sviluppate. La *peer review* sui FFS viene definita come strumento per promuovere una maggiore trasparenza e responsabilità rispetto agli impegni di riforma dei sussidi che agiscono in senso contrario allo

sviluppo sostenibile. Attuando modelli di revisione e autovalutazione, le economie beneficiano della trasparenza e dell'apprendimento tra pari, fondamentali per stabilire le basi e i potenziali progressi delle riforme. Lo scopo del documento è di fornire indicazione ai paesi interessati a partecipare ad un processo di revisione. La guida si basa su due tipologie di fonti: le pubblicazioni sui FFS di GSI, IEA e OCSE; il materiale empirico quali autovalutazioni dei singoli paesi su FFS, *peer review* dei FFS all'interno del G20 e APEC, interviste di esperti e resoconti dei media. Gli autori hanno combinato queste fonti in un'unica pubblicazione.

Nel documento si analizza il concetto di “efficienza” e “inefficienza” chiarendo che qualsiasi sussidio o politica può essere valutata su un asse virtuale che va da 0% di efficienza al 100% efficienza. I criteri per definire l'efficienza sono:

- analisi costi-benefici di un FFS;
- se un FFS soddisfa obiettivi politici dichiarati;
- valutazione dell'esistenza di politiche alternative che possano raggiungere gli stessi obiettivi con maggiore efficienza;
- potenziale obsolescenza di un FFS.

In aggiunta, il lavoro definisce i passi futuri da intraprendere sui FFS. Gli esami degli FFS dovrebbero essere condotte per rispondere alle esigenze dei paesi che vogliono intraprendere questa strada e spesso rappresentano una parte importante e propedeutica della riforma stessa. In base alle diverse esigenze, l'esame si deve basare sulle migliori pratiche internazionali e fornire raccomandazioni per la successiva riforma degli FFS. Se si evidenzia la presenza di inefficienze questo può giustificare: a) la riprogettazione delle policy (compreso il miglioramento del *targeting* dei beneficiari); b) la sostituzione della policy con una alternativa; c) una graduale abolizione della policy. Nello specifico sono state definite 3 fasi di attuazione:

¹⁵⁶ <http://www.minambiente.it/pagina/economia-ambientale>

¹⁵⁷ Gerasimchuk I et al. (2017)

1. razionalizzare e rimuovere, nel medio termine. Il termine “razionalizzare” significa che un sussidio inefficiente potrebbe essere meglio indirizzato o, altrimenti, meglio progettato. Il processo di rimozione prevede un’eliminazione graduale dei sussidi seguendo le migliori pratiche;
2. medio termine: il medio termine è generalmente considerato di 5-15 anni. Nel summit del 2016, i leader del G7 hanno specificato questa “data certa” affermando: *“rimaniamo impegnati nell’eliminazione dei sussidi per i combustibili fossili inefficienti e incoraggiamo tutti i paesi a farlo entro il 2025”*, un impegno riconfermato nel 2017 (G7, 2016; G7 Energy Ministerial Meeting, 2017; G7 Environmental Ministerial Meeting, 2017);
3. costruire un consenso per la riforma dei FFS. I processi di revisione possono essere utilizzati come strumento di sostegno alla riforma attraverso la cooperazione intra-governativa, garantendo la coerenza delle politiche attraverso consultazioni con le parti interessate al di fuori del governo.

2.6.2 Overseas Development Institute (ODI)

ODI è un “*think tank*” indipendente, con sede a Londra, fondato nel 1960 e attivo su temi dello sviluppo internazionale e su questioni umanitarie. La sua missione è, in generale, quella di orientare politiche e pratiche con l’obiettivo di ridurre la povertà e di promuovere uno sviluppo economico sostenibile nei paesi in via di sviluppo. All’inizio di giugno 2018, l’Istituto ha pubblicato un documento¹⁵⁸ in cui sono state delineate una serie di raccomandazioni operative per il G7, al fine di definire il percorso al 2025, per porre fine ai sussidi sui combustibili fossili.

¹⁵⁸ ODI (2018)

In particolare è stata sviluppata una sorta di tabella di marcia per arrivare alla completa abolizione dei sussidi per i combustibili fossili. Il G7 dovrebbe, secondo l’ODI, seguire i seguenti 7 punti:

1. Tutti i paesi del G7 dovrebbero completare le revisioni dei propri FFS entro il 2019, in modo da garantire uniformità tra i paesi.
2. Il G7 dovrebbe stabilire piani, a livello nazionale, per l’abolizione graduale dei FFS, a partire da quei sussidi che hanno impatti negativi di tipo sociale e/o ambientali – compresi quelli che determinano un onere significativo per i bilanci pubblici – così da rendere disponibili nuove risorse.
3. Nei piani di sviluppo a livello nazionale, il G7 dovrebbe guardare alla leadership dell’UE che ha già stabilito una scadenza anticipata per l’eliminazione dei FFS (2020), applicando piani di eliminazione graduale a livello nazionale, da sviluppare sotto la supervisione comunitaria.
4. I piani di eliminazione, a livello di paese del G7, dovrebbero garantire meccanismi in grado di rispettare l’obiettivo dichiarato di sostenere la transizione energetica.
5. Il G7 dovrebbe garantire che gli eventuali sussidi restanti siano finalizzati a sostenere una transizione equa per i lavoratori e le comunità più vulnerabili, durante la transizione energetica.
6. Il G7 dovrebbe essere d’impulso anche in altre sedi, ad esempio attraverso il G20 e l’APEC, utilizzando il riferimento di obiettivi e indicatori SDG e dei contributi a livello nazionale sotto l’UNFCCC.
7. Stabilire un punto all’ordine del giorno permanente nelle riunioni ministeriali del G7 per condividere le lezioni apprese sui FFS e sulla loro eliminazione e tracciare i progressi verso la scadenza del 2025, con il sostegno dell’OCSE, dell’AIE e del FMI.

2.6.3 Task Force on Climate-Related Financial Disclosures (TFCD)

La Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) è stata costituita nel 2015 dal *Financial Stability Board* (FSB) in ambito G20, l'organismo che promuove e monitora la stabilità del sistema finanziario mondiale, con il compito di elaborare una serie di raccomandazioni sulla rendicontazione dei rischi legati al cambiamento climatico.

Nel giugno 2017 la TFCD ha pubblicato tre documenti che vanno a costituire l'assetto delle raccomandazioni sulle politiche sul clima della Task Force: la Relazione finale che fornisce il quadro generale delle raccomandazioni; un Allegato che fornisce in dettaglio gli strumenti per sostenere le aziende nell'attuazione delle raccomandazioni; un Supplemento Tecnico, il quale – tramite l'analisi di scenario – analizza i potenziali rischi e opportunità legati al clima.

Nell'ambito delle raccomandazioni, la Task Force ha sviluppato quattro punti-chiave applicabili alle organizzazioni di tutti i settori economico-finanziari. Il lavoro struttura le sue raccomandazioni attorno a quattro aree tematiche, che rappresentano gli elementi fondamentali del funzionamento delle organizzazioni: *governance*, strategia, gestione del rischio, misure e obiettivi.

Il supplemento tecnico della Task Force riguarda il settore finanziario e le industrie non finanziarie che, potenzialmente, sono le più colpite dai cambiamenti climatici e dalla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio.

Infine, il documento fornisce una serie di aspetti chiave e aree per ulteriori lavori, in particolare:

1. Posizione di divulgazione e rilevanza. La Task Force ha stabilito che chi elabora informazioni finanziarie relative al clima dovrebbe fornire informazioni integrative nei documenti finanziari annuali (cioè pubblici). La Task Force ritiene che la pubblicazione delle informazioni finanziarie relative al clima nelle principali pratiche finanziarie potrebbe (i) favorire un utilizzo più ampio di tali informazioni, (ii) promuovere una comprensione consapevole delle problematiche legate al clima da parte degli investitori e (iii) sostenere l'impegno degli azionisti. La Task Force afferma che le organizzazioni dovrebbero determinare la rilevanza delle questioni legate al clima in modo coerente con la rilevanza di altre informazioni incluse nelle loro rendicontazioni finanziarie.
2. Analisi di scenario. Come parte della seconda consultazione pubblica della Task Force, molte organizzazioni hanno affermato che l'analisi dello scenario è uno strumento utile per aiutare a valutare i rischi e comprendere le potenziali implicazioni dei cambiamenti climatici; tuttavia, hanno anche identificato le aree in cui le raccomandazioni e le linee guida della Task Force potrebbero essere migliorate. In particolare, è stato chiesto alla Task Force di identificare gli scenari standardizzati relativi al clima affinché chiariscano le informazioni relative agli scenari che dovrebbero essere divulgati.
3. Disponibilità dei dati, impatto qualitativo e finanziario. Il lavoro ha sviluppato linee guida supplementari per i quattro settori non finanziari che rappresentano la maggior parte delle emissioni di gas serra, l'uso di energia e l'utilizzo di acqua.

2.7 CONTRIBUTO DELL'EUROPA

2.7.1 Situazione e studi 2014-2018

La Commissione Europea, tramite il lavoro realizzato dallo IEEP nel 2014¹⁵⁹, ha esplorato la possibilità di rendere paragonabili, a livello comunitario, i diversi livelli di sussidi indiretti, intesi principalmente come spese fiscali.

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

Lo studio, di conseguenza, esplora l'esistenza di un *benchmark* comune europeo al fine di garantire un livello minimo di comparabilità fra

le diverse spese fiscali qui ristretta a tre famiglie di sussidi: (i) le esenzioni o agevolazioni rispetto alle accise sui prodotti energetici, (ii) l'aliquota IVA agevolata e (iii) il relativo livello di *royalties*.

Nel primo caso, lo IEEP ha proposto come livello di riferimento (*common benchmark*), i livelli di accisa proposti dalla Commissione Europea nel 2011 per emendare la Direttiva sulla Tassazione Energetica. Questi livelli dovrebbero riflettere due componenti distinte per ciascun combustibile fossile: il contenuto energetico e i livelli di CO₂. Un *benchmark* alternativo proposto da questo lavoro è rappresentato dal confronto con il maggior livello di accisa in ciascun Paese membro per tre categorie: trasporto, riscaldamento ed elettricità. I risultati sono molto diversi: nel primo caso, l'UE a 28 presenta un livello di agevolazione rispetto all'accisa proposta dalla Commissione Europea di 28 miliardi di €. Nel secondo caso, si arriva a circa 200 miliardi di €¹⁶⁰.

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

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

Ad inizio febbraio 2017, la Commissione Europea ha pubblicato la prima rassegna

¹⁵⁹ Commissione Europea (2014b)

¹⁶⁰ Gli anni considerati nel rapporto sono diversi e dipendono dalla disponibilità di dati aggiornati in ciascuno Stato Membro.

completa di come sono applicate¹⁶¹ le politiche e le norme europee per l'ambiente nei 28 Stati membri (*European Implementation Review – EIR*), con l'obiettivo di illustrare il lavoro svolto finora nel campo delle politiche ambientali, evidenziando i diversi livelli d'attuazione negli Stati membri e conseguenti gap esistenti.

La rassegna dei documenti elaborati per ciascuno Stato mette in evidenza l'esistenza di alcune lacune attuative in settori importanti, come ad esempio la gestione dei rifiuti, la salvaguardia della natura e della biodiversità, la qualità dell'aria, il rumore e la qualità e la gestione dell'acqua. Si tratta di un lavoro iniziato già a maggio 2016, nell'ambito del quale la Commissione ha avviato il riesame dell'attuazione delle politiche in materia di ambiente: un ciclo di analisi, dialogo e collaborazione di due anni per migliorare l'attuazione delle politiche e della normativa ambientale dell'UE attualmente in vigore¹⁶².

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

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

competenza per la fissazione delle aliquote e la strutturazione del proprio sistema fiscale nel rispetto delle norme del mercato unico dell'UE, la Commissione ha esplorato le potenzialità della tassazione ambientale per Paese nel contesto del Semestre Europeo.

L'analisi riportata nell'EIR è stata svolta per i 28 Paesi membri tenendo conto dello studio del 2016 per la Commissione Europea di *Eunomia Research and Consulting*, IEEP, Università di Århus ed ENT, che illustra l'alto potenziale derivante dallo spostare le tasse dal lavoro all'ambiente¹⁶³. Nel documento EIR, la Commissione Europea si è limitata a presentare le risultanze in merito ai potenziali benefici, che varie tasse ambientali potrebbero fornire, lasciando alle autorità nazionali la valutazione dello studio e dell'impatto concreto dello stesso nel proprio contesto nazionale.

Secondo tale studio, nel “*Good Practices Scenario*”¹⁶⁴, vi è un notevole potenziale derivante dallo spostare le tasse dal lavoro all'ambiente: potrebbe portare alla generazione di entrate extra per complessivi 89 miliardi di € nel 2018 che salirebbero a 183 nel 2030.

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

- la necessità che ciascun Stato membro esplori pienamente il proprio potenziale di tassazione ambientale (incluso il conferimento in discarica dei rifiuti, il prelievo di acqua e l'efficienza del carburante) e i derivanti benefici ambientali, economici e sociali (esempio: posti di lavoro);

¹⁶¹ Riesame e dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE per ciascun Stato membro, che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali dell'UE: sfide comuni e indicazioni su come unire gli sforzi per conseguire risultati migliori [COM(2017) 63 final], http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm

¹⁶² Commissione Europea (2016)

¹⁶³ Eunomia Research and Consulting, IEEP, Università di Århus, ENT (2016)

¹⁶⁴ Si tratta di uno scenario di buone pratiche che si basa su un'analisi comparativa rispetto a una pratica fiscale che ha successo in un altro Stato membro. A tal proposito si ricorda che lo studio Eunomia et al., definisce due scenari uno di “*good practices scenario*” ed uno denominato “*politically feasible scenario*” che tiene conto della fattibilità dell'applicazione di tali buone pratiche secondo quanto ritenuto da ciascun Stato membro.

- la necessità di eliminare specifici sussidi ambientalmente dannosi (come ad esempio trattamenti fiscali preferenziali per alcuni combustibili, vantaggi fiscali per le auto aziendali ad uso privato), che ostacolano il progresso nel contrasto della congestione del traffico e dell'inquinamento atmosferico;

- l'opportunità che gli Stati membri utilizzino “*without delay*” i fondi di finanziamento resi disponibili dall'UE per obiettivi ambientali, compresi quelli dei Fondi Strutturali e d'Investimento europeo¹⁶⁵.

Invero, secondo gli ultimi aggiornamenti dei dati OCSE¹⁶⁶, nel 2019 le entrate dei paesi OCSE derivanti da tasse ambientali rispetto al PIL rimangono modeste (Figura 8), con valori compresi dall'1,3% del Messico al 3,7% dell'Estonia¹⁶⁷. Nello stesso anno, le entrate derivanti dalle tasse ambientali in percentuale rispetto al totale delle entrate variano dal 3,6% dell'Islanda all'11,2% dell'Estonia¹⁶⁸ (Figura 9); sembra opportuno riflettere sugli ampi margini di miglioramento di queste percentuali.

¹⁶⁵ European Structural and Investment Funds (ESIF)

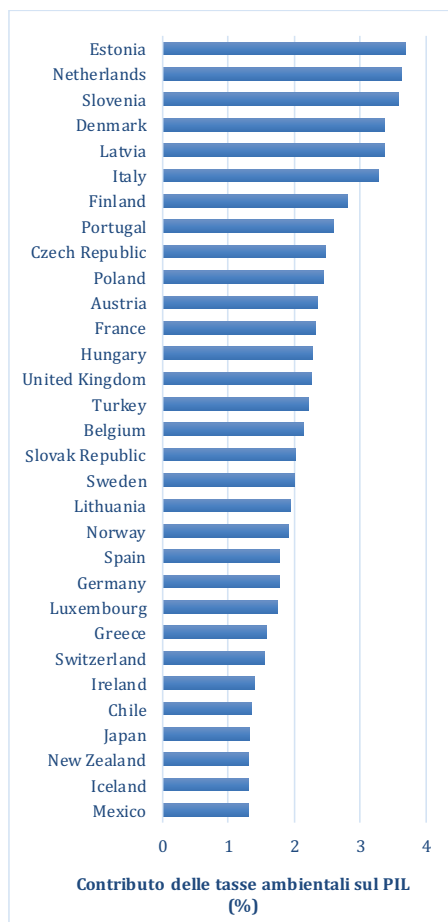
¹⁶⁶ Consultazione in data 08/10/2021. Link:

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ERTR#>

¹⁶⁷ Dati per l'anno 2019 non disponibili in data 08/10/2021 per i seguenti paesi: Australia, Canada, Israele, Korea, Stati Uniti d'America.

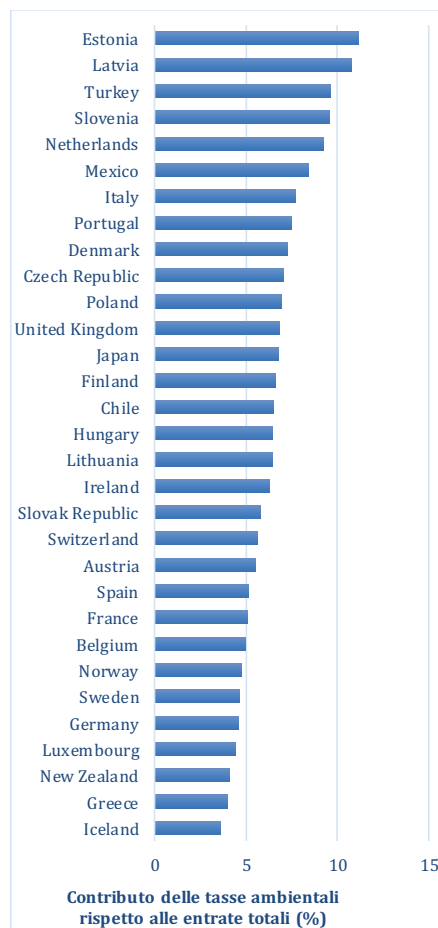
¹⁶⁸ Dati per l'anno 2019 non disponibili in data 08/10/2021 per i seguenti paesi: Australia, Canada, Colombia, Israele, Korea, Stati Uniti d'America.

Figura 8 – Entrate derivanti da tasse ambientali espresse in % del PIL (Anno 2019)



Fonte: nostra elaborazione su dati OCSE

Figura 9 – Entrate derivanti da tasse ambientali in % delle entrate totali (Anno 2019)



Fonte: nostra elaborazione su dati OCSE

Nella maggior parte degli Stati membri, il contributo maggiore alle entrate derivanti dalle tasse ambientali proviene dalle tasse sull'energia, che nel 2019 hanno rappresentato in media l'1,82% del PIL (Tabella 11), seguite dalla tassazione del settore trasporti (media UE-28 pari a 0,46% del PIL), mentre ancora esiguo è il contributo derivante dalla tassazione dell'inquinamento e dell'uso delle risorse, da cui

si potrebbero ottenere ricavi aggiuntivi e al contempo scoraggiare attività che implicino costi aggiuntivi futuri (come ad esempio spese sanitarie derivanti da malattie dovute all'inquinamento atmosferico).

Focalizzando l'attenzione sull'Italia, nel 2019, le entrate derivanti da tasse ambientali risultano pari a 3,28% del PIL, contro una media UE-28 del 2,36%.

Tabella 11 – Entrate derivanti da tasse ambientali per categoria

	Tasse sull'energia	Tasse sull'inquinamento	Tasse sulle risorse	Tasse sul trasporto	Totale tasse ambientali
% PIL – anno 2019					
Austria	1,42	0,02	0,86	2,30	1,42
Belgio	1,88	0,11	0,64	2,64	1,88
Bulgaria	2,76	0,05	0,29	3,11	2,76
Croazia	2,72	0,03	0,79	3,54	2,72
Cipro	2,07	0,01	0,52	2,60	2,07
Cechia	1,92	0,01	0,12	2,05	1,92
Danimarca	1,69	0,16	1,42	3,27	1,69
Estonia	2,91	0,21	0,05	3,16	2,91
Finlandia	1,92	0,02	0,86	2,80	1,92
Francia	1,94	0,12	0,26	2,32	1,94
Germania	1,47	0	0,31	1,77	1,47
Grecia	3,04	0	0,82	3,86	3,04
Ungheria	1,72	0,23	0,31	2,26	1,72
Irlanda	0,85	0,01	0,56	1,41	0,85
Italia	2,65	0,03	0,60	3,28	2,65
Lettonia	2,47	0,10	0,38	2,96	2,47
Lituania	1,71	0,09	0,08	1,89	1,71
Lussemburgo	1,60	0,02	0,11	1,72	1,60
Malta	1,31	0,24	1,01	2,57	1,31
Paesi Bassi	1,95	0,43	1,01	3,39	1,95
Polonia	2,31	0,11	0,22	2,64	2,31

Portogallo	1,84	0,03	0,67	2,54	1,84
Romania	1,98	0	0,14	2,12	1,98
Slovacchia	2,11	0,03	0,25	2,39	2,11
Slovenia	2,78	0,12	0,42	3,32	2,78
Spagna	1,46	0,08	0,24	1,77	1,46
Svezia	1,56	0,05	0,45	2,06	1,56
Regno Unito	1,72	0,05	0,56	2,33	1,72
UE 28	1,82	0,07	0,46	2,36	1,82

n.d. = dato non disponibile

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>)

Spostare la tassazione dal lavoro verso tasse meno dannose per la crescita rimane una “sfida chiave”¹⁶⁹ in Italia, come in altri Paesi europei, ed è quanto raccomandato in numerose specifiche raccomandazioni (*Country Specific Recommendation – CSR*) del Semestre Europeo 2012-14.

La più elevata fonte potenziale di entrate individuata per l'Italia, così come per altri Paesi europei, dallo studio Eunomia et al. (2016) proviene dalla suggerita armonizzazione delle tasse sui carburanti¹⁷⁰ per i trasporti, che generano 9,14 miliardi di € di entrate l'anno entro il 2030 (in prezzi costanti del 2015), pari allo 0,45% del PIL, seguita per portata dalla proposta di una tassa sull'estrazione dell'acqua (per il valore di 4,64 miliardi di € l'anno nel 2030, prezzi costanti del 2015, pari allo 0,23% del PIL). Inoltre, vengono evidenziati sussidi dannosi per l'ambiente (SAD), in particolare,

un'aliquota IVA ridotta per l'energia e una bassa tassazione delle auto aziendali.

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

¹⁶⁹ Secondo l'EIR: “Spostare la tassazione dalla manodopera a imposte meno penalizzanti per la crescita resta una sfida chiave in Italia e ciò è stato raccomandato allo Stato membro sotto forma di una raccomandazione specifica per paese nell'ambito del semestre europeo 2012-2014”.

¹⁷⁰ Allo stesso modo, la Commissione Europea ha evidenziato nell'EIR che “Italy has a diesel differential of around 85% (as a benchmark a figure of 100% means the same level of taxation for petrol and diesel cars, i.e. no diesel differential), whereas externalities associated with diesel are higher than petrol and therefore it would justify higher taxation” (Commissione Europea, 2017b).

2.7.2 Raccomandazioni del Semestre Europeo UE 2011-2020

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

programmi di stabilità e convergenza (PSC) e i programmi nazionali di riforma (PNR), ne sorveglia la coerenza rispetto ai due pilastri principali.

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

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

Figura 10 – Schema sintetico del ciclo del Semestre Europeo



Tra le oltre 1000 raccomandazioni analizzate nel periodo 2011-2020, per tutti i 28 Stati Membri, quelle strettamente relative alla fiscalità

e ai sussidi ambientali sono indicate per Paese e per anno.

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

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

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

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

La raccomandazione cinque per l'Italia suggerisce di “*intraprendere ulteriori azioni per spostare il carico fiscale dal lavoro e dal capitale verso i consumi e i patrimoni nonché l'ambiente*”¹⁷¹.

c) Nel 2013 Belgio, Cechia, Estonia, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo,

Romania, Spagna e Ungheria ricevono raccomandazioni:

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

La raccomandazione cinque per l'Italia suggerisce, sulla falsariga dell'anno precedente, di “*trasferire il carico fiscale dal lavoro e capitale a consumi, beni immobili e ambiente assicurando la neutralità fiscale*”.¹⁷²

d) Nel 2014 le raccomandazioni del Semestre Europeo, adottate dal Consiglio dell'Unione Europea, strettamente riferite alla fiscalità e ai sussidi ambientali, sono suggerite a 11 Paesi, ossia ai Paesi citati nel 2013, con l'esclusione della Romania, e l'integrazione dell'Irlanda, a cui è consigliato di migliorare “*la considerazione degli aspetti ambientali nei regimi fiscali*”.

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

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

f) Nel 2016 alla Lettonia è raccomandato di ridurre il cuneo fiscale per i lavoratori a basso reddito trasferendo l'imposizione fiscale

¹⁷¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0318&from=IT>

¹⁷² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0730\(11\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0730(11)&from=IT)

favorevole alla crescita verso le imposte ambientali¹⁷³.

g) Nel 2017 le quattro raccomandazioni per l'Italia¹⁷⁴ non richiamano direttamente specifici suggerimenti per l'ambiente, ma, nella I raccomandazione è ribadita la necessità di *“trasferire il carico fiscale gravante sui fattori produttivi verso imposte meno penalizzanti per la crescita, con esiti neutri per il bilancio, con un'azione decisa per ridurre il numero e l'entità delle agevolazioni fiscali”*.

La riduzione del numero di agevolazioni fiscali suggerita nella Raccomandazione all'Italia, sembra convergere verso un interesse, già espresso per la prima volta a livello nazionale nel c.d. “Rapporto Ceriani” (2011), a monitorare e razionalizzare le spese fiscali, al fine di garantire la sostenibilità finanziaria dei bilanci pubblici. Allo stesso modo, la sostenibilità ambientale può andare in parallelo al processo di contrasto all'erosione fiscale, con l'identificazione dei sussidi dannosi per l'ambiente (diretti o indiretti, leggi di spesa o spese fiscali) e l'impegno G7, assunto a Ise Shima nel 2016, e riconfermato nel comunicato finale del G7 Ambiente di Bologna del 2017, sulla necessità *“di esplorare gli approcci che consentano un migliore allineamento dei sistemi fiscali con gli obiettivi ambientali”* e di eliminare progressivamente, *“entro il 2025, gli inefficienti sussidi ai combustibili fossili”*.

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

delle politiche economiche sull'analisi annuale della crescita 2017, ha suggerito:

Al punto 4:

- sottolinea che i cambiamenti climatici rappresentano senza dubbio una sfida globale molto seria e che un'azione rapida dovrebbe restare una priorità dell'UE;
- sottolinea, in tale ambito, l'importanza dell'Accordo di Parigi adottato nel dicembre 2015 in occasione della COP 21, che rappresenta una pietra miliare globale per proseguire la transizione collettiva in tutto il mondo verso una società a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima;
- osserva che l'accordo stabilisce un obiettivo qualitativo di riduzione delle emissioni a lungo termine in linea con l'obiettivo di mantenere l'aumento della temperatura globale ben al di sotto di 2 °C e di proseguire gli sforzi per mantenerlo a 1,5 °C;
- chiede pertanto alla Commissione di prendere in considerazione, nelle sue raccomandazioni specifiche per paese, la necessità che gli Stati Membri investano in progetti nel settore dell'energia a basse emissioni di carbonio per soddisfare gli obiettivi dell'Accordo di Parigi;
- sottolinea che un'efficace transizione verso una società a basse emissioni di carbonio richiede grandi investimenti in settori strategici come l'energia, la gestione dei rifiuti, i trasporti e l'edilizia; chiede, in tale contesto, che siano stanziati investimenti sostenibili a titolo del prossimo regolamento “FEIS 2¹⁷⁵”.

Al punto 6:

- ribadisce che per garantire la crescita sostenibile, la protezione del clima e la creazione di posti di lavoro nell'Unione Europea è necessario usare le nostre risorse in modo più intelligente e sostenibile, spostando la tassazione dal lavoro all'inquinamento ambientale, eliminando progressivamente le sovvenzioni ai

¹⁷³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_it

¹⁷⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0511&from=IT>

¹⁷⁵ Fondo Europeo per gli investimenti strategici.

combustibili fossili e riducendo la dipendenza dalle importazioni di materie prime;

- ritiene che l'attenzione debba essere incentrata sull'applicazione della gerarchia dei rifiuti principalmente per sostenere l'attuazione delle misure di prevenzione, l'aumento del riciclaggio e il riutilizzo dei prodotti;
- rileva che, secondo le stime, l'economia circolare potrebbe permettere alle imprese dell'Unione Europea di risparmiare circa 600 miliardi di € l'anno;
- ribadisce pertanto il suo appello a integrare i principi dell'economia circolare nel semestre europeo e a istituire un indicatore principale sull'efficienza delle risorse e sulla sicurezza dell'approvvigionamento delle materie prime di base, allo scopo di accelerare la transizione dell'UE verso un'economia circolare;
- sottolinea la necessità di robusti investimenti nelle tecnologie verdi comprovate per il conseguimento degli obiettivi Europa 2020 sulla crescita sostenibile e degli obiettivi 2030 sul clima e l'energia¹⁷⁶.

sussidi ambientali che hanno caratterizzato questo primo decennio del Semestre Europeo, per tutti i Paesi membri dell'Unione Europea.

h) Nel 2018 nessuna delle raccomandazioni del Semestre Europeo adottate dal Consiglio dell'Unione Europea si riferisce strettamente alla fiscalità e ai sussidi ambientali

i) Nel 2019 all'Austria e alla Germania viene raccomandato di spostare la pressione fiscale dal lavoro verso altre fonti meno penalizzanti per la crescita inclusiva e sostenibile

j) Nel 2020 viene raccomandato all'Austria di rendere la struttura dell'imposizione fiscale più efficiente e più favorevole alla crescita inclusiva e sostenibile

Si riportano nella Tabella 12 le raccomandazioni relative alla fiscalità e ai

¹⁷⁶

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