



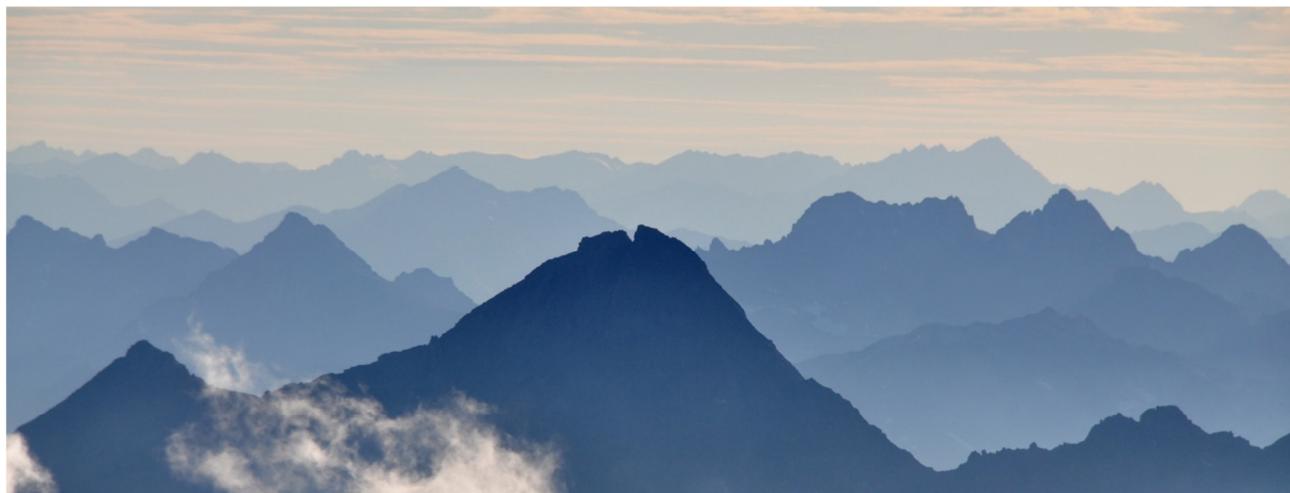
MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE



CATALOGO DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE FAVOREVOLI E DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI 2016

COME STABILITO DALL'ARTICOLO 68 DELLA LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 221
(*"DISPOSIZIONI IN MATERIA AMBIENTALE PER PROMUOVERE MISURE DI GREEN ECONOMY
E PER IL CONTENIMENTO DELL'USO ECCESSIVO DI RISORSE NATURALI"*)

DETTA COLLEGATO AMBIENTALE
(GU SERIE GENERALE N. 13 DEL 18-1-2016)



Direzione Generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione
Europea e gli organismi internazionali (SVI) - U.A.T. Sogesid

DICEMBRE 2016

La predisposizione del “Catalogo dei sussidi favorevoli e sfavorevoli all’ambiente” è stata curata dalla Direzione Generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l’Unione Europea e gli organismi internazionali (SVI), diretta dal Direttore Generale dr. Francesco La Camera, con il sostegno dell’Unità di Assistenza Tecnica della Sogesid s.p.a., il cui Gruppo di Economia dell’Ambiente estensore del Rapporto è composto da:

- dr. Aldo Ravazzi Douvan (ravazzi.aldo@minambiente.it), capo economista
- dr. a Cecilia Camporeale (camporeale.cecilia@minambiente.it)
- dr. Gionata Castaldi (castaldi.gionata@minambiente.it)
- dr. Luca Grassi (grassi.luca@minambiente.it)
- dr. Mario Iannotti (iannotti.mario@minambiente.it)
- dr. a Greti Lucaroni (lucaroni.greti@minambiente.it)
- dr. Andrea Molocchi (molocchi.andrea@minambiente.it)

Per la compilazione del Catalogo sono state fondamentali la collaborazione e le informazioni sull’agricoltura rese disponibili dal Centro Politiche e Bioeconomia del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria (CREA) ed elaborate nell’ambito della Rete Rurale Nazionale 2014-2020. Si ringrazia, in particolare, il gruppo di lavoro coordinato dal dr. Alessandro Monteleone e composto dai dr. Fabio Pierangeli, Serena Tarangioli, Simona Romeo Lironcurti, Roberta Sardone, Mafalda Monda e Lucia Briamonte.

Allo stesso modo, fondamentale è stata la collaborazione del Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) sulle spese fiscali. Si ringrazia, in particolare, la Capo Dipartimento prof.a Fabrizia Lapecorella, la dr.a Maria Teresa Monteduro, il dr. Paolo Puglisi, il dr. Alessandro Matteucci e il gruppo di lavoro composto dai dr. Silvia Carta, Pietro Orsini, Umbero Rosapane, Claudia Rotunno, Stefania Cianfrocca, Marco Piacenti, Andrea Giannone e Bruno Izzo.

Sintesi

1. Il Parlamento ha incaricato¹ il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di predisporre un Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli. Il Ministero, attraverso la sua Direzione generale per lo sviluppo sostenibile (DG-SVI) con l'assistenza tecnica della Sogesid s.p.a., ha provveduto alla prima redazione del Catalogo qui presentato. Il Catalogo verrà aggiornato, arricchito e possibilmente completato, a seguito degli approfondimenti e delle collaborazioni attivate, entro il 30 giugno di ogni anno.

2. Come emerge dall'ampia rassegna della più accreditata letteratura nazionale e internazionale (cfr. Cap.1), vi sono diverse definizioni di sussidio più o meno ampie volte a individuare i confini di ciò che è o meno un sussidio:

- un trasferimento dello Stato verso un soggetto privato (WTO);
- un vantaggio in materia di reddito o costo (OCSE);
- uno scarto tra prezzo osservato e costo marginale sociale della produzione che internalizzi i danni arrecati alla società (FMI).

3. Secondo il disposto di cui all'art. 68 della L. n. 221/2015 “i sussidi sono intesi nella loro definizione più ampia e comprendono, tra gli altri, gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati, le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente”, definizione che collima con quella dell'OCSE, ampiamente condivisa dalla maggior parte della comunità scientifica.

4. A livello di classificazione, il presente Catalogo suddivide i sussidi in due principali categorie: sussidi diretti (leggi di spesa) e spese fiscali (o sussidi indiretti); restano al momento esclusi i sussidi impliciti.

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

6. Per rispondere al problema identificativo, sono state analizzate e illustrate nel Catalogo diverse metodologie (e.g. *quicksan*, *checklist*, ecc.), con lo scopo di mettere a disposizione dei *policymakers* le informazioni necessarie per una rimozione dei SAD e l'adozione, rafforzamento ed efficientamento dei SAF, così come sono illustrate diverse metodologie per la loro quantificazione (e.g. *price gap*, costo marginale sociale, ecc.) (Cap.3).

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

¹ Art. 68 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221, Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali (pubblicato in G.U. Serie Generale n. 13 del 18-01-2016, entrata in vigore del provvedimento il 02-02-2016).

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

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

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

11. Cionondimeno, l'importanza di un intervento volto a “razionalizzare ed eliminare” i sussidi è stato più volte sottolineato nei vari vertici del G20, tenutisi a partire dal 2009, e un ulteriore passo in avanti in questa direzione è stato fatto nell'ambito del G7 del 2016 che ha individuato la *deadline* al 2025 per la rimozione delle principali sovvenzioni alle fonti fossili, invitando tutti i Paesi a seguirne l'esempio; impegno che la Commissione Europea ha anticipato al 2020 nella *Roadmap to a Resource Efficient Europe*.

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

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

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

14. La stessa Delega Fiscale del 2014² prevedeva, per la prima volta in una legge italiana, una riforma della fiscalità ambientale (art. 15) finalizzata a orientare il mercato verso modi di consumo e produzioni sostenibili e di cui l'eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi era asse portante, articolo mai attuato. Includeva altresì l'articolo 4 sull'erosione fiscale, spese fiscali in primis, in conseguenza del quale l'attuale Governo ha costituito la Commissione di esperti per revisionare il rapporto sulle spese fiscali allegato alla manovra di bilancio (Commissione Mare)³.

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

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

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

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

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

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

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

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

20. Al momento non è stato possibile includere nell'analisi perlomeno i seguenti sussidi: le esenzioni e agevolazioni fiscali di recente adozione; i fondi strutturali utilizzati nei Programmi Operativi Nazionali (PON) e nei Programmi Operativi Regionali (POR); i sussidi diretti (misure di spesa) di competenza degli altri Ministeri, ivi inclusi quelli erogati attraverso le Regioni; i sussidi diretti autonomamente erogati dalle Regioni e dagli Enti Locali; e, come anticipato, i cosiddetti sussidi impliciti. Essi saranno oggetto di approfondimento e valutazione nelle prossime edizioni del Catalogo⁴.

⁴ Sono graditi suggerimenti per correggere, migliorare e completare informazioni e valutazioni del presente Catalogo; si invita ad inviarli al Ministero dell'Ambiente agli indirizzi email: svi-udg@minambiente.it e ravazzi.aldo@minambiente.it.