

Chi inquina, guadagna?

Tra SAD e SAF: i bonus che salvano l'ambiente e i sussidi che favoriscono l'inquinamento

Maggio 2018

Incentivi, esenzioni, agevolazioni: ogni anno lo Stato spende 76 miliardi di euro solo in termini di spese fiscali. Ma le misure erogate rispettano sempre l'ambiente? Paradossalmente no. Secondo il primo (e ancora parziale) **Catalogo dei sussidi ambientali** realizzato dal Ministero dell'ambiente con l'assistenza tecnica della Sogesid, di cui UVI pubblica ora una sintesi ragionata, nel 2016 ben **16,2 miliardi sono stati impegnati per i SAD, sussidi dannosi per l'ambiente**, mentre 15,7 miliardi sono stati utilizzati per i SAF, i sussidi ambientalmente favorevoli.

Esistono margini per reindirizzare i sistemi di incentivazione e di agevolazione verso una maggiore coerenza con gli obiettivi ambientali del Paese?

*Il Catalogo dei sussidi ambientali ha analizzato gli **schemi** varati dai diversi governi per **esaminarne i presupposti e l'efficacia sotto il profilo ambientale**, in modo da fornire al pubblico e alle istituzioni le informazioni necessarie per **l'eventuale riforma auspicata da G20, G7, OCSE e altri organismi internazionali**. La seconda edizione del Catalogo è prevista entro luglio 2018.*

Il punto di partenza

Il Ministero dell'ambiente deve predisporre ogni anno - come stabilito dall'art. 68 della legge n. 221 del 2015 - il *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli*.

Tabella 1. Tipi di sussidi esaminati dal *Catalogo*

Descrizione dei sussidi	Classe	
Trasferimenti diretti ai produttori	On-budget	Sussidi diretti
Trasferimenti diretti legati a meccanismi di compensazione		
Rinuncia a prelevare parte del gettito	Off-budget	Sussidi indiretti (spese fiscali)
Sostegno da meccanismi di regolamentazione		
Esenzioni, agevolazioni e rimborsi determinati rispetto ai livelli di riferimento della tassazione		
Effetti di reddito impliciti derivanti dalla volontaria rinuncia a richiedere l'intero costo di un'operazione		
Altre agevolazioni fiscali (detrazioni, deduzioni, crediti d'imposta, ecc.)		

Fonte: Elaborazione autori da OCSE (2005)

Analisi

La prima edizione del *Catalogo* è riuscita a esaminare 131 schemi di sussidio potenzialmente rilevanti sotto il profilo ambientale, per un valore finanziario complessivo, nel 2016, di circa **41 miliardi di euro: il 2,5% del PIL, il prodotto interno lordo.**

Il numero dei sussidi erogati ai vari livelli della pubblica amministrazione, e nascosti fra le pieghe della legislazione nazionale e regionale, è ovviamente molto più alto ma al momento non esattamente quantificabile.

Per sussidi s'intendono non solo i trasferimenti diretti, ma anche le esenzioni e le agevolazioni nell'ambito dei diversi regimi di tassazione (le cosiddette "spese fiscali"). Ad esempio, quelle riguardanti le accise sui prodotti energetici o le aliquote agevolate dell'IVA (Tabella 1).

I sussidi esaminati dal primo *Catalogo* sono stati suddivisi in **5 categorie**: energia, trasporti, agricoltura, beni che godono di IVA agevolata e una categoria residuale denominata "altro".

Delle **131** misure esaminate, **56 sono costi-**

tuite da sussidi diretti e 75 rientrano nella tipologia delle "spese fiscali".

I sussidi diretti assorbono circa 19 miliardi di euro, mentre le spese fiscali ammontano a 22 miliardi.

Buoni e cattivi

Il *Catalogo* ha valutato la compatibilità ambientale dei vari sussidi, individuando:

57 forme di sussidio dannoso per l'ambiente, SAD, per una spesa finanziaria complessiva di 16,2 miliardi di euro;

46 forme di sussidio favorevole all'ambiente, SAF, per un valore di 15,7 miliardi;

27 sussidi "incerti", per un valore complessivo di 5,8 miliardi;

1 sola misura "neutrale", SAN, per un importo di 3,5 miliardi.

In linea di principio, tutti i sussidi pubblici dovrebbero essere "favorevoli all'ambiente" o "neutrali" (non avere, cioè, impatti significativi dal punto di vista ambientale). Invece, secondo

Chi inquina, guadagna?

il *Catalogo*, i sussidi ambientalmente dannosi (SAD) ammontano a **16,2 miliardi di euro**. A ulteriori **5,8 miliardi** ammonta il valore dei sus-

sidi classificati come **"incerti"** e che presentano impatti ambientali sia positivi che negativi.

Tabella 2. Valore dei SAD, SAF, SAN, "incerti," per categoria di sussidio (milioni di euro)

Sussidio Categoria	SAD	SAF	SAN	Incerto	Totale (mln €)	Totale (%)
Agricoltura	154	2.231		4.068	6.453	15,7%
Energia	11.550	12.145			23.695	57,6%
Trasporto	202	200		65	468	1,1%
Altro	700	1.079	3.538	1.634	6.950	16,9%
IVA	3.561	25			3.586	8,7%
Totale (mln €)	16.167	15.679	3.538	5.767	41.151	100,0%
Totale (%)	39,3%	38,1%	8,6%	14,0%	100,0%	

Fonte: MATTM - UAT Sogesid (2017) per anno 2016

Per alcune forme di sussidio – sia favorevoli sia dannose per l'ambiente - gli effetti finanziari per il bilancio dello Stato non sono stati ancora quantificati a causa di carenze nei dati e complessità di calcolo, per cui i totali sono provvisori e vanno considerati con prudenza. Per dirimere i casi classificati come "incerti" occorre un monitoraggio attento della letteratura scientifica.

In dettaglio. I sussidi ambientalmente dannosi

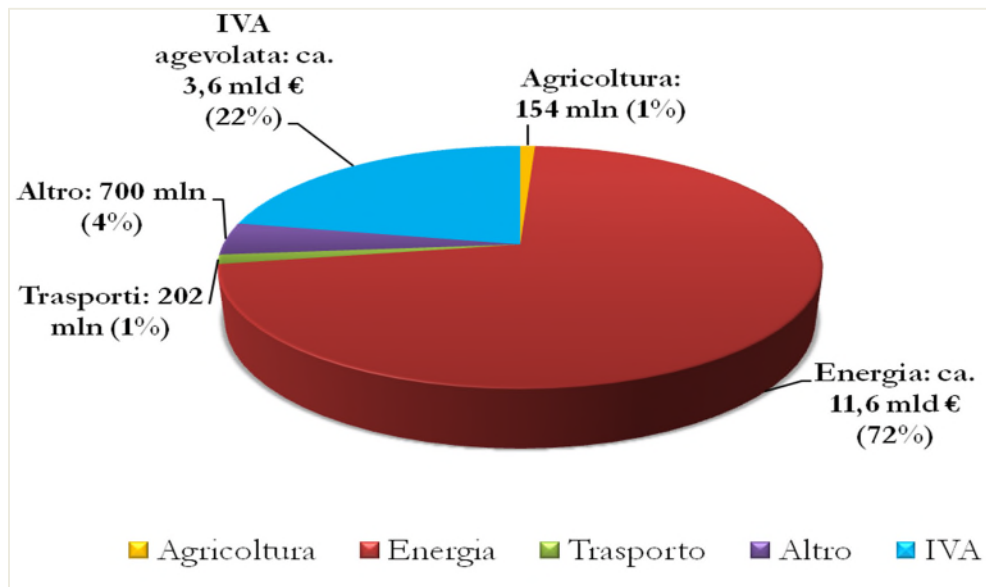
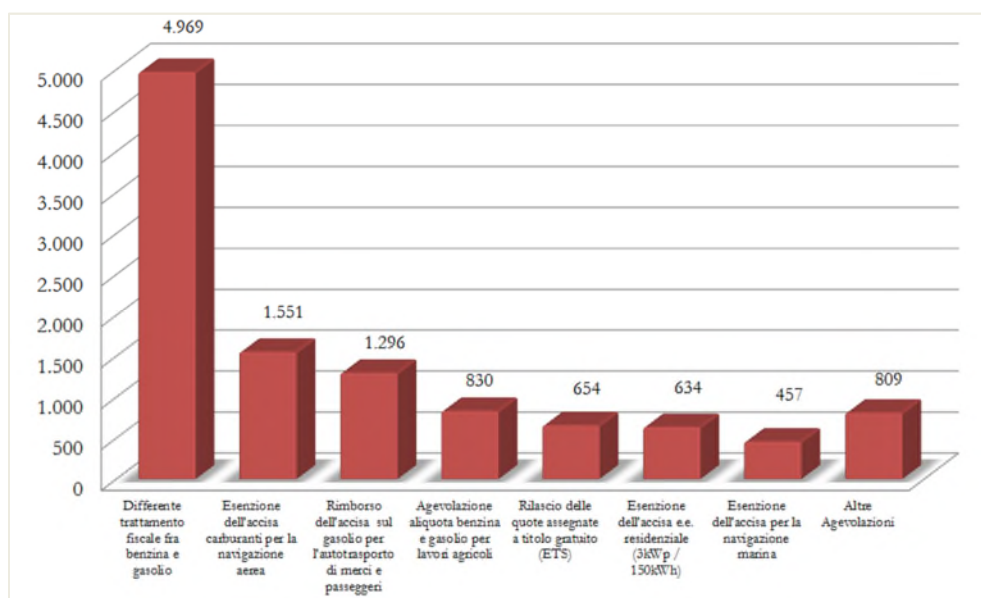
Oltre il **97% dei sussidi dannosi** per l'ambiente individuati nel *Catalogo* è costituito da **sconti fiscali**, mentre appena il 3% è dato da trasferimenti diretti.

E' un fenomeno che necessita di approfondimento, ma si ipotizza che, storicamente, sia stato molto più facile varare forme di incentivazione contraddittorie dal punto di vista ambientale ricorrendo a emendamenti e norme di deroga ai principi generali della normativa, fra i quali i noti principi di prevenzione ambientale e "chi inquina paga".

Il **sussidio più oneroso è il differenziale di accisa tra benzina e gasolio (molto più bassa per il gasolio)**, che nel trasporto auto passeggeri incide per circa 5 miliardi di mancato gettito (circa 6 miliardi includendo anche l'IVA).

L'analisi dettagliata dei SAD quantificati per categoria d'imposta evidenzia:

- 26 misure riguardanti le accise sui prodotti energetici (nella maggior parte dei casi esenzioni o agevolazioni rispetto ai valori "normali" di accisa)
- 14 tipi di prodotti con IVA agevolata
- 7 schemi di agevolazione sulla tassazione sul reddito (IRPEF/IRES)
- 5 schemi di sussidio diretto (agricoltura)
- 5 misure di sussidio riguardanti altre forme d'imposizione (allocazione gratuita dei permessi ETS, sconto su tassa di ancoraggio, tonnage tax, Tasi e tariffe idriche).

Figura 1 - Valore dei SAD per categoria (milioni di euro)**Figura 2 - Sussidi energetici per ordine di importo (milioni di euro)**

Fonte: MATTM - UAT Sogesid (2017) per anno 2016

In dettaglio. I sussidi ambientalmente favorevoli

Il valore complessivo dei sussidi favorevoli individuati dal *Catalogo* è di 15,7 miliardi di euro (dati riferiti al 2015). Di questi, **12,1 miliardi (77%) riguardano l'energia**, seguiti dall' **agricoltura con 2,2 miliardi (14%)**.

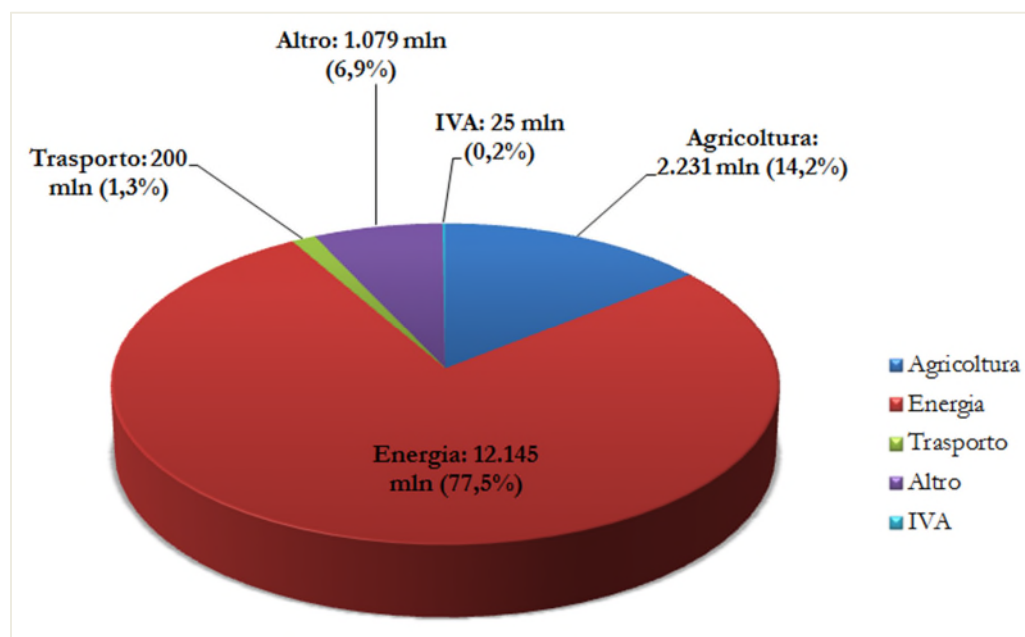
Per il **settore energetico** il *Catalogo* individua:

- Conto energia per il fotovoltaico
- Certificati verdi
- Tariffa onnicomprensiva
- CIP-6: meccanismo d'incentivazione

dell'energia prodotta da fonti rinnovabili e assimilate

- Aste e registri
- Titoli di efficienza energetica (TEE) o Certificati bianchi (CB)
- Conto termico
- Fondo nazionale per l'efficienza energetica.

Nel 2015 sono stati spesi circa 6,3 miliardi per il Conto energia relativo al solo fotovoltaico e circa 5,8 miliardi per le fonti rinnovabili diverse dal sole.

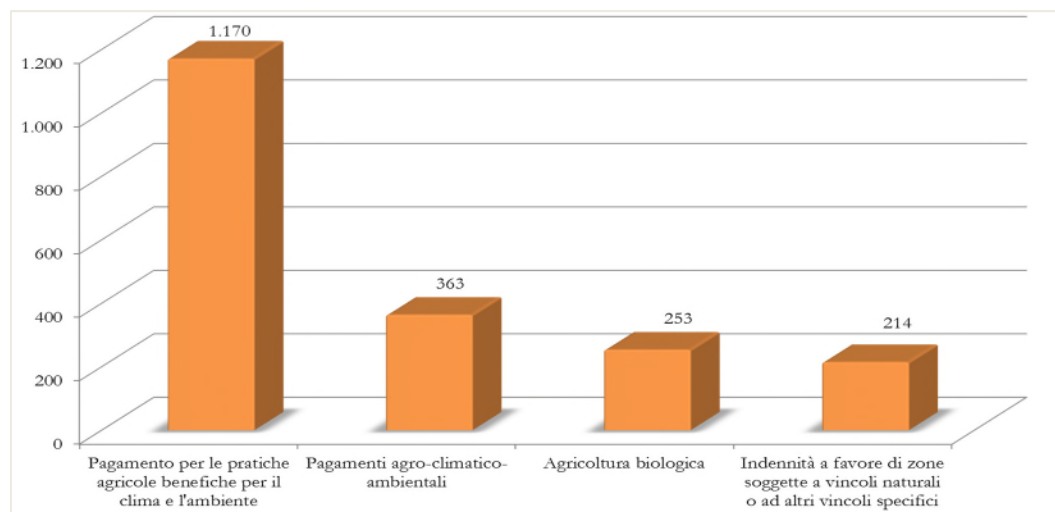
Figura 3 - Valore dei SAF per categoria, milioni di euro (% sul totale)

Fonte: MATTM - UAT Sogesid (2017)

I SAF individuati in agricoltura sono principalmente sussidi diretti, tra cui:

- Pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente
- Pagamenti agro-climatico-ambientali
- Agricoltura biologica
- Indennità a favore di zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici.

La forma più consistente di sussidio favorevole all'ambiente, in termini finanziari, risulta il pagamento delle pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente, il cosiddetto *greening*: 1,2 miliardi di euro.

Figura 4 - Valore dei principali SAF in agricoltura (milioni di euro)

Fonte: MATTM - UAT Sogesid (2017)

Che cosa manca?

Il *Catalogo* va visto come un rapporto periodico in continuo aggiornamento. Intere aree di spesa (leggi di spesa comunitarie, nazionali e regionali) devono ancora essere analizzate, per poter identificare, valutare e quantificare i relativi sussidi sotto il profilo ambientale. In particolare, non sono ancora stati esaminati:

- i sussidi diretti di competenza di Ministeri diversi dall'ambiente (sviluppo economico, infrastrutture e trasporti, turismo) inclusi quelli erogati attraverso le Regioni
- i fondi strutturali utilizzati nei programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR)
- i sussidi impliciti (ad esempio le agevolazioni sul pagamento delle royalties).

Conclusioni

Il ricorso alle agevolazioni fiscali sembra rendere più facile varare provvedimenti in contrasto con l'ambiente, mentre il ricorso ai trasferimenti diretti favorirebbe un loro indirizzamento in coerenza con gli obiettivi ambientali. Infatti:

- **il 71% delle spese fiscali esaminate sono SAD** e il 5% sono SAF
- **il 76% dei sussidi diretti esaminati sono SAF** e il 2% sono SAD.

Fra i sussidi diretti dannosi per l'ambiente, i più numerosi sono rintracciabili in agricoltura, soprattutto quando sono erogati a beneficio di attività di **allevamento intensivo**.

Il *Catalogo* individua **sussidi dannosi per l'ambiente anche nell'ambito del regime di IVA agevolata al 4% e al 10%**: l'agevolazione riduce lo stimolo di prezzo a consumi più efficienti di prodotti direttamente o indirettamente dannosi per l'ambiente, producendo un impatto ambientale negativo.

In questa fattispecie rientrano, tra gli altri, l'agevolazione IVA al 4% per i **fertilizzanti azotati** e l'IVA al 10% per **l'acqua** e le **acque minerali**, per **l'energia elettrica** consumata dalle utenze domestiche e dalle imprese agricole e manifatturiere, per il **gas metano per uso domestico**, per i **prodotti fitosanitari inclusi insetticidi ed erbicidi**. Ovviamente, come suggerisce lo stesso *Catalogo*, un'eventuale riforma delle aliquote richiederebbe l'individuazione di misure alternative dirette per soddisfare gli obiettivi redistributivi e sociali.

Il *Catalogo* può contribuire a migliorare la trasparenza sui sussidi in Italia, ma la sua natura di analisi "a posteriori" rende evidente **la necessità che nel nostro Paese**, in fase di predisposizione delle norme, **sia effettuata anche una valutazione ambientale preventiva (ex ante) dei sussidi**.

Osservazioni

Sulla base delle informazioni fornite dal *Catalogo*, nato come strumento conoscitivo richiesto dal Parlamento, il Governo può considerare diverse opzioni di intervento, che vanno dall'ipotesi di **rimuovere progressivamente il sussidio dannoso**, puntando a recuperare il gettito per altri utilizzi (anche all'interno del settore interessato, per minimizzare eventuali impatti sulla competitività internazionale), all'ipotesi di una **riforma del sussidio**, confermandone l'esborso finanziario ma introducendo condizionalità ambientali per la sua erogazione.

Il dossier

- analizza i sussidi erogati in Italia
- ne valuta la compatibilità ambientale in base all'evidenza scientifica disponibile
- riporta o calcola l'effetto finanziario (mancato gettito o esborso), dei sussidi dannosi o favorevoli
- evidenzia le opzioni di policy in accordo con le raccomandazioni comunitarie e gli impegni internazionali.

Approfondimenti

Uvi, *Le spese fiscali in Italia nel primo rapporto annuale (2016). Riferimenti normativi, orientamenti ed elementi per la valutazione*, Documento di analisi n. 8. Settembre 2017.

Uvi, *Chi inquina, paga? Tasse ambientali e sussidi dannosi per l'ambiente. Ipotesi di riforma alla luce dei costi esterni delle attività economiche in Italia*. Documento di valutazione n. 6. Dicembre 2017.

Il *Catalogo* è stato realizzato da ALDO RAVAZZI DOUVAN (COORDINATORE), CECILIA CAMPOREALE, GIONATA CASTALDI, LUCA GRASSI, MARIO IANNOTTI, GRETI LUCARONI, ANDREA MOLOCCHI.

Gruppo di economia ambientale – U.A.T. Sogesid S.p.A. - Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale