

Se non per i conti pubblici, almeno per l'ambiente

di Stefano Olivari
9 settembre 2019

Il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2017 mette in luce alcuni potenziali benefici economici e ambientali derivanti da un ripensamento degli stessi. Su 161 sussidi analizzati dal valore di 41 miliardi, quelli dannosi all'ambiente valgono 19,3 miliardi.

* * *

Una delle principali preoccupazioni per il nuovo governo riguarda le coperture da trovare per la manovra autunnale, incluso quelle destinate a evitare l'aumento dell'IVA.

Una parte di queste coperture potrebbe essere ricavata da una rimodulazione di alcuni sussidi dannosi per l'ambiente, come è stato documentato in un lavoro del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ("Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2017"¹). Questa nota riassume tale lavoro, molto dettagliato ma anche molto lungo e in alcuni punti difficile da leggere per il lettore non specialista.

Cosa sono e come sono stati classificati i sussidi dannosi per l'ambiente

A livello di classificazione, i sussidi sono distinti in:

1. diretti, che consistono in trasferimenti diretti ai produttori e trasferimenti di fondi per coprire i costi;
2. indiretti, che consistono in spese fiscali, ossia esenzioni per certe categorie, riduzioni di certe aliquote, rimborsi e altre tipologie di agevolazioni.

¹ Qui disponibile:

https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/csa_ii_edizione_2017_luglio_2018.pdf

La distinzione è legalmente importante, ma, in termini economici, non è sostanziale (si tratta comunque di benefici a un certo settore o attività) per cui nel seguito non sarà fatta alcuna distinzione tra sussidi diretti e indiretti.

La scelta di quali sussidi siano giudicati ambientalmente dannosi non è semplice e in parte arbitraria. Nel seguito non prendiamo una posizione sulla classificazione fatta dal Ministero, limitandoci a riclassificare le stime fornite del costo dei sussidi dannosi. In ogni caso, lo stesso Ministero classifica alcuni sussidi come aventi un effetto incerto sull'ambiente.² Questi sussidi di incerto effetto sono però una quota limitata del totale e il seguito di questa nota si concentra prevalentemente sui sussidi sicuramente dannosi.

Quali sono i settori più sussidiati?

Su 161 sussidi analizzati dal rapporto, 75 sono considerati dannosi per l'ambiente, di cui 53 hanno una quantificazione dell'effetto finanziario. Il costo previsto di tutti i 161 sussidi per il 2017 ammonta a 41 miliardi, di cui 15,2 miliardi per sussidi favorevoli all'ambiente, 6,6 miliardi per sussidi di classificazione incerta e 19,3 miliardi per sussidi dannosi. Tra questi ultimi, quasi il 90 per cento appartiene a sussidi per combustibili da fonti fossili che sono particolarmente inquinanti. Si legge nel rapporto che *“da un punto di vista sociale, molti di questi sussidi giocano un ruolo rilevante, ma dal punto di vista economico e ambientale, tutti i sussidi ai combustibili fossili sono inefficienti, in quanto non internalizzano l'impatto ambientale e sulla salute umana e violano costantemente il principio chi inquina paga”*. Ora invece vige il principio opposto, cioè che *“chi inquina viene pagato”*: esemplare è l'assegnazione a titolo gratuito e non a titolo oneroso delle quote di emissione previste dall'*Emission Trading System* (un sistema di compravendita di quote di emissione di gas serra), per cui è stata stimata una perdita di gettito di 340 milioni circa. Il minor gettito implica anche minori risorse da spendere per opere a favore dell'ambiente.

La Tavola 1 riporta gli effetti finanziari dei sussidi ambientalmente dannosi per il 2017, riclassificati in base ai beneficiari di tali sussidi.

² Ad esempio, per il *“contributo per servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo e in partenza da nodi logistici e portuali in Italia”* sono stati stanziati 20 milioni annui per il triennio 2016-2018: in questo caso, sebbene ci sia evidenza empirica di minori costi esterni del trasporto *“ferroviario elettrico”* rispetto a quello *“ferroviario a gasolio”* (paragonato a quello *“stradale su gomma”* per costi ambientali), al momento non è possibile stabilire quale sia stato il combustibile effettivamente poi impiegato per i trasporti.

Tav. 1: Effetti finanziari dei sussidi ambientalmente dannosi (2017)

Beneficiari	Numero misure	Effetto finanziario (mld euro)
Famiglie e Imprese	3	5,6
Imprese	8	3,8
Famiglie	3	2,5
Agricoltura & Pesca	14	2,1
Trasporto aereo	2	1,6
Autotrasporto	1	1,3
Imprese energetiche	9	1,1
Navale	4	0,7
Imprese energivore	1	0,6
Settori residui	8	0,2
	53	19,3

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Ministero dell'Ambiente

Un primo gruppo di sussidi vanno a beneficio **sia di famiglie sia di imprese** (5,6 miliardi). Le risorse sono concentrate in due sussidi principali: uno è la minore tassazione del gasolio rispetto alla benzina (4,9 miliardi), l'altro è la minore aliquota IVA, rispetto a quella standard, per l'acqua e le acque minerali (0,7 miliardi). In quest'ultimo caso, il danno ambientale è causato dall'uso eccessivo di una risorsa scarsa (l'acqua) che deriverebbe dalla sua detassazione.

Un secondo insieme di sussidi sono erogati a favore di **tutte le imprese** (3,8 miliardi) incluso: l'agevolazione IVA sull'energia elettrica e gas per le industrie che operano in branche strategiche del settore agricolo e manifatturiero caratterizzate dalla presenza di piccole e medie imprese (1,4 miliardi); l'agevolazione fiscale sui *fringe benefit* a favore del lavoratore che utilizza in maniera promiscua l'auto aziendale (1,2 miliardi), che, secondo il Ministero, favorisce l'acquisto di vetture con elevate cilindrata ed emissioni. I restanti 1,2 miliardi sono composti da riduzioni di accise e altre agevolazioni sui carburanti fossili (gas naturale, GPL, olio, ecc.) per usi industriali e da crediti d'imposta di varia natura.

Terzo, ci sono sussidi da cui traggono beneficio le **sole famiglie** (2,5 miliardi), in larga parte costituiti dal regime agevolato dell'IVA per il consumo domestico di energia elettrica (1,7 miliardi) e da altre due esenzioni simili (0,8 miliardi).

Al quarto posto stanno i sussidi all'**agricoltura e pesca** (2,1 miliardi). Le due voci maggiori riguardano i sussidi all'impiego di prodotti benzina e gasolio nei lavori agricoli e assimilati (0,8 miliardi) e un regime IVA agevolato per i fertilizzanti (0,5 miliardi). Altri sussidi sono indirizzati al sostegno di settori specifici tipo la macellazione, la zootecnia, la produzione di latticini, di frumento e alle imprese per prodotti fitosanitari. Qui è anche importante notare l'elevato numero di

sussidi giudicati “incerti” dal Ministero (comunque non inclusi nei totali sopra riportati).

Al quinto posto c’è il **trasporto aereo** (1,6 miliardi) per l’esonazione dall’accisa su “carburanti per la navigazione aerea diversa dall’aviazione privata”.

Al sesto posto, solo di poco, è l’**autotrasporto** (1,3 miliardi): si tratta di un sussidio per il pagamento dell’accisa sul gasolio impiegato come carburante per l’autotrasporto di merci ed alcune categorie di trasporto passeggeri.

Al settimo posto troviamo le **imprese energetiche** (1,1 miliardi), per sussidi alla produzione di energia elettrica attraverso l’uso di combustibili fossili.

All’ottavo posto c’è il **settore marittimo** (0,7 miliardi) grazie a un’esonazione dall’accisa sui carburanti per la navigazione (0,5 miliardi) e altre voci minori.

Al nono posto ci sono i sussidi alle **imprese energivore** (0,6 miliardi) che vanno a settori con elevato consumo di energia elettrica.

Infine, c’è un **settore residuo** (0,2 miliardi) che comprende voci minoritarie relative al mondo dei trasporti (0,1 miliardi), tra cui esenzioni IVA al servizio taxi e a riduzioni d’accisa nel trasporto ferroviario e altre voci minori.

Da notare che le cifre sopra riportate non includono i sussidi che devono ancora essere quantificati per il 2017, tra cui quelli al settore edile e estrattivo.

Perché ridurre i sussidi dannosi?

Un lavoro dell’OCSE riassume i benefici provenienti dalla rimozione dei sussidi dannosi all’ambiente³:

- da un lato ci sono benefici relativi all’ambiente:
 - meno inquinamento significa più salute pubblica;
 - meno danni ambientali diretti e indiretti;
 - in generale, meno esternalità negative che potrebbero avere anche effetti transfrontalieri.
- dall’altro ci sono alcuni benefici di natura economica visto che i sussidi:
 - sono spesso giudicati inefficienti e distorsivi del mercato perché alterano il costo di produzione non garantendo un’allocazione efficiente delle risorse, che potrebbero essere usate in altri mercati;
 - sono una voce di costo per i bilanci pubblici;
 - potrebbero essere utilizzati per altri scopi più meritevoli, ad esempio ricerca di energia pulita, innovazione o sicurezza sociale.

³ OCSE (2017a), Towards a G7 target to phase out environmentally harmful subsidies, OECD Publishing, Parigi.