

GRUPPO DI LAVORO

PROPOSTE PER L'ATTUAZIONE DELLA FISCALITÀ ECOLOGICA NEL QUADRO DEL COLLEGATO AMBIENTALE (SNSS)

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY 2016



STATI GENERALI
della Green
Economy
2016

Il Consiglio Nazionale della Green Economy
in collaborazione con



INTRODUZIONE

Il Consiglio Nazionale della Green Economy, in previsione degli Stati Generali del 2016, ha approvato la costituzione di un gruppo di lavoro impegnato a prefigurare la saldatura concettuale e operativa degli impegni internazionali assunti dall'Italia, a Parigi con COP 21 e all'ONU con gli SDG, nonché la propria Strategia di Sviluppo Sostenibile sancita dal Collegato Ambientale approvato nella legge di stabilità 2016 (28/12/2015) con ben definiti e quantificati benefici ambientali e occupazionali, apprezzabili sul territorio. Il Gruppo di lavoro, consapevole di dover proporre misure di politica economica, utili alla dotazione di uno strumentario efficace e di risorse finanziarie impiegabili dal Governo per la funzione di guida ed orientamento dell'economia nel processo di conversione inderogabile a causa dei vincoli ambientali e sociali da rispettare nella costruzione di valore e benessere durevole, consegna in questa sede proposte e raccomandazioni vagliate in coerenza con l'assetto normativo esistente e con le sue esigenze emergenti e urgenti di strumentazione attuativa, che sono realizzabili in neutralità di bilancio pubblico e avviabili in combinazione con la ratifica di COP 21.



PARTE I

PRECEDENTI ISTITUZIONALI

- **Tempi:** 2002 - 2016, 14 anni di impegno istituzionale sul tema dello Sviluppo Sostenibile
- **Bilancio di alcuni aspetti:**
 1. Cornice operativa e istituzionale SVILUPPATA nel CIPE 2012 e Collegato Ambientale 2015
 2. Strumento operativo INTRODOTTO con il Fondo per la crescita sostenibile 2012
 3. Risorse proporzionate ANCORA DA PROVVEDERE salvo casi particolari
- **Ratifica di COP 21: le relative risorse, secondo le notizie disponibili, non sono state finora individuate**
- **Impegno sviluppato in questa sede:**
 1. **Individuazione di risorse proporzionate**, con piena consapevolezza delle condizioni del bilancio pubblico e della economia nazionale. Due principali riferimenti: studio di Andrea Zatti e studio europeo Economia 2016.
 2. **Individuazione del soggetto istituzionale responsabile per SNSS, in grado di intervenire al livello necessario e in tempi brevi per ratifica COP 21 (per il Governo, il CIPE / Ministero Economia, su proposta Ministero Ambiente).**

Dall'esame della situazione nel 2016, in tempi vicini alla ratifica di COP 21, emerge che, 14 anni dopo il 2002, occorre ancora provvedere alla strumentazione attuativa della Strategia di Sviluppo Sostenibile che richiede sia risorse proporzionate che un'adeguata governance all'interno di un unico FONDO.

ANALISI DEI PRECEDENTI:

1. 2002. Delibera CIPE n. 57 del 2 Agosto 2002, Strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia. Si riporta Art.1 della delibera. "È approvato l'allegato documento Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010 (di seguito denominato "Strategia") che costituisce parte integrante della presente delibera e che individua gli strumenti, gli obiettivi, le aree tematiche principali e gli indicatori per monitorarne lo stato di attuazione".

2. 2006. Decreto legislativo 3 Aprile 2006 n. 152 (GU n. 88 14 Aprile 2006) “Norme in materia ambientale”. Parte I Comma 3 - Quarter. Principi dello Sviluppo Sostenibile.
3. 2012. Decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, misure urgenti per la crescita del Paese TIT III CAPO, “Misure per la crescita sostenibile” e art. 23 “Fondo per la crescita sostenibile” **Comma 1**, le presenti disposizioni sono dirette a favorire la crescita sostenibile e la creazione di nuova occupazione nel rispetto delle contestuali esigenze di rigore nella finanza pubblica e di equità sociale, in un quadro di sviluppo di nuova imprenditorialità, con particolare riguardo al sostegno della piccola e media impresa e di progressivo riequilibrio socio-economico, di genere e fra le diverse aree territoriali del Paese. **Comma 2**, il fondo speciale rotativo di cui all’art. 14 della legge 17 Febbraio 1982, n. 46, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico assume la denominazione di “Fondo per la crescita sostenibile” (di seguito Fondo). Il Fondo speciale rotativo, a sua volta, è definito da art. 14 della Legge 17 Febbraio 1982 n. 46 (GU 27 Febbraio 1982 n. 57 , presso il Ministero dell’Industria, “**Fondo speciale rotativo** per l’innovazione tecnologica” amministrato con gestione fuori bilancio ai sensi dell’art. 9 della legge 25 Novembre 1971, n. 1041) “Gli interventi del Fondo hanno per oggetto programmi di imprese destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici ecc.”.
4. 2014. Legge 11 Marzo 2014 n. 23 Riforma Fiscale e nuova direttiva in materia di tassazione di prodotti energetici ed elettricità. **Sinora non ha trovato seguito quanto previsto dall’Art.15** per la parte relativa alla fiscalità ambientale ed anche alla revisione della disciplina delle accise sui prodotti energetici e sull’energia elettrica.
5. 2015. Legge 28 dicembre 2015 n.221 Collegato Ambientale. Contiene, in particolare “Art.3 Modifica all’articolo 34 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.152, concernente la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile.
 1. All’articolo 34, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le parole: «Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Governo,» sono sostituite dalle seguenti: «Il Governo,» e dopo la parola: «provvede» sono inserite le seguenti: «, con cadenza almeno triennale,».
 2. In sede di prima attuazione delle disposizioni di cui al comma 1, l’aggiornamento della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, integrata con un apposito capitolo che considera gli aspetti inerenti alla «crescita blu» del contesto marino, è effettuato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legg



6. 2016. **Commissione Europea**, in materia di EFR (Environmental Fiscal Reform) 2016 contiene indicazioni, in particolare per il nostro Paese, reiterando la Raccomandazione 2 del 2014, di cui si riporta uno stralcio *“As part of the 2012, 2013 and 2014 European Semester process, country specific recommendations were made for Italy which clearly indicated the desirability of EFR . The 2014 Recommendation 2: Further shift the tax burden from productive factors to consumption, property and the environment, in compliance with the budgetary targets. To this end, evaluate the effectiveness of the recent reduction in the labour tax wedge and ensure its financing for 2015, review the scope of direct tax expenditures and broaden the tax base, in particular on consumption. **Ensure more effective environmental taxation, including in the area of excise duties, and remove environmentally harmful subsidies.** [...]”*

RUOLO DEL CIPE

Strumentazione attuativa. Nell’ambito dei compiti non svolti e da svolgere, emerge, per importanza strategica, l’aggiornamento della Strategia per lo sviluppo sostenibile, che è compito del CIPE e che riguarda soprattutto la strumentazione attuativa.

Risorse e Fondo. **Sta qui la priorità operativa, che fa emergere il ruolo insostituibile del CIPE, nell’ambito della responsabilità di Governo/CIPE/Ministero Economia/Ministero Ambiente/altri ministri**, per ragioni ben precise: artt. 3 - 68 - 67 del Collegato Ambientale e loro collegamento, RFA, riallocazione (di cui alla successiva Parte 3), raccordo con altre risorse, tra cui Fondi Europei. In assenza di aggiornamento CIPE **l’intervento di graduale eliminazione dei sussidi nocivi, art. 68, potrebbe, per quanto riguarda i benefici di risorse, andare genericamente a favore del bilancio pubblico**, viceversa occorre che l’intervento del CIPE, art.3, trasferisca, con modalità opportune, i benefici in questione alla SNSS di cui all’art. 3 stesso, con vantaggio esteso anche all’attuazione dell’art. 67 e di molti altri interventi. Per questo motivo, nell’ampio spazio attribuito alla Parte 2, si sviluppa il collegamento tra art. 15 Riforma Fiscale, in particolare “riallocazione”, e l’art. 3, SNSS, **proponendo un contributo di policy recommendation al ruolo del CIPE, in sede di art. 3 del Collegato Ambientale.**

Due domande fondamentali: 1) cosa è la riallocazione? (si risponde nella successiva Parte 2). 2) quale soggetto istituzionale la deve attuare? Si è risposto il CIPE, in ragione dell’itinerario 2002 - 2016 e di quanto occorre fare adesso, con urgenza, **cioè l’aggiornamento di art. 3 SNSS in combinazione con la ratifica di COP 21.**

CIPE, aggiornamento art. 3 Collegato Ambientale. In ragione di CIPE 2002, decreto 83/2012 e Collegato Ambientale 2016, il CIPE appare normativamente e strategicamente **insostituibile ai fini** di SNSS e al suo interno per COP 21 e anche **l'unico soggetto in grado di provvedere ad una immediata operatività**, attraverso l'aggiornamento di SNSS, art. 3 del Collegato e il conferimento, in sede di ratifica di COP 21, del Fondo per la Crescita Sostenibile / 2012, con impegno di afflussi riallocativi, nei più brevi tempi possibili.

Il carattere insostituibile e "pronto" del CIPE appare confermato anche dallo schema in appendice.



PARTE II

FISCALITÀ ECOLOGICA E RIALLOCAZIONE GREEN

Le politiche di bilancio e di stimolo fiscale assumono un ruolo **insostituibile** nella prospettiva del nuovo e non convenzionale intervento pubblico: sia per destinare risorse a investimenti strategici che possono trovare ostacoli e scarsa remunerazione, sia per garantire un contributo netto, di breve periodo, quindi pienamente attuale, al supporto del ciclo economico e dell'occupazione. In questo orientamento rientra la riallocazione come revisione selettiva del versante dell'entrate e di quello delle spese, **finalizzata al miglioramento dell'ambiente e congiuntamente al rilancio della crescita dell'occupazione.**

Alcune principali componenti distintive, che possono combinarsi tra loro, sono:

1. **la riduzione/eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente**, costituiti in buona parte da provvedimenti di favore per basi imponibili con impatti negativi sull'ecosistema e il territorio. L'azione, portando ad un incremento di gettito, è assimilabile ad una nuova forma di entrata che rende disponibili nuove risorse (operativamente si conferma qui il ruolo del CIPE, art. 3 Collegato Ambientale, per l'urgenza di utilizzare a favore di art. 3 le risorse da art. 67)
2. **l'incremento dei tributi ambientali esistenti e/o l'introduzione incrementi tributari**, tenendo conto dell'esigenza di correggere scelte e comportamenti potenzialmente dannosi per l'ambiente
3. **la riduzione di altre imposte maggiormente distorsive e penalizzanti per la crescita**
4. **il sostegno a investimenti e infrastrutture di rilievo per la tutela e la valorizzazione ambientale**
5. **il finanziamento di incentivi per l'eco-innovazione** a livello di produzione e/o di consumi finali
6. **gli interventi di mitigazione e compensazione** per le categorie (poveri, anziani, popolazioni rurali, imprese, lavoro, etc.) che possono subire i principali effetti negativi dalle misure proposte sul versante delle entrate, con particolare riguardo all'occupazione e al relativo bilancio.

Implicazioni macroeconomiche. Visione strategica complessiva. Crescita del reddito e dell'occupazione. Oltre al tema ambientale (esternalità), è caratterizzante l'attenzione qui attribuita alle implicazioni macroeconomiche, ai fini di un maggior ricorso all'imposizione ambientale, con particolare attenzione al rapporto entrate-spese. Tale rapporto si pone infatti in una posizione funzionale e sinergica rispetto ai ricorrenti programmi di stimolo e rilancio dell'economia continentale che hanno accompagnato la crisi economica dalla sua origine. In questa ricerca di un dividendo multiplo possono trovare riscontro:

a) i benefici direttamente ambientali, in termini di minore inquinamento e consumo di risorse; b) quelli macro-economici, in termini di crescita del reddito e dell'occupazione; c) quelli sulla competitività estera e la bilancia commerciale con riduzione della dipendenza energetica dall'estero.

Selettività del greening, che con gli strumenti indicati (risorse e Fondo) permette di selezionare quegli investimenti o contributi che permettono di influenzare positivamente tematiche ritenute prioritarie in campo ambientale, ovvero quelle caratterizzate da impatti rilevanti e/o oggetto di specifici target in ambito nazionale e internazionale, con positivi effetti occupazionali. Esempi riguardano le energie rinnovabili, l'efficienza energetica, i trasporti sostenibili, i servizi ecologici e la tutela del suolo, i servizi idrici e di igiene urbana. Una funzione pilota può essere assunta dalla deep renovation energetica degli edifici. Contributo energetico all'intervento post sisma. L'economia circolare, art. 67, può essere portata all'operatività nella fase post sisma, va rilevata la complementarità, per parte energetica, con l'intervento sugli edifici, associando la sicurezza rispetto al sisma con l'efficienza energetica e con l'intervento idro - geologico (Casa Italia, efficienza energetica e idrogeologia, una porzione di Sviluppo Sostenibile).

Neutralità fiscale di bilancio. Quadro unitario e coerente "a pacchetto", pacchetti di politiche che lasciano invariato il livello di imposizione fiscale complessiva (caso di "revenue neutrality"), prevedendo ad esempio riduzioni d'imposta a compensare nuovi tributi ambientali, ma anche con situazioni (caso di "budget neutrality") in cui l'esigenza/opportunità di finanziare nuovi investimenti in campo energetico-ambientale viene coperta, almeno in una certa misura, da risorse aggiuntive derivate dal medesimo ambito (tributi ambientali e/o eliminazione di sussidi ambientalmente dannosi), senza dover ricorrere ad altre forme d'entrata (ad esempio imposte sul lavoro).

Mercato del lavoro. Impatto differenziale. "Green jobs", rilevante non è tanto la definizione e perimetrazione statica di cosa sia un posto di lavoro verde, quanto l'impatto differenziale e trasversale in termini occupazionali di politiche di greening che possono coinvolgere i più svariati settori.

Occupazione e saldi di bilancio. Due obiettivi collegati, ma non subordinati. Il primo è quello, già rimarcato, di natura occupazionale, che porta a privilegiare modalità di reperimento del gettito e settori di destinazione in grado di massimizzare gli effetti netti positivi. Il secondo è quello dei saldi complessivi di finanza pubblica, che, con particolare riferimento all'attuale situazione italiana, difficilmente lasciano spazio, per lo meno nel futuro prossimo, a manovre espansive che possono anzi presentare rischi di peggioramenti rispetto alla situazione di partenza.

Le potenzialità in termini di entrate. Lo studio di Zatti si confronta con Eunomia. Si riportano le tabelle principali dalla scheda 6 di Zatti, sia da sussidi dannosi che da entrate aggiuntive derivabili dai tributi ambientali e/o dalla riallocazione di incentivi attualmente destinati ad altri fini, con indicazione di massima sia dei principali ambiti tematici e/o settoriali ove sia ipotizzabile reperire risorse aggiuntive,



che dell'ordine di grandezza che queste ultime possono assumere con le ipotesi analitiche adottate nelle 6 schede di Zatti.

EUNOMIA 2016. Confronto complessivo con il principale studio sinora condotto con caratteristiche assimilabili Eunomia e al. (2014), *Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States*, Final report to DG Environment of the European Commission, 28/02 e Eunomia e al. (2016), *Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28*, Final report for the European Commission, 15th January.

Confrontabilità, nella logica dello stimulus package, con a) la ratifica di COP 21 nel quadro dello Sviluppo Sostenibile; rispetto ai contenuti b) del cosiddetto Piano Juncker; c) impegni diretti alla cooperazione internazionale, Millennium Goal 13.

Possibili incrementi totali del PIL secondo Eunomia 2016 citata. Si fa riferimento, in particolare, alla tabella 22.5. Potential Additional revenue from environmental tax reform in Italy under Good Practice Scenario, million Euro (real 2015 terms). Si riportano qui i valori totali:

ANNI	2018	2020	2025
Total million Euro	10851	18193	19293
Total increase % GDP	0,64%	1,04%	1,03%

Stime di Zatti e stime precedenti in Gazzetta Ambiente. Le stime di Zatti (2016) mettono a disposizione del decisore politico istituzionale un ampio range, compreso tra 8,5 e 25,5 miliardi l'anno. Per confronto, in uno studio precedente, pubblicato su Gazzetta Ambiente¹, gli autori hanno avanzato una prima proposta, intorno ai 10 miliardi/anno, orientata quindi a favore di un avvio collocato nella parte più bassa del nuovo e aggiornato range, ad esempio 3-4 miliardi da sussidi dannosi e 7-6 da tributi aggiuntivi.

Realizzabilità politica degli interventi e accettabilità sociale. Occorrono precisi riscontri in termini di reperimento delle risorse e di corrispondenza rispetto alle esigenze di spesa. Occorrono soluzioni collegabili con le funzioni del Fondo. Occorre anche utilizzare una parte del gettito per compensare/mitigare alcuni degli effetti che gravano su particolari categorie o settori. Anche da questo punto di vista si adatterà un'ipotesi integrativa che vada a migliorare la political feasibility (ad esempio, 10-20% delle risorse riallocative).

¹ Cesaretti-degli Espinosa-Zatti, in *Gazzetta Ambiente*, n. 3/2014

Riallocazione dei sussidi ambientalmente dannosi o ambientalmente inefficienti, si sono incluse solamente alcune voci, attualmente quantificabili, mentre opzioni e margini aggiuntivi potrebbero derivare da una conoscenza più dettagliata della situazione esistente.

TABELLA 1. ENTRATE AGGIUNTIVE DA TRIBUTI LEGATI ALL'AMBIENTE

		<i>Range massimo entrate aggiuntive (mld. Euro)</i>	<i>Totale (mld. Euro)</i>
STIMA AGGREGATA (Scheda 1)	Valori benchmark di imposte ambientali / totale entrate		4,6-15,6
MEZZI DI TRASPORTO (Scheda 2)	Imposte sui veicoli	1,9-6,8	3,3-10,4
	Aeromobili	0,4-1,1	
	Riduzione agevolazioni auto aziendali	1-2,5	
CARBURANTI (Scheda 3)	Adeguamento carburanti	1,8-3,3	3-7
	Rimborsi autotrasporto	0-0,5	
	Agevolazione carburanti agricoli	0-0,5	
	Agevolazione carburanti navigazione interna	0,2-0,5	
	Permessi negoziabili settore aereo	0-0,1	
	Carbon tax trasporti	1-2,1	
ENERGIA	Adeguamento accise	0,3-0,6	1-3,2
	Carbon tax non ETS	0-1	
	Adeguamento incentivi rinnovabili	0,5-1,2	
	Permessi negoziabili	0,2-0,4	
Rifiuti	Tributo speciale discarica	0,2-0,4	0,2-0,4
Emissioni atmosfera	Tassa SOx NOx	0-0,1	0-0,1
Risorse idriche	Canoni derivazione	0,2-0,4	0,7-1,9
	Tariffe idriche	0,5-1,5	
	Imposta sugli scarichi	-	
Suolo e risorse	Estrazione materie prime da cava	0,1-0,3	0,2-1,6
	Royalties idrocarburi	0-0,2	
	Canoni demaniali	0,1-0,3	
	Occupazione suolo	0-0,3	
	Contributo di costruzione	0-0,5	
Input agricoltura	Contributo fitofarmaci	0,15-0,6	0,2-0,8
	Contributo fertilizzanti	0,05-0,2	
TOTALE RISORSE E INQUINAMENTO (Scheda 5)			1,3-4,8
TOTALE COMPLESSIVO			8,6-25,5



Articolazione. Tali valori possono poi essere ri-articolati per evidenziare quali grandezze si traducano effettivamente in maggiori entrate fiscali (alcune delle quali non annoverabili tra le imposte ambientali) e quali invece abbiano una diversa caratterizzazione (tab.2).

TABELLA 2. ARTICOLAZIONE DELLE RISORSE AGGIUNTIVE NEI DUE SCENARI IPOTIZZATI

	Scenario Basso	Scenario Intermedio
Maggiori entrate fiscali	7,4	21,2
<i>di cui tributi ambientali</i>	6,4*	18,7*
<i>di cui spese fiscali dannose per l'ambiente</i>	1,2	3,5
Altro	1,2	4,3
<i>di cui</i>		
- tariffe	0,5	1,5
- permessi negoziabili	-	0,3
- riallocazione spesa	0,7**	2,4***
TOTALE	8,6	25,5
<i>di cui sussidi dannosi per l'ambiente****</i>	1,7	5,2
<p>* Viene esclusa dai tributi ambientali sostanzialmente solo la somma derivata dalla riduzione delle agevolazioni sulle auto aziendali che si traduce in un incremento della tassazione sul reddito.</p> <p>**Si tratta di 200 milioni di riallocazione di risorse già introitate con i permessi negoziabili ma non destinate a spese ambientali e 0,5 miliardi di oneri di sistema legati alle rinnovabili da riallocare.</p> <p>*** tratta di 200 milioni di riallocazione di risorse già introitate con i permessi negoziabili ma non destinate a spese ambientali, 1,2 miliardi di oneri di sistema legati alle rinnovabili, 0,5 miliardi di entrate da permessi di costruire da indirizzare a investimenti verdi e 0,5 miliardi di minori rimborsi all'autotrasporto.</p> <p>**** Si sono considerate qui considerate sia le spese fiscali dannose per l'ambiente, sia le riallocazioni di incentivi ambientalmente dannosi o comunque inefficienti</p>		

Rielaborazione. Un'ulteriore rielaborazione aggregata dei risultati ottenuti può essere fatta al fine di garantire maggiore credibilità e percorribilità politica alle ipotesi adottate. A tal fine sono proposti due scenari ulteriori, tra loro collegati:

- lo scenario "response", che tiene sommariamente conto degli effetti delle imposte introdotte sulle basi imponibili e, di conseguenza, sul gettito. L'ipotesi adottata, in termini del tutto esemplificativi, è che il 20% delle maggiori entrate ipotizzate non si realizzi a causa del verificarsi di effetti di risposta
- lo scenario "feasibility", che ipotizza di destinare il 20% del gettito netto ottenuto a misure di mitigazione/compensazione delle categorie maggiormente colpite, lasciando la quota rimanente agli altri potenziali utilizzi in termini di ri-allocazione verde.

TABELLA 3. ENTRATE AGGIUNTIVE NEI DIVERSI SCENARI IPOTIZZATI (MILIARDI DI EURO)

	Scenario Basso	Scenario Intermedio
Scenario Response*	6,9	20,4
Scenario Feasibility	5,5	16,3
* Si è qui ragionato ipotizzando per semplicità un effetto sulle basi imponibili della medesima magnitudo per tutti gli strumenti fiscali considerati. Ovviamente andrebbero fatte stime più puntuali e specifiche ma si ritiene tale approssimazione comunque sufficiente per gli scopi di questa analisi.		

Considerazioni d'insieme rispetto ai risultati complessivi contenuti nelle tabelle 1,2 e 3. **È possibile derivare, nell'ipotesi più moderata, circa 7 miliardi di entrate nette aggiuntive** dagli strumenti fiscali collegati all'ambiente. I principali strumenti per arrivare a tale risultato minimo sono costituiti: dal recupero dell'inflazione nei tributi sulle auto, dalla riduzione delle agevolazioni sulle auto aziendali, dall'incremento dei diritti d'imbarco nel trasporto aereo, dall'adeguamento (parziale) delle accise sui carburanti a quanto applicato nel caso della benzina, dall'introduzione di una carbon tax di 10 euro sui consumi nei trasporti, dalla ri-destinazione di una parte degli incentivi che attualmente sostengono le rinnovabili, da una serie di tributi riconducibili alle categorie inquinamento e risorse. Si tratta di un' ipotesi, interpretabile anche come quick start list, che si traduce in maggiori entrate fiscali per circa 5,9 miliardi, di cui 5,1 riconducibili a tributi collegati all'ambiente.



Confronto. In Appendice. I contenuti delle presenti stime con quanto ottenuto dai principali studi condotti in ambito europeo (Tab.4).

Versante dei sussidi, in particolare si sono presi in considerazione quelli dannosi per l'ambiente (rimborsi autotrasporto, agevolazioni carburanti, auto aziendali), nonché possibilità di riallocare alcune voci di bilancio che attualmente hanno un focus ambientale annacquato o poco efficace (contributi di costruzione, parte delle entrate derivanti dalla messa all'asta dei permessi negoziabili, incentivi alle rinnovabili). Punti di contatto con la logica della riallocazione qui presentata:

- da una parte, nella volontà di arrivare ad un "riordino di carattere strutturale della spesa", che superi la logica dei tagli lineari,
- dall'altra, nell'identificazione di alcune destinazioni prioritarie dei risparmi ottenuti.

Greening, in collegamento con il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi (già accennati) e dei sussidi ambientalmente favorevoli, previsto dall'art. 68 del Collegato ambientale, che dovrebbe divenire parte integrante del processo di revisione della spesa come strumento per identificare le voci da eliminare e, congiuntamente, per verificare l'efficacia di quelle già presenti. Il secondo campo di analisi e intervento, collegato al precedente, riguarda la porzione di spesa rappresentata dai contributi pubblici alle imprese, già oggetto di approfondimenti e proposte di intervento nel corso della passata legislatura.

PARTE III

FONDO SVILUPPO SOSTENIBILE E SETTORI DI INTERVENTO

L'APPROCCIO DEL FONDO

Proposta operativa immediata: utilizzo, in sede di ratifica di COP 21, del “Fondo” già esistente, di pertinenza del Ministero dell’Economia, rif. Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 art. 23 “Fondo per la crescita sostenibile”, che, una volta ottenuti i primi fondi riallocativi (ad esempio, entro 180 giorni o comunque nei tempi più brevi realizzabili con opportune modalità) provenienti dall’eliminazione graduale dei sussidi dannosi (art. 68) potrà diventare Fondo COP 21 - Sviluppo Sostenibile affidato al CIPE.

“**Motore di sviluppo sostenibile**”, operando secondo una logica intersettoriale per affrontare tutti i diversi impegni in campo nel Collegato, tra cui l’economia circolare, il sistema idrico e il sistema idrogeologico (non presenti negli impegni di COP 21). L’ampiezza dei temi, il carattere strategico, il collegamento con interventi in settori importanti dell’economia italiana, gli obiettivi economici, industriali e occupazionali, la componente richiamata di contributo all’intervento post sisma, la responsabilità insostituibile, in tempi brevi, del CIPE, sono tutte ragioni per legare il “Fondo” a COP 21 nel quadro del Collegato Ambientale - Sviluppo Sostenibile. L’impegno di CIPE, su proposta del Ministero Ambiente, include infatti tutti i ministeri interessati. Ad esempio, nel quadro della qualità urbana, andranno valutati anche i vantaggi sanitari.

Strumento operativo per il raccordo e la razionalizzazione tra versante entrate e spese, anche per coordinare diversi strumenti con logica e finalità simili nonché dare visibilità ad alcuni requisiti come quello della spesa per compensazioni dei settori cedenti, quello inerente la destinazione delle entrate dei permessi negoziabili e il rapporto attivo con le Regioni e i Fondi Comunitari. Dovrà provvedere quindi ad una **doppia selezione**, sempre basata sul fattore “sostenibilità” in senso ampio, una prima che entri nel merito dei settori cedenti di risorse, già ora a carico del bilancio italiano, l’altra relativa ai settori fruitori, dai quali dipendono i benefici, prima di tutto ambientali e occupazionali, misurabili sul territorio.



INDICAZIONI SETTORIALI

- **La qualificazione energetica profonda degli edifici**, in tutta Italia, producendo anche nuova quantificata occupazione con il relativo bilancio “differenziale” (vedi, per confronto, Gazzetta Ambiente n. 3 / 2014, citata, e Gazzetta Ambiente agosto 2016, a cura di degli Espinosa, Corradi, Lupatelli, su incarico di Ebitemp), la diminuzione delle bollette degli abitanti, il vantaggio di bilancia dei pagamenti, la componente di contributo all’impegno post sisma Casa Italia.
- **I trasporti pubblici**, in particolare nei centri urbani, con beneficio sia ambientale che per le spese degli abitanti.
- **L’agricoltura sostenibile**, con i relativi benefici sia ambientali che di qualità alimentare, caratterizzanti per il Paese.
- **I servizi terziari**, tra cui di particolare interesse il turismo di qualità sostenibile.
- **Le risorse idriche e l’idrogeologia**.
- **“Economia circolare”**, risorse per sostegno nel mercato ai prodotti di recupero.
- **Mitigazione** per le categorie cedenti.
- **L’imposizione sul lavoro**

PARTE IV PROPOSTE DI POLICY

Previsione di ruolo del CIPE. Grazie alla recente previsione del Collegato ambientale di dare luogo all'aggiornamento, con cadenza almeno triennale, della SNSS italiana si determina un'opportunità importante per conferire forza di progetto e di risorse finanziarie ai diversi ambiti d'intervento. Appare importante a riguardo che nell'art. 3 sia attribuita proprio al CIPE, pur su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la responsabilità dell'aggiornamento della SNSS, andandosi così a rimarcare lo stretto collegamento tra gli obiettivi e le politiche ambientali, da una parte, e l'impegno e le implicazioni economiche ad essi collegati, dall'altra. I successivi contributi di policy recommendation sono orientati a valorizzare, con urgenza, tale opportunità.

1. COORDINAMENTO. Va colta l'opportunità che l'accennato contesto operativo divenga il luogo privilegiato sia per coordinare, possibilmente unificare, i numerosi Fondi creati da normative settoriali su tematiche ambientali specifiche, sia per coinvolgere, in una logica di "blending"², capitali e risorse provenienti da diverse fonti, pubbliche e private, al fine di ricercare una migliore diversificazione del rischio e il maggior effetto leva possibile.

2. RAFFORZAMENTO. Va rafforzato il cambiamento di tendenze in atto nei rapporti tra la green economy e l'economia complessiva, a favore di una nuova convergenza, attraverso nuovi criteri di intervento sui bilanci pubblici e sulla fiscalità, valorizzando motivi e strumenti per cui la green economy, rispetto alla economia complessiva, operi sempre più positivamente (l'opposto di un ostacolo) in quanto, in particolare, senza del carico fiscale, gli investimenti riallocativi green possono fare aumentare il PIL tra 0,6 e 1%, con valutazioni differenziali positive anche per l'occupazione.

3. ACCELERAZIONE. È necessario quindi accelerare l'attuazione delle norme previste dalla legge 221/2015 (Collegato Ambientale) realizzando nei tempi più rapidi il previsto aggiornamento da parte CIPE della proposta di SNSS (art. 3), avviando quanto prima le attività del Comitato per il capitale naturale (art. 67) e istituendo il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli (art. 68).

² "Blended finance encompasses structured public-private funds and innovative implementino partnerships between a wide range of stakeholders – including Governments, civil society, philanthropic institutions, development banks and private for-profit institutions. When well designed, blended finance allows Governments to leverage official funds with private capital, sharing risks and returns, while still pursuing national social, environmental and economic goals in areas of public concerns", United Nations, 2014, op. cit., p. 33-34.



4. DELEGA ART. 15. È urgente altresì che il Governo eserciti pienamente la delega di cui all'art. 15 della legge 11 marzo 2014, n. 23, introducendo con gli strumenti ivi indicati, nuove forme di fiscalità, in raccordo con la tassazione già vigente e nel rispetto del principio della neutralità fiscale di bilancio, finalizzate ad orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili.

5. RIALLOCAZIONE. È necessario che il Governo e per esso il CIPE, attraverso il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base delle informazioni trasmesse dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in ottemperanza al richiamato art. 3 della l. 221/2015, predisponga un ampio programma di "riallocazione fiscale verde", che modifichi in termini quantitativamente rilevanti e con un orizzonte temporale di medio-lungo periodo la composizione dei bilanci pubblici e sia finalizzato al miglioramento congiunto delle performance ambientali e di quelle economico-occupazionali. Il processo di riallocazione fiscale verde dei bilanci pubblici dovrà svolgere il ruolo di guida, attiva e selettiva, degli effetti positivi che essi possono svolgere nell'attuale fase per fronteggiare i multiformi fattori di criticità (economici, finanziari, occupazionali, ambientali, sociali) emersi durante un decennio di crisi perdurante, indirizzando verso i medesimi obiettivi anche la finanza privata, che riveste parimenti un'importanza cruciale al fine di dare sostanza e ampiezza ai risultati ottenibili.

6. SINERGIA. Occorre valorizzare la sinergia tra fondi riallocativi e altre risorse, in particolare Fondi Europei, co-finanziati a livello nazionale. Occorre valorizzare il ruolo delle Regioni e quello dei Comuni, in un quadro di apprezzabilità sul territorio dei diversi benefici risultanti, in particolare in termini di ambiente e occupazione. Occorre attivare un efficace fattore di leva sul privato, connesso al nuovo approccio di controllo sull'uso degli incentivi, superando la pura logica dei bandi. I controlli sui consumi energetici presentano opportunità particolari. Va valorizzata la rilevante componente di contributo all'intervento post sisma Casa Italia.

7. UTILIZZO DEL FONDO. Si propone l'utilizzo immediato, in sede di ratifica di CoP 21, del "Fondo per la crescita sostenibile" di cui all'art. 23 del Decreto legge 22 giugno 2012 n. 83, misure urgenti per la crescita del Paese TIT III CAPO I "Misure per la crescita sostenibile". Gli impegni precedenti permetteranno, nella sede indicata, di assicurare entrate riallocative rilevanti grazie alla adozione delle modalità più rapide, ad esempio entro 180 giorni. Il Fondo potrà assumere allora il nome di "Fondo per l'attuazione di COP 21 - Strategia di Sviluppo Sostenibile".

APPENDICE

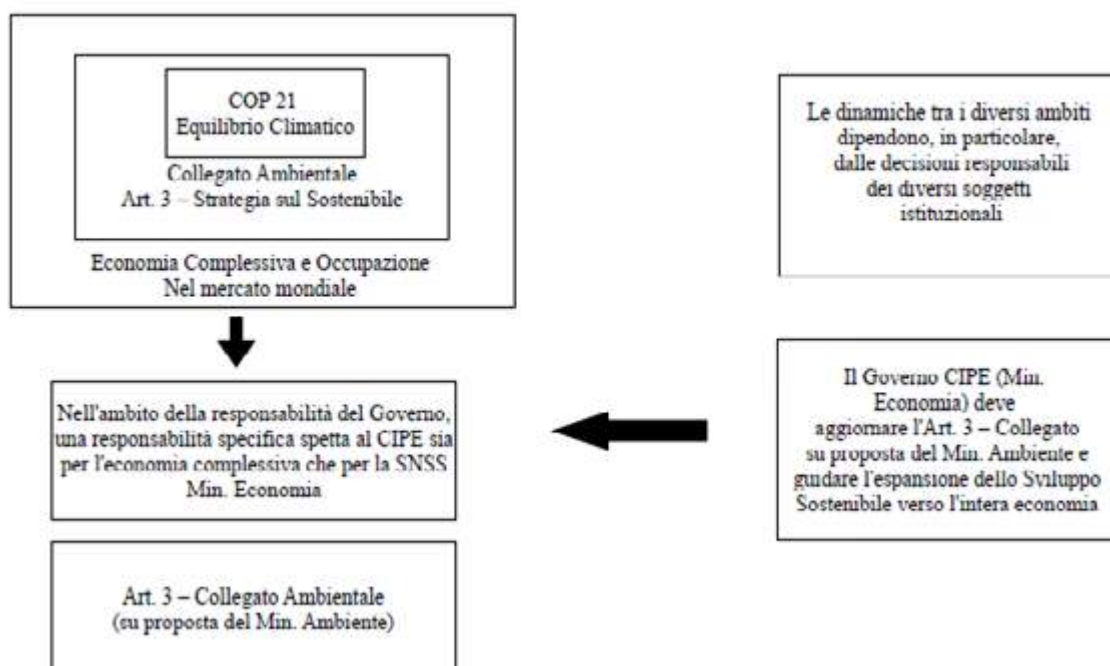
I contenuti delle presenti stime con quanto ottenuto dai principali studi condotti in ambito europeo (Tab.4).

TABELLA 4. ENTRATE AGGIUNTIVE PER L'ITALIA NEI DUE STUDI EUNOMIA E AL. (IN MILIARDI DI EURO AL 2020)

Imposte ambientali	Eunomia (2014)	Eunomia (2016)
<i>Tot. Nuove imposte ambientali</i>	22,1	18,2
<i>Tot. Rimozione sussidi ambientalmente dannosi</i>	6,6-8,7	-
Totali	29,7 (22,1 di maggiori imposte e 7,6 eliminazione di sussidi ambientalmente dannosi)	18,2
Altri strumenti		
Tariffazione idrica full cost recovery*	-	5,47
Road charging per mezzi pesanti**	-	1,34

Fonte: elaborazioni su Eunomia e al. (2014), *Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential in 12 EU Member States, Final report to DG Environment of the European Commission, 28/02* e Eunomia e al. (2016), *Study on Assessing the Environmental Fiscal Reform Potential for the EU28, Final report for the European Commission, 15th January*

I principali ambiti in campo e ruolo del CIPE





COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO

“Fiscalità riallocativa, nel quadro del Collegato Ambientale”

COORDINATORI: Paolo Degli Espinosa, Andrea Zatti, Claudio Cesaretti, Emanuele Plata

Marco Corradi	ACER – Azienda Casa Emilia Romagna, Reggio Emilia
Tommaso Campanile	CNA – Confederazione Nazionale dell’Artigianato e della Piccola e Media Impresa
Mauro Davi	Levante Ligure
Gaetano Fasano	ENEA
Giuseppe Sverzellati	ASSOLAVORO – Associazione nazionale di categoria delle Agenzie per il lavoro
Virgilio Trivella	Renovate Italy
Luciana Zuaro	Levante Ligure



SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

statigenerali@susdef.it

Tel. +39.06.85.55.255

www.statigenerali.org