



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Fiscalità dell'energia e *Climate Change*: un'Europa a zero emissioni?

Ciclo di seminari, Università degli Studi di Ferrara, 4 maggio 2023.

Dott.ssa Anna Miotto

Ph.D. candidate, Università degli Studi di Bergamo.

Programma generale

- Inquadramento della questione ambientale partendo dall'analisi Internazionale per arrivare all'attuazione delle politiche di tutela dell'ecosistema in Europa, poi trasposte a livello domestico;
- Trattazione della diversa tipologia di tributi e sussidi ambientali esistenti e dei principi che li governano;
- *Focus* sulla tassazione del settore energetico.

*“Le vedute del Governo sull'economia possono essere riassunte in frasi molto brevi. **Se si muove, tassalo. Se continua a muoversi, regolamentalo. E se smette di muoversi, sussidialo.**”*

Ronald Reagan

Prima parte

- La conferenza di Stoccolma del 1972 e i successivi sviluppi internazionali;
- Il recepimento del diritto ambientale all'interno dell'Unione Europea;
- L'articolo 191 par. 1 e 2 TFUE;
- L'evoluzione della tutela ambientale nel Diritto Italiano: brevi cenni;
- Il settore energetico nel Protocollo di Kyoto e nell'Accordo di Parigi;
- La politica energetica europea: l'art. 194 TFUE;
- Il pacchetto clima/energia «20+20+20» e il *Green Deal* Europeo;
- Fit for 55%.

La conferenza di Stoccolma del 1972 e i successivi sviluppi internazionali

- ❖ Comunità Economica Europea (CEE) e relativo Trattato (TCEE) → Non era prevista la tutela ambientale;
- ❖ Conferenza sull'ambiente umano (**UNCHE, United Nations Conference on Human Environment**) convocata a Stoccolma dall'Assemblea Generale dell'ONU dal 5 al 16 giugno 1972 → **Dichiarazione di Stoccolma**: «*the protection and improvement of the human environment is a major issue which affects the well-being of peoples and economic development throughout the world*».
 - Visione «antropocentrica»;
 - Ambiente: *Merit Good*.
- ❖ Conferenza su Ambiente e Sviluppo a Rio de Janeiro (**UNCED: United Nations Conference on Environment and Development**) o «*Summit della terra*», 1992.
 - Sviluppo sostenibile;
 - Responsabilità uguali, ma differenziate.
- ❖ Vertice mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile (**WSSD: World Summit on Sustainable Development**), Johannesburg 2002.
- ❖ Conferenza sullo sviluppo sostenibile (**UNCSD: United Nations Conference on Sustainable development**), Rio de Janeiro nel 2012.
 - *The future we want: Green Economy*.

Il recepimento del diritto ambientale all'interno dell'Unione Europea

- ❖ Atto Unico Europeo (AUE), 1986 → introduce nel Trattato di Roma, titolo VII dedicato all'ambiente (artt.130 R; 130 S; 130 T).
 - Mera azione da intraprendersi da parte degli Stati Membri dell'allora Comunità Europea.
- ❖ Trattato di Maastricht, 1993 → l'azione ambientale diventa una politica europea.
 - Introduzione dei principi di precauzione e dell'elevato livello di tutela ambientale.
- ❖ Trattato di Amsterdam, 1999 → rafforzato il Principio di Integrazione presente all'articolo 6 TCE.
 - La politica ambientale deve ispirare ogni settore delle politiche europee.
- ❖ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, Nizza, 2000 → **Articolo 37**: *“Tutela dell'ambiente. Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.”*
- ❖ Trattato di Lisbona, 2009 → TUE, TFUE.
 - Artt. 191-192-193 TFUE.

L'articolo 191 par. 1 e 2 TFUE

- ❖ Par. 1 → La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:
 - ✓ salvaguardia, tutela e **miglioramento della qualità dell'ambiente**;
 - ✓ protezione della salute umana;
 - ✓ utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
 - ✓ promozione sul piano internazionale di **misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente** a livello regionale o mondiale e, in particolare, a **combattere i cambiamenti climatici**.

- ❖ Par. 2 → La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un **elevato livello di tutela**, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui **principi della precauzione e dell'azione preventiva**, sul principio della **correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente**, nonché sul principio **«chi inquina paga»**.

L'evoluzione della tutela ambientale nel Diritto Italiano: breve cenni

- ❖ Articolo 9 Costituzione: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».
- ❖ Articolo 32 Costituzione: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».
- ❖ Articolo 2 Costituzione: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».
- Sentenze della Corte Costituzionale: n.210/87 e n. 641/87 → solo nella seconda si ha la definizione di ambiente come «valore primario ed assoluto».

RIFORMA DEL TITOLO V COSTITUZIONE CON L. COST. N.3/2001

- ❖ Articolo 117 lett. S) Costituzione: «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»
- L'Ambiente diventa un diritto costituzionalmente tutelato.
- ❖ D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Il settore energetico nel Protocollo di Kyoto e nell'Accordo di Parigi

- ❖ Nel 1988 viene creato [dall'*Organizzazione Meteorologica Mondiale* (OMM) e dal *Programma per le Nazioni Unite Ambientale* (UNEP)] l'***Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)***.
 - correlazione tra i cambiamenti climatici e l'attività dell'uomo si attesta intorno ad una percentuale tra il 90% e il 99%.
 - maggiore responsabile del danno ambientale è l'utilizzo dei combustibili fossili quale principale fonte di energia che è la principale causa della produzione di gas ad effetto serra, in particolare dell'anidride carbonica (CO₂).
- ❖ ***Protocollo di Kyoto*** alla Convenzione Quadro sui Cambiamenti Climatici, adottato l'11 dicembre 1997 (operativo nel 2005):
 - Responsabilità comuni, ma differenziate;
 - Riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 5% rispetto al 1990 (Italia 6,5% entro il 2012);
 - Promozione di misure flessibili per efficientamento energetico e per riduzione delle emissioni (es. ETS, Carbon Tax).
- ❖ ***Accordo di Parigi***, 2015, entrato in vigore nel 2016:
 - Evitare aumento della temperatura di 1,5 gradi (obiettivo di mantenersi sotto i 2 gradi);
 - Riduzione delle emissioni inquinanti del 40% entro il 2030;
 - Applicazione dal 2021.

La politica energetica europea: l'art. 194 TFUE

- ❖ **Articolo 194 TFUE:** «Co. 1. Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a:
a) **garantire il funzionamento del mercato dell'energia;** b) **garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione;** c) **promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili;** d) **promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.**
- ❖ Co. 2. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure necessarie per conseguire gli obiettivi di cui al paragrafo 1. Tali misure sono adottate previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Esse non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c).
- ❖ Co. 3. In deroga al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, **stabilisce le misure ivi contemplate se sono principalmente di natura fiscale».**

Il pacchetto clima/energia «20+20+20» e il *Green Deal* Europeo

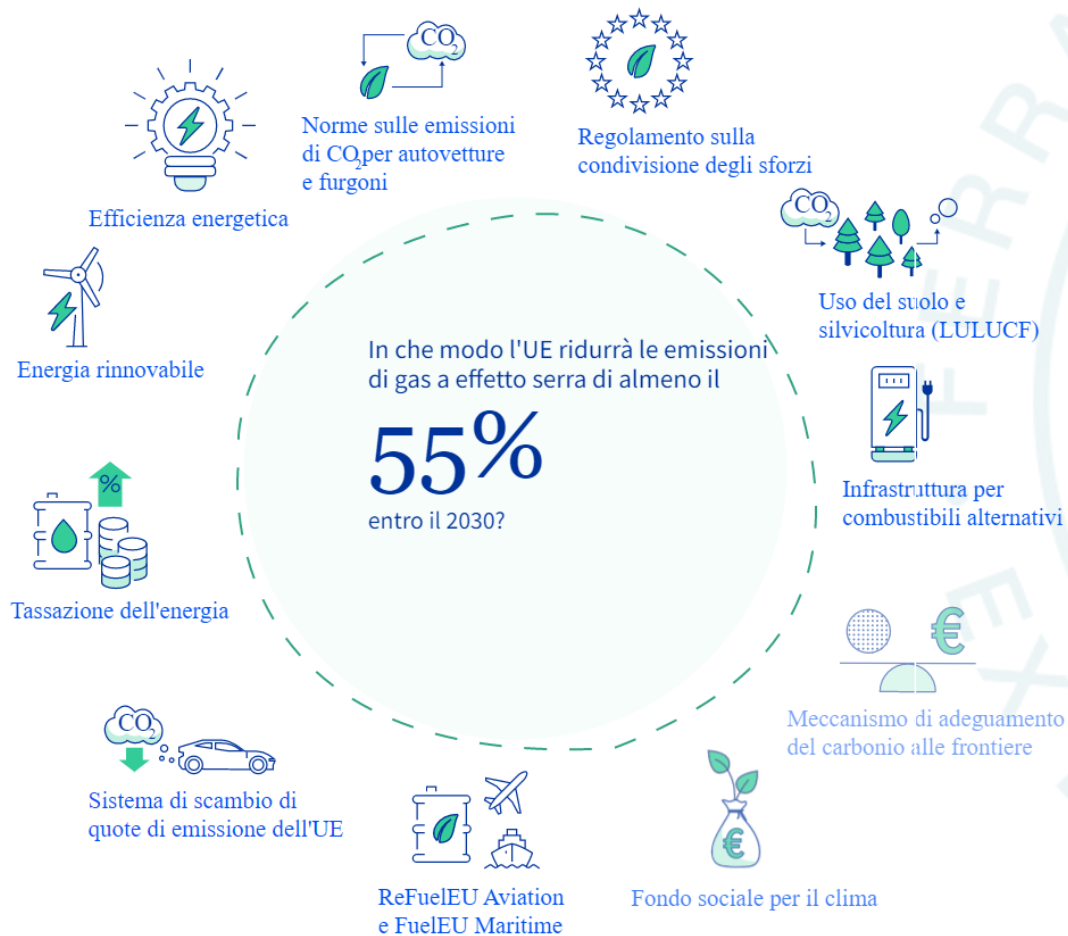
❖ Pacchetto per il clima e l'energia 2020 c.d. strategia "20+20+20":

- riduzione del 20% (rispetto all'anno di riferimento, cioè il 1990) dell'emissione dei gas ad effetto serra;
- incremento del 20% della produzione di energia da fonti rinnovabili;
- aumento della efficienza energetica pari al 20%
- riduzione del mercato dei c.d. ETS (da solo interessa il 45% delle emissioni);
- riduzione delle emissioni nei settori c.d. non ETS, che coprono il 55% delle emissioni totali dell'Unione;
- aumento della quota di consumo energetico proveniente da fonti rinnovabili;
- sviluppo di tecnologie a basse emissioni di carbonio.

❖ Green Deal Europeo:

- è frutto della Commissione *Von Der Leyen*;
- rispettare gli impegni presi con l'Accordi di Parigi, in primis limitare l'aumento di temperatura climatica all'1,5%;
- settore che maggiormente viene preso in considerazione è quello energetico nonché responsabile del 75% delle emissioni di gas ad effetto serra;
- riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra che verrà progressivamente azzerato **entro il 2050, c.d. neutralità climatica**;
- riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra dal 40% al 50-55% rispetto ai livelli del 1990 **entro il 2030**;
- implementare l'utilizzo dell'*Emission Trading System*;
- introdurre una novità: *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM).

Fit for 55%



- ✓ Revisione del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (EU ETS), che comprende la sua estensione al trasporto marittimo, e una revisione delle norme sulle emissioni del trasporto aereo nonché l'istituzione di un sistema di scambio di quote di emissione distinto per il trasporto stradale e l'edilizia;
- ✓ Revisione del regolamento sulla condivisione degli sforzi che disciplina gli obiettivi di riduzione degli Stati membri nei settori non compresi nell'EU ETS;
- ✓ Modifica del regolamento che stabilisce le norme sulle emissioni di CO₂ di autovetture e furgoni;
- ✓ Revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici;
- ✓ Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



Seconda parte

- Le esternalità;
- Il teorema di Coase;
- Le imposte Pigouviane;
- La scelta dei tributi ambientali;
- I tributi con finalità ambientale (o extrafiscale) e i tributi ambientali in senso stretto;
- Il principio comunitario «chi inquina paga»;
- Il problematico legame tra il principio «chi inquina paga» e l'art. 53 Cost.;
- I Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) e i Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF);
- Il divieto di Aiuti di Stato.

Le esternalità

- ❖ **Esternalità negativa** → l'effetto negativo che l'attività di un consociato provoca sul benessere degli altri consociati comportando, per questi ultimi, un costo imposto.
- deve difettare dell'assegnazione del diritto di proprietà: l'attività deve, cioè, avere effetti negativi che ricadono sui beni comuni insuscettibili di avere un proprietario (in caso contrario non si avrebbe una esternalità poiché per utilizzare quel determinato bene sarebbe necessario pagare un prezzo);
- crea le c.d. **diseconomie esterne** → fenomeno secondo cui il soggetto che sfrutta le risorse naturali danneggia l'equilibrio ecologico, ma i costi di tale danno vengono fatti sostenere ai soggetti (la collettività) non implicati nel processo produttivo o di consumo, diventando un **costo sociale**.
- determina anche il c.d. **fallimento del mercato**: alterato l'equilibrio che naturalmente si crea grazie alle regole di mercato, comportando così, che le imprese altamente inquinanti producono più di quanto il livello ottimale di produzione richieda (es. aiuti di stato e sussidi);
- Soluzione: internalizzazione delle diseconomie esterne → principio «**chi inquina paga**».
- ❖ **Esternalità positive** → si hanno quando i soggetti beneficiari di impatti positivi prodotti da un altro soggetto non corrispondono/pagano un prezzo pari ai benefici ricevuti. Creano un beneficio per la collettività.

Il teorema di Coase



Ronald Coase (1910-2013)

premio Nobel 1991

❖ **Correzione inefficienze di mercato (esternalità):**

- contrattazione tra privati senza l'intervento dello Stato;
- esistenza dei diritti di proprietà;
- costi delle transazioni dei privati siano inesistenti;
- soggetti danneggiati dall'inquinamento contrattino con il soggetto inquinatore: verrebbe pagato un corrispettivo a quest'ultimo per la riduzione del fenomeno inquinante;
- equilibrio di mercato.

❖ **Problemi:**

- costi di transazione non sono mai nulli e non permettono di trovare la soluzione più efficiente per le parti. Quindi: la soluzione ottimale è quella di non negoziare;
- dall'assunzione che in gioco vi siano soltanto due parti: in tema di inquinamento, che è fenomeno globale, entrano in gioco migliaia di persone e altrettante imprese. Senza autorità pubblica è inverosimile che trovino un accordo;
- diritti di proprietà devono essere ben definiti;
- danni siano quantificabili e facilmente risolvibili alla fonte.

Le imposte Pigouviane

Arthur Cecil Pigou (1877-1959)



- ❖ **l'intervento dello Stato mediante l'utilizzo della tassazione è necessario per riportare un equilibrio anche a livello ecologico:**
 - esternalità incidono sul benessere sociale poiché non vengono ricomprese e conteggiate nei meccanismi del mercato;
 - tassazione ambientale orientata a disincentivare le attività inquinanti (internalizzare le esternalità);
 - Utilizzo dei sussidi.

«Un'imposta che grava su ogni unità prodotta da chi inquina o, in termini più generali, da chi provoca un'esternalità negativa, il cui ammontare è pari al danno marginale che l'impresa provoca in corrispondenza del volume efficiente di output».

- ❖ **Problemi:**

- valore dell'imposta per non creare scompensi di mercato;
- attribuire un «prezzo» all'inquinamento;
- definire i soggetti che creano le esternalità;
- sussidi aumentano gli agenti sul mercato;
- sussidi devono essere reperiti da «quale parte»;
- è necessario bilanciare imposte e sussidi.

La scelta dei tributi ambientali

❖ Scelta del modello delle imposte Pigouviane che prevedono come irrinunciabile l'intervento dell'Autorità Pubblica

❖ Strumenti NON di mercato:

• *Command and Control: sistema di regolamentazione diretta*

- Norme, regolamenti, ordini, autorizzazioni da parte della pubblica amministrazione → regole di comportamento, standards di qualità o specifiche limitazioni (*Command*);
- Controllo delle attività e del rispetto dei limiti imposti. In caso di inosservanza delle regole può seguire una specifica sanzione (*Control*).

❖ Strumenti di mercato:

• Tributi ambientali → per reperire liquidità in ottica dello sviluppo tecnologico delle imprese;

• *Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)* sostiene l'utilizzo dello strumento fiscale → politica **risarcitoria e disincentivante**

- Tasse e tariffe: ridurre eccessiva utilizzazione delle risorse naturali;
- Sussidi: incentivare attività *green*;
- Depositi cauzionali: sovrapprezzo che viene restituito in caso si ricicli il prodotto;
- Penalità o bonds: finalità di deterrenza;
- Permessi negoziabili: incoraggiare innovazione e ridurre attività inquinanti;
- Tributi ambientali: sulle emissioni e sui prodotti.

I tributi con finalità ambientale (o extrafiscale) e i tributi ambientali in senso stretto

❖ Tributi con finalità ambientale-extrafiscale:

- Tributo a carattere *standard* (es. accisa-imposta) → cui viene attribuita una specifica finalità;
- Tributo di scopo in senso improprio → non mera finalità di reperimento risorse, ma anche di tutela ambientale (disintentivante);
- Finalità redistributiva o di finanziamento;
- Finalità ambientale è estraneo alla fattispecie impositiva e al presupposto d'imposta

❖ Tributi ambientali in senso stretto:

- Valorizzare il bene ambiente e dare una grandezza «fisica», un prezzo all'inquinamento;
- **Presupposto d'imposta** → presenza di attività inquinanti;
- Presente all'interno della fattispecie impositiva → **base imponibile** → solo quelle attività che secondo studi scientifici sono causa di danno ambientale; può essere una unità di inquinamento oppure una determinata quantità di materia prima;
- Danno ambientale deve essere → rilevante, reversibile e sopportabile; se è non sopportabile serve un divieto o una sanzione;
- Neutralità fiscale deve rimanere inalterata (carico fiscale) → problema risolto affermando che solo così si *internalizzano* le *esternalità* che altrimenti sarebbero causa dell'inefficienza del mercato.

Il principio comunitario «chi inquina paga»

- ❖ **Trattato di Lisbona** → principio «chi inquina paga» è previsto all'articolo 191 comma 2 del TFUE, assieme al principio di precauzione, al principio di prevenzione e al principio della correzione in via prioritaria alla fonte.
- ❖ Trova espreso riconoscimento anche nell'ordinamento Italiano a norma dell'articolo 117 Cos. che obbliga l'Italia al rispetto dei vincoli che derivano anche dall'ordinamento Europeo.
- ❖ Economisti → bene ambiente è suscettibile di valutazione economica perché se le risorse venissero scambiate sul mercato produrrebbero un prezzo positivo (difficoltà del quantificare il prezzo);
- ❖ Internalizzazione delle esternalità negative → chi inquina è chiamato a sopportare economicamente il danno che ha prodotto;
 - Responsabilità aquiliana? Sarebbe *ex post facto*;
 - Necessarie le imposte *Pigouviane* → tributi ambientali per ristorare il danno causato che gli ha portato, però, un profitto;
 - Necessari anche gli strumenti di *Command and Control*.
- ❖ **NON è uno strumento commutativo e estraneo alla capacità contributiva** → finirebbe per autorizzare implicitamente l'inquinamento sostenendo poi i costi del risanamento ambientale; NO criterio di monetizzazione del danno ambientale.
- ❖ **E' uno strumento contributivo o ex ante** → parametrato alla capacità contributiva e utile a prevenire il danno.
- ❖ **Per essere efficace** → gli strumenti economici non devono alterarsi tra di loro (es. sussidi dannosi).

Il problematico legame tra il principio «chi inquina paga» e l'art. 53 Cost.

- ❖ **Art. 53 Cost.:** «*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*».
- **Inquinamento** incide su beni costituzionalmente garantiti come la salute umana, ma **non è indice di ricchezza** secondo la lettura che si dà dell'articolo 53 della Carta Costituzionale;
- MA vi è una tesi secondo la quale anche semplici situazioni di vantaggio possono essere utilizzate quale presupposto legittimante del tributo, quindi situazioni che esprimono una «**potenzialità economica**»
- Posizione del soggetto che inquina viene valutata come un **vantaggio** rispetto a chi compie la medesima attività senza però inquinare. Tale vantaggio si esplica nel potere di usufruire di risorse pubbliche che provoca un loro deterioramento a scapito della collettività, motivo per cui è ritenuto che tale sfruttamento sia un indice di capacità contributiva e che, perciò, sia valutabile economicamente;
- **Esternalità negative** → giustificazione del tributo;
- **Principio del beneficio;**
- Es. **Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche** (TOSAP) → tassa lo sfruttamento del suolo pubblico, utilità che viene quindi negata alla collettività per rimanere nella disposizione dell'utilizzatore.

I Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) e i Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF)

❖ **Def. Sussidio** → *World Trade Organization (WTO) e Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE):*

- qualsiasi trasferimento finanziario dallo Stato ad un soggetto privato che grazie a questo consegue un vantaggio e un beneficio. Può essere sia un trasferimento diretto di denaro oppure indiretto, cioè può prendere la forma della rinuncia da parte del creditore di una prestazione tributaria abbia l'effetto di creare un vantaggio e cioè una riduzione dei costi e l'aumento del reddito;
- Vaglio di Costituzionalità ex artt. 3 e 53 Cost. → creano disparità, MA non possono essere dichiarate incostituzionali le agevolazioni che aiutano a raggiungere l'obiettivo dello sviluppo sostenibile (comprensivo della tutela ambientale) ex artt. 9, 32 e 117 (tutela del paesaggio; tutela della salute; tutela dell'ambiente).

❖ **Dannosi** → *strumento che ha l'effetto di aumentare la produzione di un bene, ciò comporta un maggiore sfruttamento delle risorse naturali e di conseguenza tutto questo implica un aumento dei rifiuti, dell'inquinamento e danneggia la biodiversità (OCSE).*

❖ **Favorevoli** → *obiettivi di tutela ambientale ed è quindi un sussidio con funzione extrafiscale che aumenta il livello di tutela e di miglioramento dell'ecosistema e comporta una maggiore propensione per un utilizzo ottimale delle risorse (OCSE).*

Nome	Qualifica sussidio	Effetto finanziario (mln €)		
		2017	2018	2019
Esenzione dall'accisa sull'energia elettrica impiegata nelle ferrovie	Incerto	67,50	64,50	74,40
Esenzione dall'accisa sull'energia elettrica impiegata nell'esercizio delle linee di trasporto urbano ed interurbano	Incerto	7,70	12,80	10,40
Riduzione dell'accisa sul GPL utilizzato dagli autobus urbani ed extraurbani adibiti al servizio pubblico	Incerto	0,80	0,80	0,80
Incentivi sull'energia prodotta da impianti alimentati da biomasse, biogas e bioliquidi sostenibili	SAF	d.q.	d.q.	d.q.
Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili diverse dal fotovoltaico	SAF	5.628,40	5.700,00	d.q.
Conto energia	SAF	6.404,00	5.868,00	d.q.
Promozione di interventi di efficienza energetica e di produzione di energia da FER termiche (Cogenerazione e CAR)	SAF	d.q.	d.q.	d.q.
Incentivazione degli interventi a favore dello sviluppo tecnologico e industriale	SAF	d.q.	d.q.	d.q.
Incentivazione dell'energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabile	SAF	-	-	-
Incentivazione degli Impianti di produzione di energia elettrica alimentati a biogas, con potenza elettrica non superiore a 300 kW	SAF	-	-	25,00



CATALOGO

DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI E
DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE FAVOREVOLI

Nome	Qualifica sussidio	Effetto finanziario (mln €)		
		2017	2018	2019
Riduzione dei costi per le Forze armate nazionali	SAD	29,60	47,60	23,20
Deduzione forfetaria dal reddito di impresa a favore degli esercenti impianti di distribuzione carburante	SAD	86,00	41,20	40,30
Rimborso del maggior onere derivante dall'aumento dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante per l'autotrasporto merci ed altre categorie di trasporto passeggeri	SAD	1.257,34	1.264,40	1.587,50
Riduzione dell'accisa sul gas naturale impiegato per usi industriali termoelettrici esclusi, da soggetti che registrano consumi superiori a 1.200.000 mc annui	SAD	58,11	60,00	60,90
Impiego dei prodotti energetici nei lavori agricoli e assimilati	SAD	843,20	864,80	913,00
Gasolio e GPL impiegati per riscaldamento in aree geograficamente o climaticamente svantaggiate (zone montane, Sardegna, isole minori)	SAD: agevolazioni gasolio; SAF: agevolazioni GPL	159,60	152,80	152,80
Produzione, diretta o indiretta, di energia elettrica con impianti obbligati alla denuncia prevista dalle disposizioni che disciplinano l'imposta di consumo sull'energia elettrica	SAD	455,40	455,40	455,40
Differente trattamento fiscale fra benzina e gasolio	SAD	4.929,40	5.154,10	5.154,00
<i>La stima non prende in considerazione i maggiori rimborsi sul gasolio a favore dell'autotrasporto.</i>				

Il divieto di Aiuti di Stato

- ❖ **Aiuti di Stato (Artt. 107-108-109 TFUE)** → *«la previsione unilaterale da parte di uno stato membro di trattamenti finanziari differenziati e agevolati, consistenti nella concessione di sovvenzioni finanziarie e di ogni forma di vantaggio economicamente apprezzabile ovvero nella riduzione di costi, a favore di categorie di imprese e/o produzioni nazionali».*
- ❖ **Art. 107 par. 1** → *«Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».*
- **Requisiti:** (1) creare un indubbio vantaggio economico al soggetto destinatario; (2) disposta esclusivamente dallo Stato o da un ente locale statale; (3) carattere specifico (solo per alcune imprese nazionali, non tutte); (4) avere effetti anche sul mercato Europeo.
- ❖ **Art. 107 par. 3 lett. b)** → *«sono compatibili gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro». C.d. **Obiettivi orizzontali.***
- ❖ **Art. 108** → *«1. La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno [...]».*

Terza parte

- La Direttiva 2003/96/CE del Consiglio c.d. DTE;
- Le proposte di riforma della direttiva DTE;
- La Carbon Tax;
- Una nuova proposta: il *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM);
- Il sistema Cap and Trade: l'*Emission Trading System* (ETS);
- Il regime fiscale delle quote ETS;
- Considerazioni relative all'opportunità di scelta tra il sistema ETS e la Carbon Tax.

La Direttiva 2003/96/CE del Consiglio c.d. DTE

- ❖ **Comunità Europea** → Direttiva n. 96 del 2003 che «*ristruttura il quadro normativo per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità*».
- amplia il novero dei prodotti obbligatoriamente soggetti a tassazione: l'energia elettrica, il gas naturale, il carbone e gli oli vegetali, al fine di armonizzare la tassazione in materia energetica;
- impone un aumento delle aliquote minime dell'accisa.
- ❖ **Armonizzazione:**
 - evitare le distorsioni della concorrenza fiscale nel mercato energetico Europeo;
 - migliorare il mercato interno ed evitare la c.d. delocalizzazione (*Carbon Leakage*);
 - definire delle norme comuni su quali prodotti assoggettare a tassazione;
 - stabilire aliquote minime imponibili uguali per tutti i paesi, con la possibilità, per gli Stati, di fissare aliquote superiori in base alle proprie esigenze;
 - dare agli Stati la possibilità di poter utilizzare il gettito derivante da questa tassazione per scopi extrafiscali.
- ❖ **Art. 6** → regimi agevolativi per:
 - prodotti energetici e l'elettricità usati per produrre elettricità;
 - prodotti utilizzati per lo sviluppo tecnologico di prodotti che siano così in linea con le previsioni di tutela ambientale purché nell'ambito di progetti e sotto controllo fiscale;
 - all'elettricità di origine solare, eolica, idraulica, generata da gas metano, da miniere di carbone e altre risorse rinnovabili.

Le proposte di riforma della Direttiva DTE

❖ **Le ragioni della revisione:**

- Direttiva obsoleta rispetto ai nuovi obiettivi che ispirano la politica ambientale verso il 2030
- Il suo raggio di applicazione è incompatibile con il sistema di scambio di quote c.d. ETS;
- Le aliquote sono rapportate sulla base del volume del prodotto energetico. Il carbone è tassato troppo poco rispetto all'inquinamento che produce;
- Le risorse rinnovabili non sono valorizzate poiché a queste si applica la stessa aliquota delle risorse non rinnovabili che vanno a sostituire;
- Non persegue in modo ottimale l'obiettivo di riduzione delle emissioni di CO₂;
- Tardiva trasposizione della Direttiva nei singoli stati membri

❖ **Proposta di revisione nel 2011** → non ha incontrato il favore degli stati → ritirata nel 2015.

❖ **Fit for 55%** → (1) riallineare la tassazione energetica agli obiettivi di politica verde della Ue, con incentivi per l'efficienza energetica, le fonti energetiche meno inquinanti e le tecnologie più pulite. (2) Viene mantenuto l'obiettivo di garantire un'equa concorrenza fiscale tra gli operatori nel mercato dell'energia. (3) Lo scopo è inoltre quello di incoraggiare gli Stati membri ad aumentare le proprie entrate da imposte di tipo ecologico meno dannose per la crescita rispetto all'imposizione sul lavoro.

- Correlare l'aliquota al contenuto energetico e alla "prestazione ambientale" dei combustibili e dell'elettricità (non più sul volume);
- Aliquote minime espresse in Eur/GJ (gigajoule) per consentire agli operatori e ai consumatori il confronto diretto fra fonti energetiche più e meno inquinanti;
- Commissione propone una scala di tassazione che va dal massimo grado per i combustibili fossili convenzionali (come gasolio e benzina) al grado minimo per l'elettricità, i biocarburanti sostenibili avanzati, il biogas e i combustibili rinnovabili di origine non biologica come l'idrogeno rinnovabile;
- Ampliamento della gamma di prodotti soggetti a tassazione e la revisione delle agevolazioni più obsolete che attualmente favoriscono l'uso di combustibili fossili (per esempio nel trasporto marittimo e in quello aereo).

La Carbon Tax

- ❖ La Carbon Tax è **un'imposta Pigouviana** che grava sull'intero processo di produzione dell'energia di origine fossile e più nel dettaglio è la policy che permette di eliminare l'impiego delle risorse fossili, causa principale del riscaldamento globale;
- ❖ È stata prevista successivamente ai rapporti dell'IPCC ed è stata, poi, discussa in Commissione Europea nel 1991;
- ❖ È un tributo ambientale in **senso proprio** in quanto colpisce direttamente le emissioni nocive di CO₂; **indiretta e regressiva**;
- ❖ È considerata come l'unico strumento utile che consente **l'internalizzazione** dei costi dell'inquinamento provocato dai produttori di energia (**attribuisce un prezzo al carbonio**) e, se l'aliquota venisse fissata ad un livello ottimale, funzionerebbe da ottimo **disincentivo** per i prodotti più inquinanti, garantendo un passaggio verso le forme di produzione più sostenibili ed innovative che causano minori emissioni.
- ❖ Non è un'aliquota armonizzata e il problema consiste nella quantificazione e determinazione dell'aliquota ottimale;
- ❖ È possibile scegliere se applicare una tassazione che operi **"a monte"** (o *ex ante*), oppure **"a valle"** (o *ex post*):
 - Nel primo caso il fenomeno impositivo è di più facile amministrazione e gestione e garantisca maggiore efficienza: **colpirebbe il momento estrattivo della risorsa o la sua importazione**. Poiché il contenuto di carbonio di ogni risorsa è noto, è facile riuscire ad applicare un'imposta che abbia una base imponibile facilmente quantificabile e che giustifichi l'imposizione stessa.
 - Nel secondo caso, invece, l'imposta **colpisce il consumo di elettricità**, andando, così, ad impattare maggiormente sui **consumatori** in termini non solo economici, ma anche ideologici.

Una nuova proposta: il *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM)



- ❖ **Carbon Tax** → *Tragedy of Commons* → *Carbon Leakage*
- ❖ La commissione propone il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (entro il 2030). **Dazio doganale?**
- ❖ Pareggiare il prezzo del carbonio dei prodotti fabbricati all'interno dell'Ue e quelli importati;
- ❖ Il meccanismo applicherà lo stesso **costo del carbonio a cui sono soggette le produzioni europee** per la loro quota di gas serra emessi alle importazioni di determinati prodotti (al momento acciaio, cemento, fertilizzanti, alluminio ed energia elettrica, ma con la prospettiva di un futuro allargamento ad altri beni) provenienti da Paesi extra Ue che non impongono costi ambientali sulle emissioni analoghi a quelli europei;
- ❖ Lo scopo è ristabilire una **parità di costi tra le produzioni extra Ue e quelle interne** e neutralizzare la convenienza a **delocalizzare** le produzioni inquinanti verso Paesi con normative ambientali meno rigorose;
- ❖ Il meccanismo si **affiancherà e si coordinerà col sistema europeo dello scambio delle emissioni** (rischio di doppie imposizioni);
- ❖ Gli importatori dovranno dichiarare il quantitativo di carbonio emesso nei territori di origine in sede di produzione per le merci destinate ad essere importate nella UE.
- ❖ Metodo di calcolo dei dazi: il prezzo dei certificati si baserà **sul prezzo medio settimanale di vendita all'asta delle quote EU ETS** espresso in €/tonnellata di CO₂ emessa

Il sistema Cap and Trade: l'Emission Trading System (ETS)

- ❖ Previsto dalla Direttiva 2003/87/CE «che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio»;
- ❖ E' basato sul Teorema di Coase → si creano i **diritti** (in questo caso di inquinamento), c.d. *Market based approach* cioè le scelte di mercato sono lasciate alla libera iniziativa e contrattazione dei singoli;
- ❖ In realtà il sistema ETS vede anche la presenza **dell'Autorità Pubblica** in tre fasi (1) si elabora il piano programmatico, (2) si assegnano le quote di emissione, (3) fase di controllo con erogazione dell'eventuale sanzione;
- ❖ Meccanismo **cap and trade**: stabilita una quota massima di emissioni consentite (livello accettabile di inquinamento) all'interno dell'UE (**cap**) suddivisa in quote più piccole assegnate alle singole imprese, le quali possono scambiarle nel mercato (**trade**);
- ❖ Le imprese ogni anno devono **restituire un numero di quote pari a quelle assegnate** l'anno precedente e nel caso in cui queste vengano superate, l'impresa stessa è costretta ad acquistarne altre o a subire una **sanzione**; al contrario, se riescono a mantenersi sotto la soglia attribuita possono **rivendere sul mercato le quote in eccesso**;
- ❖ Ogni anno il livello di emissione consentita viene ridotto fino a raggiungere l'obiettivo delle zero emissioni;
- ❖ Sistema soggetto a **riforma** con il pacchetto *Fit for 55%* che prevede estensione del sistema alla navigazione aerea, marittima e agli edifici.

Il regime fiscale delle quote ETS

❖ Cosa NON sono:

- Strumenti di intermediazione finanziaria → Testo Unico delle disposizioni in materia finanziaria, art. 1 D.Lgs. n. 58/1998;
- Mere autorizzazioni (equiparabili allo strumento amministrativo) → c.d. *permessi di inquinare*;
- Ammortamenti;

❖ Cosa possono essere:

- Diritti di ottenimento di quote ETS;
- Strumento fiscale-tributario: titoli rappresentativi cioè diritti soggetti all'interno di documenti.
- ❖ **Art. 56 paragrafo 1, lettera a) della direttiva IVA 2006/112/CE** → «*cessioni e concessioni di diritti d'autore, brevetti, diritti di licenza, marchi di fabbrica e di commercio e altri diritti analoghi il luogo ove deve essere assolto l'adempimento IVA [...]*».
- Le quote e i diritti e di cui trattasi sono **immateriali** e **valutabili** in denaro;
- Hanno una **durata** determinata; conferiscono al loro titolare un **diritto** di carattere esclusivo e possono essere **trasferiti** a terzi per mezzo di cessione o concessione, volta a consentire ai terzi stessi di utilizzarli ai fini di un'attività economica; analogamente a taluni di tali diritti che sono soggetti a **registrazione**, la detenzione e il trasferimento di dette quote sono oggetto di **iscrizione** in un registro;
- Sono **intangibles** quindi sono dei **servizi**;
- **Sentenza dell'8 dicembre 2016, A e B, C-453/15**

Considerazioni relative all'opportunità di scelta tra il sistema ETS e la Carbon Tax

- ❖ **Premessa:** il sistema cap and trade e la Carbon Tax (o la Carbon Border Tax) non devono essere necessariamente considerate soluzioni alternative, bensì strumenti di regolamentazione che, se combinati in maniera ottimale, possono aiutare a raggiungere la c.d. decarbonizzazione entro il 2050.

Tassa sul Carbonio	Sistema ETS
Le imprese possono conoscere con anticipo il prezzo dell'energia e organizzare i propri investimenti verso tecnologie più sostenibili. Pianificazione dell'attività nel lungo periodo.	Comporta grande incertezza per il prezzo del carbonio che varia a causa di diversi fattori imprevedibili come i fattori metereologici oppure delle fluttuazioni di mercato.
Facile da adottare: ove necessario ridurre le emissioni, basterà aumentare l'aliquota della tassa (disincentiva inquinamento e incentiva sviluppo tecnologico).	Non attribuisce un prezzo al carbonio, ma è il meccanismo della domanda e dell'offerta a dare a tale prodotto un valore.
Facile attuazione: si tratta di un importo certo e predeterminato che consente un'adeguata previsione della riduzione delle emissioni.	Di difficile previsione fiscale-amministrativa.
Più efficiente.	Rischio che le quote di inquinamento che vengono allocate sul mercato finiscano per creare incentivi alle emissioni.
Produce sempre gettito per lo Stato che poi può essere impiegato per alleggerire la pressione fiscale in altri settori (doppio dividendo) oppure per aiutare le imprese negli investimenti verso nuove tecnologie Sostenibili.	Entrate si hanno solo al momento dell'allocazione delle quote a titolo oneroso, lasciando poi la cessione di queste alla trattazione tra i privati. Non aiuta ad avere un gettito sicuro né a promuovere politiche di investimento per le imprese o per alleggerire la pressione fiscale altrove

Considerazioni conclusive

- Avremo un'Europa a zero emissioni?
- Quanto è importante il sistema fiscale per raggiungere la neutralità climatica?
- Quanto è efficiente il sistema fiscale?
- E' utile un sistema impositivo locale o si apre una nuova era di respiro Internazionale?
- Come migliorare la cooperazione Internazionale?

Grazie per la partecipazione

Anna.miotto@unife.it

