



**La transizione ecologica secondo Draghi.
Quale ruolo per la politica fiscale?**

di Giacomo Luchetta

Luiss School of Government, Senior consultant Economisti Associati

e Alberto Bolognini

Senior consultant Economisti Associati

Policy Brief n. 08/2021

Le comunicazioni del Presidente del Consiglio Mario Draghi alle Camere hanno confermato che uno dei pilastri del nuovo Governo sarà la transizione ecologica, a cui è stato dedicato tra l'altro un nuovo Ministero. In quest'ottica, nel Policy Brief che segue si passano in rassegna alcune ipotesi di utilizzo della leva fiscale per favorire tale transizione. Si spiega, in particolare, perché la soluzione più immediata – quella di alzare le accise sui prodotti energetici fossili – non sempre implichi “tassare meglio”, abbattendo le emissioni di gas serra fino alla neutralità climatica, visto che gli attuali sistemi di tassazione dei prodotti energetici, in Italia come in Europa, sono stati impostati per perseguire altri obiettivi. Da qui l'ipotesi di parametrare le accise alle emissioni di gas serra di un prodotto energetico, oppure quella di considerare più complessivamente tutti i costi ambientali e sociali di una certa fonte energetica.



Le comunicazioni del Presidente del Consiglio Mario Draghi alle Camere hanno confermato che uno dei pilastri del nuovo Governo sarà la transizione ecologica, a cui è stato dedicato tra l'altro un nuovo Ministero. Questa non è una sorpresa. A livello internazionale e di Unione europea, da anni si insiste con l'idea che le nuove politiche per la crescita debbano essere sostenibili e, anzi, che le politiche di sostenibilità creino crescita. Come abbiamo avuto modo di vedere nel nostro precedente contributo (v. "Perché il Green Deal europeo passa per i conti pubblici degli Stati nazionali", Policy Brief 01/21, SOG), il Green deal europeo – cioè la politica che dovrebbe orientare e governare la transizione ecologica nel nostro continente – viene descritto come una strategia di crescita che ambisce a trasformare l'Europa in un'economia *carbon-neutral*, prospera e giusta, almeno nelle intenzioni di chi la propone.

Dal punto di vista della politica fiscale, una delle tipiche raccomandazioni avanzate dai sostenitori della transizione verde consiste nello spostare la tassazione dal reddito e dal lavoro alle attività inquinanti, come ad esempio il consumo di fonti fossili¹. In termini di politiche fiscali, la soluzione più immediata è quella di alzare le accise sui prodotti energetici fossili, come il carburante da autotrazione o il carbone e – auspicabilmente – utilizzare le maggior entrate per abbassare il cuneo fiscale, cioè la differenza tra costo del lavoro (salario lordo) e il reddito dei lavoratori. Tuttavia, non sempre tassare di più implica "tassare meglio", cioè perseguire gli obiettivi di neutralità climatica, perché gli attuali sistemi di tassazione dei prodotti energetici, in Italia come in Europa, sono stati impostati per perseguire altri obiettivi.

Gli obiettivi "storici" della tassazione sui prodotti energetici

Banalmente, la tassazione dei prodotti energetici, che nel quadro italiano ed europeo avviene tramite le accise, è stata introdotta per aumentare il gettito fiscale come succedaneo rapido delle imposte sui consumi e da allora sempre mantenuta per la sua "praticità" fiscale. I prodotti energetici, in particolare i carburanti, sono una base imponibile prelibata per l'erario. In primo luogo, sono consumi "inelastici", cioè diminuiscono di poco all'aumentare del prezzo. Semplificando al massimo, questo vuol dire che l'introduzione e l'aumento della tassazione si tradurrà – nella maggior parte dei casi – in un maggior gettito nonostante la riduzione della domanda. In secondo luogo, la filiera dei prodotti energetici è ragionevolmente concentrata e controllabile. Nonostante il problema delle frodi di accisa non sia trascurabile, rimane più facile amministrare una tassa gestita e riscossa dai grandi produttori di energia o dagli operatori petroliferi rispetto a colpire altre attività economiche più parcellizzate o polverizzate.

Tuttavia, la tassazione dell'energia ha il difetto di essere regressiva (anche se con modalità molto particolari e ancora empiricamente dibattute): una famiglia povera spende in energia una quota maggiore del suo reddito rispetto a una ricca². Quindi la tassazione rischia di

¹ Si veda ad esempio l'ultimo *Country Report* per l'Italia redatto dalla Commissione europea nell'ambito del semestre europeo.

² Fino a certi livelli di reddito la quota di reddito destinata ai consumi energetici si manterrebbe grosso modo costante. Questa è diventata nota come la cosiddetta terza legge di Engel per la quale "the percentage of outlay... for fuel and light is invariably the same, whatever the income" e si aggirerebbe attorno al 5-6% del reddito. Cf. Stigler, G. J. 1954. The early history of empirical studies of consumer behavior. *Journal of Political Economy* 62 (2): 95–113.



tradursi in forme di “*energy deprivation*” e di compressione dei consumi energetici di sussistenza. Allo stesso modo, alcune attività produttive sono particolarmente colpite dall’aumento del costo dell’energia. Questo vale per certe attività manifatturiere, per la maggior parte delle colture estensive agricole che producono le materie prime di base e per specifici servizi (in particolare, ovviamente, l’autotrasporto). Per questo motivo, pur perseguendo l’obiettivo di creazione di gettito fiscale, il sistema di tassazione prevede una serie di riduzioni ed esenzioni che tutelano sia i consumatori più deboli – per esempio la progressività dell’aliquota sull’elettricità e sul gas – sia alcune attività o settori economici.

Infine, si può usare la tassazione energetica come strumento di perseguimento di obiettivi di sicurezza energetica: tassare maggiormente le fonti importate ed in misura minore quelle domestiche. Questo argomento è di limitata rilevanza in Italia, ma spiega, ad esempio, perché la Polonia tassi poco il carbone, la Finlandia esenti dalla tassazione sul carbonio la torba di cui il paese è ricco produttore, e la Svezia i biocarburanti forestali.

La protezione dell’ambiente e la tassazione dei prodotti energetici

A questi obiettivi “storici”, negli ultimi venti o trenta anni si è sovrapposta la tendenza a usare la politica fiscale anche per finalità di protezione dell’ambiente (riduzione dell’inquinamento) e, più di recente, come strumento di lotta al cambiamento climatico (riduzione delle emissioni di gas serra), con radicale cambiamento di filosofia, dato che qui il successo degli obiettivi di politica fiscale starebbe nella riduzione del gettito. Tuttavia, la struttura della tassazione in molti Paesi Ue ancora riflette gli obiettivi storici, almeno in larga parte. Basti pensare che la tassazione dell’elettricità non fa distinzioni tra quella prodotta da fonti fossili o da fonti rinnovabili. Anzi, se da un lato si promuove l’elettrificazione del riscaldamento domestico, dell’autotrasporto e della produzione industriale, dall’altro negli ultimi anni è aumentato in misura considerevole il peso delle componenti parafiscali – gli oneri regolatori – che servono poi a remunerare gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili³. Allo stesso modo, le accise non sono proporzionali alle emissioni di gas serra. Se espresse in termini di emissioni di gas serra, le accise minime fissate dalla legislazione europea sulla benzina ammontano a circa 160 €/tonnellata di CO₂; quelle sul diesel a circa 100 €, quelle sul gas naturale per autotrazione a 46€ (ma se usato per il riscaldamento domestico la tassa scende a circa 5€), mentre quelle sul carbone è ferma a circa 3€ per tonnellata di CO₂⁴.

Questa mancata proporzionalità tra emissioni di gas serra e tassazione dei prodotti energetici è un problema nel lungo termine per gli obiettivi di riduzione di CO₂. Mentre, infatti, nel breve termine, un aumento della tassazione comporta comunque una riduzione del consumo di fonti fossili e quindi delle emissioni di gas serra nel lungo termine, una tassazione espressa in termini energetici e non di contenuto di carbonio non fornisce gli incentivi ai migliori investimenti per la riduzione di emissioni. In pratica, quando cambieremo

³ Si vedano per esempio gli studi del Centre for European Policy Studies e di Trinomics.

⁴ David A. W., Carbon Taxation in the EU: Expanding the EU Carbon Price, Journal of Environmental Law, Vol. 24, Issue 2, July 2012, Pages 183–206.



l'autovettura o la caldaia, non necessariamente saremo incentivati a scegliere il prodotto a minori emissioni di carbonio. Più prosaicamente, l'incentivo resterà quello di scegliere quello il cui carburante è meno tassato, al di là delle emissioni generate.

Per questo motivo, numerosi Stati europei hanno introdotto una *carbon tax* o modulato la propria tassazione dei prodotti energetici sulla base delle emissioni di gas serra. Al momento, una tassa simile esiste in dieci Stati dell'Unione europea⁵. In alcuni Paesi, questa tassa è poco più che simbolica; in altri, rappresenta una forma importante di tassazione che ha di fatto sostituito una parte significativa delle tasse energetiche⁶. Allo stesso modo, l'Ue ha tentato nel 2011 – senza successo – e tenterà di nuovo nel 2021 di legare, almeno in parte, l'aliquota fiscale sui prodotti energetici alle emissioni di CO₂. Tuttavia, poiché la legislazione europea fissa soltanto le aliquote minime, nulla vieta al momento all'Italia di rimodulare le proprie aliquote fiscali sulla base delle emissioni di gas serra o di sostituire, almeno in parte, le accise con una *carbon tax*.

Il Fisco deve guardare oltre la sola lotta al cambiamento climatico?

L'analisi economica – in particolare quella portata avanti dal Fondo monetario internazionale⁷ – si è spinta oltre la lotta al cambiamento climatico, proponendo di fissare la tassazione dei prodotti energetici non solo sulla base delle emissioni di gas serra, ma anche delle altre esternalità negative, come l'inquinamento atmosferico locale, i costi del traffico, degli incidenti stradali e delle infrastrutture. I dati per l'Italia, seppure con tutte le semplificazioni metodologiche del caso, sono molto interessanti: la tassazione dei carburanti – tra le più alte a livello globale – già coprirebbe i costi ambientali e sociali relativi (almeno, con riferimento ai dati del 2014, gli ultimi disponibili). Al contrario, la tassazione di altre fonti energetiche, come il carbone o il gas naturale, sarebbe al di sotto dei costi ambientali e sociali da essi generati.

L'analisi economica e le politiche fiscali introdotte dall'Ue o dagli altri Paesi europei forniscono già diversi spunti sull'utilizzo della leva fiscale per promuovere la transizione climatica – oltre alla riduzione dei sussidi alle fonti fossili di cui si è parlato nel primo contributo. Anche se la transizione richiederà probabilmente un aumento del carico fiscale complessivo sul consumo di energia da fonti fossili, c'è ancora spazio per rendere la tassazione più efficace anche a parità di prelievo. Il tema, piuttosto, sarebbe quello di compensare i settori industriali e le fasce di popolazione che saranno più colpite, fornendo un sostegno che però non riduca gli incentivi di prezzo alla riduzione delle emissioni di gas serra (come ad esempio i *feebates*).

⁵ Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovenia e Spagna.

⁶ Si veda lo studio degli autori sul tema recentemente pubblicato dalla Commissione europea – Direzione Generale Fiscalità e Unione doganale: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4609322a-56e1-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-da>

⁷ Si veda Coady, D., Parry, I., Le, N., and Shang, B., Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates; IMF, Washington, 2019; Parry, I., et al., Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice, IMF, Washington, 2014.