

Chi inquina, paga?

I danni sanitari e ambientali delle attività economiche in Italia: quanto costa l'inquinamento alla collettività (e chi lo paga)

Dicembre 2017

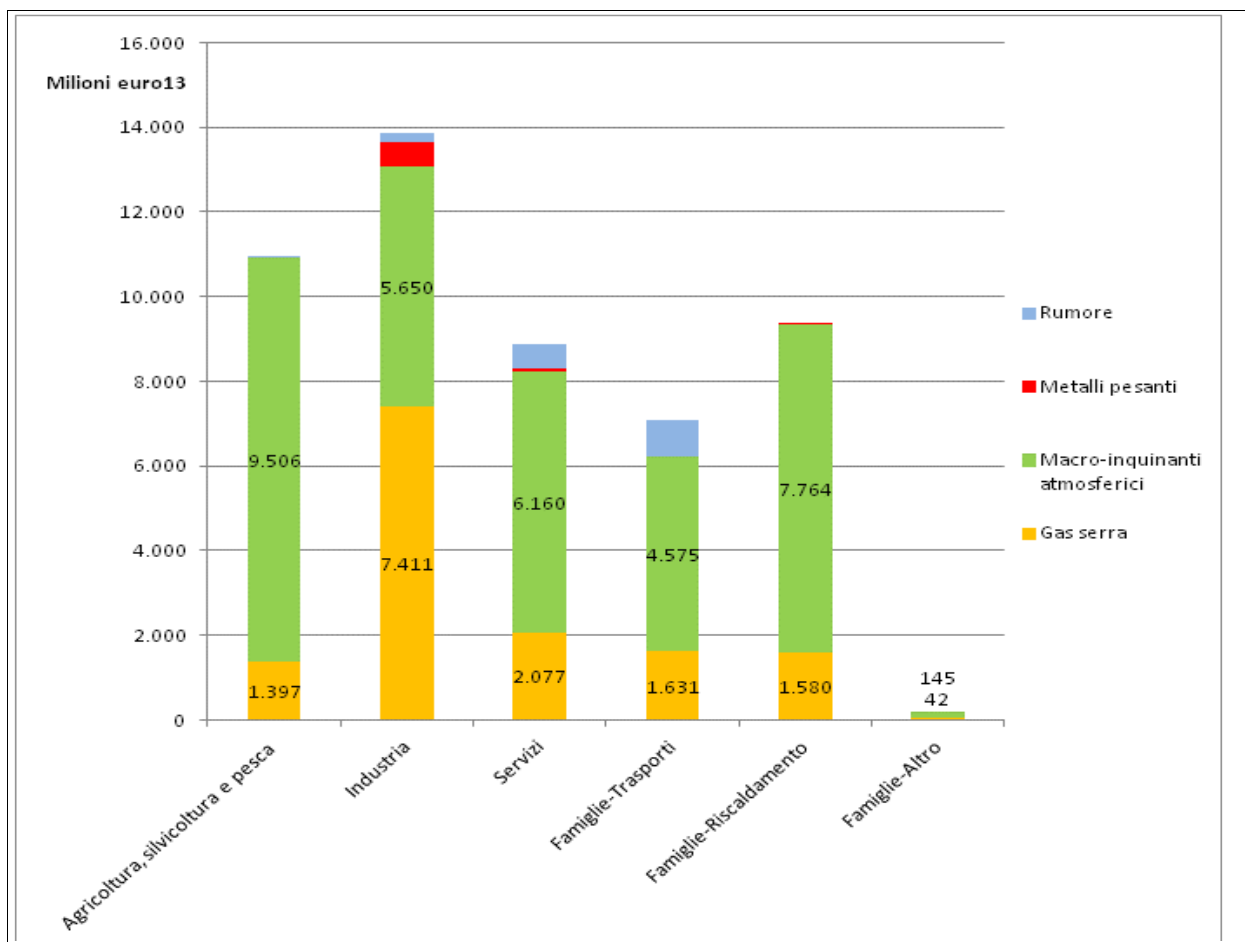
*Accise sui prodotti energetici, imposte sui veicoli, tasse sul rumore o su inquinamento e risorse naturali: le **tasse ambientali** pagate dai residenti in Italia hanno assicurato, nel 2013, un gettito di **53,1 miliardi di euro**. Ma è possibile **quantificare anche i costi ambientali sopportati dalla collettività**, cioè i danni per l'inquinamento prodotto da famiglie e imprese?*

*Un primo conto - limitato per il momento alle sole emissioni in atmosfera e al rumore dei trasporti - ha visto **le famiglie produrre, nel 2013, danni sanitari e ambientali per 16,6 miliardi, seguite dall'industria (13,9 miliardi) e dall'agricoltura (10,9)**. Esiste però **un forte squilibrio tra chi inquina e chi paga**: nel 2013 le famiglie hanno pagato il 70% in più rispetto ai danni creati, le imprese il 26% in meno. Il record degli sconti, 93%, va all'agricoltura.*

*Ci sono margini per **una riforma della fiscalità ambientale all'insegna di maggiore equità e trasparenza**? Il dossier propone un nuovo approccio per applicare meglio il principio Chi inquina paga, tenendo conto non solo delle tasse ambientali ma anche dei sussidi dannosi per l'ambiente.*

Il punto di partenza

Citato nel primo Programma d'Azione Ambientale della Comunità Europea (1973 - 1976) e nella Dichiarazione della Conferenza di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo (1992), il principio *Chi inquina paga* è entrato nel Trattato delle Comunità Europee fin dal 1986 ed è riportato all'articolo 191.2 della versione consolidata dei Trattati (2016).

Figura 1 - Distribuzione dei costi esterni tra i macro-settori di attività, anno 2013, milioni di euro

Fonte: elaborazione dell'autore a partire da emissioni NAMEA dell'Istat

Analisi

I costi ambientali esterni sono quei danni, generati da un'attività economica o sociale, che ricadono su terzi (sotto forma di effetti sanitari, danni a beni ed attività economiche) **o sull'ambiente** (effetti a carico del capitale naturale e degli eco-sistemi).

I costi esterni stimati per le attività delle imprese e delle famiglie in Italia, limitatamente alle emissioni in atmosfera e al rumore nei trasporti, **nel 2013 supera i 50 miliardi di euro, il 3,2% del PIL nazionale.**

La maggior parte dei costi esterni è dovuta ai settori produttivi dell'economia (33,6 miliardi di euro, che corrispondono al 66,9% del totale), mentre le attività delle famiglie contribuiscono per 16,6 miliardi (33,1%).

L'industria ha i costi esterni ambientali più elevati (13,9 miliardi di euro), seguita dall'agricoltura (10,9 miliardi).

Il riscaldamento domestico è al terzo posto (9,4 miliardi) superando i costi esterni dei trasporti delle famiglie (7 miliardi).

Le emissioni di particolato contribuiscono per il 29% circa dei costi esterni, seguite dalla CO₂ col 22%, dall'ammoniaca (NH₃) e dagli ossidi di azoto (NO_x) col 16%, dagli ossidi di zolfo (SO_x) col 5%, dal metano (secondo gas serra per importanza) col 4% e dal rumore dovuto ai trasporti col 3%.

In dettaglio. Chi inquina di più, paga di meno?

Il gettito delle imposte ambientali in Italia (energia, trasporti, inquinamento) ammontava, nel 2015, **a 55,3 milioni di euro, il 7,8% del gettito fiscale complessivo (3,4% del PIL).**

Le imposte sull'inquinamento hanno un ruolo molto marginale (1% del gettito com-

plessivo delle imposte ambientali), mentre **le accise sull'energia sono quelle che contribuiscono alla maggioranza del gettito delle imposte ambientali (81%), seguite dalle tasse sui trasporti** col 18% circa.

In particolare:

Le accise sui combustibili fossili hanno contribuito per il 56% nel 2013 (53% in 2015).

L'accisa sull'energia elettrica e gli oneri di sistema (per l'incentivazione delle rinnovabili e altre voci) **hanno contato per il 25% nel 2013** (27% nel 2015).

Le tasse di circolazione dei veicoli, che in Italia sono collegate alla potenza dei motori (kW), una lontana approssimazione dei consumi medi chilometrici, **contribuiscono per poco più del 10%** al gettito complessivo delle imposte ambientali.

Mentre le tasse sui carburanti e sui veicoli possono teoricamente costituire uno strumento per l'attuazione del principio *Chi inquina paga*, l'accisa sull'energia elettrica e gli oneri di sistema non rappresentano più tale principio, ma piuttosto quello del **"consumatore paga"** ("*User pays*"), **in quanto non è direttamente lui a produrre l'inquinamento.**

Tabella 1 - Gettito delle imposte ambientali in Italia, 2013 e 2015, milioni di euro, prezzi correnti

Categoria di tassa ambientale	2013		2015	
	M €	%	M €	%
Energia	44.649	81,3%	45.025	81,4%
Sovraimposta di confine sui gas non condensabili	50	0,1%	60	0,1%
Sovraimposta di confine sugli oli minerali	11	0,02%	10	0,02%
Imposta sugli oli minerali e prodotti derivati (accise)	26.277	47,9%	25.611	46,3%
Imposta sui gas non condensabili	564	1,0%	585	1,1%
Imposta sull'energia elettrica (accisa) e oneri di sistema sulle bollette elettriche per gli incentivi alle rinnovabili	13.542	24,7%	15.042	27,2%
Imposte sui consumi di gas naturale (accise)	4.083	7,4%	3.196	5,8%
Imposta sui consumi di carbone (accise)	55	0,1%	43	0,08%
Imposta sui ricavi degli operatori del settore energetico destinate all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico	66	0,1%	59	0,1%
Entrate dell'Organismo centrale di stoccaggio italiano	1	0,002%	12	0,02%
Gettito da vendita dei Permessi di Emissione (ETS)	-	-	407	0,7%
Trasporti	9.762	17,8%	9.678	17,5%
Pubblico registro automobilistico (PRA)	1.359	2,5%	1.569	2,8%
Tassa su assicurazione per responsabilità civile auto (RCA)	2.637	4,8%	2.137	3,9%
Tasse automobilistiche pagate dalle imprese	1.395	2,5%	1.422	2,6%
Tasse automobilistiche pagate dalle famiglie	4.342	7,9%	4.535	8,2%
Imposta sugli aerotaxi passeggeri	7	0,01%	8	0,01%
Imposte su imbarcazioni e aerei privati	22	0,04%	7	0,01%
Inquinamento	488	0,9%	597	1,1%
Tributo speciale sulle discariche	129	0,2%	98	0,2%
Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto	15	0,03%	7	0,01%
Tributo provinciale per la protezione ambientale	344	0,6%	475	0,9%
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili	-	-	17	0,03%
Totale	54.899	100,0%	55.300	100,0%

Fonte: Istat (2016)

Il confronto fra il gettito delle imposte ambientali pagate dai residenti e i costi esterni evidenzia che:

- **le famiglie pagano il 70% in più dei loro costi esterni ambientali**

- **le imprese pagano il 26% in meno**

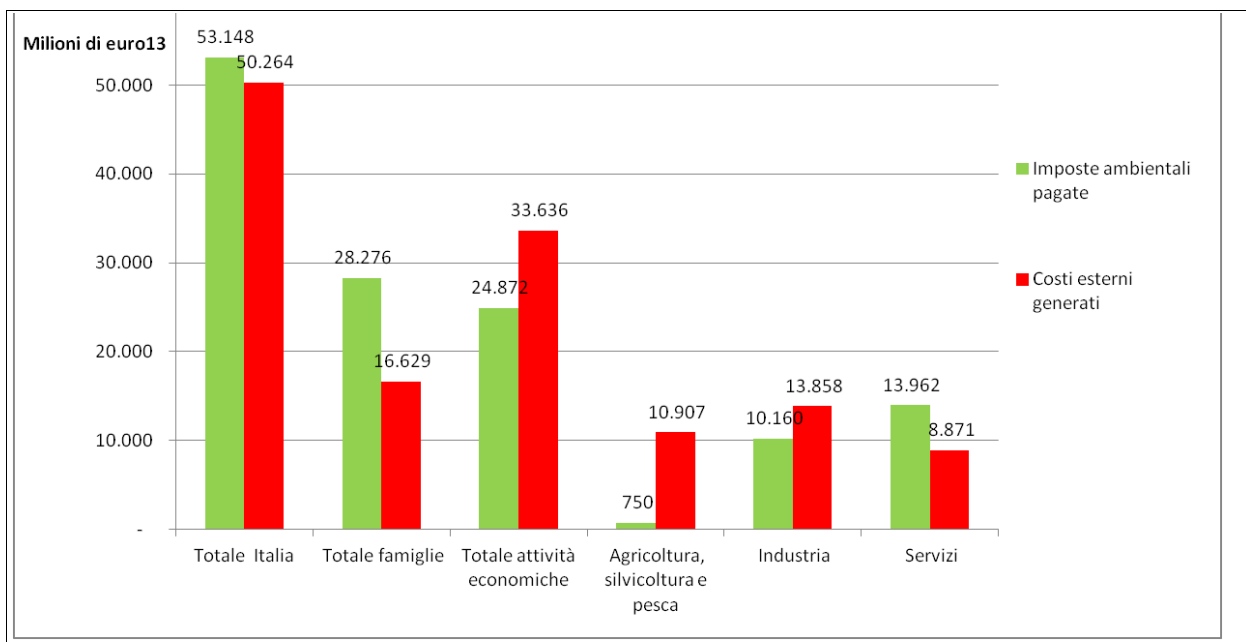
- all'interno delle attività economiche, **i comparti dell'agricoltura e dell'industria pagano rispettivamente il 93% e il 27% in meno dei loro costi esterni ambientali**

- il comparto dei servizi paga il 57% in più.

Un'analisi per settori più disaggregata fa emergere ulteriori disparità. Almeno **quattro branche dell'economia, fra le 64 esaminate, risultano pagare in maniera del tutto marginale rispetto ai costi prodotti** a carico della collettività:

- trasporto marittimo, 1%
- trasporto aereo, 6%
- agricoltura, 6,6%
- elettricità e gas, 16,9%.

Figura 2 - Imposte ambientali e costi esterni generati dai principali settori di attività, 2013

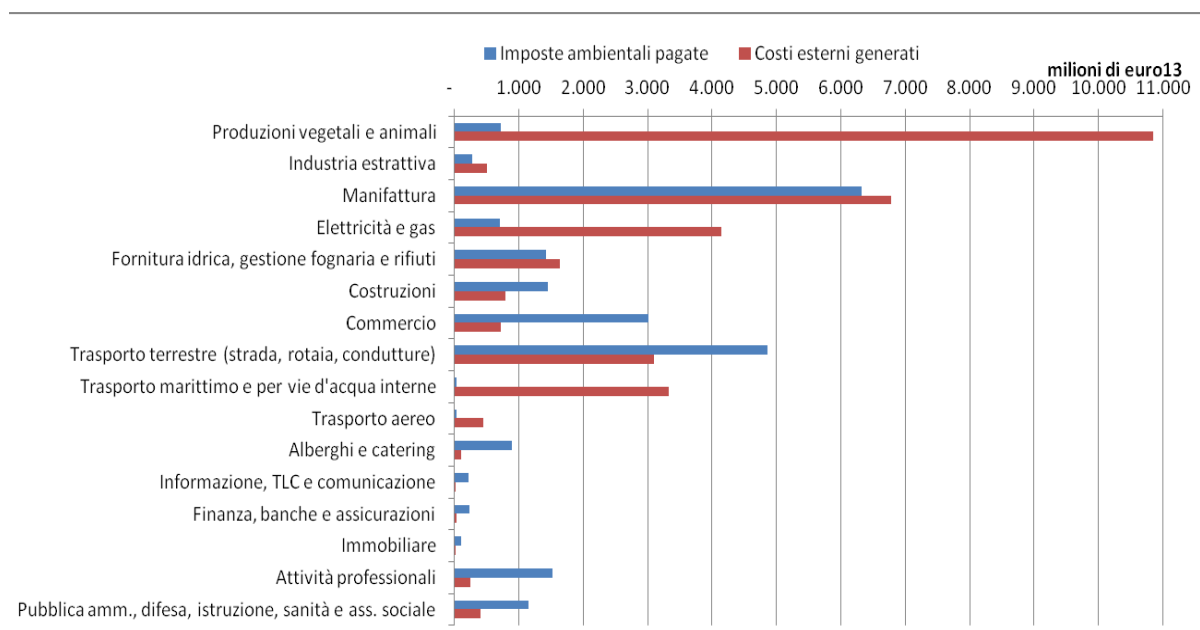


Fonte: Istat per il gettito delle imposte ambientali, autore per la stima dei costi esterni

Il **settore manifatturiero**, che nel suo complesso mostra un'apparente coerenza col principio *Chi inquina paga* (94% di copertura dei costi esterni), in realtà **presenta una forte disuguaglianza** al suo interno: 15 delle 19 branche manifatturiere compensano – attraverso le imposte ambientali - i propri costi esterni e in alcuni casi

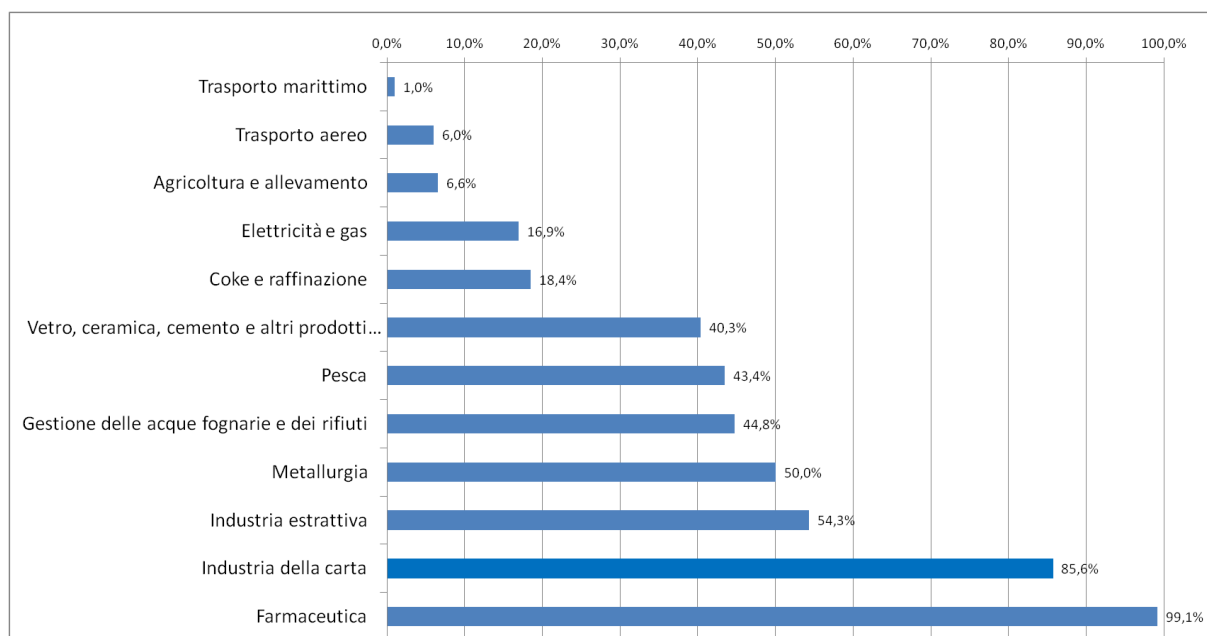
pagano molto di più, finendo di fatto per sussidiare le restanti **4 branche manifatturiere che pagano molto meno di quanto dovrebbero (coke e raffinazione; vetro, ceramica, cemento e altri minerali; metallurgia; industria della carta).**

Figura 3 - Imposte ambientali pagate e costi esterni generati dai comparti dell'agricoltura, dell'industria e dei servizi, milioni di euro, 2013.



Fonte: Istat per il gettito delle imposte ambientali, autore per la stima dei costi esterni

Figura 4 - Imposte ambientali pagate in percentuale dei costi esterni ambientali, per branca di attività economica (massimo livello di disaggregazione), 2013¹



Fonte: Istat per il gettito delle imposte ambientali, autore per la stima dei costi esterni

¹ Per ragioni di spazio la figura evidenzia solo le branche il cui gettito da fiscalità ambientale non copre i loro costi esterni (12 branche su 64).

Il paradosso delle tasse “ambientali”: l’ambiente non beneficia del suo gettito che, anzi, è spesso vincolato a finalità non ambientali.

Nella sua indagine sul gettito delle imposte ambientali in Italia, l’Istat attesta che solo l’1% circa del gettito delle imposte ambientali è destinata a finanziare spese per la protezione dell’ambiente. Quel che sfugge alla rilevazione è che lo Stato spesso incrementa il livello di alcune tasse “ambientali” (tipicamente le accise sui carburanti) per destinare il maggior gettito al finanziamento di spese non strettamente ambientali come terremoti, missioni internazionali di pace e altre emergenze di finanza pubblica: sono spese che costituiscono costi che lo Stato deve coprire, e per cui lo Stato sceglie, fra varie alternative, di utilizzare un’imposta ritenuta ambientale dallo Stato stesso. Non esistono, al momento, dati ufficiali sull’entità del gettito delle tasse ambientali vincolata a spese non ambientali.

In dettaglio. Chi inquina molto, riceve anche sussidi dannosi per l’ambiente?

Il *Catalogo dei Sussidi ambientalmente favorevoli e ambientalmente dannosi* (Ministero dell’Ambiente – AT Sogesid, 2017) ha individuato sussidi diretti e sconti fiscali dannosi per l’ambiente - di cui beneficiano sia le famiglie che le imprese - per **16,2 miliardi di euro**.

Oltre il 97% dei sussidi dannosi per l’ambiente (SAD) è costituito da sconti fiscali, molti dei quali sono erogati anche a beneficio delle attività più inquinanti:

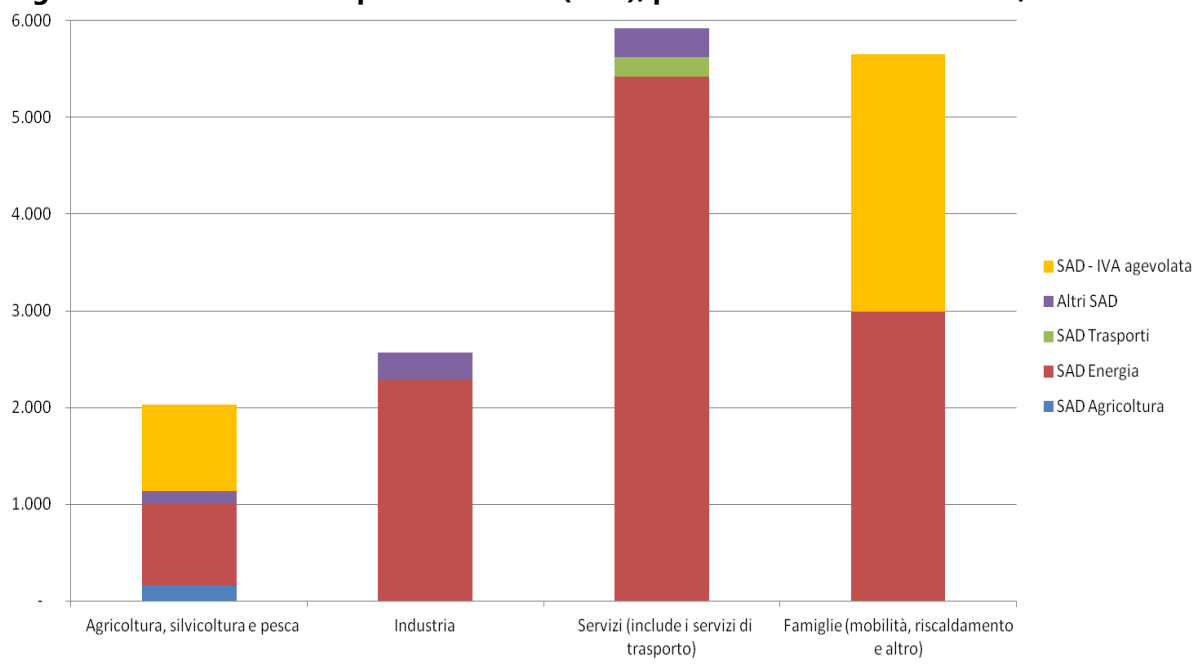
- **cinque settori (trasporto aereo, trasporto marittimo, pesca, raffinazione, agricoltura e allevamento) ricevono volumi altissimi di sussidi anche se presentano costi ambientali molto alti**

un secondo gruppo di settori (**trasporto stradale, metallurgia, prodotti da minerali non metalliferi, elettricità e gas, rifiuti, chimica e gestione dell’acqua**) presenta valori medio-alti sia per l’intensità di sussidio che di costo esterno.

Tabella 2 - Sussidi Dannosi per l’Ambiente

Categoria di sussidio	Milioni di euro
Agricoltura	154
Energia	11.550
Trasporto	202
Altro	700
IVA agevolata	3.561
Totale (mln €)	16.167
- di cui sussidi diretti (mln €)	15.711

Fonte: Ministero dell’Ambiente - AT Sogesid (2017)

Figura 5 - Sussidi Dannosi per l'Ambiente (SAD), per macro-settori di attività, milioni di euro

Fonte: elaborazione dell'autore in base ai dati del Catalogo (Ministero dell'Ambiente – AT Sogesid; 2017) relativi ai SAD

Il principio *Chi inquina paga* è molto più ampio di quello della responsabilità civile da inquinamento, necessariamente legata ad un danno accertato mediante procedimento giudiziale. È un principio che **comprende non solo i grandi danni ambientali** dovuti ad eventi eccezionali, **ma anche i rischi prevedibili di piccola entità**, associati all'uso legittimo di prodotti e tecnologie ampiamente diffuse nella società.

Attuabile attraverso tasse pigouviane (pagate cioè dai soggetti che producono inquinamento) e altri strumenti economici di politica ambientale (mercati dei permessi, meccanismi di bonus/malus) ambisce ad affermare una maggiore giustizia sociale, a integrazione delle politiche ambientali basate su obblighi e divieti.

Conclusioni

In Italia ci sono ampi margini per **migliorare la qualità delle imposte ambientali** (tasse sull'energia, sui veicoli di trasporto, sull'inquinamento e sull'utilizzo delle risorse naturali) **attraverso la valutazione dei costi esterni ambientali e un'equa applicazione del principio *Chi inquina paga***.

La misurazione dei costi esterni può fornire informazioni preziose per

- **reformare le accise sull'energia e le tasse sui veicoli di trasporto** verso regimi sempre più equi (ad esempio, una tassazione chilometrica dei veicoli basata su sistemi digitali)

- **eliminare o ridurre le spese fiscali dannose per l'ambiente** (come l'esenzione dall'accisa del combustibile usato dal trasporto marittimo e aereo)

- **valutare eventuali distorsioni ambientali delle agevolazioni IVA** (si verificano quando l'agevolazione è riconosciuta a prodotti che hanno elevate esternalità, come l'elettricità e il gas, in quanto i costi ambientali per la collettività della loro produzione erodono gli eventuali benefici dell'agevolazione).

Interventi in questa direzione sono particolarmente urgenti in specifici settori dell'economia, responsabili di molti più danni di quelli coperti dalle imposte ambientali (**trasporto aereo, trasporto marittimo, pesca, raffinazione, agricoltura e allevamento**).

È auspicabile un sistema di imposte ambientali più coerente col contenuto di carbonio dei prodotti energetici e, più in generale, con i costi esterni di tutte le attività del ciclo di vita dei prodotti.

Questo studio segnala tre aree di possibile intervento:

- **Riduzione/eliminazione dei sussidi dannosi per l'ambiente**, per la maggior parte costituiti da agevolazioni ed esenzioni fiscali
- Ulteriore **riduzione del tetto comunitario per le emissioni ETS**, evitando l'allocatione gratuita di permessi a specifici settori, e **introduzione di una carbon tax** sia nei settori non ETS sia sulle importazioni
- **Riforma della fiscalità ambientale**: potrebbe essere realizzata con l'introduzione graduale di imposte su specifici inquinanti e sull'estrazione di risorse naturali scarse.

Osservazioni

Se accompagnata dalla parallela riduzione dell'imposizione fiscale sui redditi da lavoro, **la riforma della fiscalità ambientale potrebbe avvenire senza incidere sulla pressione fiscale complessiva**. Inoltre, essa consentirebbe di **finanziare anche un piano di interventi green** (infrastrutturali e di sostegno alla green economy) che coniughi gli obiettivi di rilancio dell'economia con l'attuazione dell'Accordo di Parigi sul clima e dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Il dossier

Esamina la coerenza del quadro nazionale di tasse ambientali rispetto al principio *Chi inquina paga*, verificando se i diversi settori di atti-

vità economica pagano un livello di tasse ambientali in linea con i loro costi ambientali.

Analizza i costi esterni ambientali generati da ciascun settore dell'economia nazionale e dalle attività delle famiglie.

Confronta i costi esterni con l'ammontare complessivo delle imposte ambientali pagate da ogni settore (accise sui prodotti energetici, imposte sui veicoli, tasse sul rumore e altre imposte sull'inquinamento) **e con l'ammontare delle agevolazioni fiscali e degli altri sussidi dannosi per l'ambiente** percepiti dal settore stesso.

Formula un'ipotesi complessiva di riforma della fiscalità ambientale.

Crediti

Lo studio è stato realizzato da

ANDREA MOLOCCHI

Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale Sviluppo Sostenibile, UE e Relazioni Internazionali - UAT Sogesid S.p.A.

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)