



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia Aziendale

IL PARADOSSO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA: IMPOSTE AMBIENTALI E SAD

THE PARADOX OF ECOLOGICAL
TRANSITION: ENVIRONMENTAL TAXES AND
EHS

Relatore:

Prof. Audrey de Dominicis

Rapporto Finale di:

Angelica Silvetti

Anno Accademico 2025/2026

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1 – IMPOSTE AMBIENTALI.....	6
1.1 RATIO DELLE IMPOSTE AMBIENTALI.....	6
1.1.1 Evoluzione storico-istituzionale delle politiche ambientali	6
1.1.2 Fondamento teorico delle imposte ambientali	9
1.2 STRUTTURA DELLE IMPOSTE AMBIENTALI.....	11
1.3 DESTINAZIONE DEL GETTITO DELLE IMPOSTE AMBIENTALI IN ITALIA.....	13
1.4 EFFETTI SULL'ECONOMIA REALE	14
1.4.1 Effetti sulla crescita economica	14
1.4.2 Effetti sull'inflazione	15
1.4.3 Effetti sulle disuguaglianze.....	15
1.5 EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELLA TASSAZIONE VERDE.....	16
1.5.1 Possibili correttivi per la “giustizia climatica”	16
CAPITOLO 2 – SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI	17
2.1 DISCIPLINA DEI SUSSIDI.....	17
2.2 IL PESO DEI SAD SULLE FINANZE PUBBLICHE ITALIANE.....	20
2.3 STRATEGIE DI RICONVERSIONE DEI SAD	22
2.3.1 Interventi di riforma fiscale	25
2.3.2 Politiche di transizione e investimenti	27
2.3.3 Strumenti di monitoraggio e governance	30
2.3.4 Politiche ambientali integrate	31
CAPITOLO 3 – IL DUALISMO TRA TASSAZIONE VERDE E SUSSIDI DANNOSI	34
3.1 IL PARADOSSO DELLE POLITICHE FISCALI AMBIENTALI	34
3.2 IL CONFRONTO TRA UNIONE EUROPEA, STATI UNITI E NON SOLO	35
3.3 IL RUOLO DELL'ITALIA: TRA ADATTAMENTO E RITARDO STRATEGICO	37

CAPITOLO 4 – ESEMPI VIRTUOSI	38
CONCLUSIONE	40
BIBLIOGRAFIA.....	42
SITOGRAFIA	44

INTRODUZIONE

La politica fiscale verde, o *green taxation*, consiste nell'istituzione di tasse, imposte e incentivi governativi finalizzati a disincentivare l'inquinamento, incoraggiare comportamenti ecosostenibili e promuovere la transizione ecologica.

In sostanza, il sistema fiscale è stato preso quale leva della politica ambientale.

L'obiettivo della tassazione verde è quello di riuscire a costruire economie più resistenti e socialmente più giuste tramite la concretizzazione del principio “chi inquina paga”, ossia quello secondo cui i costi dell'inquinamento prodotto devono essere sostenuti da chi lo provoca. Tuttavia, nell'attuale contesto di transizione ecologica, detto principio deve essere soddisfatto nel rispetto di un altro, ovvero quello della “giustizia climatica”, secondo cui i costi e gli impatti del cambiamento climatico non devono ricadere in modo ingiusto su chi ha contribuito meno al problema: generazioni future, comunità vulnerabili e paesi poveri.

Le politiche fiscali verdi devono quindi coniugare responsabilità ambientale ed equità sociale, evitando che la transizione pesi soprattutto sui gruppi più deboli.

L'efficacia della *green taxation* è messa però a dura prova dall'esistenza dei *Sussidi Ambientalmente Dannosi* (SAD) i quali, andando ad incentivare l'utilizzo dei combustibili fossili, agiscono in senso opposto frenando la transizione ecologica.

Tale concetto è rilevabile dai dati pubblicati sul “Catalogo del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)”, dal quale si rinviene che nel 2024¹ i sussidi ambientalmente dannosi ammontavano a circa 25 miliardi di euro, mentre le imposte ambientali raggiungevano i 60,8 miliardi di euro (ISTAT).

¹ L'ultima indagine del MASE, pubblicata nel novembre 2025, analizza i dati del 2024

Questo evidenzia dunque il paradosso della transizione ecologica e la necessità di andare ad eliminare questa incoerenza tramite la riconversione dei SAD.

La seguente tesi si pone quale obiettivo quello di analizzare la politica fiscale verde partendo dalle imposte ambientali e quindi, sul perché della loro necessità, sulla destinazione delle somme, sulle conseguenze che queste hanno sull'economia reale, sui loro effetti redistributivi, per poi analizzare i sussidi ambientalmente dannosi e formulare un quadro di interventi orientati alla loro progressiva riconversione.

In conclusione, sarà evidenziato il paradosso che caratterizza l'attuale politica fiscale ambientale e verrà sviluppata un'analisi del ruolo dell'Italia nel contesto dell'Unione europea, nonché del posizionamento dell'Unione europea nel confronto con gli Stati Uniti e i principali Paesi asiatici.

CAPITOLO 1 – IMPOSTE AMBIENTALI

Lo studio delle imposte ambientali necessita di partire da un inquadramento delle ragioni economiche, sociali e ambientali che ne hanno determinato l'introduzione, per poi concentrarsi sulla struttura di tali imposte, sulla destinazione di tali somme e sugli effetti che queste hanno su crescita, inflazione e disuguaglianze.

In conclusione, si andranno ad approfondire gli effetti redistributivi di questa tassazione verde, valutando se siano necessari meccanismi correttivi a tutela della “giustizia climatica”.

1.1 RATIO DELLE IMPOSTE AMBIENTALI

1.1.1 Evoluzione storico-istituzionale delle politiche ambientali

La scintilla che ha portato all'introduzione delle imposte ambientali è da ricercarsi all'interno del Primo Rapporto di Valutazione (First Assessment Report – FAR) dell'IPCC² pubblicato nel 1990; questo viene considerato come il documento scientifico che ha ufficialmente aperto l'era della politica climatica. Il rapporto afferma per la prima volta, in modo chiaro, che il cambiamento climatico è un fenomeno reale e causato dall'uomo. Il FAR fornisce previsioni sul riscaldamento globale in assenza di interventi, stimando un aumento della temperatura media globale di circa 0,3°C per decennio ed un innalzamento del livello dei mari, che procurerebbero eventi climatici estremi e gravi impatti su ecosistemi, agricoltura e salute umana. Il rapporto evidenzia dunque la necessità di ridurre in modo significativo le emissioni di gas serra al fine di stabilizzare le concentrazioni

² L'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) è il forum scientifico formato nel 1988 da due organismi delle Nazioni Unite, l'Organizzazione meteorologica mondiale (OMM) e il Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP), allo scopo di studiare il riscaldamento globale.

atmosferiche di CO₂, introducendo l'importanza dell'adozione di strumenti economici come tasse ambientali e meccanismi di scambio delle emissioni.

Nel contesto delle evidenze scientifiche emerse con il Primo Rapporto di Valutazione dell'IPCC, nel 1992, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo di Rio di Janeiro, è stata adottata la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC³). Quest'ultima rappresenta il **primo trattato internazionale dedicato specificamente alla lotta contro il cambiamento climatico**.

Il Protocollo di Kyoto⁴, che fa seguito alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), è uno dei più importanti strumenti giuridici internazionali volti a combattere i cambiamenti climatici.

È il primo accordo internazionale che contiene gli impegni dei Paesi industrializzati a ridurre le emissioni di alcuni gas ad effetto serra, responsabili del riscaldamento del pianeta.

L'Unione Europea, nel quadro dell'attuazione del Protocollo di Kyoto, ha introdotto l'Emission Trading System (ETS)⁵ e ha istituito l'Energy Taxation Directive (ETD)⁶ come mezzo finalizzato a rendere coerente la fiscalità energetica con gli obiettivi ambientali e climatici dell'Unione.

³ L'UNFCCC è una convenzione quadro che introduce il principio di “*responsabilità comuni ma differenziate*”: sono i Paesi industrializzati (c.d. Paesi dell'Annex I) ad aver contribuito maggiormente alle emissioni storiche di gas serra e pertanto sono questi a dover sostenere un impegno più importante. Ogni anno le parti dell'UNFCCC si riuniscono in occasione della Conferenza delle Parti (COP) per esaminare e discutere i progressi compiuti in relazione alla convenzione, nonché gli accordi correlati e la loro attuazione.

⁴ Tale protocollo è stato adottato a Kyoto l'11 dicembre 1997 ed è entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

⁵ È stato istituito con la Direttiva 2003/87/CE

⁶ È stata istituita con la Direttiva 2003/96/CE

L'ETS rappresenta il più grande mercato di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra a livello mondiale. Questo sistema si basa su un meccanismo di tipo *cap and trade*: viene fissato un tetto massimo alle emissioni (cap), suddiviso in quote negoziabili (1 quota = 1 tonnellata di CO₂), che possono essere assegnate o acquistate sul mercato. Le imprese devono restituire annualmente un numero di quote pari alle emissioni prodotte, sostenendo quindi un costo in caso di maggiore inquinamento. La riduzione progressiva del tetto rende le emissioni sempre più costose, incentivando la diminuzione dell'impatto ambientale (-62% al 2030 rispetto al 2005).

La Direttiva ETD disciplina la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, fissando livelli minimi di imposizione a livello unionale.

Oltre a garantire il funzionamento del mercato interno, essa persegue finalità di fiscalità ambientale, utilizzando la leva fiscale per influenzare i prezzi dell'energia e orientare i comportamenti di imprese e consumatori verso scelte meno inquinanti. La proposta di revisione del 2021 mira a rafforzare questo approccio, introducendo una tassazione basata su contenuto energetico e impatto ambientale dei combustibili, rendendo il sistema più coerente con gli obiettivi climatici.

L'Accordo di Parigi, adottato nel 2015 nel corso della XXI Conferenza delle Parti (COP21) della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), definisce un contesto internazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra, superando i limiti del precedente Protocollo di Kyoto, che non coinvolgeva in modo efficace tutti i Paesi. Esso prevede che ogni Stato adotti impegni nazionali e li aggiorni progressivamente, accompagnati

da meccanismi di monitoraggio e revisione periodica, nonché dalla mobilitazione di risorse finanziarie per sostenere la transizione climatica. In tale prospettiva si colloca il Green Deal europeo⁷, che mira a rendere l'economia europea climaticamente neutra entro il 2050.

Alla luce di questo percorso evolutivo, risulta necessario approfondire il fondamento teorico delle imposte ambientali, al fine di comprenderne la funzione economica e il ruolo nei moderni sistemi di policy climatica.

1.1.2 Fondamento teorico delle imposte ambientali

L'evoluzione più recente del dibattito economico, alimentato dai contributi di studiosi quali Carney (2015)⁸, Nordhaus (2017)⁹, Van der Ploeg e Hambel (2024)¹⁰, mostra come la transizione ecologica non possa essere interpretata esclusivamente come risposta normativa al degrado ambientale e alla necessità di correggere esternalità negative, ma si inserisca in un contesto caratterizzato dalla crescente finanziarizzazione del rischio climatico. Il cambiamento climatico e le politiche di decarbonizzazione costituiscono oggi una fonte strutturale di rischio economico e finanziario, riconducibile a due principali categorie. Da un lato, i **rischi fisici** derivano dagli effetti del riscaldamento globale – aumento delle temperature, maggiore frequenza di eventi estremi e possibili superamenti di soglie critiche – con impatti su produttività, stabilità macroeconomica e valore degli asset. Dall'altro

⁷ Il Green Deal europeo è la principale strategia dell'UE per dare attuazione concreta all'Accordo di Parigi.

⁸ Carney introduce la “tragedy of the horizon”, evidenziando che i rischi climatici, pur essendo di lungo periodo, hanno effetti immediati sulla stabilità finanziaria e devono essere integrati nelle decisioni economiche.

⁹ Nordhaus sostiene che il cambiamento climatico incide su produzione e benessere, rendendo necessarie politiche climatiche correttive.

¹⁰ Rick van der Ploeg e Hambel evidenziano che rischi fisici e di transizione influenzano prezzi degli asset e premi per il rischio, rafforzando il legame tra economia del clima e mercati finanziari.

lato, i **rischi di transizione** sono legati al mutamento del contesto economico e regolatorio, tra cui l'introduzione di tasse sul carbonio, l'inasprimento delle normative ambientali, le innovazioni tecnologiche e i cambiamenti nelle politiche pubbliche, incidendo sulle aspettative di redditività e sul valore degli investimenti. In un sistema finanziario avanzato, tali rischi vengono incorporati nei prezzi degli asset: le attività ad alta intensità di carbonio sono percepite come più rischiose, determinando la richiesta di rendimenti più elevati e la formazione di un differenziale rispetto agli asset "verdi". Questo processo riflette l'aspettativa di future restrizioni normative o svalutazioni del capitale e si accompagna al rischio di **asset incagliati**, ossia investimenti che perdono valore a causa di cambiamenti regolatori o tecnologici. In questo contesto, la transizione ecologica è influenzata non solo dall'intervento pubblico, ma anche dalle dinamiche dei mercati finanziari, che tendono a riallocare il capitale verso attività a minore intensità di emissioni. Alla luce di tali dinamiche, la tassazione ambientale assume una funzione che trascende la mera correzione delle esternalità, configurandosi come uno strumento di coordinamento intertemporale in grado di rendere prevedibile il percorso di decarbonizzazione, ridurre l'incertezza e favorire una riallocazione ordinata del capitale, contribuendo alla stabilità economico-finanziaria. In questa prospettiva, la transizione ecologica appare non soltanto come una risposta ambientale, ma come un processo che coinvolge in modo strutturale il sistema finanziario e la gestione del rischio sistemico.

1.2 STRUTTURA DELLE IMPOSTE AMBIENTALI

Nel sistema tributario moderno, la fiscalità ambientale si articola generalmente in quattro categorie: imposte sull'energia, carbon tax e imposte sulle emissioni, tasse sull'inquinamento e sui rifiuti, strumenti fiscali incentivanti.

Le imposte sull'energia rappresentano una delle forme più diffuse di tassazione ambientale in Europa e si applicano ai combustibili utilizzati nei trasporti e nel riscaldamento, all'elettricità e, più in generale, ai prodotti energetici. A livello dell'Unione europea, sono disciplinate dalla Direttiva 2003/96/CE¹¹, che stabilisce livelli minimi armonizzati di imposizione. Tuttavia, presentano alcuni limiti rispetto agli obiettivi della transizione ecologica: spesso non sono state concepite come vere “tasse verdi”, ma come accise finalizzate al gettito e non riflettono il contenuto di carbonio dei prodotti; inoltre, convivono con sussidi ai combustibili fossili. L'onere ricade indirettamente sui consumatori attraverso i prezzi.

La carbon tax si distingue dalle imposte sull'energia in quanto colpisce direttamente la quantità di CO₂ emessa, anziché il prodotto in sé. In Italia, pur essendo stata prevista nel 1998, non è mai stata pienamente applicata. Il principale meccanismo di prezzo del carbonio è rappresentato dall'ETS europeo, che, pur non essendo un'imposta, obbliga le imprese ad acquistare permessi di emissione.

Le tasse sull'inquinamento e sui rifiuti intervengono sul trattamento degli “scarti” e mirano a modificare i comportamenti, incentivando riduzione, riuso e riciclo. In Italia, il principale tributo è la TARI, destinata a finanziare il servizio di gestione dei rifiuti urbani. Essa si ispira al principio *pay-as-you-throw*, ma nella pratica è spesso calcolata su base presuntiva, limitandone l'efficacia ambientale. Accanto

¹¹ Energy Taxation Directive

alla TARI, rientrano in questa categoria tributi che colpiscono attività inquinanti o prodotti difficili da smaltire, con l'obiettivo di internalizzare i costi ambientali. Tra questi vi sono la tassa sul conferimento in discarica (*landfill tax*)¹², che incentiva alternative allo smaltimento, e le imposte sulle plastiche monouso. In Italia questa tassa è gestita a livello regionale, con importi molto differenziati; ciò determina forti disomogeneità, differenze negli incentivi e flussi interregionali di rifiuti alla ricerca di costi più bassi. Contrariamente, Paesi come Danimarca, Regno Unito e Paesi Bassi che hanno applicato livelli elevati di *landfill tax*, hanno registrato un crollo del conferimento in discarica e un aumento significativo delle percentuali di riciclo. Un altro strumento rilevante è la plastic tax, cioè l'imposizione sulle plastiche monouso finalizzata a ridurre l'inquinamento e l'uso di materiali non riciclati; ne esistono una versione europea (2021)¹³ e una nazionale¹⁴.

Queste imposte su rifiuti e inquinamento presentano alcune criticità: possono avere effetti regressivi, risultano spesso disomogenee sul territorio e perdono efficacia in assenza di adeguate alternative (riciclo, materiali sostitutivi).

I soggetti passivi sono, per la TARI, famiglie e imprese, mentre per la plastic tax produttori e importatori di imballaggi plastici.

Gli strumenti fiscali incentivanti operano in modo complementare, promuovendo comportamenti virtuosi attraverso vantaggi fiscali o contributivi per investimenti in tecnologie sostenibili ed efficienza energetica. Essi riducono il costo iniziale degli investimenti verdi, favoriscono l'accettabilità sociale delle politiche climatiche e

¹² Introdotta dalla L. 549/1995.

¹³ È un contributo versato dagli Stati membri all'UE in base alla quantità di plastica non riciclata, con l'obiettivo di incentivare il miglioramento dei sistemi di riciclo.

¹⁴ Prevede un'imposta sugli imballaggi in plastica monouso, finalizzata a ridurre l'uso e favorire materiali alternativi; tuttavia, la sua applicazione è stata rinviata più volte per i possibili impatti economici, evidenziando le difficoltà politiche delle imposte ambientali.

contribuiscono all'equità, rendendo più accessibili le tecnologie pulite. Tali strumenti possono assumere diverse forme, tra cui detrazioni, crediti d'imposta, sussidi e contributi diretti. Anche gli incentivi presentano criticità: comportano costi elevati per la finanza pubblica, non sempre sono mirati e possono favorire maggiormente i redditi più elevati o generare distorsioni e abusi, come evidenziato dall'esperienza del Superbonus 110%.

1.3 DESTINAZIONE DEL GETTITO DELLE IMPOSTE AMBIENTALI IN ITALIA

Nel sistema fiscale italiano, le imposte ambientali costituiscono una componente rilevante del gettito complessivo, ma la loro destinazione non è generalmente vincolata a finalità ambientali. Secondo l'ISTAT, rientrano tra le imposte ambientali i tributi la cui base imponibile è collegata a fattori con impatto negativo sull'ambiente, come energia, emissioni e uso delle risorse; in Italia, la quota principale del gettito deriva dalle imposte sull'energia. Tuttavia, come evidenziato anche da Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), la maggior parte di tali entrate confluisce nel bilancio generale dello Stato e finanzia la spesa pubblica complessiva, senza una destinazione specifica alla tutela ambientale. Solo una quota limitata è invece vincolata a finalità ambientali, come nel caso del tributo per il conferimento in discarica o di alcuni contributi legati al riciclo. Il gettito delle imposte ambientali può inoltre essere utilizzato per realizzare il cosiddetto *tax shift*, ossia lo spostamento del carico fiscale da lavoro e reddito verso attività inquinanti, secondo la logica del “doppio dividendo”, che combina benefici ambientali ed economici. La destinazione delle entrate rappresenta quindi un elemento centrale delle politiche fiscali ambientali e può rispondere a tre

principali criteri: ambientale, quando le risorse sono reinvestite in interventi di tutela; redistributivo, per compensare gli effetti regressivi della tassazione; e di accettabilità sociale, quando il gettito finanzia misure visibili e condivise.

Nel complesso, il modello italiano è caratterizzato da un limitato collegamento tra gettito ambientale e spesa per la sostenibilità, elemento che alimenta il dibattito sull'opportunità di rafforzare tale relazione al fine di migliorare l'efficacia e la coerenza della fiscalità ambientale.

1.4 EFFETTI SULL'ECONOMIA REALE

1.4.1 Effetti sulla crescita economica

L'impatto delle imposte ambientali sulla crescita economica è ambivalente: nel breve periodo possono avere effetti negativi, aumentando i costi di produzione, soprattutto nei settori ad alta intensità energetica (Bovenberg e de Mooij 1994¹⁵; Goulder 1995¹⁶; Banca Centrale Europea 2023-2024¹⁷).

Nel lungo periodo, tuttavia, tali effetti possono essere compensati se il gettito viene utilizzato per ridurre altre imposte distorsive (tax shift), secondo la logica del “*doppio dividendo*”, favorendo efficienza e innovazione. In questa prospettiva, anche *l'ipotesi di Porter*¹⁸ evidenzia come politiche ambientali ben progettate possano rafforzare la competitività nel tempo.

¹⁵ Bovenberg e de Mooij evidenziano che le imposte ambientali possono ridurre la crescita nel breve periodo aumentando i costi dei fattori produttivi.

¹⁶ Goulder evidenzia che le politiche fiscali ambientali comportano costi economici iniziali, a fronte di benefici nel lungo periodo.

¹⁷ I lavori della Banca Centrale Europea evidenziano che l'aumento del prezzo del carbonio e dell'energia può generare nel breve periodo inflazione e riduzione dell'attività economica per l'aumento dei costi di produzione.

¹⁸ L'ipotesi di Porter, formulata da Porter (1991) e successivamente sviluppata con Van der Linde (1995), sostiene che una regolamentazione ambientale ben progettata possa stimolare l'innovazione nelle imprese, compensando (almeno in parte) i costi di adeguamento e migliorando nel tempo la produttività e la competitività.

1.4.2 Effetti sull'inflazione

Le imposte ambientali, in particolare quelle sull'energia e sulle emissioni di carbonio, hanno un impatto diretto sui livelli dei prezzi, rappresentando uno dei principali canali attraverso cui tali politiche influenzano il sistema economico.

L'introduzione o l'aumento di una tassa ambientale comporta infatti un incremento dei costi energetici, che si trasmette lungo la filiera produttiva fino ai prezzi finali. Questo fenomeno genera una pressione inflazionistica, spesso definita come “*green inflation*”, ovvero inflazione associata al processo di transizione ecologica.

L'effetto inflazionistico può manifestarsi in modo più marcato nel breve periodo, soprattutto in contesti caratterizzati da elevata dipendenza da fonti fossili o da rigidità nei mercati energetici. Tuttavia, nel medio-lungo periodo, tale impatto può attenuarsi grazie: all'adozione di tecnologie più efficienti, alla diversificazione delle fonti energetiche e all'adattamento dei comportamenti di consumo.

Un ruolo importante è affidato anche alle autorità monetarie, le quali sono chiamate a bilanciare gli effetti delle politiche ambientali con l'obiettivo della stabilità dei prezzi.

1.4.3 Effetti sulle disuguaglianze

Uno degli aspetti più critici delle imposte ambientali riguarda il loro impatto distributivo¹⁹.

Le imposte ambientali possono avere effetti regressivi, incidendo maggiormente sui redditi più bassi, che destinano una quota maggiore del reddito ai consumi energetici. Tuttavia, tali effetti dipendono dalle modalità di utilizzo del gettito:

¹⁹ L'impatto distributivo di un'imposta indica il modo in cui essa modifica la ripartizione del reddito tra gli individui o le famiglie.

politiche redistributive, come trasferimenti, riduzione di altre imposte o investimenti pubblici, possono compensare o attenuare la regressività.

Ne deriva un trade-off tra efficienza ambientale ed equità sociale, che rende centrale il ruolo della destinazione del gettito nella progettazione delle politiche fiscali.

1.5 EFFETTI REDISTRIBUTIVI DELLA TASSAZIONE VERDE

Nell'analisi della tassazione ambientale, oltre all'impatto distributivo, è fondamentale considerare gli effetti redistributivi legati all'utilizzo del gettito, che risultano decisivi per la sostenibilità sociale della transizione ecologica.

Le risorse possono essere destinate a diverse finalità: in primo luogo, al sostegno delle famiglie a basso reddito, maggiormente colpite dall'aumento dei costi energetici, attraverso trasferimenti o agevolazioni; in secondo luogo, al supporto di lavoratori e territori coinvolti nella transizione (*just transition*), mediante politiche di riqualificazione e riconversione. Ulteriori modelli includono la redistribuzione universale del gettito (*carbon dividend*), che rafforza l'accettabilità sociale e può avere effetti progressivi, e il sostegno al sistema produttivo, tramite incentivi agli investimenti in tecnologie sostenibili. Tuttavia, eventuali compensazioni alle imprese più esposte richiedono un attento bilanciamento per non ridurre l'efficacia ambientale delle politiche.

1.5.1 Possibili correttivi per la “giustizia climatica”

L'efficacia e la sostenibilità sociale della tassazione ambientale dipendono dalla presenza di adeguati correttivi, volti a garantire equità e accettabilità sociale. Tra i principali strumenti rientrano: trasferimenti mirati alle categorie vulnerabili, politiche di *tax shift* per ridurre la pressione su lavoro e imprese, e fondi per la transizione destinati a lavoratori e territori colpiti. Un ruolo centrale è svolto anche

dai vincoli di destinazione del gettito, che rafforzano la trasparenza e la fiducia dei cittadini, nonché dalla progressiva eliminazione dei sussidi ambientalmente dannosi, al fine di evitare incoerenze e liberare risorse per la transizione.

Nel complesso, una gestione efficace del gettito consente di conciliare obiettivi ambientali ed equità sociale, rafforzando la credibilità e l'efficacia delle politiche climatiche.

CAPITOLO 2 – SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI

Nel contesto italiano, una quota importante della spesa pubblica è destinata a interventi che, in modo diretto o indiretto, favoriscono attività con effetti negativi sull'ambiente. Tali misure, comunemente definite Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD), rappresentano un elemento strutturale delle politiche economiche e costituiscono un ostacolo significativo al processo di transizione ecologica.

2.1 DISCIPLINA DEI SUSSIDI

In termini generali, l'Organizzazione Mondiale del Commercio definisce il sussidio come qualsiasi forma di trasferimento finanziario da parte di un'autorità pubblica a favore di soggetti privati. Questi interventi possono assumere diverse configurazioni, tra cui trasferimenti diretti, agevolazioni fiscali, fornitura di beni e servizi a condizioni vantaggiose o meccanismi di sostegno ai prezzi e ai redditi.

Sebbene le principali istituzioni internazionali, come l'OCSE e il Fondo Monetario Internazionale, adottino approcci metodologici non del tutto uniformi nell'individuazione dei SAD, emerge un elemento comune: tali sussidi alterano il funzionamento dei prezzi, impedendo che riflettano pienamente i costi ambientali reali e favorendo, di conseguenza, attività economicamente e ambientalmente dannose. In particolare, secondo l'OCSE, possono essere considerati

ambientalmente dannosi tutti quegli interventi pubblici che incentivano un aumento della produzione o del consumo di beni associati a effetti negativi sull'ambiente, rispetto a uno scenario privo di sussidio. Ciò può tradursi, ad esempio, in un maggiore utilizzo di risorse naturali, in un incremento della produzione di rifiuti o in un aumento dei livelli di inquinamento.

Il Fondo Monetario Internazionale suddivide inoltre tali sussidi in espliciti ed impliciti: i primi rappresentano tutti quei trasferimenti diretti o interventi che mantengono i prezzi al di sotto dei costi di mercato, mentre i secondi sono riconducibili all'assenza di una tassazione adeguata delle esternalità negative, quali i danni ambientali, climatici e sanitari, nonché quelli connessi alla mobilità, come congestione e incidentalità.

In Italia, un primo tentativo di identificazione dei sussidi ambientalmente dannosi è stato avviato nel 2015 dal Ministero dell'Ambiente, oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). A tale attività si affianca la pubblicazione annuale del *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli*, uno strumento fondamentale per analizzare la destinazione delle risorse pubbliche e valutarne gli effetti sul piano ambientale. Il Catalogo distingue i sussidi, sulla base della loro valutazione ambientale, in sussidi ambientalmente dannosi (SAD), sussidi ambientalmente favorevoli²⁰ (SAF) e sussidi ambientalmente incerti²¹ (SAI).

²⁰ I sussidi ambientalmente favorevoli (SAF) rappresentano tutti quegli incentivi, agevolazioni fiscali, finanziamenti agevolati o esenzioni da tributi, erogati dal settore pubblico, finalizzati direttamente alla tutela dell'ambiente, al miglioramento dell'efficienza energetica e alla transizione ecologica.

²¹ I sussidi ambientalmente incerti (SAI) sono misure di intervento pubblico i cui effetti sull'ambiente non risultano chiaramente determinabili, in quanto possono generare, all'interno del medesimo processo, impatti sia positivi sia negativi. Tale ambivalenza rende complessa una valutazione univoca della loro natura ambientale, richiedendo un'analisi caso per caso.

Nell'ambito del Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli, i sussidi sono inoltre classificati secondo un criterio settoriale che distingue cinque principali categorie: agricoltura e pesca, energia, trasporti, IVA agevolata e altri sussidi. Tale articolazione riflette sia le principali aree di intervento delle politiche pubbliche sia il diverso impatto ambientale associato ai vari settori economici.

La categoria *agricoltura e pesca* comprende gli interventi pubblici destinati al sostegno delle attività agricole, zootecniche e ittiche, inclusi incentivi alla produzione, agevolazioni fiscali e strumenti di finanziamento. Tali misure possono incidere sull'utilizzo delle risorse naturali, sul consumo idrico e sull'impiego di input chimici, con effetti ambientali differenziati a seconda della loro configurazione.

La categoria *energia* include i sussidi che riguardano la produzione, la distribuzione e il consumo di energia. Si tratta di interventi che possono assumere la forma di trasferimenti diretti, agevolazioni fiscali o regolazioni tariffarie e che incidono significativamente sui prezzi dell'energia, influenzando le scelte di consumo e il mix energetico, con importanti implicazioni in termini di emissioni e impatto ambientale.

La categoria *trasporti* comprende le misure di sostegno al settore della mobilità, includendo sia incentivi al trasporto pubblico sia agevolazioni legate all'uso di determinati carburanti o mezzi di trasporto. Tali sussidi possono influenzare i livelli di traffico, le emissioni inquinanti e la congestione, incidendo in modo diretto sulla qualità ambientale.

La categoria *IVA agevolata* rappresenta un ambito specifico di analisi, in quanto riguarda l'applicazione di aliquote ridotte su determinati beni e servizi. Tali

agevolazioni fiscali possono avere effetti ambientali rilevanti, in quanto incidono sui prezzi relativi e quindi sulle scelte di consumo, favorendo o disincentivando determinati comportamenti.

La categoria *altri sussidi*, infine, include tutte quelle misure che non rientrano nelle precedenti classificazioni ma che presentano comunque un impatto ambientale significativo. Si tratta, ad esempio, di interventi trasversali o di sostegno a specifici settori produttivi, che possono influenzare indirettamente l'utilizzo delle risorse e le emissioni.

Accanto alla classificazione settoriale, il Catalogo distingue i sussidi anche in base alla loro natura, differenziando tra sussidi diretti, costituiti da trasferimenti di risorse, e sussidi indiretti, riconducibili principalmente a forme di agevolazione fiscale o a trattamenti differenziati tra prodotti.

2.2 IL PESO DEI SAD SULLE FINANZE PUBBLICHE ITALIANE

Secondo il più recente *Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli* pubblicato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), che riporta i dati aggiornati al periodo 2023-2024, l'ammontare complessivo dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) in Italia si attesta intorno ai 25 miliardi di euro. Una quota particolarmente rilevante è rappresentata dai sussidi alle fonti fossili, che nel 2024 ammontano a circa 19,6 miliardi di euro, confermando il peso strutturale di tali interventi nel sistema economico nazionale. Rispetto al 2023 si osserva una lieve riduzione dei SAD, pari a circa 200 milioni di euro, segnale di un parziale ma ancora limitato avanzamento nei processi di riforma. Parallelamente, si registra un significativo incremento dei sussidi ambientalmente favorevoli (SAF), che passano da circa 40,5 miliardi di euro nel 2023 a 71,8 miliardi

nel 2024, evidenziando un rafforzamento delle politiche orientate alla sostenibilità ambientale. I sussidi ambientalmente incerti (SAI), invece, rimangono sostanzialmente stabili, attestandosi intorno ai 26 miliardi di euro.

Nonostante questi segnali di evoluzione, l'analisi complessiva evidenzia come una parte significativa della spesa pubblica continui a sostenere modelli produttivi e di consumo non pienamente coerenti con gli obiettivi climatici, di sicurezza energetica e di riduzione della dipendenza da fonti fossili importate. In particolare, il peso ancora elevato dei sussidi ai combustibili fossili indica la persistenza di elementi di incoerenza nelle politiche pubbliche, che limitano lo spazio fiscale disponibile per interventi maggiormente orientati alla transizione ecologica.

Il Catalogo evidenzia inoltre che la quantificazione dei SAD dipende in modo significativo dalla metodologia adottata e dalla definizione di sussidio utilizzata; in tal senso, le stime fornite dal MASE devono essere considerate prudenti, in quanto non includono in modo sistematico tutte le forme di sussidio implicito. Adottando un perimetro più ampio – in linea con quello utilizzato da istituzioni internazionali quali OCSE, FMI e WTO – l'ammontare complessivo dei sussidi ambientalmente dannosi potrebbe risultare significativamente più elevato rispetto a quello riportato nel Catalogo, arrivando, secondo alcune stime, a circa 48 miliardi di euro.

Tali SAD possono emergere, ad esempio, da differenze nel trattamento fiscale tra prodotti simili o dalla mancata internalizzazione dei costi ambientali, elementi che possono alterare i segnali di prezzo e influenzare i comportamenti di consumo e produzione. Un esempio di sussidio ambientalmente dannoso è il differenziale di accisa tra gasolio e benzina, che favorisce un combustibile più inquinante. Il d.lgs. n. 43/2025 prevede il progressivo allineamento delle accise, destinando le maggiori

entrate al trasporto pubblico locale e ad altri interventi di riforma fiscale. Permangono tuttavia ulteriori forme di sussidio implicito non pienamente considerate nel Catalogo, come il differenziale di imposizione tra elettricità e combustibili fossili. In Italia, infatti, l'energia elettrica risulta gravata da un carico fiscale e parafiscale più elevato rispetto ai combustibili fossili, anche a causa dell'incidenza dei costi legati al sistema europeo di scambio delle emissioni (ETS). Tale squilibrio comporta un disincentivo all'elettrificazione dei consumi, ostacolando un processo considerato centrale per la decarbonizzazione dei settori residenziale, industriale e dei trasporti. Infine, la mancanza di una definizione giuridica univoca e vincolante dei sussidi ambientalmente dannosi, sia a livello nazionale sia europeo, rappresenta un ulteriore elemento di criticità. Tale lacuna rende complessa l'identificazione completa dei SAD e, di conseguenza, ne ostacola la riforma e il progressivo superamento. In questo quadro, il Catalogo si configura come uno strumento fondamentale di trasparenza e analisi, pur presentando limiti legati alla complessità metodologica e alla continua evoluzione delle politiche pubbliche in materia ambientale.

2.3 STRATEGIE DI RICONVERSIONE DEI SAD

La riforma dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) rappresenta oggi una delle principali sfide delle politiche economiche e ambientali, sia a livello nazionale sia internazionale. L'Italia ha assunto impegni in tal senso in diversi contesti sovranazionali, tra cui l'Agenda 2030, il G7 e il G20, le Conferenze delle Parti (COP) e il quadro normativo europeo, nonché nell'ambito delle proprie politiche nazionali. In particolare, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede una riduzione dei SAD pari a 2 miliardi di euro entro il 2026 e a 3,5 miliardi

entro il 2030, obiettivi successivamente richiamati anche nel Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025–2029. Nonostante tali impegni, il processo di riforma dei SAD si presenta ancora frammentato e privo di una strategia organica complessiva. Il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli costituisce uno strumento fondamentale di ricognizione e monitoraggio, ma non è accompagnato da un quadro operativo strutturato volto alla loro progressiva eliminazione o riconversione. Anche strumenti strategici come il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) si limitano, allo stato attuale, a individuare alcune misure ritenute inefficienti, senza definire una metodologia sistematica di identificazione dei SAD né un percorso chiaro di riforma nel medio-lungo periodo. In questo contesto, emerge la necessità di un approccio più organico e coordinato, che integri la riforma dei SAD all'interno delle più ampie politiche fiscali, energetiche e industriali. I sussidi ambientalmente dannosi, infatti, non rappresentano soltanto un problema ambientale, ma costituiscono anche una distorsione economica, in quanto alterano il segnale dei prezzi e incentivano un utilizzo inefficiente delle risorse naturali. Essi risultano, inoltre, problematici anche sotto il profilo redistributivo, poiché i benefici tendono a concentrarsi in misura maggiore sui soggetti a più alto reddito e sui settori caratterizzati da elevata intensità energetica, mentre i costi ambientali e fiscali vengono ripartiti sull'intera collettività. In tale prospettiva, la loro progressiva eliminazione si inserisce nell'ambito più ampio della fiscalità ambientale, finalizzata a correggere i fallimenti del mercato attraverso l'internalizzazione delle esternalità negative. La riconversione di tali sussidi non può infatti essere considerata un intervento isolato, ma deve essere accompagnata da misure di sostegno alla transizione ecologica,

nonché da strumenti di compensazione volti a tutelare le fasce sociali più vulnerabili. In tale prospettiva, la gradualità rappresenta un principio fondamentale: non tutti i sussidi possono essere eliminati immediatamente, ma è necessario prevedere un percorso progressivo, coerente con gli obiettivi climatici e accompagnato da tempistiche chiare, che valuti gli effetti economici, sociali e ambientali derivanti dalla rimozione dei sussidi. In particolare, risulta opportuno intervenire prioritariamente su quei sussidi che risultano maggiormente inefficienti, regressivi o caratterizzati da un elevato costo per la finanza pubblica a fronte di benefici limitati. Parallelamente, è necessario sviluppare misure alternative che favoriscano la diffusione di tecnologie a basse emissioni e garantiscano la sostenibilità economica della transizione nel medio e lungo periodo.

Il coinvolgimento degli stakeholder — imprese, lavoratori, amministrazioni pubbliche e cittadini — rappresenta un elemento essenziale per garantire l'accettabilità delle misure e ridurre le possibili resistenze; in assenza di un adeguato accompagnamento, la rimozione dei sussidi può generare effetti redistributivi negativi e tensioni sociali, come dimostrato da esperienze internazionali.

Ne deriva che la riforma dei SAD deve essere inserita all'interno di un più ampio processo di “transizione giusta” (*just transition*), in cui la progressiva eliminazione degli incentivi ambientalmente dannosi sia accompagnata dalla promozione di pratiche sostenibili e dall'investimento in alternative tecnologiche ed energetiche. L'obiettivo, dunque, non è soltanto ridurre la spesa pubblica inefficiente, ma riallocare le risorse verso interventi coerenti con gli obiettivi di decarbonizzazione, sicurezza energetica e sviluppo sostenibile.

Alla luce di tali considerazioni, questa sezione si propone di analizzare le principali strategie di riconversione dei sussidi ambientalmente dannosi, con particolare riferimento alle politiche recentemente adottate e agli strumenti di intervento attualmente in fase di implementazione.

2.3.1 Interventi di riforma fiscale

Nell'ambito delle politiche di riconversione dei sussidi ambientalmente dannosi, un ruolo centrale è assunto dagli interventi di riforma fiscale, in particolare con riferimento alla revisione delle accise sui prodotti energetici e alla riforma dell'imposta sul valore aggiunto.

Per quanto riguarda le *accise*, la Legge delega per la riforma fiscale ha individuato nella revisione della tassazione energetica uno degli strumenti principali per intervenire sui sussidi dannosi. L'obiettivo è quello di superare le distorsioni esistenti nel sistema fiscale, rimodulando o eliminando le agevolazioni che incentivano l'utilizzo di fonti energetiche ad elevato impatto ambientale. In questo contesto, il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi rappresenta il riferimento tecnico per individuare le misure oggetto di revisione. La riforma si inserisce in un percorso già avviato negli anni precedenti, che ha introdotto criteri di tassazione orientati a finalità ambientali, prevedendo, ad esempio, l'applicazione delle accise anche alla produzione di energia elettrica in funzione del combustibile utilizzato. Con la Legge n. 111 del 2023, il legislatore ha definito i principi per una revisione organica del sistema, stabilendo che le aliquote debbano essere correlate all'impatto ambientale dei prodotti energetici e orientate alla riduzione delle emissioni climalteranti. In particolare, la riforma prevede: la progressiva riallocazione del carico fiscale verso le fonti più inquinanti; l'incentivazione all'utilizzo di energie

rinnovabili; il riordino e la graduale eliminazione delle agevolazioni classificabili come sussidi ambientalmente dannosi; nonché la semplificazione del sistema impositivo e degli adempimenti amministrativi. A tali interventi si affianca anche una revisione della fiscalità nel settore dei trasporti, con l'obiettivo di razionalizzare il prelievo e orientarlo verso criteri di sostenibilità. Un passaggio particolarmente significativo è rappresentato dal Decreto legislativo n. 43 del 2025, che introduce misure concrete per il superamento di specifici sussidi dannosi. Tra queste, rileva il progressivo allineamento delle accise su benzina e gasolio nell'arco di cinque anni, volto a eliminare una storica distorsione del sistema fiscale. Contestualmente, sono previste agevolazioni per i carburanti più sostenibili, come i biocarburanti, al fine di favorire la transizione verso fonti energetiche a minore impatto ambientale.

Parallelamente, un ulteriore ambito di intervento riguarda la riforma dell'*imposta sul valore aggiunto*, anch'essa orientata alla sostenibilità ambientale. La Direttiva (UE) 2022/542 ha introdotto nuove regole che consentono agli Stati membri di modulare le aliquote IVA in funzione dell'impatto ambientale dei beni e servizi, rafforzando il coordinamento tra politica fiscale e obiettivi del Green Deal europeo. In tale prospettiva, la riforma mira, da un lato, a favorire l'accesso a beni e tecnologie a basso impatto ambientale — come le energie rinnovabili e i sistemi di riscaldamento efficienti — attraverso l'applicazione di aliquote ridotte; dall'altro, a eliminare progressivamente i trattamenti fiscali di favore per i beni dannosi per l'ambiente, in particolare i combustibili fossili, entro il 2030, e altri prodotti ad elevato impatto, come pesticidi e fertilizzanti chimici, entro il 2032.

L'intervento sull'IVA assume quindi una funzione non solo redistributiva, ma anche comportamentale, incidendo sui prezzi relativi e orientando le scelte di

consumo e produzione verso soluzioni più sostenibili. Tuttavia, affinché tali misure risultino efficaci, esse devono essere accompagnate da politiche di investimento e da interventi strutturali che garantiscano la disponibilità e l'accessibilità delle alternative ecologiche, evitando effetti regressivi o distorsivi.

In questo senso, la leva fiscale non si limita a correggere distorsioni esistenti, ma diventa uno strumento attivo di politica ambientale, capace di orientare le scelte economiche verso modelli di produzione e consumo sostenibili.

2.3.2 Politiche di transizione e investimenti

Nel quadro delle politiche europee di decarbonizzazione, il tema delle sovvenzioni energetiche inefficienti assume un rilievo centrale nel processo di revisione dei sussidi ambientalmente dannosi. Con il pacchetto Fit for 55, l'Unione europea ha fissato obiettivi particolarmente ambiziosi: la riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. In tale contesto, la progressiva riduzione, riforma o eliminazione del sostegno ai combustibili fossili è stata individuata come una priorità strategica, sia per ragioni ambientali sia per la necessità di rafforzare l'autonomia energetica europea e ridurre la dipendenza da fonti fossili importate.

Le sovvenzioni nel settore energetico, infatti, possono svolgere una funzione positiva solo se progettate in modo coerente con gli obiettivi della transizione ecologica: quando orientano investimenti, consumi e innovazione verso fonti pulite, esse rappresentano uno strumento utile di politica pubblica; viceversa, quando continuano a sostenere il ricorso ai combustibili fossili, finiscono per rallentare la trasformazione del sistema energetico e per generare distorsioni economiche e ambientali. La riallocazione delle risorse pubbliche oggi assorbite da tali misure

può quindi contribuire non soltanto alla sostenibilità ambientale, ma anche al rafforzamento della sicurezza energetica e alla riduzione degli squilibri di finanza pubblica. La traduzione nazionale di questi obiettivi è affidata al *Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)*, che costituisce il principale strumento di programmazione della politica energetica e climatica italiana per il periodo 2021-2030. Il Piano prevede una rendicontazione periodica dei progressi compiuti dagli Stati membri nella graduale eliminazione delle sovvenzioni energetiche, con particolare riferimento a quelle connesse ai combustibili fossili. In questa prospettiva, il PNIEC individua una serie di sussidi del settore energetico che, per il loro impatto ambientale e per la loro connessione con fonti fossili, devono essere sottoposti in via prioritaria ad analisi e possibile riforma. Si tratta di misure riconducibili soprattutto al sistema delle accise e ai regimi di IVA agevolata, i cui effetti finanziari sono stati aggiornati con riferimento agli anni 2023 e 2024.

Sotto il profilo metodologico, il Piano si inserisce in un quadro europeo di monitoraggio strutturato. In attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, ciascuno Stato membro è chiamato a comunicare periodicamente alla Commissione europea lo stato di avanzamento delle misure previste, attraverso specifiche relazioni intermedie. Il monitoraggio riguarda sia gli obiettivi nazionali di eliminazione graduale delle sovvenzioni energetiche, sia le politiche e gli strumenti concretamente adottati per perseguire tale finalità. Ciò conferma come la riforma dei SAD energetici non sia più una scelta discrezionale rimessa alla sola iniziativa nazionale, ma un elemento ormai integrato nella governance climatica europea.

In questo quadro, il Consiglio dell'Unione europea ha raccomandato all'Italia di procedere alla progressiva eliminazione delle misure di sostegno energetico ancora

vigenti, destinando i risparmi ottenuti al miglioramento dei saldi di bilancio. Al tempo stesso, è stato chiarito che eventuali misure di sostegno residue o nuove, rese necessarie da particolari condizioni di mercato, dovrebbero essere costruite secondo criteri di selettività, sostenibilità finanziaria e coerenza con gli obiettivi di risparmio energetico, così da tutelare i soggetti vulnerabili senza compromettere gli incentivi alla transizione.

Accanto al PNIEC, un altro canale fondamentale di riforma è rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (*PRNN*), in particolare dopo la sua revisione alla luce degli obiettivi del programma RePowerEU. Le tensioni geopolitiche e la crisi energetica hanno infatti rafforzato la consapevolezza che la riduzione dei sussidi ai combustibili fossili debba accompagnarsi a un più ampio progetto di indipendenza energetica, fondato sul risparmio energetico, sulla diffusione delle fonti rinnovabili e sul rafforzamento delle infrastrutture e delle competenze per la transizione verde. Di particolare rilievo, sotto il profilo fiscale, è la Missione 7 (riforma 2 del PNRR), espressamente dedicata alla riduzione dei sussidi dannosi per l'ambiente. Tale riforma assume come base tecnica il Catalogo dei SAD predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e fissa obiettivi quantitativi di riduzione: un primo traguardo al 2026 e un ulteriore percorso di progressiva diminuzione fino al 2030. La logica sottesa è quella di una revisione graduale ma strutturale, sostenuta da consultazioni pubbliche con gli stakeholder e da una valutazione delle modalità più efficaci per convertire le misure dannose in strumenti fiscalmente coerenti con la sostenibilità ambientale.

La consultazione avviata nel 2024 ha chiesto ai soggetti interessati di individuare, da un lato, i sussidi prioritariamente da riformare per conseguire gli obiettivi

europei e, dall'altro, le modalità attraverso cui tali sussidi possano essere trasformati in misure ambientalmente favorevoli. Questo passaggio evidenzia un elemento importante per la tua tesi: la riconversione dei SAD non viene concepita soltanto come soppressione di agevolazioni fiscali dannose, ma come processo di ri-orientamento della leva fiscale, volto a correggere i segnali di prezzo e a sostenere assetti produttivi e di consumo più sostenibili.

I primi risultati concreti di questo percorso si sono già manifestati attraverso interventi normativi recenti. La legge di bilancio 2025 e il decreto legislativo n. 43 del 28 marzo 2025 hanno infatti inciso su alcuni sussidi specifici, intervenendo, tra l'altro, sul regime fiscale delle auto aziendali e sul differente trattamento fiscale tra benzina e gasolio, mediante un progressivo avvicinamento delle relative aliquote di accisa.

2.3.3 Strumenti di monitoraggio e governance

Un ruolo fondamentale è ricoperto anche dal sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche. In tale prospettiva si inserisce la *revisione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS)*, approvata nel 2023 dal Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE), quale principale strumento attraverso cui l'Italia attua l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e i relativi Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. La Strategia aggiornata rappresenta il risultato di un ampio processo di revisione partecipata, che ha coinvolto amministrazioni pubbliche, enti territoriali e attori della società civile, con l'obiettivo di definire un quadro organico di politiche per lo sviluppo sostenibile. Essa si articola in 15 Scelte Strategiche Nazionali, declinate in 55 Obiettivi Strategici, ai quali sono associati specifici indicatori e valori target, monitorati attraverso un sistema integrato di valutazione.

All'interno di questo impianto, particolare rilievo assume l'obiettivo relativo alla riforma della fiscalità ambientale, che include esplicitamente la riduzione dei sussidi dannosi e l'espansione di strumenti finanziari sostenibili, come i green bond. Tale obiettivo è monitorato, tra gli altri, attraverso l'indicatore *I2.c.1*, che misura il volume dei sussidi alle fonti fossili (sia lato produzione sia lato consumo) in rapporto al prodotto interno lordo. L'utilizzo di questo indicatore consente di valutare nel tempo l'effettiva incidenza dei sussidi alle fonti fossili sull'economia nazionale e di verificare l'efficacia delle politiche di riforma intraprese. I dati disponibili evidenziano una tendenza recente alla riduzione rispetto agli anni precedenti, segnalando i primi effetti delle misure adottate nel processo di transizione energetica. In questo contesto, il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli assume una funzione centrale quale strumento conoscitivo e operativo. Esso consente di identificare, classificare e quantificare i sussidi esistenti, fornendo una base informativa essenziale per orientare le politiche pubbliche e per valutare il contributo delle diverse misure, positivo o negativo, agli obiettivi di sviluppo sostenibile. La riforma dei SAD si inserisce, dunque, in un quadro in cui la leva fiscale è accompagnata da strumenti di monitoraggio e valutazione in grado di misurare nel tempo l'efficacia degli interventi e di guidare il processo decisionale; in tal senso, il monitoraggio non rappresenta un elemento accessorio, ma costituisce una componente essenziale del processo di riconversione.

2.3.4 Politiche ambientali integrate

Restando sempre all'interno delle politiche di riconversione dei sussidi ambientalmente dannosi, un ruolo sempre più rilevante è assunto dalla *Strategia*

Nazionale per la Biodiversità al 2030 (SNB 2030), che integra la dimensione fiscale all'interno degli obiettivi di tutela e ripristino degli ecosistemi. In tale ambito, l'eliminazione, la progressiva riduzione o la riforma dei sussidi dannosi alla biodiversità costituiscono azioni esplicitamente monitorate attraverso specifici indicatori, mentre il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli rappresenta il principale strumento tecnico di riferimento per la loro individuazione e valutazione. La riforma dei SAD si configura quindi come un elemento funzionale non solo alla transizione energetica, ma anche al raggiungimento degli obiettivi di conservazione ambientale. In particolare, essa contribuisce al conseguimento del target, definito a livello europeo e nazionale, di proteggere almeno il 30% delle superfici terrestri e marine attraverso sistemi integrati di aree protette, in linea con la Strategia europea per la biodiversità al 2030. In questo contesto, la politica pubblica è chiamata a rafforzare ulteriormente il proprio impegno attraverso l'adozione di strumenti di pianificazione e intervento coerenti con il quadro europeo. Tra questi, assume particolare rilievo il futuro Piano nazionale di ripristino della natura, che dovrà essere presentato alla Commissione europea entro il 2026, in attuazione della cosiddetta *Nature Restoration Law*. Tale strumento è finalizzato a garantire il recupero e la conservazione degli ecosistemi, riconoscendo che la tutela del capitale naturale rappresenta un fattore essenziale non solo per la protezione ambientale, ma anche per la stabilità economica e sociale del Paese.

A livello internazionale, viene inoltre evidenziata la necessità di rafforzare il ruolo della finanza nel sostenere la biodiversità, promuovendo una maggiore mobilitazione di capitali, sia pubblici sia privati. In tale prospettiva, la riforma e la possibile riallocazione delle risorse derivanti dai sussidi ambientalmente dannosi

possono rappresentare una leva strategica per finanziare interventi a favore della conservazione e dell'uso sostenibile delle risorse naturali. Questo approccio consente di generare effetti sinergici tra politiche climatiche e politiche per la biodiversità, ottimizzando l'impiego delle risorse disponibili.

Il processo di riforma si orienta dunque verso un modello che, oltre a ridurre progressivamente i sussidi dannosi, mira a rafforzare gli incentivi positivi, favorendo interventi che promuovano la sostenibilità ambientale, nel rispetto dei principi di efficacia, equità e gradualità.

In questa prospettiva si colloca anche l'introduzione di nuovi *sussidi ambientalmente favorevoli (SAF)* negli anni più recenti. Le analisi delle leggi di bilancio 2023 e 2024 hanno infatti individuato diverse misure orientate alla sostenibilità, tra cui interventi a sostegno dell'innovazione nei settori agricolo e ittico, iniziative per la riduzione dei consumi energetici e per la transizione energetica, strumenti per la mobilità sostenibile e incentivi fiscali destinati alla trasformazione digitale ed ecologica dei processi produttivi.

Tali misure evidenziano come la riconversione dei SAD non si esaurisca nella loro eliminazione, ma implichi un processo più ampio di riallocazione delle risorse pubbliche verso strumenti coerenti con gli obiettivi ambientali.

La connessione tra riforma dei sussidi e tutela della biodiversità conferma come la leva fiscale possa essere utilizzata in modo integrato per perseguire obiettivi ambientali complessi, contribuendo non solo alla riduzione delle emissioni, ma anche alla salvaguardia del capitale naturale e alla sostenibilità di lungo periodo del sistema economico.

CAPITOLO 3 – IL DUALISMO TRA TASSAZIONE VERDE E SUSSIDI DANNOSI

Le politiche ambientali contemporanee risultano caratterizzate da un profondo dualismo definito “paradosso ambientale”.

3.1 IL PARADOSSO DELLE POLITICHE FISCALI AMBIENTALI

Questo paradosso è frutto della coesistenza tra strumenti volti a penalizzare le attività inquinanti, con l’obiettivo di orientare i comportamenti economici verso modelli più sostenibili, e sussidi ambientalmente dannosi che continuano a sostenere, direttamente o indirettamente, il consumo e la produzione di combustibili fossili.

Questa contestualità di segnali opposti genera un’evidente incoerenza nelle politiche pubbliche, rallentando il processo di transizione ecologica e producendo inefficienze economiche. In particolare, mentre la tassazione ambientale mira a internalizzare i costi delle esternalità negative, i sussidi contribuiscono a mantenere artificialmente bassi i prezzi delle fonti energetiche più inquinanti e, al contempo, l’anticipazione di politiche climatiche future più restrittive può indurre gli operatori economici attivi nel settore dei combustibili fossili ad accelerare nel breve periodo le attività estrattive, generando effetti controproducenti in termini di emissioni.

Ne deriva un sistema di intervento pubblico caratterizzato da una logica “a doppio binario”, in cui lo Stato, da un lato, finanzia e promuove la transizione ecologica e, dall’altro, continua a sostenere attività incompatibili con gli obiettivi di decarbonizzazione. Il superamento di tale contraddizione, attraverso una progressiva eliminazione o riconversione dei sussidi ambientalmente dannosi, rappresenta dunque una delle principali sfide per la costruzione di politiche

ambientali coerenti ed efficaci. In tal senso, risulta necessario analizzare più da vicino le modalità con cui tale dualismo si manifesta nelle politiche pubbliche.

3.2 IL CONFRONTO TRA UNIONE EUROPEA, STATI UNITI E NON SOLO

Le politiche fiscali ambientali degli Stati Uniti si caratterizzano per un'impostazione differente rispetto a quella europea. Mentre l'Unione europea ha progressivamente costruito un sistema fondato su strumenti di prezzo delle emissioni, come l'Emission Trading System (ETS), gli Stati Uniti hanno privilegiato un approccio basato su incentivi economici e interventi di sostegno pubblico, piuttosto che su meccanismi espliciti di tassazione ambientale.

Tale impostazione è stata ulteriormente rafforzata nel 2022 con l'adozione dell'Inflation Reduction Act (IRA), considerato il più ampio intervento di politica climatica mai varato a livello federale. Il provvedimento ha introdotto ingenti risorse, pari a centinaia di miliardi di dollari, destinate a sostenere la transizione energetica attraverso crediti d'imposta per le energie rinnovabili e i veicoli elettrici, investimenti in efficienza energetica e misure di supporto alla riconversione industriale in chiave sostenibile. Si tratta di un modello prevalentemente "premiale", che mira a incentivare comportamenti virtuosi piuttosto che a penalizzare quelli inquinanti. In questo senso, il sistema statunitense si distingue nettamente da quello europeo: a livello federale, infatti, non esiste una carbon tax strutturata né un sistema nazionale di determinazione del prezzo del carbonio analogo all'ETS. Il quadro delle politiche ambientali statunitensi ha evidenziato una significativa e progressiva instabilità, strettamente connessa alla forte

polarizzazione del contesto politico che ha prodotto una serie di interventi e orientamenti tra loro disomogenei.

Un primo esempio è rappresentato dalla decisione del Senato, nel 2025, di abrogare la tariffa federale sulle emissioni di metano, uno degli strumenti introdotti per disincentivare le emissioni di gas serra ad alto impatto. A ciò si aggiungono le crescenti pressioni politiche volte a ridurre o eliminare parte dei crediti d'imposta ambientali previsti dall'IRA, che mettono in discussione la continuità e l'affidabilità degli incentivi su cui si fonda gran parte della strategia climatica statunitense. Tale incertezza risulta ulteriormente accentuata da decisioni di rilievo internazionale, come il ritiro degli Stati Uniti dall'Accordo di Parigi annunciato nel gennaio 2025 e l'uscita dal fondo "Loss & Damage", destinato a sostenere i Paesi più vulnerabili agli effetti del cambiamento climatico. Parallelamente, il sistema statunitense si caratterizza per un elevato grado di decentramento, che si traduce in una forte eterogeneità territoriale. Alcuni Stati, infatti, adottano politiche climatiche più ambiziose rispetto al livello federale; è il caso, ad esempio, delle Hawaii, che nel 2025 hanno introdotto una "Green Fee" applicata al turismo, destinata al finanziamento di interventi ambientali a partire dal 2026.

In questo scenario, emergono anche tensioni nei rapporti transatlantici: l'approccio statunitense ha sollevato preoccupazioni in ambito europeo per possibili effetti distorsivi sulla concorrenza e sugli investimenti, in quanto le imprese potrebbero essere incentivate a localizzare la produzione negli Stati Uniti per beneficiare dei vantaggi fiscali previsti dall'IRA.

Alla luce del problematico scenario geopolitico odierno non può essere ignorata la 26^a Conferenza dei Ministri dell'Ambiente Cina-Giappone-Corea, che ha portato

all'adozione del "Piano d'Azione congiunto per la cooperazione ambientale 2026-2030". L'iniziativa, sottoscritta da Cina, Giappone e Corea del Sud, si configura come un quadro multilaterale volto a rafforzare il coordinamento regionale in ambiti chiave quali qualità dell'aria, cambiamento climatico, biodiversità e cooperazione tecnologico-scientifica.

Pur non prevedendo strumenti fiscali armonizzati, il piano costituisce una base istituzionale idonea a favorire, nel medio periodo, la convergenza di meccanismi economici e regolatori, inclusi strumenti di carbon pricing e incentivi fiscali ambientali. Permangono tuttavia criticità connesse all'eterogeneità dei sistemi normativi e dei livelli di sviluppo, che rendono complesso il coordinamento operativo e richiedono adeguati sistemi di monitoraggio e condivisione dei dati.

In prospettiva, è ragionevole ritenere che le scelte delle principali economie asiatiche, in particolare della Cina, incideranno in misura crescente sull'evoluzione delle politiche fiscali ambientali a livello globale, generando effetti di convergenza o competizione regolatoria anche nei sistemi europei e occidentali.

3.3 IL RUOLO DELL'ITALIA: TRA ADATTAMENTO E RITARDO STRATEGICO

Il ruolo dell'Italia nell'ambito della fiscalità ambientale si caratterizza per un approccio prevalentemente reattivo piuttosto che proattivo: il Paese non si configura come uno dei principali promotori di innovazioni nel campo della fiscalità verde, ma tende piuttosto a recepire e attuare le indicazioni provenienti dal contesto europeo e dagli organismi internazionali.

Una delle principali evidenze di tale impostazione è rappresentata dall'assenza di una carbon tax nazionale. In Italia, infatti, come già detto, non esiste un'imposta

diretta sulle emissioni di CO₂ e il prezzo del carbonio è determinato essenzialmente dal sistema europeo ETS, che coinvolge solo una parte delle imprese e non si estende ai consumatori finali. Il sistema fiscale ambientale italiano appare inoltre frammentato e costruito secondo una logica settoriale. Nel comparto energetico prevalgono accise e IVA che non riflettono il contenuto di carbonio dei combustibili né le emissioni effettive. Nel settore dei trasporti si affiancano incentivi alla mobilità elettrica e accise sui carburanti, senza una strategia organica e coerente. Analogamente, nel settore edilizio si è fatto ampio ricorso a strumenti straordinari, quali ecobonus e superbonus, che, pur rilevanti sotto il profilo degli effetti economici, si configurano come misure episodiche e non strutturali.

Per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, la TARI continua a configurarsi prevalentemente come una tassa finalizzata alla copertura dei costi del servizio, più che come un vero strumento di internalizzazione del danno ambientale.

Un ulteriore tratto distintivo del modello italiano è rappresentato dal prevalente ricorso alla leva incentivante rispetto a quella impositiva. Le politiche pubbliche tendono infatti a promuovere comportamenti virtuosi attraverso bonus fiscali, detrazioni, crediti d'imposta e contributi, piuttosto che attraverso un incremento della tassazione sui comportamenti inquinanti. Questo approccio avvicina il modello italiano a quello statunitense, fortemente basato su incentivi, e lo distingue da quello dei Paesi nordici, nei quali la tassazione ambientale assume un ruolo centrale e strutturale.

CAPITOLO 4 – ESEMPI VIRTUOSI

Vi sono alcune esperienze europee che rappresentano esempi concreti di politiche integrate di fiscalità ambientale, pur con taluni limiti.

In Svezia, la carbon tax, introdotta negli anni Novanta e progressivamente rafforzata, ha contribuito a ridurre le emissioni mantenendo la crescita economica, grazie a un segnale di prezzo stabile che ha favorito gli investimenti verdi. Tuttavia, persistono alcune agevolazioni fiscali, soprattutto sui carburanti, a dimostrazione della difficoltà di eliminare completamente i sussidi ambientalmente dannosi.

Un secondo caso è l'Irlanda, dove la carbon tax è accompagnata da una chiara destinazione del gettito verso misure sociali e investimenti per la transizione energetica. Questo approccio ha migliorato l'accettabilità della tassa, ma ha mostrato anche criticità: in presenza di aumenti dei prezzi energetici, sono state adottate riduzioni temporanee delle accise, evidenziando tensioni tra obiettivi ambientali e stabilità economica.

Infine, nei Paesi Bassi è stato avviato un processo di revisione e graduale eliminazione dei sussidi ai combustibili fossili, basato su una ricognizione sistematica e su un riallineamento dei prezzi ai costi ambientali. Si tratta di una *best practice*, ma il percorso resta complesso e graduale.

Nel complesso, questi casi dimostrano che le politiche più efficaci non si basano su un singolo strumento, ma su un approccio integrato che combina tassazione ambientale, utilizzo mirato del gettito e progressiva eliminazione dei sussidi dannosi. Allo stesso tempo, evidenziano come la transizione ecologica si realizzi attraverso un processo graduale, nel quale permangono inevitabili elementi di incoerenza che devono essere gestiti attraverso politiche di accompagnamento e correttivi mirati.

CONCLUSIONE

Lo studio e la ricerca svolti per elaborare la presente tesi mi hanno condotto allo sviluppo di alcuni giudizi, anche critici, riguardo alla politica fiscale ambientale italiana.

Ritengo possibile formulare un'antitesi alle soluzioni e agli strumenti introdotti dalla politica, in quanto questi prestano il fianco a comportamenti opportunistici, ovvero elusivi, rispettivamente a fronte del riconoscimento dei SAD e dell'assoggettamento ad imposte, ragion per cui tali strumenti non assolvono efficacemente alle loro funzioni e quindi non consentono, da soli, di perseguire gli obiettivi ambientali di medio-lungo periodo.

In Italia:

- dopo oltre due anni di calo, le emissioni di CO₂ in Italia tornano a salire del +1,3% nel primo semestre 2025;
- il panorama delle bonifiche mostra un numero elevato di siti oggetto di procedimenti e un alto numero di procedimenti ancora in corso;
- nonostante l'aumento della raccolta differenziata, la produzione complessiva di rifiuti indifferenziati mostra una riduzione in alcune aree ma rimane sopra i target UE in diverse regioni, specialmente al Sud.
- il Mediterraneo è confermato come uno dei mari più inquinati al mondo, con l'87% delle acque colpite da inquinamento e una concentrazione di microplastiche elevata.

A mio parere, è necessario porre maggiore attenzione ad iniziative volte a generare un contesto permeato da una reale consapevolezza dei cittadini riguardo a tali tematiche, percepite ancora come distanti.

Sono le persone, tramite i loro comportamenti, a determinare il successo o meno di una “politica”, in quanto se non vi è partecipazione attiva e piena condivisione delle ricadute che questa può determinare, si assiste a comportamenti egoistici quali quelli posti in atto con il Superbonus.

Forse, la politica dovrebbe concentrare in primis i propri sforzi nella formazione ed educazione, facendo affidamento alla maggiore sensibilità che le nuove generazioni hanno su questi temi.

È facile affermare che le tematiche ambientali riguardano tutti noi; è altresì complesso agire in coerenza con tale affermazione, ma è innegabilmente vero che per troppo tempo si è sottovalutato questo problema e che ora non possiamo più far finta che non esista ponendo rimedio al paradosso creatosi con l’attuale politica fiscale ambientale.

BIBLIOGRAFIA

- Commissione Europea (2003).** Direttiva 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003 che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità. In "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea".
- European Commission (2020).** Financing the Green Transition: The European Green Deal. Brussels: European Commission.
- European Commission (2022).** Taxation Trends in the European Union. Brussels: European Commission.
- Government of Ireland (s.d.).** Carbon Tax Trajectory and Budget Documents. Dublin: Government of Ireland.
- Hambel, C., & Van Der Ploeg, F. (2024).** Pricing in Transition and Physical Risks: Carbon Premiums and Stranded Assets.
- International Institute for Sustainable Development (IISD) (s.d.).** Netherlands Fossil Fuel Subsidy Phase-Out Plan. Winnipeg: IISD.
- International Monetary Fund (IMF) (2019).** Fiscal Policies for Climate Change Mitigation. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (1992).** Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments.
- ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2025).** Stato dell'ambiente in Italia 2025. Roma: ISPRA.
- ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica (2024).** Conti ambientali. Roma: ISTAT.
- Metcalf, G. E. (2019).** On the Economics of Carbon Taxation. National Bureau of Economic Research Working Paper.

Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) (2025).

Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli (dati 2023–2024). Roma: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) (2025).

Relazione alle Camere e al CITE. Esiti dell'aggiornamento del Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli. Roma: Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (2021).

Environmental Taxation and Inclusive Growth. Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (2025).

Economic Survey: Netherlands 2025. Paris: OECD Publishing.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (2025).

Effective Carbon Rates 2025. Paris: OECD Publishing.

Swedish Government (s.d.). Sweden's Carbon Tax Policy. Stockholm:

Government Offices of Sweden.

UNFCCC – United Nations Framework Convention On Climate Change

(1992). United Nations Framework Convention on Climate Change.

SITOGRAFIA

Consiglio dell'unione Europea (s.d.). L'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

Economia Circolare (s.d.). Tassazione green in Europa: verso economie più resilienti e sostenibili.

European Commission – Taxation and Customs Union (s.d.). Revision of the Energy Taxation Directive.

Greenreport.it (2025). Cina, Giappone e Corea del Sud firmano un nuovo Joint Action Plan per l'ambiente.

ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (s.d.). Imposte ambientali.

ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (s.d.). Protocollo di Kyoto.

ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2025). Rapporto n. 424/2025.

ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2025). Rapporto Rifiuti Urbani – Edizione 2025.

ISPI – Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (2022). Cos'è la giustizia climatica e perché è importante.

ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica (2024). Gettito delle imposte ambientali per gli anni 2008–2024.

Italiani Europei (2025). Le politiche ambientali nello scontro tra Stati Uniti ed Europa.

Legambiente (2026). Stop sussidi ambientalmente dannosi 2026. *Disponibile sul sito ufficiale di Legambiente.*

MASE – Ministero dell'ambiente e della Sicurezza Energetica (s.d.). Emission Trading System (ETS).

Osservatorio CPI – Università Cattolica del Sacro Cuore (s.d.). La tassazione verde in Italia.

Rinnovabili.it (2023). Sussidi ambientalmente dannosi (SAD) in Italia: costi e impatti.

Rinnovabili.it (2025). Emissioni CO₂ in Italia in aumento nel primo semestre 2025.

WWF Italia (s.d.). Non c'è salute in un ambiente malato.