

La fiscalità ambientale in Italia tra imposte e sussidi: evoluzione, limiti e prospettive

di Federica Lanterna*

Sommario

Il contributo analizza la fiscalità ambientale in Italia, con particolare attenzione al ruolo svolto dalle imposte ambientali e dai sussidi ambientalmente dannosi (SAD) nel quadro della transizione ecologica e degli obiettivi climatici europei. Da un lato, le imposte ambientali rappresentano una fonte stabile e significativa di gettito, pur mostrando un utilizzo ancora limitato in funzione ambientale. Dall'altro, il sistema dei SAD esercita effetti distorsivi sul piano ambientale, ostacolando il raggiungimento degli obiettivi di neutralità carbonica e rappresenta, al tempo stesso, una voce importante di spesa pubblica da monitorare attentamente. Il paper ricostruisce l'evoluzione normativa e quantitativa di tali strumenti, sottolineandone punti di forza e criticità, e propone una riflessione sull'efficacia delle politiche esistenti. Si evidenzia l'importanza di una riforma integrata e organica, capace di rafforzare la coerenza tra obiettivi fiscali e ambientali, con un'attenzione alle risorse e agli impatti sociali in funzione di obiettivi di sostenibilità ed innovazione.

Parole chiave: fiscalità ambientale; tributi ambientali; sussidi ambientalmente dannosi; riforma fiscale ambientale, obiettivi climatici

Classificazione JEL: H2, H23, H30

* Dipartimento di Economia, Società, Politica, Università di Urbino Carlo Bo, (Italia). E-mail: federica.lanterna@uniurb.it

Environmental taxation in Italy between taxes and subsidies: evolution, limits, and prospects

Abstract

This paper examines environmental taxation in Italy, focusing on the role of environmental taxes and environmentally harmful subsidies (EHS) within the context of the ecological transition and European climate targets. On the one hand, environmental taxes provide a stable and significant source of revenue, although their use for environmental purposes remains limited. On the other hand, the system of EHS causes a distorting effect on the environment and hampers the achievement of carbon neutrality targets. At the same time, it represents a significant item of public expenditure that needs to be monitored closely. The study traces the development and quantitative trends of these instruments, highlighting their strengths and weaknesses, and reflects on the effectiveness of current policies. The paper emphasizes the need for an integrated and comprehensive reform to strengthen the consistency between fiscal and environmental objectives, with particular attention to resource allocation and social outcomes, in support of sustainability and green innovation aims.

Keywords: environmental taxation, environmentally harmful subsidies, green fiscal reform, climate targets

JEL Classification: H2, H23, H30

Introduzione

Da diversi decenni, le organizzazioni nazionali e internazionali sono impegnate nell'affrontare la complessa sfida del cambiamento climatico, cercando di coniugare la tutela della sostenibilità ambientale, con la salvaguardia della crescita economica e l'attenzione ai potenziali effetti redistributivi avversi sulle fasce più vulnerabili della popolazione (World Bank, 2016; IPCC, 2018).

In questo contesto, la tassazione energetica si è progressivamente affermata come uno degli strumenti potenzialmente efficaci nell'ambito della politica ambientale (Borozan, 2019). In particolare, le imposte ambientali e i sussidi assumono un ruolo centrale, poiché rientrano nell'ambito dei cosiddetti “*market-oriented instruments*”, distinguendosi dalle tradizionali “*command and control regulations*” e sono largamente impiegati, in Europa e non solo, per promuovere comportamenti più sostenibili e penalizzare le condotte inquinanti (European Commission, 2007; Fullerton et al., 2010; European Environment Agency, 2016; OECD, 2017).¹ Tali strumenti si configurano come correttivi delle esternalità negative derivanti dai fallimenti di mercato sotto forma di danno ambientale e mirano a correggere gli incentivi distorti che ostacolano la transizione verso modelli di sviluppo più rispettosi dei limiti ecologici. Inoltre, le imposte ambientali rappresentano una fonte rilevante di gettito fiscale, che potrebbe essere destinato al finanziamento di politiche per la transizione sostenibile. Al contrario, i sussidi ambientali rappresentano una voce importante di spesa pubblica, la cui entità e struttura devono essere attentamente monitorate per valutarne l'effettivo impatto sia sul bilancio statale che sull'ambiente.

Nel solco degli obiettivi delineati dal *Green Deal* europeo e dal pacchetto normativo *Fit for 55* — che mirano rispettivamente al raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050 e alla riduzione del 55% delle emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 — le riforme fiscali ambientali occupano una posizione centrale nelle agende politiche dei Paesi membri dell'Unione. In tale prospettiva, l'Italia rappresenta un caso studio particolarmente rilevante. Da un lato, infatti, imposte e sussidi ambientali costituiscono una componente significativa della finanza pubblica: le prime per il loro contributo in termini di gettito, i secondi per l'impatto sul lato della spesa. Dall'altro lato, tuttavia, l'Italia ha ricevuto ripetute Raccomandazioni da parte della Commissione Europea affinché intensifichi

¹ Le misure *market-oriented* comprendono strumenti che agiscono modificando i comportamenti economici attraverso segnali di prezzo, come appunto le imposte e i sussidi; al contrario, le misure *command and control* includono norme e regolamenti che stabiliscono limiti specifici alle attività inquinanti o che impongono standard di qualità ambientale.

gli sforzi per allineare la propria politica fiscale agli obiettivi climatici comunitari. In particolare, le indicazioni europee sottolineano la necessità di spostare il carico fiscale dai fattori produttivi — lavoro e capitale — verso la tassazione ambientale, e di procedere contestualmente con una profonda razionalizzazione del sistema dei sussidi e delle spese fiscali che, pur essendo formalmente connesse a finalità ambientali, spesso risultano distorsive o incoerenti rispetto agli obiettivi di decarbonizzazione.

Il quadro ambientale in Italia si presenta ancora complesso e articolato. Sebbene negli ultimi decenni si siano registrati progressi significativi, il Rapporto Ambiente SNPA per il 2023 (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) evidenzia come permangano diversi ambiti in cui sono necessari interventi più incisivi. L'Italia risulta in linea con gli obiettivi europei e di sviluppo sostenibile in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, in crescita dal 2005, di crescita della raccolta differenziata e di riduzione dello smaltimento dei rifiuti urbani in discarica. Tuttavia, emergono ancora criticità sul fronte del consumo di suolo, che presenta un trend crescente dal 2006, e nella produzione di rifiuti speciali, in aumento costante dal 2010.² Dal lato delle emissioni climalteranti, tra il 1990 e il 2023, le emissioni complessive di gas serra in Italia sono diminuite del 26,4%, passando da 518 a 385 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente (ISPRA, 2025). Questo risultato è riconducibile a una combinazione di fattori, tra cui la crisi economica, la delocalizzazione industriale, la progressiva diffusione delle fonti rinnovabili e un graduale miglioramento dell'efficienza energetica. In questo scenario, il settore dell'energia si conferma come la principale fonte emissiva, con una quota pari a circa l'80,3% delle emissioni nazionali nel 2023. Tuttavia, il Rapporto SNPA sottolinea come, nonostante la tendenza decrescente, il ritmo di riduzione non sia ancora sufficiente per consentire al Paese di allinearsi pienamente all'obiettivo di riduzione previsto dall'*European Green Deal* entro il 2030.

Il presente contributo si propone, dunque, di analizzare in modo sistematico il ruolo svolto dalle imposte ambientali e dai sussidi nel contesto della finanza pubblica italiana, evidenziandone da un lato, l'impatto in termini di bilancio pubblico, rispettivamente come entrate e spese; dall'altro, il potenziale impiego ai fini dell'attuazione di politiche ambientali coerenti con gli obiettivi europei e internazionali in materia di sostenibilità. A tal fine, la Sezione 1 esaminerà le principali caratteristiche delle imposte ambientali,

² Nel dettaglio, il Rapporto SNPA 2023 segnala una crescita della produzione di energia da fonti rinnovabili da 14 Mtep (milioni di tonnellate equivalenti di petrolio) nel 2005 a 29 Mtep nel 2021; un incremento del consumo di suolo di oltre 120.000 ettari tra il 2006 e il 2022; e un aumento del rapporto tra produzione di rifiuti speciali e PIL, passato da 80 tonnellate di rifiuti speciali per milione di euro di PIL nel 2010 a 98 tonnellate nel 2021.

mettendone in luce le criticità strutturali e le dinamiche evolutive. La seconda sezione sarà dedicata all'analisi dei sussidi di natura ambientale, con particolare attenzione ai sussidi dannosi. Infine, la terza e ultima sezione offrirà una riflessione conclusiva, proponendo alcune implicazioni di *policy* utili a rafforzare l'efficacia della fiscalità ambientale nel contesto italiano.

1. Il ruolo delle imposte ambientali

Secondo la classificazione adottata da Eurostat (2001), a sua volta fondata su linee guida internazionali (SEEA, 2014), un'imposta si definisce ambientale se *“la sua base imponibile è costituita da un'unità fisica (o da una sua proxy) che abbia un comprovato, specifico impatto negativo sull'ambiente”*. Secondo tale definizione, dunque, è possibile individuare tre principali categorie:

1. Le imposte sull'energia: comprendono le imposte sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, utilizzati sia come carburanti sia per combustione;
2. Le imposte sui trasporti: includono le imposte automobilistiche, relative alla proprietà, alla registrazione e all'impiego;
3. Le imposte sull'inquinamento e sulle risorse naturali: le prime si riferiscono alla protezione dell'aria e del clima, mentre le seconde includono le imposte legate all'estrazione e all'impiego di risorse naturali.

In Italia, non sono presenti imposte sulle risorse naturali. Seguendo tale classificazione, e secondo la disponibilità dei dati elaborati dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), la Tabella 1 identifica le imposte ambientali presenti in Italia.

Come mostra la classificazione sopra riportata, il sistema tributario italiano comprende numerosi strumenti potenzialmente riconducibili alla fiscalità ambientale. Tuttavia, la loro effettiva efficacia in termini di impatto ambientale varia sensibilmente in base alla struttura, al campo di applicazione e alla destinazione del gettito.

In Italia, la rilevanza della fiscalità ambientale si manifesta soprattutto sul piano del gettito generato. Tra le diverse componenti, le imposte sull'energia rappresentano la voce predominante: nel periodo compreso tra il 1990 e il 2024, esse hanno garantito in media circa l'81,6% del gettito complessivo derivante dalla fiscalità ambientale. A fronte di ciò, le imposte sui trasporti hanno inciso per il 17,4%, mentre quelle sull'inquinamento hanno contribuito in misura marginale, pari a circa l'1% del totale (ISTAT).

Tab. 1 – La classificazione delle imposte ambientali in Italia

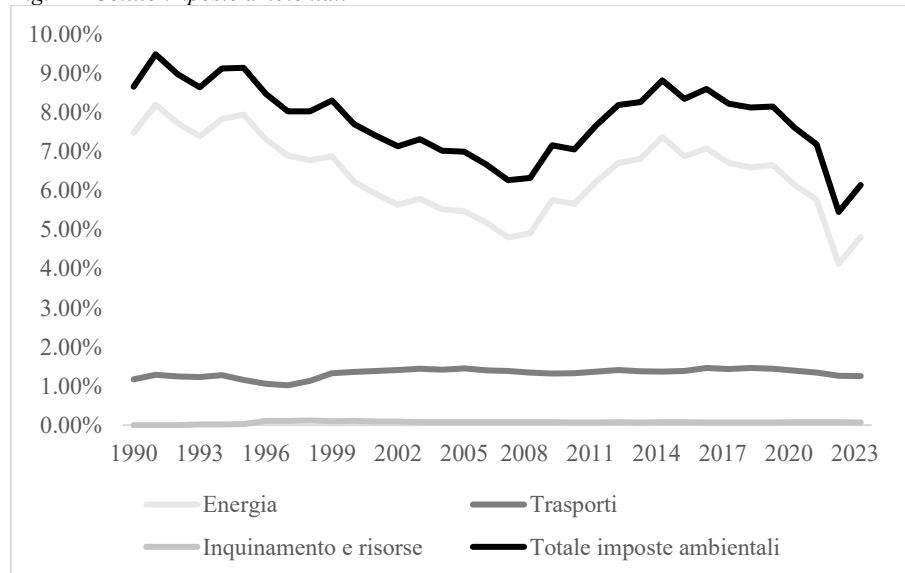
<i>Imposte sull'energia</i>	<i>Imposte sui trasporti</i>	<i>Imposte sull'inquinamento</i>
Sovrimposta di confine sui gas incondensabili	Pubblico registro automobilistico (PRA)	Tributo speciale discarica
Sovrimposta di confine sugli oli minerali	Imposta sulle assicurazioni Rc auto	Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto
Imposta sugli oli minerali e derivati	Tasse automobilistiche a carico delle imprese	Tributo provinciale per la tutela ambientale
Imposta sui gas incondensabili	Tasse automobilistiche a carico delle famiglie	Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili
Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province	Imposta sugli aerotaxi	
Imposta sull'energia elettrica e oneri generali del sistema elettrico		
Imposta sul gas metano e oneri generali del sistema del gas		
Imposta consumi di carbone		
Contributo sui ricavi degli operatori del settore energetico a favore dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico		
Entrate dell'Organismo Centrale di Stoccaggio Italiano		
Proventi da utilizzo dei permessi di emissione		
Imposta sugli extraprofitti da produzione di energia rinnovabile		

Fonte: Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

La rilevanza in termini di strumento di gettito emerge dalla Figura 1, dove si osserva che il gettito medio annuo generato tra il 1990 e il 2023, ultimo anno per il quale sono disponibili dati, è pari a circa il 7,8 per cento del totale delle imposte e dei contributi sociali, trainato dalle imposte sull'energia, pari a circa 44.6 milioni di euro. Nel complesso, il trend appare relativamente stabile nel tempo, con cali più marcati in corrispondenza di eventi di natura

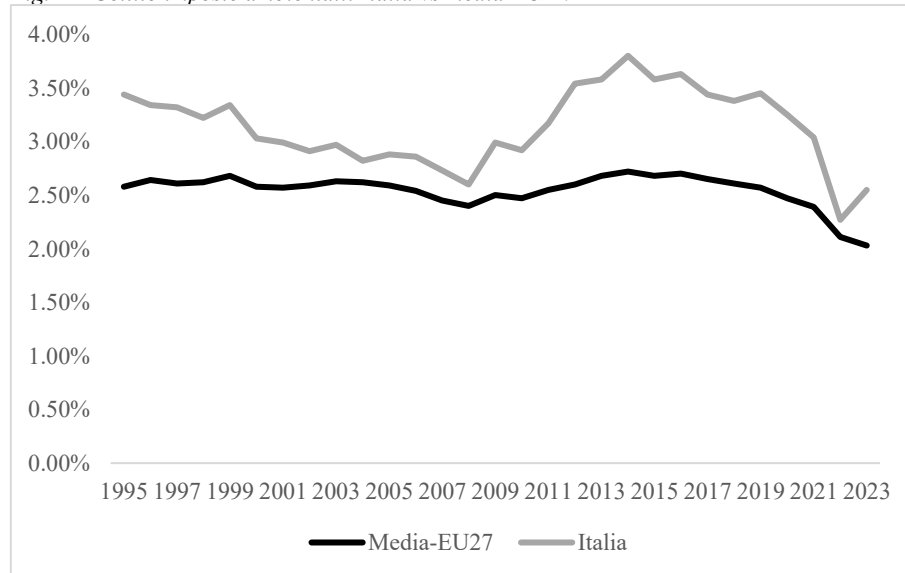
straordinaria, quali la crisi economico-finanziaria del 2008 e la più recente crisi energetica del 2022.

Fig. 1 – Gettito imposte ambientali



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati ISTAT.

Fig. 2 – Gettito imposte ambientali: Italia vs media EU-27



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati EUROSTAT.

Anche nel confronto europeo, l'Italia conferma la significatività del prelievo ambientale. Dalla Figura 2, si osserva che la tassazione ambientale in percentuale al PIL, è sempre superiore in Italia rispetto alla media europea, negli anni compresi tra il 1995 e il 2023.

Queste evidenze sostengono la prevalente finalità del gettito con cui le imposte ambientali, e in particolare quelle gravanti sull'energia e sui trasporti, sono state introdotte (Zatti, 2020). Ulteriore riprova di tale ruolo si riscontra nell'osservazione per cui, il *policy maker* ha spesso impiegato tale strumento, in particolare le accise sui carburanti, per ottenere risorse aggiuntive in occasione di crisi economiche o eventi di natura eccezionale. Si pensi, tra gli altri interventi, al Decreto "Salva Italia" del 2011, varato in risposta alla fase recessiva seguita alla crisi finanziaria globale del 2008, che ha previsto un aumento delle accise su benzina, gasolio e GPL (Gas di Petrolio Liquefatti) impiegati come carburanti;³ o, ancora, alla Legge di Stabilità per il 2015, dove le accise sui prodotti energetici sono state inserite nel meccanismo delle cosiddette "clausole di salvaguardia", il cui scopo era garantire coperture finanziarie automatiche in caso di scostamenti dagli obiettivi di bilancio.⁴ Tali clausole, che prevedevano incrementi programmati delle aliquote, sono state infine abrogate nel 2021. Dal punto di vista economico, l'impiego delle imposte ambientali prevalentemente come strumento di gettito comporta che i costi associati ai danni ambientali vengano, *de facto*, socializzati: quando le imposte vengono aumentate per motivi di copertura finanziaria piuttosto che per segnalare un prezzo dell'inquinamento, il legame tra chi inquina e chi paga si attenua.

Questa forte prevalenza della funzione di gettito ha spesso oscurato la dimensione di possibile strumento di *policy* ambientale delle imposte. Tuttavia, la crescente consapevolezza riguardo i cambiamenti climatici e l'urgenza di adottare misure volte a mitigarne gli effetti hanno progressivamente condotto a una rivalutazione del ruolo delle imposte ambientali. In questo senso, si configurano come *imposte pigouviane* (Pigou, 1920), volte ad internalizzare l'esternalità negativa derivante dal danno ambientale. Questo impiego è coerente con il principio "*chi inquina paga*", sancito a livello europeo, secondo cui i costi legati all'inquinamento devono essere internalizzati da coloro che ne sono responsabili, contribuendo così ad un'allocazione più efficiente delle risorse e alla riduzione delle esternalità negative.⁵

³ Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201.

⁴ Legge n. 190 del 2014.

⁵ Il principio "chi inquina paga" è sancito nell'articolo 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU).

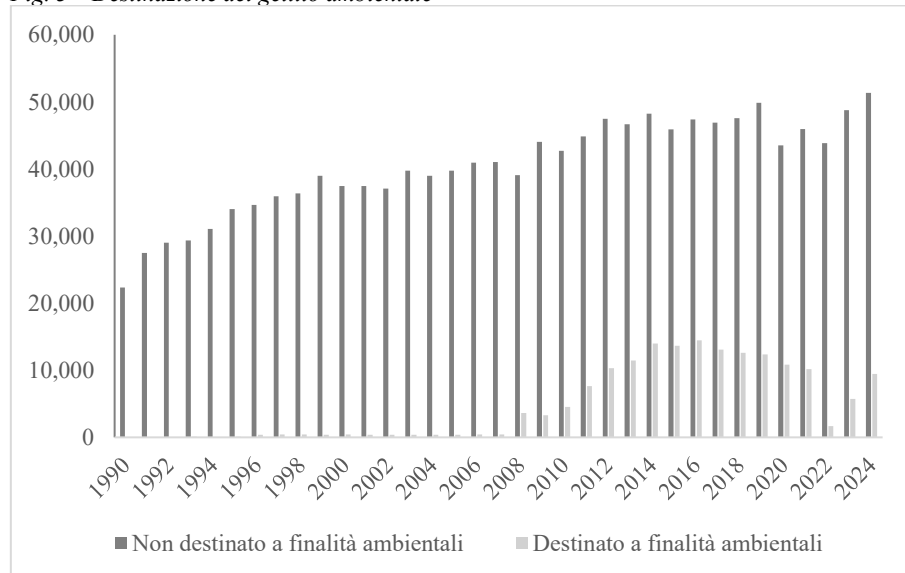
In Italia, si è tentato di recepire tale orientamento attraverso alcune iniziative legislative. In particolare, l'articolo 14 della legge delega dell'11 marzo 2014, n. 23, espressamente dedicato alla "fiscalità energetica e ambientale" — delineava una strategia articolata che prevedeva: i) l'introduzione di nuove forme di imposizione, volte a incentivare consumi e produzioni sostenibili; ii) la revisione delle accise sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, sulla base del contenuto di carbonio; iii) la decisione di indirizzare il gettito ottenuto dall'implementazione dei primi due punti per ridurre l'imposizione sui redditi e per incentivare lo sviluppo di produzioni sostenibili. Sebbene tale impostazione delineasse un primo tentativo organico di orientare la fiscalità in chiave ambientale, le relative disposizioni non trovarono mai attuazione concreta, restando inapplicate. Più di recente, l'articolo 12 della legge n. 111 del 2023 — contenente la nuova delega al Governo per la riforma fiscale — ha ripreso il tema, sottolineando la necessità di una revisione delle accise sui prodotti energetici e sull'energia elettrica, anche alla luce dei loro impatti ambientali. Tra le iniziative più significative di orientare il sistema fiscale italiano verso finalità ambientali va annoverato, infine, il tentativo di introdurre esplicitamente una *carbon tax*. Tale imposta, concepita come prelievo sull'utilizzo di fonti energetiche ad alte emissioni di anidride carbonica (CO₂), mirava a perseguire un obiettivo ambientale esplicito, ovvero la riduzione delle emissioni climalteranti, rendendo più onerose le attività ad alto impatto emissivo e subordinando a tale fine le esigenze di gettito. L'articolo 8, comma 7, della Legge Finanziaria per il 1999 (legge n. 448/1998), disponeva infatti l'introduzione di un'imposta sul consumo di carbone, coke di petrolio e bitume di origine naturale (il cosiddetto "*Orimulsion*"), con un'aliquota pari a 1.000 lire per tonnellata. Tuttavia, diversamente da quanto accaduto in altri Paesi europei — tra cui Svezia, Norvegia e Paesi Bassi — che nel corso degli anni '90 e i primi anni 2000 adottarono forme strutturate e stabili di *carbon tax*, l'esperienza italiana si rivelò frammentaria e di breve durata. Infatti, la misura prevista dalla Legge Finanziaria per il 1999 fu sospesa già nel 2000 e abrogata definitivamente con la Legge Finanziaria per il 2005, senza aver mai prodotto effetti significativi né in termini di gettito né di riduzione delle emissioni.

Dunque, nonostante la loro potenziale efficacia come strumenti di correzione delle esternalità ambientali, i tributi ambientali in Italia si configurano, da questo punto di vista, come un'arma spuntata. Pur generando un gettito considerevole, essi risultano spesso scollegati da finalità ambientali effettive, tanto nella loro progettazione quanto nella destinazione delle entrate. Secondo l'*Environmental Protection Expenditure Account* (EPEA) è possibile, infatti, adottare una seconda classificazione delle

imposte ambientali, basata proprio sull'impiego del gettito. In tal senso si distinguono: i) imposte ambientali di scopo, il cui gettito è vincolato al finanziamento di interventi per la tutela dell'ambiente; ii) altre imposte ambientali, il cui gettito non è destinato in modo specifico a finalità ambientali.

Tuttavia, come già evidenziato, nella definizione di imposta ambientale il criterio fondamentale è rappresentato dalla base imponibile, e non dalla destinazione delle entrate. Di conseguenza, rientrano nella categoria delle imposte ambientali, in linea di principio, sia i tributi con finalità ambientali esplicite, sia quelli che non prevedono un vincolo di spesa in tal senso. Nella Figura 3 è riportata la dinamica della destinazione del gettito ambientale, nel periodo 1990-2024.

Fig. 3 – Destinazione del gettito ambientale



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati ISTAT.

Sebbene a partire dal 2008 si osservi una tendenza all'aumento della quota di gettito destinata a finalità ambientali, resta evidente come la componente non indirizzata a politiche ambientali continui a rappresentare la parte predominante del totale.

Emerge, dunque, una debole integrazione tra la tassazione energetica e le politiche ambientali, che ha rappresentato uno dei principali limiti del sistema tributario italiano nel contribuire in modo efficace alla transizione verde. Tale osservazione riflette alcune criticità strutturali. Da un lato, si

riscontra la mancanza di una coerente programmazione ambientale fiscale, capace di ancorare le imposte a obiettivi di sostenibilità; dall'altro, la limitata attuazione delle misure previste a livello normativo ha ostacolato la piena valorizzazione della fiscalità ambientale quale strumento strategico di *policy*. In generale, quindi, l'esperienza italiana delle imposte ambientali non ha raggiunto piena efficacia a causa dell'assenza di una chiara strategia integrata che orientasse lo strumento tributario verso obiettivi di sostenibilità. A ciò si aggiungono criticità strutturali, quali la frammentazione delle competenze istituzionali, la mancanza di monitoraggio *ex post* e la limitata accettabilità sociale di interventi percepiti come economicamente regressivi, che hanno ostacolato l'evoluzione della fiscalità ambientale in un vero strumento di transizione ecologica. Al tempo stesso tuttavia, l'analisi evidenzia alcune potenzialità non trascurabili: la stabilità del gettito ambientale nel tempo, la capacità di risposta a esigenze emergenziali e la possibilità di ripensare le imposte ambientali come strumento economico di correzione delle esternalità ambientali, secondo il principio comunitario del "chi inquina paga". In quest'ottica, una riforma orientata a un maggiore allineamento tra struttura impositiva e finalità ambientali, potrebbe rendere la tassazione ambientale una leva centrale per la transizione ecologica, in coerenza con gli obiettivi *del Green Deal* europeo e dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

In prospettiva comparata, l'esperienza dei Paesi europei, in particolare dei Paesi nordici, evidenzia come l'efficacia delle imposte ambientali dipenda in larga misura dalla coerenza tra struttura impositiva, finalità ambientali e strumenti di compensazione sociale. In Svezia, ad esempio, la *carbon tax* introdotta nel 1991, con un livello iniziale di circa 22 euro per tonnellata di CO₂, progressivamente aumentato fino a oltre 100 euro nel 2025, ha contribuito a ridurre le emissioni del 27% in trent'anni, senza compromettere la crescita economica, grazie all'utilizzo del gettito per ridurre la pressione fiscale sul lavoro e finanziare politiche di efficienza energetica (European Environmental Agency, 2016). Esperienze analoghe si osservano in Danimarca e nei Paesi Bassi. Ciò che distingue questi casi dal contesto italiano è la presenza di un disegno organico di fiscalità ambientale, che integri la tassazione energetica in una prospettiva più ampia di politica ambientale e di politiche sociali.

2. Il ruolo dei sussidi ambientalmente dannosi

Nel quadro di una riforma fiscale orientata alla sostenibilità, la revisione e la progressiva razionalizzazione dei Sussidi Ambientalmente Dannosi

(SAD) rappresenta una delle priorità individuate tanto a livello nazionale quanto internazionale. Secondo la definizione fornita dall'OCSE, ripresa dall'*Institute for European Environmental Policy* (IEEP) e recepita nella normativa italiana, si definiscono ambientalmente dannosi quei sussidi che, pur garantendo vantaggi economici a imprese o consumatori, incentivano comportamenti contrari alla tutela dell'ambiente, ostacolando di fatto la transizione ecologica e la decarbonizzazione dell'economia.

La riflessione sulla portata e sulla legittimità dei SAD ha assunto crescente rilevanza a partire dagli anni '90, intensificandosi nel corso degli anni 2000 con l'aggravarsi della crisi climatica. In tale contesto, il vertice del G20 di Pittsburgh del 2009 ha rappresentato una tappa fondamentale, sollecitando i Paesi membri a intraprendere revisioni incrociate (*peer review*) dei propri sistemi di sussidi ai combustibili fossili, con l'obiettivo di individuare quelli inefficienti e proporre un graduale superamento. Nel rapporto di autovalutazione condotto dall'Italia e pubblicato nel 2018 (OECD, 2019), è emersa con chiarezza la necessità di rivedere in profondità l'insieme dei sussidi diretti e delle spese fiscali connesse ai combustibili fossili. Il documento stimava il valore complessivo di tali misure in circa 13.6 miliardi di euro, di cui 6.5 miliardi riconducibili al solo settore energetico. Le raccomandazioni formulate nell'ambito della *peer review* sottolineavano in particolare l'urgenza di rimuovere le agevolazioni che non risultavano più coerenti con gli obiettivi ambientali, né giustificate da esigenze sociali o industriali effettive.

Già prima della *peer review* del 2018, in risposta alle raccomandazioni formulate dalla Commissione Europea nel 2014, l'Italia aveva avviato un processo strutturato di identificazione e valutazione dei sussidi con impatti ambientali. Con la Legge n. 221 del 2015 (cosiddetto "Collegato ambientale"), è stato istituito il Catalogo dei Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) e dei Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF), con l'obiettivo di mappare sistematicamente le misure che, a vario titolo, interferiscono o contribuiscono agli obiettivi ambientali.⁶ Il Catalogo rappresenta un'iniziativa pionieristica a livello europeo e costituisce uno strumento conoscitivo essenziale per l'analisi delle distorsioni del sistema fiscale. L'attività di classificazione si concentra su quattro principali ambiti settoriali: i) agricoltura e pesca; ii) energia; iii) trasporti; iv) altre misure trasversali o residuali. La prima edizione del Catalogo è stata pubblicata nel 2017, mentre l'aggiornamento più recente risale al 2024 (dati 2022).

⁶ I sussidi favorevoli, invece, vengono definiti tali se l'obiettivo principale per il quale sono implementati risponde alla salvaguardia e alla tutela dell'ambiente.

La definizione di sussidio adottata nel Catalogo è ampia e include, oltre ai trasferimenti diretti di risorse (*sussidi diretti*), anche le spese fiscali, ovvero tutte quelle forme di agevolazione sotto forma di esenzioni, riduzioni di imposta, contributi impliciti e trattamenti fiscali preferenziali che generano effetti economici equivalenti a un trasferimento di risorse (*sussidi indiretti*).

Secondo l'ultima versione disponibile, nel 2022 il Catalogo censiva 183 sussidi, di cui 55 classificati come SAD, i quali determinavano un effetto finanziario pari a circa 24 miliardi di euro. Tra questi, la categoria dell'energia si conferma la più rilevante, con 29 SAD e un impatto finanziario stimato di circa 12 miliardi di euro, ossia circa la metà dell'effetto complessivo (MASE, 2024a). La categoria dei sussidi associati al settore dell'energia comprende anche i sussidi ai combustibili fossili. Tra i principali SAD in questo settore si annoverano: i) la riduzione dell'accisa sul gasolio rispetto alla benzina, nonostante il comprovato effetto ambientale più nocivo del primo; ii) le esenzioni per i carburanti impiegati nella navigazione marittima e aerea; iii) le agevolazioni per il gasolio agricolo e l'autotrasporto; iv) l'esenzione dell'accisa sull'elettricità utilizzata in ambito industriale.

La Figura 4 mostra l'evoluzione del numero complessivo dei sussidi e dei SAD (*panel a*) e del loro effetto finanziario (*panel b*) tra il 2017 e il 2022. La Figura 5 invece illustra l'evoluzione del numero complessivo di sussidi nello stesso arco temporale, disaggregata per categoria settoriale (energia, trasporti, agricoltura e pesca, altri) e distinguendo le misure classificate come SAD rispetto al totale, considerando sia i diretti sia gli indiretti.

Le due rappresentazioni grafiche offrono una lettura complementare: da un lato, il loro impatto economico sul bilancio pubblico. Dall'altro, la frequenza e la distribuzione dei sussidi, scomposte per categorie.

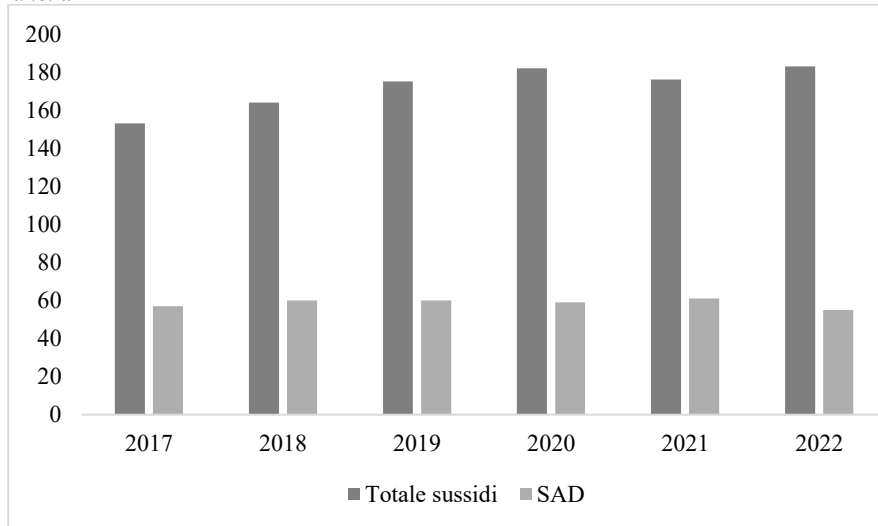
Dalla Figura 4, *panel a*, emerge che il numero delle misure si è mantenuto relativamente stabile tra il 2017 e il 2022; i SAD rappresentano una quota costante, ma significativa del totale, evidenziando la persistenza strutturale di misure potenzialmente incoerenti con gli obiettivi di sostenibilità. Il *panel b* mostra che nonostante una lieve flessione negli anni 2019–2021, l'effetto finanziario complessivo dei SAD presenta un trend crescente nel medio periodo, con un incremento nel 2022, riconducibile alle misure straordinarie introdotte in risposta alla crisi energetica.⁷ La Figura 5 conferma la stabilità nel numero anche considerando la suddivisione per categorie, ma evidenzia al tempo stesso una concentrazione rilevante dei SAD nel settore energetico,

⁷ La crisi energetica legata agli shock del mercato energetico e allo scoppio del conflitto russo-ucraino nel febbraio del 2022 ha comportato un forte incremento nei prezzi del gas e dell'energia elettrica, sottolineando inoltre la forte dipendenza energetica dell'Italia e, più in generale, dell'Unione Europea dalle risorse energetiche russe.

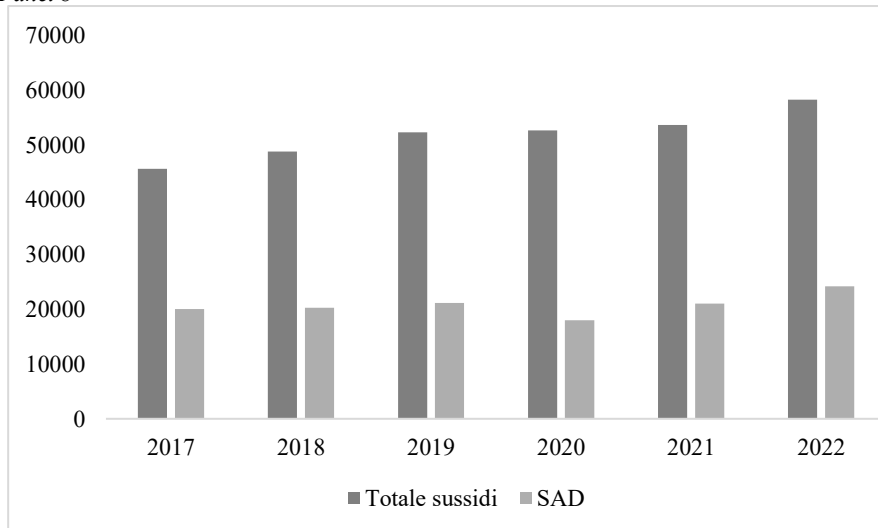
dove circa due terzi delle misure totali risultano dannose dal punto di vista ambientale.

Fig. 4 – Il numero dei sussidi (panel a) e il loro effetto finanziario (panel b)

Panel a

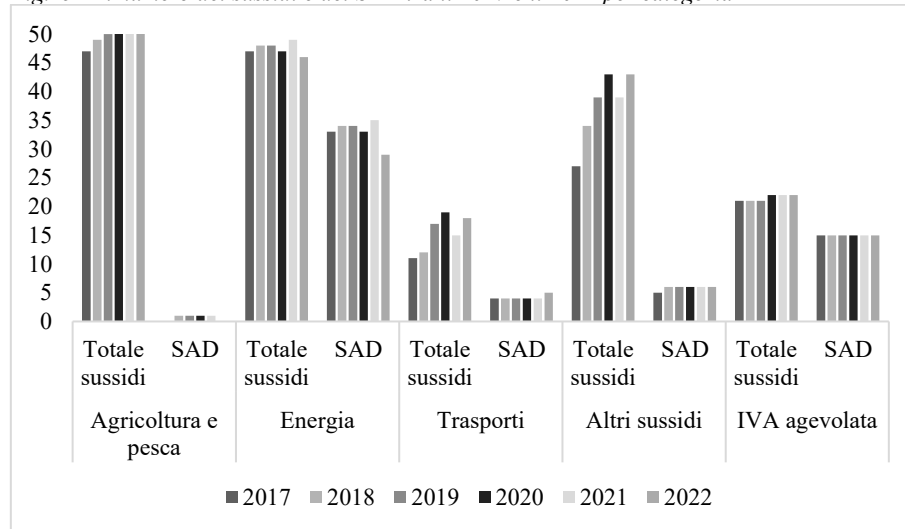


Panel b



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati MASE.

Fig. 5 – Il numero dei sussidi e dei SAD tra il 2017 e il 2022 per categoria



Fonte: elaborazioni dell'autore su dati MASE.

Accanto ai SAD, il Catalogo censisce anche i Sussidi Ambientalmente Favorevoli (SAF), ovvero quelle misure che incentivano comportamenti virtuosi dal punto di vista ambientale, contribuendo al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità. Secondo il Catalogo 2024, nel 2022 risultano attivi 97 SAF, per un effetto finanziario complessivo pari a circa 20,3 miliardi di euro. Le categorie più rappresentate sono quelle relative all'efficienza energetica, alla mobilità sostenibile, alla promozione delle fonti rinnovabili e alla tutela del suolo. Tuttavia, la loro distribuzione risulta disomogenea sia dal punto di vista settoriale sia territoriale. Inoltre, in assenza di un monitoraggio sistematico della loro efficacia ambientale, non sempre è agevole distinguere tra misure realmente trasformative e meri incentivi settoriali etichettati come "verdi".

Un primo passo in avanti verso la razionalizzazione dei SAD è stato realizzato nel 2021 con l'istituzione del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE). In coerenza con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, il *Green Deal* europeo, il principio DNSH (*Do No Significant Harm*) e gli obiettivi del *Fit For 55*, il CITE ha stabilito che la graduale eliminazione dei sussidi dannosi debba essere definita entro il 2025. Una prima concretizzazione di tale impegno, si è avuta con l'art. 18 del D.L. 4/2022 che ha previsto l'eliminazione di cinque sussidi dannosi alle fonti fossili, già individuati nel Piano Nazionale Energia e Clima (PNIEC) del 2019. Una riforma dei SAD è stata poi esplicitamente inserita nel quadro del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), Riforma 2 - Missione

7, prevedendo una corposa riduzione che garantisca un risparmio di circa 2 miliardi di euro entro il 2025, e di ulteriori 3.5 miliardi di euro entro il 2030 (MASE, 2024b). Si segnala che la riforma dei SAD si scontra con evidenti difficoltà politiche, una volta identificati i principali beneficiari che per il 2022, l'Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani identificava negli agricoltori, negli autotrasportatori, nelle imprese manifatturiere e nelle imprese che conferiscono rifiuti in discarica (Franzetti, 2025). Le difficoltà politiche nella revisione e nella conseguente riduzione dei SAD si riscontrano sia in Italia sia negli altri Paesi europei. Sebbene diversi Paesi abbiano realizzato una graduale riduzione dei SAD, tra cui la Svezia, la Slovenia e l'Estonia, i progressi compiuti sono eterogenei e il problema permane. La Danimarca risulta, al momento, l'unico Paese che ha formalizzato l'impegno a eliminarli gradualmente entro il 2030 (European Environment Agency, 2025).

In definitiva, la revisione dei SAD dovrebbe essere parte integrante di una strategia fiscale ambientale coerente, che preveda la riallocazione delle risorse recuperate verso strumenti incentivanti per l'innovazione sostenibile, la decarbonizzazione dei settori produttivi, e l'implementazione di tecnologie *green*. In questo senso, una razionalizzazione efficace dei SAD dovrebbe basarsi su criteri di priorità trasparenti, come: (i) il livello di incompatibilità della misura con gli obiettivi climatici; (ii) l'entità dell'effetto finanziario distorsivo; (iii) la disponibilità di alternative tecnologiche o comportamentali meno impattanti; e (iv) l'assenza di chiari effetti redistributivi favorevoli.

Osservazioni conclusive

L'analisi condotta conferma come la fiscalità ambientale rappresenti un ambito cruciale, sebbene ancora in parte inesplorato, della finanza pubblica italiana. Da un lato, le imposte ambientali generano un gettito rilevante, ma sono tuttora impiegate prevalentemente come strumenti di entrata, più che come leve per guidare la transizione ecologica. Dall'altro, il sistema dei sussidi ambientalmente dannosi mostra una resistenza strutturale al cambiamento, nonostante le numerose raccomandazioni sovranazionali e l'evidenza degli effetti distorsivi tanto sul piano ambientale quanto su quello economico-allocativo. Il Catalogo dei SAD e SAF rappresenta un'iniziativa importante in termini di trasparenza e *accountability*, ma richiede un rafforzamento del suo ruolo nella definizione delle priorità di spesa e nella costruzione di una riforma fiscale *green* efficace.

L'obiettivo della revisione e della razionalizzazione dei SAD entro il 2025, così come previsto dal CITE e dal PNRR, costituisce una sfida

ambiziosa, che potrà essere affrontata solo con una strategia articolata: fondata sulla gradualità, sul coinvolgimento dei settori produttivi interessati e sull'introduzione di misure compensative socialmente sostenibili. Parallelamente, occorre valorizzare il potenziale impiego delle risorse generate dai tributi ambientali per sostenere interventi coerenti con la transizione ecologica, come politiche ambientali, investimenti in innovazione sostenibile o misure di accompagnamento sociale. In tale quadro, la riforma della fiscalità ambientale può contribuire non solo al consolidamento fiscale, ma anche alla costruzione di un modello di sviluppo sostenibile, resiliente e decarbonizzato.

In prospettiva, l'efficacia di una riforma fiscale *green* dipenderà dalla capacità di tradurre la strategia in misure operative: definire priorità di intervento chiare, programmare la progressiva eliminazione dei SAD più distortivi, assicurare la destinazione trasparente del gettito ambientale verso investimenti sostenibili e potenziare i meccanismi di monitoraggio e valutazione *ex post*. Solo un approccio graduale ma vincolante, accompagnato da strumenti di compensazione sociale e da un rafforzamento istituzionale del coordinamento tra amministrazioni centrali e territoriali, potrà garantire risultati duraturi in termini di efficacia ambientale, sostenibilità fiscale e consenso sociale.

Bibliografia

- Borozan, D. (2019). *Unveiling the heterogeneous effect of energy taxes and income on residential energy consumption*. *Energy Policy*, 129, 13–22.
- European Commission. (2007). *GREEN PAPER on market-based instruments for environmental and related policy purposes*. COM (2007) 140 final. Brussels. Retrieved from https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/whats_new/com%282007%29140_en.pdf
- European Environment Agency (EEA). (2016). *Environmental taxation and EU environmental policies* (EEA Report No. 17/2016). Copenhagen. Retrieved from <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-taxation-and-eu-environmental-policies>.
- European Environment Agency (EEA). (2025). *Fossil fuel subsidies in Europe*. 29 January 2025. Retrieved from <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/fossil-fuel-subsidies>.
- Eurostat. (2001). *Environmental taxes – A statistical guide*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
- Franzetti, E. (2025). *Chi beneficia dei sussidi dannosi all'ambiente? Osservatorio dei Conti Pubblici Italiani*, gennaio 2025.
- Fullerton D., Leicester, A., Smith, S. (2010). *Environmental taxes, Dimensions of tax design: the Mirrlees review*, 1, 423- 547.

- IPCC. (2018). *Summary for Policymakers of IPCC Special Report on Global Warming of 1.5°C approved by governments*. <https://www.ipcc.ch/2018/10/08/summary-for-policymakers-of-ipcc-special-report-on-global-warming-of-1-5c-approved-by-governments> Accessed March 2019.
- ISPRA (2025). *Le emissioni di gas serra in Italia: obiettivi di riduzione e scenari emissivi*. Rapporti 414/2025.
- MASE (2024a). *Catalogo dei Sussidi Ambientalmente Dannosi e dei Sussidi Ambientalmente Favorevoli*. 2024 (dati 2022).
- MASE (2024b). *Relazione alle Camere e al CITE*. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. 2024.
- OECD. (2017). *Environmental fiscal reform. Progress, prospects and pitfalls (OECD report for the G7 Environment Ministers)*. Paris. Retrieved from <http://www.greenfiscalspolicy.org/policy-insights/environmental-fiscal-reform-progressprospects-and-pitfalls-oecd/>
- OECD (2019). *Italy's Effort to Phase Out and Rationalise Its Fossil Fuel Subsidies. A report on the G20 peer-review of inefficient fossil-fuel subsidies that encourage wasteful consumption in Italy*.
- Pigou, A. (1920). *The Economics of Welfare*. London: Macmillan.
- SEEA (2014). *System of Environmental-Economic Accounting 2012 — Central Framework*. UN, EU, FAO, IMF, OECD and World Bank, 2014. UN, New York.
- Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), (2023). *Rapporto Ambiente – SNPA, Edizione 2023, Delibera del Consiglio SNPA n.225/23*.
- World Bank. (2016). *The cost of air pollution: Strengthening the economic case for action*. The World Bank and Institute for Health Metrics and Evaluation University of Washington, Seattle <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25013>. Accessed December 2017.
- Zatti, A. (2020). *Environmental taxes and subsidies: some insights from the Italian experience*. *Environmental economics*, 11(1), 39.