



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

# VERSO UN SISTEMA DI TASSAZIONE INTERNAZIONALE PER CLIMA E SVILUPPO

Prospettive e opportunità

TECHNICAL REPORT  
OTTOBRE 2024

Chiara Mariotti



# SOMMARIO

<b>Executive Summary</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2 Il ruolo della tassazione nella riforma dell'architettura finanziaria internazionale</b>	<b>7</b>
<b>3 Strumenti di tassazione internazionale per la finanza climatica</b>	<b>9</b>
3.1 Carbon pricing	9
3.2 Tasse sull'estrazione di combustibili fossili	12
3.3 Imposta sulle emissioni del trasporto marittimo internazionale	13
3.4 Tassa sul trasporto aereo	14
3.5 Imposta minima globale sui grandi patrimoni	15
3.6 Tassa sulle transizioni finanziarie	16
<b>4 Opportunità e processi per avanzare l'agenda sulla tassazione internazionale</b>	<b>17</b>
4.1 Il progetto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) di OCSE e G20	17
4.2 La discussione in sede G20 di una proposta di tassazione internazionale della ricchezza	18
4.3 Gruppo di lavoro sulle imposte internazionali di solidarietà (Global Solidarity Levies Taskforce)	18
4.4 La Convenzione quadro dell'ONU sulla tassazione internazionale	19
4.5 Financing for Development Summit (FFD)	19
<b>5 Conclusioni e raccomandazioni</b>	<b>21</b>

## EXECUTIVE SUMMARY

A partire dalla crisi finanziaria globale del 2008, la tassazione è diventata un importante ambito di cooperazione internazionale. Infatti, oggi, **la tassazione è oggetto di discussione in tutti i maggiori contesti economici decisionali internazionali, dal G20 alle Nazioni Unite**. L'agenda è fitta: partendo dall'adozione di regole comuni per la tassazione dei profitti delle multinazionali e la prevenzione dell'evasione fiscale, l'introduzione di tasse globali per generare gettito da destinare ai beni pubblici globali, fino all'istituzione di organismi decisionali e regolatori multilaterali.

La crisi climatica e i costi ad essa associati hanno contribuito in maniera sostanziale a collocare la cooperazione fiscale internazionale in cima all'agenda internazionale. [Le stime degli investimenti necessari, nei Paesi in via di sviluppo](#) (PVS), per mitigare il cambiamento climatico, adattare infrastrutture ed economie ai suoi effetti, e affrontare i costi delle perdite e dei danni si aggirano tra i 1800 e i 2400 miliardi di dollari all'anno.

**Per generare questi livelli di risorse e assicurarsi che siano spesi in modo equo ed efficace è necessaria [una riforma profonda dell'architettura finanziaria internazionale e delle istituzioni che la governano](#). In questo senso, è indispensabile una maggiore cooperazione internazionale in materia fiscale.** La tassazione può facilitare la transizione energetica disincentivando l'uso di combustibili fossili; creare risorse addizionali per affrontare il cambiamento climatico; contribuire alla giustizia climatica tassando attività ad alto contenuto fossile nei Paesi che inquinano maggiormente e allocando il gettito ai Paesi più vulnerabili al cambiamento climatico. A livello nazionale, può attenuare la riduzione dello spazio fiscale causata dal costo crescente del servizio del debito e limitare il taglio di investimenti pubblici nella transizione energetica.

Sull'agenda internazionale ci sono tre categorie di strumenti per la tassazione internazionale per il clima:

1. il **carbon pricing**, che include sia i mercati per lo scambio di emissioni (o [ETS](#), emission trading systems) e la tassazione del consumo di CO<sub>2</sub>, o **carbon tax**;
2. **tasse 'verdi' su attività o prodotti legati alle emissioni di gas ad effetto serra**, come l'estrazione di combustibili fossili, e l'utilizzo nei settori del trasporto marittimo e dell'aviazione;
3. **tasse sui grandi patrimoni e sulle transazioni finanziarie**.

**Questi strumenti possono generare una parte importante delle risorse aggiuntive necessarie per il nuovo obiettivo globale (New Collective Quantified Goal - NCQG) di finanza per il clima**, da definirsi alla [COP29](#) di Baku in Azerbaigian. È però fondamentale che le nuove imposte internazionali portino a un trasferimento netto di finanziamenti aggiuntivi rispetto all'aiuto pubblico allo sviluppo e ai finanziamenti per il clima già esistenti. Una fiscalità, i cui proventi dovranno essere effettivamente spesi in attività di mitigazione, adattamento e perdite e danni, e che eviti l'esacerbarsi di disuguaglianze tra i Paesi e non conduca a effetti regressivi all'interno dei Paesi. Infine, tali imposte dovranno essere accompagnate da misure di stabilizzazione macroeconomica e politiche industriali verdi.

Nel 2024 e nel 2025 si prospettano numerose opportunità per consolidare la cooperazione internazionale in materia fiscale per lo sviluppo sostenibile e per il clima, e per allinearla alla riforma dell'architettura finanziaria internazionale. Queste includono il completamento dell'implementazione dei due pilastri dell'accordo quadro di OCSE e G20 sul *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS); la negoziazione di una [Convenzione Internazionale sulla Tassazione in sede delle Nazioni Unite](#); [la discussione in sede G20 di proposte per la tassazione internazionale degli ultraricchi](#); l'avvio del gruppo di lavoro sulle imposte internazionali di solidarietà ([Task Force on Global](#)

[Solidarity Levies](#)) promosso da Francia, Kenya e Barbados a COP28. Inoltre, a luglio 2025 in Spagna avrà luogo [la quarta Conferenza Internazionale sulla Finanza per lo Sviluppo sotto gli auspici delle Nazioni Unite](#).

**Le stime suggeriscono che le risorse finanziarie per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo e l'Accordo di Parigi esistono nell'economia globale, e che una maggiore cooperazione fiscale internazionale, incluso tramite imposte 'verdi', potrebbe generare centinaia di miliardi di dollari. Mobilizzarle è una questione di mera volontà politica.**

# 1 INTRODUZIONE

Fino a tempi recenti, le politiche fiscali e in particolare quelle tributarie (ovvero concernenti la tassazione) non erano ambiti di cooperazione internazionale in materia economica e finanziaria. La situazione è però progressivamente cambiata a partire dalla crisi finanziaria globale del 2008, al punto che nel 2024, la tassazione è oggetto di discussione e negoziazione in tutti i maggiori forum economici decisionali internazionali, dal G20 alle Nazioni Unite. Sull'agenda ci sono l'adozione di regole comuni per la tassazione dei profitti delle multinazionali e la prevenzione dell'evasione fiscale, l'introduzione di tasse globali per generare gettito da destinare ai beni pubblici globali e l'istituzione di organismi decisionali e regolatori in materia fiscale multilaterali.

Tra i fattori che hanno causato questa trasformazione ci sono l'emersione di chiare lacune nei sistemi fiscali nazionali che alcune compagnie multinazionali e alcuni cosiddetti super-ricchi (*ultra-high net worth individuals*, individui con patrimoni multimiliardari) sfruttano per sottrarre profitti e patrimoni alla tassazione, e l'esplosione dell'economia digitale, che sfugge i confini nazionali. La maggiore comprensione e consapevolezza del fenomeno dell'evasione e dell'elusione fiscale internazionale ha motivato lo sviluppo di regole comuni nell'ambito del G20 (come il progetto OCSE di contrasto all'erosione della base fiscale e il trasferimento di profitti – *Base Erosion and Profit Shifting*) e dell'Unione Europea (come l'adozione di una [lista nera di paradisi fiscali](#) e di una direttiva sul [country-by-country reporting](#)).

Allo stesso tempo, in molti Paesi è cresciuto il supporto dell'opinione pubblica per una tassazione più progressiva, anche grazie all'impegno della società civile per la giustizia fiscale, e il riconoscimento da parte di istituzioni finanziarie internazionali come [il Fondo Monetario Internazionale \(IMF\)](#) e [l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico \(OCSE\)](#) che la tassazione è uno strumento efficace contro la disuguaglianza e non danneggia necessariamente la crescita economica. [Secondo un sondaggio realizzato su 17000 persone in 17 paesi del G20](#), la maggioranza della popolazione (68%) supporta l'introduzione di maggiori tasse sui grandi patrimoni come metodo per generare risorse per la transizione energetica. In Italia, [secondo un sondaggio realizzato da Demopolis per Oxfam Italia](#) su 4000 persone, sette cittadini su 10 sono a favore dell'introduzione di una tassa sui grandi patrimoni.

Un altro importante fattore che ha contribuito a collocare la cooperazione fiscale internazionale in cima all'agenda della discussione economica globale è la crisi climatica e i costi ad essa associati. La tassazione può sia facilitare la transizione energetica disincentivando l'uso di combustibili fossili e incentivando gli investimenti in energie rinnovabili, sia creare risorse addizionali per affrontare il cambiamento climatico. Può anche contribuire alla giustizia climatica attraverso imposte internazionali che tassano attività ad alto contenuto fossile nei Paesi che inquinano di più e allocano il gettito generato verso i Paesi più vulnerabili al cambiamento climatico. A livello nazionale, una maggiore applicazione di misure tributarie progressive può attenuare la riduzione dello spazio fiscale causata dal costo crescente del servizio del debito e limitare l'adozione di misure di austerità e il taglio di investimenti pubblici nella transizione energetica. In altre parole, la tassazione può e deve diventare uno dei pilastri della finanza climatica nazionale e internazionale.

Il contributo della tassazione e delle politiche fiscali alla finanza per il clima è particolarmente critico nel contesto delle negoziazioni per l'adozione di un "nuovo obiettivo collettivo quantificato" (New Collective Quantified Goal – NCQG), che si dovrebbero concludere alla COP29 in Azerbaigian. Questo

sostituirà quello precedente, che prevedeva che i Paesi più ricchi contribuissero alla finanza climatica globale con 100 miliardi di dollari l'anno entro il 2020 e fino al 2025.

Per riflettere gli effettivi bisogni di finanza per il clima, il nuovo obiettivo dovrebbe aggirarsi su un ordine di grandezza significativamente maggiore di 100 miliardi di dollari l'anno per riflettere i fabbisogni reali. Infatti, [le stime degli investimenti necessari nei Paesi in via di sviluppo](#) (PVS) per mitigare il cambiamento climatico, adattare infrastrutture ed economie ai suoi effetti e affrontare i costi delle perdite e dei danni che causa si aggirano tra i 1800 e i 2400 miliardi di dollari l'anno. Se si includono anche i costi di raggiungere gli altri Obiettivi di Sviluppo entro il 2030, la cifra oscilla tra i 3000 e i 5400 miliardi l'anno.

L'attuale architettura finanziaria internazionale e il sistema di governance che la regola non è adeguata a mobilitare questo livello di risorse per clima e sviluppo. Ne è testimonianza il fatto che i trasferimenti finanziari netti globali verso i PVS [sono scesi al livello più basso](#) dalla crisi finanziaria globale del 2008, arrivando a 51 miliardi di dollari nel 2022 e che [un Paese su cinque tra le economie emergenti trasferisce ai propri creditori esteri più di quanto non riceva in investimenti, prestiti o aiuto allo sviluppo](#).

Il potenziamento della cooperazione fiscale internazionale va dunque considerato [nel più ampio contesto delle riforme dell'architettura finanziaria internazionale](#) attualmente in discussione, che mirano a stabilire un modello decisionale che dia maggiore voce e rappresentanza agli interessi dei PVS, rafforzare la rete di sicurezza economica globale e aumentare la finanza per lo sviluppo e per il clima, sia quella a termini agevolati che quella privata. Un piano comprensivo di tali riforme, incluso il contributo di tasse internazionali alla finanza pubblica, è stato recentemente dettagliato nella [Bridgetown Initiative](#), un documento voluto dalla Prima ministra di Barbados Mia Mottley che articola una visione alternativa per un sistema finanziario globale che riduca il peso del debito per i Paesi più poveri e migliori il loro accesso a finanza per clima e sviluppo. Le stime suggeriscono che queste riforme potrebbero effettivamente generare le risorse aggiuntive necessarie, [nell'ordine di migliaia di miliardi di dollari l'anno](#), di cui [fino a 2000 miliardi](#) tramite sistemi tributari più progressivi, nuove imposte e maggiore cooperazione fiscale internazionale. Perché questo potenziale gettito abbia un impatto effettivo è però necessario che esistano i canali per redistribuirlo ai Paesi che più ne hanno bisogno e per investirlo in attività che supportino mitigazione, adattamento e perdite e danni.

Nel 2024 e nel 2025 si prospettano numerose opportunità sull'agenda politica internazionale per implementare e approfondire le riforme necessarie per sfruttare il pieno potenziale della cooperazione internazionale in materia fiscale per lo sviluppo sostenibile e per il clima e per allineare queste riforme a quelle dell'architettura finanziaria internazionale. Oltre alle negoziazioni per il "nuovo obiettivo collettivo quantificato" alla COP29, queste includono il completamento dell'implementazione dei due pilastri dell'accordo quadro di OCSE e G20 sul *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS); la negoziazione di una Convenzione Internazionale sulla Tassazione in sede delle Nazioni Unite; la discussione in sede G20 di proposte per la tassazione internazionale degli ultraricchi; l'avvio del gruppo di lavoro sulle imposte internazionali di solidarietà (*Task Force on Global Solidarity Levies*) promosso da Francia, Kenya e Barbados a COP28. Inoltre, a luglio 2025 in Spagna avrà luogo la quarta Conferenza Internazionale sulla Finanza per lo Sviluppo sotto gli auspici delle Nazioni Unite.

Da questi processi ci si aspetta una forte enfasi sul ruolo della tassazione nazionale e internazionale nella riforma dell'architettura finanziaria internazionale e sul suo contributo specifico alla

generazione delle risorse necessarie ad affrontare le sfide poste da cambiamento climatico, transizione giusta e sviluppo sostenibile.

## 2 IL RUOLO DELLA TASSAZIONE NELLA RIFORMA DELL'ARCHITETTURA FINANZIARIA INTERNAZIONALE

Raggiungere gli obiettivi di finanza climatica costituisce una sfida a livello nazionale ed internazionale per la quantità di risorse richieste e per la natura delle attività necessarie a contrastare il cambiamento climatico e le sue conseguenze. A grandi linee, queste includono politiche di *mitigazione*, volte alla riduzione delle emissioni dei gas serra; politiche di *adattamento* che mirano ad aiutare le comunità locali a prepararsi nella maniera più sicura possibile al clima che cambia, trasformando infrastrutture e ove necessario le attività produttive; meccanismi per affrontare le *perdite e i danni (loss and damage)* che questo causa. I Paesi più esposti e vulnerabili a questo tipo di effetti sono soprattutto Paesi più poveri (incluse molte piccole isole-stato) che meno hanno contribuito a causare il cambiamento climatico. Per questo la finanza internazionale per perdite e danni comporta una redistribuzione di risorse nel rispetto della giustizia climatica.

La mitigazione del cambiamento climatico include tutte le attività volte ad accelerare la transizione energetica, che offrono opportunità di profitto per investimenti pubblici e privati. Questo rende il loro finanziamento possibile attraverso una varietà di strumenti finanziari che possono attirare capitale domestico e internazionale. Il finanziamento delle attività di adattamento, e ancora di più della compensazione di perdite e danni, è invece più difficilmente ottenibile attraverso i mercati finanziari perché offre minori opportunità di rendimenti monetari, soprattutto nel breve periodo. Per questo, l'adattamento e le perdite e i danni richiedono una mobilitazione di finanza pubblica nazionale e internazionale, ottenuta sotto forma di sovvenzioni o prestiti a tassi altamente agevolati. Alla COP27 è stato istituito un nuovo fondo (*Loss and Damage Fund*) dedicato alle perdite e danni subiti dei Paesi in via di sviluppo, e predisposto a ricevere contributi da una 'ampia varietà di risorse pubbliche e private'. Alla COP28, [il Fondo aveva raccolto impegni di finanziamento per 700 milioni di dollari, \(di cui circa 100 dall'Italia\)](#), una frazione minima delle risorse effettivamente necessarie.

Secondo [le stime del gruppo di esperti sulla finanza per il clima \(Independent High Level Expert Group on Climate Finance\)](#) commissionato dalle presidenze di COP26 e COP27, sono necessari tra 3000 e 5400 miliardi di dollari all'anno di investimenti aggiuntivi nei Paesi in via di sviluppo per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (tra 1200 e 3000 miliardi) e allo stesso tempo affrontare i cambiamenti climatici e la transizione energetica in modo equo e inclusivo (tra 1800 e 2400 miliardi). Questi ultimi includono 250 miliardi di dollari all'anno per investimenti in adattamento e resilienza e 300 miliardi per affrontare i costi delle perdite e dei danni generati dai disastri climatici (oltre a 1575 miliardi nella transizione energetica giusta e 300 miliardi in agricoltura sostenibile).

Per generare questi livelli di risorse e assicurarsi che siano spesi in modo equo ed efficace è necessaria [una riforma profonda dell'architettura finanziaria internazionale e delle istituzioni che la governano](#). In particolare, tra i pilastri di questa riforma ci deve essere una maggiore cooperazione internazionale in materia fiscale, inclusa la creazione di imposte internazionali il cui gettito è allocato all'azione climatica nei Paesi in via di sviluppo.

Le tasse sono uno degli strumenti di politica economica più potenti in mano ai governi. Il loro potere risiede nel fatto che, se ben disegnate, possono raggiungere molteplici obiettivi allo stesso tempo,

incluso modificare il comportamento di consumatori e imprese, generare risorse per l'erario pubblico e ridurre la disuguaglianza. Questa triplice azione implica che certi tipi di tasse possono contribuire allo stesso tempo alla giustizia fiscale e a quella climatica a livello nazionale e internazionale.

In particolare, tramite una maggiore cooperazione internazionale in materia fiscale è possibile:

1. generare risorse nuove e aggiuntive da destinare alla finanza pubblica per il clima e lo sviluppo;
2. accelerare il processo di decarbonizzazione e di transizione energetica introducendo disincentivi monetari (*carbon pricing*) all'utilizzo dei combustibili fossili;
3. ridurre le disuguaglianze di reddito, ricchezza ed emissioni fossili a livello nazionale e internazionale tassando i grandi patrimoni.

Inoltre, una più efficace lotta contro i flussi finanziari illeciti e la prevenzione di evasione ed elusione fiscale a livello internazionale può rafforzare la mobilitazione di risorse domestiche (DRM) e in particolare il prelievo fiscale in Paesi in via di sviluppo. Secondo [un'analisi di Tax Justice Network](#), 480 miliardi di dollari di risorse pubbliche sono persi ogni anno a causa dell'evasione verso paradisi fiscali da parte di multinazionali e super-ricchi. [Secondo UNCTAD](#), 89 miliardi di dollari ogni anno lasciano il continente africano sotto forma di flussi finanziari illeciti. Eliminare questi abusi è condizione necessaria per assicurare che i governi siano in grado di riscuotere i tributi che gli sono dovuti.

Migliorare la mobilitazione e gestione delle finanze pubbliche è fondamentale nel contesto della crisi del debito affrontata da molti Paesi negli ultimi anni, [soprattutto in Africa](#), dato che gli alti livelli del costo di servizio del debito in molti casi stanno letteralmente prosciugando le casse di molti stati, sottraendo risorse a spesa pubblica in servizi essenziali. [UNCTAD stima che 3,3 miliardi di persone vivono in Paesi che spendono più per gli oneri del debito che in spesa pubblica per educazione o salute](#). A fronte della riduzione dello spazio fiscale causata dal costo crescente del servizio del debito, l'introduzione di misure tributarie progressive, che si concentrano sui settori più ricchi della popolazione e risparmiano quelli più poveri, possono prevenire l'adozione di dolorose misure di austerità nel breve periodo e riportare alla sostenibilità il debito pubblico nel medio-lungo. Nel caso dei Paesi europei altamente indebitati, come l'Italia, può velocizzare il rientro dei livelli del debito dentro i parametri imposti dall'Unione europea senza dover compromettere gli investimenti pubblici nella transizione energetica.

Nel resto di questo rapporto si analizzano due aspetti fondamentali dell'agenda della cooperazione fiscale internazionale che possono avere un impatto rilevante sulla finanza per il clima e più in generale sulla riforma dell'architettura finanziaria internazionale: i nuovi strumenti di tassazione internazionale proposti e i processi politici in atto che possono condurre a progressi nella loro implementazione.

### 3 STRUMENTI DI TASSAZIONE INTERNAZIONALE PER LA FINANZA CLIMATICA

La necessità di generare risorse addizionali per il clima e lo sviluppo ha alimentato la discussione sull'adozione di strumenti di tassazione internazionale. In questa sezione sono discusse tre categorie di strumenti:

1. il *carbon pricing*, che include sia i mercati per lo scambio di emissioni (*Emission Trading Systems* – [ETS](#)) e la tassazione del consumo di CO<sub>2</sub>, o *carbon tax*;
2. tasse 'verdi' dirette all'estrazione di combustibili fossili o al loro uso nel trasporto marittimo o nell'aviazione;
3. tasse sui grandi patrimoni e sulle transazioni finanziarie, ai quali si richiede un maggiore contributo allo sforzo fiscale nazionale e internazionale per il bene pubblico.

Per tutte e tre le categorie numerose opzioni sono state proposte, alcune già effettivamente in uso (come le *carbon taxes*), altre con potenziale di implementazione nel breve periodo (tassa sul trasporto marittimo), altre con ancora un lungo processo negoziale davanti. Per tutte è però possibile ipotizzare un percorso di implementazione progressiva, ad esempio partendo dal livello regionale/europeo per espandersi a livello globale.

Nel valutare e comparare le diverse opzioni, è necessario tener conto dei seguenti fattori:

- il potenziale finanziario e dunque la capacità di generare introiti pubblici;
- le caratteristiche tecniche ed eventuali ostacoli alla loro implementazione, anche di natura politica ed istituzionale;
- l'impatto redistributivo a livello nazionale ed internazionale ed eventuali effetti socioeconomici

Molte delle opzioni sul tavolo sono imposte che dovrebbero essere implementate a livello nazionale. Il loro utilizzo effettivo per clima e sviluppo a livello internazionale richiederebbe la creazione di un quadro normativo e istituzionale di accompagnamento, ad esempio di fondi multilaterali predisposti a ricevere il gettito generato e riallocarlo ai beneficiari.

Perché l'impatto di queste tasse sia effettivamente redistributivo e supporti investimenti per il clima, lo sviluppo e i beni pubblici globali, definire chiaramente anche la gestione degli introiti generati è importante. Chiarire la loro destinazione d'uso servirebbe anche a garantire il supporto dell'opinione pubblica per queste misure.

Le sezioni successive presentano le principali proposte di tasse internazionali al momento in discussione nei diversi fora internazionali.

#### 3.1 CARBON PRICING

Le politiche di *carbon pricing* (ovvero sistemi per attribuire un prezzo ai gas serra emessi attraverso la produzione di beni e servizi) hanno come obiettivo quello di rendere più costose le attività a elevate emissioni rispetto a quelle sostenibili e quindi disincentivare l'uso di combustibili fossili a favore di fonti più pulite. Il *carbon pricing* è promosso da istituzioni come la [Banca Mondiale](#), il [Fondo Monetario Internazionale](#) e l'[OCSE](#) come strumento efficace per correggere le imperfezioni dei

mercati, ovvero la loro incapacità di attribuire un prezzo alle emissioni fossili che rifletta le loro esternalità negative.

A livello globale, si sono sviluppate due principali strategie per attribuire un costo alle emissioni di gas serra:

1. i mercati per lo scambio di emissioni (o [ETS](#), emission trading systems);
2. la tassazione del contenuto di CO2 del combustibile utilizzato, o *carbon tax*.

Gli ETS (chiamati anche schemi di *cap and trade*) sono meccanismi per fissare un prezzo alle emissioni di CO2 sotto forma di 'quote' che le aziende di determinati settori ad alto impatto (industria pesante, energia) devono acquistare per avere il diritto ad emetterne nell'atmosfera. I governi stabiliscono un tetto alla quantità di emissioni consentite all'interno del mercato in un dato periodo di tempo (*cap*) e definiscono un certo numero di quote, cioè di licenze a emettere, che le imprese possono vendere o acquistare (*trade*). Periodicamente il tetto viene abbassato e la quantità di quote viene ridotta. La riduzione dell'offerta provoca un aumento dei prezzi, con il risultato che acquistare una licenza (quindi un diritto a emettere) diventa sempre più costoso.

Secondo la [Banca Mondiale](#), attualmente almeno 53 Stati e 40 aree subnazionali applicano in totale oltre 110 misure di *carbon pricing*. Il loro impatto è ancora però limitato. [L'Institute for Climate Economics \(IC4E\) ha calcolato](#) che nel 2023 oltre il 70% delle emissioni soggette a *carbon pricing* aveva un prezzo inferiore a 20 dollari per ogni tonnellata di CO2 equivalente emessa. Questo prezzo è ancora molto lontano dal prezzo ritenuto necessario per raggiungere gli obiettivi dell'Accordo di Parigi [secondo le stime del rapporto Stern-Stiglitz del 2017](#), che aveva indicato un prezzo tra i 40 e gli 80 dollari ogni tonnellata di CO2 nel 2020 e tra USD 50 to 100 nel 2030.

L'efficacia del *carbon pricing* può essere compromessa dal cosiddetto *carbon leakage*, che si verifica quando le imprese delocalizzano la produzione verso Paesi dove inquinare costa meno perché non vi sussistono equivalenti politiche di *carbon pricing*. Per arginare il fenomeno è necessaria una maggiore armonizzazione internazionale sui prezzi della CO2, come suggerito dal FMI, che propone l'implementazione di un [international carbon price floor](#), ovvero di un prezzo minimo concordato a livello internazionale. Tale proposta è però oggetto di forti resistenze politiche, soprattutto da parte dei Paesi produttori di petrolio. Data l'urgenza della transizione energetica, la difficoltà della sua implementazione non dovrebbe distrarre o ritardare l'adozione di politiche regolatorie ed energetiche che non richiedono un tale allineamento di interessi a livello internazionale.

A seconda di come è implementato, [il carbon pricing può avere effetti regressivi significativi](#), se il costo aggiuntivo della produzione di beni e servizi ad alto contenuto fossile (includendo energia e trasporti) è trasferito ai consumatori o se i meccanismi di compensazione (di solito finanziati dai proventi della vendita delle quote o dal gettito delle imposte) falliscono o sono troppo deboli. [Molti Paesi in Europa e nel mondo](#) implementano *carbon taxes* a livello domestico, il cui gettito è interamente prelevato, gestito e speso a livello domestico e non è necessariamente destinato alla finanza internazionale per clima e sviluppo. Infine, il *carbon pricing*, soprattutto se implementato tramite i mercati di scambi di emissioni, può trasferire la volatilità dei mercati dei combustibili fossili ai prezzi fronteggiati dai consumatori e scatenare alti e imprevedibili tassi di inflazione. Come mostrato da [uno studio dell'economista Isabel Weber che simula l'impatto dell'ETS europeo sui maggiori settori industriali della Germania](#), è necessario accompagnare l'operato dei mercati a politiche di stabilizzazione macroeconomica e dei prezzi dell'energia, oltre che a politiche industriali verdi per favorire la trasformazione economica associata alla transizione energetica.

Per superare queste limitazioni, sono state avanzate numerose proposte di imposte internazionali dirette alle compagnie fossili o ad attività altamente inquinanti il cui gettito dovrebbe essere destinato all'origine a fondi internazionali per il clima per Paesi in via di sviluppo. In questo modo si darebbe attuazione pratica al principio del 'chi inquina paga'. La redistribuzione internazionale del gettito generato da queste imposte infatti aiuterebbe ad alleggerire il peso economico della transizione energetica affrontato dai Paesi storicamente meno responsabili per il cambiamento climatico, ma ad esso più vulnerabili.

### **BOX 1 – IL MERCATO PER LO SCAMBIO DI EMISSIONI DELL'UNIONE EUROPEA (EU ETS)**

Il primo e uno degli *emission trading systems* (ETS) più grandi al mondo è quello dell'Unione europea, stabilito nel 2005 e progressivamente ampliato verso la copertura di un numero maggiore di settori produttivi ad alto contenuto fossile. La sua prima versione – il cosiddetto ETS1, copre il settore energetico, l'industria pesante e l'aviazione, e [nel solo 2022 ha generato un gettito di 30 miliardi di euro](#).

Tra il 2022 e il 2023, come parte del pacchetto [Fit for 55](#) (il piano dell'UE per ridurre le emissioni del 55% entro il 2023), [sono state introdotte delle riforme all'ETS](#), inclusa l'estensione alle emissioni che derivano dagli edifici e dal trasporto su strada (ETS2, che entrerà in vigore dal 2027) e al [trasporto marittimo](#).

Inoltre, è stato creato un meccanismo di aggiustamento del prezzo delle quote di emissione di CO2 alle frontiere per una serie di prodotti (tra cui ferro, acciaio, [cemento](#), alluminio, fertilizzanti, [idrogeno](#)) che arrivano da fornitori extra UE, il cosiddetto CBAM (*Carbon Border Adjustment Mechanism*). Di fatto si tratta di un dazio sulla CO2 che ha l'obiettivo di riequilibrare il costo tra i beni prodotti in UE, con standard ambientali più elevati, e quelli importati da Paesi extra UE, e nel lungo periodo di imporre le regole europee non solo come uno standard all'interno dell'Unione ma anche nei suoi partner commerciali. [È stato però fortemente criticato](#) per il suo l'impatto negativo sulla competitività di molti Paesi in via di sviluppo, [soprattutto Paesi africani, per i quali il CBAM potrebbe arrivare a costare 25 miliardi di dollari l'anno](#), una cifra pari a tre volte l'aiuto allo sviluppo ricevuto dal continente. In altre parole, a questi Paesi viene chiesto di contribuire al costo della transizione energetica in Europa e sottostare ad un vero e proprio [green squeeze](#) ('strozzamento verde') del proprio commercio internazionale, pur avendo contribuito in minima parte al cambiamento climatico globale.

Il pacchetto di riforme dell'ETS prevede anche che gli introiti siano interamente utilizzati per spese associate alla transizione energetica e all'adattamento climatico, a livello domestico ed europeo (incluso attraverso contributi al Social Climate Fund, Modernisation Fund e Innovative Fund) ma anche nei paesi vulnerabili al clima. Fino ad adesso [la percentuale degli introiti effettivamente allocata a fondi internazionali per il clima e lo sviluppo e' stata minima \(circa 200 milioni di euro all'anno\)](#), ma l'estensione dell'ETS a nuovi settori offre l'opportunità di ampliare questo contributo

## 3.2 TASSE SULL'ESTRAZIONE DI COMBUSTIBILI FOSSILI

Le compagnie produttrici di carbone, gas e petrolio sono tra i principali contributori al cambiamento climatico, [generando l'80% delle emissioni globali di gas serra](#). Queste compagnie spesso [beneficiano di ingenti sussidi: secondo una stima dell'International Institute for Sustainable Development](#), nel 2022 i Paesi G20 hanno allocato 440 miliardi di dollari in supporto pubblico alla produzione di combustibili fossili, inclusi 54 miliardi di sussidi diretti. [Legambiente stima che in Italia i sussidi ambientalmente dannosi abbiano raggiunto 94,79 miliardi di euro nel 2022](#) (inclusi i sussidi ai consumatori per affrontare l'emergenza energetica). Inoltre, alcune compagnie [fanno ricorso a pratiche di green laundering](#), ovvero incanalano fondi destinati ad investimenti in combustibili fossili attraverso 'giurisdizioni segrete', così sottraendoli alla tassazione, alla regolamentazione ambientale e allo scrutinio pubblico.

Per assicurare che le compagnie fossili contribuiscano in modo adeguato alla finanza pubblica per il clima, sono state avanzate due proposte di imposte globali sulla produzione di combustibili fossili.

1) **Imposta sulle estrazioni di combustibile fossile** (*fossil fuel extraction levy*), altrimenti chiamata tassa sul danno climatico (*climate damages tax*), proposta dalla campagna [Stamp Out Poverty](#). Si tratta di una imposta indirizzata ai produttori di combustibili fossili e calcolata sulla base della quantità di anidride carbonica contenuta in ciascuna unità estratta di petrolio, gas o carbone. Tale imposta aumenterebbe il costo della produzione dei combustibili fossili e dunque anche il loro prezzo di mercato. I suoi principali effetti positivi sarebbero la generazione di un flusso di risorse prevedibili e addizionali e il disincentivo all'utilizzo dei combustibili fossili. Avrebbe però anche degli effetti economici negativi sui Paesi in cui si trovano i giacimenti, per la maggioranza paesi a medio e basso reddito.

Per attenuare questo impatto, la proposta prevede che il gettito generato in questi Paesi venga ritenuto interamente (o in gran parte) a livello domestico, idealmente per investimenti in adattamento climatico e/o per compensare l'aumento del costo dei combustibili fossili trasferito sui consumatori. I Paesi ad alto reddito (G7/Paesi OCSE) al contrario, dovrebbero allocare almeno il 50% del gettito a fondi climatici internazionali. Un'imposta con queste caratteristiche avrebbe un forte potenziale di gettito. [Secondo le stime di Stamp Out Poverty](#), un'imposta globale di 5 dollari per tonnellata di CO<sub>2</sub> potrebbe generare circa 216 miliardi di dollari l'anno. Se i Paesi OCSE ritenessero il 20% del gettito per investimenti domestici e allocassero il resto al Fondo Loss and Damage, quest'ultimo riceverebbe circa 44,6 miliardi di dollari. La campagna suggerisce che l'imposta potrebbe essere gradualmente aumentata a scaglioni di cinque dollari ogni anno, in modo da dare tempo ai Paesi e alle compagnie di adattarsi ai nuovi prezzi. Assumendo un'imposta di 35 dollari nel 2030, il gettito globale raggiungerebbe 900 miliardi di dollari, di cui 720 per il Fondo Loss and Damage.

Un limite di questa imposta è che la sua introduzione a livello globale richiederebbe un accordo sotto gli auspici del UNFCCC, non solo sull'imposizione dell'imposta ma anche sul trasferimento di parte del gettito a un fondo internazionale per il clima da parte dei governi o delle compagnie tassate.

2) **Tassa sugli extraprofiti (windfall tax) delle compagnie fossili**

La crisi energetica scatenata dall'invasione russa dell'Ucraina ha generato un aumento esponenziale delle entrate delle compagnie di oil&gas a fronte di una esplosione del costo dell'energia che [ha impoverito molte persone in tutto il mondo](#).

Le cinque maggiori compagnie petrolifere quotate in borsa (BP, Shell, Chevron, ExxonMobil e TotalEnergies) [hanno realizzato profitti per oltre 281 miliardi di dollari dallo scoppio della guerra](#), mentre [l'italiana ENI nel 2022, l'anno di picco della crisi, ha realizzato profitti per 20,4 miliardi di euro, il doppio rispetto al 2021](#).

All'assemblea generale delle Nazioni Unite del settembre 2022, [il Segretario Generale António Guterres ha invocato l'introduzione di una tassa sugli extra profitti delle compagnie fossili](#) che stavano avendo profitti straordinari. Molti Paesi hanno effettivamente introdotto delle tasse temporanee sugli extra profitti così generati (*windfall tax*), utilizzando il gettito per sussidiare il costo dell'energia per i consumatori. Ad esempio, il 30 Settembre 2022, [l'Unione europea ha concordato l'introduzione di un contributo di solidarietà temporaneo obbligatorio](#) sulle compagnie di oil&gas, calcolata sugli utili imponibili che eccedono un aumento del 20% degli utili imponibili medi annui dal 2018 per l'anno fiscale 2022-2023. [Tra il 2022 e il 2023, 15 dei 27 Paesi membri dell'Unione europea hanno introdotto il contributo di solidarietà e otto hanno adottato misure equivalenti. Nel 2022, la misura aveva generato entrate per 6,85 miliardi di euro tra i Paesi membri che l'avevano implementata](#). Anche la Gran Bretagna ha introdotto un'imposta straordinaria sulle compagnie fossili.

Questi recenti 'contributi obbligatori e temporanei di solidarietà' sono stati introdotti principalmente per supportare famiglie e imprese nell'affrontare il costo della crisi energetica. Lo spazio politico però esiste per renderle misure permanenti mirate a generare risorse almeno in parte destinate alla finanza per il clima in Paesi in via di sviluppo. Come nel caso delle imposte sulle estrazioni di combustibili fossili, la loro gestione sarebbe in mano ai governi nazionali, da cui dunque dipenderebbe la destinazione d'uso finale.

### 3.3 IMPOSTA SULLE EMISSIONI DEL TRASPORTO MARITTIMO INTERNAZIONALE

Secondo l'agenzia delle Nazioni Unite dedicata al trasporto marittimo internazionale (International Maritime Organization – IMO), [il trasporto marittimo commerciale \(\*maritime shipping\*\) contribuisce per quasi il 3% alle emissioni globali di gas serra](#). Nel 2018, l'IMO ha adottato una strategia per la riduzione delle emissioni fossili del settore, rivista nel 2023 per allinearla agli obiettivi dell'Accordo di Parigi. [Secondo la nuova strategia rivista](#), gli Stati membri dell'IMO si impegnano a raggiungere le zero emissioni nette del trasporto marittimo commerciale internazionale entro il 2050, con un obiettivo intermedio di ridurre le emissioni di almeno il 20% entro il 2030. Tra gli strumenti indicati per raggiungere questi obiettivi c'è l'introduzione di un'imposta sulle emissioni di combustibili fossili delle navi commerciali. I dettagli dell'imposta sono in discussione, e si prevede che l'imposta verrà adottata nel 2025 e implementata a partire dal 2027.

[L'International Chamber of Shipping \(ICS\) ha proposto](#) che l'imposta si configuri come una tassa fissa per tonnellata di GHG emessa, calcolata sulla base della concentrazione di GHG contenuta nel combustibile fossile utilizzato. [La tassa potrebbe essere prelevata al momento del rifornimento delle navi](#) e il gettito trasferito direttamente ad un fondo gestito dall'IMO, quindi evitando di passare dai sistemi tributari nazionali.

[La Banca mondiale stima che l'imposta potrebbe generare un gettito tra i 40 e i 60 miliardi di dollari all'anno](#), e tra i 1000 e i 3700 miliardi di dollari da qui al 2050, a seconda del prezzo per tonnellata stabilito. [Secondo un modello sviluppato per la Getting to Zero Coalition](#), decarbonizzare l'intero settore del commercio internazionale marittimo entro il 2050 richiederebbe un prezzo medio per

tonnellata di CO2 tra i 191 e i 358 dollari. Altre proposte avanzate suggeriscono imposte tra i 100 e i 250 dollari per tonnellata di CO2, da rivedere ed aggiustare periodicamente per riflettere l'andamento dei prezzi dei combustibili fossili e quelli non fossili e l'effetto combinato con eventuali altre misure.

La discussione in corso riguarda anche l'utilizzo dell'eventuale gettito generato dall'imposta, con le opzioni principali che consistono nell'uso delle risorse per subsidiare il processo di decarbonizzazione del settore e in particolare la transizione all'utilizzo di combustibili non fossili (come il biodiesel, il bioetanolo, il biometano) e per finanza per il clima per i Paesi più poveri e vulnerabili al clima.

L'adozione di un'imposta sul commercio marittimo internazionale è sostenuta dai Paesi dell'Unione europea, dove [le emissioni marittime sono già incluse nell'ETS](#), e da molti Paesi in via di sviluppo, soprattutto quello fortemente vulnerabili ai disastri climatici. È però opposta da alcune grandi economie emergenti, [inclusa Cina, Brasile, Argentina e India](#), per il potenziale impatto negativo sulle loro economie, sia per i costi aggiuntivi che il settore del trasporto marittimo si dovrebbe trovare ad affrontare, sia per l'eventuale impatto sul prezzo dei beni trasportati via mare e delle loro catene di valore. [Molti Paesi africani](#) sperimenterebbero simili effetti negativi. Il primo effetto colpirebbe maggiormente gli armatori con meno risorse e più difficile accesso a infrastrutture e fonti energetiche rinnovabili; il secondo penalizzerebbe soprattutto i consumatori più poveri e i Paesi maggiormente dipendenti dall'importazione di prodotti per via marittima, come le piccole isole e i Paesi meno avanzati con deboli settori manifatturieri domestici.

Il modo più diretto per risolvere il problema sarebbe compensare i Paesi più poveri e vulnerabili al cambiamento climatico [attraverso un sistema di rimborso basato sui ricavi dell'imposta](#). La tassa sarebbe applicata in modo uniforme a tutte le navi ma una percentuale del gettito verrebbe redistribuita ai Paesi con un maggiore impatto negativo.

### 3.4 TASSA SUL TRASPORTO AEREO

Secondo l'Agenzia Internazionale per l'Energia (International Energy Agency – IEA), [nel 2022 il settore dell'aviazione contribuiva per circa il 2% delle emissioni fossili globali](#) nonostante solo il 10% della popolazione globale utilizzi il trasporto aereo. [Queste percentuali sono destinate ad aumentare](#) in linea con la crescita economica e l'aumento del reddito pro-capite dei Paesi meno sviluppati. [L'International Civil Aviation Organization \(ICAO\) stima che le emissioni del settore potrebbero triplicare nel 2050 rispetto ai livelli del 2015](#). È quindi necessaria una accelerazione nel processo di decarbonizzazione del trasporto aereo. Il settore si è però opposto fino ad adesso all'adozione di tasse dirette sulle sue emissioni. La discussione si è invece concentrata sulla tassazione del consumo di trasporto aereo, tramite una maggiorazione del costo dei biglietti aerei, con parte del gettito potenzialmente da allocare alla finanza per il clima.

Nel 2006 un gruppo di Paesi ha concordato l'introduzione di un'imposta volontaria di solidarietà sui voli aerei internazionali (*International Airline Passenger Levy – IAPAL*), sulla base di una proposta avanzata nel 2005 nella *UN Declaration on Innovative Sources of Financing for Development*, e destinata al finanziamento di programmi di salute in Paesi in via di sviluppo. La tassa è stata implementata da numerosi Paesi in modo indipendente. Ad esempio, in Francia la tassa è applicata ai passeggeri che partono da aeroporti francesi e calcolata in modo progressivo in base alla classe di volo e alla destinazione. Solo in Francia, [tra il 2006 e il 2013, ha generato più di un miliardo di euro, la maggior parte dei quali sono stati destinati a UNITAID](#).

[L'International Council on Clean Transportation \(ICCT\) ha simulato l'impatto potenziale di una tassa fissa sul trasporto aereo](#) e di quello di una progressiva che tassa maggiormente i viaggiatori che volano frequentemente (*frequent flyers*). Una tassa fissa per biglietto aereo di 25 dollari nel 2019 avrebbe generato circa 121 miliardi di dollari, equivalente alla cifra che l'International Civil Aviation Organization stima sia necessario investire ogni anno nella decarbonizzazione del trasporto aereo per rimanere in linea con l'Accordo di Parigi. La stessa cifra potrebbe essere raggiunta anche con una tassa progressiva che parte da 9 dollari a biglietto per il secondo volo annuale fino a raggiungere 177 dollari dal ventesimo volo in poi. Circa l'81% del gettito sarebbe generato dai viaggiatori frequenti (2% della popolazione globale) e il 90% dal 10 per cento della popolazione globale. Inoltre, i Paesi ricchi contribuirebbero al 67% del gettito totale. In altre parole, la tassa sarebbe molto progressiva e in linea con i principi di 'chi inquina paga' e 'responsabilità comuni ma differenziate'. In termini di utilizzo del gettito ai fini dell'azione climatica, in principio sarebbe relativamente facile per le compagnie aeree raccogliere il gettito al momento dell'acquisto dei biglietti e versarlo a un fondo predisposto, direttamente o tramite ICAO.

Il limite di questa proposta è che se non ben articolata, rischia di sovrapporsi allo schema [Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation \(CORSA\)](#) recentemente adottato dalla [ICAO](#) per regolare e stabilizzare le emissioni del settore ai livelli del 2020. A livello europeo il CORSA è già integrato nello Emissions Trading Scheme dell'Unione europea, che copre i voli in arrivo e in partenza dall'UE ([box 1](#)). Per evitare ingiuste duplicazioni, la tassa sui biglietti aerei dovrebbe essere quindi disegnata in modo da integrarsi con le disposizioni già esistenti.

### 3.5 IMPOSTA MINIMA GLOBALE SUI GRANDI PATRIMONI

Negli ultimi decenni la ricchezza è aumentata in modo significativo, ma si è sempre di più concentrata nelle mani di pochi, al punto che [l'1% più ricco della popolazione mondiale ha catturato quasi due terzi di tutta la nuova ricchezza creata dal 2020 a oggi](#). Il centro di ricerca EU Tax Observatory [stima che nel mondo ci siano circa 3000 individui plurimiliardari](#) (in dollari), e che su scala globale lo stock di ricchezza finanziaria offshore (ovvero detenuta nei paradisi fiscali) sia cresciuto negli ultimi vent'anni, raggiungendo nel 2022 una cifra pari a 12.000 miliardi di dollari (il 12% del PIL planetario). Più di un quarto della ricchezza totale offshore evade la tassazione tramite pratiche più o meno legali; inoltre, su scala globale, i miliardari versano aliquote effettive d'imposta irrisorie (tra lo 0% e lo 0,5%), se raffrontate al valore dei loro patrimoni.

L'accumulazione estrema di ricchezza non è solo associata a disuguaglianze economiche e sociali, ma anche a investimenti e modelli di consumo altamente inquinanti che contribuiscono ad approfondire la crisi climatica. [Secondo un'analisi di Oxfam](#), l'1% più ricco della popolazione mondiale produce emissioni fossili tanto quanto i cinque miliardi più poveri della popolazione globale, equivalente a circa due terzi dell'umanità, e che [nel 2030 le emissioni del 1% più ricco saranno 22 volte più grandi del livello compatibile con il target](#) necessario per tenere il riscaldamento climatico al di sotto di 1,5°C, equivalente a 2,8 tonnellate of CO<sub>2</sub> per capita all'anno.

Tassare i grandi patrimoni in modo sistematico ed efficace può quindi non solo assicurare che tutti contribuiscano in modo proporzionale allo sforzo fiscale verso il raggiungimento di beni pubblici come mitigazione e adattamento climatico, ma anche contribuire a ridurre le emissioni fossili disincentivando consumi di lusso altamente inquinanti.

Da anni numerose campagne nazionali e globali spingono per tassazione della ricchezza estrema. Varie opzioni sono state avanzate; quella che a livello globale sta ricevendo più trazione è quella proposta da Gabriel Zucman, direttore dello EU Tax Observatory, anche a seguito della volontà del Governo brasiliano di discuterla in sede G20. [La proposta di Zucman](#) prevede l'istituzione di un'imposta minima globale sui patrimoni netti dei miliardari con un'aliquota del 2%. Di fatto, si tratterebbe di un tasso minimo di imposizione, volto ad assicurarsi che tutti i detentori di patrimoni plurimiliardari (circa 3000 individui) paghino almeno l'equivalente del 2% della loro ricchezza in tasse ogni anno, incluso l'ammontare pagato per imposte sul reddito. Un miliardario che già paga l'equivalente del 2% del proprio patrimonio in imposte sul reddito non avrebbe alcuna imposta aggiuntiva da pagare, o la dovrebbe pagare solo per la differenza tra quanto già paga e il 2%. I Paesi partecipanti concorderebbero alla norma comune, a cui poi darebbero applicazione attraverso misure nazionali, ad esempio tramite l'utilizzo di imposte sul reddito presunto. Secondo le stime dello EU Tax Observatory, l'imposta applicata alla base imponibile di 3000 multimiliardari genererebbe introiti per circa 250 miliardi di dollari all'anno.

### 3.6 TASSA SULLE TRANSIZIONI FINANZIARIE

L'idea di una tassa sulle transazioni finanziarie fu proposta per la prima volta dall'economista americano James Tobin nel 1972, col fine generare risorse per la spesa pubblica. Da allora, numerose versioni della tassa sono state proposte e discusse come strumento per limitare le speculazioni finanziarie e, più recentemente, come fonte di finanza pubblica per il clima. Da un punto di vista tecnico e amministrativo, è considerata un'imposta relativamente facile da implementare, dato che le transazioni finanziarie sono altamente regolamentate. È un'imposta potenzialmente molto progressiva, che fornirebbe un flusso prevedibile di risorse estratte dai segmenti più affluenti della popolazione senza impatti negativi significativi sui mercati.

Il gettito potenziale di una imposta globale sulle transazioni finanziarie sarebbe ingente anche se fosse implementata con un tasso molto basso, dato il volume giornaliero di transazioni che si verifica a livello mondiale sui mercati finanziari ([solo per gli Stati Uniti le stime](#) si aggirano sui 90.000 miliardi di dollari l'anno per le azioni e 216.000 miliardi per le obbligazioni, senza contare il mercato dei derivati). [Il Congressional Budget Office degli Stati Uniti](#) nel 2020 ha stimato che una tassa dello 0,1% applicata a livello nazionale potrebbe generare oltre 770 miliardi di dollari nel corso del decennio a venire.

Molti Paesi hanno già introdotto qualche forma di tassazione delle transazioni finanziarie. Ad esempio, la Gran Bretagna ha introdotto una imposta di bollo (*stamp duty*) sulle transazioni in titoli finanziari che genera circa 4 miliardi di euro all'anno; la Francia nel 2012 ha introdotto un'imposta dello 0,3% sulle transazioni di azioni di compagnie basate nel Paese con una capitalizzazione maggiore di 1 miliardo di euro. [Secondo uno studio dell'Università de la Sorbonne](#), una imposta simile applicata ai paesi del G20 genererebbe un introito tra i 156 (0,3%) e i 260 (0,5%) miliardi di dollari l'anno. [Una discussione sull'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie è in corso dal 2013 dentro la Commissione europea.](#)

## 4 OPPORTUNITÀ E PROCESSI PER AVANZARE L'AGENDA SULLA TASSAZIONE INTERNAZIONALE

L'agenda sulla tassazione internazionale ha conosciuto un acceleramento nel corso del 2024 e nel 2025 si prospettano altrettante importanti opportunità per avanzare la discussione e l'implementazione di riforme internazionali in materia fiscale. Queste opportunità si intersecano con gli appuntamenti sull'agenda della riforma dell'architettura internazionale e manifestano una volontà politica mai vista prima in tema di cooperazione fiscale.

Le sezioni seguenti presentano brevemente i principali processi in atto. Questi vanno valutati alla luce del fatto che non esiste un'istituzione multilaterale predisposta alla regolamentazione e gestione di questioni tributarie internazionali. Per questo motivo la cooperazione fiscale internazionale fino ad adesso ha in larga misura replicato le limitazioni della governance economica globale, in cui i Paesi in via di sviluppo hanno scarsa influenza e potere decisionale. Ad esempio, la discussione sull'adozione di regole internazionali per limitare l'evasione e l'elusione fiscale delle multinazionali è avvenuta principalmente in sede G20/OCSE, escludendo la maggioranza dei Paesi in via di sviluppo. Questi Paesi sono vittime di queste pratiche ma i loro regimi fiscali e strutture economiche differiscono da quelli dei Paesi ricchi e dunque necessitano di soluzioni diverse.

Per assicurarsi che la cooperazione fiscale internazionale proceda in modo coerente con i principi di giustizia climatica ed economica è fondamentale correggere questo disequilibrio e garantire che tutti i Paesi interessati abbiano la stessa influenza negoziale. Questo vale soprattutto per le proposte di imposte internazionali 'verdi' che possono comportare effetti negativi sulle economie dei Paesi in via di sviluppo, imponendo standard ambientali per cui non sono pronti e compromettendo la competitività dei loro settori produttivi.

L'adozione di una Convenzione Quadro dell'ONU sulla tassazione può contribuire a risolvere alcuni di questi problemi. Si tratta però di un processo negoziale lungo che rischia di essere ulteriormente rallentato dal precario contesto geopolitico. Per questo motivo le altre iniziative più ristrette e più focalizzate su specifici temi sono critiche per mantenere alta la volontà politica e dare implementazione pratica, se pur parziale, all'agenda.

### 4.1 IL PROGETTO BEPS (BASE EROSION AND PROFIT SHIFTING) DI OCSE E G20

A seguito della crisi finanziaria del 2008, i paesi del G20 hanno dato vita insieme all'OCSE al progetto BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) per affrontare il problema dell'evasione fiscale internazionale delle multinazionali, in particolare tramite lo spostamento dei profitti ottenuti in Paesi ad alta fiscalità verso altri con pressione fiscale bassa o nulla, puntando a stabilire regole uniche e trasparenti condivise a livello internazionale. Dopo una prima fase con risultati limitati ([BEPS 1.0](#)), una nuova fase (BEPS 2.0) è stata lanciata nel 2019 con lo scopo di evitare misure unilaterali disallineate da parte dei Paesi in materia di tassazione dell'economia digitale e garantire che le imprese multinazionali paghino una quota equa di tasse ovunque operino. Il BEPS 2.0 ha anche mirato a coinvolgere un numero maggiore di paesi oltre a quelli appartenenti a OCSE e G20, attraverso [l'Inclusive Framework](#) (accordo quadro) a cui a maggio 2024 avevano aderito [147 Paesi](#).

Il progetto BEPS 2.0 si fonda su due "pilastri" (*pillars*): il Pillar 1 prevede una combinazione di proposte per standardizzare le regole di allocazione delle imposte per le multinazionali sulla base di dove

queste effettivamente realizzano i loro profitti. Il Pillar 2 stabilisce un'aliquota minima di imposta del 15% sul reddito per le grandi multinazionali (*global minimum tax*) con un'impronta economica sostanziale. Si tratta di una misura volta al contrasto dell'elusione fiscale delle grandi aziende multinazionali, tramite la pratica di "ottimizzare" il proprio carico fiscale spostando i profitti in giurisdizioni dalla fiscalità agevolata. Se effettivamente adottata da un numero sufficiente di Paesi [può contribuire ad aumentare il gettito fiscale perché riduce la necessità di entrare in una 'competizione fiscale' al ribasso](#) per attrarre investimenti di multinazionali estere. Il raggiungimento di [un accordo nel 2021 sul Pillar 2](#) con avallo politico del G7 è stato celebrato come una decisione storica, ma è anche stata oggetto di critiche [per il livello troppo basso dell'aliquota concordata e per la scarsa ambizione delle regole effettivamente adottate](#), che beneficiano i Paesi ospitanti paradisi fiscali [e non riflettono la realtà e i bisogni di molti PVS. Mentre la sua implementazione sta avanzando nell'Unione europea ed altri Paesi OCSE, gli Stati Uniti stanno dilazionando il processo.](#)

## 4.2 LA DISCUSSIONE IN SEDE G20 DI UNA PROPOSTA DI TASSAZIONE INTERNAZIONALE DELLA RICCHEZZA

A luglio 2024, il G20 Finanze di Rio de Janeiro ha ottenuto un risultato storico, ovvero l'approvazione da parte dei Ministri delle finanze e dei Governatori delle banche centrali delle venti maggiori economie industrializzate di una [dichiarazione comune sulla cooperazione fiscale internazionale](#) in cui si tratta esplicitamente la questione della tassazione della ricchezza. [Grazie alla leadership brasiliana](#), che fin dall'inizio ha identificato la lotta alla disuguaglianza economica come tema centrale della sua presidenza, per la prima volta il G20 ha esplicitamente riconosciuto che la tassazione progressiva è uno strumento fondamentale per la lotta alla disuguaglianza di reddito e di ricchezza e un obiettivo a cui la cooperazione internazionale in materia fiscale deve contribuire.

La dichiarazione segue la pubblicazione del [Blueprint for a Coordinated Minimum Effective Taxation Standard for Ultra-High-Net-Worth Individuals](#), commissionato dalla Presidenza brasiliana a Gabriel Zucman, dove si delineano le caratteristiche di una tassa internazionale sui grandi patrimoni ([sezione 3.5](#)) e le azioni necessarie alla sua implementazione. Anche se la dichiarazione non arriva ad un esplicito appoggio alla proposta, essa esprime la volontà politica di collaborare per rendere più efficace la tassazione dei super ricchi e limitarne l'evasione fiscale. Si tratta della prima volta che il G20 prende una posizione così esplicita in materia, e un passo necessario per eventualmente stabilire ad un processo legislativo vincolante. Perché si possa procedere in quella direzione è necessario che questa presa di posizione venga reiterata nella dichiarazione finale dei leader del G20 al Summit che si terrà in novembre a Rio de Janeiro, e che il Sudafrica, che assumerà la presidenza nel 2025, mantenga il tema al centro dell'agenda e dei suoi sforzi politici.

## 4.3 GRUPPO DI LAVORO SULLE IMPOSTE INTERNAZIONALI DI SOLIDARIETÀ (GLOBAL SOLIDARITY LEVIES TASKFORCE)

Alla COP28, i governi di Francia, Kenya e Barbados hanno lanciato il Gruppo di lavoro sulle imposte internazionali di solidarietà (Taskforce on the Global Solidarity Levies – GSL Taskforce). Successivamente si sono uniti al gruppo di lavoro anche Antigua e Barbuda, Colombia, Isole Marshall, Senegal, Spagna e Danimarca, mentre l'Unione europea, le Nazioni Unite e il FMI lo seguono da osservatori.

Il Gruppo di lavoro ha il mandato di discutere opzioni per individuare tasse e imposte internazionali che abbiano il potenziale di generare risorse per lo sviluppo sostenibile e l'azione climatica e allo stesso tempo garantire equità e progressività, focalizzandosi su opzioni per tassare i settori più inquinanti, come oil&gas, industria pesante, trasporto aereo e il settore finanziario.

L'intenzione dichiarata è di contribuire a sviluppare la volontà politica di un gruppo ristretto di Paesi motivato ad agire come apripista nell'implementazione di certe imposte, agendo in concerto con le altre iniziative in atto, come la Convenzione ONU sulla tassazione, le riforme in ambito OCSE, la discussione in sede IMO delle imposte sul trasporto marittimo, ecc.

Il Gruppo di lavoro ambisce a identificare proposte concrete da annunciare alla COP30, che includano sia possibili imposte che opzioni per l'utilizzo e la gestione del gettito fiscale ricavato, inclusa la sua destinazione di spesa.

#### 4.4 LA CONVENZIONE QUADRO DELL'ONU SULLA TASSAZIONE INTERNAZIONALE

[Nel novembre 2023, l'Assemblea generale dell'ONU ha approvato una risoluzione](#) che dà il via al percorso verso l'approvazione di una Convenzione quadro (UN Tax Convention) per stabilire regole sulla tassazione globale e contrastare i flussi finanziari illeciti e i paradisi fiscali. Si tratta di una decisione storica perché la Convenzione attribuirebbe potere decisionale in materia di tassazione internazionale alle Nazioni Unite, dove vige la regola "un Paese, un voto", garantendo ai PVS una maggiore capacità di rappresentare e perseguire i propri interessi. Non è un caso che [i 48 Paesi contrari alla decisione fossero quasi tutti Paesi del Nord del mondo](#) (inclusa l'Italia), a fronte di 125 voti a favore guidati dai Paesi africani (e 9 astenuti). Oltre al processo decisionale più egalitario e inclusivo, le negoziazioni in sede ONU sulle norme fiscali globali sono anche più trasparenti dei negoziati presso l'OCSE, che fino ad adesso si sono svolti a porte chiuse, senza il coinvolgimento della società civile.

Ad agosto 2024, un Comitato intergovernativo composto da venti Paesi ha approvato una "[bozza zero](#)" del documento (*Terms of References – ToRs*), che descrive in termini generali obiettivi, principi, e contenuti della Convenzione, che si prevede verrà approvata nel 2027. Tra i temi di cui si dovrà occupare la Convenzione spiccano la tassazione delle multinazionali, il contrasto all'evasione e all'elusione fiscale dei super ricchi, trasparenza e cooperazione fiscale, tassazione in materia ambientale. In particolare, l'impegno espresso nel paragrafo 10.c ad esplorare forme di cooperazione in materia ambientale [compensa la rimozione dal testo di un riferimento più esplicito alla necessità di stabilire norme fiscali in materia climatica](#), introducendo la possibilità di connettere il processo della Convenzione ad altre iniziative internazionali in materia, inclusa la Taskforce on GSL.

#### 4.5 FINANCING FOR DEVELOPMENT SUMMIT (FFD)

A luglio 2025 in Spagna si terrà [la quarta Conferenza internazionale sul finanziamento dello sviluppo \(financing for development – FFD4\)](#) sotto la guida delle Nazioni Unite. La precedente conferenza internazionale si era tenuta nel 2015 ad Addis Abeba, Etiopia, e aveva stabilito il quadro istituzionale di riferimento per il finanziamento degli Obiettivi di sviluppo. Questo nuovo appuntamento ha l'obiettivo di fare il punto della situazione alla luce dei gap crescenti nella finanza per sviluppo e per il clima e nel raggiungimento degli Obiettivi stessi. Inoltre, porterà la discussione sulla riforma dell'architettura finanziaria internazionale al più alto livello politico possibile e all'interno di un forum decisionale paritario tra Paesi ricchi e Paesi sviluppati. Sarà dunque un'occasione importante per

raggiungere consenso e uniformità di regole e di visione sull'attuazione delle misure necessarie per adeguare la finanza per lo sviluppo e per il clima ai bisogni reali, incluso in materia di tassazione e cooperazione fiscale internazionale.

## 5 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Mai come oggi c'è stato un allineamento di senso comune e volontà politica per rafforzare la cooperazione fiscale internazionale e includerla ed allinearla con una più ampia riforma dell'architettura finanziaria internazionale.

La tassazione è uno degli strumenti di politica economica più potenti in mano ai Governi e può giocare un ruolo fondamentale nel ribilanciare gli squilibri economici per favorire la crescita sostenibile e l'innovazione necessarie per una transizione energetica giusta. In modo cruciale, può e deve costituire uno dei pilastri della finanza per il clima.

Sull'agenda internazionale ci sono tre grandi categorie di strumenti per la tassazione internazionale per il clima: il *carbon pricing*; le imposte internazionali dirette all'estrazione di combustibili fossili o al loro uso nel trasporto marittimo o nell'aviazione; le tasse sui grandi patrimoni e sulle transazioni finanziarie. Questi strumenti possono generare una parte importante delle risorse aggiuntive necessarie per investimenti e azione climatica, incluso contribuire al nuovo obiettivo della finanza per il clima (NCQG) da definirsi alla COP29. Inoltre, una tassa sui grandi patrimoni contribuirebbe a ridurre la disuguaglianza economica, a generare nuove risorse per spesa pubblica e beni pubblici globali e potrebbe anche attenuare i comportamenti più inquinanti dei super ricchi. Infine, una tassazione più equa e progressiva può ampliare lo spazio fiscale per investimenti pubblici nella transizione energetica.

L'impatto effettivo di questi strumenti dipende però dal rispetto di alcuni principi:

- le nuove imposte internazionali devono portare a un trasferimento netto di finanziamenti nuovi e aggiuntivi rispetto all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS) e ai finanziamenti per il clima;
- questo nuovo flusso di risorse deve essere prevedibile e sostenibile e impiegato primariamente al potenziamento dei finanziamenti pubblici per il clima e lo sviluppo basati sulle sovvenzioni;
- la responsabilità storica dei Paesi economicamente avanzati, le responsabilità comuni ma differenziate e le rispettive capacità di contribuire dovrebbero essere considerate nella progettazione delle politiche multilaterali;
- il principio "chi inquina paga" dovrebbe essere applicato il più possibile, concentrandosi sui grandi inquinatori;
- l'imposizione di nuove tasse e imposte dovrebbe contribuire e non pregiudicare l'obiettivo dell'Accordo di Parigi di limitare il surriscaldamento globale entro la temperatura di 1,5 gradi Celsius;
- le nuove tasse e imposte non dovrebbero aumentare le disuguaglianze (in linea con l'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile numero 10 delle Nazioni Unite) tra i Paesi (equità globale), ad esempio con impatti negativi sui bilanci dei Paesi poveri o altamente indebitati; allo stesso modo non dovrebbero aumentare le disuguaglianze all'interno dei Paesi (equità sociale) con impatti regressivi sull'uguaglianza economica e di genere.
- Il *carbon pricing*, ovvero la politica dei prezzi applicata alle emissioni da combustibile fossile, non dovrebbe essere lasciata interamente ai mercati ma accompagnata da misure di stabilizzazione macroeconomica e politiche industriali verdi che favoriscono la trasformazione economica ed energetica.

Nel 2024 e nel 2025 si prospettano numerose opportunità sull'agenda politica internazionale per implementare e approfondire le riforme necessarie per sfruttare il pieno potenziale della cooperazione internazionale in materia fiscale per lo sviluppo sostenibile e per il clima, e per allineare queste riforme a quelle dell'architettura finanziaria internazionale.

Per garantire che la cooperazione fiscale internazionale proceda in modo coerente con i principi di giustizia climatica ed economica e contribuisca in modo effettivo e sostanziale alla finanza per il clima è necessario che tutti i Paesi interessati abbiano la stessa influenza negoziale in questi processi. A questo fine è fondamentale il successo delle negoziazioni in sede Nazioni Unite ed elevazione del tema fiscale all'interno della FFD. Allo stesso tempo, le iniziative politiche ristrette ad un gruppo limitato di Paesi, o mirate a risolvere specifiche questioni, sono critiche per mantenere alta l'attenzione dei governi al tema, e dare implementazione pratica, se pur parziale, all'agenda.

**Le stime suggeriscono che le risorse finanziarie per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo e l'Accordo di Parigi esistono nell'economia globale, e che una maggiore cooperazione fiscale internazionale, incluso tramite imposte 'verdi', potrebbe generare centinaia di miliardi di dollari. Mobilizzarle è principalmente una questione di volontà politica.**



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

Questo documento è stato curato da:

**Chiara Mariotti**, Senior Associate Finanza Internazionale, ECCO  
[chiara.mariotti@eccoclimate.org](mailto:chiara.mariotti@eccoclimate.org)

Le opinioni riportate nel presente documento sono riferibili esclusivamente ad ECCO autore della ricerca.

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo briefing, si prega di contattare:

**Andrea Ghianda**, Responsabile Comunicazione, ECCO  
[andrea.ghianda@eccoclimate.org](mailto:andrea.ghianda@eccoclimate.org)

+39 3396466985

[www.eccoclimate.org](http://www.eccoclimate.org)

Data di pubblicazione:  
21 ottobre 2024