

Gli strumenti trasversali per la politica ambientale

Strumenti economici
Eco-innovazione
e ricerca ambientale
Educazione e informazione
ai cittadini

Strumenti economici

Come ha rilevato il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nell'audizione al Senato della Repubblica (Commissione Ambiente, 17 giugno 2008) al momento del suo insediamento, "il punto fondamentale è iniziare a spostare gradualmente la tassazione dai redditi dei cittadini alle condotte dannose per l'ambiente, nell'invarianza della pressione fiscale. Solo così privati e imprese potranno fare le loro scelte orientandole gradualmente verso comportamenti ambientalmente più virtuosi"¹. Sulla fiscalità ambientale sarà perciò utile proporre iniziative che abbiano come modello la riduzione delle imposte per chi risparmia energia e non inquina e, al contrario, aumenti l'imposizione nei confronti di chi non risparmia energia e inquina. L'obiettivo delle misure fiscali del governo sarà quindi di valorizzare l'ambiente come bene economico e favorire lo sviluppo delle imprese che si specializzano nella difesa dell'ambiente con la costruzione, per esempio, di impianti di termovalorizzazione, di depurazione delle acque, di produzione di energia rinnovabile. È necessario ribaltare i rapporti tra ecologia ed economia, fino a capire che l'economia è un sottoinsieme dell'ambiente e l'ambiente è il limite naturale a qualsiasi intrapresa economica.

L'uso degli strumenti economici per le politiche ambientali poggia su una serie di concetti quali il principio chi-inquina-paga (*Polluter-Pays-Principle* - PPP), il principio chi-usa-paga (*User-Pays-Principle* - UPP), l'internalizzazione delle esternalità (costi esterni, costi sociali), il principio d'integrazione delle politiche ambientali nelle politiche settoriali (ad es., energia, trasporti, industria) e nelle politiche economico-finanziarie e fiscali, e in generale sul principio dello sviluppo sostenibile, discussi in sede OCSE e in sede internazionale negli anni '70 e '80 e fatti propri e sviluppati in sede europea con il loro inserimento nei Trattati. Tradizionalmente le politiche ambientali si sono poggiate molto più sugli strumenti regolamentari (*command & control*), quali la definizione di regole, standard, limiti, vincoli e divieti, e di strumenti volontari, quali gli accordi volontari (tra imprese, amministrazioni, imprese e amministrazioni), l'informazione, la formazione, lo sviluppo di etichette ecologiche e lo scambio di buone pratiche.

Una volta garantite con strumenti regolamentari le condizioni ambientali minime per la salute, gli strumenti economici si dimostrano di grande efficacia se ben concepiti (in termini di livello, struttura e problema ambientale affrontato), per la loro capacità di dare un immediato segnale di prezzo a consumatori e produttori, orientandone l'attività nel simultaneo rispetto delle loro funzioni di preferenza e dei costi che impongono al sistema economico e ambientale.

I riferimenti internazionali

L'uso degli strumenti economici in politica ambientale trova sostegno anche in una serie di documenti strategici e operativi rilevanti per il nostro Paese: nell'Agenda 21 di Rio (1992); nel Libro Bianco Delors "Crescita, competitività, occupazione" dell'Unione europea (1993); nella Strategia Europea di Sviluppo Sostenibile (2000) e nel suo aggiornamento (2005); nel 6° Programma d'Azione Ambientale dell'UE (2000); nella Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile italiana (2002); nelle decisioni e raccomandazioni dell'OCSE dal 1975 ad oggi; nel Libro Verde della Commissione europea sugli "Strumenti di mercato per le politiche ambientali" (2007).

In particolare, il Libro Verde della Commissione europea esplora l'opportunità, valutandola positivamente, di un maggior uso degli strumenti basati sul mercato a livello europeo e nazionale nei seguenti ambiti:

- evoluzione della direttiva sulla tassazione dell'energia;
- copertura dei costi dell'acqua;
- gestione sostenibile dei rifiuti;
- protezione della biodiversità;
- permessi negoziabili per ridurre l'inquinamento dell'aria a livello locale;
- strumenti per ridurre l'impatto ambientale dei trasporti;
- esperienze di riforma fiscale ambientale in numerosi Stati membri.

Strumenti economici per le politiche ambientali

Sono possibili numerose classificazioni degli strumenti economici per le politiche ambientali, in base alla motivazione (es.: gettito, meccanismo d'incentivo dei comportamenti), al settore economico (es. agricoltura, energia, trasporti) o in base all'elemento ambientale su cui influiscono (ad es., aria, acqua, suolo). La classificazione tradizionale dell'OCSE aiuta a evidenziarne il funzionamento:

- le tasse, come la tassa sulla benzina o la tassa sul rumore degli aerei;
- le tariffe, come le tariffe per i servizi dell'acqua e dei rifiuti;
- i sussidi (le agevolazioni, le esenzioni, gli incentivi) per certi modi di produzione (es. fonti rinnovabili di energia) o di consumo (acquisto di beni poco o meno inquinanti);
- la creazione di mercati, quando questi non esistono (ad esempio, la recente organizzazione di un mercato dei permessi negoziabili di gas-serra o l'emergere di un mercato delle assi-

— 1 Senato della Repubblica, XVI Legislatura – 13ª Commissione, Resoconto della seduta del 17 giugno 2008

curazioni per il rischio ambientale);

- le sanzioni (ammende, multe, penalità) applicate quando uno standard, un limite o un divieto non sono rispettati.

Per evitare alcuni frequenti malintesi occorre chiarire alcune definizioni relative agli strumenti economici per le politiche ambientali.

La prima riguarda la distinzione necessaria fra le tasse, che sono qualsiasi prelievo obbligatorio effettuato senza contropartita e calcolato su una base imponibile che abbia una rilevanza (un impatto) ambientale, e le tariffe, che sono invece rimosse a fronte di un servizio e sono commisurate alla quantità fruita di quel servizio. Le tariffe possono di conseguenza essere rimosse sia da un operatore pubblico che da uno privato (le tasse solo dal pubblico). È possibile, inoltre, immaginare una tariffa per un servizio (ad es. acqua o rifiuti) che ne copra i costi e contemporaneamente una tassa che ne incentivi ulteriormente il risparmio (ad es. in previsione di una tendenza all'aumento del loro consumo al di là delle capacità di carico del sistema naturale).

La seconda definizione è che il nome o la motivazione ufficiale della tassa o strumento ambientale (ad es. gli incentivi ecologici) costituisca di per sé un criterio per definirlo "ambientale". Il nome e la motivazione non sono in realtà sufficienti, occorre un'analisi e una valutazione delle misure e del loro impatto ambientale.

Infine, che la destinazione vincolata del gettito (*earmarking*) sia necessaria a definire una tassa ambientale.

L'analisi economica suggerisce al contrario di tenere distinti i momenti di definizione del prelievo fiscale e della spesa pubblica; la destinazione vincolata appare giustificabile come soluzione per casi particolari d'urgenza e debito ambientale accumulato particolarmente gravi (ad es., il fondo ambientale dei Paesi dell'Est Europa dopo la caduta del Muro di Berlino).

Sicuramente, nel definire in generale gli strumenti economici per le politiche ambientali può aiutare l'idea di dare un prezzo all'ambiente; anche se indubbiamente esistono alcuni casi in cui l'ambiente può essere considerato "senza prezzo" (ad es., specie in via di estinzione, rifiuti radioattivi di lunghissima durata), dare un valore all'ambiente contribuisce ad un suo uso e consumo che non ne oltrepassi il "limite naturale" (sostenibilità).

Gli strumenti economici utilizzati in Italia

In Italia sono utilizzati da molto tempo alcuni strumenti economici che hanno importanti impatti ambientali, anche se in molti casi non sono nati con motivazioni ambientali.

Il classico esempio è quello dell'accisa sui carburanti, nata essenzialmente per motivazioni di gettito (facilità relativa di riscossione e manovra delle aliquote).

La direttiva dell'Unione europea che ha ristrutturato il quadro comunitario di tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità

(2003/96/CE, entrata in vigore il 1° gennaio 2004) ha ampliato la portata del regime UE dei livelli minimi di imposizione, precedentemente limitato agli oli minerali, estendendolo a tutti i prodotti energetici, compresi carbone, gas naturale ed elettricità. In particolare, la direttiva si prefigge di:

- ridurre le distorsioni della concorrenza tra Stati membri conseguenti alla divergenza delle aliquote d'imposta sui prodotti energetici;
- ridurre le distorsioni della concorrenza tra gli oli minerali e gli altri prodotti energetici cui precedentemente non si applicava la normativa fiscale UE;
- incentivare maggiormente l'efficienza energetica (in modo da ridurre la dipendenza dalle importazioni di energia e diminuire le emissioni di anidride carbonica);
- consentire agli Stati membri la possibilità di offrire alle imprese incentivi fiscali in cambio di impegni specifici di riduzione delle emissioni.

Miglioramenti sono possibili per meglio rispecchiare esternalità e costi ambientali nei costi di utilizzo dei prodotti energetici e dell'elettricità e per meglio orientare consumatori e produttori verso modelli ambientalmente sostenibili.

Le tasse automobilistiche (sia *una tantum* sull'acquisto dei veicoli sia quelle annuali sulla circolazione o il possesso), anch'esse nate essenzialmente per motivi di gettito, possono essere utilizzate per rispecchiare l'impatto ambientale, consentendo ai consumatori scelte che tengano conto dei costi reali e indirettamente incoraggiando i produttori nelle scelte dei modelli da produrre.

Negli ultimi anni la struttura delle tasse ha cominciato a incorporare tali elementi, anche se è possibile agire più in profondità dal punto di vista dell'efficienza economica e ambientale.

L'Italia è stata a lungo all'avanguardia nel *road pricing* ("dare un prezzo alla strada"), adottando tariffe sulle autostrade che consentivano di finanziare lo sviluppo della rete nazionale autostradale (modello IRI – Autostrade).

La privatizzazione della società Autostrade nel 1999 ha modificato la natura delle tariffe (pagate ora a fronte di un servizio fornito da privati); nell'ambito dei rapporti di concessione, sarebbe tuttavia possibile influire sulle tariffe in senso ambientale.

Gli strumenti economici di seconda generazione

Numerosi strumenti economici sono stati introdotti (o trasformati) in modo non sistematico nel nostro Paese nel corso degli anni '90 e ne sarebbe utile una valutazione integrata in termini di efficacia ambientale e di efficienza economica.

In estrema sintesi fra i principali strumenti meritano di essere menzionati:

- 1991: tassa sui sacchetti di plastica (poi trasformata in tassa sulla materia prima, la pellicola di polietilene, infine abbandonata);
- 1991: contributi ai consorzi di riciclaggio di specifiche filiere (ad es., batterie, oli esausti, imballaggi), con numerose modifiche di natura giuridica ed economica negli anni successivi, fino

a essere oggi integrati nel sistema CONAI;

- 1992: tariffe dell'acqua (la riforma del settore, cosiddetta legge Galli, introduceva il principio della piena copertura dei costi del ciclo integrato dell'acqua);
- 1994: tassa sul rumore degli aerei, dal 2000 divenuta tassa regionale;
- 1995: tassa sulle discariche;
- 1996: tassa sulle emissioni di SO₂ e NO_x sui grandi impianti termici;
- 1997: tariffe dei rifiuti (la riforma del settore, il cosiddetto decreto Ronchi, prevedeva il passaggio dalla tassa alla tariffa basata su volume/quantità con la copertura integrale dei costi e forme di incentivazione del riciclaggio);
- 1997-98: incentivi alla rottamazione delle automobili, con

una seconda fase esplicitamente ecologica;

- 1999: tassa sulle emissioni di CO₂ (*carbon tax*, come componente delle accise sui carburanti), sospesa dopo 2 anni per timore di effetti inflattivi; prevedeva un parziale *earmarking* (destinazione vincolata) alla riduzione dei contributi sul lavoro.

Le statistiche delle tasse ambientali

Il prezioso lavoro dell'ISTAT, in armonia con le classificazioni dell'OCSE, di Eurostat e dell'Agenzia Europea dell'Ambiente (EEA), consente un'analisi storica del gettito delle tasse ambientali in Italia dal 1990 al 2007. La tabella 1 mostra come la parte più importante riguardi l'energia (in particolare oli minerali, gas me-

Tabella



Gettito nominale delle imposte ambientali in Italia per categoria, 1990-2007

(valori a prezzi correnti; milioni di euro)

Categorie	1990	1995	2000	2005	2006	2007
ENERGIA						
Sovrimposta di confine sul GPL	154	219	71	36	28	29
Sovrimposta di confine sugli oli minerali	146	155	93	46	55	33
Imposta sugli oli minerali e derivati	16.095	22.844	22.172	23.236	23.924	23.193
Imposta sui gas incondensabili	289	526	615	716	488	460
Imposta addizionale sull'energia elettrica di comuni e province	726	920	1.220	1.420	1.448	1.469
Imposta sull'energia elettrica	1.228	1.590	1.859	1.346	1.400	1.456
Imposta sul gas metano	685	3.410	4.560	4.549	4.794	4.917
Imposta consumi di carbone	-	-	56	49	41	45
Totale imposte su energia	19.323	29.664	30.646	31.398	32.178	31.602
TRASPORTI						
Pubblico registro automobilistico (PRA)	407	910	1.034	1.211	1.299	1.317
Imposta sulle assicurazioni Rc auto	-	-	1.370	2.110	2.130	2.160
Tasse automobilistiche	627	686	1.006	1.166	1.228	1.320
Tasse auto a carico delle famiglie	1.996	2.747	3.290	3.808	4.034	4.044
Totale trasporti	3.030	4.343	6.700	8.295	8.691	8.841
INQUINAMENTO E RISORSE (1)						
Tributo speciale discarica	-	-	322	234	233	233
Tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di zolfo	-	-	50	20	17	14
Tributo provinciale per la tutela ambientale	-	109	145	200	214	217
Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili	-	5	-	..(2)	-	-
Contributo sui prodotti fitosanitari e pesticidi pericolosi	-	-	-	2	2	7
Totale imposte su inquinamento e risorse		114	517	456	466	471
Totale imposte ambientali	22.353	34.121	37.863	40.149	41.335	40.914

Note: (1) non sono presenti in Italia imposte ambientali appartenenti alla categoria "risorse" (2) fenomeno verificatosi in misura irrilevante

Fonte: ISTAT, 2009 (www.istat.it/dati/dataset/20090205_00/)

tano ed elettricità) e i trasporti (tasse sull'acquisto e la circolazione/possesso dei veicoli); le tasse sull'inquinamento sono minimali e quelle sulle risorse del tutto assenti.

Due cautele sono comunque necessarie: per loro natura e definizione, i dati riguardano le sole tasse ambientali (non le tariffe, ad esempio), e ci danno i valori assoluti del gettito, non valutazioni sulla loro struttura, efficacia ed impatto. Tuttavia rivelano al-

cuni elementi di riflessione importanti.

La semplice trasformazione dei valori correnti in valori odierni (euro a prezzi costanti 2007) consente di vedere come, dopo una significativa crescita tra il 1990 e il 1995, il gettito delle tasse ambientali sia progressivamente sceso in termini reali (a valori costanti) negli anni successivi fino al 2007 (tabella 2).

La tabella 3 mostra come il peso delle tasse ambientali rispetto

Tabella

2

Gettito reale delle imposte ambientali in Italia per categoria, 1990-2007 (valori a prezzi costanti 2007; milioni di euro)

Categoria	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Totale imposte ambientali in € correnti	22.353	34.121	37.863	40.149	41.335	40.914
Deflatore del PIL	1,6637	1,3000	1,1597	1,0375	1,0172	1,0000
Totale imposte ambientali in € a valori 2007	37.189	44.357	43.910	41.655	42.046	40.914

Fonte: elaborazione Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare su dati ISTAT, 2009

Tabella

3

Gettito delle imposte ambientali in Italia rispetto al prelievo fiscale, 1990-2007 (% sul totale imposte e contributi sociali)

Categoria	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Energia	7,48	7,95	6,23	5,47	5,20	4,79
Trasporti	1,17	1,16	1,36	1,45	1,40	1,34
Inquinamento e risorse	-	0,03	0,11	0,08	0,08	0,07
Totale	8,65	9,14	7,70	7,00	6,68	6,20

Fonte: ISTAT, 2009

Tabella

4

Gettito delle imposte ambientali rispetto al PIL valori %, 1990-2007

Categoria	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Energia	2,76	3,13	2,57	2,20	2,17	2,06
Trasporti	0,43	0,46	0,56	0,58	0,59	0,58
Inquinamento e risorse	-	0,01	0,04	0,03	0,03	0,03
Totale	3,19	3,60	3,18	2,81	2,79	2,66

Fonte: ISTAT, 2009

al prelievo fiscale sia sceso tra il 1990 e il 2007 dall'8,65 al 6,20%. La tabella 4 mostra come il peso delle tasse ambientali sia sceso anche rispetto al PIL, dal 3,19 al 2,66%.

Le tariffe ambientali: acqua e rifiuti

Acqua

Come osservato dal COVIRI – il Comitato di Vigilanza sulle Risorse Idriche istituito presso il Ministero dell'Ambiente e incaricato di garantire l'osservanza dei principi della legge di riforma dei servizi idrici, con particolare riferimento all'efficienza, efficacia ed economicità del servizio, alla regolare determinazione e al regolare adeguamento delle tariffe, e alla tutela degli interessi degli utenti – "l'indagine sulle tariffe è sempre stata, storicamente, assai lacunosa e incompleta per la mancanza di dati statisticamente significativi provenienti dai soggetti gestori. Un'indagine che voglia offrire un quadro informativo sulle tariffe applicate in Italia nel servizio idrico non può, infatti, limitarsi a comparare il valore della tariffa reale media (TRM) approvata nei piani di ambito, ma deve raccogliere e analizzare i dati relativi alle modalità con le quali ogni Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO) ha definito la propria articolazione tariffaria: quota fissa, scaglioni di consumo, valori delle tariffe e loro differenziazione a seconda degli usi previsti"². Deve dunque consentire di capire in che misura i costi del servizio del ciclo integrato dell'acqua siano coperti (secondo le indicazioni della legge Galli del 1994) e in che misura i principi chi-usa-paga e chi-inquina-paga, adottati sia in sede UE sia in sede OCSE, siano rispettati. Significativi miglioramenti sono registrati nell'ultima Relazione al Parlamento del COVIRI grazie al contributo di 58 ATO (sui 92 in cui era articolato il territorio al 31.12.2007) che hanno risposto all'indagine sulle tariffe. È stato così possibile conoscere con maggiore dettaglio le strutture tariffarie applicate nel 2006 al 72% della popolazione nazionale, nonché determinare la con-

seguente spesa per i servizi idrici (tabella 5). Si tratta tuttavia di un quadro di riferimento che "si presenta ancora molto confuso e ben lontano dai requisiti di trasparenza e chiarezza necessarie all'interpretazione delle politiche di sviluppo del settore"³. Ad esempio, i dati validi per l'analisi si riferiscono a circa la metà della popolazione.

La Relazione contiene comunque le migliori informazioni disponibili relative al livello degli investimenti (forma di finanziamento, livello previsto, livello realizzato) e allo stato di attuazione del servizio idrico integrato, nonché importanti considerazioni relative alle problematiche tuttora aperte e non risolte; si tratta di elementi essenziali da tenere in considerazione nel momento in cui si valutano strutture e livelli tariffari.

I 356 bacini tariffari relativi all'acqua potabile rilevati sono caratterizzati da tariffe e scaglioni di consumo differenti. La tendenza è però ben delineata: il processo di formazione di gestioni unitarie a livello di ATO determina una riduzione delle strutture tariffarie, consentendo ai cittadini che risiedono in territori vicini un avvicinamento tra le tariffe praticate. Resta da valutare se le tariffe rispecchino e coprano i costi sottostanti alla disponibilità e uso del servizio.

La struttura tariffaria nella maggior parte dei casi è costituita da un primo scaglione a tariffa agevolata, un secondo scaglione a tariffa "normale", un terzo e quarto scaglione con livelli superiori alla TRM (tariffa reale media) che compensano almeno in parte l'agevolazione del primo scaglione.

I dati concernenti i volumi fatturati evidenziano che circa la metà dei consumi complessivi sono fatturati con la tariffa agevolata del primo scaglione (54%), mentre i volumi del terzo e del quarto scaglione assommano al 18% (tabella 6). Per compensare i minori introiti delle tariffe agevolate occorre un incremento delle tariffe del terzo e quarto scaglione superiore del triplo alla riduzione applicata al primo.

Il confronto tra le tariffe medie applicate ai diversi utilizzatori mostra come i settori agricolo, dell'allevamento e dell'artigia-

Tabella

5

Tariffe dell'acqua al 31 dicembre 2007

	Dati disponibili	Totale	%
ATO (¹)	58	92	63
Popolazione coperta (x 1.000) (²)	40.980	56.996	72
Bacini tariffari per l'acqua potabile	356	-	-

Note: (1) Al 31.12.2007 (2) Censimento della popolazione, ISTAT 2001

Fonte: elaborazione Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare su dati COVIRI, Relazione al Parlamento, 2007

nato ricevono condizioni tariffarie più vantaggiose rispetto alle famiglie, alle imprese e ai commerci. Si tratta di sussidi dannosi per l'ambiente (secondo la definizione dell'OCSE) con importanti motivazioni non-ambientali ma che meriterebbero un riesame in chiave di sostenibilità ambientale.

La disponibilità di dati sulle diverse articolazioni tariffarie, sulla quota fissa e sulle tariffe di fognatura e depurazione in 266 bacini tariffari consente di calcolare la spesa media annua, comprensiva di IVA, a diversi livelli di consumo. La tabella 7 mostra come la spesa media annua, al variare dei volumi di consumo, passa da 109 € per 100 m³, a 344 € per 250 m³, con una variabilità tuttavia molto elevata a ciascun livello di consumo. Per un consumo di 200 m³/anno, livello medio assunto per utenza di tre persone, la spesa media è di 250 € l'anno, con un valore massimo di 587€ e minimo di 81€.

L'omogeneità tariffaria su larga scala, e al limite sull'intero territorio nazionale (come nel caso dei servizi dell'elettricità e della

telefonia), non costituisce in realtà un obiettivo né ambientale né economico; l'ampia variabilità delle tariffe dell'acqua non sarebbe di per sé un problema se essa rispecchiasse la scarsità della risorsa nelle diverse aree e le relative strutture dei costi; in molti casi la variabilità riflette invece, almeno in parte, economie di scala e scopo ancora da conseguire nella gestione dell'acqua. Negli ultimi due anni analizzati dalla Relazione COVIRI, le medie delle tariffe applicate ai diversi scaglioni di consumo di acqua potabile segnalano un generale incremento, come pure per le tariffe di fognatura, di depurazione e le quote fisse, in linea con i limiti di incremento tariffario annuali che il "metodo tariffario" prescrive per i ricavi medi dei gestori. Tra il 2002, anno in cui in molte aree la riforma non era ancora avviata e ancora si applicavano le tariffe CIPE, e il 2006, l'incremento medio delle tariffe è stato del 46,6% in termini nominali (tabella 8); in termini reali, al netto dell'inflazione (11,4% nel quadriennio), del 35,2%. Nel valutare questo dato occorre considerare che i livelli tariffari

Tabella

6

Volumi fatturati negli scaglioni

Scaglioni	Milioni di m ³	%
I	798	54
II	404	28
III	192	13
IV	73	5
Totale	1.468	100

Fonte: COVIRI, 2007

Tabella

7

Spesa media annua dei consumi in 266 bacini tariffari (IVA compresa)

	consumi m ³ /anno			
	100	150	200	250
Media ponderata con la popolazione	109	170	250	344
Massimo	217	402	587	772
Minimo	44	63	81	100
Deviazione standard	25	43	65	95

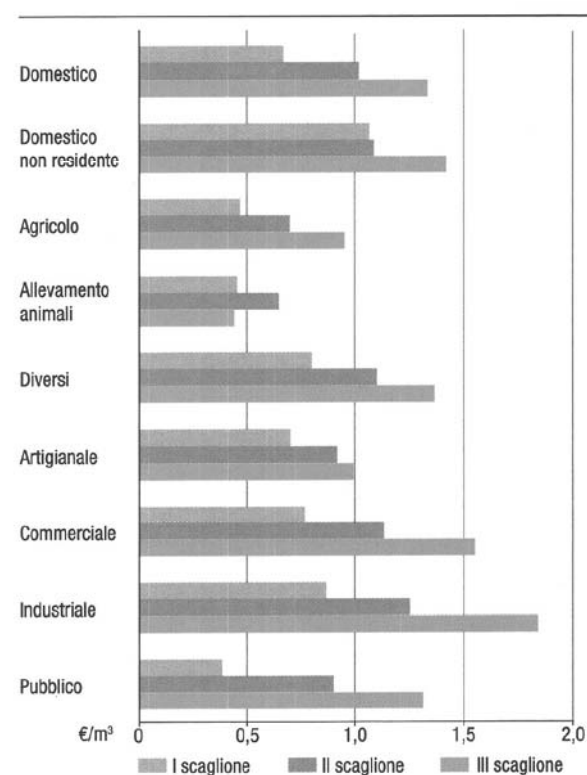
Fonte: COVIRI, 2007

Figura

1

Valore degli scaglioni tariffari per tipologia di uso

Fonte: COVIRI, 2007



preesistenti erano generalmente bassi e largamente inferiori alla soglia di economicità della gestione; tra l'altro non comprendevano alcune voci di costo (gli investimenti prima di tutto) di cui il nuovo metodo tariffario prevede l'inclusione in tariffa.

Il problema sociale rappresentato dal forte aumento delle tariffe dell'acqua negli ultimi anni, che verosimilmente proseguirà nei prossimi, non va sottovalutato, in particolare per l'impatto sulle fasce di popolazione a basso reddito.

Esistono tuttavia, come ha mostrato l'OCSE in numerose occasioni, diversi strumenti per affrontare direttamente gli aspetti sociali (ad es., riduzioni dell'Irpef, bonus fiscali o contributi sociali diretti); per una politica ambientale efficace ed efficiente andrebbe invece salvaguardato il segnale del prezzo quale indicatore della scarsità e del costo della risorsa per tutti i consumatori ed utilizzatori.

Il confronto con dati internazionali relativi ad alcune grandi città straniere, pur correggendo la spesa complessiva per i servizi idrici per tenere conto del diverso potere d'acquisto, evidenzia che le tariffe italiane determinano mediamente un livello di spesa sensibilmente inferiore. D'altronde, anche in questo caso, il livello assoluto dei prezzi ha un interesse relativo (ci si può facilmente aspettare che un m³ d'acqua a Stoccolma o Helsinki sia

meno caro che ad Atene o a Siviglia); quel che interessa ai fini di una buona politica integrata per l'ambiente e lo sviluppo è che le tariffe rispecchino le scarsità relative del bene acqua e le relative strutture dei costi.

Rifiuti

Come riportato nel capitolo Rifiuti, i comuni che, a seguito della riforma del settore, hanno trasformato la tassa in tariffa sono aumentati nel tempo da 225 nel 2000 a 1.193 nel 2008 e da 2 a 17 milioni in termini di popolazione⁴; ma si tratta ancora di una frazione limitata del Paese: 15% dei comuni e 29% della popolazione.

Inoltre, nella maggioranza dei casi, non si è riusciti, malgrado alcune interessanti sperimentazioni (ad es., pagamento al sacchetto, pagamento a peso con carta magnetica di accesso ai cassonetti) a collegare la tariffa al volume, al peso o al contenuto dei rifiuti in modo da responsabilizzare la produzione individuale dei rifiuti stessi. Il passaggio da una tassa commisurata alla superficie dell'abitazione a una tariffa commisurata al numero degli abitanti di una abitazione costituisce un sicuro passo avanti nelle politiche di gestione dei rifiuti; ma il non riuscire ad applicare su larga scala meccanismi tariffari che incoraggino il sin-

Tabella

3

Spesa media annua e costo medio annuo dell'acqua

	CIPE 2002	COVIRI 2004 2006		Variazione 2004/2002 (su spesa media)	Variazione 2006/2004 (per bacini)	Variazione 2004/2002 (su spesa media)
Spesa media annua, €	182	240	266	32,02%	11,02%	46,58%
Costo medio annuo, €/m ³	0,91	1,20	1,33			

Fonte: SMAT (2004) e COVIRI, 2007

Tabella

9

Emergenza rifiuti Napoli e Campania: Raccolta differenziata - Importi previsti ogni 100 kg di rifiuti riciclabili consegnati

Carta	1,84 euro	cartone, carta, scatole e scatoloni, cartoni per bevande, giornali, riviste, volantini
Plastica	18,93 euro	bottiglie, buste, flaconi per detergenza e per igiene personale, vasetti, vaschette
Vetro	2,17 euro	bottiglie, barattoli, vasetti
Alluminio	28,80 euro	lattine per bevande, vaschette, fogli, bombolette, scatolette
Acciaio	5,63 euro	barattolame, latte e lattine, bombolette, tappi

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura del Sottosegretario di Stato per l'emergenza rifiuti in Campania, 2009 (www.emergenzarifiuticampania.it)

— 4 ISPRA, Rapporto rifiuti, 2008

golo consumatore a ridurre i propri rifiuti e ad aumentare la quota dei rifiuti avviati a riciclaggio costituisce un importante ambito di sfida e sviluppo per i prossimi anni.

Fra le buone pratiche che fanno corrispondere comportamenti ambientali sostenibili e benefici economici si segnala l'adozione dal 9 dicembre 2008 nell'area interessata dalla crisi dei rifiuti a Napoli e in Campania di un interessante meccanismo di incentivazione del riciclaggio, inserito nel pacchetto di strumenti adottati per superare l'emergenza.

Tutti i cittadini della Campania, le associazioni di volontariato iscritte all'albo regionale e nazionale della Protezione Civile e le parrocchie della Campania possono raccogliere e consegnare carta e cartoni, imballaggi di plastica, di vetro, di alluminio e di acciaio direttamente ai Centri di Raccolta allestiti presso le piattaforme convenzionate con il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI), ricevendo in cambio un corrispettivo.

Attualmente i centri di raccolta sono 28 distribuiti nelle 5 province della Regione Campania. I prezzi sono riportati nella (tabella 9).

La creazione di mercati

In un capitolo sugli strumenti economici per le politiche ambientali non si possono non menzionare brevemente, rinviando al capitolo su energia e cambiamenti climatici, gli strumenti adottati in Italia per creare mercati nella zona di frontiera fra ambiente ed energia. L'esperienza della creazione di mercati per i diritti di emissione si sviluppa negli USA negli anni '70, rimanendo legata a determinate aree o gruppi di stati e a singoli gas. Con la direttiva europea 87/2003 (direttiva *emissions trading*) lo strumento trova il suo più ampio sviluppo per territorio e popolazione interessata, creando tetti di emissione a livello nazionale

ed europeo per la CO₂ e meccanismi per lo scambio delle quote disponibili (*cap & trade*). I certificati verdi mirano all'adozione da parte dei produttori di energia di obiettivi di produzione, limitati ma certi e progressivi nel tempo, di fonti di energia rinnovabile. I certificati bianchi, analogamente, puntano all'adozione di obiettivi relativi al risparmio energetico (vedi scheda 1).

Se certificati verdi e certificati bianchi possono essere considerati per molti versi strumenti di regolamentazione (*command & control*), è tuttavia certo che entrambi hanno effetti economici significativi e determinano il rafforzamento o la creazione di mercati per le rinnovabili e per il risparmio energetico che di loro sponte avrebbero difficoltà ad affermarsi, in assenza di meccanismi che correggano il mercato reintegrando costi ambientali ed esternalità. A maggior ragione, il mercato dei diritti di emissione introdotto su scala europea negli ultimi anni rappresenta, con tutte le sue criticità e gli aspetti migliorabili, un esempio straordinario e senza precedenti di cooperazione internazionale per costruire un mercato. Tra gli elementi in corso di discussione nel dibattito europeo per la revisione della direttiva *emissions trading* si ricordano: a) l'allargamento dei settori finora esclusi nel mercato (ad es., trasporto aereo e trasporto marittimo); b) l'allargamento delle emissioni considerate nel mercato (ad es., i 6 gas a effetto serra del Protocollo di Kyoto); c) l'allocatione iniziale dei diritti (ad es., criteri storici, economici, di potenziale tecnologico disponibile); d) la questione della duplice tassazione (meglio procedere con un mercato dei diritti ETS o con una tassa CO₂? c'è duplicazione o mutuo rafforzamento delle misure?); e) il collegamento tra i mercati europei, con i mercati terzi, con i progetti realizzati nell'ambito dei "meccanismi flessibili" del Protocollo di Kyoto (*Clean Development Mechanism*, CDM e *Joint Implementation*, JI); f) i meccanismi di determinazione delle riduzioni future del tetto di emissioni, collegati alle misure del Pacchetto Energia e Cambiamenti Climatici dell'Unione europea

Tabella

10

Quadro degli incentivi ambiente-energia nella legge finanziaria 2009

Tipologia di intervento	Tipo di agevolazione	Massimale, €	Scadenza
	<i>% detrazioni irpef</i>		
Sostituzione impianti di riscaldamento con caldaie a condensazione	55	30.000	31/12/2010
Infissi a bassa dispersione calore	55	60.000	31/12/2010
Installazione pannelli solari per acqua calda	55	60.000	31/12/2010
Riqualificazione energetica degli edifici esistenti	55	100.000	31/12/2010
Acquisto motori ad alta efficienza	20	1.500	31/12/2010
Inverter	20	1.500	31/12/2010
Sostituzioni frigoriferi	20	200	31/12/2010
	<i>Contributi diretti</i>		
Installazione impianti auto GPL		350	31/12/2010
Installazione impianti auto metano		500	

Fonte: Ministero dello Sviluppo Economico, 2009

e al negoziato post-Kyoto.

Va infine menzionato lo sviluppo di un mercato delle assicurazioni e delle garanzie a fronte dei rischi ambientali, climatici e idro-geologici che potrebbe assumere dimensioni importanti nei prossimi anni.

Tra i possibili sviluppi futuri al di fuori del settore energia, merita citare la possibilità di istituire mercati dei diritti in relazione alle quote di pesca in determinate aree e relativamente a determinate specie a rischio e in relazione all'acqua in determinate zone con domanda eccessiva rispetto alle disponibilità.

Sussidi, incentivi, aiuti, esenzioni

Mentre le tasse ambientali, come si è accennato, non hanno avuto grandi sviluppi nel corso dell'ultimo decennio, numerosi incentivi favorevoli a beni e servizi ambientali sono stati introdotti dalle leggi finanziarie 2007 e 2008. Non pochi sono stati confermati, rivisti ed anche rafforzati nella legge finanziaria 2009. Un quadro aggiornato dei principali incentivi in vigore è riportato nella tabella 10. Si tratta soprattutto di misure legate agli obiettivi di risparmio ed efficienza energetica, in connessione con la riduzione delle emissioni. Il meccanismo prevalentemente utilizzato è quello delle detrazioni fiscali.

Di là dai sussidi, incentivi, aiuti ed esenzioni favorevoli all'ambiente, si pone il problema dei sussidi, incentivi, aiuti ed esenzioni sfavorevoli all'ambiente (ad es. in agricoltura, pesca, trasporto merci su strada). Come suggerito dall'OCSE e dal Libro Verde della Commissione europea risulterebbe utile un'analisi economico-ambientale di tali misure al fine di ridurne progressivamente l'impatto.

Le misure ambientali negli interventi di contrasto alla crisi economica e finanziaria

La crisi economica e finanziaria globale seguita alla degradazione dei prestiti *sub-prime* e allo sgonfiamento delle bolle finanziarie ha visto numerosi Paesi adottare pacchetti di misure anti-crisi. Questi contengono sovente misure destinate allo sviluppo della cosiddetta *green economy* o comunque di sostegno a un orientamento in senso ambientale del modello di sviluppo. L'Italia ha adottato un primo pacchetto di misure anti-crisi nel novembre 2008; un secondo pacchetto è stato predisposto nel febbraio 2009 e un terzo blocco di misure è attualmente in preparazione.

Il 1° Pacchetto di Misure anti-crisi

(decreto legge 29/11/2008, n.185, convertito nella legge 189/2009 del 27 gennaio 2009) include una lunga serie di misure di sostegno al reddito delle famiglie, alle imprese e al lavoro. Una sola misura è chiaramente ambientale ed è relativa all'efficienza energetica; viene rinnovata la deduzione del 55% dall'IRE per la ristrutturazione delle abitazioni. La stima dei costi dell'intero pacchetto ammonta a 40 miliardi di euro per il periodo 2009-11, pari allo 0,2% del PIL annuale. Alle misure finanziarie si aggiungono numerose misure di carattere amministrativo, organizzativo e gestionale che non prevedono un corrispettivo economico di spesa. Non è prevista una Valutazione Ambientale Strategica (VAS), neanche in forma proporzionata e abbreviata, del piano.

Il 2° Pacchetto di Misure anti-crisi (decreto legge 10 febbraio 2009, n.5) a sostegno dei settori industriali in crisi è caratterizzato da una forte motivazione ambientale, con il rinnovo e il rafforzamento degli incentivi per l'introduzione di veicoli a basso impatto ambientale e la rottamazione dei vecchi autoveicoli e l'allargamento degli incentivi per la ristrutturazione delle abitazioni all'acquisto di elettrodomestici a basso consumo, televisori, computer e mobili. Le misure sono riportate nella (tabella 11). La stima dei costi del secondo pacchetto ammonta a 2 miliardi di euro nel periodo 2009-14, coperti essenzialmente da somme residue non spese negli anni precedenti. Non è prevista VAS. La valutazione finanziaria per il settore auto (individuato come settore-chiave da sostenere nel periodo di crisi) prevede un valore totale degli incentivi per l'anno 2009 stimato in 1,2 miliardi di euro e compensato per più del 50% dal maggior gettito derivante dall'IVA e dagli effetti sull'indotto. L'aumento della domanda per nuove auto dovrebbe consentire nel 2009 una riduzione dell'uso della "cassa integrazione guadagni" stimato in 11,2 milioni di ore (2,8 per la Fiat e 8,4 per l'indotto) con risparmio stimato in 500 milioni di euro. I benefici ambientali, stimati in relazione alla sostituzione prevista di 460.000 auto nel 2009 (Euro 0/1/2 con Euro 4/5), prevedono:

- emissioni CO₂ -30%;
- emissioni nocive (PM, NO_x, HC): -40%.

Il 3° Pacchetto di Misure anti-crisi

In preparazione, dovrebbe comprendere misure anti-disoccupazione per contratti instabili e riqualificazione del patrimonio edilizio ispirato a criteri ambientali. È possibile un riorientamento dei Fondi Strutturali d'intesa con le regioni. La stima di spesa della Presidenza del Consiglio è di 40 miliardi di euro.

Strumenti economici e federalismo fiscale

La tendenza istituzionale del Paese orientata verso il federalismo e le misure in preparazione da parte di Parlamento e Governo lasciano intravedere possibilità di federalismo fiscale che utilizzino la fiscalità ambientale e gli strumenti economici.

La natura stessa del federalismo, così come quella della sussidiarietà a livello europeo, prevede che la politica (o la misura, nel caso degli strumenti economici) sia presa al livello istituzio-

Tabella

**Il 2° Pacchetto di Misure anti-crisi (decreto legge 10 febbraio 2009, n.5)**

Incentivi per l'acquisto di automobili	Bonus di 1.500 euro per auto Euro 4-5 (<130 g CO ₂ /km se diesel, sotto 140 se benzina) con rottamazione contemporanea di un veicolo di oltre 10 anni. Bonus di 1.500 euro per un'auto ecologica (metano/elettrica/idrogeno) senza rottamazione. In caso di rottamazione gli incentivi si cumulano (3.000 euro). Auto ecologiche con CO ₂ particolarmente basse: 3.500 euro.
Incentivi per l'acquisto di veicoli commerciali leggeri	Bonus di 2.500 euro per veicoli nuovi con rottamazione contemporanea di un veicolo Euro 0-1-2 immatricolato prima del 31.12.1999. Incentivi fino a 4.000 euro per veicoli nuovi innovativi (metano/elettrica/idrogeno) senza rottamazione. Incentivi cumulabili con la rottamazione.
Rottamazione di ciclomotori e motocicli	Incentivo di 500 euro per un motociclo Euro 3 nuovo fino a 400 cc.
Installazione di dispositivi anti-particolato su mezzi di trasporto pubblico	Finanziamento straordinario (55 milioni di euro, 44 da maggiore IVA) di contributi all'installazione di dispositivi per l'abbattimento delle emissioni di particolato dei gas di scarico per le aziende di trasporto pubblico locale, in cooperazione con il Ministero dell'ambiente e le Regioni. Rimborso del 25% del costo con un massimo di 1.000 euro per veicolo.
Incentivi per la conversione di auto verso Gpl/Metano	Il contributo dello Stato per trasformare auto a benzina in auto a basso impatto ambientale sale da 350 a 500 euro (Gpl) e da 500 a 600 euro (metano). Si tratta di sconti che il compratore riceve direttamente dal concessionario, che a sua volta li recupera sotto forma di deduzioni fiscali. I contratti devono essere firmati entro il 31 dicembre 2009, le auto devono essere immatricolate entro il 31 marzo 2010. È previsto l'intervento della SACE per garantire il finanziamento dell'acquisto dei veicoli che hanno diritto a incentivi.
Mobili ed elettrodomestici	Detrazione fiscale (durata 5 anni) per l'acquisto di mobili, apparecchiature elettriche ad alta efficienza energetica, televisioni e computer; devono essere collegati a lavori di ristrutturazione domestica; si tratta dell'incentivo esistente per le ristrutturazioni esteso a questi beni durevoli, con una riduzione del 20% dei costi fino a un massimo di 10.000 euro. Entro un mese il Presidente del Consiglio promuove un Protocollo d'Intesa con i produttori dei beni durevoli per la definizione degli impegni di mantenimento dei livelli occupazionali, per il rispetto dei tempi di pagamento con fornitori e rete di distribuzione, per la promozione di iniziative che stimolino la domanda e migliorino i servizi di assistenza e manutenzione.
Misure di sostegno alle imprese	Tassazione di distretto. Rivalutazione sostitutiva immobili.

nale più vicino possibile alla scala del problema ambientale. Di seguito sono riportati riportate alcune esperienze e proposte degli ultimi anni.

Parco Nazionale Arcipelago della Maddalena

Tra le tre piccole isole di Budelli (Spiaggia Rosa), Razzoli e Santa Maria, si trova una piccola baia di difficile accesso e di alto valore naturale e marino.

Il Parco ha istituito un contributo ambientale per l'accesso alla baia basato su:

- natura dell'imbarcazione (a motore o a vela);
- dimensione (lunghezza).

Le aree protette sembrano essere un interessante laboratorio per utilizzare gli strumenti economici, anche alla luce delle loro difficoltà di finanziamento. Analogamente può affermarsi per il patrimonio storico-artistico, architettonico, paesaggistico del Paese. In proposito, si ricordi l'intenso dibattito pubblico svoltosi sulle proposte per l'istituzione di tariffe d'accesso alle aree di alto pregio naturale, ambientale o artistico di località come Capri e Venezia.

Tassa sul turismo

In varie occasioni è stata proposta l'introduzione di una tassa sul turismo, ad esempio in una forma che ricorda l'antica tassa di soggiorno, a suo tempo abbandonata causa gli alti costi di gestione rispetto al gettito prodotto.

Nell'ultima formulazione proposta 42, Sindaci italiani (di diverso orientamento politico, ad es., Firenze, Roma, Venezia, Palermo e Taormina) avevano chiesto l'introduzione di una Tassa sul Turismo con la legge finanziaria 2008:

- 5 € per notte nelle grandi città;
- 2 € per notte nelle piccole città.

La misura ha trovato tuttavia una forte avversione da parte delle associazioni degli imprenditori del settore. Una cifra in somma fissa, così come proposto, avrebbe un impatto sicuramente diverso sul prezzo di una notte, ad esempio in un campeggio (10-20 €), in un albergo di media categoria (50-100 €) o in un albergo di lusso (200-400 €).

Un'aliquota percentuale o progressiva consentirebbe verosimilmente una miglior accettazione della proposta da parte di operatori e turisti.

Rileva sottolineare come una proposta simile trovi una piena giustificabilità sul terreno economico-ambientale in quanto costituirebbe un contributo alle spese incorse per soddisfare, durante i periodi di maggiore afflusso, il picco delle curve di domanda per la fornitura di acqua e il trattamento delle acque reflue, della raccolta e trattamento dei rifiuti, e i costi della costruzione e manutenzione delle infrastrutture di trasporto locale.

Misure nelle aree urbane

Le città di Singapore, Londra e Stoccolma hanno adottato importanti strumenti economici per l'accesso alle aree urbane centrali e sono ampiamente citati nella letteratura e nel dibattito

sulle politiche ambientali. Anche le città italiane hanno sviluppato, soprattutto nell'ultimo decennio, sistemi di accesso e tariffazione dei parcheggi e delle aree urbane storiche (ad esempio, Roma e Bologna; Milano ha adottato nel 2008 l'Eco-pass per l'accesso al centro storico, con molte similitudini con l'esperienza londinese).

Gli 8.100 Comuni italiani dispongono di un ampio spettro di misure per la gestione del traffico e molte ne sono state adottate negli ultimi 15 anni.

Accanto a strumenti *command & control* tradizionali come regolamentazione e limitazione del traffico o limitazione dei veicoli per categoria (auto e moto Euro 0-5, bus turistici, ...) si incontrano significativi strumenti economici quali:

- tariffe d'accesso (inquinamento e costi di congestione);
- tariffe parcheggi (occupazione dello spazio);
- variazioni orarie e stagionali dei prezzi, in funzione a volte dei veicoli o del carico inquinante.

Trasporto pubblico locale in bicicletta

Tra gli ultimi sviluppi interessanti in Europa e in Italia va registrato il lancio di sistemi di trasporto pubblico locale in bicicletta (ad esempio Parigi, Lione, Barcellona, Milano e Roma).

Gli effetti positivi sulla riduzione dei costi dovuti alla congestione del traffico e la riduzione delle emissioni dei modi tradizionali di trasporto appaiono limitati ma certi.

L'uso degli strumenti economici, in questo caso di tariffe, appare particolarmente valido per il finanziamento dell'investimento iniziale, la manutenzione e la gestione.

La struttura tariffaria, in genere con primo scaglione gratuito e scaglioni successivi fortemente progressivi, incoraggia l'uso su brevi tragitti e come complemento intermodale rispetto agli altri mezzi di trasporto (auto, bus, metro). In presenza di adeguate misure di mitigazione degli effetti degli incidenti stradali, gli effetti positivi sulla salute degli utilizzatori di tali sistemi potrebbero provocare significativi effetti positivi sulla finanza pubblica.

Estrazione di materiali

La maggior parte delle Regioni italiane ha introdotto qualche forma di tassa/tariffa/contributo sull'estrazione di materiali dalle cave (ad es. marmo) e dagli alvei fluviali (ad es. sabbie e ghiaie). La base per calcolare l'imposta varia in base a:

- quantità (peso in tonnellate, materiale grezzo o selezionato);
- volume (metri cubi, materiale grezzo o selezionato);
- valore (euro, accisa o percentuale).

Il gettito raccolto è in parte vincolato al risanamento dei luoghi in cui avviene l'estrazione. In molti casi il gettito è condiviso tra la regione, le provincie e i comuni nei quali l'attività d'estrazione è svolta.

La relazione tra la misura adottata e il problema ambientale da risolvere andrebbe attentamente valutata. In molti casi le misure mirano molto più a raccogliere gettito e a risanare i siti, piuttosto che a influenzare i modelli di produzione e consumo

(protezione del paesaggio, conservazione delle risorse, riduzione dei materiali utilizzati per l'edilizia e i lavori pubblici, incentivazione dell'eco-innovazione nell'edilizia, riciclaggio dei materiali di risulta e di demolizione).

Il livello delle aliquote sembra spesso inadeguato ad affrontare tali aspetti della questione ambientale.

Le riforme fiscali ambientali

Le riforme fiscali ambientali comportano una revisione sistematica del sistema fiscale in senso ambientale. Le principali opzioni a disposizione sono:

- l'eliminazione di sussidi, agevolazioni, incentivi dannosi per l'ambiente;
- l'introduzione di nuove tasse che colpiscano consumi e produzioni ambientalmente dannosi;
- la modifica di tasse esistenti;
- l'introduzione di sussidi, agevolazioni e incentivi favorevoli all'ambiente (economicamente giustificati).

La manovra, in una fase storica considerata di eccesso di pressione fiscale, viene spesso presentata come fiscalmente "neutrale" (dal punto di vista del gettito, non necessariamente dal punto di vista della distribuzione).

Va tuttavia osservato che una riforma fiscale ambientale è valida e possibile anche in periodi di carico fiscale crescente o di forte riduzione delle tasse; così come in fasi di transizione verso il federalismo fiscale.

La riforma fiscale ambientale ha già dimostrato la sua praticabilità in numerosi Paesi europei, con una prima ondata di riforme adottate con successo in Finlandia (1990), Norvegia (1991), Svezia (1991), Danimarca (1992) e Paesi Bassi (1992). Alcuni altri grandi Paesi europei hanno seguito l'esempio con successi più circoscritti ma riconosciuti: la Gran Bretagna (dal 1993), la Germania (nel 1999 e primi anni 2000) e la Francia (1999-2000, 2008).

Anche altri Paesi non europei (ad es. Cina, Corea, Turchia) hanno di recente avviato lo sviluppo di misure in linea con le riforme fiscali ambientali.

A livello dell'Unione europea si pone tuttora il problema della regola dell'unanimità in campo fiscale; il recente Libro Verde sugli strumenti di mercato per le politiche ambientali sta contribuendo a far maturare le opinioni sull'opportunità di un maggior uso degli strumenti economici per le politiche ambientali e dei cambiamenti climatici.

Anche l'Italia ha tentato attraverso gli anni di introdurre riforme fiscali ambientali, ma i tentativi non hanno avuto esito per ragioni diverse: nel 1990-91 il pacchetto integrato di strumenti economici proposto per la legge finanziaria (che includeva già allora mercati dei diritti di emissione) non riuscì ad andare oltre l'ado-

zione di una tassa sui sacchetti di plastica; nel 1992 l'avvio dei lavori della Commissione SECA (Strumenti Economici in Campo Ambientale) al Ministero dell'ambiente si arenò a causa delle elezioni anticipate; nel 1994 il Libro Bianco del Ministro delle Finanze Tremonti includeva una riforma fiscale con spostamento della tassazione dal lavoro e dal capitale verso l'energia e le risorse naturali che non trovò applicazione di nuovo a causa di elezioni anticipate; nel 1997 la 1ª Conferenza Nazionale sulla Fiscalità Ambientale portò all'identificazione di una componente CO₂ nelle accise sui carburanti (1999), poi sospesa per i timori degli effetti inflazionistici.

Ampli margini appaiono di conseguenza nella realtà italiana per una revisione del sistema fiscale in senso ambientale, ad esempio con una riduzione della fiscalità sul reddito da lavoro e delle imprese e la sua compensazione con una tassazione dell'uso delle risorse naturali e dell'ambiente.

La comunità tecnico-scientifica internazionale sta contribuendo in modo significativo alla riflessione su questi temi con i lavori dell'OCSE su tassazione e ambiente, dell'EEA (ad es. il progetto su "Riforme fiscali in Europa nei prossimi decenni: implicazioni per l'ambiente, l'eco-innovazione e la distribuzione dei redditi"), le Conferenze Mondiali sulla Tassazione Ambientale (*Global Conference on Environmental Taxation*, Monaco 2007, Singapore 2008, Lisbona 2009), i lavori di *Green Budget Europe* (piattaforma di esperti europei per l'uso degli strumenti economici nelle politiche ambientali).

I fondi comunitari per l'ambiente e l'energia rinnovabile 2007-2013

Gli Orientamenti Strategici Comunitari 2007-2013 in materia di coesione¹ stabiliscono che gli Stati membri e le regioni debbano perseguire gli obiettivi della competitività, dell'attrattività e dello sviluppo dei territori, puntando su gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, sulla mobilità sostenibile, su efficienza e risparmio energetico, ricerca scientifica e qualità dei servizi ambientali.

L'intera programmazione 2007-2013 è finalizzata all'attuazione dei contenuti della Strategia di Lisbona² dell'Unione europea recentemente rilanciata e riorientata secondo i principi definiti nella nuova Strategia per lo Sviluppo Sostenibile³.

Al fine di assicurare l'integrazione della componente ambientale nei programmi di sviluppo e prevenire e mitigare gli effetti negativi generati dall'attuazione degli interventi, la Commissione europea ha stabilito l'obbligo di applicazione della direttiva 2001/42/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ai programmi operativi per il ciclo di programmazione 2007-2013. Per finanziare le politiche di coesione nel 2007-2013 sui temi dell'ambiente, dell'efficienza ed il risparmio energetico, l'Unione

— 1 Decisione del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, del 6 ottobre 2006 (2006/702/CE) — 2 Comunicazione al Consiglio europeo di primavera - "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione - Il rilancio della strategia di Lisbona". COM (2005) 24, 2.2.2005 — 3 Consiglio europeo "Nuova strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile" DOC. 10917/06 — 4 A tali risorse deve essere aggiunta la quota di cofinanziamento nazionale

europea, ha stanziato circa 105 miliardi di euro per tutti gli Stati membri. Un'importante quota di tale dotazione, pari a 54 miliardi di euro, è destinata ad aiutare gli Stati membri a migliorare l'applicazione delle disposizioni comunitarie in tema di ambiente; per migliorare la gestione delle acque e dei rifiuti il programma prevede spesa per 28 miliardi di euro.

Per quanto riguarda l'Italia, il Quadro Strategico Nazionale (QSN) approvato in versione definitiva il 13 luglio 2007 è il documento di orientamento strategico che seleziona gli ambiti per i quali allocare le risorse e che definisce le modalità e le condizioni di spesa dei fondi. Il documento è il frutto di un ampio e approfondito confronto fra amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale, nel quale i temi dell'ambiente e dell'energia hanno assunto un ruolo rilevante.

La dotazione finanziaria complessiva del QSN 2007-2013 è pari a oltre 28,8⁴ miliardi di euro di cui circa 21,9 provengono dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e 6,9 dal Fondo Sociale Europeo (FSE); complessivamente circa 8,9 miliardi di euro sono stati destinati ai temi dell'ambiente e dell'energia rinnovabile. Tali risorse sono state ripartite in 42 Programmi Operativi finanziati dal FESR e 24 finanziati dal FSE, tutti caratterizzati da significative dotazioni per l'ambiente e l'energia rinnovabile. Circa 1,8 miliardi, pari al 20,7% del totale, sono destinati ad in-

terventi per la rete ferroviaria, circa 1,4 miliardi, pari al 15,7% del totale, sono per attività di rigenerazione urbana e rurale e circa 1,8 miliardi, pari a circa il 20,7% del totale, sono destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili ed all'efficienza energetica. Le altre risorse sono destinate a interventi per la gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, l'eco-innovazione, la biodiversità, la mobilità urbana e la prevenzione dei rischi.

In particolare, nel settore energetico, i 450 programmi operativi della politica di coesione 2007-2013 dell'Unione europea prevedono investimenti per circa 4,8 miliardi di euro nel campo delle energie rinnovabili e 4,2 miliardi per l'efficienza energetica e per le misure di gestione energetica.

Questi investimenti, associati a quelli per il sistema ferroviario (23 miliardi), per la mobilità urbana (6 miliardi) e per la rigenerazione urbana e rurale (1,6 miliardi), concorrono a conseguire gli obiettivi comunitari di lotta ai cambiamenti climatici fissati con il pacchetto Clima Energia e a realizzare il cambiamento verso un'economia a bassa intensità di carbonio.

Nel periodo 2007-2013, la spesa prevista in Italia per investimenti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e l'efficienza energetica è pari a circa 1,8 miliardi di euro, di cui circa 340 milioni (18,4%) per il solare, 390 milioni (20,8%) per la biomassa e 790 milioni (42,9%) per l'efficienza energetica, la co-generazione e la gestione energetica (tabelle 12 e 13, figure 2 e 3).

Tabella

12

Le risorse comunitarie per ambiente ed energia rinnovabile in Italia (QSN 2007-2013)

Categorie di spesa	Fondi comunitari milioni di euro
Eco-innovazione	524,5
Ferrovie	1.839,8
Energia rinnovabile	1.049,1
Efficienza energetica	793,8
Gestione dei rifiuti	338,1
Risorse idriche	574,9
Biodiversità	57,1
Mobilità sostenibile	357,7
Prevenzione dei rischi	396,1
Rigenerazione urbana e rurale	1.393,4
Altro	1.550,8
Totale	8.875,4

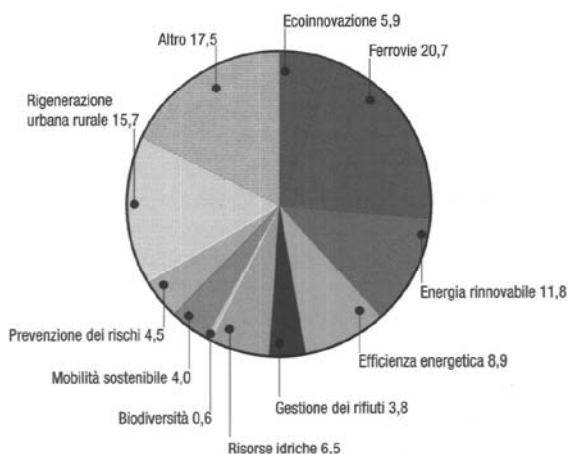
Fonte: Commissione europea, DG Regio, 2009

Figura

2

Le risorse comunitarie per ambiente ed energia rinnovabile in Italia, valori % (QSN 2007-2013)

Fonte: Commissione europea, DG Regio, 2009



Tabella

13

Le risorse comunitarie per l'energia rinnovabile in Italia
(QSN 2007-2013)

Categorie di spesa	Fondi comunitari milioni di euro
Energia rinnovabile: eolico	75,4
Energia rinnovabile: solare	340,2
Energia rinnovabile: biomassa	385,9
Energia rinnovabile: idroelettrico, geotermico, altro	256,2
Efficienza energetica, co-generazione, gestione energetica	793,8
Totale	1.851,5

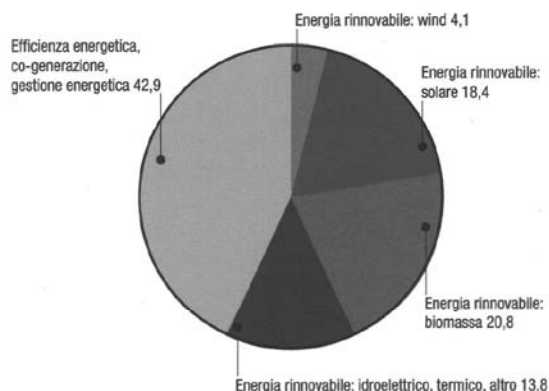
Fonte: Commissione europea, DG Regio, 2009

Figura

3

Le risorse comunitarie per l'energia rinnovabile in Italia,
valori % (QSN 2007-2013)

Fonte: Commissione europea, DG Regio, 2009



Scheda

Titoli di efficienza energetica (certificati bianchi)

I decreti del 2004 relativi ai certificati bianchi (modificati nel 2007)¹ fissano l'obbligo per i distributori di energia elettrica e gas con bacini di utenza superiori ai 50.000 clienti di effettuare interventi di miglioramento dell'efficienza energetica presso gli utenti finali, in modo da ottenere il risparmio di energia primaria prefissato nel periodo 2005-2012.

A tal fine le aziende distributrici obbligate possono:

- intervenire direttamente;
- avvalersi di società controllate;
- acquistare Titoli di Efficienza Energetica (TEE) rilasciati dal Gestore del Mercato Elettrico (GME) alle società di servizi energetici (ESCO) o alle aziende distributrici non soggette ad obbligo ammesse ad operare sul lato dell'offerta dei TEE che abbiano effettuato interventi fra quelli ammessi dai decreti stessi.

I decreti riportano le tipologie d'intervento tipiche riguardanti il settore industriale e civile.

La valutazione dei risparmi conseguiti dai diversi interventi è stata affidata all'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas che, a questo fine, ha emanato le linee guida per la preparazione, esecuzione e valutazione consuntiva dei progetti e i criteri e le modalità di rilascio dei titoli di efficienza energetica (compresa la documentazione comprovante i risultati ottenuti) che deve essere prodotta dai distributori.

Ai distributori soggetti a obbligo è riconosciuto un contributo tariffario di 100 euro per ogni tonnellata di petrolio equivalente (tep) risparmiata, valore che nella pratica funge da riferimento per il prezzo dei TEE.

Lo scambio di TEE sulla piattaforma (mercato) del GME è cresciuto nei primi anni in maniera esponenziale (tabella 1) e soddisfa gli obiettivi prefissati; gli scambi di TEE sul mercato rispetto al totale degli scambi sono saliti dal 17% nel primo anno al 35% nel terzo anno. Due terzi degli scambi avvengono con contrattazione bilaterale; dall'aprile 2008 c'è l'obbligo di pubblicità dei prezzi (tabella 2).

— 1 Decreti 20 luglio 2004, pubblicati dal Ministero delle Attività Produttive di concerto con il Ministero dell'Ambiente sulla Gazzetta Ufficiale il 1° settembre 2004 e modificati nel 2007 e pubblicati dal Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare sulla Gazzetta Ufficiale il 28 dicembre 2007

Tabella


Certificati bianchi - Prezzo dei Titoli di Efficienza Energetica (TEE) commercializzati sulla piattaforma del Gestore del Mercato Elettrico (GME)

	Tipo di risparmio		
	I - elettricità	II - gas	III - altro combustibile
2005/06			
TEE scambiati	15.024	10.086	76
Prezzo max	84 €	98 €	36 €
Prezzo min	69 €	90 €	32 €
Prezzo medio	77 €	94 €	34 €
2006/07			
TEE scambiati	46.444	30.422	0
Prezzo max	65 €	91 €	-
Prezzo min	33 €	60 €	-
Prezzo medio	48 €	84 €	-
2007/08			
TEE scambiati	243.646	58.986	2.300
Prezzo max	69 €	90 €	38 €
Prezzo min	29 €	60 €	5 €
Prezzo medio	45 €	77 €	22 €

Fonte: elaborazioni AEEG su dati GME, Rapporti annuali sui meccanismi dei titoli di efficienza energetica, www.autorita.energia.it, 2009

Tabella


Certificati bianchi - Prezzi dei TEE relativi agli scambi bilaterali

	Tipo I	Tipo II	Tipo III
Aprile 2008			
Volumi scambiati (TEE)	216.812	35.384	0
Prezzi medi ponderati (€/tep)	62	77	-
Maggio 2008			
Volumi scambiati (TEE)	31.629	21.450	1.446
Prezzi medi ponderati (€/tep)	85	79	30
Febbraio 2009			
Volumi scambiati (TEE)	52.204	6.890	310
Prezzi medi ponderati (€/tep)	55	35	35

Fonte: dati GME, www.mercatoelettrico.org/It/Esiti/TEE/TEE.aspx, 2009