

APAT
Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici

***“STRUMENTI ECONOMICI NELLA GESTIONE DEI RIFIUTI:
IL TRIBUTO SPECIALE PER LO SMALTIMENTO IN DISCARICA DEI
RIFIUTI”***

Dr.ssa Rosanna Laraia, Dr. Paina Andrea, Dr.ssa Veronica Varvo

Servizio Rifiuti

Marzo 2004

Abstract

I principali problemi ambientali correlati al settore dei rifiuti sono riconducibili alle conseguenze provocate dalle diverse tipologie di smaltimento o recupero adottati: emissioni inquinanti da discariche o inceneritori, contaminazioni del suolo, effetti percettivi negativi, problemi d'inquinamento potenzialmente associati al riciclaggio e al recupero dei rifiuti. Rispetto ad altre forme e fonti d'emissioni inquinanti, il settore dei rifiuti comporta però alcune difficoltà e prerogative aggiuntive, soprattutto perché esso coinvolge una serie d'agenti economici e di decisioni tra loro strettamente correlate.

E' importante notare in ogni caso che, al di là di queste oggettive difficoltà e problematiche, l'esperienza europea e internazionale mostra una crescente tendenza ad introdurre ad ogni livello della filiera, strumenti di carattere economico, con la finalità, se non di cogliere in maniera esatta gli effetti esterni presenti, perlomeno di muovere i comportamenti verso un continuo miglioramento. La tassa sulle discariche rientra perfettamente in questo quadro teorico; infatti, qualora essa fosse fissata correttamente, cioè ad un livello pari ai costi marginali esterni dello smaltimento in discarica, essa dovrebbe incentivare le autorità preposte alla gestione dei rifiuti (pubbliche o private), a realizzare scelte ottime tra le diverse opportunità a loro disposizione. Tuttavia, le difficoltà nello stabilire il livello *ottimo* della tassazione sono notevoli, soprattutto perché spesso questo tipo di costi e relative misurazioni, hanno carattere locale, correlato alle caratteristiche geografiche ed alla collocazione dei "bersagli", rendendo di conseguenza problematica una valutazione di carattere generale. Ciò appare essere confermato anche dai contributi, spesso contraddittori, presenti in letteratura e dalla mancanza di conclusioni inequivocabili in materia. Questo ha condotto spesso a definire target molto ambiziosi di raccolta e riciclo, in assenza di una valutazione complessiva non solo dei costi economici ad essi associati, ma anche di quelli di natura esterna ed ambientale. Più numerosi sono invece gli

studi che confrontano direttamente i costi esterni associati alle due più comuni forme di smaltimento: la discarica controllata e l'incenerimento di rifiuti. La sintetica descrizione, come vedremo di seguito, di alcuni studi di questo genere, permette di cogliere meglio la natura del problema e di accennare ad alcune possibili conclusioni abbastanza in controtendenza rispetto alle recenti politiche nazionali e comunitarie, in cui la discarica è considerato come l'ultimo degli strumenti a cui ricorrere ed in cui l'incenerimento sia sempre preferibile.

E' a questo riguardo che l'introduzione di una forma di tassazione sullo smaltimento in discarica può avere un ruolo importante. Essa infatti rientra nella categoria di quegli strumenti di natura economica che possono contribuire al raggiungimento di un certo risultato anche se tutto ciò, rende ovviamente difficile la determinazione del livello dell'imposta in maniera coerente con gli obiettivi predefiniti. Se da un lato questa difficoltà può essere ovviamente superata con processi *iterativi* di fissazione del tributo, in modo da avvicinarsi ai risultati sulla base delle esperienze fatte, resta comunque il problema della concreta trasmissione della tassa nella catena dei rifiuti e nella gerarchia della gestione. Se mancano, infatti, gli elementi e le condizioni affinché ciò avvenga, lo strumento rischia di divenire semplicemente una nuova fonte per alimentare la fiscalità generale, appetibile per la scarsa elasticità della domanda, ma con effetti ambientali tutti da verificare. L'aspetto correlato alla gestione delle entrate, può costituire un elemento di grande rilevanza nel determinare gli effetti complessivi della tassazione e nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Molto interessante è anche notare che, utilizzando i fondi prevalentemente nello stesso settore dei rifiuti, oltre a contribuire ad una maggiore efficacia ed efficienza della tassazione, si crea una corrispondenza tra lo strumento d'entrata e le voci di spesa che può rivelarsi valida anche nel lungo periodo. Infatti, relativamente al problema del declino auspicabile delle entrate connesse alla tassazione ambientale (declino che si verifica se il livello della tassa è tale da rendere

competitive forme alternative di gestione), si evidenzia in questo caso anche un declino delle corrispondenti esigenze di stimolare altre ed alternative opportunità di smaltimento e/o recupero. Nell'Unione Europea sono numerosi i paesi in cui è stata introdotta una tassazione sullo smaltimento in discarica: Francia, Regno Unito, Danimarca, Olanda, Finlandia, Belgio e Germania. Le modalità di prelievo, le tipologie di rifiuto tassate, il livello dell'imposta, le caratteristiche tecniche e le forme di impiego delle entrate sono, tuttavia, molto differenti. Dal 1996 la tassa sulle discariche è stata introdotta anche in Italia con la legge finanziaria 1996 (legge 28 dicembre 1995, n. 549; la disciplina di dettaglio è stata delegata alle regioni come pure la riscossione e la gestione del gettito derivato. Il periodo trascorso dall'introduzione dell'ecotassa è sufficientemente lungo per poter impostare un primo monitoraggio sulle modalità di applicazione del tributo e sull'efficacia dello strumento.

Abstract

The main environmental problems in the waste management sector, are connected to the consequences due to from the different methodologies of waste disposal and recovery used; polluting emissions from landfill, incineration and waste transport, ground contaminations, negative perceptive effects, pollution problems potentially associate to the different methodology of waste recycling and recovery.

Compared with other types and sources of polluting emissions, the waste sector involves some additional problems, first of all because it involves a series of economic agents and decisions strictly correlated with them.

Beyond these problems, the European and international experience shows a tendency to introduce economic instruments into the waste management system, with the purpose to quantify the external effects or at least, to stimulate a continuous improvement of the standards connected to the waste management and disposal.

The landfill tax is perfectly connected with this theoretical plan; in fact, in the case it should has correctly fixed, that is at a level equal to the external marginal costs of the waste disposal, it would to stimulate the responsible authorities of waste management (public authorities or private companies), to realize optimal choices among the various opportunities they have. However difficulties in establishing the taxation *optimal level* are remarkable, in particular because often this type of costs and relative measurements depend on the local situation (social, economics), also correlated to the geographic characteristics and to the positioning of the "*targets*"; in this situation is very difficult to reach a general evaluation. This is confirmed by the contributions, often contradictory, published in literature and by the precise lack of conclusion in the matter.

This has often carried out to establish very ambitious targets of the waste collection and recycling, not only without a total evaluation of the economic

costs associated with them, but also the external and environmental costs and without a correct analysis of the total cost and benefits associated.

Many are the studies that directly confront the external costs associated to the two more common shapes of disposal: the landfill disposal and the waste incineration.

The synthetic description of some studies of this type, allows to understand the problem in a better way and than to point out some possible conclusions in contrast to the recent national and European strategy on waste management, that always considers the waste incineration better than the waste landfill disposal.

In this case the introduction of a taxation shape for the landfill disposal can have an important role. The eco-tax belongs to the category of those instruments of economic nature that can contribute to the attainment of an important result even if is difficult to correlate the level of the tax with targets previously established. Some difficulties can be exceeded by the process of *“test and error”* for the determination of the tax level, approaching themselves to the optimal level in relation to the experiences, but however the problem of the concrete transmission of the tax effects along the waste management chain remains. If the elements and the conditions to correct tax applications are missing, that instrument can simply become one new source for the general fiscality, easier to use for his low elasticity demand, but with environmental effects to be checked.

The aspect correlated with the tax revenue management, can constitute an element of great importance to determinate the total effects of the taxation and to contribute to the attainment of the targets previously established. Is also very interesting to notice that, using the tax revenue in the same waste field, beyond contributing to a greater effectiveness and efficiency of the taxation, a correspondence between the entrance instrument and the expense voices is created that can be revealed valid also in a long period of time. In fact, concerning to the problem of the favorable decline of the entrances connected

to the environmental taxation (decline that it's happens if the level of the taxation is in order to make competitive alternatives shapes of waste management); in this case it shows also a decline of the correspondent requirements to stimulate other and alternative opportunities of disposal and/or recovery.

In many countries of European Union has been introduced a landfill tax : France, United Kingdom, Denmark, Holland, Finland, Belgium and Germany. The money withdrawal modalities, the taxed waste typologies, the tax level, the technical characteristics and the revenue used shapes are however very different.

From 1996 the landfill tax has been introduced also in Italy with the 1996's Financial law (Law 28 Decembers 1995, n. 549); the detail discipline has been delegated to the regional administration, as also the collection and the management of the tax revenue. The passed period from the introduction of the eco-tax is long enough to set up a first monitoring on the tax application modalities and on this economic instrument effectiveness.

INDICE

Gestione dei rifiuti, esternalità ambientali ed ecotasse.	pag. 9
Presentazione	
CAPITOLO 1	
1.1 Gestione dei rifiuti ed esternalità ambientali	pag. 11
1.2 La tassa sulle discariche	pag. 14
1.3 Le esternalità delle discariche e quelle di altri metodi di smaltimento e/o recupero	pag. 15
1.4 Le priorità politiche	pag. 23
1.5 I probabili effetti di una tassa sulle discariche	pag. 26
1.6 Caratteristiche tecniche della tassa	pag. 31
CAPITOLO 2	pag. 45
L'ecotassa sulle discariche: le esperienze europee.	
CAPITOLO 3	pag. 62
La legge istitutiva del Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.	
CAPITOLO 4	pag. 67
La disciplina regionale dell'ecotassa sulle discariche	
CONCLUSIONI	pag. 98
Ringraziamenti	pag. 101
Bibliografia	pag. 102

GESTIONE DEI RIFIUTI, ESTERNALITÀ AMBIENTALI ED ECOTASSE.

Presentazione.

L'imposizione di una tassa sullo smaltimento in discarica rientra ampiamente nella logica, sempre più diffusa ed estesa, dell'utilizzo di strumenti economici per modificare i comportamenti e le scelte degli operatori e dei soggetti coinvolti, in maniera tale da indurli a considerare gli effetti ambientali delle loro azioni. In questo senso, più volte a livello europeo, sia nel V° Programma d'Azione Ambientale dell'UE del 1992 che nel recente VI° Programma, oltre a quanto indicato anche dall'OCSE nel documento *“Managing the Environment: the Role of Economic Instruments”* del 1994.

Nella teoria economica il problema degli impatti ambientali legati alle decisioni dei singoli operatori, è stato ampiamente trattato facendo riferimento al concetto di esternalità; ovvero a tutti quei casi in cui le scelte di consumo o di produzione dei singoli agenti, vanno ad influenzare il benessere di altri agenti o dell'intera collettività, senza che a ciò corrisponda una modificazione dei prezzi relativi. In questa direzione l'utilizzo di strumenti economici come tasse e tariffe può permettere di correggere questi segnali inadeguati forniti dal sistema dei prezzi e di garantire che gli agenti economici, in qualsiasi fase delle loro decisioni, si trovino ad affrontare il costo sociale complessivo delle loro azioni e modifichino di conseguenza i propri comportamenti.

In linea generale é noto come gli incentivi di mercato, confrontati con i tradizionali strumenti di *“command and control”*, possano coniugare alcuni importanti aspetti positivi.

- La cosiddetta *“efficienza statica”*, intesa come la capacità di questi strumenti di garantire maggiore flessibilità, ovvero di lasciare liberi gli operatori di adeguare le proprie decisioni nella maniera più efficiente, senza imporre rigidi standard generalizzati. In certe condizioni (ad es. ottimo livello nella scelta della tassa) questo permette di minimizzare il costo complessivo per raggiungere un certo standard ambientale.

- Elementi di “*efficienza dinamica*”: l’introduzione della tassa, se ben ponderata, è un incentivo continuo a ridurre i propri effetti esterni, senza limitarsi a rispettare i limiti posti da un target legislativo.
- Minori costi amministrativi e di monitoraggio nei casi in cui la tassa è automaticamente riscossa (si pensi a tassazioni su alcuni inputs produttivi), senza che siano necessari particolari sistemi di rilevazione o controllo.
- Possibilità di raccogliere risorse finanziarie che possono essere utilizzate anche per interventi finalizzati ad una più efficiente gestione ambientale.

Nella realtà questo tipo di dicotomia strumenti economici/prescrizioni normative può apparire eccessivamente rigida ed è necessario considerare come spesso le differenze sono, per svariati motivi, più sfumate. Spesso le tassazioni introdotte sono soltanto una “*proxy*” dell’effetto inquinante e sono in grado di dare un incentivo solo parziale (es. tasse sugli inputs o su beni di consumo potenzialmente inquinanti).

Ne risulta un quadro in cui entrambe le tipologie di interventi sembrano poter avere una funzione importante, spesso attraverso applicazioni congiunte, anche se appare importante l’attribuzione di un ruolo più significativo rispetto al passato, agli strumenti di natura economica.

CAPITOLO 1

1.1 Gestione dei rifiuti ed externalità ambientali.

Il concetto di externalità ambientale introdotto in precedenza trova un'applicazione assai estesa nel settore della produzione e gestione dei rifiuti. I principali problemi ambientali legati al settore rifiuti sono riconducibili alle conseguenze provocate dalle diverse tipologie di smaltimento o recupero adottate: emissioni inquinanti da discariche o inceneritori, contaminazioni del suolo, effetti percettivi negativi, problemi di inquinamento potenzialmente associati al riciclaggio o al recupero, ecc.

Rispetto ad altre forme e fonti di emissioni inquinanti, il settore rifiuti comporta però alcune difficoltà e prerogative aggiuntive, soprattutto perché esso coinvolge una serie di agenti economici e di decisioni tra loro strettamente correlate. I *produttori*, in primo luogo, possono decidere cosa produrre e con che forme e che tipo di imballaggi presentare i propri prodotti; tale decisione ha importanti effetti su tutta la catena dei rifiuti. I *consumatori*, decidono quali prodotti acquistare, ma anche come gestire e indirizzare le diverse tipologie di rifiuti domestici prodotti, anche in questo caso con importanti effetti esterni. *Le autorità pubbliche o le società private* che svolgono l'attività di raccolta, devono scegliere tra diverse alternative di gestione: smaltimento in discarica, incenerimento (con o senza recupero energetico), riutilizzo e recupero.

Come considerato precedentemente, il problema dal punto di vista ambientale sorge quando, a qualsiasi livello della catena, gli agenti coinvolti non sostengono completamente i costi sociali associati alle proprie decisioni e siano portati a tenere comportamenti diversi dall'ottimo collettivo; in sostanza quando i segnali di prezzo sono inesistenti o non adeguati. Appare evidente che in questo caso esiste un'indicazione chiara affinché vengano introdotte, nelle varie fasi del ciclo dei rifiuti, delle tariffe e delle forme di tassazione in grado di correggere questi errati segnali di prezzo e di indirizzare i comportamenti verso l'ottimo sociale. In questo caso un efficiente sistema

allocativo richiede che, innanzitutto, appropriati strumenti vengano introdotti nella fase in cui le esternalità si originano, ovvero nelle fasi di trattamento e smaltimento dei rifiuti, in modo tale che il costo complessivo di ognuna di queste opzioni rifletta il loro costo sociale; in secondo luogo esso richiede questi segnali di prezzo vengano traslati e trasmessi lungo tutta la catena, in modo tale da avere effetti incentivanti o disincentivanti su tutti gli operatori e decisori coinvolti.

Il raggiungimento di un obiettivo di questo tipo presenta però numerosi problemi tecnici e metodologici.

- In primo luogo, come verrà meglio analizzato in seguito, la determinazione corretta delle esternalità associate ad ogni tipologia di processo o attività è assai problematica e lacunosa; ciò porta spesso a fissare le scale di preferenza e le conseguenti misure fiscali, sulla base di considerazioni politiche o delle particolari situazioni contingenti che si sono venute a creare.
- Anche in presenza di una corretta valutazione delle diverse opzioni, affinché le tasse o le tariffe introdotte esercitino la richiesta funzione incentivante, è necessario che le alternative siano disponibili e che esista una qualche forma di elasticità dell'offerta, condizione tutt'altro che facile da ritrovare nella realtà.
- L'effetto disincentivante derivante da un maggiore livello di costo associato alle diverse opzioni di smaltimento, potrebbe essere vanificato da forme di smaltimento illegale che finirebbero per provocare danni ambientali ancora maggiori ed un effetto contrario a quello voluto inizialmente.
- Nel caso dei rifiuti urbani l'incentivo per le municipalizzate o le concessionarie a rispondere ai differenziali di costo introdotti, potrebbe essere ridotto qualora esse abbiano la possibilità di traslare all'indietro i maggiori oneri senza grande visibilità per gli utenti.

- La trasmissione dei segnali di prezzo forniti a livello di trattamento/smaltimento sui produttori primari di rifiuti presenta altresì difficoltà notevoli; affinché ciò avvenga è necessario che, in primo luogo, l'intero costo del sistema raccolta/trattamento/smaltimento sia finanziato attraverso strumenti visibili e specifici (vedi ad esempio il sistema tariffario introdotto con l'art. 49 del DLgs 22/1997 e disciplinato dal DPR 158/1999).
- Infine, anche la traslazione all'indietro verso i produttori di beni, affinché ad esempio scelgano modalità d'imballaggio a minore impatto, dipende molto dalla capacità dei consumatori di orientare la domanda verso prodotti con minori costi di smaltimento e dall'abilità dei produttori stessi di raccogliere questo tipo di segnali. Come è noto la necessità di coinvolgere anche questo livello della catena dei rifiuti ha promosso a livello europeo, una sempre maggiore diffusione del concetto di *responsabilità estesa dei produttori*, con l'istituzione di Consorzi di filiera e di sistemi di depositi rifondibili, in cui elementi di carattere economico, sono tipicamente associati ad altri prevalentemente normativi.

E' importante notare comunque che, al di là di oggettive difficoltà e problematiche che certamente esistono, l'esperienza europea e internazionale mostra una crescente tendenza a introdurre ad ogni livello della filiera, strumenti di carattere economico, con la finalità, se non di cogliere in maniera esatta gli effetti esterni presenti, perlomeno di muovere i comportamenti verso un continuo miglioramento.

1.2 La tassa sulle discariche.

La tassa sulle discariche si presenta come forma di tassazione di tipo “*pigouviano*”, ovvero in grado di colpire direttamente l’emissione inquinante (in questo caso i rifiuti), in modo tale da contribuire ad internalizzarne i costi esterni. Secondo questo schema logico, qualora essa fosse fissata correttamente, ovvero ad un livello pari ai costi marginali esterni dello smaltimento in discarica, essa dovrebbe incentivare le autorità preposte alla gestione dei rifiuti (pubbliche o private) a realizzare scelte ottime tra le diverse opportunità a loro disposizione.

Il raggiungimento di un obiettivo di questo tipo è tutt’altro che semplice visto che esso presuppone la capacità, non solo di dare una valutazione monetaria agli effetti esterni associati alle discariche, ma anche di fare valutazioni analoghe anche per le altre modalità di smaltimento e/o recupero, per le quali sono presenti spesso impatti ambientali tutt’altro che trascurabili. Ciò comporta enormi difficoltà metodologiche soprattutto in relazione alle numerose componenti da considerare, accanto ai costi industriali privati.

Ad esempio;

- i costi derivanti dall’inquinamento ambientale e dai problemi connessi alle pratiche di smaltimento e riciclaggio;
- i costi di utilizzazione per gli spazi fisicamente limitati di smaltimento in discarica;
- il valore del tempo dedicato alle attività di riutilizzo e/o riciclaggio.

La difficoltà è inoltre amplificata dal fatto che spesso questo tipo di costi e relative misurazioni, hanno carattere locale, in relazione alle caratteristiche geografiche e alla collocazione dei “*bersagli*”, rendendo di conseguenza, problematica una valutazione di carattere generale. Ciò appare essere confermato anche dai contributi spesso contraddittori presenti in letteratura e dalla mancanza di conclusioni inequivocabili in materia.

1.3 Le esternalità delle discariche e quelle di altri metodi di smaltimento e/o recupero

Le carenze principali in riferimento a questa necessaria conoscenza di base riguardano le diverse opportunità di riuso e riciclaggio, esistono infatti molti meno studi su processi di questo tipo rispetto ai casi dello smaltimento in discarica e dell'incenerimento. Ciò è stato causa anche di importanti polemiche, sia negli Stati Uniti che in Europa, con diffuse critiche rivolte ad un eccessivo peso attribuito dalle autorità politiche alle attività di recupero, senza che ciò sia sufficientemente supportato da adeguate analisi costi-benefici. Questo ha condotto spesso a definire target molto ambiziosi di raccolta e riciclo, in assenza di una valutazione complessiva non solo dei costi economici ad essi associati, ma anche di quelli di natura esterna ed ambientale.

Al di là comunque delle polemiche relative alle singole realtà, appare evidente che la definizione di una corretta politica di gestione dei rifiuti, richieda uno sforzo analitico aggiuntivo soprattutto per ciò che riguarda una valutazione complessiva ed esauriente dei costi e dei benefici associati non solo alle metodologie di smaltimento ma anche a quelle di recupero (riciclo di materiali, compostaggio.). Evidentemente questo comporta difficoltà assai consistenti, vista la diversità dei processi e dei materiali coinvolti, ma un'indicazione perlomeno di massima sembra essere necessaria.

Più numerosi sono invece gli studi che confrontano direttamente i costi esterni associati alle due più comuni forme di smaltimento: la discarica controllata e l'incenerimento di rifiuti¹.

Una conoscenza di questo tipo, per quanto parziale, costituisce un requisito essenziale per poter operare delle scelte che tengano in adeguata

¹ intendiamo considerare l'incenerimento come forma di smaltimento e il recupero energetico quale effetto secondario anche se importante; ciò non significa che nell'attuale contesto gestionale non sia da *potenziare* l'incenerimento, tuttavia, non è da nascondere il fatto che è lo smaltimento del rifiuto é l'obiettivo principale. Credo si possa dire che se l'obiettivo è la produzione di energia, vi sono certamente modalità più efficienti e sicure per produrla.

considerazione gli aspetti ambientali e per poter determinare eventualmente un corretto livello della tassazione.

E' importante osservare a riguardo che comunque la valutazione deve incentrarsi su un confronto tra le due alternative, in modo da poter poi determinare il livello assoluto della tassazione o eventualmente i differenziali relativi: attualmente la maggior parte dei rifiuti è smaltita in discarica (nel 2001, il 66,7% dei rifiuti urbani prodotti) con una quota abbastanza contenuta, almeno rispetto agli standard europei, avviata ad incenerimento (nel 2001, il 8,8% dei rifiuti urbani prodotti).

Anche in relazione a questo tipo di analisi i risultati e le conclusioni ottenute sono tutt'altro che definitive e concordi, a testimonianza di una difficoltà concreta dovuta a numerosi fattori tra cui:

- una comune determinazione delle esternalità associate alle due tipologie;
- una mancanza di metodologie affermate per ciò che riguarda la valutazione economica delle esternalità;
- una estrema variabilità dei risultati a seconda delle situazioni e collocazioni (*analisi site-specific*), dovuta in larga parte a reali differenze nelle caratteristiche ed esigenze locali.

La sintetica descrizione di due studi di questo genere permette di cogliere meglio la natura del problema e di accennare ad alcune possibili conclusioni.

Un primo studio è stato commissionato in Gran Bretagna ad alcuni centri di ricerca (*CSERGE - Centre for Social and Economic Research on the Global Environment*, 1993) proprio in previsione dell'introduzione di una tassazione sullo smaltimento in discarica da parte del governo. L'obiettivo dello studio era proprio quello di fornire una valutazione economica delle esternalità e di confrontarla con le aliquote in discussione.

Le esternalità identificate sono state:

- effetti percettivi locali, quali la deturpazione del paesaggio nei pressi degli impianti, odori sgradevoli, diffusione di agenti patogeni, effetti psicologici negativi sulla popolazione locale;
- emissioni di gas serra;
- emissioni dei tradizionali inquinanti (SO₂, NO_x, materiale particolato);
- emissioni di particolari microinquinanti (metalli pesanti, diossine, furani);
- contaminazioni del suolo e della falda;
- emissioni e rischio d'incidenti legati al trasporto dei rifiuti.

Non sono state considerate quali esternalità, quelle dovute all'utilizzazione di spazi fisicamente limitati di smaltimento in discarica; ciò è coerente con l'ipotesi che questa scarsità sia direttamente riflessa dai maggiori costi imposti dai gestori per lo smaltimento. In questo caso nelle aree ove le disponibilità sono più limitate le forze di mercato dovrebbero assicurare che lo smaltimento dei rifiuti divenga maggiormente oneroso. L'ipotesi, come vedremo in seguito, non è sempre verificata e deve essere valutata attentamente. Lo studio ha inoltre considerato il potenziale beneficio ambientale derivato dal recupero energetico: in questo caso l'ipotesi fatta è che l'energia prodotta vada a sostituire un'eguale produzione ottenuta con la fonte più inquinante, in pratica il carbone. Ad esempio il differenziale tra i costi esterni dell'incenerimento con recupero (IR) e la discarica controllata (D) senza recupero sono così ottenuti:

$$C_{ex}(IR) - C_{ex}(D) - C_{ex}(X) ,$$

dove $C_{ex}(X)$ sono i costi esterni derivanti dalla produzione con la fonte meno efficiente di una quantità di energia pari a quella (netta) recuperata con l'incenerimento.

Lo studio CSERGE ha inoltre distinto tra esternalità fisse ed esternalità variabili. Le esternalità variabili sono quelle direttamente correlate alla

quantità di rifiuti smaltiti (es. emissioni in atmosfera, effetto del traffico), mentre quelle fisse sono influenzate prevalentemente dalla sola esistenza della discarica, con un legame meno forte con i livelli quantitativi (in sostanza gli effetti percettivi locali). A causa della ridotta disponibilità di tempo e di dati, lo studio ha omesso la valutazione degli effetti percettivi di discariche e inceneritori, concentrando la propria attenzione sugli effetti esterni variabili.

Anche in questo caso comunque sembra opportuno sottolineare, come già nel caso della scarsità dei siti, che questo tipo di esternalità potrebbe essere sempre più *internalizzata* dalle forze di mercato, senza una necessità di intervento pubblico. Appare evidente, infatti, che l'impatto percettivo locale è alla base della consistente e crescente opposizione nei confronti di questo tipo d'impianti che potrebbe sempre più influenzare il costo dello smaltimento e l'ottenimento dei consensi. In quest'ottica la diffusione di sistemi di indennizzo e compensazione per le comunità locali (attraverso per esempio meccanismi d'asta) potrebbero far rientrare questi effetti nei costi fissi iniziali delle discariche e degli inceneritori, senza la necessità di una loro internalizzazione attraverso strumenti fiscali, cosa che peraltro in molti casi reali si è verificato anche in Italia. Va inoltre ricordato che l'esplicita valutazione degli effetti percettivi può condurre ad un doppio calcolo dei danni che può essere fuorviante.

La valutazione delle sole esternalità variabili ha portato alle seguenti conclusioni:

- le esternalità connesse allo smaltimento in discariche con recupero energetico del biogas sono quantificate ad un livello tra 1,64²€ e 3,28 €/t.
- Le esternalità connesse allo smaltimento in discarica senza recupero energetico del biogas sono quantificate ad un livello tra 5,74 € e 6,89 €/t; l'impatto preminente è rappresentato dalle emissioni di metano e altri gas serra.

² valori sono stati aggiornati al cambio sterlina/€ a giugno 2001

- I benefici netti associati allo smaltimento in nuovi inceneritori con recupero energetico è quantificato in 6,56 €/t o 3,28 €/t a secondo che si considerino i minori impatti delle emissioni delle tradizionali fonti di produzione energetica a livello dell'intera Europa o solo del Regno Unito.
- La differenza tra i costi esterni medi delle discariche e i benefici esterni medi degli inceneritori è quindi risultata nell'ordine di 8,20-13,45 €/t se si considerano gli effetti sull'intera Europa e di 4,92-10,17 €/t, se si considerano gli effetti solo sul Regno Unito.
- I benefici esterni associati agli inceneritori sono legati al recupero energetico e alla significativa riduzione di emissioni ed inquinamento derivante dalle fonti energetiche meno efficienti.

Il DOE britannico (*Department of Customs and Excise*) concludeva a commento dello studio che i risultati erano quindi coerenti con l'introduzione di un'imposta tra 8,20 e 13,45 €/t.

Un secondo studio è stato invece recentemente condotto in Italia (Ascari e Fontana 1998) e contiene elementi metodologici e conclusioni differenti:

- L'analisi è fortemente *site-specific* e considera due impianti ben precisi con caratteristiche tecniche particolari; l'impianto di discarica con recupero del biogas di Cerro Maggiore (provincia di Milano) in comparazione con l'inceneritore con recupero energetico di Figino (AMSA-Silla di Milano)
- Le esternalità individuate sono differenti; non viene ad esempio considerato il rischio di contaminazione del suolo perché ritenuto “pressoché identico” sia per l'impianto di discarica che per l'inceneritore. Viene invece esplicitamente calcolato il valore della componente percettiva locale (ritenuta significativa solo per la discarica, ipotesi molto diversa dal primo caso, del resto questa componente è significativa in quanto entrambi gli impianti si trovano in aree densamente popolate) che risulta essere assai consistente pari al 66% del costo esterno stimato per la discarica;

quest'ultimo impatto viene considerato come effetto esterno variabile a differenza dello studio precedente.

- Il costo esterno netto dell'inceneritore è stimato in 10,90 €/t, senza considerare gli effetti del recupero di energia e dell'emissione di gas serra.
- Gli effetti delle emissioni di gas serra sono diverse a seconda che l'analisi sia condotta sulla base delle emissioni rilevate (che penalizza ulteriormente l'incenerimento per 4,25 €/t) o sull'analisi del ciclo vitale dei rifiuti (che penalizza lo smaltimento in discarica per 5,46 €/t).
- Il beneficio esterno ottenuto dal recupero energetico netto associato all'incenerimento è diverso a seconda della tecnologia di produzione del kWh che l'inceneritore va a sostituire: ad esempio circa 5,60 €/t nel caso del gas metano (ciclo combinato) e 17,30 €/t nel caso di olio combustibile. Nel caso dello studio inglese si era ipotizzata solo la fonte meno efficiente.
- Le conclusioni dei due autori portano a sottolineare che *“lo smaltimento di rifiuti urbani in inceneritore causa alla collettività un costo esterno ambientale maggiore rispetto a quello in discarica”*. Viene quindi sottolineato come questo tipo di risultato sia abbastanza in controtendenza rispetto alle recenti politiche nazionali e comunitarie, in cui la discarica è considerato come l'ultimo degli strumenti a cui ricorrere. La giustificazione data viene fatta risalire ad una crescente opposizione pubblica nei confronti delle discariche, legata ad una forte connotazione locale degli effetti esterni ad esse collegati (percezione locale appunto)

Per quanto difficile e problematico, viste le differenti caratteristiche metodologiche dei due studi, è possibile accennare ad un confronto dei due risultati, se non altro per valutare il loro grado di inconciliabilità.

Le esternalità connesse allo smaltimento in discariche con recupero energetico (lo stesso tipo d'impianto del caso 2) sono quantificate nello studio del CSERGE ad un livello tra circa 1,50 – 3,00 €/t; i benefici netti associati allo smaltimento in nuovi inceneritori con recupero energetico è quantificato in circa 6,10 €/t, nel caso di una valutazione ad ampio raggio dei costi esterni

evitati (così come nel caso 2). Il differenziale complessivo a vantaggio dell'incenerimento è quindi stimabile in un valore compreso tra i 5,50 e i 9,00 €/t.

Nel secondo studio (Ascari&Fontana) vi è un impatto netto dell'inceneritore pari a 10,90 €/ton, che diventa 21,80 €/t se alle esternalità delle discariche sottraiamo l'effetto percettivo (non presente nello studio CSERGE); a tale valore dobbiamo sottrarre 17.3 €/t, ovvero il beneficio esterno ottenuto dal recupero energetico netto associato all'incenerimento, nel caso in cui venga sostituita la fonte energetica meno efficiente, ovvero l'olio combustibile (anche in questo caso si tratta dell'ipotesi dello studio CSERGE). Il valore ottenuto è 4.5 €/t di beneficio netto per la discarica. Il risultato finale dipende infine dall'ipotesi relativa all'effetto serra: esso sarà di 8.7 €/t di beneficio netto per la discarica nel caso delle emissioni rilevate ed di 1.00 €/t di beneficio netto per l'inceneritore nel caso di un'analisi del ciclo vitale dei rifiuti. Il range appare quindi ben differente da quello ottenuto nello studio CSERGE.

Al di là dei giudizi e delle valutazioni inerenti ai due studi considerati e più in generale alla letteratura presente in materia, obiettivo che trascende le finalità di questo studio, appare possibile trarre alcune conclusioni dagli elementi considerati finora.

- La possibilità di raggiungere soluzioni di *first best*, in cui ogni opportunità di smaltimento e recupero di rifiuti abbia un costo pari al totale dei costi sociali ad essa associati (compresi i costi ambientali) è a nostro avviso lontana. Le metodologie di analisi costi-benefici, che dovrebbero costituire lo strumento principale per individuare tutti gli impatti e per tradurli in termini monetari, non danno ancora risultati conclusivi: in primo luogo perché sono assai poco numerosi gli studi per ciò che riguarda le diverse opzioni di recupero; in secondo luogo perché anche quando si hanno dei contributi di riferimento, come nel

caso di discariche e inceneritori, i risultati sono lontani dall'essere concordi.

- Tale limite rende difficile la determinazione di strategie e di priorità assolute tra le diverse opportunità in competizione nella gestione dei rifiuti e praticamente impossibile la definizione razionale e efficiente di quote, percentuali e aliquote fiscali che vadano a riguardare le diverse tipologie di smaltimento e/o recupero. Tuttavia, sembrano emergere alcune indicazioni che possono comunque risultare importanti per contribuire a volgere i comportamenti nella giusta direzione.
- Nel determinare la posizione relativa di discariche ed inceneritori appare decisivo il ruolo del recupero energetico. Esso modifica radicalmente le esternalità associate alle discariche (vedi studio CSERGE) e ancor più quelle associate agli inceneritori (vedi sia lo studio CSERGE che anche in Ascari-Fontana). Ciò deve essere necessariamente considerato per una razionale definizione degli obiettivi e delle aliquote.
- Un ruolo molto importante è ricoperto altresì dalle componenti effetto percettivo locale e costo degli spazi limitati di smaltimento in discarica.

In alcuni casi, soprattutto ove operino correttamente forze di mercato (operatori di discarica in competizione, forme di compensazione per le popolazioni locali) è possibile immaginare che essi siano presenti nei costi fissi di partenza e perciò già internalizzati. Se ciò non avviene, il costo di partenza dello smaltimento sarà evidentemente basso, e bisognerà tenere in conto anche di queste componenti nella determinazione dell'imposta: ciò può modificare significativamente i risultati visti in precedenza, soprattutto per ciò che riguarda le discariche.

La gestione dei rifiuti ha forti connotazioni locali. A parte alcuni elementi comuni (es. effetti esterni derivanti da emissioni serra, traffico

di rifiuti pericolosi) le soluzioni e combinazioni ottime saranno differenti da zona a zona da regione a regione: diverse sono infatti le caratteristiche dei suoli, i livelli di produzione dei rifiuti e la loro composizione, le disponibilità dei siti, le attitudini delle popolazioni, le presenze di bersagli sensibili, le disponibilità a costi contenuti di opportunità di recupero. L'osservazione è inoltre avvalorata dai principi di “*prossimità*” e “*autosufficienza*”, stabiliti a livello comunitario e nazionale, che contribuiscono a dare questa connotazione locale della problematica rifiuti.

1.4 Le priorità politiche

L'analisi condotta in precedenza ha evidenziato come, al di là di generali indicazioni teoriche, sia difficile arrivare a definire in maniera ottima (soluzioni di *first best*) le strategie di gestione dei rifiuti e l'ordine di priorità tra le diverse alternative; ancora più problematica (se non impossibile) risulta inoltre la determinazione a priori e per qualsiasi situazione delle percentuali da perseguire relativamente alle diverse opportunità.

L'agenda politica europea e degli stati membri, mostra tuttavia come, relativamente al tema dei rifiuti, si sia consolidata una crescente tendenza a stabilire scale gerarchiche e ad imporre standard e obiettivi quantitativi molto precisi e uniformi per tutte le realtà.

Rientra in questa tendenza la definizione di una gerarchia nella gestione dei rifiuti, così come ribadita dalla Commissione Europea nella sua “*Waste Strategy Review*” del luglio 1996 in cui vengono messi in ordine decrescente di preferenza:

- 1) la riduzione alla fonte;
- 2) il riutilizzo;
- 3) il recupero;
- 4) l'incenerimento con recupero energetico;
- 5) lo smaltimento in discarica controllata;

La gerarchia è divenuta peraltro un punto di riferimento costante anche per analoghi documenti nazionali che ne hanno ribadito e confermato i contenuti (es. “*The Common Inheritance*” nel Regno Unito”, il DLgs 22/ 97, per la realtà italiana).

Una impostazione così rigida, difficilmente sostenibile e giustificabile in termini esclusivamente di una rigorosa analisi costi-benefici, va sicuramente ricondotta anche ad alcune delle priorità ed emergenze di carattere politico e gestionale che sono emerse negli ultimi anni.

- In primo luogo la produzione di rifiuti, contrariamente ad altre forme di emissioni, ha continuato a crescere nel corso degli anni novanta, divenendo una delle tematiche ambientali più rilevanti e preoccupanti.
- La discarica è diventata in molti paesi lo strumento predominante nella gestione dei rifiuti, con percentuali spesso superiori all’80% del totale, in gran parte collegate ad una convenienza economica di questa forma di smaltimento.
- Contemporaneamente si è diffusa una crescente opposizione popolare nei confronti dei siti sede di discarica in virtù degli effetti percettivi locali precedentemente descritti. Ciò ha evidentemente contribuito a modificare l’atteggiamento delle autorità nei confronti di questa opportunità e a rendere sempre più significativo il problema correlato alla scarsità dei siti.
- Si è sviluppata una forte attenzione ed un sostegno diffuso alle attività di recupero (anche energetico), in parte al di là o a prescindere della loro convenienza economica e ambientale.

In un quadro di questo tipo non sorprende quindi che la discarica sia stata posta come ultima ed estrema possibilità nella catena di gestione dei rifiuti e che siano state privilegiate quelle misure atte a disincentivare il ricorso ad essa. Si tratta quindi di un caso in cui l’obiettivo ambientale è fissato “*a priori*” da parte delle autorità politiche (gerarchia della gestione dei rifiuti), senza o comunque non soltanto, sulla base di valutazioni costi-benefici, ma

tenendo in conto anche delle particolari “*attenzioni*” e “*pressioni*” del momento (basti pensare a riguardo come sia cambiata in pochi anni l’atteggiamento nei confronti dell’incenerimento).

Il problema, al di là quindi di una complessa e difficoltosa definizione di obiettivi di *first best*, diventa allora quello di utilizzare quegli strumenti che siano in grado di perseguire le priorità definite (problema di efficacia) e di farlo con i costi minori (efficienza rispetto agli obiettivi stessi).

E’ a questo riguardo che l’introduzione di una forma di tassazione sullo smaltimento in discarica può avere un ruolo importante. Essa infatti rientra nella categoria di quegli strumenti di natura economica che, così come osservato in precedenza, possono contribuire al raggiungimento di un certo risultato (in questo caso la riduzione del conferimento e lo spostamento su livelli più elevati della gerarchia) coniugando anche elementi di efficienza statica e dinamica:

- per ciò che riguarda l’efficacia, ovvero la capacità di raggiungere certi obiettivi prestabiliti, essa potrà essere perseguita modulando l’imposta e modificandola a seconda dei risultati ottenuti attraverso un processo di “*prova ed errore*”;
- in riferimento al concetto di efficienza statica, la tassa si limita, infatti, a rendere più oneroso lo smaltimento in discarica lasciando poi agli operatori, sia pubblici che privati, la scelta su quali opportunità preferire; ciò, come è noto, porta a ridurre maggiormente lo smaltimento da parte di coloro che hanno minori costi nella riduzione dei rifiuti, permettendo di raggiungere il risultato prestabilito con minori costi complessivi rispetto ad un sistema di standard uniformi per tutti gli operatori. In altre parole, ove vi saranno maggiori alternative in termini di riuso e riutilizzo a costi contenuti, o maggiori possibilità di traslare all’indietro la tassa, la riduzione sarà maggiore, mentre minore sarà in situazioni ove queste opportunità sono ridotte. Questo vantaggio

appare in parte limitato nei casi in cui la tassa viene comunque accompagnata da target obbligatori e uniformi per tutti gli operatori.

- In riferimento al concetto di efficienza dinamica essa fornisce comunque uno stimolo continuo alla riduzione dei conferimenti, visto che ciò si traduce in un risparmio anche al di là di determinati standard prefissati.

1.5 I probabili effetti di una tassa sulle discariche

Le considerazioni fatte finora ci permettono di ritenere che un uso adeguato della tassazione sullo smaltimento in discarica dovrebbe:

1. Nella migliore delle ipotesi, attraverso un'adeguata determinazione dell'imposta, riflettere in termini monetari tutti i costi esterni (ovvero quelli non compresi nelle tariffe già applicate allo smaltimento) ad esso associati, perlomeno in termini differenziali rispetto alle altre forme di smaltimento e/o recupero. Ciò permetterebbe agli operatori di ricevere *corretti segnali di prezzo* e di modificare i comportamenti verso situazioni di first best. Il raggiungimento di questo risultato, lo si è sottolineato, è reso problematico da carenze e conoscenze di base.
2. In casi in cui gli obiettivi sono prefissati a livello politico (in maniera più o meno conforme alle valutazioni del punto precedente), essa dovrebbe permettere un avvicinamento verso quegli obiettivi in maniera ottimale (efficacia ed efficienza rispetto agli obiettivi)

Le due precedenti finalità, pur non essendo incompatibili, possono però non risultare coincidenti: il perseguimento ad esempio di determinati livelli di recupero potrebbe portare alla determinazione di un livello dell'imposta che va ben oltre i reali costi esterni degli impianti o ai differenziali rispetto alle altre opportunità di smaltimento e/o recupero. Su questo punto grava però la mancanza, più volte ricordata, di analisi costi-benefici esaurienti e complete che possano dare indicazioni precise ai *policy maker*.

Al di là comunque di questo problema, una volta accettata una determinata scala gerarchica, un quesito essenziale diventa quella descritto al punto 2: *“è la tassa sulle discariche in grado di stimolare il raggiungimento di questi obiettivi definiti a livello comunitario e nazionale?”*

Ciò rappresenta un elemento essenziale alla luce delle finalità che accompagnano l’istituzione del tributo stesso: nel Regno Unito ad esempio *“la tassa deve essere utilizzata per incrementare il costo delle discariche per l’industria e, attraverso le autorità locali, per le famiglie, in modo da spingere il loro comportamenti verso livelli più alti della suddetta scala gerarchica”* (Coopers & Lybrand, 1993).

Nella normativa italiana le finalità del tributo sono quelli di *“favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima e di energia”* (legge n 549/1995, art. 3 comma 24).

Il tema dell’incremento del costo della discarica è già stato trattato e la sua razionalità è legata a conoscenze di base complesse quali le esternalità ambientali, la internalizzazione o meno nei costi privati, di elementi quali scarsità dei siti ed effetti percettivi, le particolari specificità locali.

Sull’altro fronte va invece considerato che la capacità dello strumento di perseguire le priorità definite a livello politico (recupero e riduzione alla fonte) è tutt’altro che scontata e deve essere messa in relazione ad una serie di fattori, spesso difficili da riscontrarsi.

- Vi deve essere innanzitutto un certo livello di *elasticità nella domanda* di smaltimento in discarica; ciò, ovviamente, è strettamente correlato alla presenza o meno di quelle opportunità alternative (incenerimento innanzitutto, mercati di materiale riciclato, opportunità concrete di riuso) che divengono comparativamente meno care in seguito all’introduzione della tassa. Se ciò non è verificato, essa si traduce esclusivamente in un maggior onere per gli utilizzatori (imprese e gestori) e in una rendita per le autorità.

- Ciò, nel caso dei rifiuti urbani, è in parte legato anche al comportamento delle autorità locali responsabili per il servizio rifiuti che, anche di fronte a segnali di prezzo potrebbero avere scarsi incentivi a modificare le scelte verso altre metodologie (raccolta differenziata e riciclaggio, recupero energetico). Come si è già osservato precedentemente, questo può essere dovuto a situazioni in cui le municipalizzate o le concessionarie abbiano la possibilità di traslare all'indietro i maggiori oneri senza grande visibilità per gli utenti (ad esempio sistemi di finanziamento attraverso la fiscalità generale) o anche a situazioni in cui esse stesse siano proprietarie degli impianti.
- La traslazione all'indietro potrebbe essere vanificata anche da forme di smaltimento illegale o di trasporto transfrontaliero di rifiuti pericolosi verso paesi che applicano normative meno restrittive, che finirebbero per determinare un effetto ambientale opposto a quello voluto. Ciò evidenzia come lo strumento fiscale necessita comunque di elementi normativi e giuridici di accompagnamento forti ed efficienti (standard adeguati per gli impianti, sanzioni e disincentivi *differenziati* nei confronti di tutti i soggetti coinvolti) affinché l'effetto incentivante non sia aggirato in maniera dannosa per l'ambiente.
- Ancora nel caso dei rifiuti urbani, la possibilità di determinare cambiamenti nelle scelte e nei comportamenti delle famiglie (riduzione alla fonte) è tutt'altro che facile. La tassa sulle discariche può infatti incentivare sotto certe condizioni le autorità responsabili a porre maggiore attenzione ad altre forme di smaltimento e/o trattamento (incenerimento, raccolta differenziata e recupero), ma tutta da verificare è poi la capacità delle autorità stesse di traslare all'indietro sui concreti produttori di rifiuti questo costo insieme agli altri legati alla gestione (raccolta, trasporto, ecc.). Affinché ciò avvenga è necessario che, in primo luogo, l'intero costo della raccolta-trattamento-smaltimento sia finanziato attraverso strumenti visibili e specifici (in questo senso ricordiamo la Tariffa Rifiuti, introdotta dal

DLgs 22/1997 per la copertura dei costi di gestione dei servizi d'igiene urbana); in secondo luogo, è necessario che l'ammontare dovuto dal singolo conferitore sia effettivamente corrispondente alla quantità di rifiuti prodotta: questi obiettivi sono stati già raggiunti in alcune realtà del nord Italia, con l'applicazione del sistema tariffario.

- Per ciò che riguarda i produttori di beni, il loro coinvolgimento è legato a misure quali la responsabilità estesa dei produttori o le tasse sui prodotti (imballaggi, ad esempio) combinate a strutture consortili che possono dare importanti incentivi anche in fase di progettazione dei prodotti.

In linea generale appare chiaro che i previsti obiettivi della tassa sullo smaltimento in discarica possono concretamente realizzarsi solo all'interno di un quadro più complesso e articolato di misure, comprendenti per esempio:

- una maggiore offerta di impianti e opportunità alternative,
- una capacità di *enforcing* a tutti i livelli della catena,
- un sistema di gestione maggiormente correlato al “mercato” in cui le tariffe riflettano i costi opportunità,
- una capacità di inviare segnali di prezzo anche nei confronti dei produttori dei rifiuti (tariffazioni volumetriche) e dei produttori dei beni (tasse sugli imballaggi, depositi rifondibili, consorzi, ecc.).

Anche la valutazione dei probabili effetti dell'applicazione di un'ecotassa sulle discariche, come si è già osservato per quanto riguarda la valutazione delle esternalità, mancano rapporti e analisi diffuse; ciò rende ovviamente difficile la determinazione del livello della tassa in maniera coerente con gli obiettivi predefiniti. Se da un lato questa difficoltà può essere ovviamente superata con processi iterativi di fissazione della tassa, in modo da avvicinarsi ai risultati sulla base delle esperienze fatte, resta comunque il problema della concreta trasmissione della tassa nella catena dei rifiuti e nella gerarchia della gestione. Se mancano, infatti, gli elementi e le condizioni affinché ciò

avvenga, lo strumento rischia di divenire semplicemente una nuova fonte per alimentare la fiscalità generale, appetibile per la scarsa elasticità della domanda, ma con effetti ambientali tutti da verificare.

Questo può essere evitato: in primo luogo con una gestione coerente delle altre attività del settore, disponibilità di impianti di incenerimento, diffusione e incentivazione di attività di riciclaggio e riuso, tariffazioni marginali della produzione dei rifiuti; in secondo luogo attraverso una definizione corretta delle caratteristiche tecniche della tassa e attraverso un utilizzo razionale delle entrate da essa derivate.

1.6 Caratteristiche tecniche della tassa

Alcune opportunità alternative nella configurazione del tributo possono avere importanti ripercussioni sulle sue caratteristiche di efficienza rispetto agli obiettivi, ai costi, all'accettabilità nonché all'efficacia. Risulta quindi importante considerarle per poter valutare la razionalità complessiva delle scelte concretamente adottate.

Tassa sul peso o ad valorem.

L'applicazione di una *tassa ad valorem* presenta il vantaggio di potersi meglio inserire nel preesistente sistema di esazione, integrandosi possibilmente anche con i meccanismi e le procedure utilizzate per l'I.V.A., in modo da minimizzare i costi amministrativi e da rendere più facile il controllo dell'evasione. Dubbia risulta invece la sua capacità di approssimare correttamente le esternalità associate alle diverse tipologie di rifiuto e ai diversi siti (obiettivo di first best). L'idea dei sostenitori di una soluzione di questo tipo è che la tassa ad valorem risulterebbe più elevata per quei tipi di rifiuti e per quelle siti che richiedono costi maggiori: ciò potrebbe quindi riflettere correttamente le maggiori esternalità collegate a certi tipi di rifiuti (es. rifiuti pericolosi) o a certi siti (maggiori effetti percettivi, maggiore vicinanza ai bersagli, maggiore fattore scarsità) per i quali le tariffe sono

normalmente più elevate. I critici nei confronti di questa scelta sottolineano invece che l'accentuarsi dei differenziali di prezzo finirebbe per penalizzare quegli impianti che adottano tecniche e precauzioni più sicure (e quindi tariffe più alte) e che quindi favorirebbe lo smaltimento verso quelli meno sicuri; per lo stesso motivo vi sarebbe un maggiore incentivo al trasporto su lunga distanza dei rifiuti (ambientalmente da evitare) e allo smaltimento illegale. Un ulteriore problema potrebbe sorgere per quei casi in cui il conferimento e lo smaltimento sono gestiti dallo stesso soggetto (es. una municipalizzata). Con la tassa ad valorem vi è la possibilità dei gestori di traslare parte della tariffazione sul trasporto e la raccolta, riducendo le entrate derivate dalla tassa; ciò sarebbe invece evitato in presenza di modello basato sul peso (sempre che vi siano dati certi sul peso dei rifiuti conferiti).

Un'obiezione, invece, comunemente fatta nei confronti della tassa basata sul peso è, strano ma vero, la diffusa mancanza di strutture per pesare i rifiuti presso le discariche. Ciò condurrebbe infatti ad approssimazioni basate sul volume che potrebbero non rappresentare un'adeguata proxy delle esternalità legate allo smaltimento e potrebbero facilitare dichiarazioni fraudolente. Va inoltre considerato che, come verrà ripreso anche in seguito, la tassa basata sul peso dovrà prevedere delle differenziazioni per meglio riflettere gli effetti esterni collegati ad ogni tipologia di rifiuto e questo può portare a notevoli complicazioni in termini amministrativi, di enforcement e anche di accettabilità.

In definitiva non sembrano emergere elementi schiacciati a favore dell'una o dell'altra opportunità (anche se la tassa basata sul peso è nettamente più diffusa), mentre sembra utile sottolineare alcune misure che potrebbero migliorare l'efficacia dello strumento in entrambi i casi.

- In primo luogo le azioni di controllo, monitoraggio, sanzionamento e repressione sono fondamentali per garantire il funzionamento dell'effetto disincentivante; bisogna considerare che lo strumento

fiscale non può essere ritenuto come un sostituto della regolamentazione e del controllo, ma deve ad essi coordinarsi. In questo senso appare fondamentale il ruolo degli organi di controllo e in particolare delle agenzie ambientali nel fare sì che le norme applicative siano rispettate, non solo, è necessario un forte coordinamento tra tutti gli enti preposti alla sorveglianza.

- In secondo luogo un ruolo importante riveste l'utilizzo delle entrate ottenute dal tributo stesso. In riferimento ad esempio al problema della possibile penalizzazione di impianti più sicuri e tecnologicamente avanzati, si potrebbe pensare di utilizzare le entrate per favorire e finanziare l'adozione di standard di sicurezza e di tipologie d'impianto che garantiscano una protezione superiore a quella minima prevista dagli standard di legge. Ciò appare importante in riferimento ad un obiettivo di efficienza dinamica della tassazione; se da un lato infatti essa può essere incentivo continuo per i conferitori, essa di per sé non incentiva i gestori degli impianti a migliorare le tecniche adottate. Ecco allora che un corretto utilizzo delle entrate potrebbe ovviare a questo problema.

Aliquote uniformi o differenziate.

Nel caso di una tassazione basata sul peso l'applicazione di un'imposta uniforme potrebbe sicuramente garantire minori costi amministrativi e di controllo, mentre dubbia sarebbe la sua capacità di riflettere adeguatamente i costi esterni associati alle diverse tipologie. Questa seconda esigenza (che, lo ricordiamo ancora una volta, risponde alla volontà di avvicinarsi ad una soluzione di *first best*) richiede che venga applicata un'imposta differenziata in relazione alle diverse tipologie di rifiuto, in modo tale da riflettere adeguatamente gli effetti esterni ad esse connessi. Si potrebbero così avere un'imposta inferiore per i rifiuti cosiddetti inerti, coerentemente con i ridotti livelli di *impatto ambientale* ad essi collegate e anche con i minori effetti

percettivi locali (percezione rischi sanitari, odori, fumi); ciò contribuirebbe anche a rendere economicamente più vantaggiosi alcuni processi di inertizzazione che possono comportare importanti benefici ambientali. Al contrario un livello più elevato dell'imposta, potrebbe essere applicate ai rifiuti speciali e/o pericolosi (in questo caso più che l'origine dovrebbe essere decisiva la pericolosità). Ovviamente il numero di differenziazioni dovrebbe essere contenuto in modo tale da non appesantire troppo il sistema.

Un'impostazione di questo tipo non è tuttavia unica e possono sorgere anche requisiti e proposte aggiuntive e/o sostitutive.

- a) Si può pensare, ad esempio, che non sia corretto garantire un'imposta inferiore ai rifiuti inerti, derivanti in larga parte dal settore edile, perché un livello più elevato dell'imposta garantirebbe un minore ricorso ai materiali vergini, l'estrazione dei quali causa importanti impatti ambientali. L'osservazione appare però debole, visto che l'internalizzazione di questi effetti esterni dovrebbe avvenire al punto della loro realizzazione (normativa sulle cave, tasse di estrazione, oneri di ripristino, ecc.) piuttosto che in maniera indiretta (e a nostro avviso approssimativa) al momento dello smaltimento.
- b) Esiste comunque un problema aggiuntivo di accettabilità nel tassare maggiormente i rifiuti provenienti dal settore industriale (es. rifiuti pericolosi): esso riflette l'opposizione del settore ad una decisione che, aumentando il costo dello smaltimento, condurrebbe a una potenziale perdita di competitività verso i produttori di altre aree. Si evidenzia in questo caso un tipico esempio di conflittualità tra gli obiettivi di sostenibilità e quelli più prettamente economici (competitività, sviluppo, ecc.).
- c) Si osserva inoltre, in relazione al presunto incentivo che la tassazione sulle discariche può dare allo smaltimento abusivo e incontrollato, l'utilizzo di un'imposta più elevata per i rifiuti pericolosi finirebbe per provocare effetti ambientali non prevedibili e controproducenti.

- d) Alcune esenzioni o riduzioni potrebbero venire assicurate ai residui dei processi di riciclaggio e di recupero (ceneri da incenerimento), in un quadro in cui l'incentivazione di queste metodologie sia prioritaria (es. gerarchia dei rifiuti).
- e) In un contesto in cui la tassazione è posta in relazione ad obiettivi (percentuali predefinite di riciclo per tipologia di materiale e di rifiuto, di raccolta differenziata per i comuni, ecc.) che non sono immediatamente ricollegabili alla situazione di first best, il livello dell'imposta potrebbe essere fissato diversamente: in questo caso esso, più che ai concreti o ipotizzati costi esterni, sarebbe dipendente dai target fissati (più o meno razionalmente) e dai costi d'abbattimento relativi ad ogni tipologia di rifiuto.

Complessivamente, l'opzione di aliquote differenziate appare essere la più corretta; essa dovrebbe riflettere, per quanto possibile e scientificamente riscontrabile, gli effetti esterni associati alle diverse tipologie di rifiuto smaltito, in modo che l'obiettivo primario sia comunque quello di first best. Ovviamente questo richiede, per evidenti esigenze gestionali ed amministrative, che i rifiuti vengano raggruppati in un numero ristretto di categorie con un certo grado di omogeneità.

Anche in questo caso, comunque, le altre problematiche ed esigenze emerse potrebbero essere affrontate con strumenti aggiuntivi e con un corretto uso delle risorse ottenute con la tassazione.

Per ciò che riguarda l'estrazione delle materie prime si potrebbe agire attraverso una tassazione alla fonte, combinata con l'incentivazione ai mercati dei materiali riciclati, in modo da ridurre il ricorso ai materiali vergini. Il problema della competitività del settore industriale potrebbe essere superato con forme di compensazione (indipendenti ovviamente dal livello di rifiuti prodotti), con la riduzione di altre tipologie di costo (contributi sociali) o con finanziamenti a progetti di ricerca e sviluppo nel campo dei rifiuti. Il tema

dello smaltimento illegale o di frodi, lo si è già detto, richiede la presenza di autorità ambientali competenti e diffuse sul territorio: anche in questo caso l'utilizzo delle entrate per il loro finanziamento potrebbe contribuire al corretto funzionamento del tributo.

Livello dell'imposta.

1. Il tema è stato già affrontato: in termini di ottimalità economica l'imposta dovrebbe riflettere tutti gli effetti esterni legati alle diverse tipologie di smaltimento e/o recupero (ovvero quelli non compresi nelle tariffe già applicate). Il raggiungimento di questo risultato, lo si è sottolineato, è reso problematico da carenze e conoscenze di base, anche se alcune indicazioni utili sono state evidenziate nelle conclusioni del paragrafo 1.3.
2. In casi in cui gli obiettivi sono prefissati a livello politico (in maniera più o meno conforme alle valutazioni fatte al punto precedente), essa dovrebbe permettere un avvicinamento verso quegli obiettivi in maniera ottimale (efficacia ed efficienza rispetto agli obiettivi).

Il problema che emerge è relativo alle possibili incompatibilità tra i due punti precedenti, con l'emergere di situazioni in cui il raggiungimento di certi target porta alla fissazione di un livello di tassazione apertamente in contrasto con gli obiettivi del punto 1. L'esigenza, è allora quella di approfondire le conoscenze di base sugli effetti esterni legati alle diverse tipologie di smaltimento e/o recupero, e di utilizzarle come punto di riferimento per la determinazione della tassa.

Imposta uniforme o differenziata sul territorio.

La scelta rientra in un dibattito più ampio e complesso, relativo al ruolo delle autorità locali nella gestione dei servizi e della qualità ambientale sul territorio e alla possibilità di attuare riforme fiscali federaliste. Alla luce di

queste considerazioni, appare possibile che una significativa responsabilità nella determinazione dell'imposta e nella corrispondente gestione delle entrate, sia lasciata a livello periferico. Nel settore specifico dei rifiuti ciò è riconducibile ad almeno due tipi di considerazioni tra loro collegate.

1. In primo luogo la normativa europea e i recepimenti nazionali hanno attribuito un ruolo essenziale alle autorità locali (regionali e provinciali) nella gestione e pianificazione del settore rifiuti: ambiti ottimali, ubicazione degli impianti, adozione di misure per il raggiungimento degli obiettivi, bonifiche, in ottemperanza ai principi di prossimità e autosufficienza. Appare quindi razionale che lo strumento fiscale, tra gli altri, sia gestito dall'ente locale. Tuttavia, l'amministrazione statale, anche lasciando ampio margine di intervento all'ente locale, deve definire alcuni elementi di indirizzo sull'applicazione, in questo caso dello strumento fiscale, al fine di evitare che si possano creare delle discriminazioni non giustificabili tra le differenti aree, diversamente si potrebbero creare distorsioni del mercato e ostacoli alla libera concorrenza, con danni alla collettività di tipo ambientale, sociale ed economico.
2. In secondo luogo, anche ragionando esclusivamente in termini di razionalità economica, bisogna considerare che una buona parte dei problemi ambientali collegati allo smaltimento hanno una connotazione fortemente locale. Ciò è sicuramente vero per tutti gli effetti percettivi locali, per i rischi di contaminazione del suolo, in parte per i microinquinanti, per gli eventuali costi legati alla scarsità di siti e per gli effetti connessi al traffico, mentre altri effetti esterni, come le emissioni climalteranti e i macroinquinanti, hanno un impatto più ad ampio raggio. In base a questo è ipotizzabile che vi sia una certa libertà delle autorità locali nel determinare il livello dell'imposta (pur in un contesto in cui certi livelli minimi siano garantiti per internalizzare le

esternalità globali) in modo da riflettere più adeguatamente le specificità locali in termini di:

- ✓ scarsità dei suoli,
- ✓ vulnerabilità dei bersagli,
- ✓ preferenze e attitudini delle popolazioni verso gli impianti.

Anche in questo caso possono emergere, tuttavia, problemi e conflittualità tra alcuni target definiti a priori in maniera uniforme su tutto il territorio, spesso senza accurate analisi costi benefici e ancor meno senza considerare le specificità locali (target di smaltimento in discarica, di raccolta differenziata, di riciclo) e l'esigenza di riflettere con la tassa gli effetti esterni locali. Il rischio è che il livello dell'imposta sia determinato sulla base degli obiettivi imposti e non sulla base delle esternalità: in questo caso le differenziazioni locali rifletterebero i maggiori o minori costi di abbattimento.

La differenziazione dell'imposta a livello geografico è sottoposta anche ad alcune critiche: secondo alcuni la differenziazione a livello regionale porterebbe ad incentivare il trasporto dei rifiuti verso regioni con livelli impositivi minori, con effetti ambientali negativi. Al di là di misure eccessivamente rigidi di divieto al trasporto di rifiuti tra regioni, il problema potrebbe essere affrontato prevedendo una maggiorazione dell'imposta per i rifiuti provenienti da altre regioni. Ciò, in prima approssimazione, permetterebbe di internalizzare (perlomeno entro certi limiti) anche gli effetti del traffico.

Complessivamente, comunque, è possibile ritenere che la differenziazione geografica della tassa, risponda a concrete esigenze di razionalità e efficienza, permettendo da una parte una migliore rappresentazione delle preferenze e delle caratteristiche locali e contribuendo dall'altra, ad una responsabilizzazione delle autorità nella gestione delle risorse ottenute e, in generale, della qualità ambientale.

Gestione e utilizzo delle entrate

L'aspetto entrate può costituire un elemento di grande rilevanza nel determinare gli effetti complessivi della tassazione e nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Un'attenta valutazione delle opportunità più comunemente considerate dalla teoria e poi riscontrate nella pratica, può fornire interessanti indicazioni.

- La prima e più immediata possibilità è costituita dall'utilizzo delle entrate nel bilancio generale, al fine di incrementare le possibilità di spesa o di ridurre il deficit pubblico. In una situazione in cui la pressione fiscale è molto elevata, come accade in parecchi paesi, introdurre una tassa il cui gettito non ha poi una destinazione poco chiara, rischia di generare più opposizioni che consensi.
- La seconda opportunità, strettamente legata alle considerazioni fatte al punto precedente, prevede l'utilizzo delle risorse aggiuntive per la *riduzione o sostituzione di altre forme di prelievo*, in base ad un obiettivo di neutralità della tassazione ecologica. Questa opzione sta ricevendo attualmente una grande enfasi ed è alla base delle riforme fiscali verdi di molti paesi, in cui, sia per ridurre l'effetto di distorsione di certe forme impositive che per aumentare l'accettabilità politica dei nuovi tributi, si è fatto frequente ricorso ad un uso di questo tipo delle entrate ottenute. La via comunemente più seguita è quella della riduzione dell'onere fiscale sul lavoro, in modo da ottenere anche un positivo effetto in campo occupazionale attraverso quello che in letteratura viene denominato *doppio dividendo*. La *ratio* di queste manovre è complessa e non è qui in discussione; è necessario però, considerare il rischio che il perseguimento di altri fini attraverso le risorse ottenute dalla tassazione ambientale (rilancio occupazione, finanziamento di spese precedentemente coperte da altre entrate) finisca per condurre ad un uso inadeguato della tassa. Va ricordato a

riguardo che un corretto funzionamento ambientale dello strumento fiscale dovrebbe disincentivare il comportamento inquinante (nel nostro caso lo smaltimento in discarica), portando ad un inevitabile declino delle entrate; ciò potrebbe essere in conflitto con gli altri utilizzi precedentemente introdotti e potrebbe portare ad una manovra inadeguata della tassa. Un'azione condotta in questa direzione deve quindi essere gestita con cautela, ricordando che la finalità ambientale della tassazione rimane l'obiettivo principale e che la determinazione dell'imposta deve essere commisurata, almeno per quanto è possibile, alle esternalità associate al comportamento inquinante e non all'esigenza di ottenere gettito per qualsivoglia altra finalità.

- La terza possibilità è costituita dal vincolare le entrate (in questo caso aggiuntive) ad un *utilizzo in campo ambientale*, eventualmente nel settore soggetto al tributo stesso. La razionalità complessiva di questo tipo di vincolo è posta frequentemente in discussione: viene infatti sottolineato come esso, senza una corretta analisi costi-benefici, rischi di creare rigidità nell'allocazione delle risorse, con la possibilità che i programmi finanziati ricevano troppe o troppe poche risorse rispetto all'ottimo. Secondo questa interpretazione le entrate dovrebbero confluire nel bilancio generale e successivamente utilizzate in maniera economicamente efficiente nella migliore delle opportunità. Nonostante queste osservazioni, la pratica del vincolo di destinazione delle entrate (*earmarking*) è ampiamente diffusa e, a nostro avviso, risulta giustificabile sotto diversi punti di vista:

- accettabilità politica,
- trasparenza,
- efficacia ambientale,
- equità.

In primo luogo va infatti considerato il tema dell'accettabilità e della trasparenza. Il pubblico trova spesso più facile accettare un nuovo tributo se è

a conoscenza che le entrate da esso derivate, sono destinate ad un certo uso o ad una certa attività; ciò è ancor più vero nel campo ambientale, che attualmente costituisce uno dei target primari a livello di opinione pubblica. La presenza di un collegamento così immediato tra strumento fiscale e programmi di spesa può inoltre contribuire a dare trasparenza al comportamento dei decisori e a responsabilizzarli nelle scelte.

Ma le esigenze di accettabilità e trasparenza non costituiscono l'unico argomento a favore di un vincolo ambientale per le spese: alcuni importanti elementi possono riguardare anche l'efficacia stessa della tassazione. Appare infatti evidente, da ciò che è stato detto precedentemente, che l'effettiva capacità di una tassazione sullo smaltimento in discarica di incentivare il ricorso ad altre opportunità più in alto nella scala gerarchica della gestione dei rifiuti, dipende anche da molti altri fattori che potrebbero essere promossi da un adeguato utilizzo delle risorse.

- ✓ E' possibile ad esempio sostenere e finanziare attività di ricerca e sviluppo nel settore dei rifiuti per individuare nuove e più vantaggiose forme di riciclo e riuso o per migliorare i processi di recupero energetico.
- ✓ E' possibile finanziare o co-finanziare impianti di trattamento che permettano un minore ricorso allo smaltimento finale.
- ✓ Altrettanto importante può risultare il sostegno a campagne d'informazione e persuasione riguardo a comportamenti *positivi* nella gestione dei rifiuti (raccolta differenziata, compostaggio, scelte dei prodotti, ecc.).
- ✓ Allo stesso tempo incentivi possono essere diretti al mercato delle materie riciclate, in modo da ridurre il ricorso ai materiali vergine e lo smaltimento finale.
- ✓ Importante può risultare anche il finanziamento delle autorità di controllo e monitoraggio, in modo da garantire che l'introduzione

della tassa non si rifletta in una maggiore diffusione dello smaltimento illegale.

- ✓ Contribuzione all'acquisto di strumenti di pesatura, per rendere più precisa la commisurazione del tributo e per garantire la raccolta di dati affidabili per la definizione ed il follow-up delle politiche.
- ✓ Attribuzione di contributi ai gestori delle discariche che mettano in atto innovazioni e soluzioni tecniche al di là degli standard di legge, in modo da fornire quell'incentivo continuo al miglioramento (efficienza dinamica) che la tassazione non è in grado di garantire.
- ✓ Forme di compensazione per il settore industriale, indipendenti ovviamente dal volume di rifiuti prodotti, in modo da non aggravare eccessivamente sui costi di produzione con la tassazione. Questo intervento si può rendere necessario per evitare effetti negativi sulla competitività esterna delle imprese e contemporaneamente per evitare che la loro opposizione all'introduzione della tassa porti, come sottolineato precedentemente, a una determinazione inadeguata della tassa e ad un non corretto funzionamento dell'incentivo fiscale.

In generale tutti questi tipi d'intervento possono contribuire a rendere più elastica la domanda di smaltimento in discarica e a perseguire gli obiettivi definiti in partenza. In mancanza di ciò, risulta evidente il rischio che la tassa possa stimolare al massimo un incremento dell'incenerimento, senza grossi effetti sulle altre opportunità di trattamento. Molto interessante è anche notare che, utilizzando i fondi prevalentemente nello stesso settore dei rifiuti, oltre a contribuire ad una maggiore efficacia ed efficienza della tassazione, si crea una corrispondenza tra lo strumento d'entrata e le voci di spesa che può rivelarsi valida anche nel lungo periodo. Rispetto infatti al problema del declino auspicabile delle entrate connesse alla tassazione ambientale (declino che si verifica se il comportamento inquinante si riduce), si evidenzia in questo caso anche un declino delle corrispondenti

esigenze di stimolare altre ed alternative opportunità di smaltimento e/o recupero.

Resta ancora da considerare un'altra opportunità di earmarking delle entrate in stretta relazione col settore stesso d'incidenza della tassazione. Essa fa riferimento ad una delle finalità principali del tributo, ovvero internalizzare gli effetti percettivi esterni provocati dalle discariche sulla popolazione locale: odori, effetto visivo, effetto psicologico, disturbi del traffico, ecc. Se questo tipo di esigenza è reale, può essere auspicabile in termini di equità che una parte delle risorse raccolte vengano utilizzate per compensare le popolazioni locali per le “*disamenità*” ad esse provocate. La compensazione può assumere modalità diverse: riduzione di altre forme di tributo, finanziamento diretto ai comuni sedi di discarica oppure finanziamento di investimenti locali in campo ambientale e paesaggistico, come ripristino di siti degradati, creazione di aree verdi, tutela del patrimonio architettonico, ecc.

In quest'ultimo modo l'effetto percettivo negativo sull'ambiente locale causato dalla discarica, trova una forma specifica di compensazione attraverso interventi migliorativi di altre componenti ambientali. Anche in quest'ultimo caso si può venire a creare una positiva relazione tra le entrate connesse al comportamento inquinante e le esigenze di compensazione dall'altra: al ridursi del ricorso alla discarica si ridurrebbero infatti anche le esigenze di compensazione delle esternalità locali.

Il legame invece sarebbe meno stretto e razionale se le risorse fossero gestite a livello centrale e gli interventi finanziati (bonifiche, ripristini, creazione di aree verdi) non fossero strettamente legati ai siti ove le discariche sono situate: in questo caso infatti il livello delle spese e le risorse a disposizione sarebbero indipendenti e potrebbero sorgere quei problemi di inadeguatezza già considerati in precedenza. In conclusione alcune osservazioni possono essere tratte relativamente all'utilizzo e alla gestione delle entrate ottenute dal tributo sullo smaltimento in discarica.

In primo luogo va evidenziato che la tassazione deve avere come obiettivo primario e imprescindibile quello del raggiungimento di prefissati obiettivi in campo ambientale (determinati sulla base delle esternalità, o sulla base delle pressanti emergenze politiche); le entrate ottenute dalla tassazione stessa devono essere viste quindi come una componente secondaria e accessoria e non come l'obiettivo principale. Questo rende necessario che la finalità ambientale rimanga come preminente e non venga assoggettata ad altre esigenze (es. rilanciare l'occupazione, sostituire fondi precedentemente raccolti con altri strumenti). Premesso ciò, non mancano comunque alcune indicazioni importanti relativamente ad un uso coerente e razionale dei fondi ottenuti. In questo senso si è sottolineato che la possibilità di vincolare le entrate ad utilizzi specifici nel settore dei rifiuti, pur potendo porre dei problemi in termini di ottimalità secondo i canoni della teoria tradizionale, può portare a importanti vantaggi sia in termini di accettabilità che di efficacia. In assenza di ciò, infatti, vi è il rischio che la tassazione non sia in grado di promuovere realmente forme preferibili di gestione o che risulti difficilmente accettabile dagli attori economici.

Interessante è anche la possibilità di utilizzare i fondi per interventi di ripristino o miglioramento ambientale. Questo tipo di utilizzo appare preferibile comunque a livello locale, come forma di compensazione per le comunità sede di discarica, in modo che rimanga comunque evidente il legame tra il comportamento tassato e le necessità di spesa finanziate.

CAPITOLO 2

L'ECOTASSA SULLE DISCARICHE: LE ESPERIENZE EUROPEE.

La tassa sulle discariche rientra perfettamente nel quadro teorico precedente e risulta in grado di colpire direttamente l'emissione inquinante (in questo caso i rifiuti), in modo tale da contribuire ad internalizzare i costi esterni. Nell'unione europea sono numerosi i paesi in cui è stata introdotta una tassazione sullo smaltimento in discarica: Francia, Regno Unito, Danimarca, Olanda, Finlandia, Belgio e Germania. Le modalità di prelievo, le tipologie di rifiuto tassate, le aliquote, le caratteristiche tecniche e le forme di impiego delle entrate sono, tuttavia, molto diverse da situazione a situazione.

Regno Unito.

Il governo inglese ha introdotto nel 1996 un tributo sullo smaltimento in discarica, con l'obiettivo di garantire un'adeguata tariffazione dello smaltimento in discarica in modo da riflettere anche i costi ambientali ad esso associati ed incentivare le imprese e i nuclei familiari ad intraprendere modalità di gestione dei rifiuti più efficienti.

Nella realtà britannica, comunque, l'introduzione del tributo è stata preceduta dallo studio CSERGE del 1993 (*Centre for Social and Economic Research on the Global Environment*) che ha cercato di dare una valutazione monetaria alle esternalità associate alle discariche e agli inceneritori di nuova generazione; anche se lo studio può presentare alcune carenze e limiti, esso rappresenta sicuramente un tentativo importante di fondare le scelte su valutazioni oggettive ed esplicite. Il tributo è stato introdotto con un'imposta base di 7 £/t (11,12 €/t) e un'imposta ridotta di 2 £/t (2,70 €/t) per i rifiuti inerti. In termini di incremento percentuale esso può essere stimato in circa il 50%, essendo il costo dello smaltimento in discarica in media di 13-14 £/t (21,00-22,00 €/t) prima dell'introduzione della tassa. L'imposta applicata è

stata portata per il biennio 1999/2000 a 10 £/t (15,88 €/t), con la previsione di un progressivo ulteriore incremento fino a 15 £/t (23,82 €/t) nel 2004 in modo “*da dare un forte segnale agli operatori del settore affinché ricerchino metodologie ambientalmente preferibili alla discarica*”. L’annuncio anticipato dell’evoluzione futura delle aliquote risponde in questo caso ad una concreta e razionale esigenza di trasparenza e di gradualità, in modo che coloro che sono soggetti al tributo possano pianificare anticipatamente le proprie scelte e le proprie risposte gestionali. Meno chiara appare la dinamica della tassa dal punto di vista degli obiettivi, o perlomeno dal punto di vista dell’internalizzazione dei costi ambientali: se il livello iniziale è stato realmente fissato in modo da essere compatibile con le valutazioni presenti negli studi preparatori, è chiaro che un incremento di più del 100% in 6-7 anni è difficilmente spiegabile. In questo senso sembra aver assunto maggiore rilievo la seconda esigenza esplicitata dal DCE (Department of Customs and Excise), in altre parole quella di incentivare le imprese e, attraverso le autorità locali, le famiglie a intraprendere modalità di gestione dei rifiuti più efficienti: un’esigenza che, come si è già osservato, non sempre è coincidente con quella della corretta valutazione degli effetti esterni. Non si può, infatti, non rimarcare che il differenziale di 23,00-24,00 €/t che si viene a creare tra la quantità di rifiuti portati in discarica e quelle incenerite sono ben al di sopra (circa il doppio) delle stime ottenute nei lavori preparatori.

Non è prevista una differenziazione locale del tributo né un coinvolgimento diretto nella gestione delle entrate delle autorità locali, anche se crescenti esigenze in questo senso sono state reclamate dalle autorità stesse.

Il governo ha comunque previsto la possibilità di destinare, attraverso un meccanismo chiamato *Credit Scheme*, fino al 20% del gettito, ad una serie di interventi identificabili come “*ambientali*”.

Il funzionamento del *Credit Scheme* prevede l’opportunità per il gestore della discarica, di avere una detrazione fino al 20% del dovuto, nel caso in cui siano finanziati progetti a carattere ambientale. Particolarità del sistema inglese

quindi, è data dal forte coinvolgimento privato nella scelta dell'impiego delle risorse: sono i gestori delle discariche, infatti, a decidere la destinazione dei fondi.

Il Credit Scheme individua una serie di settori di intervento:

- a) Recupero, bonifica o riqualificazione di aree modificate dai precedenti utilizzi;
- b) Ricerca e sviluppo, educazione e sensibilizzazione, riguardanti nuove metodologie che siano indirizzate ad una gestione sostenibile dei rifiuti;
- c) Manutenzione, estensione e creazione di parchi pubblici, riserve e altre “*compensazioni*” ambientali in prossimità dei siti sede di discarica;
- d) Manutenzione, ristrutturazione e riqualificazione di edifici storici e/o religiosi di valore architettonico, che siano situati in prossimità delle discariche;
- e) Finanziamento delle spese amministrative e gestionali degli organismi ambientali stessi.

Esistono inoltre alcuni ulteriori vincoli riguardanti i progetti finanziabili: gli interventi del primo tipo non possono andare a beneficio di chi abbia commesso o permesso la contaminazione o l'inquinamento del sito; inoltre i gestori della discarica non devono essere direttamente beneficiari degli interventi stessi, infine i progetti devono essere preventivamente approvati dall'organismo di controllo che è l'Entrust (Environmental Trust Scheme Regulatory Body).

Francia.

La tassa introdotta nel 1992, originariamente era imposta su tutte le tipologie di rifiuto; rifiuti urbani, rifiuti assimilabili e rifiuti speciali. L'opposizione del mondo industriale a quest'impostazione ha portato inizialmente ad una separazione tra rifiuti urbani e assimilabili da una parte e rifiuti speciali dall'altra: i primi sottoposti a tassazione e i secondi furono esclusi. La deroga nei confronti dei rifiuti speciali, era stata comunque accettata in funzione di

un impegno economico da parte dei settori industriali nel campo del contenimento dello smaltimento illegale e del recupero delle aree contaminate. L'accordo ha portato alla costituzione della Association Française des Entreprises pour l'Environnement (AFEE) che ha messo a disposizione un fondo di 15 milioni di franchi francesi; malgrado gli interventi considerati siano sicuramente importanti e meritevoli, resta da sottolineare come senza l'imposizione del tributo nei confronti del mondo industriale sia venuto meno l'effetto disincentivante, proprio in un campo come quello dei rifiuti speciali ove l'elasticità dello smaltimento finale al prezzo sembra essere più elevata. Non sorprende quindi che a partire dalla fine del 1995 sia stata introdotta una forma di tassazione del tutto analoga alla precedente sul trattamento e lo smaltimento dei rifiuti industriali. La tassa viene applicata ai rifiuti industriali (individuati attraverso un decreto) qualora vengano smaltiti e/o trattati in impianti collettivi, mentre sono esentati i rifiuti che sono smaltiti e/o trattati all'interno dell'azienda che li ha prodotti. L'esenzione completa in questo caso non appare tuttavia completamente comprensibile: se è vero che lo smaltimento "*self-made*" limita alcuni effetti esterni come il traffico, i rischi d'incidenti, e parte dell'effetto percettivo locale, ne permangono comunque altri non trascurabili, come i rischi di contaminazione del terreno e le emissioni. In questo caso sembra quindi, che un peso rilevante sia stato attribuito al fattore scarsità e alla difficoltà di reperire nuovi siti, con un trattamento particolarmente vantaggioso quindi per i rifiuti gestiti in proprio. E chiaro comunque che a riguardo, si pone un problema di controllo e verifica delle modalità di trattamento in proprio dei rifiuti. Il livello dell'imposta per i rifiuti urbani è stato posto a 20 FF/t (3.05 €t); é prevista una maggiorazione del 50% per i rifiuti provenienti da zone non appartenenti alle aree di competenza della discarica come definite dai piani territoriali di smaltimento dei rifiuti. Lo strumento economico è quindi utilizzato in questo caso anche in modo coerente con la necessità di promuovere i principi di autosufficienza e prossimità affermati a livello

europeo. Ciò d'altronde, come si è sottolineato anche in precedenza, sembra rispondere anche a esigenze di razionalità economica, essendo potenzialmente maggiori gli effetti esterni associati ai rifiuti provenienti da un'altra area (rischio d'incidenti, traffico, ecc.).

In termini comparativi il livello dell'imposta è inferiore a quello di altri paesi (Regno Unito e Danimarca ad esempio) sia in termini assoluti che in termini di incremento percentuale (circa il 20%). Il livello dell'imposta è stato però successivamente incrementato secondo una scala progressiva: 25 FF/t (3,81 €/t) nel 1995, 30 FF/t (4,57 €/t) nel 1996, 35 FF/t (5,34 €/t) nel 1997, 40 FF/t (6,10 €/t) nel 1998. Appare evidente come i ridotti risultati ottenuti nei primi due anni abbiano indotto ad elevare il livello del prelievo, fino a raddoppiarlo appunto nel periodo 1994-1998. Anche in questo caso quindi il perseguimento di predefiniti obiettivi politici (smaltimento in discarica nel 2002 esclusivamente di rifiuti inertizzati o che non possono essere in altro modo recuperati e/o riciclati) ha giocato un ruolo importante nell'evoluzione dello strumento. Nel caso della tassa sul trattamento e lo smaltimento dei rifiuti industriali, il livello dell'imposta è stato posto a 25 FF/t nel 1995 con un'evoluzione del tutto simile al caso precedente: 30 FF/t nel 1996, 35 FF/t nel 1997, 40 FF/t nel 1998. Allo smaltimento in discarica è applicato un tributo quasi doppio rispetto alle altre forme di gestione come l'incenerimento, la cogenerazione e il trattamento biologico e chimico.

La differenziazione dell'imposta sembra quindi riflettere da vicino gli obiettivi della gerarchia europea dei rifiuti. Come già osservato, non è invece prevista la possibilità da parte di autorità decentrate, di stabilire in maniera autonoma il livello dell'imposta. Ciò non appare del tutto coerente con uno degli obiettivi di partenza della riforma nel campo dei rifiuti: ovvero il rafforzamento del ruolo delle autorità locali. Se infatti esiste una forte connotazione locale per ciò che riguarda la tematica rifiuti e se viene affermata una struttura organizzativa e gestionale per aree territoriali,

potrebbe risultare più idoneo che lo strumento fiscale sia utilizzato dalle autorità locali, per riflettere le particolari condizioni e preferenze locali.

Il gettito di entrambi i tributi viene raccolto in un fondo ad hoc (MFWM, Modernisation Fund for Waste Management) gestito direttamente dall'Agenzia ambientale francese con il supporto dei principali ministeri (Ambiente, Economia, Finanze, Industria, Ricerca, e Salute pubblica) e delle autorità locali.

Per ciò che riguarda le entrate ottenute dai rifiuti urbani e assimilabili le principali finalità degli interventi sono:

- a) finanziamento di progetti di ricerca e sviluppo di tecnologie di trattamento e di gestione innovative.
- b) finanziamento per l'installazione e l'adozione di tecnologie innovative.
- c) contributi alle autorità locali sul quale territorio nuovi impianti di trattamento vengono realizzati.
- d) Finanziamento di progetti per il recupero ambientale delle discariche pubbliche e per la bonifica dei siti contaminati.

Olanda.

La tassa sullo smaltimento in discarica è stata introdotta in Olanda nel 1995 all'interno dell'*Environmental Taxes Act*, finalizzato alla estensione dell'utilizzo di strumenti fiscali in campo ambientale e alla riduzione contemporanea di altre forme di prelievo.

La finalità della tassa è indirizzata a incoraggiare forme di trattamento e/o smaltimento alternative alla discarica, considerata anche in questo caso come l'opportunità meno desiderabile di trattamento dei rifiuti, attraverso un incremento dei costi rispetto alle altre tipologie di gestione; il quadro comparativo mostrava, infatti, un differenziale notevole tra costi dello smaltimento in discarica relativamente ad altre forme di gestione; una situazione in cui il ricorso alla discarica costituiva l'opportunità più semplice

e anche più economica (per esempio il costo medio di smaltimento in discarica era nel 1993 di 37,20 €/t e quello dell'incenerimento di 78,50 €/t).

La tassa è pagata in relazione al peso dei rifiuti conferiti in discarica; sono esentate, come nel caso francese le imprese che smaltiscono in proprio i rifiuti, tuttavia, l'esenzione è applicabile solo per quantitativi inferiori ad 1 tonnellata. Quest'ultimo aspetto evidenzia come il problema della scarsità dei siti costituisca un elemento chiave del tributo, visto che l'autosmaltimento all'interno del sito produttivo viene premiato al di là delle altre potenziali esternalità che ciò può comunque determinare. Va comunque rilevato che nel caso specifico, le severe e affidabili metodologie di controllo fanno sì che vi sia una certa fiducia nel comportamento corretto delle imprese nella gestione dei propri impianti.

Il proprietario dello stabilimento è tenuto a pagare la tassa, con la possibilità di rivalersi sui conferitori.

Il livello dell'imposta riferito al 1999 sono di circa 29,70 €/t per i rifiuti combustibili, e di 13,50 €/t per le altre tipologie di rifiuti.

L'entità della tassa si pone quindi ad un livello intermedio rispetto a quello trovato nelle altre realtà europee, con una forte penalizzazione però dei rifiuti combustibili. Il differenziale esistente tra l'imposta sullo smaltimento applicata sui rifiuti combustibili rispetto alle altre tipologie, evidenzia una precisa scelta politica di gestione dei rifiuti, cioè quella di favorire il recupero energetico da rifiuti.

Al di là della distinzione introdotta tra rifiuti combustibili e non, è stato osservato che la scelta del livello dell'imposta avrebbe potuto differenziarsi maggiormente a seconda dei potenziali impatti ambientali delle diverse tipologie di rifiuto; anche se questo tipo di impostazione è stata evitata per motivi di praticità e facilità amministrativa, alcuni casi particolari sono stati previsti dal *Environmental Taxes Act*:

- i rifiuti organici conferiti separatamente in discarica sono esentati dalla tassa in modo da incentivare la raccolta differenziata e il successivo

utilizzo nelle attività di compostaggio. Si crea quindi un incentivo economico ad una pre-selezione dei rifiuti che aumenti le opportunità di una delle attività di recupero più in alto nella gerarchia e che riduca lo smaltimento di rifiuti responsabili delle emissioni serra.

- I fanghi e i materiali contaminati derivanti da processi o interventi di decontaminazione e bonifica sono esentati: nel caso specifico si tratta di rifiuti per cui non esistono attualmente forme diversificate di gestione per cui non vi può essere un incentivo alla prevenzione o al recupero. Inoltre, nel caso delle bonifiche, la rimozione dei materiali contaminati è ambientalmente preferibile, rispetto alla presenza di aree fortemente inquinate, che possono creare seri problemi alla salute e all'ambiente a seguito della dispersione degli inquinanti nelle differenti matrici ambientali. Per potere ottenere l'esenzione, tuttavia, è necessaria una certificazione da parte del PSC (Purification Service Center), un organo competente in merito, che attesti l'impossibilità di avviare il rifiuto ad una differente forma di trattamento/smaltimento. In chiave dinamica una esenzione di questo tipo può tuttavia disincentivare innovazioni e nuovi processi di trattamento e inertizzazione che permettano il recupero o la messa in sicurezza dei rifiuti stessi; è necessario quindi che l'organismo sviluppi una grande conoscenza delle tecniche disponibili per non frenare trattamenti più vantaggiosi dal punto di vista ambientale. In presenza di deficit informativo su questo punto l'esenzione potrebbe non essere del tutto razionale.
- Le somme pagate sullo smaltimento dei materiali derivanti dai processi di *"de-inchiostratura"* possono essere rimborsate. La possibile esenzione crea quindi un vantaggio per l'attività di riciclaggio della carta rispetto al ricorso alle materie prime: un obiettivo coerente con la gerarchia dei rifiuti. Qualche dubbio però nasce sulla logica complessiva di questa misura: le attività di recupero e riciclo devono essere favorite solo se ambientalmente più vantaggiose rispetto allo smaltimento finale,

diversamente, i rifiuti provenienti dai loro processi dovrebbero essere trattati come tutti gli altri. Differentemente, si rischia, infatti, di privilegiare a priori certe forme di trattamento a prescindere da adeguate e necessarie analisi dei costi e benefici ad esse associate.

- I rifiuti inerti smaltiti in discarica non vengono tassati. Va comunque rilevato che esiste un obbligo di recupero di tutte le frazioni tecnicamente recuperabili; in questo caso quindi, non essendovi alternative, l'effetto disincentivante della tassa sarebbe nullo. Si pone comunque un problema di conoscenza e verifica di ciò che è o non è recuperabile. Anche in questo caso un deficit informativo potrebbe limitare l'incentivo dinamico dello strumento economico.

Danimarca.

In Danimarca il tributo sullo smaltimento in discarica è stato introdotto alla fine del 1986. La tassa si è inserita in un quadro generale di gestione dei rifiuti orientato al mercato in cui, sulla base della *Danish rules* (legge 131/1993), viene attribuita alle municipalità la responsabilità della gestione dei rifiuti e della scelta tra le diverse alternative di smaltimento. Complessivamente la realtà danese della seconda metà degli anni '80 mostra una certa stabilità nella produzione dei rifiuti, con una crescente opposizione però della popolazione all'apertura di nuove discariche e un atteggiamento invece più favorevole all'incenerimento rispetto al resto dei paesi dell'Unione. Il sistema inoltre è stato sempre caratterizzato da una notevole credibilità dei controlli e da una costante affidabilità delle norme tecniche adottate.

L'idea diffusa è quindi che lo strumento sia stato utilizzato, come nel caso francese, per incentivare una progressiva riduzione nella produzione dei rifiuti, ma soprattutto, per incentivare forme di trattamento alternative alla discarica, privilegiando l'incenerimento e soprattutto il riciclaggio, in un contesto in cui, comunque, viene lasciata un'ampia libertà agli operatori riguardo alle proprie scelte ottimali.

La tassa viene applicata in base al peso su tutte le tipologie di rifiuti non pericolosi, con esclusione dei rifiuti inerti utilizzati per la chiusura delle discariche: una esenzione del tutto simile a quella recentemente introdotta nel Regno Unito per far fronte ad una carenza di materiali utilizzabili per questo fine. I rifiuti pericolosi sono invece assoggettati ad una disciplina differente che prevede impianti dedicati e tariffe differenziate a seconda della tipologia del rifiuto, con esenzione del pagamento del tributo. Questo tipo di scelta, che non riflette il concetto di effetto esterno associato alle diverse tipologie di rifiuto, può tuttavia spiegarsi con un'eccessiva pressione impositiva sui rifiuti pericolosi possano incrementare il rischio di smaltimenti illegali, con danni potenziali molto elevati.

L'imposta originaria è stata posta a circa 6.05 €/t sia per i rifiuti smaltiti che per quelli inceneriti; a differenza quindi del caso inglese e di quello francese (per ciò che riguarda i rifiuti solidi urbani) si è voluto penalizzare in maniera eguale (almeno inizialmente) entrambe le forme di smaltimento, a testimonianza di uno sforzo finalizzato soprattutto al riciclaggio e alla riduzione alla fonte. Nel 1990 l'imposta è stata incrementata notevolmente fino a circa 17,50 €/t; a partire dal 1993 è stata introdotta una differenziazione tra rifiuti smaltiti in discarica e rifiuti inceneriti con un livello, fino al 1997 di 26,20 €/t e 21,51 €/t rispettivamente.

In termini di incidenza sul costo complessivo di smaltimento, la tassa ha determinato un incremento medio vicino al 90% del costo di smaltimento (livello dell'imposta e costi di smaltimento nel 1997), nettamente superiore a quello medio rilevato negli altri paesi europei.

A partire dal 1997 l'imposta è stata ulteriormente modificata, con un aumento del costo dello smaltimento in discarica e una differenziazione tra incenerimento con e senza recupero energetico. Nel 1999 il livello dell'imposta è stato:

- 45,00 €/t per i rifiuti smaltiti in discarica,
- 34,90 €/t per i rifiuti inceneriti in impianti privi di recupero energetico,

- 28,20 €/t per i rifiuti inceneriti in impianti dotati di recupero energetico. Il livello dell'imposta è di gran lunga il più elevato di quelle degli altri due paesi considerati in precedenza: 15,88 €/t nel 1999/2000 nel Regno Unito (23,82 €/t in previsione per il 2004) e 6,10 €/t nel 1998 in Francia. Anche nel caso danese quindi si evidenzia un rapido aumento dell'imposta, a testimonianza del fatto che l'obiettivo primario è stato quello di penalizzare determinati tipi di scelte (produzione di rifiuti, smaltimento in discarica e, seppur in modo minore, incenerimento) piuttosto che correlare il livello dell'imposta alla valutazione monetaria delle esternalità associate alle diverse forme di smaltimento.

Con le modifiche introdotte a partire dal 1997 si è applicata una differenziazione in termini di livello dell'imposta, tra l'incenerimento con e senza recupero energetico: ciò riflette da vicino quella che è la scala di preferenze definita dalla gerarchia europea nella gestione dei rifiuti; il recupero energetico infatti consente di evitare altre forme di esternalità connesse alla produzione di energia e costituisce quindi un elemento essenziale di riduzione degli effetti esterni netti. Da questo punto di vista la modulazione danese della tassa ha maggiori elementi di razionalità rispetto ai casi francese e inglese.

In termini di differenziali di imposta vanno sottolineati altri due elementi. In primo luogo, l'incenerimento senza recupero è comunque preferito allo smaltimento in discarica (come d'altronde anche in Francia ed Inghilterra); ciò richiama la gerarchia europea, anche se qualche dubbio sulla razionalità di tale privilegio fiscale può essere sollevato, sulla base degli studi disponibili (un differenziale sensibile relativamente alle esternalità complessive esiste tra smaltimento in discarica e incenerimento con recupero energetico, mentre nel raffronto con l'incenerimento senza recupero energetico sembra non esservi un differenziale o comunque, se esiste, non è significativo).

In secondo luogo il differenziale tra incenerimento con recupero e smaltimento in discarica è molto ampio, un valore che va oltre a quelli

individuati dallo stesso lavoro preparatorio del CSERGE relativamente alla realtà inglese; ovviamente la realtà danese può essere caratterizzata da specificità particolari, ma l'assenza di studi preparatori non permette una valutazione in questo senso.

Le entrate associate al tributo sono state considerevoli, stimabili in 100 milioni di € nel 1997, senza che siano però previsti vincoli di destinazione particolari per i fondi ottenuti; il ministero dell'ambiente danese ha comunque dato indicazioni in merito all'opportunità che i fondi siano destinati (per lo meno in parte) a interventi nel campo ambientale.

In termini di effetti collegati all'introduzione della tassa, anche se il periodo d'applicazione è sicuramente significativo, i risultati ottenuti vanno valutati con cautela, visto che altre misure e politiche adottate nell'ultimo decennio possono avere influito sui quantitativi smaltiti (obblighi di separazione dei rifiuti per i consumatori, obblighi di raccolta differenziata per i comuni).

Non può però non essere notato che l'evoluzione nella realtà danese del livello dei rifiuti smaltiti, è stata decisamente particolare, con una significativa contrazione dei volumi tra la fine degli anni '80 e la prima metà degli anni '90, in un panorama in cui in gran parte dei paesi il trend è stato opposto. Dal 1987 al 1996 è stata infatti registrata una contrazione del 26% dei rifiuti smaltiti, una riduzione che ha subito un'accelerazione significativa soprattutto dopo le modificazioni della tassa nel 1990 e 1993. Nel dettaglio i rifiuti provenienti dal settore industriale sono cresciuti dell'8%, mentre si sono ridotti quelli domestici (16%) e quelli del settore edile (63%). Nel primo caso il livello dell'imposta è stato giudicato insufficiente per poter rendere competitive le forme alternative di trattamento. Nel caso dei rifiuti urbani la contrazione è stata significativa, anche se non sono applicati nella realtà danese, strumenti tariffari in grado di commisurare la tariffa individuale al livello di rifiuti effettivamente prodotto. E' interessante notare come il trend nel caso dei rifiuti di provenienza industriale (trend crescente) e di quelli di provenienza domestica (trend decrescente) mostri un andamento opposto a

quello (seppur indagato solo attraverso questionari) della realtà inglese. Decisiva sembra essere la presenza nella situazione danese di una migliore organizzazione delle attività di recupero e riciclo a livello di singole municipalità e di una diversa sensibilità e attenzione media dei consumatori. Importante può essere anche l'obbligo per i comuni di coprire l'intero costo della gestione dei rifiuti con una tariffa e di specificare in essa l'onere della tassa: ciò contribuisce infatti ad una maggiore trasparenza e a dare un parziale incentivo ai produttori di rifiuti.

Nel caso dei rifiuti da costruzione e demolizione la riduzione è stata assai elevata, a testimonianza di una disponibilità più estesa di opportunità di riciclo a costi competitivi; l'incidenza della tassa per questo tipo di rifiuti è inoltre particolarmente significativa, circa il 50-70% del costo dello smaltimento finale, visto che essi vengono tassati come le altre tipologie, pur avendo un potenziale inquinante molto minore.

Va sottolineato infine che non è emerso nel caso danese, pur con aliquote significative, un incremento dello smaltimento illegale collegabile all'introduzione del tributo; ciò sembra essere in larga parte riconducibile all'affidabilità e credibilità del sistema di controllo e sanzionamento presente in Danimarca.

In linea generale si può ritenere che, pur non trascurando il ruolo giocato da misure amministrative ed organizzative, nonché da quelle sanzionatorie, l'effetto dalla tassa nella determinazione del trend correlato alle quantità smaltite sia stato significativo sia nel caso dei rifiuti urbani che in quello dei rifiuti da costruzione e demolizione, a testimonianza delle potenzialità di uno strumento economico di questo tipo.

Finlandia.

Il tributo sullo smaltimento in discarica è stato introdotto nel 1996 con la finalità di penalizzare la modalità di trattamento decisamente predominante in Finlandia (circa il 70% dei rifiuti è avviato a discarica).

La tassazione riguarda tutte le tipologie di rifiuti sia di provenienza urbana che industriale; sono invece esentati (come in Olanda e in Francia) i rifiuti smaltiti autonomamente dal produttore all'interno delle unità produttive di provenienza. Altri elementi costitutivi del tributo sono comuni all'esperienza olandese: sono esentati dal pagamento del tributo i rifiuti derivati da interventi di bonifica, quelli originati dal de-inking della carta come pure tutti i rifiuti inerti.

L'imposta è unica ed è stata fissata e mantenuta fino al 1999 a 90 FIM/t (15,14 €/t), è stata quindi preferita una soluzione semplice e facile da gestire da un punto di vista amministrativo.

Le entrate rientrano nel bilancio generale senza impegni specifici nel campo ambientale.

Austria.

Nel caso austriaco il livello della tassa applicato è alquanto differenziato, in relazione sia alle tipologie di rifiuto (come in altri casi), sia in base alle tipologie di discarica in cui i rifiuti sono conferiti, particolare questo non riscontrabile in altre situazioni. Questo secondo tipo di differenziazione è finalizzato ad incentivare, attraverso l'applicazione di un regime agevolato, gli impianti che adottino sistemi di gestione avanzati e tecnologicamente evoluti perseguendo la filosofia della BAT (Best Available Technology); lo strumento fiscale in questo caso contribuisce anche a perseguire l'efficienza dinamica nel settore degli impianti, fornendo uno stimolo continuo a migliorare le tecnologie e le soluzioni adottate.

Il livello dell'imposta, come avviene anche in altri paesi, è progressivamente aumentato fino a raggiungere lo standard di circa 43,60 €/t nel 2001, un valore tra i più elevati riscontrabili nel panorama europeo.

Il gettito dell'ecotassa ha una destinazione vincolata specificatamente alla bonifica di siti contaminati; emerge quindi una forte attenzione politica nei

confronti di un problema ambientale significativo e per cui sono necessari investimenti ingenti.

Belgio.

In Belgio la struttura federale attribuisce alle singole regioni il compito di definire e regolamentare il sistema di gestione dei rifiuti e ciò concerne anche l'utilizzo di strumenti fiscali sullo smaltimento. A livello di singole regioni la tassa è adottata solo nelle Fiandre; il tributo è stato inserito all'interno di un definito e articolato pacchetto di interventi finalizzati a ridurre la produzione di rifiuti e a favorire le attività di recupero e riciclo. All'interno dello stesso piano vengono inoltre definiti, come in altre esperienze europee, tutta una serie di vincoli amministrativi e obiettivi programmatici della gestione: divieto di smaltimento finale dei rifiuti da demolizione e costruzione che rispondano a determinate caratteristiche, divieto di smaltimento in discarica dei rifiuti sanitari, divieto di smaltimento in discarica degli RSU se non precedentemente trattati, divieto di smaltimento in proprio da parte delle imprese. Si tratta quindi di un quadro in cui strumenti di natura economica vengono coniugati con specifici target amministrativi più o meno realisticamente definiti.

Vengono tassati sia i rifiuti smaltiti in discarica che quelli inceneriti, con un'imposta differenziata. Sull'incenerimento dei rifiuti solido urbani il tributo incide per circa il 17-18% sul prezzo finale di smaltimento, sullo smaltimento in discarica dei rifiuti urbani, ha un'incidenza di circa il 35% sul prezzo finale, mentre per il deposito in discarica delle altre tipologie di rifiuto ha un'incidenza di quasi il 50%.

La struttura delle aliquote porta a tassare entrambe le forme di smaltimento, a testimonianza della volontà di promuovere prevalentemente la riduzione alla fonte e le attività di riciclo e recupero. In termini di entrate, le risorse sono indirizzate ad interventi specifici nel campo ambientale e della gestione dei rifiuti, con finanziamenti ad iniziative di prevenzione, riciclaggio e di recupero di aree contaminate.

Germania.

In Germania manca un tributo nazionale sullo smaltimento in discarica anche se numerose proposte sono state fatte in questo senso e sono attualmente in discussione; tuttavia, nel lander Baden-Wuttemberg è stata introdotta nel 1991, una tassa sullo smaltimento dei rifiuti pericolosi, per fronteggiare la crescita continua nella produzione di questa tipologia di rifiuti. Nel caso specifico, la tassa acquista una forma disincentivante, creando una razionale penalizzazione dei rifiuti pericolosi, accentuata da una articolazione delle tariffe in tre livelli a seconda della presunta pericolosità e della tipologia di rifiuto smaltito.

In linea generale il governo tedesco rileva una “*reazione*” significativa a livello di smaltimento in conseguenza all’introduzione della tassa, a testimonianza di una reattività ai segnali di natura economica nell’ambito del settore produttivo.

CAPITOLO 3

La legge istitutiva del Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti.

La legge 28 dicembre 1995, n. 549 – legge Finanziaria 1996 -, con i commi da 24 a 41 dell'art.3, ha istituito quella che comunemente viene conosciuta come *ecotassa sulle discariche*, “il tributo speciale per lo smaltimento in discarica dei rifiuti solidi”.

Il tributo è stato istituito con le finalità ben descritte nel comma 24, in cui si indicano quali obiettivi prioritari, la prevenzione della produzione di rifiuti, il recupero di materia ed energia. Quindi, il legislatore ha inteso tassare quella che si ritiene essere la forma di gestione dei rifiuti a maggior impatto ambientale, la discarica, con il preciso fine di attivare un sistema in cui si creassero le condizioni per privilegiare forme di gestione ambientalmente più compatibili; la raccolta differenziata dei rifiuti, il recupero di materia e il recupero energetico tramite termocombustione.

L'imposta è dovuta dal gestore dell'impianto di discarica o di incenerimento, qualora sia privo di sistemi di recupero energetico, con diritto di rivalsa sul soggetto che conferisce i rifiuti.

La legge istitutiva definisce i principi di base dell'ecotassa, delegando poi alle regioni, in quanto soggetti competenti in materia, la definizioni e l'articolazione di parametri specifici in relazione alle peculiari caratteristiche locali.

Il gestore dell'impianto versa il tributo alla regione, o alla provincia competente in presenza di una delega specifica, con scadenza trimestrale; ogni anno, alla scadenza dell'ultimo trimestre contributivo, il gestore dell'impianto, è tenuta a presentare una dichiarazione contenente l'indicazione delle quantità complessive di rifiuti conferiti nel proprio impianto nonché nota relativa ai versamenti effettuati.

La base imponibile è costituita dalla quantità, espressa in kilogrammi, dei rifiuti smaltiti nell'impianto.

La legge identifica tre macrocategorie di rifiuti:

- a) i rifiuti speciali dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico;
- b) le altre tipologie di rifiuti speciali;
- c) tutte le altre tipologie di rifiuti (in sostanza i rifiuti urbani).

Tale suddivisione sembra tener conto, da una parte del peso specifico del rifiuto, dall'altra di contenere l'eventuale impatto economico sulle differenti categorie produttive, soprattutto per quanto riguarda i rifiuti speciali. Nel caso dei rifiuti urbani si può giustificare la previsione di un livello più elevato del tributo in relazione alla possibilità di limitare l'eventuale impatto economico grazie alla possibilità di una maggiore capacità ridistribuiva da una parte, e al fatto che il sistema di gestione dei rifiuti urbani è caratterizzato, almeno in molte aree del centro, nord Italia da possibilità tecnologiche ed organizzative tali da sviluppare, in tempi relativamente brevi, modelli di gestione in cui il ricorso alla discarica, quale forma di smaltimento, può diventare marginale. Tale previsione, tuttavia, ad oggi è osservabile solo in limitate aree del nord Italia dove si raggiungono livelli di raccolta differenziata elevati, anche del 50-60%, modelli organizzativi evoluti, un tessuto economico dinamico e un quadro impiantistico molto avanzato. In queste aree, come vedremo nel paragrafo successivo, si osserva come la modulazione del tributo nel corso degli anni ha seguito, in molti casi, l'evoluzione organizzativa e tecnologica che si andava delineando; al progressivo utilizzo marginale della discarica si assiste ad un innalzamento ed a una differenziazione del tributo.

Tuttavia, va rilevato che anche nelle situazioni più dinamiche, è molto difficile imputare all'ecotassa di per se, un effetto decisivo nella modifica del quadro organizzativo e delle modalità di gestione dei rifiuti; il quadro osservabile è sempre il risultato di una serie di fattori complessi, effetti che non possono essere interpretati analizzando ciascun fattore separatamente.

La legge istitutiva stabilisce l'entità del tributo in relazione alle tre macrocategorie descritte poco sopra, definendo un minimo ed un massimo applicabile:

- a) non inferiore a 1,03 €/t e non superiore a 10,33 €/t per i rifiuti del settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico;
- b) non inferiore a 5,16 €/t e non superiore a 10,33 €/t per tutti gli altri rifiuti speciali;
- c) non inferiore 10,33 €/t e non superiore a 25,82 €/t per gli altri rifiuti.

Le finalità di tale coefficiente erano di meglio definire il costo ambientale, e quindi le esternalità, correlato allo smaltimento del rifiuto.

Il coefficiente, dopo una serie di “tentativi” da parte di gruppi di lavoro tecnici, non è mai stato definito per una oggettiva difficoltà ad “esprimere” elementi così complessi attraverso un coefficiente. Va rilevato che l'obiettivo del coefficiente può essere comunque ottenuto molto più semplicemente, attraverso una modulazione dell'imposta; questo è ciò che è avvenuto, vedremo nel capitolo successivo, in alcuni casi a livello regionale.

Da ultimo bisogna ricordare che il coefficiente appena descritto è stato poi *richiamato* dal comma 2, art. 24 del DLgs 22/97, dove si precisa che tale coefficiente deve tener conto del raggiungimento di precisi target di raccolta differenziate⁴, al coefficiente in questione. Nel caso specifico, mancando una definizione a livello nazionale del coefficiente correttivo, alcune regione nell'ambito delle proprie competenze normative, hanno comunque tenuto conto delle prescrizioni previste per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata, aumentando l'entità dell'ecotassa, in relazione al mancato raggiungimento di tali obiettivi.

⁴ Il comma 1, art. 24 del DLgs 22/97 recita; “1. In ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime di rifiuti prodotti:

a) 15% entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

b) 25% entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

c) 35% a partire dal sesto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.”

L'entità del tributo fu stabilita nel minimo applicabile per il primo anno di entrata in vigore (1996) e in ogni caso in cui la regione competente non avesse disciplinato diversamente anche per gli anni successivi.

La legge istitutiva ha stabilito anche un regime agevolato per alcune tipologie di rifiuti, in particolare sono stati assoggettati ad una riduzione corrispondente al 20% del tributo dovuto;

- a) per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento privi di recupero energetico;
- b) per gli scarti e i sovralli derivati da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio;
- c) per i fanghi.

Tale regime agevolato trova una giustificazione in termini di “*costo ambientale*” o quantomeno, trova una sua ragione nel fatto che, nel rispetto degli obiettivi della legge, si vogliano favorire modalità di gestione che privilegiano il recupero e il riciclaggio dei rifiuti, come nel caso dei sovralli, o tutte le operazioni che in qualche modo contribuiscono a diminuire l'impatto ambientale e l'inquinamento, come nel caso dei fanghi che frequentemente residuano da operazioni di depurazione o comunque di abbattimento del carico inquinante.

La legge istitutiva pone alcuni vincoli generali alla destinazione del gettito dell'ecotassa; il 10% è attribuito alle province, una quota minima del 20%, al netto di quanto spettante alle province, al finanziamento di progetti “*ambientali*”. I settori di intervento a cui possono essere destinati i fondi coprono una casistica molto ampia e, in alcuni dei casi, molto generica:

- a) prevenzione;
- b) attività di riciclaggio e recupero di materia ed energia;
- c) bonifica di siti contaminati ed aree industriali dismesse;
- d) recupero di aree degradate;
- e) avvio e finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente;
- f) istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.

L'impiego di tali risorse è stabilito dalla regione con un'unica eccezione riguardante la tassazione dei fanghi di risulta; in questo caso le risorse disponibili sono vincolate nel loro utilizzo esclusivamente al settore produttivo soggetto al tributo.

Il vincolo parziale imposto alla destinazione del gettito, è una delle caratteristiche più importanti del tributo che in tal modo si configura nettamente come tributo con precise finalità ambientali, con la possibilità di incentivare gli investimenti, attraverso forme di finanziamento “*a fondo perduto*”, in particolare nel settore della gestione dei rifiuti.

CAPITOLO 4

La disciplina regionale dell'ecotassa sulle discariche.

Premessa.

La legge 549/95 prevede che la disciplina di dettaglio dell'ecotassa sia delegata alle regioni competenti, le quali hanno la possibilità di deliberare in soprattutto in merito a tre elementi fondamentali;

- 1) l'entità del tributo,
- 2) le tipologie di rifiuto cui applicare la tassa,
- 3) la destinazione d'uso del fondo ambientale.

Le regioni, tranne in alcuni casi, hanno emanato le relative leggi di disciplina e, in alcuni casi, elaborato un articolato corpo normativo per regolamentare sia l'applicazione del tributo, che l'utilizzazione del fondo ambientale nonché le regole di base per l'accesso alle risorse finanziarie.

Nella tabella 4.1 è descritto il quadro sintetico di riferimento della normativa regionale di disciplina dell'ecotassa.

Tabella 4.1 – Quadro sintetico della normativa regionale di disciplina dell'ecotassa sulle discariche (L 549/95)	
Regione/Provincia autonoma	Leggi regionali di disciplina
Abruzzo	L.R. 16-12-1998 n. 146 e s.m.i. <i>Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. Abruzzo 22 dicembre 1998, n. speciale.
Basilicata	Non ancora emanata la legge di disciplina
Calabria	L.R. 28-8-2000 n. 16. e s.m.i. <i>Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. Calabria 5 settembre 2000, n. 79, edizione straordinaria.
Campania	Non ancora emanata la legge di disciplina
Emilia-Romagna	L.R. 19-8-1996 n. 31 e s.m.i. <i>Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 23 agosto 1996, n. 96.
Friuli-Venezia Giulia	L.R. 24-1-1997 n. 5 e s.m.i. <i>Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ed integrazione alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30, in materia di smaltimento di rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. Friuli-Venezia Giulia 29 gennaio 1997, n. 5.

Tabella 4.1 – Quadro sintetico della normativa regionale di disciplina dell'ecotassa sulle discariche (L 549/95)	
Lazio	L.R. 10-9-1998 n. 42 e s.m.i. <i>Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. della Regione Lazio 30 settembre 1998, n. 27, S.O. n. 3.
Liguria	L.R. 13-5-1996 n. 21 e s.m.i. <i>Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. Liguria 29 maggio 1996, n. 11.

Lombardia	L.R. 14-7-2003 n. 10 <i>Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali. (art. 50-58 e 99)</i> Pubblicata nel B.U. Lombardia 18 luglio 2003, n. 29.
Marche	L.R. 20-1-1997 n. 15 e s.m.i. <i>Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. Marche 24 gennaio 1997, n. 8.
Molise	L.R. 3-1-2003 n. 1 <i>Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549.</i> Pubblicata nel B.U. Molise 16 gennaio 2003, n. 1.
Piemonte	L.R. 3-7-1996 n. 39 e s.m.i. <i>Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Attuazione della legge 28 dicembre 1995, n. 549 - Delega alle province.</i> Pubblicata nel B.U. Piemonte 10 luglio 1996, Suppl. n. 28.
Puglia	L.R. 22-1-1997 n. 5 e s.m.i. <i>Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. Puglia 27 gennaio 1997, n. 11.
Sardegna	Non ancora emanata la legge di disciplina
Sicilia	L.R. 7-3-1997 n. 6 (art. 2) e s.m.i. <i>Programmazione delle risorse e degli impieghi. Contenimento e razionalizzazione della spesa e altre disposizioni aventi riflessi finanziari sul bilancio della Regione.</i> Pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. sic. 10 marzo 1997, n. 12.
Toscana	L.R. 29-7-1996 n. 60 e s.m.i. <i>Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della L. 28 dicembre 1995, n. 549.</i> Pubblicata nel B.U. Toscana 8 agosto 1996, n. 43.
Provincia Autonoma di Trento	L.P. 7-7-1997 n. 10 (art. 38) e s.m.i. <i>Misure per la razionalizzazione della finanza provinciale.</i> Pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 15 luglio 1997, n. 31, Suppl. n. 2.
Provincia Autonoma di Bolzano	L.P. 13-2-1997 n. 3 e s.m.i. <i>Istituzione del tributo provinciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> Pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 4 marzo 1997, n. 11.

Tabella 4.1 – Quadro sintetico della normativa regionale di disciplina dell’ecotassa sulle discariche (L 549/95)	
Umbria	L.R. 21-10-1997 n. 30 e s.m.i. <i>Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.</i> <i>Pubblicata nel B.U. Umbria 29 ottobre 1997, n. 52.</i>
Valle d’Aosta	Non ancora emanata la legge di disciplina
Veneto	L.R. 21-1-2000 n. 3 (art. 38-49) e s.m.i. Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti. Pubblicata nel B.U. Veneto 25 gennaio 2000, n. 8.

Gli importi dell’imposta riportati nel quadro regionale del presente capitolo, sono riferiti a quelli applicati fino all’anno in corso.

ABRUZZO.

La regione Abruzzo nella definizione dell’imposta considera un insieme di aspetti che hanno quale finalità principale quella di incentivare tutte le operazioni che in qualche modo correlate al recupero e riciclaggio dei rifiuti. Infatti, definisce un livello d’imposta agevolato per i rifiuti che residuano sia dalle operazioni di recupero che da tutte le operazioni preliminari (deposito temporaneo, deposito preliminare, messa in riserva).

Il livello d’imposta è poi più elevato per i rifiuti urbani che provengono da ambiti territoriali differenti da quello sede di discarica o da altre regioni; tale opzione è giustificabile al fine di disincentivare il trasporto dei rifiuti stessi e in termini di *compensazione* per i comuni sede di discarica. Tuttavia, nel caso specifico, non sembra avere completa giustificazione stabilire lo stesso livello d’imposta per i rifiuti che, provenienti da altre regioni subiscono poi, in ambito regionale, trattamenti preliminari allo smaltimento in discarica.

Premettendo che il legislatore ha inteso sottolineare che al rifiuto non ne viene modificata l’origine semplicemente perché subisce operazioni preliminari sul territorio regionale, se tali trattamenti dovessero contribuire, ad esempio, a diminuire la pericolosità del rifiuto (es. inertizzazione, stabilizzazione) oppure a modificarne lo stato fisico o volumetrico (es. solidificazione o riduzione

volumetrica) consentendo una migliore e più sicura gestione del rifiuto stesso, ciò non dovrebbe essere penalizzato.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	3 €/t
Scarti non recuperabili provenienti dalla raccolta differenziata di rifiuti urbani prodotti dai comuni che dimostrano di aver raggiunto gli obiettivi fissati dell'art. 24, comma 1, del <i>D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22</i>	5 €/t
Scarti e sovralli che residuano dalle operazioni di deposito temporaneo, deposito preliminare, messa in riserva, trattamento, compostaggio, selezione, cernita, valorizzazione e recupero di rifiuti	5 €/t
Fanghi palabili dei residui speciali	5 €/t
Rifiuti conferiti in impianti di incenerimento con recupero energetico	5 €/t
Altri rifiuti speciali	8 €/t
Rifiuti smaltiti tali quali in discarica;	18 €/t
Rifiuti urbani e le loro frazioni, provenienti da ambiti territoriali o sub-ambiti diversi da quello sede di discarica	18 €/t
Rifiuti provenienti da altre regioni, compresi i rifiuti che, siano sottoposti nel territorio della Regione Abruzzo ad operazioni di: <ul style="list-style-type: none"> 1) stoccaggio provvisorio; 2) selezione o cernita di rifiuti con una percentuale della frazione avviata a riutilizzo od a operazioni di recupero inferiore al 70 per cento in peso rispetto alla quantità totale sottoposta a selezione o cernita; 3) trattamento preliminare allo smaltimento in discarica, quali riduzione volumetrica, miscelazione, inertizzazione, stabilizzazione, solidificazione; 4) per i rifiuti smaltiti tal quali in discarica abusiva, abbandonati o scaricati in depositi incontrollati. 	23 €/t

Infatti, se tali operazioni sono effettuate anche non essendovi un obbligo normativo e garantiscono uno smaltimento con maggiore sicurezza, sarebbe disincentivante e controproducente imporre un imposta più elevata. Quanto detto contrasta con il fatto che per il rifiuto smaltito tal quale proveniente dall'ambito regionale sede di discarica, è prevista un'imposta inferiore; ciò, è intuitivo, non è molto giustificabile in termini di costo ambientale. Sempre considerando i rifiuti provenienti da ambiti extra-regionali, sembra coerente in una logica che intenda comunque favorire il recupero dei rifiuti e l'applicazione di tecnologie più efficienti, stabilire un regime agevolato per i residui che derivano da impianti che realizzano percentuali di recupero superiori al 70%.

La regione ha poi introdotto un livello d'imposta agevolato per i comuni che abbiano raggiunto gli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti dall'art. 24,

comma 1 del DLgs 22/1997, in tal modo anche in mancanza del coefficiente prevista dalla legge 549/1995 e poi richiamato dal comma 2 del citato decreto legislativo, è stabilito un regime d'incentivo per i comuni che realizzano la raccolta differenziata e che abbiano rispettato le prescrizioni normative. Va sottolineato come discorso generale, che se le prescrizioni normative non sono poi supportate da un adeguato sistema di controlli e sanzioni, oppure attraverso forme di incentivo o disincentivo economico, non hanno nessun effetto.

La regione riconosce poi alle province, oltre al 10% di quanto prevede la legge nazionale, una quota aggiuntiva del 5%, al netto di quanto già dovuto e della percentuale destinata al fondo ambientale, per le funzioni delegate di controllo, contestazione e contenzioso del tributo.

Una quota corrispondente al 35% al netto della quota del 10% di competenza provinciale, è poi destinato ad *alimentare* il fondo per investimenti ambientali.

L'utilizzazione dei fondi è in particolare destinata ai comuni per il finanziamento di operazioni di bonifica dei siti inquinati, tuttavia, con il recente testo unico in materia di rifiuti e del relativo piano regionale, la regione ha individuato altri settori cui destinare i fondi disponibili derivati dal gettito del tributo.

In particolare parte del fondo ambientale, costituito con il gettito del tributo, è destinato *“allo sviluppo di politiche di sostenibilità ambientale da parte del mondo delle imprese”*:

- a) per l'istituzione di un servizio informativo e di assistenza tecnica al mondo imprenditoriale al fine di ottenere informazioni relative all'applicazione della normativa ambientale, delle tecnologie più pulite per prevenire gli inquinamenti, dei sistemi di gestione ambientale;
- b) per incentivare la certificazione ambientale di qualità per le imprese del settore produttivo e per gli impianti di trattamento/smaltimento dei rifiuti;

- c) per il sostegno e lo sviluppo alla formazione di professionalità nel settore della gestione di strumenti innovativi di impresa, finalizzati al miglioramento delle prestazioni ambientali delle imprese.

BASILICATA.

La regione non ha emanato una specifica legge di disciplina, tuttavia, nell'ambito della definizione dei criteri per l'utilizzo dei fondi derivati dal gettito del tributo (LR 6/2001 "*Disciplina delle attività di gestione dei rifiuti ed approvazione del relativo piano*" e successiva DGR 1995/2002 "*Tributo speciale per il deposito di rifiuti in discarica - Fondo incentivante di cui all'art. 22 - comma 2 - L.R. n. 6/2001 - Regolamento di attuazione*"), ha stabilito l'entità del tributo stesso.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	2 €/ t
Rifiuti settore minerario	10 €/ t
Altri rifiuti speciali	10 €/ t
Altri rifiuti se smaltiti tal quali	15 €/ t
Altri rifiuti se provenienti da operazioni di pretrattamento	7 €/ t

La differenziazione dell'imposta in relazione al pretrattamento del rifiuto se non è definito tecnicamente cosa si intende con tale termine, e soprattutto, se tali operazioni non determinano variazioni nella qualità e quantità dei rifiuti avviati in discarica, rimane una distinzione priva di significato. Se l'obiettivo è quello di incentivare operazioni che consentano in qualche modo la diminuzione del volume dei rifiuti oppure la diminuzione della pericolosità dei rifiuti stessi (ovviamente nel caso si tratti di rifiuti pericolosi), è necessario definire norme tecniche sufficientemente precise al fine di evitare che si possano creare situazioni in cui anche una semplice selezione meccanica a monte della discarica, possa essere considerata "operazione di pretrattamento". In questo caso è bene ricordare la regolamentazione stabilita in Lombardia ed Emilia-Romagna in merito al regime agevolato per gli scarti e i sovvali da impianti di trattamento.

La LR 6/2001 prevede la realizzazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO, già previsti dal DLgs 22/1997) per la gestione dei rifiuti ovvero l'istituzione delle Autorità d'Ambito, che coincidono nel caso specifico con il territorio provinciale. Per l'istituzione degli ATO nonché per la realizzazione di quanto previsto dai Piani Regionali e Provinciali dei rifiuti e per le attività svolte dagli ATO, è istituito un fondo costituito con parte del gettito derivato dall'ecotassa.

Con la successiva DGR 1995/2002 sono stabiliti i settori di intervento e le modalità di assegnazione dei fondi; in particolare sono individuati, nell'ambito degli obiettivi del Piano Regionale dei rifiuti;

- a) la realizzazione di impianti ed opere atti a favorire la minore produzione di rifiuti;
- b) l'attuazione di iniziative concernenti la raccolta differenziata dei rifiuti, ivi compresi l'acquisto di attrezzature e di mezzi di raccolta e trasporto, la realizzazione di centri di stoccaggio provvisorio, recupero e commercializzazione dei materiali recuperati;
- c) la messa in sicurezza di discariche dismesse e la rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati su aree pubbliche;

Per tali finalità sono destinati il 60% dei fondi alle Autorità d'Ambito, mentre il rimanente 40% (comprensivo del 10% già previsto dalla norma nazionale) è destinato alle province per:

- a) la predisposizione e l'aggiornamento piani provinciali di gestione dei rifiuti;
- b) la manutenzione delle aree naturali protette;
- c) incentivi ad enti pubblici che impieghino manufatti e beni realizzati con almeno il 30% di materiali rivenienti da attività di recupero.

Le priorità d'intervento sono decise dalle province e delle Autorità d'Ambito.

PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO.

La provincia di Bolzano ha disciplinato l'ecotassa con la LP 3/1997 (*Istituzione del tributo provinciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi*) e successivamente con la DGP 867/2001, non introducendo, tuttavia, sostanziali modifiche al quadro delineato dalla legge nazionale, mentre l'intero gettito del tributo è destinato per gli interventi a promossi dall'Agenzia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente (APPA).

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	1,55 €/ mc
Altri rifiuti speciali	6,20 €/ t
Rifiuti urbani e rifiuti pericolosi	11,36 €/ t
Residui e sovralli	4,13 €/ t
Rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia	3,10 €/ t

La provincia di Bolzano ha definito, unico caso in sul territorio nazionale, il coefficiente di moltiplicazione previsto dalla norma nazionale. Tale coefficiente in realtà altro non è che la previsione di un aumento o una diminuzione percentuale, per alcune ben individuate categorie di rifiuti. In particolare, è aumentata del 50% (coefficiente di correzione 1,5) l'imposta per;

a) i fanghi conferiti in discarica con una percentuale di s.s. inferiore al 35%;

b) per i rifiuti ingombranti tal quali,

mentre è prevista una riduzione dell'80% (coefficiente di correzione 0,2) per le polveri da abbattimento fumi (anche se inertizzate) provenienti da impianti di termodistruzione di rifiuti urbani.

CALABRIA.

La regione ha definito la disciplina dell'ecotassa con la LR 16/2000 non introducendo elementi di novità rispetto alla norma nazionale, come pure non ha emanato norme in materia di utilizzo e destinazione del fondo ambientale.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	1,03 €/ t
Altri rifiuti speciali	5,16 €/ t
Altri rifiuti	10,33 €/ t
Rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi, anche palabili	20% dell'imposta

EMILIA-ROMAGNA.

Con la LR 31/1996 la regione ha disciplinato l'ecotassa sulle discariche introducendo, attraverso successivi atti normativi, numerose modifiche in relazione all'entità del tributo, alle tipologie di rifiuti tassati e alle modalità di applicazione del regime agevolato da applicare ai residui e ai sovralli derivati da attività di recupero e riciclaggio.

La regione con la DGR 55/1997, ha successivamente definito le norme tecniche per gli impianti di trattamento al fine dell'applicazione del regime agevolato cui sottoporre lo smaltimento dei residui e dei sovralli; la definizione di tali norme tecniche trova una corretta giustificazione nel favorire impianti con tecnologie più avanzate e che consentano standard di recupero dei materiali trattati più elevati.

Il gettito del tributo è in parte (20%) destinato ad *alimentare* il fondo per interventi ambientali, in particolare per:

- a) la realizzazione di impianti, opere e servizi atti a favorire la minore produzione dei rifiuti, il recupero di materie prime e di energia, i sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, la raccolta differenziata, il recupero ed il riciclo dei rifiuti;
- b) bonifica dei suoli inquinati e recupero delle aree degradate,

- c) finanziamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell' Ambiente (ARPA),
- d) istituzione e manutenzione delle aree protette.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, conferiti in discarica di II categoria, tipo A	7,75 €/ t
Rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, conferiti in tipologie di discarica differenti da quelle di II categoria, tipo A	3,62 €/ t
Altri rifiuti speciali conferiti in discarica di I categoria o in discarica di II categoria tipo A o in impianti di incenerimento senza recupero di energia	10,33 €/ t
Altri rifiuti speciali conferiti in discarica di II categoria tipo B	6,20 €/ t
Rifiuti pericolosi conferiti tal quali in discarica	25,82 €/ t
Rifiuti pericolosi conferiti in discarica previo trattamento di inertizzazione o di innocuizzazione debitamente autorizzato dall'autorità competente oppure se vengono conferiti in impianti di incenerimento senza recupero di energia	10,33 €/ t
Rifiuti urbani conferiti tal quali in discarica o in impianti di incenerimento senza recupero di energia	18,08 €/ t
Rifiuti urbani conferiti in discarica e provenienti da separazione meccanica dei rifiuti solidi urbani o da raccolta differenziata all'origine, aventi contenuto di sostanza organica non superiore al 10 per cento	10,33 €/ t

Alle province oltre al 10% del gettito dell'ecotassa previsto dalla normativa nazionale, viene riconosciuto, in relazione alle attività delegate in materia di rifiuti, un contributo integrativo fino ad un massimo del 10%.

FRIULI-VENEZIA GIULIA.

La regione ha disciplinato l'ecotassa con LR 5/1997 non modificando in modo sostanziale il quadro definito dalla legge nazionale.

Per quanto riguarda la gestione e l'utilizzazione del gettito del tributo, la regione ha delegato in parte le province; in particolare sono le province ad introitare il gettito, quest'ultime versano alla regione il tributo in misura ridotta del 35% (comprensivo del 10% già di loro competenza). Una quota corrispondente al 25% del gettito trattenuto dalle province competenti è reinvestito per la realizzazione dei programmi provinciali in materia di rifiuti, con particolare riguardo all'organizzazione di sistemi razionali di raccolta differenziata, sulla base di programmi annuali concordati con la regione.

La linea seguita dalla regione Friuli-Venezia Giulia appare corretta nell'ambito di un impostazione normativa che riconosce alle province molti compiti di gestione, controllo e pianificazione in materia di rifiuti; tali compiti devono poi essere *sostenuti* da adeguate risorse e da un coordinamento degli interventi a livello regionale.

La quota dell'ecotassa che le province versano alla regione, è poi reinvestita per il finanziamento di progetti ambientali sulla base di criteri definiti dal competente Assessorato Regionale all'ambiente.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	1,03 €/ t
Altri rifiuti speciali	5,16 €/ t
Altri rifiuti(*)	25,82 €/ t
Rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi, anche palabili	20% dell'imposta

(*) a decorrere dal 1° gennaio 2001

LAZIO.

La disciplina regionale dell'ecotassa è definita dalla LR 42/1998, tuttavia, non sono state introdotte particolari modifiche al quadro normativo previsto dalla legge nazionale, soprattutto per quanto riguarda l'utilizzazione del fondo ambientale (20% del gettito), non sono stati stabiliti criteri per l'assegnazione dei fondi.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	2,07 €/ t
Altri rifiuti speciali	7,75 €/ t
Frazione secca dei rifiuti solidi urbani provenienti da raccolta differenziata o da separazione meccanica	10,33 €/ t
Rifiuti urbani smaltiti tal quali	15,49 €/t
Scarti e sovralli di rifiuti urbani e speciali, assimilati agli urbani, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di prima categoria	20% del tributo
Scarti o sovralli di rifiuti speciali, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di seconda categoria tipo B e tipo C e di terza categoria	20% del tributo
I fanghi, anche palabili	20% del tributo
Rifiuti conferiti in impianti di incenerimento, senza recupero di energia	20% del tributo

LIGURIA.

La disciplina del tributo per lo smaltimento in discarica è definita dalla LR 21/1996 con la quale la regione ha recepito le prescrizioni della normativa nazionale senza, fino ad ora, apportare significative modifiche; da rilevare che la regione ha applicato le prescrizioni previste dalla legge nazionale anche per quanto riguarda i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, in cui si prevedeva un regime differenziato per tali tipologie in relazione a quanto disposto successivamente dal DM 18 luglio 1996, *“Ammontare dell'imposta unitaria dovuta, per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico smaltiti in discarica”*.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico compresi nell'allegato 2 del DM 18 luglio 1996	1,03 €/ t
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico compresi nell'allegato 3 del DM 18 luglio 1996	2,07 €/ t
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico compresi nell'allegato 4 del DM 18 luglio 1996	1,55 €/ t
Altri rifiuti speciali	5,20 €/ t
Altri rifiuti	10,30 €/ t
Fanghi e scarti ed i sovvalli di rifiuti urbani e speciali assimilati e assimilabili agli urbani, sottoposti a trattamento con operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti al fini dello smaltimento in discariche di 1 ^a categoria	2,07 €/ t
Fanghi scarti e sovvalli di rifiuti speciali, tossici e nocivi, sottoposti a trattamento con operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di 2 ^a e 3 ^a categoria	1,03 €/ t
Rifiuti urbani ed assimilati smaltiti in impianti di incenerimento prive di recupero energetico	2,07 €/ t
Rifiuti speciali smaltiti in impianti di incenerimento prive di recupero energetico	1,03 €/ t

La regione ha successivamente stabilito, con la l'art. 48 della LR 18/1999 *“Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia”*, che a seguito del mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata previsti dal

comma 1, art. 24 del DLgs 22/1997, sarebbe stato disposto un aumento differenziale dell'ecotassa; in tal senso la regione ha inteso applicare quanto previsto dal comma 2 del citato decreto legislativo, anche in mancanza della definizione del coefficiente di correzione previsto dalla legge istitutiva dell'ecotassa. Ricordiamo che il coefficiente in questione, in base a quanto previsto dal comma 2, art. 24 del DLgs 22/1997, avrebbe dovuto essere determinato anche in relazione agli obiettivi di raccolta differenziata.

Nell'utilizzazione delle risorse disponibili per investimenti di tipo ambientale, la regione ha privilegiato particolarmente gli interventi di bonifica dei suoli e delle aree inquinate.

LOMBARDIA.

La regione Lombardia ha disciplinato da ultimo l'ecotassa con la LR 10/2003 che abroga, a decorrere dal 1° gennaio 2004, il precedente quadro normativo definito con la LR 13/97.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	1,03 €/ t
Altri rifiuti speciali	6,19 €/ t
RU smaltiti tal quali	15,49 €/ t
Altri rifiuti	10,32 €/t
Scarti e sovralli di rifiuti tossici e nocivi e di rifiuti urbani e speciali, assimilati agli urbani, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di 1a categoria.	20% dell'imposta
Scarti e sovralli dei rifiuti speciali, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti ai fini dello smaltimento in discariche di seconda categoria tipo B e tipo C e di terza categoria	20% dell'imposta
I rifiuti conferiti in impianti di incenerimento, senza recupero di energia	20% dell'imposta
Fanghi anche palabili	20% dell'imposta

La regione Lombardia con la Delibera del Consiglio Regionale n. 754 del 26 novembre 1997, definisce i criteri per l'utilizzazione del fondo ambientale costituito con il 20% del gettito derivato dall'ecotassa; la delibera individua i settori di intervento e l'entità degli investimenti:

- a) 50% per attività che favoriscono la minore produzione di rifiuti e il recupero di materie prime;
- b) 12% progetti di investimento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente;
- c) 20% finanziamento bonifiche dei suoli inquinati;
- d) 18% istruzione e manutenzione di aree naturali protette.

Nello specifico sono considerate tra le “*attività che favoriscono la minore produzione di rifiuti*”, progetti di sensibilizzazione e informazione e ricerca, per la realizzazione di progetti di ricerca e impianti sperimentali che abbiano tale finalità oltre all'erogazione di contributi per l'implementazione di sistemi di gestione ambientale secondo le norme ISO 14.000 ed EMAS.

La disponibilità dei fondi, le modalità di assegnazione e i settori d'intervento, sono definiti annualmente dalla regione tenendo presente:

- a) di incentivare settori ritenuti maggiormente strategici;
- b) di destinare la quota presumibilmente derivante dai fanghi di risulta ad investimenti di tipo ambientale riferibili ai rifiuti del settore produttivo soggetto al tributo;
- c) di individuare le aree di localizzazione dell'attività, nell'eventualità che sia opportuno privilegiare particolari aree territoriali o sostenere iniziative imprenditoriali che abbisognino di un determinato contesto produttivo e infrastrutturale;
- d) di tener presente le caratteristiche soggettive dell'impresa che può chiedere il contributo, tenendo presente l'eventualità di privilegiare forme di lavoro solidale che agevolino l'inserimento lavorativo di fasce sociali “deboli”;
- e) di definire la percentuale massima di contributo rispetto al costo complessivo dell'intervento;
- f) di definire le modalità di erogazione del contributo, in modo da ottenere adeguate garanzie sulla puntuale attuazione dell'intervento.

La regione Lombardia ha poi precisamente regolamentate le disposizioni in merito al regime agevolato da applicarsi, come prevede sia la norma nazionale che quelle regionale, agli scarti e ai sovralli derivati da impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio.

Con la Delibera della Giunta Regionale n. 6/35664 del 21 aprile 1998, la regione ha definito le caratteristiche tecniche degli impianti i cui residui di trattamento possono essere assoggettati al regime agevolato con il pagamento dell'imposta ridotta al 20%. Le norme tecniche riguardano differenti categorie di impianti in relazione alle tipologie del rifiuto trattato:

- b) impianti di selezione, cernita e/o valorizzazione di frazioni e residui di rifiuti urbani e speciali assimilati;
- c) Impianti di selezione di rifiuti urbani e speciali assimilati provenienti dalla raccolta con annesse linee di stabilizzazione della frazione organica ottenuta;
- d) Impianti di bioessiccazione di rifiuti urbani e speciali assimilati provenienti dalla raccolta.

Ciascuna delle tipologie di impianto è individuata in relazione a:

- a) materiale in ingresso;
- b) dotazioni operative;
- c) materiale in uscita;
- d) obiettivi minimali, intendendo una percentuale massima di scarti a discarica.

La scelta operata dalla regione ha l'obiettivo di sottoporre a regime tributario agevolato solo i rifiuti che residuano da impianti con tecnologia avanzata e che consentano un'effettiva diminuzione della produzione di rifiuti, incentivando contemporaneamente il riciclaggio e il recupero di materia; quindi ciò non si configura quale obiettivo di first best, cioè di internalizzare i costi esterni dello smaltimento in discarica, ma come obiettivo secondario definito a priori, nel senso che si ritiene la discarica essere, tra tutte le soluzioni, sempre l'alternativa che implica maggiori costi ambientali.

MARCHE

La disciplina regionale dell'ecotassa è stata definita con la LR 15/1997 *“Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi”*, con cui è stabilita, in merito all'applicazione del tributo, la delega alle province in materia di riscossione, accertamento e contenzioso; per le relative attività delegate, la regione riconosce alle province competenti, un contributo del 5% del gettito dell'ecotassa, oltre il 10% già di competenza in base a quanto previsto dalla normativa nazionale.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti del settore minerario, estrattivo, lapideo e metallurgico, nonché per i rifiuti speciali derivanti da operazioni di inertizzazione e innocuazione debitamente autorizzate dalle autorità competenti	5,16 €/ t
Rifiuti inerti derivanti da attività edilizia(*)	10,33 €/ t
Altri rifiuti speciali	7,75 €/ t
Altri rifiuti	15,49 €/t
Rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia	20% dell'imposta
Rifiuti urbani e speciali assimilati assimilabili agli urbani, derivanti da operazioni di selezione meccanica e di stabilizzazione o compostaggio in impianti a tecnologia complessa, conferiti, ai fini dello smaltimento, in discariche di 1 ^a categoria	20% dell'imposta
Scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, finalizzati al recupero di materia, nonché per i fanghi anche palabili.	20% dell'imposta in relazione alla tipologia del rifiuti

(*) va rilevato che l'imposta maggiorata per i rifiuti da attività edilizia si inserisce in un più ampio piano di attività gestionali e organizzativa che mirano al recupero e riutilizzo di tali rifiuti prodotti in quantità a seguito del sisma che ha colpito all'inizio degli anni '90 la regione. La regione Marche in quest'ottica, ha elaborato e approvato un accordo di programma per incentivare il recupero e il riutilizzo dei rifiuti da demolizione.

La regione destina la totalità del gettito dell'ecotassa, al netto del 15% di competenza provinciale) al finanziamento di progetti ambientali;

- a) 20% per gli obiettivi previsti dal comma 27, art 3 della legge nazionale;
- b) 40% per l'attuazione del Piano Regionale dei Rifiuti;
- c) 25% per investimenti di tipo ambientale.

In relazione agli obiettivi di raccolta differenziata stabiliti dall'art. 24 del DLgs 22/1997, la regione Marche ha applicato maggiorazioni o diminuzione

dell'entità del tributo in relazione alla quota percentuale di raccolta differenziata realizzata in ciascun Ambito Territoriale Ottimali (ATO) o Bacino di Recupero.

In base alla LR 28/1999 “*Disciplina regionale in materia di rifiuti. Attuazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22*”, la regione ha stabilito i seguenti obiettivi temporali e quantitativi di raccolta differenziata da raggiungere in ciascun Ambito;

- a) 20 per cento al 31 dicembre 2000;
- b) 25 per cento al 31 dicembre 2001;
- c) 30 per cento al 31 dicembre 2002;
- d) 35 per cento al 31 dicembre 2003.

Sulla base di tali obbiettivi, la regione ha stabilito aumenti o riduzione dell'ecotassa secondo il seguente criterio;

- a) diminuzione del *tributo* del 50% per gli ATO che superano gli obiettivi con scarto pari o maggiore al 5%;
- b) diminuzione del *tributo* del 20% per gli ATO che superano gli obiettivi con scarto inferiore al 5% e pari o maggiore a 1%;
- c) aumento del *tributo* del 10% per gli ATO che non raggiungono gli obiettivi e presentano una diminuzione pari o maggiori all'1% e inferiori al 5%;
- d) aumento del *tributo* del 20% per gli ATO che non raggiungono gli obiettivi e presentano scarti in diminuzione pari o maggiori a 5% e pari o superiori al 50% degli obiettivi prefissati;
- e) aumento del *tributo* del 30% per gli ATO che presentano livelli inferiori al 50% degli obiettivi prefissati.

Va detto che l'ecotassa è di per sé, se ben modulata, un incentivo alla recupero e al riciclaggio, perché maggiore è il quantitativo di rifiuti recuperati e riciclati, minore è il rifiuti destinato a discarica e, di conseguenza, minore è il tributo pagato. In ogni caso, tale criterio è condivisibile in un'ottica che intenda incentivare non solo la raccolta

differenziata, ma anche un continuo miglioramento degli obiettivi anche oltre le prescrizioni normative.

MOLISE.

La regione ha solo recentemente disciplinato l'ecotassa con la LR 1/2003 *“Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549”*.

Nella legge di disciplina non sono state introdotte significative modifiche rispetto al quadro delineato dalla norma nazionale.

Il 20% del gettito derivato dall'applicazione dell'ecotassa è reinvestito per;

- a) la realizzazione di opere di bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse;
- b) il recupero delle aree degradate;
- c) il finanziamento dell'Agenzia regionale per l'ambiente;
- d) l'istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico compresi nell'allegato 3 del DM 18 luglio 1996	5,03 €/ t
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico compresi nell'allegato 4 del DM 18 luglio 1996	4,20 €/ t
Per gli altri rifiuti del settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	3,10 €/t
Altri rifiuti speciali	8,00 €/ t
Altri rifiuti	10,50 €/ t
Rifiuti smaltiti tali quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, fanghi anche palabili.	20% dell'imposta

PIEMONTE.

Con la LR 39/1996 e s.m.i. la regione ha disciplinato l'ecotassa sulle discariche definendo nel contempo le deleghe alle province competenti in materia di riscossione, controllo e gestione del contenzioso.

Il gettito del tributo al netto di quanto di competenza provinciale (10%) è versato dalle province competenti alla regione la quale ne destina il 20% al finanziamento di progetti ambientali come previsto dalla normativa nazionale; una ulteriore quota del 20% del solo gettito derivato dalla tassazione dei fanghi di risulta e reinvestito, anche in questo caso in ottemperanza a quanto prevede la normativa nazionale, nel settore soggetto al tributo stesso. Nel caso specifico la regione ha finanziato, a decorrere dal bilancio 1998, interventi specifici ai fini del miglioramento delle caratteristiche qualitative e di stabilizzazione biologica dei fanghi provenienti da imprese dei settori produttivi e dei fanghi di depurazione delle acque reflue, allo scopo di incentivare il recupero, ai fini agricoli, dei fanghi idonei a tale impiego; ciò in coerenza a quanto previsto dal Piano regionale di gestione dei rifiuti, che stabilisce il divieto di smaltimento in discarica, da luglio 1998, per i fanghi adatti al compostaggio o ad essere recuperati nel settore agricolo.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	1,03 €/ t
Altri rifiuti speciali	5,16 €/ t
Altri rifiuti	10,33 €/ t
Scarti e sovralli classificabili come rifiuti urbani e speciali assimilabili agli urbani, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti e dei residui in impianti tecnologici, previsti dal Piano regionale per l'organizzazione dei servizi di smaltimento rifiuti e nei Programmi provinciali, fanghi anche palabili, conferiti ai fini dello smaltimento in discarica di 1 ^a categoria	20% dell'imposta
Scarti e sovralli classificabili come rifiuti speciali pericolosi, derivanti da operazioni di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti e dei residui in impianti tecnologici, previsti dal Piano regionale e nei Programmi provinciali, fanghi anche palabili, conferiti ai fini dello smaltimento in discarica di 2 ^a categoria tipo B, SP e C	20% dell'imposta

Il regime agevolato previsto per gli scarti e i sovralli, è applicabile solo se i prodotti derivati dagli impianti da cui originano, siano effettivamente recuperati e che gli impianti garantiscano uno standard minimo di recupero dei materiali. La regione ha successivamente definito gli standard minimi degli impianti di recupero con DGR 24-5880/2002 (*“L.R. 29 agosto 2000, n. 48 - Individuazione della percentuale minima di recupero che gli impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio di rifiuti, devono raggiungere per usufruire del pagamento in misura ridotta del tributo speciale, per il deposito in discarica degli scarti e sovralli*).

Percentuale minima di recupero per gli impianti tecnologici di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio di rifiuti urbani e speciali non pericolosi ai fini dell'applicazione del regime agevolato dell'ecotassa agli scarti e sovralli.	
Tipologia impianto	Standard minimo di recupero
Impianti di selezione automatica e/o riciclaggio dedicati al recupero di una sola frazione omogenea di rifiuto	a) scarti di carta e cartone, percentuale minima di recupero 80%; b) scarti e rottami di vetro, percentuale minima di recupero 80%; c) scarti e rottami metallici e loro leghe, percentuale minima di recupero 70%; d) scarti di materie plastiche, percentuale minima di recupero 70%; e) scarti di legno e sughero, percentuale minima di recupero 80%; f) scarti di cuoio e tessili, percentuale minima di recupero 80%; g) scarti di gomma e caucciù, percentuale minima di recupero 80%; h) pneumatici fuori uso non ricostruibili, percentuale minima di recupero 60%.
Impianti di selezione automatica e/o riciclaggio dedicati al recupero delle frazioni di rifiuto	a) frazioni omogenee di rifiuti urbani, conferite e raccolte con il sistema multimateriale, percentuale minima di recupero 65%; b) frazione indifferenziata di rifiuti speciali non pericolosi, percentuale minima di recupero 35%;
Impianti dedicati alla produzione di combustibile derivato dai rifiuti (CDR), nei cui processi impiantistici, sono presenti operazioni di selezione automatica e/o riciclaggio	a) rifiuti urbani indifferenziati, al netto delle frazioni omogenee oggetto delle raccolte differenziate, percentuale minima di recupero 40%; b) frazione secca di rifiuto, derivante dalla selezione dei rifiuti urbani indifferenziati al netto delle frazioni omogenee oggetto delle raccolte differenziate, percentuale minima di recupero 60%.

Percentuale minima di recupero per gli impianti tecnologici di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio di rifiuti urbani e speciali non pericolosi ai fini dell'applicazione del regime agevolato dell'ecotassa agli scarti e sovralli.	
Impianti di trattamento aerobico della frazione organica dei rifiuti, dedicati alla produzione di ammendante compostato	frazione ad elevata matrice organica derivante dalle raccolte differenziate e finalizzate, percentuale minima di recupero 25%.
Impianti di trattamento anaerobico della frazione organica con successivo trattamento aerobico dei prodotti risultanti dal precedente trattamento, dedicati alla produzione di ammendante compostato	frazione ad elevata matrice organica derivante dalle raccolte differenziate e finalizzate, percentuale minima di recupero 15%.

PUGLIA.

La disciplina regionale dell'ecotassa è stata definita con la LR 5/1997, successivamente integrata dalle modifiche apportate al livello dell'imposta dalla LR 26/2001 "*Disposizioni tributarie in materia di rifiuti solidi*"; non entriamo nel merito delle definizioni e delle tipologie di rifiuti individuate dalla LR 26/2001 che appaiono poco chiare.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta [*]
Rifiuti speciali pericolosi smaltiti tal quali	10,00 €/ t
Rifiuti speciali non pericolosi smaltiti tal quali	6,00 €/ t
Rifiuti misti da costruzione e demolizioni	4,00 €/t
Rifiuti urbani smaltiti tal quali in discarica	20,00 €/ t
Rifiuti urbani conferiti tal quali in discariche di bacino o di ambito nel quale sia stata costituita l'autorità di bacino o di ambito limitatamente ai rifiuti conferiti dai Comuni del medesimo bacino o ambito	11,00 €/ t

[*] a decorrere dal 1° gennaio 2002, come stabilito dalla LR 26/2001 "*Disposizioni tributarie in materia di rifiuti solidi*"

La regione ha recepito le disposizioni in merito all'ecotassa senza apportare significative modifiche all'impostazione definita dalla normativa nazionale.

Per quanto riguarda l'utilizzazione del gettito dell'ecotassa va sottolineato che la legge regionale prevede di investire il 50% delle risorse per la realizzazione

e il finanziamento di progetti ambientali; tuttavia, tale quota per il 2003 è stata ridotta al 25% (LR 4/2003).

In particolare per le somme del fondo ambientale disponibili per il 2003, l'amministrazione regionale ha impegnato una quota per la bonifica dei siti inquinati (circa il 72% delle risorse disponibili) con la DGR 2087/2003, e una parte (circa il 28%) per il potenziamento delle raccolte differenziate negli ambiti provinciali di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto con la DGR 2088/2003.

SARDEGNA.

La regione non ha ancora emanato una specifica legge di disciplina dell'ecotassa, tuttavia, con la LR 37/1998 *Norme concernenti interventi finalizzati all'occupazione e allo sviluppo del sistema produttivo regionale e di assestamento e rimodulazione del bilancio*, ha inteso, nell'attesa di definire una specifica normativa di riferimento, recepire e applicare le prescrizioni previste dalla normativa nazionale.

Per quanto riguarda l'utilizzazione del fondo ambientale, ad oggi non sono state emanate specifiche indicazioni.

SICILIA.

La regione pur avendo disciplinato con l'art. 2 della LR 6/1997 *“Programmazione delle risorse e degli impieghi. Contenimento e razionalizzazione della spesa e altre disposizioni aventi riflessi finanziari sul bilancio della Regione”*, non ha introdotto sostanziali e significative modifiche al quadro normativo definito dalla legge nazionale; applica gli importi minimi stabiliti dalla L 549/1995. Nulla di concreto è stato fatto in merito all'utilizzazione del fondo ambientale, previsto come prevede la normativa nazionale nel 20% del gettito dell'ecotassa, se si esclude quanto previsto dalla circolare 1/2000 emanata dal Commissario per l'Emergenza

Rifiuti, che impegna le risorse disponibili per l'anno 2000, a favore dei comuni per la realizzazione di piazzole per la raccolta differenziata.

TOSCANA.

La regione ha disciplinato con la LR 60/1996 l'applicazione dell'ecotassa seguente nelle linee generali lo schema previsto dalla normativa nazionale; con l'art. 23 della LR 29/2002 sono stati stabiliti i nuovi importi del tributo secondo lo schema della tabella successiva.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	1,33 €/ t
Altri rifiuti speciali	5,16 €/ t
RU smaltiti tal quali	15,49 €/ t
Altri rifiuti	10,33 €/t
Rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento, senza recupero di energia, e i fanghi anche palabili	20% dell'imposta
Scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica riciclaggio e compostaggio, conferiti ai fini dello smaltimento in discarica	20% dell'imposta

Il 20% del gettito, al netto di quanto di competenza provinciale, è destinato alle finalità già previste dalla normativa nazionale.

Una considerazione più approfondita merita lo *schema* definito dalla regione in merito all'adeguamento del tributo in relazione agli obiettivi di raccolta differenziata previsti dall'art. 24 del DLgs 22/1997. In questo caso la regione ha istituito un *regime tributario* differenziato in relazione alla percentuale di raccolta differenziata realizzata nell'ATO e alle modalità di conferimento dei rifiuti urbani; conferimento in discarica del rifiuto tal quale o pretrattato.

Tale schema recepisce di fatto le indicazioni del comma 2, art. 24 del DLgs 22/1997⁵.

⁵ Art 24. *Contributo per lo smaltimento di rifiuti in discarica.*

1. In ogni ambito territoriale ottimale deve essere assicurata una raccolta differenziata dei rifiuti urbani pari alle seguenti percentuali minime di rifiuti prodotti:

a) 15% entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

b) 25% entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto;

c) 35% a partire dal sesto anno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

2. Il coefficiente di correzione di cui all'articolo 3, comma 29, della *legge 28 dicembre 1995, n. 549*, è determinato anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di cui al comma 1.

2-bis. Omissis

<i>Ammontare del tributo speciale dovuto per il deposito in discarica dei rifiuti urbani ed assimilati agli urbani in relazione agli obiettivi previsti dall'art. 24, comma 1 del DLgs 22/1997.</i>	
Per il mancato conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'articolo 24, comma 1, del DLgs 22/1997 e di conferimento di rifiuti in <i>discarica</i> di rifiuti " <i>tal quali</i> "	20,66 €/t
Per il mancato conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'articolo 24, comma 1, del DLgs 22/1997 e di conferimento di rifiuti in <i>discarica</i> di rifiuti " <i>trattati</i> "	15,49 €/t
Per il conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'articolo 24, comma 1, del DLgs 22/1997 e di conferimento di rifiuti in <i>discarica</i> di rifiuti " <i>tal quali</i> "	15,49 €/t
Per il conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'articolo 24, comma 1, del DLgs 22/1997 e di conferimento di rifiuti in <i>discarica</i> di rifiuti " <i>trattati</i> "	10,33 €/t
Aumento dell'importo per tonnellata per il conferimento di rifiuti in <i>discarica</i> al di fuori dell'A.T.O. di competenza	5,16 €/t
Per il mancato conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata di cui all'articolo 24, comma 1, del DLgs 22/1997 entro il 31 dicembre 2004	25,82 €/t

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO.

La provincia ha disciplinato il tributo in discarica con l'art. 38 della LP 10/1997 "*Misure per la razionalizzazione della finanza provinciale*".

La disciplina provinciale non prevede particolari prescrizioni relativamente a quanto già definito dalla normativa nazionale.

Una quota non inferiore al 20% del gettito è accantonata dal bilancio provinciale per il finanziamento dell'Agenzia Provinciale per la Protezione dell'Ambiente, mentre fino all'anno 2000 una quota dell'80% del fondo ambientale, è stata destinata al finanziamento delle spese di investimento relative alla realizzazione dei centri di raccolta zonali previsti dal piano provinciale di smaltimento dei rifiuti (articoli 65 e 66 del *D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl* "*Testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti*" e s.m.i.).

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	1,03 €/ t
Altri rifiuti speciali	5,16 €/ t
Altri rifiuti	11,36 €/t
Scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio e per i fanghi anche palabili	20% dell'imposta

UMBRIA.

La disciplina regionale dell'ecotassa sulle discariche è stata definita con la LR 30/1997. Nel recepimento delle prescrizioni previste dalla normativa nazionale non sono state apportate significative modifiche ad esclusione della delega alle province in merito a riscossione, controllo e gestione del contenzioso; per tale delega la regione riconosce alle province competenti una quota del 5% del gettito, oltre al 10% già prevista dalla normativa nazionale. La regione ha istituito un apposito capitolo di bilancio denominato *“Fondo per interventi destinati a favorire la minore produzione di rifiuti nonché per investimenti di tipo ambientale”*, costituito con il 20% del gettito del tributo è utilizzato per le finalità previste dalla normativa nazionale.

Nell'ambito del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti (LR 14/2002 *“Norme per la gestione integrata dei rifiuti e per l'approvazione del Piano regionale”*), la regione ha stabilito, per quanto riguarda i rifiuti urbani, obiettivi di raccolta differenziata da raggiungersi in ciascun ATO; il mancato raggiungimento di tali obiettivi comporta l'aumento dell'ecotassa in misura corrispondente a tre volte l'imposta stabilita dalla legge regionale di disciplina del tributo.

Tipologia/provenienza del rifiuto	Imposta
Rifiuti settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	1,03 €/ t
Altri rifiuti speciali	5,27 €/ t
Altri rifiuti	25,82 €/t
Rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento privi di recupero energetico	20% dell'imposta
Rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili	20% dell'imposta

VALLE D'AOSTA.

La regione non ha emanato una specifica normativa di recepimento, quindi, sono applicate le prescrizioni previste dalla normativa nazionale.

VENETO.

La nuova disciplina regionale dell'ecotassa è stata definita nell'ambito del testo unico in materia di gestione dei rifiuti, la LR 3/2000, *Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti*, in particolare dagli articoli dal 39 al 49; la medesima legge ha abrogato anche la precedente disciplina definita dalla LR 27/1996; il nuovo regime tributario si applica decorrere dall'anno 2001.

La regione ha definito una disciplina molto articolata in merito all'applicazione dell'ecotassa, modulando tale strumento (adeguamento dell'imposta, differenziazione delle tipologie di rifiuto e utilizzazione delle risorse), in relazione agli obiettivi definiti dalla strategia regionale in materia di rifiuti.

La regione utilizza l'ecotassa anche come incentivo per il raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata prevista dalla normativa nazionale (art. 24, comma 1 DLgs 22/1997) o dalla normativa regionale in materia; nel caso specifico, il mancato raggiungimento degli obiettivi di raccolta differenziata in ciascun ATO, comporta l'applicazione del tributo massimo previsto e l'impossibilità di accedere ai finanziamenti disponibili sul fondo ambientale.

Una quota corrispondente al 20% del gettito costituisce il capitolo di bilancio definito "*Interventi regionali per le finalità di cui all'articolo 3, comma 27, legge n. 549/1995*", i cui fondi sono destinati ad interventi indirizzati ad incentivare la riduzione della produzione di rifiuti.

Il fondo regionale è utilizzato per finanziare progetti ed interventi a favore di soggetti pubblici e privati comprese le attività promosse dalla stessa regione.

In particolare l'impiego delle risorse è destinato a;

- a) costruzione di impianti per il recupero, la valorizzazione e lo smaltimento dei rifiuti urbani, rifiuti speciali e impianti connessi con il ciclo integrato delle acque,
- b) realizzazione di interventi di bonifica di siti inquinati e aree degradate comprese le opere di mitigazione ambientale;

- c) istituzione di un fondo di rotazione per la progettazione di impianti di smaltimento dei rifiuti urbani e speciali, oltre ad impianti finalizzati alla gestione del ciclo integrato delle acque;
 - d) predisposizione e aggiornamento dei piani regionali ambientali di settore;
 - e) attuazione di iniziative concernenti la raccolta differenziata dei rifiuti, l'acquisto di attrezzature e di mezzi di raccolta o trasporto e la realizzazione di centri di stoccaggio provvisorio, recupero e commercializzazione dei materiali recuperati;
 - f) individuazione e classificazione delle aree di maggior inquinamento ambientale al fine di predisporre i necessari interventi di tutela ambientale;
 - g) istituzione e manutenzione delle aree naturali protette;
 - h) attivazione di adeguati servizi che consentano l'accesso *diffuso* alle informazioni sullo stato dell'ambiente in ambito regionale;
 - i) finanziamento di pubblicazioni e di campagne promozionali, di convegni e di ogni altra manifestazione utile per la salvaguardia dell'ambiente;
 - j) effettuazione di iniziative di ricerca, comprese quelle a carattere sperimentale, utili ai fini della tutela dell'ambiente e del recupero, valorizzazione e sfruttamento delle materie prime, anche mediante l'istituzione di borse di studio a favore di giovani laureati in discipline riguardanti il settore ambientale per l'effettuazione di stage di formazione presso strutture pubbliche e private;
- incentivazione delle iniziative dirette alla prevenzione e riduzione dei rifiuti previste dalla normativa regionale.

Tipologia/provenienza del rifiuto		Imposta
a	Rifiuti speciali non pericolosi del settore minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico, compresi i rifiuti inerti provenienti da scavi.	1,03 €/ t
b	Rifiuti speciali pericolosi del settore minerario estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico	2,07 €/ t
c	Rifiuti speciali non pericolosi	10,33 €/t
d	Rifiuti speciali pericolosi	20,66 €/t
e	Rifiuti urbani conferiti in discariche per rifiuti speciali, nonché per le altre tipologie di rifiuti speciali conferite in discariche per rifiuti urbani	25,82 €/t
f	Rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia	20% dell'imposta
g	Scarti e i sovralli di impianti ove vengono svolte operazioni di recupero previste dalla normativa vigente, nonché le scorie dei forni degli impianti di termodistruzione conferite in discarica per rifiuti urbani	20% dell'imposta
h	Fanghi palabili conferiti in discariche controllate	20% dell'imposta
i	Rifiuti provenienti da attività di ripristino ambientale di siti inquinati nonché da attività di bonifica regolate dalla vigente normativa, anche in tema di amianto;	20% dell'imposta
l	Rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle spiagge marittime che si depositano durante il periodo dell'anno compreso fra il 1° ottobre e il 30 aprile	20% dell'imposta
m	Conferimento della frazione dei rifiuti urbani qualora nell'anno precedente a quello di pagamento del tributo il Comune produttore abbia assicurato il raggiungimento dell'obiettivo del 50% della raccolta differenziata dei rifiuti urbani	30% dell'imposta
n	Conferimento della frazione dei rifiuti urbani qualora nell'anno precedente a quello di pagamento del tributo il Comune produttore abbia assicurato il raggiungimento dell'obiettivo del 35% della raccolta differenziata dei rifiuti urbani	65% dell'imposta
<u>Altre prescrizioni</u>		
Le riduzioni di cui alle lettere f, g, h, i, l, non si applicano nel caso di; <ul style="list-style-type: none"> a) stoccaggio di rifiuti come definito all'articolo 6, comma 1, lettera 1), del DLgs 22/1997; b) trattamento preliminare allo smaltimento in discarica, quale riduzione volumetrica, miscelazione, inertizzazione, stabilizzazione, solidificazione. 		
La frazione organica stabilizzata, utilizzata per la ricopertura giornaliera o definitiva, nonché gli altri materiali utilizzati per la realizzazione e gestione di discariche, non sono assoggettati al pagamento del tributo, limitatamente alle quantità previste nel progetto di discarica approvato o da successivi provvedimenti autorizzativi.		
In caso di bonifica di siti inquinati, mediante utilizzazione di rifiuti già presenti nel sito, i rifiuti utilizzati per la bonifica non sono assoggettati al pagamento del tributo, purché il soggetto che effettua la bonifica sia diverso da colui che ha cagionato l'inquinamento ai sensi dell'articolo 17 del DLgs 22/1997.		

CONCLUSIONI

La legge 549/1995, ovvero la legge finanziaria 1996, oltre ad istituire il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, ha introdotto alcune altre modifiche alla gestione finanziaria regionale che hanno determinato conseguenze strettamente correlate all'applicazione dell'ecotassa; queste modifiche devono essere brevemente descritte per poter poi discutere uno degli aspetti più criticabili del quadro complessivo che ha portato all'introduzione del tributo.

La Legge 549/1995 ha trasferito la competenza in merito all'ARIET (Addizionale Regionale all'Imposta Erariale di Trascrizione), alle province da una parte, dall'altra ha introdotto l'ecotassa sulle discariche in competenza regionale.

In questo caso si è sostituito un tributo, l'ariet, che di fatto costituiva un'entrata sufficientemente costante e prevedibile nel gettito, con una tassa, in questo caso gravante sui rifiuti che vengono conferiti in discarica, che ha una dinamica tale per cui, se ben applicata, dovrebbe disincentivare l'utilizzo della discarica, determinando una flessione delle entrate che difficilmente possono essere compensate e giustificate con un aumento dell'imposta. In breve questo significa che l'ecotassa è stata pensata come un qualsiasi altro tributo da modulare in relazione alle necessità di bilancio. Questo non è una considerazione personale ma un dato oggettivo, infatti, a titolo di semplice esempio, riportiamo una breve considerazione in merito, ripresa dalla DGR del Veneto n. 3137 del 1998, *“Direttive alle strutture per la formazione delle proposte di budget per il 1999”*, in cui si sottolinea che tra le difficoltà che hanno determinato problemi alle previsioni di bilancio vi è certamente *“la mancata copertura a regime (- 10 miliardi nel 1998), da parte del Governo, del minor gettito derivante alla Regione dalla sostituzione dell'Ariet con il tributo ecologico”*, ed inoltre che *“le proiezioni di acquisizione del gettito 1998 del tributo ecologico, che risultano inferiori di 17 miliardi rispetto alle previsioni, nonostante l'aumento delle aliquote approvate con L.R. n. 32 del*

1997” (la legge della regione Veneto che disciplinava in origine l’ecotassa). La citazione della delibera della regione Veneto è puramente casuale, tali considerazioni sono state condivise da quasi tutte le amministrazioni regionali. A questo proposito si possono fare due considerazioni;

- a) la tassa sulle discariche è percepita, se non pensata, come una qualsiasi entrata tributaria; questo non solo dal legislatore regionale, ma anche, in origine, dall’estensore della norma nazionale.
- b) Il livello dell’imposta è determinato non solo, ma anche, dalle necessità contingenti di bilancio, come emerge dalle considerazioni riprese dalla DGR.

L’ecotassa sulle discariche, come strumento economico di politica di gestione dei rifiuti, segue dinamiche che non sono e non devono essere correlate alle *necessità* di gestione del bilancio amministrativo. La gestione di uno strumento economico che ha la finalità principale di internalizzare i costi esterni connessi con una determinata attività, in questo caso lo smaltimento in discarica di rifiuti, deve essere strettamente correlata alla valutazione monetaria delle esternalità o quantomeno, ad una dinamica che si integri con la politica complessiva di gestione dei rifiuti, ad esempio al fine di incentivare differenti modalità di gestione dei rifiuti oppure per il raggiungimento di predefiniti standard di raccolta differenziata o di recupero.

Per quanto riguarda la valutazione complessiva dell’impostazione normativa della Legge 549/1995, bisogna rilevare che, certamente una norma che si configura correttamente come tributo regionale, deve limitarsi all’impostazione generale e lasciare la definizione degli aspetti specifici alle amministrazioni regionali. L’unico elemento che richiedeva una definizione precisa era la differenziazione dell’imposta in relazione alla pericolosità del rifiuto e alle modalità di conferimento. In ogni caso va sottolineato che le amministrazioni regionali hanno la piena facoltà di modulare ampiamente il tributo in relazione alle condizioni locali di gestione e dei costi di smaltimento e recupero, anche ben oltre le previsioni della normativa nazionale; ciò in

molti casi è avvenuto come risulta dall'analisi della disciplina regionale trattata nel capitolo 5.

In conclusione alcune osservazioni possono essere fatte relativamente all'utilizzo e alla gestione delle entrate ottenute dal tributo sullo smaltimento in discarica. In primo luogo va evidenziato che la tassazione deve avere come obiettivo primario e imprescindibile quello del raggiungimento di prefissati obiettivi in campo ambientale (determinati sulla base delle esternalità, o sulla base delle pressanti emergenze politiche o di gestione dei rifiuti); le entrate ottenute dalla tassazione stessa devono essere considerate quindi, come una componente secondaria e accessoria e non come l'obiettivo principale.

Sarebbe auspicabile, anche se non strettamente vincolante, che la finalità ambientale rimanga come preminente e non venga assoggettata ad altre esigenze (es. rilanciare l'occupazione, anche se tale ipotesi, quella del *doppio dividendo*, è spesso considerata in letteratura).

Premesso ciò, non mancano comunque alcune indicazioni importanti relativamente ad un uso coerente e razionale dei fondi ottenuti che in gran parte delle realtà si è verificato anche ben oltre le prescrizioni previste dalla normativa nazionale.

In questo senso si è sottolineato che la possibilità di vincolare le entrate ad utilizzi specifici nel settore dei rifiuti, pur potendo porre dei problemi in termini di scelta ottimale secondo i canoni della teoria tradizionale, può portare ad importanti vantaggi sia in termini di accettabilità che di efficacia.

In assenza di ciò, infatti, vi è il rischio che la tassazione non sia in grado di promuovere realmente forme preferibili di gestione o che risulti difficilmente accettabile dagli attori economici.

Ringraziamenti:

ringraziamo per la collaborazione il Dott. Andrea Zatti della *Scuola Europea in Gestione Integrata dell'Ambiente* di Pavia, per il prezioso e fondamentale contributo alla stesura del presente lavoro.

Bibliografia

- Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici-Osservatorio Nazionale sui Rifiuti. *Rapporto Rifiuti 2003*. Roma, 2003.
- Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente. *I rifiuti da costruzione e demolizione: aspetti normativi e gestionali*. Roma, 2001.
- Albertazzi B., *“Le procedure semplificate sui rifiuti”*. 1998.
- Ascari S., Bernasconi M., *“The Economics of risk and the valuation of severe accidents”*; Rapporto di ricerca UNICREA, Università di Pavia. 1997.
- Avario Curzio, *“In the management of municipal solid waste in Europe”*
- Brisson, I.E. and R.K. Turner. 1995 . *“A possible landfill levy in the UK; economic incentives for reducing waste to landfill”*. In R. Gale, S. Barg and A. Gillies, Editor. *Green Budget Reform: An International Case Book for Leading Practices*. London, Earthscan.
- Cernuschi S., Giuliano M., *“Emissione e dispersione di inquinanti atmosferici da discariche di rifiuti”*; *Ingegneria ambientale* vol. 18 pag. 561-567. 1989.
- Decisione 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente. GUCE Serie L n. 242 del 19 settembre 2002
- Ecotec Research & Consulting, *“Study on the economic and environmental implication of the use of environmental taxes and charges in the European Union an its Member States”*; 2001.
- European Commission – DG Environment, *“A study on the economic valuation of environmental externalities from landfill disposal and incineration of waste”*. 2000
- ExternE National Implementation Italy – Final Report. FEEM. 1997
- Frattini A., *“La disciplina dei rifiuti”*; manuale di diritto ambientale Cedani. 2002.
- Giampietro P., *Prime note sulle nuove disposizioni in campo ambientale*, in *Ambiente*, 2001

- Kaulard A., Massarutto A., *“La gestione integrata dei rifiuti urbani”*; Franco Angeli. Milano, 1997.
- Leone F., *“Recovery or resources from municipal solid waste – Focus on economic instruments”*. European Commission. 1998.
- Pearce, D.W., R.K. Turner, J.C. Powell, I.I. Brisson, J. Barton, G. Holt, S. Ogilvie, A.J.
Poll, P. Steele and E. Ozdemiroglu. *“Externalities from Landfill and Incineration”*. 1993
London, HMSO.
- Powell, J.C. and Craighill, A.L. *“The UK Landfill Tax”*. In T.O’Riordan (Ed.). *Ecotaxation*, Earthscan Publications Ltd., London, pp 304-320. **1997**.
- Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee, del 19 ottobre 1987. *“V° programma d'azione delle Comunità europee in materia ambientale (1987-1992)”*. Gazzetta ufficiale n. C 328 del 07/12/1987 pag. 0001 – 0044.
- Sanna M., Floccia M., *“La discarica dei rifiuti”*, Edizioni delle Autonomie. Roma 1986.

Riferimenti normativi

- L n. 549/1995, *“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”* – art 3, commi 24-41.
- DLgs n. 22/1997 e s.m.i., *“Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”*.
- Abruzzo - LR n. 146/1998 e s.m.i.
Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
- Calabria - LR n. 16/2000 e s.m.i.
Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
- Emilia- Romagna - LR n. 31/1996 e s.m.i.
Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

- Friuli-Venezia Giulia - LR n. 5/1997 e s.m.i.

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ed integrazione alla legge regionale 7 settembre 1987, n. 30, in materia di smaltimento di rifiuti solidi.

- Lazio - LR n. 42/1998 e s.m.i.

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

- Liguria - LR n. 21/1996 e s.m.i.

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

- Lombardia – LR n. 10/2003

Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali. (art. 50-58 e 99)

- Marche – LR n. 15/1997 e s.m.i.

Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

- Molise - LR n. 1/2003

Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'articolo 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

- Piemonte - LR n. 39/1996 e s.m.i.

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi - Attuazione della legge 28 dicembre 1995, n. 549 - Delega alle province.

- Puglia - LR n. 5/1997 e s.m.i.

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

- Sicilia - LR n. 6/1997 (art. 2) e s.m.i.

Programmazione delle risorse e degli impieghi. Contenimento e razionalizzazione della spesa e altre disposizioni aventi riflessi finanziari sul bilancio della Regione.

- Toscana - LR n. 60/1996 e s.m.i.

Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all'art. 3 della L. 28 dicembre 1995, n. 549.

- Provincia Autonoma di Trento - LP n. 10/1997 (art. 38) e s.m.i.

Misure per la razionalizzazione della finanza provinciale.

- Provincia Autonoma di Bolzano - LP n. 3/1997 e s.m.i.

Istituzione del tributo provinciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.