



CONFINDUSTRIA

Interventi in materia fiscale, assicurativa e finanziaria sulle tematiche ambientali

25 luglio 2017

Audizione Parlamentare

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

*A cura di
Area Politiche Industriali Confindustria*

PREMESSA

Centralità della questione ambientale

Negli ultimi due anni la sostenibilità ambientale ha assunto un ruolo centrale nell'agenda politica ed economica dei maggiori Paesi e, proprio in queste settimane, è tornata al centro del dibattito pubblico internazionale alla luce delle recenti posizioni espresse dall'amministrazione statunitense nei confronti dell'Accordo di Parigi sul clima sottoscritto a dicembre del 2015.

In questo contesto, l'Unione Europea ha saputo giocare un ruolo importante, in alcuni casi di leadership, anticipando gli orientamenti di politica internazionale in materia ambientale attraverso una serie di misure che pongono la sostenibilità al centro dello sviluppo presente e futuro dell'economia del Vecchio continente (si pensi, ad esempio, ai pacchetti clima-energia, alle proposte sull'economia circolare, o alla stringente legislazione sulla qualità dell'aria e sulle emissioni industriali).

Armonizzazione degli strumenti di fiscalità ambientale

Se l'Europa è stata capace di darsi obiettivi concreti e ben identificabili in materia energetica ed ambientale, non è invece riuscita ad armonizzare alcuni strumenti essenziali al raggiungimento di tali obiettivi: la fiscalità è uno di questi.

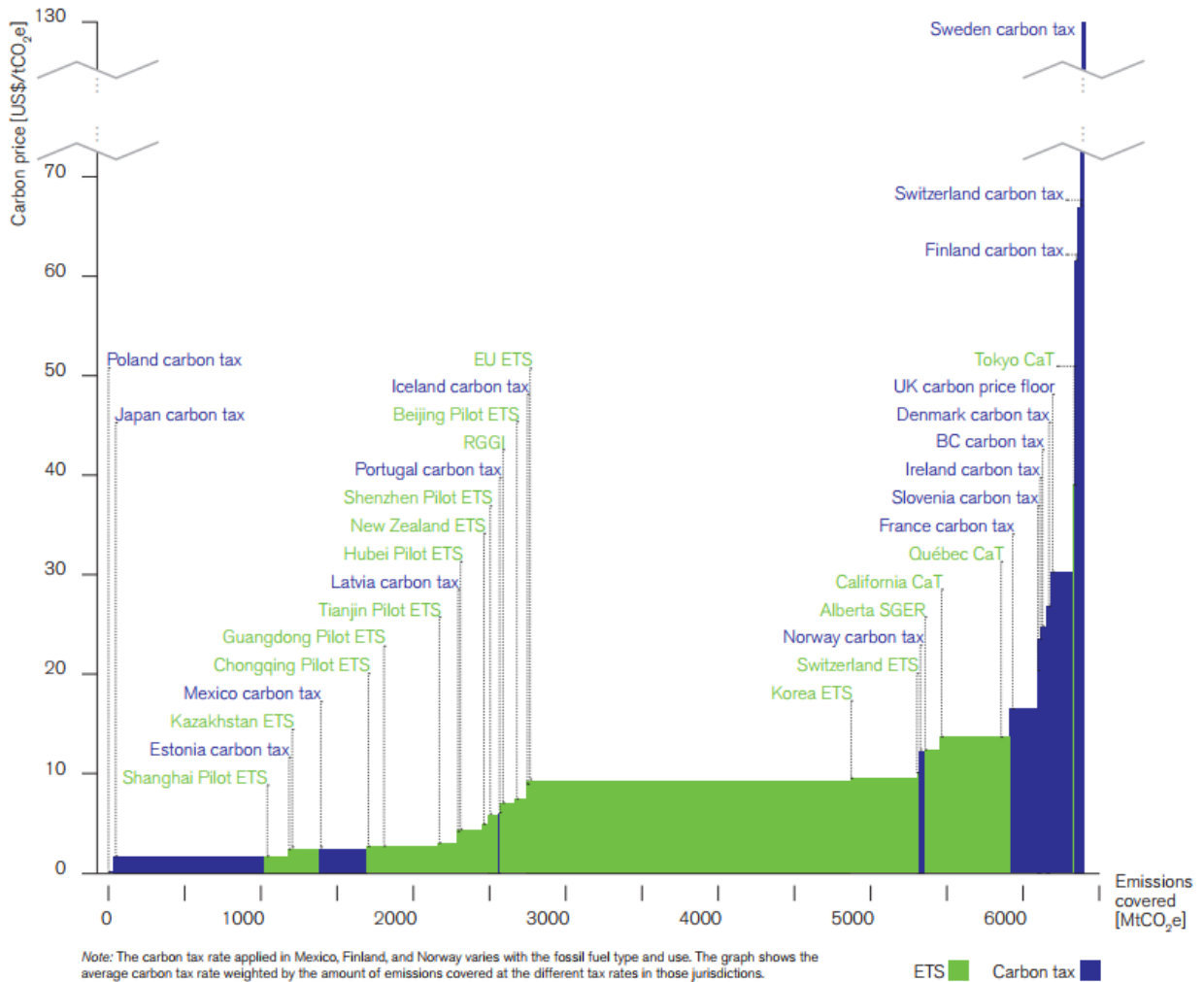
Il tentativo di riforma della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici (2003/96/CE) è sostanzialmente fallito dopo circa tre anni di negoziati a causa delle divergenze tra gli Stati Membri, certificando di fatto la mancata volontà di armonizzare la disciplina vigente. Ad oggi, infatti, la percentuale di imposte ambientali rispetto al PIL varia significativamente da Stato Membro a Stato Membro (l'Italia è 2° per quanto riguarda le imposte sull'energia, 11° per quelle sui trasporti e 18° per quelle sull'inquinamento e le risorse)¹. Questo fallimento ha comportato una proliferazione di differenti misure su base nazionale che hanno fortemente frammentato il quadro regolatorio e creato rilevanti asimmetrie nel mercato interno. Si pensi ad esempio all'introduzione di *carbon tax* in

¹ Dati MEF:

http://www1.finanze.gov.it/finanze2/green_tax/index.php?export=0&page=1&lista_paesi=EU28&paesi_sel_code=&lang=IT&&tree=2014XXSETPIL0101

alcuni Stati Membri nei settori non coperti dall'Emission Trading System, come mostra la tabella di seguito (fonte, World Bank, *State and Trends of Carbon Pricing*, 2015):

Figure 7 Carbon price and emissions coverage of existing carbon pricing instruments



A prescindere dalla ripresa o meno del negoziato, è utile precisare che tale riforma non potrà - e non dovrà - prescindere da una considerazione preliminare, ovvero che l'armonizzazione della disciplina deve innanzitutto evitare regimi diversi per quel che riguarda le imprese cd. "energivore", la cui definizione è ormai uniforme a livello europeo.

Obiettivi della fiscalità ambientale

La fiscalità ambientale è uno strumento di politica economica utilizzato per incentivare il comportamento della collettività secondo una duplice finalità:

1. Da una parte, ridurre le esternalità ambientali (negative) derivanti da attività di produzione, investimento e consumo di beni e servizi che producono effetti dannosi per l'ambiente;
2. Dall'altra, favorire le esternalità ambientali (positive) derivanti da attività di produzione, investimento e consumo di beni e servizi che producono effetti positivi sull'ambiente.

Nel primo caso, le scelte di produzione e consumo attraverso la fiscalità ambientale sono "scoraggiate" attraverso un aggravio di costo che rende meno conveniente la produzione di beni e servizi dannosi per l'ambiente. Nel secondo caso, le scelte di produzione e consumo sono "agevolate" dalla fiscalità ambientale attraverso una riduzione del costo di produzione di beni e servizi positivi per l'ambiente.

In Italia il tema è tornato di attualità non solo grazie alla delega conferita al Governo per la revisione del sistema fiscale di cui alla legge 11 marzo 2014, n. 23, ma anche ai ripetuti richiami del mondo bancario, finanziario ed assicurativo ad orientare la riforma del sistema di tassazione in chiave ambientale. Questo perché, a sostegno di strumenti finanziari efficaci, occorre affiancare un sistema di incentivazione (non solo economica) chiaro e stabile nel tempo, in modo tale da porsi come *driver* determinante nelle scelte di investimento e nelle azioni mirate a ridurre le esternalità.

Nello specifico, oltre a fornire un quadro di riferimento preciso e criteri di aggiornamento con tempistiche tali da consentire agli *stakeholder* di orientare le proprie condotte e programmare investimenti (anche comportamentali) coerenti con le finalità ambientali, va tenuta in considerazione l'interdipendenza con gli altri strumenti che hanno le medesime finalità.

Principali criticità nell'uso della fiscalità ambientale

La fiscalità, insieme ai meccanismi di mercato, fa parte degli strumenti di incentivazione economica indispensabili per una adeguata implementazione degli indirizzi di politica energetica, ambientale ed industriale del Paese.

Gli strumenti di politica economica, per essere efficaci rispetto al comportamento degli operatori, devono presentare le caratteristiche di efficienza (bassi costi di implementazione rispetto alle finalità), trasparenza (criteri di determinazione e aggiornamento noti *ex ante*) e certezza (stabilità nel tempo).

Efficienza degli strumenti di fiscalità ambientale

Gli strumenti di fiscalità ambientale devono essere determinati attraverso un'attenta valutazione della relazione tra la dimensione economica dell'imposizione ambientale ed il valore delle esternalità ambientali che si intende ridurre (o promuovere nel caso di esternalità positive).

Gli strumenti di fiscalità ambientale devono essere determinati in via amministrativa e rischiano di non avere un rationale economico per la loro determinazione commisurato al valore delle esternalità ambientali da evitare.

Per questo motivo, è importante che la predisposizione degli strumenti di fiscalità ambientale siano determinati evitando le seguenti criticità:

1. Evitare il rischio che gli strumenti si sovrappongano ad altre misure già previste per specifiche esternalità ambientali attraverso un'analisi preventiva del *Total Tax Rate* ambientale già adottato con riferimento allo specifico processo di produzione e/o consumo;
2. Evitare il rischio che lo strumento della fiscalità ambientale risulti distorsivo sul piano della neutralità tecnologica, ovvero evitare che gli operatori siano indotti ad adottare le soluzioni tecnologiche meno efficaci (rapporto costo/efficacia) per rimuovere le esternalità ambientali;
3. Evitare il rischio che sotto il profilo dell'impatto socio-economico le soluzioni siano "regressive" in termini di impatto sociale con particolare riferimento alla produzione e consumo di beni con domanda rigida o "necessari" (ad esempio carburanti etc) .

Esempi:

Nel merito, con riferimento alla normativa italiana, si evidenzia una situazione di estrema complessità, in cui si sono stratificati nel tempo oneri a carico degli operatori che spesso presentano gli stessi presupposti e le stesse finalità. Si riportano di seguito alcuni casi:

- per tutte le opere soggette a valutazione di impatto ambientale (VIA) si prevedono misure compensative dirette a evitare, ridurre e possibilmente compensare gli impatti ambientali dell'opera (art. 22, comma 3, DLgs n. 152/2006 – Codice Ambientale);
- per gli impianti del settore energetico, misure di compensazione e riequilibrio ambientale sono individuate attraverso accordi tra i soggetti proponenti e le regioni e gli enti locali interessati dalla localizzazione (art. 1, comma 5, legge n. 239/2004);
- per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di potenza termica non inferiore a 300 MW, sono previsti contributi compensativi per il mancato uso alternativo del territorio e per l'impatto logistico dei cantieri ripartiti tra provincia e comuni interessati (art. 12, comma 36, DLgs n. 387/2003);
- i canoni di concessione per le derivazioni delle acque pubbliche tengono già conto dei costi ambientali e dei costi della risorsa connessi all'utilizzo dell'acqua (art. 119, comma 2, DLgs n. 152/2006 – Codice Ambientale);
- il 3% delle *royalties* versate dai titolari delle concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare è assegnata ai Ministeri dell'Ambiente e dello Sviluppo Economico per le azioni di monitoraggio e contrasto dell'inquinamento marino (art. 6, comma 17, DLgs n. 152/2006 – Codice Ambientale);
- per tutte le attività vige l'obbligo di ripristino a dismissione delle attività, di bonifica in caso di inquinamento e di riparazione dell'eventuale danno ambientale ai sensi del DLgs 152/2006 – Codice Ambientale;
- occorre inoltre considerare le misure di parafiscalità ambientale previste dalle disposizioni vigenti a garanzia degli oneri ambientali (ad esempio quelle legate alle attività industriali soggette ad autorizzazione integrata ambientale, alle attività di risanamento ambientale o alla gestione dei rifiuti).

A questi casi si aggiunge il recente disegno di legge recante “nuove disposizioni in materia di aree protette” (Atto Camera n. 4144), in cui vengono individuate, in capo ai titolari di determinate concessioni, autorizzazioni e attività, specifici obblighi di versamento annuale di somme in favore dell'ente gestore dell'area protetta.

Tali obblighi sembrano riconducibili alla categoria delle “tasse”, ossia delle prestazioni dovute in relazione ad un'utilità che si trae dallo svolgimento di un'attività statale e/o dalla prestazione di un servizio caratterizzati dalla “divisibilità”, cioè dalla possibilità di essere forniti a un singolo soggetto.

In tal senso, essi appaiono in contrasto con la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea², che ha dichiarato tale disciplina impositiva contraria al diritto europeo per violazione delle norme riguardanti la libera circolazione delle merci.

² CGUE, Sentenza 21 giugno 2007, causa C-173/05

A tal proposito, la Corte ha precisato che *“quanto all'argomento del governo italiano secondo cui il ricorso della Commissione sarebbe privo di fondamento in quanto il tributo controverso sarebbe stato istituito unicamente allo scopo di salvaguardare l'ambiente, tenuto conto, segnatamente, degli obblighi inerenti al principio di precauzione, è sufficiente ricordare che le tasse di effetto equivalente sono vietate a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo per il quale sono state istituite, come pure circa la destinazione dei proventi che ne derivano”*.

Peraltro, non si comprende per quale ragione l'operatore debba essere tenuto a pagare la tassa prevista dalla citata disposizione per le attività di recupero ambientale se comunque in fase di cessazione dell'attività rimane obbligato a intervenire per il ripristino.

L'effetto sostanziale della norma introdotta è dunque quello di tassare con finalità di mero finanziamento pubblico delle attività economiche e i relativi beni e servizi in un momento in cui invece il programma del Governo spinge per agevolare la competitività delle imprese, anche attraverso la riduzione o eliminazione di costi e oneri che drenano risorse per investimenti produttivi.

Infine, è opportuno ricordare il tasso particolarmente elevato di fiscalità che grava sul settore dei trasporti e la necessità di orientarla affinché rispecchi il valore aggiunto *green* delle tecnologie.

In questo senso, si ritiene opportuno rivedere la fiscalità sui prodotti petroliferi, attraverso un riallineamento delle aliquote di accisa relative a benzina e gasolio, che tenga conto dei parametri ambientali e dell'effettivo livello di additivazione di biocarburanti in termini quantitativi e qualitativi. In particolare, le accise andrebbero parametrize non – o comunque non solo – sul contenuto energetico dei prodotti (come avviene oggi), ma anche sull'ammontare di CO₂ derivante dal loro consumo. Il regime fiscale – almeno per la componente inerente la produzione di anidride carbonica – dovrebbe prevedere l'esenzione totale della tassazione sui biocarburanti ottenuti da fonti *unconventional* o *advanced*, e parziale per quelli ottenuti da oli vegetali e loro derivati.

La riduzione dell'accisa sarebbe applicata al momento dell'immissione in commercio del prodotto, ossia quando è effettuata la miscelazione del biocarburante con il carburante fossile.

Trasparenza degli strumenti di fiscalità ambientale

Diversamente dai meccanismi di mercato, gli interventi di natura fiscale non sono determinati dall'interazione tra domanda e offerta rispetto agli obiettivi di politica ambientale.

In linea generale, essi richiedono la determinazione amministrativa dei valori economici e, per questo motivo, sono generalmente meno preferibili rispetto ai meccanismi *market-*

based, in quanto maggiormente propensi a generare condotte distorsive o non allineate agli obiettivi.

Per questo motivo, la fiscalità ambientale, sul piano metodologico, dovrebbe auspicabilmente presentare le seguenti caratteristiche:

1. una visione organica della relazione tra strumenti (fiscali e di mercato) e le esternalità ambientali - negative o positive - da scoraggiare (o promuovere) evitando duplicazioni di imposte a carico di imprese e consumatori;
2. una razionalità degli schemi di implementazione rispetto agli obiettivi ambientali e l'identificazione *ex ante* dei meccanismi di aggiornamento periodico in relazione alle mutate esigenze del contesto applicativo.

Esempio:

Nella recente esperienza, le politiche fiscali in materia ambientale sono state utilizzate in modo poco razionale, producendo gravi distorsioni sul piano economico ed ambientale e limitando le opportunità di sviluppo.

Si pensi, in questo senso, alla tariffa rifiuti, ideata con l'obiettivo di pagare in base al quantitativo di rifiuti effettivamente prodotto. A quasi 20 anni dalla sua introduzione nell'ordinamento nazionale, la scelta dei criteri per la determinazione della tariffa (es. la superficie in cui si presume si producano rifiuti) e la mancanza di un criterio uniforme di assimilazione dei rifiuti su base nazionale, non ha permesso di raggiungere l'obiettivo.

In questo senso, diamo atto all'attuale Governo di aver ripreso l'attività istruttoria in ordine all'emanazione del decreto interministeriale, da elaborare di concerto con il Ministero dello Sviluppo economico, recante "i criteri qualitativi e quantitativi per l'assimilazione, ai fini della raccolta e dello smaltimento, dei rifiuti speciali ai rifiuti urbani", previsto dall'articolo 195, comma 2, lettera e) del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Si tratta, infatti, di un provvedimento a lungo atteso dalle imprese, in quanto può rappresentare un'occasione fondamentale per definire aspetti essenziali della gestione dei rifiuti derivanti dalle attività produttive, nonché per delimitare il potere discrezionale dei Comuni in materia di tassazione dei rifiuti traguardando l'obiettivo, auspicato da anni, di commisurare il tributo all'effettiva fruizione del servizio di igiene urbana.

Limitando tale potestà in capo agli Enti locali, viene infatti implementato al meglio uno dei principi fondanti la gestione dei rifiuti, il c.d. "chi inquina paga" di matrice comunitaria ("*polluter pays*"), distribuendo correttamente la responsabilità sulla gestione dei rifiuti originati dalle superfici tra pubblico e privato, contenendo, de facto, quantità e qualità di quelle imponibili e superando l'eventualità di una doppia tassazione per i produttori di rifiuti speciali quali possono essere le imprese, e quindi la definizione corretta degli obblighi documentali previsti per la gestione dei propri rifiuti speciali.

Una tale impostazione del decreto potrà rappresentare l'occasione per invertire la tendenza secondo la quale la configurazione dei Tributi Ambientali non è sempre coerente con la finalità condivisa di pagare in base al servizio che viene assicurato e non imputare comunque dei cd. "costi fissi" a prescindere dal fatto che i rifiuti rientrino nel circuito urbano.

Certezza degli strumenti di fiscalità ambientale

La certezza degli strumenti di fiscalità ambientale è un requisito fondamentale per l'efficacia delle politiche ambientali e la stabilità nel tempo degli strumenti adottati rappresenta un requisito imprescindibile per indirizzare i comportamenti relativi alle scelte di investimento e alle azioni mirate a ridurre le esternalità ambientali, svolgendo *ex-ante* un ruolo fondamentale nell'attuazione degli obiettivi di *policy*.

❖ LA LOTTA AI CAMBIAMENTI CLIMATICI TRA MECCANISMI DI MERCATO E CARBON TAX

Ormai da tempo l'Unione Europea ha inserito le misure di contrasto ai cambiamenti climatici tra le priorità della propria azione politica, sviluppando una complessa normativa volta alla riduzione delle emissioni climalteranti tra le più avanzate a livello globale.

Tra gli strumenti per la riduzione delle esternalità negative per l'ambiente in termini di gas ad effetto serra, l'Europa, sin dal 2005, ha adottato un meccanismo di mercato denominato Emissions Trading System (ETS). La scelta di adottare un meccanismo di mercato rispetto all'uso dello strumento fiscale risiede nelle caratteristiche intrinseche del primo in termini di:

- maggiore efficienza rispetto ai "segnali" economici da adottare in relazione alle esternalità evitate;
- neutralità rispetto alle tecnologie da promuovere prioritariamente per ridurre le emissioni.

Da questo punto di vista, lo strumento fiscale presenta un rischio sostanziale di inefficienza economica con particolare riferimento a due aspetti:

1. Il primo è un tema di efficienza economica “dinamica”, ovvero la determinazione del livello impositivo non è correlata al livello di esternalità ridotto o da ridurre rispetto ai target prefissati;
2. Il secondo è un tema di efficienza economica “statica” secondo il principio della neutralità tecnologica, ovvero la determinazione *ex-ante* di un livello impositivo sulle produzioni, che rischia di alterare il rapporto costo-efficacia che dovrebbe orientare gli investimenti sulle nuove tecnologie per la *green economy*.

Il sistema ETS viene spesso accusato di carenze di tipo strutturale e di non essere in grado di fornire “adeguati” segnali di prezzo, tuttavia va rilevato che rimane il solo strumento di tipo europeo in grado di disciplinare oltre 11.000 impianti industriali in maniera – più o meno – armonizzata attraverso un meccanismo di mercato.

Con una valutazione più attenta è possibile dimostrare che un basso valore della CO₂, che negli ultimi due anni ha oscillato mediamente tra i 4 e 7 €/Ton, non dipende da un cattivo funzionamento del mercato ETS, quanto piuttosto da politiche basate su “incentivi amministrati” nel mercato delle rinnovabili e dell’efficienza energetica.

Infatti, gli incentivi alle rinnovabili e all’efficienza possono essere valutati come costo implicito della CO₂ evitata utilizzando le specifiche tecnologie. A titolo di esempio, è facile calcolare, considerando i soli incentivi alle fonti rinnovabili elettriche, che il costo medio evitato della CO₂ con queste tecnologie è di poco superiore ai 140 €/Ton. Se consideriamo in analogia le misure adottate per l’efficienza energetica, ad esempio quelle promosse con il bonus fiscale del 55%-65%, il costo della CO₂ evitata è risultato mediamente di poco superiore ai 180 €/Ton. Anche nel caso dei certificati bianchi impiegati per promuovere le tecnologie e l’innovazione di processo per l’efficienza energetica, il costo evitato è di poco superiore agli 80 €/Ton.

Se, da una parte, questi incentivi hanno permesso di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni con largo anticipo in Italia (e più in generale a livello europeo), ne consegue che la “domanda” in termini di quote di CO₂ nel mercato ETS si è progressivamente ridotta determinando una forte riduzione del prezzo.

Questo effetto non può essere interpretato come un fallimento del mercato ETS, anzi, al contrario, come indice del suo corretto funzionamento, in quanto il raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni implica minori esternalità ambientali e/o con conseguente minore valorizzazione delle stesse.

Il risultato evidenzia piuttosto gli effetti distorsivi derivanti dalla sovrapposizione di meccanismi di mercato con meccanismi “amministrati”: infatti, se guardiamo all’incentivazione delle diverse tecnologie, quale ad esempio il fotovoltaico con c.d. “Secondo Conto Energia” (costo evitato CO₂ circa 400 €/Ton), i meccanismi amministrati promuovono le tecnologie senza considerare la loro efficienza in relazione al costo-efficacia nella riduzione delle emissioni.

Bisogna tuttavia rilevare che il meccanismo ETS nel settore elettrico non ha prodotto gli effetti di *switch* sperati riducendo la produzione a carbone. In questo senso, eventuali meccanismi di *carbon pricing* da affiancare all’ETS (ad es. introduzione di un *Emission Performance Standard* per le centrali di produzione termoelettrica, eventualmente deciso dagli Stati membri in relazione a specifiche valutazioni di impatto) potrebbe integrare e rafforzare pienamente il meccanismo ETS per evitare qualunque tipo di distorsione del mercato interno, tenendo in debita considerazione i potenziali effetti di *overlapping* con politiche già in vigore.

In tale contesto, Confindustria ha seguito sin dall’inizio il processo di revisione del meccanismo attualmente in corso a Bruxelles, poiché un ETS rafforzato e funzionante deve rimanere lo strumento fondamentale per guidare la decarbonizzazione dell’economia europea ma, contestualmente, non deve incentivare la fuga degli investimenti al di fuori dell’UE, dove la legislazione in materia climatica non è ancora paragonabile a quella europea.

Infine, con riferimento al tema delle emissioni climalteranti, esistono delle aree di attività che non sono coperte da specifici meccanismi di mitigazione.

In queste aree, non considerate dal meccanismo ETS, si potrebbe valutare l’introduzione di appositi strumenti di fiscalità ambientale di carattere impositivo.

Tuttavia, nella loro implementazione, si devono considerare contestualmente due aspetti rilevanti:

1. da una parte, è necessario evitare il rischio di una doppia imposizione sui settori/produzioni già regolati attraverso il sistema ETS;
2. dall'altra, è necessario disporre di una metodologia con la quale si rendano note ex-ante le modalità di aggiornamento dei valori ed il benchmark di riferimento per la determinazione del valore impositivo, che dovrà necessariamente avere come riferimento il prezzo di mercato della CO₂.

Le imprese operanti in tali settori hanno infatti programmato i propri investimenti di medio e lungo periodo alla luce del quadro regolatorio vigente, in modo da tragguardare gli ambiziosi obiettivi previsti dal quadro clima-energia al 2030 (-43% delle emissioni di gas effetto serra sui livelli del 2005) e solo in tale contesto saranno in grado di garantire il proprio contributo al raggiungimento dell'obiettivo sottoscritto a Parigi dai Governi di oltre 190 Paesi.

L'introduzione di una *carbon tax* a livello nazionale, infatti, penalizzerebbe anche le fonti *low carbon*, quali il gas naturale, e determinerebbe un aggravio di costi per il sistema economico nazionale e quindi perdita di competitività per il settore produttivo e per i consumatori italiani.

Invece di introdurre nuovi meccanismi impositivi, con il rischio di duplicare le forme di tassazione esistenti o comunque appesantire il carico fiscale complessivo, sarebbe sicuramente più razionale – oltre che politicamente più accettabile – riformare efficacemente il meccanismo ETS e rimodulare l'utilizzo dei proventi delle aste ETS che ogni anno generano per le casse dello Stato introiti nell'ordine delle centinaia di milioni di euro³, orientando tali flussi finanziari a sostegno degli investimenti per la green economy e dell'innovazione industriale sostenibile.

³ Nel 2016 i proventi delle aste ETS in Italia sono stati pari a 407 milioni di euro, fonte GSE: Rapporto annuale sulle aste di quote europee di emissione

❖ LO STRUMENTO FISCALE PER PROMUOVERE LE ESTERNALITÀ AMBIENTALI POSITIVE: L'USO EFFICIENTE DELLE RISORSE E IL CASO DELLE BONIFICHE

In generale, l'uso della fiscalità ambientale non deve essere confuso con gli strumenti vigenti a tutela del rischio di incidenti. Infatti, l'attuale quadro normativo, di derivazione comunitaria, prevede – a differenza degli anni in cui si sono prodotte le contaminazioni che hanno generato l'attuale situazione di inquinamento di molti siti – una serie di obblighi puntuali che impongono agli operatori di intervenire immediatamente per bloccare eventuali contaminazioni e rimuoverle (ad esempio, si veda la nuova disciplina dell'AIA e le disposizioni del Codice dell'Ambiente riguardanti le bonifiche).

E' quindi necessario un cambio di prospettiva che consenta di promuovere l'uso di risorse private per un progetto Paese che abbia ad oggetto il risanamento ed il rilancio di attività produttive sostenibili nei territori storicamente contaminati.

Un punto centrale delle politiche di riqualificazione ambientale è rappresentato dai siti storici contaminati per i quali è necessario identificare delle politiche di intervento prioritarie.

Se consideriamo complessivamente i siti da risanare, come riportato nella tabella seguente, emerge una stima di fabbisogno di investimenti per il risanamento totale di circa 6,6 miliardi di euro per l'area industriale complessiva di circa 31.000 ha e un costo totale di circa 3,1 miliardi euro per l'area complessiva pubblica di circa 14⁴.

Stima investimento complessivo per risanamento

	Costo Medio mq	Investimento totale Mln/E
Industriale	2.372,34	6638,34
Pubblico	2.372,34	3.063,91
Totale complessivo		9.702,91

⁴ Si ricorda che è stato escluso il SIN di Casale Monferrato

Risultati economici modello interdipendenze settoriali

		Valori di Base 2015	Variaz %media annua	Effetto Complessivo 4 anni
Spese di risanamento pubblico pari a 3.063 mln Euro	Produzione a prezzi base (mil €)	3.132.430	0,04	6.402
	Impieghi intermedi importati (mil €)	312.560	0,02	381
	Occupazione totale (migliaia di ULA)	24.765	0,05	63
	VA totale (mil €)	1.449.428	0,04	3.119
Spese di risanamento industriale pari a 6.638 mln di Euro	Produzione a prezzi base (mil €)	3.132.430	0,089	13.888
	Impieghi intermedi importati (mil €)	312.560	0,053	826
	Occupazione per settore (migliaia di ULA)	24.765	0,110	137
	VA totale (mil €)	1.449.428	0,093	6.766
Investimento toale per risanamento 9.702,9 mln di Euro	Produzione a prezzi base (mil €)	3.132.430	0,129	20.313
	Impieghi intermedi importati (mil €)	312.560	0,077	1.207
	Occupazione per settore (migliaia di ULA)	24.765	0,161	200
	VA totale (mil €)	1.449.428	0,136	9.896

Osservando gli effetti complessivi (ultime 4 righe) possiamo vedere che l'investimento nel periodo di 4 anni ha comportato un aumento della produzione di oltre 20 miliardi di euro ed un incremento del valore aggiunto complessivo di circa 10 miliardi di euro. Inoltre, l'attivazione di un risanamento diffuso potrebbe attivare nell'economia nazionale un incremento di circa 200.000 unità di lavoro standard. Rispettivamente, si tratta di una variazione percentuale media annua pari allo 0,13% per la produzione e dello 0,135% per il valore aggiunto. Considerato che la crescita media della produzione industriale e del valore aggiunto è stata mediamente negativa negli ultimi 5 anni (pari a -1,27% e -0,6%, variazioni medie annue), possiamo affermare che un rilancio diffuso degli investimenti di risanamento potrebbe fornire un impatto economico sicuramente positivo.

Per comprendere il possibile utilizzo dello strumento fiscale è necessario valutare successivamente gli effetti degli investimenti (per quanto potenziali) sull'intero settore economico ed in termini di fiscalità.

In particolare, lo studio ha considerato gli effetti in termini di entrate per le pubbliche amministrazioni derivanti dall'attività di risanamento. I risultati incrementali del modello economico precedentemente analizzato sono stati utilizzati per considerare gli effetti positivi in termini di entrate per lo stato e gli enti locali. Tali effetti derivano dalle imposte dirette sulle famiglie ed imprese calcolate sulla base di aliquote standard e quelle indirette (IVA) e gli introiti derivanti in termini di contributi sociali in relazione agli aumenti occupazionali.

La tabella seguente riporta i risultati di questa valutazione: le prime due colonne riportano la tipologia e le principali voci di imposta (entrate) considerate; la terza colonna riporta i valori base 2015 rispetto ai quali sono considerati gli effetti incrementali complessivi (sesta colonna); la quinta colonna evidenzia l'incidenza delle diverse voci in termini percentuali sul valore aggiunto.

Stima entrate tributarie

Tipologia Imposte	Voci Imposta	Valori base effettivi 2015	Incidenza media su valore aggiunto	Entrate tributarie derivanti dalle bonifiche
		Mln Euro	In % valore aggiunto	Mln Euro
Imposte dirette		242.356	16,46	1.597
di cui:	IRPEF	165.976	11,28	1.094
	Addizionale regionale	11.332	0,77	75
	Addizionale comunale	4.384	0,30	29
	IRES	31.997	2,17	211
Imposte indirette		249.324	16,94	1.643
di cui:	IVA	101.157	6,87	667
Contributi sociali		218.535	14,85	1.440
Entrate tributarie totali		710.215	48,25	4.680
Valore aggiunto		1.472.060	100,00	9.701

Nel periodo di riferimento, lo studio ha considerato gli effetti finanziari in termini di entrate complessive, stimando un incremento di quasi 1,6 miliardi in termini di imposte dirette e oltre 1,6 miliardi in termini di imposte indirette, ai quali si aggiunge un incremento complessivo di oltre 1,4 miliardi in termini di maggiori contributi sociali.

La tabella seguente riclassifica i risultati precedenti considerando la relazione tra la spesa per investimento nei 4 anni e gli effetti in termini di entrate tributarie complessive. Le colonne 2 e 3 considerano rispettivamente la spesa per investimento e le entrate tributarie a beneficio del settore pubblico.

Relazioni tra investimento ed entrate finanziarie pubbliche nei 4 anni

	Spesa investimento risanamento	Entrate tributarie complessive	Effetto leva finanze pubbliche	Costo sociale monetario netto
Aree pubbliche	3.119	1.505	48%	1.614
Aree private	6.639	3.203	48%	3.436
Totale SIN	9.702	4.680	48%	5.022

Come possiamo osservare nella colonna 4, si evidenzia un effetto tale per cui per ogni euro di investimento in attività di bonifica il settore pubblico riceve in restituzione un valore pari 0,48 Euro.

Se consideriamo inoltre il costo sociale netto di un piano di risanamento generalizzato, possiamo osservare che il costo sociale netto, dato dalla differenza tra spesa pubblica e privata complessiva e introiti per le finanze statali, viene ad essere complessivamente quasi dimezzato passando da una spesa complessiva stimata di circa 9.702 miliardi di euro ad un valore effettivo stimato pari a 5.022 miliardi.

Naturalmente, a questo valore dovrebbero essere aggiunti i benefici collettivi derivanti dal recupero ambientale delle aree risanate e dalle potenzialità di ulteriore sviluppo economico che ne deriva in termini di riqualificazione, riconversione industriale e reindustrializzazione senza utilizzare aree vergini.

I risultati in termini di effetti per le entrate dello stato possono inoltre fornire una stima ragionevole del potenziale finanziario pubblico (entrate tributarie complessive per imposte dirette ed indirette) per effettuare un politica di incentivazione e recupero delle aree prive di soggetti responsabili.

Questo risultato rappresenta il punto di partenza di una possibile analisi di impatto per valutare il potenziale uso dello strumento fiscale con finalità ambientali volto a rimuovere le esternalità negative sull'ambiente derivanti dai siti storici contaminati. Infatti, dall'analisi precedente emerge che per ogni euro di investimenti in attività di bonifica lo stato dispone di una "capienza finanziaria" di azione per promuovere azioni volte ad "agevolare" gli investimenti di "recupero" pari a 0,48 €.

Nel caso dei siti orfani l'assenza di una policy incentivante determina il permanere di uno status quo caratterizzato da un immobilismo nell'attività di recupero, anche a causa degli elevati costi, con gravi danni sull'ambiente.

Ipotizzando che la leva fiscale precedente sia interamente orientata ad una operazione di recupero dei siti contaminati e rilancio dell'attività industriale sugli stessi evitando il consumo di nuove aree, si potrebbero ottenere i seguenti effetti:

- 1) Riduzione del costo di recupero del sito per un importo pari al 48%;
- 2) Esternalità ambientali positive connesse all'eliminazione della contaminazione e al costo evitato dell'uso di nuove risorse naturali;
- 3) Rilancio dell'attività industriale all'interno di siti già caratterizzati dal punto di vista infrastrutturale per accogliere attività produttive;
- 4) Uso delle tecnologie ambientalmente più efficienti per il recupero dei siti contaminati;
- 5) Effetto in termini di costi per le finanze pubbliche a somma zero.

Tutti questi obiettivi possono essere raggiunti attraverso un strumento di defiscalizzazione fino al 48% degli investimenti in attività di recupero connessa al rilancio dei siti contaminati con tecnologie innovative.

Poiché l'obiettivo di fondo di questa policy è anche quello di evitare il costo di utilizzo di nuovo suolo, la politica fiscale così ripensata deve essere articolata al fine di rendere conveniente per l'investitore privato la bonifica ed il rilancio del sito industriale contaminato. Per questo, sarebbe opportuno valutare l'integrazione della leva fiscale con altri strumenti quali ad esempio la cessione a lungo termine delle aree attualmente contaminate a fronte di un impegno di rilancio industriale.

Inoltre, partendo dall'analisi dei costi di bonifica riportati in tabella, possiamo osservare che le tecnologie ambientalmente più sostenibili sono in media anche le meno onerose.

	N CAMPIONI	Valori medi costo	Valori mediani costo
	-	€/mq	€/mq
BIOPILE	2,00	214,62	214,62
BIOSPARGING	2,00	18,44	18,44
BIOVENTING	3,00	16,80	15,85
DESORBIMENTO TERMICO	2,00	1189,82	1189,82
ECRT	1,00	52,00	52,00
INERTIZZAZIONE	1,00	47,62	47,62
ISCO	4,00	96,38	78,65
LANDFARMING	2,00	394,68	394,68
MPE	6,00	126,94	33,17
PHYTOREMEDIATION	2,00	284,97	284,97
SCAVO E SMALTIMENTO	21,00	1051,34	566,73
SOIL FLUSHING	2,00	203,00	203,00
SOIL VAPOR EXTRACTION	7,00	81,77	18,27
SOIL WASHING	3,00	149,17	47,62
TPE	2,00	87,56	87,56

Pertanto, al fine di rendere la politica ambientale coerente con gli obiettivi di rilancio economico, è necessario articolare l'azione con il combinato disposto di un'azione dove la leva fiscale orienti gli investimenti di recupero sulle tecnologie a minor costo e maggiore sostenibilità ambientale rispetto allo scavo e smaltimento, così da:

- a. consentire uno sgravio fiscale per gli investimenti di recupero fino al 48%;
- b. concedere all'investitore privato che si impegna ad investire sulla bonifica e rilanciare il sito sul piano industriale un uso gratuito (o mediante una procedura competitiva di affidamento con prezzo base d'asta pari a zero) per un periodo non inferiore, ad esempio, a 99 anni.

In questo modo, l'uso della fiscalità ambientale produce degli effetti mutuamente positivi per la collettività nel suo complesso: infatti consente il recupero dei siti contaminati rimuovendo le esternalità ambientali negative, favorisce il rilancio industriale con positivi impatti socio economici, non produce oneri a carico delle finanze pubbliche, rende conveniente agli investitori il riutilizzo dei siti industriali riducendo il consumo di suolo.

Nel contesto sopra delineato, destano forti perplessità le possibili implicazioni di misure volte all'assicurabilità obbligatoria del danno ambientale e all'intervento del terzo garante nei procedimenti di bonifica.

L'attuale impianto normativo nazionale in materia di riparazione del danno ambientale e bonifica dei siti contaminati è già conforme al diritto UE e al principio "chi inquina paga" ed è uno dei più rigorosi d'Europa.

Un eventuale obbligo di garanzia assicurativa non consentirebbe in ogni caso di risolvere l'impatto delle contaminazioni storiche e dei siti orfani, dovendo necessariamente essere circoscritto alla copertura dei danni futuri.

Come sopra accennato, è peraltro necessario evitare la sovrapposizione di oneri, viepiù ove finalizzati alla copertura economica di attività già coperte da garanzia (si vedano ad esempio le vigenti ipotesi di garanzia previste dalla disciplina sulle emissioni industriali e da quella sulle bonifiche).

In relazione agli operatori più solvibili, è in ogni caso necessario lasciare ampia flessibilità sulle modalità di copertura del rischio ambientale.

Occorre inoltre considerare che a livello europeo l'assicurabilità del danno ambientale è ad oggi auspicata dalla direttiva di riferimento, ma non ancora prescritta e, nell'ambito del dibattito attualmente in corso sull'ipotesi di revisione della disciplina in oggetto, la Commissione europea ha chiaramente manifestato l'intenzione di non modificare, al momento, la direttiva stessa, in quanto prematuro.

Suscita, infine, molte perplessità, sotto vari profili, l'ipotizzata partecipazione del terzo garante nelle attività di caratterizzazione e ripristino ambientale. Una partecipazione delle compagnie assicurative ai procedimenti amministrativi di approvazione degli interventi di



risanamento, invece di limitare il contenzioso, esporrebbe, infatti, a ritardi nell'approvazione dei progetti per la contrapposizione degli interessi in campo (interesse degli assicuratori a minimizzare gli interventi di risanamento vs interesse degli operatori ad effettuare interventi di qualità e in linea con le prescrizioni delle autorità competenti), rischiando di produrre un rallentamento degli interventi di risanamento.

Ogni forma di responsabilità, ancorché assicurata, presuppone necessariamente l'accertamento della stessa in capo all'assicurato, non limitando dunque il contenzioso connesso all'accertamento di tale responsabilità.

Da valutare, al limite, la possibilità per gli operatori più piccoli e privi di strutture idonee, di farsi assistere dal terzo garante. Resta in ogni caso necessaria una preventiva verifica della sostenibilità della misura per le piccole-medie imprese.