



**D.D.L.R. “ECOTASSA ALLA DISCARICA
CON FONDO INCENTIVANTE”**

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
SCHEDE DI SINTESI**

Aprile 2003

La scheda illustra in sintesi gli esiti della sperimentazione dell'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR) condotti nella Regione Molise e curati dal gruppo di lavoro regionale composto da: Cristina De Marco, Emma Vincelli e Alessandra Porfirio.

Il gruppo di lavoro è stato coordinato dagli esperti Air del Formez e dal designato advisor regionale, Mita Marra.

PREMESSA

Il testo normativo sottoposto a sperimentazione è un disegno di legge in fase di elaborazione da parte della Giunta Regionale, che mira a ridurre il quantitativo di rifiuti speciali rilasciati in discarica, attraverso l'imposizione di un'imposta differenziata a seconda della tipologia di rifiuti speciali (pericolosi o meno) che possa scoraggiare l'utilizzo della discarica come modalità di trattamento dei rifiuti e promuovere forme alternative di smaltimento più rispettose dell'ambiente.

Il rapporto affronta la problematica della gestione e smaltimento dei rifiuti, di forte attualità non solo per la Regione Molise ma anche a livello nazionale e internazionale. Nonostante la rilevanza politica, la complessità e l'ampiezza dell'intervento pubblico in materia di trattamento dei rifiuti, il presente rapporto ha scelto di analizzare un aspetto specifico e circoscritto della politica di gestione dei rifiuti in Molise, misurandone l'impatto economico con lo strumento dell'analisi costi-benefici.

1. SCELTE OPERATIVE

A causa della vastità dell'oggetto contemplato nel D.D.L.R. in esame si è resa necessaria un'attività tesa a circoscrivere e meglio definire la materia su cui concentrare l'attenzione e reperire dati attendibili quanto più possibile disaggregati a livello regionale. In particolare, l'analisi si è sviluppata attraverso l'analisi e la stima – ove possibile – dei costi e dei benefici diretti ed indiretti legati allo smaltimento dei rifiuti speciali. Secondo la definizione amministrativa di rifiuti speciali, questi ultimi sono prodotti dalle imprese e dalla pubblica amministrazione ad esclusione delle famiglie (per cui i rifiuti sono designati con il termine di rifiuti urbani).

I criteri che hanno orientato l'analisi sono stati i seguenti:

- 1) si tratta di testo unico recente che recepisce la disciplina nazionale;
- 2) il tema rappresenta un settore significativo di intervento regionale (ambiente e salute pubblica);
- 3) si propone uno strumento economico (la tassa), per incoraggiare il cambiamento del comportamento degli agenti economici, istituzionali e sociali rispetto al tradizionale approccio normativo;
- 4) si sono resi disponibili dati certi, forniti dalla Camera di Commercio di Campobasso e dall'Agenzia di Protezione Ambientale della Regione Molise (unitamente ai dati dell'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti e dell'Agenzia di Protezione Nazionale – ANPA), in particolare sui quantitativi di rifiuti speciali pericolosi e non per settore produttivo.

2. OBIETTIVI

L'introduzione di un tributo sui quantitativi di rifiuti speciali rilasciati in discarica dovrebbe condurre al risultato di conseguire due diverse tipologie di obiettivi.

OBIETTIVO GENERALE

La salvaguardia dell'ambiente e delle condizioni di vita dei cittadini minacciati dalle emissioni nocive dei rifiuti sia nell'atmosfera sia nel terreno con la conseguente e cumulativa infiltrazione nelle falde acquifere attraverso sistemi di smaltimento più efficienti dal punto di vista economico e sostenibili dal punto di vista ambientale.

OBIETTIVI SPECIFICI

Tre sono gli obiettivi specifici ai quali mira l'intervento:

1. minore produzione dei rifiuti e speciali (pericolosi e non);
2. recupero materie prime, di prodotti ed energia;
3. bonifica dei suoli inquinati (aree industriali dismesse, recupero aree degradate).

Il conseguimento di tali obiettivi comporta l'adozione di una norma che sia i) contenuta in un testo di legge che disciplini le procedure di imposizione e raccolta del tributo e ii) in grado di fornire una chiara divisione delle competenze in materia di accertamento, controlli e sanzioni.

3. DESTINATARI

Il Gruppo di Lavoro (GdL) ha individuato due categorie di potenziali destinatari:

DESTINATARI DIRETTI

I produttori di rifiuti speciali – tutti i soggetti produttori di rifiuti ad eccezione delle famiglie – sono i destinatari del tributo.

DESTINATARI INDIRETTI

Gli attori pubblici e privati coinvolti dal provvedimento legislativo:

- Regione Molise (in particolare, l'Assessorato all'Ambiente);
- ANPA;
- ARPA Molise;
- Province di Campobasso e Isernia;
- Comuni;
- imprese e gestori per conto terzi autorizzati allo smaltimento di terzi produttori di rifiuti speciali
- cittadini della Regione Molise

4. LA DEFINIZIONE DELLE OPZIONI

Gli elementi attorno ai quali si è riflettuto per la definizione delle opzioni di intervento per la riduzione della produzione di rifiuti e la promozione di forme più sostenibili dal punto di vista ambientale, sono:

- 1) modalità di trattamento con minori costi e/o maggiori benefici economici ed ambientali (*secondo le indicazioni più recenti della letteratura economica internazionale*);
- 2) misure di incentivazione verso forme di trattamento/smaltimento ecosostenibili.

4.1. Opzione 0 – Lo status quo

Caratteristiche dell'opzione

Consiste nel “mantenere la situazione normativa attuale”. A fronte di almeno quattro sistemi di recupero/smaltimento dei rifiuti, quali la discarica (interramento dei rifiuti), l'incenerimento, il riciclaggio ed il compostaggio (trattamenti chimico-fisici e biologici) in Molise, in linea con l'andamento nazionale, lo smaltimento in discarica rappresenta ancora il sistema più utilizzato sia perché i costi sono più competitivi con quelli degli altri sistemi, sia perché l'esercizio è molto più semplice (ANPA, ONR, 2001).

Tuttavia, se il sistema della discarica dei rifiuti presenta vantaggi in termini di semplicità e relativa economicità di funzionamento sia per i produttori che per i gestori dei rifiuti, risulta inefficiente dal punto di vista della salute pubblica e dell'impatto ambientale. L'interramento dei rifiuti può inquinare le falde acquifere e compromettere la qualità dei prodotti agricoli, mentre le emissioni nell'atmosfera contribuiscono ad aumentare la concentrazione di particelle altamente nocive per la vita umana, vegetale e lo stato di conservazione degli edifici di interesse storico. Lo status quo presenta, dunque, costi economici e ambientali il cui peso grava prevalentemente sui cittadini molisani. ***Non esiste alcun meccanismo di internalizzazione dei costi ambientali e di salute pubblica per le imprese che producono di rifiuti altamente inquinanti o nocivi.***

Costi sociali associati all'opzione zero e conclusioni

Le emissioni derivanti dai rifiuti producono un danno ambientale a persone, edifici di interesse storico e no, alle colture agricole, al patrimonio forestale ed alle falde acquifere. In particolare, l'inquinamento atmosferico deriva da una notevole varietà di emissioni inquinanti quali, ad esempio, biossido di zolfo (SO₂), biossido di azoto (NO₂), ozono (O₃). La stima del danno ambientale derivante dall'emissione di SO₂, NO₂, e TSP (articolato sospeso totale) è stata quantificata dalla Commissione europea come segue:

STIMA DEL COSTO UNITARIO DEL DANNO AMBIENTALE IN ITALIA (Costi netti ambientali per tonnellata di rifiuti emessi espressi in Euro)

	SOx	NOx	TSP (trasporto)	TSP (generaz. energia)
SALUTE PUBBLICA	3.666	3.265	7.374	12.067
EDIFICI	458	377	253	253
COLTURE	141	0	0	0
FORESTE	3	0	0	0
ACQUE	0	0	0	0
TOTALE	4.268	3.642	7.627	12.230

SOx = Ossidi di zolfo, NOx = ossidi di azoto.

Fonte: Commissione europea (1996)

La situazione attuale di produzione, gestione e smaltimento in discarica dei rifiuti speciali pericolosi e non esistente nella Regione Molise è suscettibile di considerevole miglioramento in termini di riduzione del quantitativo di rifiuti prodotti e scaricati, e di graduale impiego di modalità di trattamento alternative che garantiscono minori emissioni nocive ed un maggiore rispetto dell'ambiente, attraverso il recupero dei materiali e risparmi energetici. La contaminazione ambientale nelle aree degli impianti industriali e di trattamento dei rifiuti costituisce un problema di sanità pubblica e di protezione ambientale.

4.2. Opzione 1 - Ecotassa

Ai sensi del comma 1 lettera a) dell'art. 16 della proposta di legge regionale, si intende introdurre un'ecotassa alla discarica di rifiuti speciali pericolosi e non, recependo il disposto della legge 549/95¹. L'ecotassa è fissata pari a €10,00 per tonnellata per i rifiuti speciali non pericolosi e pari a €26,00 per tonnellata per i rifiuti speciali pericolosi.

L'opzione 1 rispetto allo *status quo* introduce uno strumento economico per incoraggiare i produttori di rifiuti a ridurre i quantitativi scaricati attraverso forme più efficienti di smaltimento e recupero. La logica dell'intervento risiede nell'aspettativa per cui il tributo agirà come incentivo per le imprese ad internalizzare il costo ambientale dei rifiuti industriali versando l'ammontare della tassa calcolata sul quantitativo scaricato nelle casse della regione. Il maggior costo sostenuto avrebbe l'effetto dunque di ridurre il volume di rifiuti prodotti, e promuovere forme di recupero dei materiali e dell'energia.

5. L'IMPATTO ECONOMICO DELLA OPZIONE 1

Destinatari diretti - Costi per i produttori di rifiuti speciali

Il GdL ha stimato che l'ecotassa farebbe aumentare i costi per le imprese del 1,78%, secondo i valori del 1999. Il maggior costo da sostenere dovrebbe promuovere una riduzione della quantità di rifiuti prodotti con una più efficiente produzione e gestione degli stessi. Il valore attuale del costo totale aggiuntivo sopportato dal comparto produttivo nell'arco dei prossimi 10 anni sarebbe pari a €1.229.981.692,69. La limitata onerosità, in media, del tributo avalla l'ipotesi che l'introduzione dell'ecotassa sia solo un debole incentivo a scegliere forme di trattamento dei rifiuti alternative alla discarica e conseguentemente costituisca un debole incentivo al recupero dei rifiuti speciali attraverso la raccolta differenziata ed il riciclaggio.

¹ Il settore dei rifiuti speciali non è regolato da leggi regionali. Si applica la normativa nazionale (DPR 10-09-1982 n.915) in attuazione delle direttive CEE (in particolare, n.75/442 relativa ai rifiuti, n.76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi). Tale normativa prevede che allo smaltimento dei rifiuti speciali, anche tossici e nocivi, sono tenuti a provvedere a proprie spese i produttori dei rifiuti stessi, direttamente o attraverso imprese od enti autorizzati dalla regione, o mediante conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico con i quali sia stata stipulata apposita convenzione. La Commissione Europea nel 1999, con la Direttiva 31/EC del 26 Aprile, ha rivisto la regolamentazione dello smaltimento in discarica. Scopo della Direttiva è quello di prevedere, mediante rigidi requisiti operativi e tecnici per i rifiuti e le discariche (adempiendo ai requisiti degli artt. 3 e 4 della Direttiva 75/442/CEE) misure, procedure e orientamenti volti a prevenire o a ridurre i quantitativi rilasciati.

Destinatari indiretti - Costi per la PA

In particolare, si possono individuare i seguenti costi:

- costi di transizione (costi relativi al tempo necessario per adempiere alle nuove prescrizioni amministrative)
- costi di transazione (costi relativi alla ridefinizione dei compiti e delle responsabilità interne che possono anche dar luogo a conflitti)
- costi di ispezione e verifica
- costi di accertamento, riscossione, rimborsi e contenzioso amministrativo
- costi di acquisizione e reperimento degli elementi utili ai fini dell'accertamento dell'imposta e per la repressione delle violazioni.

Benefici per la PA

E' importante notare che il gettito fiscale derivante dall'introduzione dell'ecotassa non rappresenta in sé un beneficio, in quanto si tratta solo di un trasferimento operato dai produttori e gestori di rifiuti alla PA. Il beneficio per la PA e per l'intera collettività molisana può scaturire, invece, dalla destinazione del gettito fiscale all'investimento in impianti ad alta tecnologia (come i termovalorizzatori o gli inceneritori) o verso forme di smaltimento meno costose ma con impatto positivo sull'ambiente (come il riciclaggio e la raccolta differenziata). ***Il beneficio economico ed ambientale si materializza, quindi, solo nell'ipotesi in cui il gettito fiscale sia vincolato ad un fondo che sia istituzionalmente destinato ad incentivare investimenti nel settore della gestione e trattamento dei rifiuti.***

Con l'introduzione della tassa, la Regione Molise beneficerà di un flusso di cassa in entrata pari a €10 per tonnellata di rifiuti speciali non pericolosi e €26 per tonnellata di rifiuti speciali pericolosi. Secondo i dati relativi alla produzione di rifiuti speciali pericolosi e non del 1999, il gettito fiscale può essere stimato come segue:

GETTITO FISCALE (in Euro)

Anni	Rifiuti speciali pericolosi	Rifiuti speciali non pericolosi	Totale	Valore attuale
1999	338.000	3.070.000	3.408.000	27.641.932,82

Fonte: Elaborazioni GdL su dati ANPA (1998) e ARPAM (2001)

La stima dell'introito annuale calcolato nell'arco temporale di 10 anni, non ammonta, tuttavia ad una cifra significativamente considerevole per ipotizzare il sostegno ad investimenti in sistemi di smaltimento ad alta tecnologia come la termovalorizzazione. Si attende inoltre che il gettito fiscale diminuirà al diminuire della quantità di rifiuti speciali depositata in discarica. Si può, dunque, concludere che l'auspicabile prospettiva di beneficiare di un flusso di risorse nelle casse della Regione Molise potrebbe essere sufficiente ad incentivare e sostenere forme di trattamento dei rifiuti poco costose e a bassa tecnologia. Per investimenti a "tecnologia complessa", invece, come ad esempio, la termovalorizzazione o altri trattamenti chimico-fisici o biologici, il contributo dei privati diviene indispensabile.

Costi per i gestori dei rifiuti

L'ecotassa alla discarica introduce per la categoria dei gestori dei rifiuti un costo esplicito aggiuntivo rispetto a quelli di ordinaria gestione ed investimento. Il gestore può internalizzare tale costo e quindi trasferirlo integralmente sul cliente, vale a dire sul produttore di rifiuti (aumentando i prezzi di raccolta e trattamento dei rifiuti speciali). Nell'ipotesi in cui il trasferimento dell'imposta direttamente sul produttore fosse possibile, l'ecotassa risulterebbe per il gestore soltanto una semplice partita di giro. In tal caso, esiste al contrario un debole meccanismo disincentivante per il gestore nella misura in cui:

- i costi di smaltimento sono trasferiti puramente e semplicemente sul costo totale; non vi è dunque incentivo a ricercare soluzioni meno costose o più efficaci sul piano ambientale. Questo meccanismo rischia di distorcere le scelte del gestore a favore degli impianti di smaltimento a “tecnologia complessa” e a sfavore della raccolta differenziata;
- le eventuali penalità (per es. sanzioni amministrative per il mancato rispetto delle norme o della pianificazione regionale) rappresentano dei costi, e come tali vengono interamente traslati sul consumatore finale.

Benefici per i gestori dei rifiuti

I benefici diretti economici attesi per i gestori dei rifiuti sono subordinati alle decisioni di riconversione dei sistemi di smaltimento verso forme di riciclaggio o recupero alternative alla discarica al fine di sfruttare le opportunità di commercializzazione e di profitto ad esse legate.

Benefici per i cittadini della Regione Molise

L'introduzione del tributo potrebbe dar luogo ai seguenti benefici economici ed ambientali:

- riduzione del livello di contaminazione
- disponibilità di prodotti derivanti dal riciclaggio e smaltimento
- recupero di energia nell'ipotesi di investimenti in termovalorizzazione o sistemi di trattamento chimico-fisico dei rifiuti
- sviluppo del mercato regionale per lo smaltimento dei rifiuti
- incremento del turismo nelle aree naturali protette
- migliore qualità dell'ambiente
- minore costo della salute
- migliore qualità della vita.

Nell'ipotesi cautelativa di **riduzione del volume di rifiuti speciali del 2% all'anno**, si otterrà una corrispondente riduzione del costo del danno ambientale come mostrato nella tabella seguente. La probabilità che tali benefici si materializzino nella realtà è subordinata all'effettiva riduzione del volume dei rifiuti e alla misura della riduzione, accompagnate da forme di smaltimento che presentano costi economici ed ambientali minori. L'incidenza del tributo non appare in grado di sollecitare un cambiamento radicale nel comportamento sia dei produttori sia dei gestori dei rifiuti. La carenza di impianti di riciclaggio sul territorio molisano limita notevolmente la possibilità di optare per sistemi di trattamento alternativi alla discarica, in quanto i costi di trasporto nonché l'inquinamento derivante dal trasporto annullerebbero quasi completamente i vantaggi economici ed ambientali associati a tale forma di trattamento dei rifiuti.

RIDUZIONE DEL COSTO DERIVANTE DA DANNO AMBIENTALE CORRISPONDENTE ALLA
RIDUZIONE DEL VOLUME DI RIFIUTI SPECIALI PRODOTTI (in Euro)

DANNO DERIVANTE da	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SOx	1.365.760.000	1.338.444.800	1.311.675.904	1.285.442.385	1.259.733.538	1.234.538.867	1.209.848.089	1.161.938.104	1.138.699.341	1.115.925.354
Nox	1.165.440.000	1.142.131.200	1.119.288.576	96.902.804	94.964.747	93.065.452	91.204.142	89.380.059	87.592.457	85.840.607
TSP	2.440.640.000	2.391.827.200	2.343.990.656	2.297.110.842	2.251.168.625	2.206.145.252	2.162.022.346	2.118.781.899	2.076.406.261	2.034.878.135
TSP	3.913.600.000	3.835.328.000	3.758.621.440	3.683.449.011	3.609.780.030	3.537.584.429	3.466.832.740	3.397.496.085	3.329.546.163	3.262.955.239
TOTALE	8.885.440.000	8.707.731.200	8.533.576.576	7.362.905.042	7.215.646.940	7.071.334.000	6.929.907.317	6.767.596.147	6.632.244.222	6.499.599.€335

6. CONCLUSIONI

A seguito dell'analisi d'impatto economico emerge una convenienza per l'opzione 1, in quanto suscettibile di condurre a un miglioramento delle condizioni ambientali. La proposta di legge, tuttavia, presenta una limitata capacità di incidere sui comportamenti dei produttori e dei gestori dei rifiuti. La possibilità di traslare l'incremento del costo dello smaltimento sul consumatore finale (vale a dire l'impresa) non incentiva l'adozione e la sperimentazione di forme poco costose di trattamento a elevato beneficio ambientale né l'utilizzo di tecniche particolarmente complesse per cui il costo del trasporto annullerebbe i vantaggi economici e ambientali.

In particolare, per le imprese produttrici di rifiuti, l'incidenza del tributo non è sostanzialmente onerosa (nell'ordine di circa il 2%) e quindi non rappresenta un meccanismo efficace in grado di ridurre la quantità di rifiuti e lo stoccaggio degli stessi rispetto al recupero e trattamento chimico-fisico. Il ruolo della Regione nella promozione di forme alternative di smaltimento diventa, quindi, importante per coadiuvare investimenti privati sia in tecnologie complesse sia in sistemi di raccolta differenziata per il riciclaggio dei materiali usati. Tuttavia, il gettito fiscale ottenibile con l'introduzione del tributo non risulterebbe sufficiente come unica fonte di finanziamento degli investimenti in forme di smaltimento ad alta tecnologia.

Sulla base delle conclusioni sin qui evidenziate, il GdL suggerisce alla Regione Molise di:

- associare l'introduzione del tributo con forme di incentivo e sussidio al riciclaggio;
- programmare investimenti in impianti ad alta tecnologia in collaborazione con i privati;
- prevedere sussidi al trasporto dei rifiuti verso le regioni limitrofe;
- approntare sistemi informativi e di monitoraggio per controllare sistematicamente le diverse fasi di produzione e gestione dei rifiuti;
- potenziare il sistema di vigilanza per prevenire e reprimere le violazioni.