

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
	10. La governance per la sostenibilità

disposizioni riguardanti i criteri degli appalti di fornitura per il *Green Public Procurement*, rafforzare il sistema delle aree protette a terra e mare. L'istituzione del Comitato costituisce un elemento fondamentale ed innovativo per l'introduzione della valutazione delle esternalità negative e positive associate alla riduzione o all'incremento dello stock di "beni ambientali", o della loro qualità, in conseguenza di una politica pubblica. L'iniziativa di istituire il Comitato segue in parte l'esempio del Comitato britannico (*UK Natural Capital Committee*⁴). Questo è composto esclusivamente da personalità del mondo scientifico ed è indipendente dal governo, pur fornendo ad esso pareri e raccomandazioni. Il Comitato italiano è invece, nelle intenzioni del legislatore, mirato ad integrare in modo strutturale i risultati dei rapporti annuali nei processi decisionali di natura economico-finanziaria adottati dai *policy makers*.

Una valutazione economica dello stock di Capitale Naturale e dei servizi ecosistemici in Italia è, dunque, un'attività necessaria e propedeutica alla costituzione del Comitato ed allo svolgimento efficace delle funzioni a cui è demandato. Al fine di aggiornare le regole di contabilità nazionale, è richiesto un grande impegno nell'individuazione di metodologie standardizzate di

valutazione economica dei beni ambientali, tese ad assegnare un "prezzo ombra" a beni non di mercato, che tengano inoltre conto del contesto statistico internazionale applicato agli ecosistemi locali. Tale approccio, infatti, consente di tradurre le grandezze fisiche, relative al deterioramento o al miglioramento del Capitale Naturale o dei relativi servizi ecosistemici, in valori monetari comparabili con i costi ed i benefici finanziari dei progetti pubblici (Hawken *et al.*, 1999). In tal senso, l'Articolo 67 prevede il riferimento a metodologie definite dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dall'UE⁵, quali ad esempio l'iniziativa *The Economics of Ecosystems and Biodiversity - TEEB*⁶ dell'*United Nations Environment Programme - UNEP*, e i sistemi statistici di contabilità ambientale dell'*United Nations Department of Economic and Social Affairs - UNDESA*⁷, il *System of Environmental and Economic Accounting - SEEA*⁸ e l'*Experimental Ecosystem Accounting - EEA*⁹. In particolare, il SEEA costituisce, dal 2012, lo standard statistico internazionale per la contabilità ambientale-economica integrata, mentre l'EEA, in fase ancora sperimentale, è suggerito come metodologia accessoria per la stima dei servizi ecosistemici. L'Istat, già fornisce tavole statistiche in conti satellite sul consumo di

risorse naturali coerenti con i principi del SEEA; i *National Accounts Matrix including Environmental Accounts - NAMEA*¹⁰, riportano un sistema contabile che rappresenta l'interazione tra economia e ambiente coerentemente con la logica della contabilità nazionale e in modo tale da assicurare la confrontabilità dei dati economici e sociali con quelli relativi alle pressioni che le attività umane comportano sull'ambiente naturale e sulla biodiversità.

4 <http://www.naturalcapitalcommittee.org/>

5 MAES - Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services. Natural Capital Accounting. <http://biodiversity.europa.eu/maes/mapping-ecosystems/natural-capital-accounting>

6 http://doc.teebweb.org/wp-content/uploads/2015/09/ANCA-Technical-guidance_Experimental-Biodiversity-Accounting_OK.pdf
<http://www.teebweb.org/>

7 <http://www.undesa.it/>

8 http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seeaRev/SEEA_CF_Final_en.pdf

9 http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/eea_white_cover.pdf

10 <http://www.istat.it/it/archivio/14156>

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

box

10.08

CATALOGO DEI SUSSIDI AMBIENTALMENTE DANNOSI
E AMBIENTALMENTE FAVOREVOLI (ART. 68)

L'articolo 68 della Legge 221/2015 prevede l'introduzione del Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli. Il Catalogo deve enumerare e quantificare, per quanto possibile, i sussidi esistenti e condurre un'analisi rigorosa sulla definizione di cosa costituisca un sussidio dannoso o favorevole dal punto di vista ambientale.

Il MATTM, a tal fine, può avvalersi, oltre che di informazioni proprie e nella disponibilità dell'ISPRA, "delle informazioni rese disponibili dall'Istat, dalla Banca d'Italia, dai Ministeri, dalle Regioni e dagli enti locali, dalle università e dagli altri centri di ricerca, che forniscono i dati a loro disposizione". La definizione di sussidio è ampia, in quanto comprende "gli incentivi, le agevolazioni, i finanziamenti agevolati e le esenzioni da tributi direttamente finalizzati alla tutela dell'ambiente". Entro il 30 giugno di ciascun anno, il Catalogo deve essere aggiornato, ed entro il 31 luglio il MATTM deve presentare alle Camere una relazione sul suo aggiornamento.

La definizione di cosa sia un sussidio appare cruciale al fine di portare avanti il lavoro sul Catalogo, perché ne determina e circoscrive l'unità di analisi. In letteratura, esso viene genericamente identificato come un trasferimento finanziario dallo Stato o da enti locali a soggetti privati o altri enti statali avente un effetto sul

reddito disponibile (*Centre d'analyse stratégique* - 2012)¹.

L'ampia definizione contenuta nel Collegato Ambientale permette di includere tutti quei trasferimenti che, direttamente o indirettamente, hanno un impatto ambientale. Spesso, i motivi dietro ai quali viene introdotto un sussidio sono estranei al tema ambientale. La vasta letteratura scientifica, ad esempio, evidenzia come l'introduzione dell'aliquota IVA agevolata sui consumi energetici domestici, presente in numerosissimi paesi, venga garantita per "tutelare famiglie che percepiscono un reddito basso" (*Institute for European Environmental Policy* - IEEP 2009)². Tale sussidio è destinato a tutti i nuclei familiari senza distinzioni e presenta risvolti preoccupanti a livello ambientale.

La rimozione di un tale sussidio potrebbe risultare benefico all'ambiente perché esso è legato al consumo energetico domestico e non ne incentiva il risparmio o la produzione da fonti rinnovabili. Un altro esempio di sussidio dannoso all'ambiente è legato ai combustibili fossili³ e può prendere diverse forme, dal sussidio diretto all'esenzione dall'accisa sui carburanti per determinate categorie di privati o imprese. I Paesi appartenenti all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico - OCSE, fra il 2005 e il 2011, hanno annualmente

speso in media fra i 55 e i 90 miliardi di dollari per i sussidi ai combustibili fossili. Anche in questo caso, l'introduzione del sussidio ha motivazioni di stampo sociale: in molti paesi, l'accesso all'energia può portare ad un miglioramento della qualità della vita delle fasce più povere della popolazione e alleggerire parte dei costi sostenuti da industrie del settore manifatturiero per l'approvvigionamento energetico del processo produttivo. I danni ambientali, d'altra parte, risultano ingenti poiché il sussidio è volto ad incentivare il consumo di energia da fonti non rinnovabili ed altamente inquinanti. L'OCSE, il Fondo Monetario Internazionale - FMI, la Banca Mondiale e numerosi *think tanks* [ad esempio *World Resource Institute* - WRI, *Resources For the Future* - RFF, *Green Budget Europe* - GBE], hanno ampiamente dimostrato come si possano dare sussidi socialmente significativi (attraverso, l'abbattimento delle imposte sul reddito o un assegno sociale diretto ai cittadini sotto la soglia del reddito sottoposto a prelievo fiscale) senza distorcere il segnale di prezzo e imporre un danno ambientale aggiuntivo.

La sfida del Catalogo dei sussidi, dunque, è quella di identificare, classificare e quantificare l'ammontare di quanti di questi sussidi in Italia siano allo stato attuale favorevoli o dannosi all'ambiente.

1 <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/content/rapport-les-aides-publiques-dommageables-la-biodiversite.html>

2 IEEP's Environmentally Harmful Subsidies study - L'Institute for European Environmental Policy - IEEP, è un *think tank* che si occupa di divulgazione e pubblicazione di documenti volti ad incoraggiare il graduale percorso europeo verso una maggiore sostenibilità ambientale. Nel rapporto qui citato, lo IEEP riporta nello specifico l'aliquota IVA agevolata in Gran Bretagna. <http://www.ieep.eu/press/2009/>

3 <http://www.oecd.org/site/tadffss/48805150.pdf>

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
10.	La governance per la sostenibilità

Foto 10.14

Parco Eolico di Cocullo

Fonte MATTM Luca Grassi

Tramite questo strumento, il legislatore avrà la possibilità di utilizzare i dati in suo possesso per riformare i sussidi ambientalmente dannosi, così come auspicato da numerose istituzioni internazionali. L'Italia si potrà così allineare a paesi che hanno già intrapreso un simile percorso. Germania, Francia, Finlandia e Svezia hanno pubblicato rapporti sui propri sussidi, mentre la regione delle Fiandre, in Belgio, ha sviluppato un proprio catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e favorevoli⁴. A livello europeo, il Catalogo si inserisce nella Strategia Europea "Europa 2020 – Una Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" e recepisce le raccomandazioni dell'OCSE connesse, in particolar modo, alla possibilità di riformare i sussidi ambientalmente dannosi per raggiungere un maggior grado di sostenibilità.

⁴ http://www.ieep.eu/assets/1347/Reforming_EHS_-_The_way_forward_-_Sirini_Withana_-_24_February_2014_final.pdf



GLI STRUMENTI

LA REGOLAZIONE DEGLI IMPATTI AMBIENTALI

Le valutazioni ambientali hanno la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile e, quindi, che rispetti la capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, salvaguardi la biodiversità e consenta un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica, garantendo che piani, programmi e progetti siano realizzati nel rispetto dei principi della tutela dell'ambiente, della qualità della vita e dello sviluppo sostenibile. I principi base delle valutazioni ambientali sono:

- prevenzione degli impatti sull'ambiente che possono derivare da determinate attività umane;
- informazione sui piani, programmi e progetti soggetti a valutazione ed accesso alla documentazione tecnica attraverso adeguati mezzi di comunicazione;
- partecipazione dei cittadini alle decisioni;
- precauzione, adottando misure idonee per evitare possibili danni alla salute umana e all'ambiente.

La Valutazione Ambientale Strategica si applica a piani e programmi che riguardano diversi settori di attività come l'energia, i trasporti, la pianificazione del territorio e la gestione dei rifiuti.

La Valutazione di Impatto Ambientale si applica ai singoli progetti, ad esempio strade, elettrodotti, aeroporti e impianti industriali³⁶.

La normativa italiana³⁷ prevede che le valutazioni ambientali vengano svolte a livello statale o regionale.

La Valutazione Ambientale Strategica

In sede statale nel 2015 sono stati avviati 13 procedimenti di Valutazione Ambientale Strategica - VAS (VAS e verifica di assoggettabilità a VAS) e ne sono stati conclusi 15. La Tabella 10.04 riporta il dettaglio per tipo di procedimento.

I procedimenti conclusi nel 2015 hanno riguardato principalmente i settori di pianificazione o programmazione inerenti la gestione e tutela delle acque (n. 5) ed i trasporti (n. 4). Si riporta nella Tabella 10.05 il dettaglio dei procedimenti avviati e conclusi e suddivisi per settore.

³⁶ Art.6 del DLgs.152/2006 e ss.mm.ii.

³⁷ Art.7 del DLgs.152/2006 e ss.mm.ii.

Tabella 10.04

Procedimenti avviati e conclusi (anno 2015)

Fonte MATTM

Tipo procedimento	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi
VAS	11	10
Verifica assoggettabilità a VAS	2	5
Totale	13	15

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
10.	La governance per la sostenibilità

Settore	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi
Acqua	7	5
Agricoltura	1	2
Energia	1	1
Ricerca e competitività	0	1
Rifiuti	0	1
Risorse naturali, culturali e turismo	2	1
Trasporti	2	4
Totale	13	15

Tabella 10.05

Procedimenti di VAS avviati e conclusi per settore di pianificazione o programmazione [anno 2015]

Fonte MATTM

Tipo procedimento	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi
Valutazione Impatto Ambientale [ordinaria]	37	51
Verifica di Assoggettabilità a VIA	27	24
Verifica di Ottemperanza	103	79
Totale	167	154

Tabella 10.06

Procedimenti avviati e conclusi [anno 2015]

Fonte MATTM

La Valutazione di Impatto Ambientale

La Valutazione di Impatto Ambientale - VIA in Italia viene svolta attraverso i procedimenti di "VIA Ordinaria" e di "Via Legge Obiettivo". I procedimenti di VIA Ordinaria di competenza statale riguardano i progetti riportati nell'allegato II alla Parte Seconda del D.Lgs.152/2006 e s.m.i. e comprendono le procedure di valutazione d'impatto ambientale, di verifica di assoggettabilità a VIA e di verifica di ottemperanza. La cosiddetta VIA Legge Obiettivo (VIA Speciale) è il processo di valutazione di impatto ambientale previsto per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici dal D.Lgs.163/2006 e s.m.i. e comprende le procedure di valutazione d'impatto ambientale, verifica di ottemperanza, verifica di attuazione, varianti.

In Italia, nell'anno 2015, in sede statale, sono state avviate 213 procedure di VIA – VIA Ordinaria e VIA Speciale – e ne sono state concluse 193 (sono inclusi anche procedimenti avviati in anni precedenti e conclusi nel 2015). Si riporta nelle Tabella 10.06 e Tabella 10.07 il dettaglio dei procedimenti avviati e conclusi suddivisi per tipo di procedimento. I procedimenti di VIA Ordinaria e di VIA Legge Obiettivo, conclusi nel 2015, hanno riguardato principalmente opere stradali (n. 42), centrali elettriche (n. 26), coltivazione idrocarburi (n. 20), elettrodotti (n. 18), opere portuali (n. 15), opere ferroviarie (n. 13) e ricerca idrocarburi (n. 13), per un valore complessivo delle opere di circa 7,5 miliardi. Nella Tabella 10.08 sono indicati in dettaglio i provvedimenti emanati per singola tipologia di opera.

L'Autorizzazione Integrata Ambientale

La Direttiva 96/61/CE ha introdotto nella disciplina comunitaria i principi di prevenzione e controllo integrati dell'inquinamento (*Integrated Pollution Prevention and Control - IPPC*), per gli impianti produttivi di potenziale maggiore impatto per l'ambiente. L'idea alla base dell'IPPC

RSA2016 | Relazione sullo Stato dell'Ambiente

Tabella 10.07
Legge Obiettivo - Procedimenti
avviati e conclusi (anno 2015)
Fonte MATTM

Tipo procedimento	Procedimenti avviati	Procedimenti conclusi
Valutazione Impatto Ambientale [Legge Obiettivo 443/2001]	7	6
Verifica di Ottemperanza [Legge Obiettivo 443/2001]	9	8
Varianti [Legge Obiettivo 443/2001]	18	24
Verifica di Attuazione [Legge Obiettivo 443/2001]	12	1
Totale	46	39

Tabella 10.08
VAS/VIA VIA e VIA Legge Obiettivo -
Procedimenti avviati e conclusi
per tipologia d'opera (2015)
Fonte MATTM

Tipologia d'opera	Tipologia di progetto	Procedure avviate	Procedure concluse
OPERE CIVILI	Aeroporti	6	7
	Opere ferroviarie	23	13
	Opere idrauliche	7	7
	Opere portuali e vie navigabili	16	15
	Opere stradali	38	42
	Terminali marittimi	1	2
	TOTALE OPERE CIVILI	91	86
OPERE INDUSTRIALI	Centrali	22	26
	Elettrodotti	15	18
	Impianti chimici integrati	1	2
	Impianti di rigassificazione	3	1
	Impianti di stoccaggio gas combustibili	3	3
	Impianti eolici <i>offshore</i>	0	3
	Impianti geotermici	9	3
	Nucleare	3	1
	Metanodotti	11	8
	Raffinerie	8	6
	Prospezione idrocarburi	1	3
	Ricerca idrocarburi	4	13
	Coltivazione idrocarburi	42	20
	TOTALE OPERE INDUSTRIALI	122	107
TOTALE PROGETTI		213	193

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
10.	La governance per la sostenibilità

è che attraverso un'analisi integrata è generalmente possibile, per ciascun caso specifico, individuare le *Best Available Techniques - BAT*: un insieme di soluzioni tecniche – impiantistiche, gestionali e di controllo – percorribili economicamente, che conducano alla eliminazione a monte, alla riduzione generalizzata, al migliore bilanciamento degli impatti sulle diverse matrici ambientali o per lo meno alla gestione consapevole di ogni inquinamento prodotto da una attività.

L'IPPC si affianca e non si sostituisce alle azioni mirate al conseguimento di livelli di qualità per le diverse matrici ambientali. Piuttosto ci si attende che, a partire da tali livelli minimi, l'applicazione dell'IPPC porti a una sensibile e progressiva riduzione dell'inquinamento a scala comunitaria, confidando nel fatto che esistono margini di miglioramento delle prestazioni ambientali degli impianti produttivi e che nel futuro lo sviluppo tecnologico renderà possibili prestazioni via via migliori.

A livello comunitario sono interessate circa cinquantamila installazioni³⁸, quelle soggette in Italia sono 6019 (dati 2014).

Strumento chiave per l'attuazione dell'IPPC è l'Autorizzazione Integrata Ambientale - AIA che fissa, per ciascun impianto, le condizioni tali da garantire l'applicazione dei principi generali illustrati.

Il MATTM cura direttamente i procedimenti di AIA per l'esercizio delle 179 principali installazioni italiane (raffinerie, grandi impianti chimici e termoelettrici, ecc.), mentre le altre sono di competenza regionale o provinciale. Per merito della disciplina IPPC, oltre a ridurre l'inquinamento industriale attraverso migliori tecniche, si è instaurato un maggiore e più costruttivo dialogo tra gestori e amministrazione, sia in fase di autorizzazione, sia in fase di controllo. Si è aperta, inoltre, la possibilità di contribuire alla stesura dei *BAT Reference Documents - BREF*, che individuano le soluzioni tecniche da porre ad esempio a scala internazionale. Il conseguente maggiore impegno richiesto alle amministrazioni trova limiti, non tanto economici (i costi sono coperti da tariffa), quanto nei vincoli contabili ed organizzativi posti da leggi di stabilità e blocchi alle nuove assunzioni.

In prospettiva potrà costituire una criticità la maggiore rigidità introdotta dalla Direttiva 2010/75/UE nel margine di libertà dell'autorità competente nell'individuare le BAT, in considerazione del nuovo ruolo attribuito alle Conclusioni sulle BAT.

Foto 10.15
Campi Flegrei
Fonte MATTM Luca Grassi

38 http://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ipcc/key_impl.htm



GLI ACQUISTI SOSTENIBILI E IL PIANO D'AZIONE PER GLI ACQUISTI VERDI

L'azione italiana sul GPP, prende spunto dall'Articolo 1, comma 1126 della Legge 296/2006, che prevedeva la predisposizione del PAN GPP, approvato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato dal D.M. del 10 aprile 2010³⁹. Il Piano prevede l'adozione, con successivi decreti ministeriali, dei criteri ambientali per conseguire gli obiettivi ambientali strategici di riferimento, ovvero:

- efficienza e risparmio di risorse naturali;
- riduzione dei rifiuti prodotti e della loro pericolosità;
- riduzione uso ed emissione sostanze pericolose.

I Criteri Ambientali Minimi - CAM, riportano le indicazioni generali volte ad indirizzare l'ente verso la razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono le "considerazioni ambientali" propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara-oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegate alla modalità di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto – e volte a qualificare ambientalmente sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto. I CAM si ispirano ai criteri ambientali relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali già presenti sul mercato o ad altre documentazioni tecniche esistenti e tengono in considerazione le indicazioni che provengono dalle parti interessate del settore produttivo. Per la gestione del PAN GPP è costituito un "Comitato di gestione" che vede la presenza di rappresentanti di vari Ministeri, della Consip⁴⁰, delle Regioni e di alcune strutture tecniche (ISPRA, Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente - ARPA, ENEA). Il "Comitato di gestione" è l'organismo che "licenzia" il documento finale dei CAM, che viene adottato dal MATTM, sentiti i Ministeri interessati. Per la definizione dei CAM vengono attivati specifici gruppi di lavoro con i soggetti interessati. Sino ad oggi sono stati adottati i CAM per i seguenti prodotti/servizi⁴¹:

- arredi per ufficio (D.M. 25/2/2011, G.U. n. 64 del 19/3/2011);
- prodotti tessili, (D.M. 25/2/2011, G.U. n. 64 del 19/3/2011);
- ristorazione collettiva (D.M. 25/7/2011, G.U. n. 220 del 21/9/2011);
- serramenti esterni (D.M. 25/7/2011, G.U. n. 220 del 21/9/2011);
- servizi energetici per gli edifici, (D.M. 7/3/2012 G.U. n.74 del 28/3/2012);
- acquisizione veicoli per il trasporto su strada, (D.M. 8/5/2012 G.U. n. 129 del 5/6/2012);
- servizi e prodotti di pulizia (D.M. 24/5/2012 G.U. n. 142 del 20/6/2012);
- guida per l'integrazione dei criteri sociali negli appalti pubblici (D.M. 6/6/2012 G.U. n. 159 del 10/7/2012);
- carta per copia (D.M. 4/4/2013 G.U. n.102 del 3/5/2013 - revisione CAM 2009);
- servizio verde pubblico (D.M. 13/12/2013 G.U. n. 13 del 17/1/2014);
- IT (computer, stampanti, ecc..) (revisione) (D.M. 13/12/2013 G.U. n.13 del 17/1/2014);
- revisione illuminazione pubblica (D.M. 23/12/2013 G.U. Supplemento ordinario alla "Gazzetta Ufficiale, n. 18 del 23 gennaio 2014 - Serie generale) (revisione CAM 2011);
- servizio rifiuti urbani (D.M. 13/2/2014 G.U. n. 58 del 11/3/2014);
- cartucce per stampanti (D.M. 13/2/2014 G.U. n. 58 del 11/3/2014);
- articoli per l'arredo urbano (D.M. 5/2/2015 G.U. n. 50 del 2/3/2015);
- costruzione e manutenzione edifici (D.M. 24/12/2015 G.U. n. 16 del 21/1/2016);

³⁹ I Decreti interministeriali citati sono scaricabili dal sito del Ministero ambiente alla pagina: <http://www.minambiente.it/pagina/il-piano-d-azione-nazionale-il-gpp-pan-gpp>

⁴⁰ Consip è una società per azioni del MEF, che ne è l'azionista unico, ed opera secondo i suoi indirizzi strategici, lavorando al servizio esclusivo della PA.

⁴¹ Tutti i criteri adottati con i relativi D.M. sono scaricabili dal sito del Ministero dell'ambiente alla pagina: <http://www.minambiente.it/pagina/criteri-vigore>

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
10.	La governance per la sostenibilità

- ausili per l'incontinenza (D.M. 24/12/2015 G.U. n. 16 del 21/1/2016).

Sono attualmente in corso le attività per predisporre i seguenti CAM:

- costruzione e manutenzione strade;
- servizi di pulizia e sanificazione in ambienti ospedalieri;
- calzature.

Sono, inoltre, in via di revisione i CAM per i seguenti servizi:

- illuminazione pubblica (seconda revisione);
- arredi per ufficio;
- prodotti tessili.

L'applicazione dei CAM sino a poco tempo fa volontaria, è divenuta obbligatoria con l'approvazione della Legge 221/2015, dove all'Articolo 18 si fissano gli obblighi di applicazione, almeno per le specifiche tecniche e per le condizioni di esecuzione contrattuali, per i diversi CAM. Peraltro, per gli appalti sopra soglia delle categorie di beni e servizi con le quali si può perseguire l'obiettivo di efficienza energetica negli usi finali, l'applicazione dei CAM rappresentava già, per la PA, la modalità attraverso la quale attuare l'obbligo di adottare un comportamento esemplare così come previsto ai sensi dell'Articolo 6 del D.Lgs. 102/2015, che recepisce il corrispondente Articolo 6 della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. La citata Legge 221/2015 indica i CAM, come riferimento per il cosiddetto "*Made Green Italy*" (Art. 21) e per la promozione dei prodotti derivanti da materiali post consumo (Art. 23). È opportuno segnalare che l'Articolo 21 richiama la necessità di dotarsi di un più ampio piano d'azione su "*Consumo e Produzione Sostenibili*", in cui il GPP svolgerà un ruolo rilevante. È, inoltre, possibile affermare che il pieno recepimento dei contenuti del PAN GPP e l'assunzione degli standard da questo previsti come obiettivi di riferimento per la PA, sarà uno degli strumenti significativi per il rilancio dell'economia italiana, riducendo nello stesso tempo gli impatti ambientali e la spesa pubblica. Si pensi ad esempio ai risultati, in termini di risparmio energetico ed economico, derivanti dall'utilizzo di apparecchiature elettroniche innovative nel campo dell'informatica o dell'illuminazione pubblica, come si può stimare partendo dai dati contenuti nei seguenti schemi riguardanti gli apparati – lampade ed impianti – per l'illuminazione pubblica, dove dall'applicazione dei CAM GPP si stimano dei risparmi di spesa dell'ordine di 500 milioni di euro l'anno e una riduzione di emissioni di CO₂ di oltre 2500 tonnellate/anno.

Il contributo dei Criteri Ambientali Minimi nello sviluppo di economie circolari e nell'uso efficiente delle risorse

I CAM rappresentano uno strumento propulsivo di iniziative volte allo sviluppo di economie circolari, come si riscontra dal contenuto della Comunicazione [COM (2015) 614 *final*⁴²]. Tale atto di indirizzo europeo, oltre a designare esplicitamente il GPP come strumento per l'economia circolare, valorizza l'ecoprogettazione dei prodotti, sottolinea la necessità di stimolare i consumatori con misure d'incentivo e di sostegno a favore della riduzione dei rifiuti e della loro corretta separazione, evidenzia l'opportunità di sollecitare sistemi di raccolta differenziata che contengano al minimo i costi di riciclaggio e riutilizzo, e spinge ad incoraggiare i consumatori a orientarsi verso servizi di noleggio, prestito o condivisione invece dell'acquisto. Ciascuna di queste indicazioni è colta nei CAM che forniscono elementi di ecoprogettazione e mirano a rendere altre politiche, come quella della gestione dei rifiuti urbani, e le altre scelte della PA, coerenti con gli elementi di ecoprogettazione dagli stessi previsti. Nel caso della valorizzazione del ciclo dei rifiuti, *focus* della citata Comunicazione, i CAM sul servizio di raccolta dei rifiuti urbani prevedono sistemi che migliorano la qualità della

42 http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/vari/anello_mancante_piano_azione_economia_circolare.pdf

raccolta differenziata e consentono la riduzione dei costi del loro recupero e della loro reimmissione nei cicli produttivi. Altri CAM favoriscono la domanda di prodotti realizzati con materiali derivati dal trattamento e dal recupero dei rifiuti, come ad es. il servizio di gestione del verde pubblico che privilegia il riutilizzo, come fertilizzante, del compost risultante dal trattamento dei rifiuti “umidi”. In molti casi viene inoltre favorito il “noleggio” al posto della “fornitura”, mentre nel caso delle forniture di cartucce di *toner* o a getto d’inchiostro, il documento di CAM prevede, in quota parte, l’acquisto di cartucce “rigenerate”, promuovendo così la preparazione per il riutilizzo delle cartucce esauste e la riduzione del quantitativo di cartucce da smaltire. Peraltro, l’applicazione dei CAM per le forniture di cartucce di stampanti offre vantaggi a tutti quei piccoli operatori impegnati nella “preparazione per il riutilizzo” che, sino a qualche anno fa, in Italia erano circa 3000. La mancata valorizzazione dell’acquisto di cartucce rigenerate di qualità, ha penalizzato il settore, che ha risentito della concorrenza, spesso sleale, di produttori di paesi del sud est asiatico che immettono sul mercato nazionale prodotti clonati, contraffatti o dei falsi rigenerati a prezzi inferiori rispetto ai costi di produzione di un prodotto rigenerato di qualità fabbricato in Italia. In via generale, va sottolineato che i CAM hanno prescrizioni complementari e sinergiche. La loro applicazione congiunta consente di attuare simultaneamente le diverse indicazioni richiamate in tutte le Comunicazioni della Commissione europea che trattano di politiche e azioni ambientali, come in particolare quelle sull’uso efficiente delle risorse (COM (2011) 571⁴³) e quella già citata sull’economia circolare.

Il monitoraggio dell’applicazione del *Green Public Procurement*

Sino ad oggi non è stato possibile mettere a punto un sistema di monitoraggio completo ed omogeneo sull’applicazione del GPP in ambito nazionale, su tutti i vari gruppi di prodotto per cui sono stati adottati i CAM. Ciò, per varie cause, tra le quali si segnalano: il percorso che ha portato l’autorità di vigilanza sui contratti pubblici a trasformarsi in autorità anticorruzione, con le conseguenti attività di riassetto e riorganizzazione, la disomogeneità dell’azione a livello delle diverse centrali di committenza e delle regioni, le difficoltà relative al diverso grado di complessità dei singoli CAM. Per superare tali difficoltà, il MATTM e l’Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC⁴⁴, stanno predisponendo un Protocollo di intesa per trovare le forme ed i modi più efficaci per monitorare l’applicazione dei CAM. Si può comunque affermare che il grado di applicazione del GPP è molto variabile a seconda dei CAM. Ad esempio è pressoché totale per prodotti di *Information Technology - IT* (computer, stampanti, ecc.), dove gli acquisti passano, in genere, dalle grandi centrali di committenza, mentre è molto diversificato per gli altri gruppi di prodotto/servizi.

Le conclusioni

Al fine di un rapido ed efficace affermarsi del GPP, saranno determinanti i piani d’azione che le Regioni metteranno in atto per facilitare un approccio coordinato sul territorio, in grado di coinvolgere in profondità tutti gli operatori privati e gli altri soggetti interessati. A questo proposito, è utile segnalare quanto già fatto a riguardo da quelle Regioni che si sono mosse in tal senso: prima fra tutte la Regione Sardegna, ma anche l’Emilia Romagna, la Liguria e la Puglia. Queste Regioni, attraverso la loro azione, permettono una applicazione articolata del GPP in tutte le stazioni appaltanti del loro territorio, coniugando azioni di formazione rivolte alla PA, con azioni di informazione e confronto che coinvolgono tutti gli operatori economici presenti sul territorio.

Nell’affermazione di questo approccio, sono e saranno sempre più importanti le centrali di acquisto, come Consip o quelle delle Regioni, che possono, grazie a una loro maggiore capacità tecnica ed operativa nella costruzione e gestione dei bandi di gara, determinare quella forza d’impatto in grado di indirizzare velocemente gli operatori privati verso le migliori soluzioni di mercato.

⁴³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:IT:PDF>

⁴⁴ <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
10.	La governance per la sostenibilità

Foto 10.16
Campeggio Valle del Giovenco
Fonte MATTM Luca Grassi



LA CONTABILITÀ E LA FISCALITÀ AMBIENTALE

L'OCSE⁴⁵ ha definito “strumenti economici di protezione ambientale”, «[...] tutte quelle misure che incidono sulle scelte tra diverse alternative tecnologiche o di consumo, attraverso la modificazione delle convenienze in termini di costi e benefici privati», includendovi:

- le tasse (o imposte)⁴⁶ e le tariffe⁴⁷, che impongono un prezzo da pagare a fronte dell'inquinamento prodotto, secondo il principio “chi inquina paga”, e che hanno effetti sia di disincentivazione che di redistribuzione⁴⁸;
- i sussidi⁴⁹, con funzione incoraggiante di attività o rivolte alla riduzione dell'inquinamento;
- i depositi cauzionali, che consistono in sovrapprezzi sulla vendita di prodotti inquinanti, eventualmente restituibili in caso di raccolta e riciclaggio dei prodotti;
- le penalità e altre misure⁵⁰ di deterrenza applicabili ai soggetti inquinanti⁵¹;
- i permessi negoziabili e altri strumenti di mercato volti a limitare le produzioni inquinanti ovvero a favorire processi di innovazione produttiva verso procedure con minore impatto ambientale⁵².

In particolare, gli strumenti economici creano diretti segnali di prezzo per produttori e consumatori delle risorse scarse e dei costi dell'inquinamento. Beni e attività più inquinanti avranno prezzi più elevati ed i consumatori saranno invogliati a scegliere prodotti meno impattanti. Gli strumenti economici rappresentano inoltre un incentivo per individuare le misure più efficienti per abbattere l'inquinamento, soprattutto quello industriale.

Per quanto riguarda la disciplina della tassazione sui prodotti energetici la Direttiva 2003/96/UE che ha ristrutturato il quadro comunitario sulla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità⁵³ è in revisione per tre principali motivi:

- le aliquote minime vigenti per i prodotti energetici sono basate sul volume (euro per 1000 litri) e fissate secondo le aliquote storiche degli Stati membri. Ciò genera una concorrenza sleale tra le fonti di energia e determina benefici fiscali per alcuni tipi di combustibili a discapito di altri⁵⁴ con gravi ricadute anche sull'inquinamento;
- dal punto di vista dei cambiamenti climatici, l'attuale Direttiva sulla tassazione dell'energia non tiene conto in nessun modo della necessità di ridurre le emissioni di CO₂. In altre parole alcuni

⁴⁵ <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=416&Lang=fr&Book=False>

⁴⁶ Come ad esempio la tassa sui carburanti o la tassa sull'inquinamento acustico.

⁴⁷ Come ad esempio le tariffe per il servizio idrico piuttosto che per la raccolta, gestione e stoccaggio dei rifiuti.

⁴⁸ Bisogna distinguere in questo caso la tassa, definita come prelievo obbligatorio effettuato senza contropartita e calcolata su una base imponibile che ha una rilevanza ambientale, e le tariffe che sono invece riscalate a fronte di un servizio e sono proporzionali alla quantità fruita di quel servizio.

⁴⁹ Come ad esempio le detrazioni/deduzioni e agevolazioni/esenzioni. Si pensi ad esempio alle detrazioni fiscali del 65% per interventi ad alta efficienza energetica o il conto termico per la produzione di energia rinnovabile termica da fonti di energia rinnovabili.

⁵⁰ Tra le altre misure ci sono gli incentivi di rafforzamento quali ad esempio contravvenzioni/sanzioni/multe per mancato adeguamento a specifiche regolamentazioni che accrescono la convenienza al rispetto di una norma ambientale come previsto dal Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/06).

⁵¹ Come stabilito dalla Legge 68/2015, “Disposizione in materia di delitti contro l'ambiente”, i delitti contro l'ambiente sono entrati dal 29 maggio 2015 nel Codice penale. Le nuove fattispecie delittuose riguardano: l'inquinamento ambientale, morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo e omessa bonifica.

⁵² In quest'ultimo caso si parla anche di “creazione di nuovi mercati”. Esempi possono essere i diritti di emissione di gas ad effetto serra del sistema EU-Emissions Trading System – ETS, oppure i Certificati Verdi per l'incentivazione della produzione di energia da Fonti Rinnovabili, piuttosto che i Titoli di Efficienza Energetica volti a promuovere interventi ad alta efficienza energetica.

⁵³ La Direttiva in questione è la 2003/96/CE entrata in vigore il 1° gennaio 2004.

⁵⁴ Da uno studio OCSE, Taxing Energy Use, 2015, <http://www.oecd.org/tax/taxing-energy-use-2015-9789264232334-en.htm>, sul confronto dei diversi sistemi di tassazione sul consumo di energia (34 Paesi OCSE più 7 Paesi delle principali economie del G20) è emerso che il carbone, nonostante l'elevato impatto ambientale e il rilevante peso sul cambiamento climatico e sull'inquinamento dell'atmosfera, è il combustibile a più bassa tassazione con un'aliquota fiscale media inferiore a 2 euro per tonnellata di CO₂.

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
	10. La governance per la sostenibilità

- combustibili fossili sono tassati in modo da risultare favoriti rispetto ai prodotti energetici più puliti con cui sono in concorrenza;
- per armonizzare le imposte nazionali sulla CO₂ in Europa e creare pari condizioni di concorrenza tra le imprese europee e facilitare le attività transfrontaliere.

Dunque, la Direttiva sotto revisione punta a riformare il modo in cui viene tassata l'energia affinché i costi di utilizzo dei prodotti energetici e dell'elettricità in generale rispecchino le esternalità negative e i costi ambientali prodotti. In tal modo, da un lato, si indirizzano i consumatori e produttori verso modelli ambientalmente sostenibili e, dall'altro, si orienta l'economia verso una minore produzione di emissioni e una maggiore efficienza energetica.

Da diversi anni l'Italia impiega strumenti economici che hanno importanti impatti ambientali. In molti casi, però, non sono nati con motivazioni ambientali⁵⁵, ma per esigenze di gettito.

Diverse organizzazioni internazionali, tra cui la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'Agenzia Internazionale dell'Energia e l'OCSE, riconoscono il *Carbon Pricing* uno tra gli strumenti più efficienti nella lotta ai cambiamenti climatici. Nel 1998 c'è stato un primo esperimento in Italia. L'Articolo 8 della Legge n. 448 prevedeva una tassa sulle emissioni di CO₂ (*carbon tax*, come componente delle accise sui carburanti), purtroppo sospeso dopo 2 anni per timore di effetti inflattivi. È per supportare la programmazione di tali strumenti che l'UE e gli organismi internazionali hanno sviluppato, in questi decenni, dei sistemi di misurazione e di contabilità ambientale.

In merito alla contabilità ambientale, già nel 2002, il Parlamento europeo ed il Consiglio avevano sottolineato l'importanza che un approccio scientificamente fondato per la misurazione delle risorse scarse avrebbe avuto per lo sviluppo sostenibile dell'Unione⁵⁶. In tal senso, informazioni affidabili sullo stato dell'ambiente sono essenziali per l'elaborazione di strumenti economici e l'attuazione di politiche efficaci. È stato opportuno, quindi, sviluppare procedimenti per analizzare gli effetti sull'ambiente dell'attività economica e prevedere che le statistiche europee siano conformi ai principi di indipendenza professionale, imparzialità, obiettività, affidabilità, segreto statistico e rapporto costo/efficacia⁵⁷.

La Commissione aveva nuovamente riconosciuto, nel 2009, la necessità di integrare gli indicatori esistenti con dati comprendenti aspetti ambientali e sociali in modo da consentire il monitoraggio delle pressioni esercitate dall'economia sull'ambiente e l'elaborazione di politiche maggiormente coerenti e globali⁵⁸.

È in questo quadro che si redigono i conti satellite ambientali che, senza sovraccaricare o stravolgere il sistema dei conti, sono di supporto a quelli nazionali previsti dal Sistema Europeo dei Conti - SEC. Tale sistema è stato istituito nel 1996⁵⁹ e rappresenta la base delle statistiche economiche dell'Unione. In accordo con le linee guida internazionali stabilite dal Sistema dei Conti Nazionali - SCN delle Nazioni Unite⁶⁰, il SEC è stato aggiornato nel 2013⁶¹.

55 L'esempio lampante è l'accisa sui carburanti che nasce per esigenze di gettito piuttosto che per limitare gli impatti ambientali.

56 Decisione n. 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.

57 Decisione n. 1578/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, relativa al programma statistico comunitario 2008-2012 e Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee.

58 Comunicazione del 20 agosto 2009, intitolata «Non solo PIL: misurare il progresso in un mondo in cambiamento».

59 Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità [SEC 95].

60 Il *System of National Accounts* (2008, SNA) è stato elaborato dall'*Inter-Secretariat Working Group on National Accounts* (ISWGNA), composto da Eurostat, Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, la Statistics Division con le *Regional Commissions* e il *Secretariat* delle Nazioni Unite e la Banca Mondiale. <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>

61 Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'UE. [SEC 2010].

Il conto satellite, elaborato in seno al SCN, è il Sistema di Contabilità Integrata Ambientale ed Economica (*System of Environmental-Economic Accounting - SEEA*⁶²), che riunisce in un quadro comune informazioni economiche e ambientali, al fine di misurare il contributo dato dall'ambiente all'economia e l'impatto dell'economia sull'ambiente. In coerenza con lo standard statistico internazionale stabilito dal SEEA, Eurostat⁶³ ha definito la Strategia Europea di Sviluppo della Contabilità Ambientale (*European Strategy for Environmental Accounting - ESEA*⁶⁴), specificando e rendendo prioritarie le aree e le componenti di maggiore interesse per la statistica europea. In particolare, si sottolinea l'importanza della valutazione delle esternalità in modo da dare un valore alle risorse ambientali, collocandole nel mercato.

Considerato che le diverse tipologie di conti economici ambientali sono in fase di sviluppo e si trovano in stadi di maturità differenti, è necessario adottare una struttura modulare che assicuri un'adeguata flessibilità e che consenta, tra l'altro, l'introduzione di moduli aggiuntivi. In tal senso, nel 2011, un primo intervento di messa a regime dei conti è stato previsto dal Regolamento (UE) 691/2011, sui conti economici ambientali europei.

Il Regolamento istituisce un quadro comune per la raccolta, la compilazione, la trasmissione e la valutazione di conti economici ambientali europei, come conti satellite del SEC 2010, fornendo metodologia, regole, definizioni, classificazioni e regole contabili comuni destinate a essere utilizzate in sede di loro compilazione.

I conti economici ambientali⁶⁵, da compilare nell'ambito delle indicazioni del Regolamento, sono suddivisi nei seguenti moduli:

- a. modulo per i conti delle emissioni atmosferiche, per il quale si fa riferimento alla matrice ARIA;
- b. modulo per i conti dei flussi di materia a livello di intera economia;
- c. modulo per le imposte ambientali ripartite per attività economica.

Il modulo b. e il modulo c. vengono approfonditi nei paragrafi che seguono:

- i flussi di materia;
- le imposte ambientali.

I flussi di materia

Secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) 691/2011 sulla contabilità ambientale, i conti satellite dei flussi di materia forniscono misure sintetiche, articolate per tipo di materiale, degli scambi fisici – in unità di massa – del sistema socioeconomico nazionale con il sistema naturale e con il resto del mondo. In tali conti sono inclusi tutti i materiali diversi dall'acqua e dall'aria.

Dai dati resi disponibili dall'Istat, emerge che nell'ultimo anno il potenziale impatto sull'ambiente naturale nazionale nell'uso delle risorse, misurato dal Consumo Materiale Interno - CMI, è aumentato⁶⁶. In generale, negli ultimi quindici anni si è registrata una sostanziale riduzione passando dai 964,9 del 1999

⁶² <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp>

⁶³ <http://ec.europa.eu/eurostat>

⁶⁴ *Revised European Strategy for Environmental Accounting* 2008, [ESEA, Eurostat 2008].
https://circabc.europa.eu/webdav/CircaBC/ESTAT/envirmeet/Library/meeting_archives_1/meetings_2008_archive/environmental_19-200508/ENV_ACCTS_WG_04_2008_-ESEA.pdf
Si veda anche:
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/6079569/ESSC-2014-21-EN-24-EuropeanStrategy-env.pdf>

⁶⁵ Un primo gruppo di attività è stato sviluppato nel corso degli ultimi anni dall'Istat. Un secondo gruppo di attività, lanciata di recente dall'Istat, riguarda i lavori preparatori per rendere possibile la compilazione dei tre nuovi conti ambientali previsti dalla normativa europea, introdotti dal Regolamento [Ue] N. 538/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio: conti delle spese per la protezione dell'ambiente, del settore dei beni e servizi ambientali e dei flussi fisici di energia. I dati relativi a questi sottodomini dovranno essere forniti per la prima volta alla fine del 2017, entro 24 mesi dalla fine dell'anno di riferimento, rendendo disponibili gli anni 2014 e 2015.

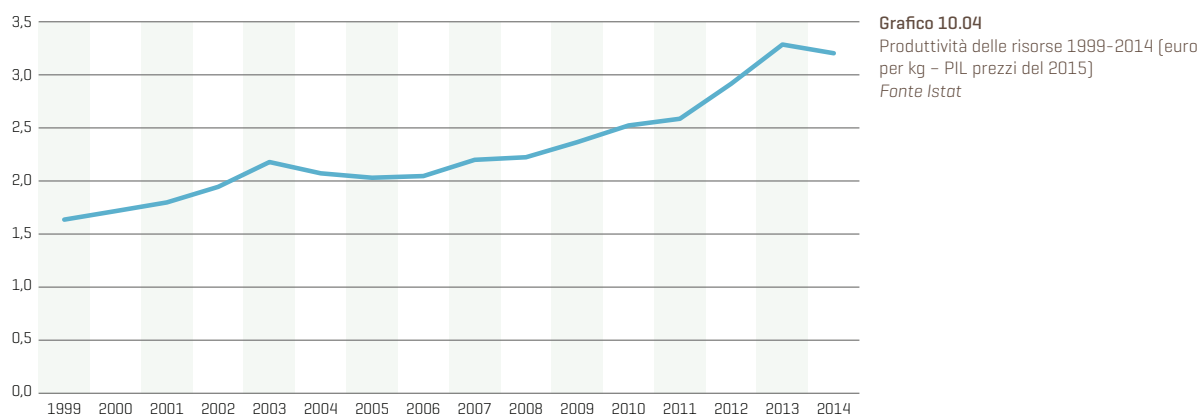
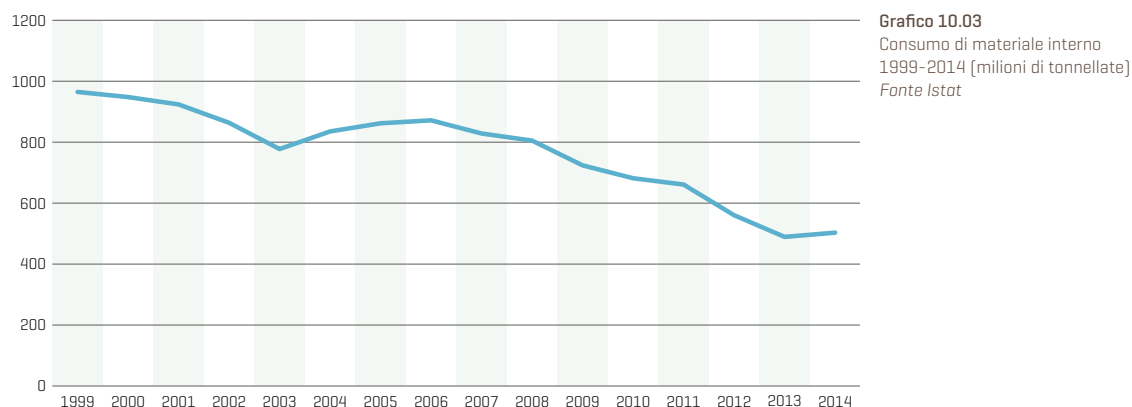
⁶⁶ <http://www.istat.it/it/files/2015/12/10-Ambiente-Bes2015.pdf>

A.	IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
B.	I DETERMINANTI
C.	I TEMI
D.	LE MATRICI
E.	LA BIODIVERSITÀ
F.	L'ATTUALE SISTEMA DI GOVERNANCE
10.	La governance per la sostenibilità

ai 503,2 milioni di tonnellate del 2014, con una diminuzione quasi della metà (– 47,9%) del CMI. Tale grandezza rappresenta la somma dell'estrazione interna, di materie prime, utilizzata da un'economia e la sua bilancia commerciale fisica, non comprende la voce "terra e rocce di risulta da scavi, utilizzate".

Secondo l'Istat «*le motivazioni di questo andamento sono rintracciabili nella deindustrializzazione, nella crisi del settore delle costruzioni e nel mutamento della composizione delle importazioni in favore di prodotti più "a valle" nel ciclo produttivo*». Ai fini della sostenibilità economica, è anche utile svolgere un'analisi sulla produttività delle risorse, rapportando il CMI al Prodotto Interno Lordo - PIL (Grafico 10.03). In questo modo si ottiene la quantità di PIL, i cui valori monetari sono stati aggiornati al 2015, generato da una unità di materiale utilizzato. L'andamento della produttività, visto l'aumento significativo del rapporto CMI/PIL, suggerisce una riduzione dell'intensità di sfruttamento delle risorse. Da 1,64 euro del 1999 si è passati ai 3,20 del 2014, quasi raddoppiando (+95,1%) (Grafico 10.04). La produttività è aumentata anche rispetto agli altri paesi OCSE: tra il 2000 ed il 2008 si è avuto un +50%, a fronte di un +19% della media dei paesi facenti parte dell'organizzazione⁶⁷.

67 Rapporti dell'OCSE sulle performance ambientali: Italia 2013. OECD 08, Mar 2013.



Le imposte ambientali

Il sistema fiscale italiano è costituito da due tipi di imposizione fiscale: le tasse, definite come corrispettivo di un servizio in cui coesistono componenti pubbliche e private, e le imposte definibili come prelievi coattivi di denaro senza vincoli di destinazione (Artoni, 2012), ossia non commisurati ai benefici che il singolo riceve dall'azione delle amministrazioni pubbliche. Questa premessa appare essenziale per una maggiore chiarezza e comprensione nell'interpretazione dei dati relativi alla fiscalità ambientale in Italia.

Secondo le linee guida adottate dalla statistica ufficiale a livello internazionale, un'imposta è ambientale se la sua base impositiva «è costituita da una grandezza fisica – eventualmente sostituita da un proxy – che ha un impatto negativo provato e specifico sull'ambiente⁶⁸». Tale approccio assegna un ruolo fondamentale alla base impositiva per stabilire l'inclusione o meno di un'imposta nell'insieme delle imposte ambientali, mentre non risulta determinante l'obiettivo dell'imposta per come risulta espresso dal legislatore. Le imposte ambientali pertanto comprendono sia le imposte introdotte con esplicite finalità di tipo ambientale, sia le imposte in cui una tale finalità non si ravvisa nella formulazione normativa⁶⁹. Nel 2014 il gettito complessivo delle imposte ambientali, come riportato nella Tabella 10.09, è stato di circa 58 miliardi di euro, pari a più dell'8% delle entrate totali da tasse e contributi sociali⁷⁰ delle PA e al 3,6% del PIL. L'Istat, in coerenza con la classificazione adottata da Eurostat, suddivide le imposte ambientali in tre principali categorie⁷¹:

- imposte sull'energia che includono sia le imposte sulla produzione di energia che sui prodotti energetici (es. oli minerali e derivati, gas naturale, energia elettrica e consumi di carbone);
- imposte sui trasporti che includono imposte relative alla proprietà e all'uso di veicoli (ad es. imposta relativa al Pubblico Registro Automobilistico e l'imposta sulle assicurazioni relative alla RC auto);
- imposte sull'inquinamento che sono misurate in relazione alle emissioni prodotte in aria e acqua e relative alla gestione dei rifiuti e dell'inquinamento acustico (ad es. il tributo speciale per il deposito in discarica, la tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di zolfo SO_x , il tributo provinciale per la tutela ambientale, il contributo sulla vendita di prodotti fitosanitari e l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili).

La categoria più rilevante è costituita dalle imposte sull'energia che nel periodo considerato (1995/2014) sono cresciute di circa il 60% passando dai 29,7 miliardi di euro del 1995 ai 47,3 del 2014, rappresentando l'82% del totale delle imposte ambientali. In particolare, le voci "imposta sugli oli minerali e derivati", che pesava sul totale della categoria Energia per il 77% nel 1995 e per il 54% nel 2014, "imposta sul gas metano" che pesava l'11% nel 1995 e il 10% nel 2014 e "imposta sull'energia elettrica", la cui percentuale sulla categoria Energia è passata dal 5% nel 1995 al 33% nel 2014, sono quelle più rilevanti. L'incremento dell'imposta sull'energia elettrica è principalmente ascrivibile agli incentivi destinati alle FER, mentre la voce sugli oli minerali ha subito un decremento per l'effetto sostanziale della crisi economico-finanziaria del 2008.

La quota restante è coperta quasi interamente dalle imposte sui trasporti, il cui gettito ha rappresentato il 17% circa del totale delle imposte ambientali nel 2014, contro il 13% del 1995.

68 <http://www.istat.it/it/archivio/51482>

69 In base alla destinazione del gettito vengono distinte due tipologie di imposte:

- imposte specifiche, ossia "imposte di scopo" il cui gettito è destinato a finanziare spese per la protezione ambientale;
- altre imposte ambientali, ossia imposte il cui gettito non è utilizzato per finanziare le spese per la protezione ambientale.

70 "I contributi sociali costituiscono una particolare forma di prelievo, in linea generale riferita al reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi, che hanno come destinazione specifica il finanziamento delle prestazioni sociali" (Artoni, 2012).

71 Le linee guida internazionali prevedono la classificazione delle imposte ambientali in quattro tipologie: energia, trasporti, inquinamento e risorse. Negli ultimi dati diffusi dall'Eurostat le imposte sull'inquinamento e sulle risorse sono accorpate in un'unica categoria.