

di Cristina Bargerò, Santino Piazza, Stefano Piperno

INDICE

1. INTRODUZIONE
2. REGOLAMENTAZIONE AMBIENTALE E TASSAZIONE
3. UNA FISCALITÀ AMBIENTALE LOCALE?
4. CONCLUSIONI

Si ringraziano Lucrezia Scalzotto e Eugenia Madonia per l'assistenza prestata

1. INTRODUZIONE

Per gli studiosi di finanza pubblica locale le tematiche ambientali, dai primi passi della teoria della regolazione ambientale attraverso gli strumenti della tassazione (pigouviana) fino ai più complessi modelli sulle interazioni strategiche tra entità amministrative subnazionali in presenza di esternalità¹, passano inevitabilmente per le maglie, o sarebbe meglio dire per le complicazioni, imposte dalla distribuzione delle responsabilità di governo ai diversi livelli, rispettivamente centrale e locale, in merito alla gestione di tali esternalità.

Il nostro paese costituisce un banco di prova per le prospettive aperte dal (possibile) rafforzamento e ampliamento della regolazione ambientale a livello locale. Come negli altri paesi europei, anche in Italia la legislazione in materia ambientale è responsabilità dello Stato, per lo più riformulando e applicando direttive UE² o con autonoma normazione, mentre implementazione e controllo vengono delegati ai livelli di governo inferiori. Su alcune materie la legislazione concorrente complica il quadro, lasciando spazi alla responsabilizzazione locale in materia, ma essenzialmente l'assetto è di tipo asimmetrico e i ruoli sono così definiti. Il nostro paese è stato però anche il teatro di uno sforzo imponente verso una riforma in senso federalista delle istituzioni, lasciando un po' in ombra l'analisi dell'ottima assegnazione delle responsabilità in materia di regolamentazione ambientale ai diversi livelli di governo. Oltre quindi all'analisi della tassazione ambientale, e alle conseguenze in termini di benessere delle scelte compiute in materia di regolazione

¹ Si veda Wellisch (2000) per un estensivo trattamento della materia dal punto di vista teorico.

² In questa sede non ci occuperemo delle fonti legislative in materia ambientale, basti ricordare che ormai praticamente su tutte le materie sensibili, acqua, aria, rifiuti, rumore, sostanze e merci pericolose e, residualmente, su difesa del suolo, inquinamento elettromagnetico e rischi incidenti rilevanti, l'UE ha funzione di legislazione, attraverso direttive, e omogeneizzazione normativa.

ambientale, sono necessarie analisi che declinano in senso ambientale i modelli principali di decentramento fiscale. L'assetto del finanziamento degli enti locali e gli strumenti di bilancio a disposizione di questi sono ingredienti essenziali per comprendere i legami tra le diverse componenti della regolazione ambientale a livello decentrato.

Nel contributo, cercheremo di delineare prima i tratti più rilevanti della moderna analisi della tassazione ambientale e, in seguito, proveremo a inquadrare questi nella cornice analitica del decentramento delle responsabilità in materia di regolamentazione ambientale. Infine, offriremo alcune indicazioni sulla tipologia e consistenza delle principali imposte ambientali che, nella nostra regione, si ripartiscono tra i diversi livelli di governo, seguendo le classificazioni introdotte nella letteratura sul federalismo ambientale. Verranno quindi presentati due casi di approfondimento in relazione agli effetti delle differenti responsabilità tra livelli di governo sulle scelte di regolamentazione d'uso di beni scarsi, tratti dalla tassazione ambientale regionale e comunale.

2. REGOLAMENTAZIONE AMBIENTALE E TASSAZIONE

Le politiche di regolamentazione ambientale sono perseguite essenzialmente attraverso strumenti di tipo "command and control" o di tipo "market based". Vi sono anche tipologie miste, dove accordi negoziali e volontari con le pubbliche amministrazioni permettono di raggiungere obiettivi di limitazione delle esternalità negative ambientali.

I primi rappresentano strumenti coercitivi ossia limiti e/o quote di emissioni, standard tecnologici che impongono ex ante vincoli e divieti e il cui mancato rispetto viene sanzionato. Sebbene anche all'interno di questa classe di strumenti siano previste, oltre alla finalità di salvaguardia ambientale, azioni per limitare i costi generati da questi obiettivi, con risultati tipicamente di "second best", vi sono tuttavia confini non facilmente superabili da questo approccio, dovuti al fatto che non sempre viene minimizzato il costo complessivo sociale dell'adozione di tecnologie pulite.

Attraverso questa tipologia di strumenti non appare facile tenere adeguatamente conto dei fattori dinamici di incentivo alla prosecuzione di comportamenti ambientali virtuosi, al di là dei vincoli imposti dall'esterno. Inoltre, a causa di fenomeni di asimmetria informativa tra principale e agente e del rischio del verificarsi di fenomeni di azzardo morale si richiede un'attività di regolazione ex post, che, oltre a essere costosa, impone in capo al regolatore conoscenze tecniche di elevata complessità che potrebbero non essere disponibili, forse nemmeno in tempi ragionevoli. Questo approccio è quindi viziato da esiziali problemi informativi, e questo spiega, almeno in parte, l'interesse crescente che gli strumenti di tipo "market oriented" hanno avuto. Gli strumenti di mercato mirano a correggere le esternalità negative prodotte dall'inquinamento, laddove gli operatori economici, imprese e individui, utilizzando determinati input conducono alla generazione di esternalità negative senza sopportarne il prezzo, meglio dire il costo, che in un mercato completo sarebbe imposto dalle parti danneggiate da tali esternalità.

L'ambiente è considerato un bene pubblico non appropriabile e privo di un sistema di prezzi di mercato. La teoria economica ha introdotto strumenti fiscali (imposte o tasse) ispirate al pigouviano³ "Polluters Pay Principle", che svolgono una funzione di surrogato dei prezzi di mercato. Tali strumenti mirano a correggere le esternalità negative derivanti dall'inquinamento e incentivare i comportamenti mirati alla tutela ambientale. Il criterio pigouviano impone che la tassa applicata all'esternalità ambientale faccia coincidere il danno marginale con il costo marginale della politica intesa a mitigare la medesima. In

³ Pigou (1929).

tema di regolazione ambientale la valutazione del costo-opportunità⁴ di un corso di azione, mirato a influenzare le scelte di una collettività, subisce un approfondimento decisivo. Nasce una classe di modelli che prevede il decentramento delle decisioni, dal regolatore statale ad attori privati o pubblici direttamente responsabili delle esternalità, senza dover necessariamente fare affidamento sul (comunque necessario) calcolo costi-benefici di politiche centralizzate.

Ripensiamo per un attimo, nell'ipotesi che le tecniche a disposizione permettano di calcolare con sufficiente precisione l'entità del danno arrecato dall'inquinamento, all'applicazione di un vincolo uniforme rivolto ai comportamenti dannosi. Cosa impedisce a uno strumento coercitivo di tipo "command and control", discusso nella prima classe di strumenti di regolazione, di raggiungere il medesimo obiettivo dello strumento di mercato?

Può essere utile, in proposito, un esempio tratto dai modelli economici applicati alla riduzione delle emissioni-serra. Nel disegno di strumenti fiscali adeguati per indurre l'internalizzazione delle esternalità create, per esempio, dalle emissioni nocive, si può tenere conto del costo marginale delle tecnologie introdotte per mitigare le emissioni da parte delle imprese, senza dover imporre un limite uguale per tutti, e antieconomico, laddove per alcune imprese i costi marginali possono essere molto più bassi che per altre imprese. La creazione di un mercato per questo tipo di esternalità, che nessuno strumento di "comand and control" avrebbe potuto ottenere a causa dell'elevata mole di informazioni su una miriade di agenti di mercato necessaria, viene simulata introducendo un sistema di permessi di inquinamento prezziabile dal mercato costituito dalle numerose imprese che, a causa dei processi di produzione utilizzati, immettono nell'atmosfera gas serra. Nell'equilibrio generato tra incentivo alla riduzione e costo marginale necessario a tale limitazione, si ottiene un costo complessivo sociale minimo, effetto non raggiungibile da una limitazione unica per tutti gli agenti. A differenza di quanto poi avverrebbe con l'introduzione di uno standard uniforme, potrebbe essere avviato un processo virtuoso di corsa all'adozione di tecnologie che, oltre ad avere costi vantaggiosi, sarebbero maggiormente innovative dal punto di vista ambientale.

Le proprietà di ottimalità derivanti dall'introduzione di mercati per le esternalità negative subiscono delle limitazioni decisive in assenza di tre essenziali precondizioni, ovvero la distribuzione iniziale dei diritti di proprietà (chi inquina? chi ha diritto a pagare e/o essere pagato per le esternalità negative?), la forma delle funzioni di produzione delle imprese inquinanti, che potrebbero non godere delle proprietà di convessità, e la presenza di costi di transazione. La prima condizione appare immediatamente chiara, in assenza infatti di una chiara attribuzione dei diritti di proprietà, che non si identifica necessariamente con il diritto a non essere inquinati, ma pure con quello a inquinare, tenendo conto delle esternalità negative arretrate, non è possibile accedere a un sistema di contrattazione. La seconda condizione, al di là del tecnicismo microeconomico, implica che per particolari tipologie di produzione, e per le imprese che le utilizzano, potrebbero non essere possibili interazioni decentralizzate di mercato con altre imprese ai fini di una riduzione delle

⁴ È il criterio centrale dell'analisi microeconomica in merito alle scelte di regolazione: per fare un esempio, l'attuale sistema di incentivi all'energia pulita prevede un ricarico sulle bollette dei singoli contribuenti i cui proventi vanno a sussidiare le imprese che producono energia pulita. Se si stabilisse che il costo in termini di aggravio sul bilancio familiare dei ricarichi imposti a tutti i contribuenti via bollette energetiche per sussidiare fonti di energia alternativa è superiore al beneficio che la collettività ricava, allora potrebbe essere valutato un *diverso uso* dei proventi di questi ricarichi, o al limite *l'azzeramento*, nonostante il danno per i produttori di energia alternativa. Si dice in questo caso che il costo-opportunità della politica di incentivo alla produzione di energia pulita, o i settori e/o le politiche alternative a tali sussidi alle quali abbiamo deciso di non allocare le (scarse) risorse implicate, è eccessivo rispetto al beneficio ottenuto.

esternalità negative, rendendo quindi impossibile una soluzione ottimale basate sulle scelte libere di contrattazione tra agenti⁵. La terza difficoltà, ovvero l'esistenza di elevati costi di transazione, è di intuizione immediata, infatti, in presenza di costi troppo elevati anche solo per avviare una contrattazione, il calcolo costo benefici della presenza di un mercato per le esternalità, qualora vi si giungesse, potrebbe non giocare a favore della soluzione di mercato (si veda in proposito Coase, 1960).

2.1 Classificazione degli strumenti "market based"

Gli strumenti "market-based", di ispirazione pigouviana, sono definiti dall'OECD "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". Possiamo classificarli sommariamente in quattro categorie:

- 1) Tasse applicate direttamente alla fonte delle esternalità dannose per l'ambiente. Si sceglie un'imponibile che sia la miglior proxy della fonte di esternalità, al limite la vera e propria fonte se fosse possibile ottenere una valutazione quantitativa raffinata su cui applicare la tassa, e si sceglie un'aliquota. Un esempio è la tassazione applicata alle benzine per stimolare una riduzione dell'immissione di gas serra nell'atmosfera. L'aliquota applicata dovrà riflettere la valutazione sociale del danno arrecato all'ambiente dall'inquinante. Laddove possibile, come vedremo nel seguito, questa tassazione deve tenere conto di tutte le esternalità, anche di quelle locali.
- 2) Permessi negoziabili progettati per ottenere una riduzione dell'inquinamento (quali, ad esempio, le emissioni di anidride carbonica) attraverso l'introduzione di meccanismi di scambio. Tale sistema offre un incentivo dinamico finalizzato al raggiungimento di determinati obiettivi, combinato a un'adeguata ripartizione delle quote di emissione. Il prezzo delle quote è determinato dal mercato. I sistemi di scambio di quote di emissione nell'Unione Europea costituiscono un banco di prova per questi modelli, non solo per i benefici attesi, ma pure per le difficoltà incontrate nell'implementazione.
- 3) Sussidi e incentivi ambientali finalizzati a stimolare lo sviluppo di nuove tecnologie, per contribuire a creare nuovi mercati per beni e servizi ambientali, comprese le tecnologie, e indurre i cambiamenti nel comportamento di imprese e cittadini.
- 4) Sistemi di responsabilizzazione e di compensazione che mirano a garantire un adeguato risarcimento per danni derivanti da attività pericolose per l'ambiente

Il Libro Verde UE (2007) e OECD (2010) riconosce negli strumenti "market based" un concreto mezzo d'azione utilizzato nei paesi europei e in quelli occidentali avanzati con beneficio per l'ambiente e l'economia, al contempo sottolineando come questi strumenti debbano accompagnarsi con politiche volte a sollecitare la ricerca nei settori "green" e comportamenti individuali maggiormente rispettosi dell'ambiente e del risparmio energetico.

Non ci soffermeremo sulle complicazioni derivanti dagli effetti di distorsione e distributivi degli strumenti di tassazione ambientale⁶, più adatti a una discussione generale sulle

⁵ Per una discussione esaustiva di tali condizioni si veda Starrett (1975), e Cornes e Sandler (2002).

⁶ La letteratura economica ha effettuato con ampiezza la ricognizione, non solo teorica ma pure empirica, di queste tematiche: per una rassegna si veda OECD (2010).

proprietà degli strumenti di mercato con rilievo nazionale e internazionale, privilegiando l'aspetto della declinazione territoriale della regolamentazione ambientale effettuata attraverso gli strumenti impositivi.

3. UNA FISCALITÀ AMBIENTALE LOCALE?

Imponente è la letteratura sul decentramento fiscale, sugli strumenti della tassazione ambientale, ma non sono moltissimi gli autori che si sono cimentati in una revisione comprensiva della natura e della funzione di tali strumenti in un ambiente istituzionale caratterizzato da una pluralità di livelli di governo, come nel caso del nostro paese. I tentativi di sistematizzazione offerti dalla letteratura americana (Oates, 2001) sono invece numerosi, e notevoli, per numero e completezza, le analisi empiriche (si veda ad esempio la ricca bibliografia in Millimet, 2011).

Nel caso italiano tale scarsità relativa si rileva nonostante la mole di contributi e commenti al disegno del nuovo Titolo V della Costituzione, e all'implementazione del 42/2009. Proprio questi ultimi avrebbero dovuto incentivare una produzione più intensa in materia, data la dimensione non irrilevante della regolamentazione ambientale effettuata a livello locale (anche solo ai fini di implementazione di norme di livello superiore) e l'importanza assunta dall'autonomia fiscale dei livelli di governo subnazionali. Sono invece stati presentati interessanti lavori empirici che integrano modelli di "political economy" e utilizzo degli strumenti di politica ambientale a livello locale⁷.

Riprenderemo le utili classificazioni presenti in uno studio (Zatti, 2011) approfondito sui rapporti tra decentramento e tassazione ambientale, e cercheremo di inquadrare i risultati nella più ampia cornice della teoria del federalismo fiscale. Si deve prima però collocare la questione della regolamentazione ambientale all'interno del più generale schema di attribuzione delle responsabilità di governo ai livelli subnazionali.

3.1 Il problema del decentramento: chi si deve occupare di regolamentazione ambientale?

Una classificazione utile crediamo debba essere introdotta da un duplice chiarimento, il primo riguardante i livelli di governo a cui potrebbe essere attribuita una specifica politica di regolamentazione ambientale, e il secondo relativo all'oggetto di quest'ultima, declinato alla scala delle responsabilità individuate per ogni livello di governo.

Una tripartizione utile è quella fornita da Oates (2001), in cui la suddivisione del chi fa cosa in materia di regolamentazione ambientale si mescola all'analisi sulla natura e l'intensità degli "spillover"⁸ generati dalle diverse tipologie di inquinante. Elenchiamo i casi di scuola secondo la classificazione introdotta dallo stesso autore, cercando di evidenziare la declinazione locale che le politiche di regolamentazione ambientale possono assumere.

1) Bene pubblico puro (globale)

La quantità di emissioni/mali è da considerarsi un bene pubblico puro. Le amministrazioni locali non hanno alcun controllo sugli effetti delle emissioni all'interno dei loro confini. Queste emissioni, i mali ambientali, provocano esternalità negative che vanno a danneggiare la qualità ambientale delle altre amministrazioni (anche non confinanti). In questo caso è il governo centrale che deve imporre standard omogenei. Al limite, pensiamo al caso delle emissioni di gas serra o al buco nell'ozono, il problema del controllo in questi casi non è neppure nelle mani di uno Stato singolo, ma dell'intero sistema integrato

⁷ Si veda per esempio Bianchini e Revelli (2011).

⁸ Le esternalità causate da un corso d'azione.

dei governi nazionali. Ciò che qui rileva è che, nonostante le differenze anche rilevanti che possono esserci a livello di *effetti* sulle singole giurisdizioni, l'emissione generata in una giurisdizione i-esima è perfetta sostituta dell'emissione generata in una giurisdizione j-esima. Ogni giurisdizione subisce un male che è funzione della totalità delle cause messe in atto da tutte le giurisdizioni. Lo standard centrale imposto alle esternalità negative sarà tale per cui vale la condizione di Samuelson⁹ in tutta la nazione (o al limite a un livello superiore).

2) Bene pubblico locale

La qualità ambientale è un bene pubblico locale, e, come nel caso della qualità dell'acqua potabile o della gestione dei rifiuti o di un parco pubblico locale, il livello del degrado di tali beni è funzione dei comportamenti dei residenti all'interno della giurisdizione locale. La condizione di Samuelson si applica alla singola giurisdizione e appare chiaro come in questo caso il decentramento totale della gestione della qualità ambientale sia da preferirsi a standard uniformi nazionali.

3) Caso intermedio, ovvero effetti di "spillover" locali

Questo è il caso più frequente, ovvero un certo grado di degrado ambientale nella giurisdizione i-esima è funzione sia dei comportamenti dei residenti all'interno della giurisdizione di riferimento, sia dei comportamenti di giurisdizioni confinanti o anche non confinanti (si pensi, ad esempio, al caso del trasporto di rifiuti nocivi a distanza limitata, mediati dalle correnti atmosferiche). Ovviamente questa situazione si verifica molto spesso non solo per la sussistenza di inquinanti che fluiscono nelle varie giurisdizioni anche senza il controllo dei residenti in queste (come le citate emissioni che viaggiano nell'atmosfera o nel sottosuolo), ma pure quando il flusso effettivo è generato da movimenti, ad esempio, di mezzi di trasporto, o di materiali inquinanti alla scala comunale o provinciale¹⁰. Un ideale regolamentazione imporrebbe allo Stato la fissazione di imposte sui produttori di inquinamento che faccia internalizzare i costi esterni generati, ma dal momento che tale ipotesi in presenza di differenti livelli di governo appare complicata dalla diffusione extra confini delle esternalità (e dei benefici, se un singolo ente territoriale decidesse per ipotesi di intervenire), si possono fornire sussidi alle giurisdizioni maggiormente colpite in modo che queste possano internalizzare i benefici del controllo delle emissioni o produzioni inquinanti.

Tabella 1. Tipologizzazione dei beni pubblici

	Tipologia	Azione	Livello di governo implicato
1	Bene pubblico puro	Standard uniformi nazionali - tassazione a livello nazionale	Livello di governo nazionale- sovranazionale (es. UE)
2	Bene pubblico locale	Standard differenziati a livello giurisdizionale - imposte locali	Livello di governo locale - decentramento ottimale

⁹ Secondo la regola di Samuelson, che si applica alla produzione di beni pubblici insieme a quelli privati in un sistema economico, la regola ottima di fornitura prevede che, per gli individui che contribuiscono alla fornitura del bene, la somma delle disponibilità a pagare per tale bene pubblico sia equivalente ai costi marginali sostenuti per la fornitura medesima.

¹⁰ Escludiamo ovviamente da questa casistica gli inquinanti che viaggiano su scala globale.

3	Bene pubblico locale con "spillover" negativi intergiurisdizionali significativi	Standard uniformi nazionali - implementazione locale; sistemi di tassazione differenziata per fonte delle esternalità e popolazione colpita	Sistemi di cooperazione regionale-locale (sistemi misti). Disegno di regole istituzionali per supportare la cooperazione
---	--	---	--

Fonte: Oates (2002), Dalmazzone (2006)

Se per la tipologia 1) in tabella 1 il caso classico è rappresentato dal riscaldamento globale, a cui si associa la necessità di un governo planetario che gestisca le esternalità, per il caso 2), limite, abbiamo accesso a una tipologia di attività la cui localizzazione e gli "spillover" associati sono facilmente riconoscibili, come nel caso della gestione di un parco pubblico o di produzione di olii esausti da parte di unità locali posizionate dentro i confini giuridici di un comune, o al confine di un consorzio di comuni e controllati in discariche all'interno dei confini¹¹ medesimi. Il caso 3) potrebbe essere rappresentato da casi come quello dell'inquinamento da polveri sottili localizzato all'interno di un'area metropolitana. Il centro dell'area che subisce la pressione dell'attività dei residenti nelle giurisdizioni delle corone metropolitane è un caso di scuola. Ma il riferimento può essere fatto anche al particolato frutto delle emissioni industriali e dei mezzi di trasporto la cui scala di influenza si può limitare a comuni limitrofi in aree anche non metropolitane. Un altro, ancora più frequente, è quello di impianti industriali con scarti di lavorazione da produzione che insistono su differenti giurisdizioni limitrofe¹² o di impianti di produzione di biogas o di incenerimento rifiuti.

Vi sono alcuni fattori determinanti che possono far variare i semplici esiti in termini di livello ottimale di regolazione previsti nella terza colonna per i casi applicabili sub 2) e 3). Possono essere presenti esigenze di finanziamento dei beni pubblici non ambientali a livello di singola giurisdizione che confliggono con gli obiettivi di regolazione incorporati nella fiscalità ambientale locale, o politiche orientate all'attrazione di fattore capitale e lavoro nella giurisdizione che complicano gli effetti della scelta di un livello di governo rispetto a un altro. E fattori dimensionali, ovvero l'estensione della giurisdizione e l'esistenza di legami di dipendenza con livelli di governo intermedi e superiori nell'implementazione di politiche ambientali. Questi legami di interdipendenza non fanno che complicare il quadro, come vedremo più oltre. I primi possono essere tali da influenzare non solo la dimensione delle esternalità ricadenti su altre giurisdizioni, ma pure la possibilità che complesse interazioni strategiche influenzino i rapporti tra enti locali interessati da comuni fenomeni di flussi inquinanti. I secondi, in quanto le scelte di un livello di governo superiore possono essere influenzate da componenti (ad esempio individui e imprese) appartenenti anche a giurisdizioni diverse da quelle interessate dai fenomeni di esternalità, e quindi condurre a esiti sub ottimali rispetto all'obiettivo che ci si prefigge con la regolazione da implementare a livello locale.

La generazione di significative esternalità negative intergiurisdizionali appare quindi condizionata da relazioni complesse che sfuggono alla semplice ripartizione indicata in tabella 1. Si può allora tentare una sintesi delle problematiche che possono emergere cercando di evidenziare quelle maggiormente analizzate dalla letteratura teorica ed empirica sulla regolamentazione ambientale locale.

¹¹ Le esternalità negative generate localmente e i cui confini sono definibili possono essere mitigate facendo uso di servizi prodotti localmente.

¹² Una discussione a parte meriterebbe il caso delle esternalità negative *non anticipate* derivanti da produzione o attività antropica e ricadenti nel caso 3).

- a) La competizione per attrarre fattore capitale nelle diverse giurisdizioni può condurre a esiti sub ottimali, in quanto potrebbe attivarsi una corsa alla regolamentazione ambientale più permissiva, al fine di assicurarsi un maggior numero di impianti e attività economica sul territorio. Questo esito contrasta con il modello ideal-tipico di Oates-Schwab (1988)¹³.
- b) Una seconda variante, ancora più interessante, dell'esito a), e di particolare interesse anche nel caso italiano (vedi oltre)¹⁴, è quella che vede una corsa non tanto a basse tasse in cambio di regolamentazioni ambientali permissive, ma una corsa allo scambio tra qualità ambientale scarsa e gettito tributario.
- c) Nel caso le giurisdizioni locali non siano in grado di autoregolare le esternalità negative intergiurisdizionali, la risposta che il governo centrale potrebbe dare, ammesso che gli "spillover" negativi tra giurisdizioni siano ben quantificabili, non è esente da complicazioni. La risposta ottima del centro prevede infatti tasse differenziate che dipendono dal luogo in cui la fonte delle esternalità negative è situata e dai residenti che sono colpiti. Questo appare essere un progetto di difficile realizzazione per qualunque autorità centrale.
- d) Gli standard uniformi a livello nazionale posti a garanzia di giurisdizioni colpite da esternalità negative potrebbero essere poco efficaci sia per la localizzazione geografica di alcune delle esternalità, ovvero al di fuori, anche di poco, dei confini nazionali, ma pure per la scarsa capacità degli standard medesimi di affrontare i problemi posti dalle esternalità transgiurisdizionali.
- e) La cooperazione nel senso di Coase può risolvere alcuni problemi, ma solo qualora le giurisdizioni che producono/ricevono esternalità possono dirsi complementari, ovvero la giurisdizione i riceve esternalità da quella confinante j, ma a propria volta produce esternalità che colpiscono j. Qui ci sono spazi di cooperazione locale nei termini posti da Coase. Altri casi in cui la sola giurisdizione i produce e j riceve esternalità, non lascia spazio a una contrattazione cooperativa senza imposizioni esterne.

L'esperienza USA fornisce il terreno per riscontri empirici ai modelli di riferimento indicati ai punti a)-d) (Millimet 2011). In generale, non appare esserci evidenza che confermi una competizione tra Stati all'interno di una federazione, implicati nel dilemma tra crescita economica e regolazione ambientale del tipo rappresentato dal modello 2 in tabella 1, verso legislazioni più permissive. Appare invece esserci una qualche conferma del fatto che le imprese maggiormente inquinanti sono più sensibili, di fronte alla decisione di costruire nuovi impianti o spostarne di vecchi, alla legislazione locale: appare esserci un legame inverso tra vincolo alle esternalità negative e decisioni di costruire nuovi impianti. Ma è una materia ancora fortemente discussa dal punto di vista empirico.

Introduciamo pure qui, per allargare l'analisi a una promettente classe di modelli che presenta non banali implicazioni circa le scelte politiche ambientali a livello locale nel nostro paese, il caso di esternalità negative generate da attività di produzione localizzate sul territorio in dipendenza da idiosincratice dotazioni di risorse naturali, non rinnovabili, quali ad esempio gas e olii¹⁵. In questo caso, analizzato in Brosio e Vannini (2011), il punto di partenza dell'analisi si rivela essere l'interdipendenza tra ripartizione dei livelli di responsabilità in materia di regolazione ambientale, intensità dei trasferimenti compensativi

¹³ Oates e Schwab prevedevano che ci sarebbero stati guadagni anche in termini di qualità ambientale derivanti dalla competizione tra giurisdizioni per attrarre capitale e lavoro.

¹⁴ Il consumo di suolo appare un caso di scuola.

¹⁵ Le esperienze più consolidate in materia sono quelle canadesi, si veda in proposito Boadway (2006).

alle regioni dotate delle risorse, e dimensione ed efficienza della spesa in beni pubblici locali. Il cittadino residente nella regione in cui si trova la risorsa naturale in misura cospicua gode, oltre che dei benefici derivanti dalle attività di regolazione delle esternalità negative, di una rendita dovuta ai trasferimenti generati dall'attività estrattiva. Entrambe le variabili sono influenzate dai comportamenti dei residenti nelle altre giurisdizioni, dalla capacità dell'ente di appartenenza di spendere in maniera efficiente le rendite e da quale sia il livello di governo responsabile della regolazione. Un risultato interessante del modello proposto da Brosio e Vannini (2011), applicabile al caso italiano per quel che riguarda l'estrazione petrolifera e di gas, è che l'ottimo in termini di regolazione ambientale si otterrebbe da un decentramento delle responsabilità e dal trasferimento delle rendite al medesimo livello inferiore di governo, ma le condizioni che devono supportare questo esito, ovvero efficienza dei governi locali, processo politico istituzionale a livello nazionale e, aggiungiamo noi, qualità del processo di produzione della regolazione ambientale, appaiono non tutte facilmente raggiungibili.

I modelli e le implicazioni che la letteratura teorica ha definito nel tentativo di declinare localmente le politiche di regolamentazione ambientale forniscono un insieme di 10 temi che dovrebbero ricevere un adeguato approfondimento, per raffinare la tipologizzazione offerta in tabella 1 e l'analisi delle risposte da offrire in materia di assegnazione di responsabilità di governo:

- i. Tipologia del fattore inquinante (o del processo che lo genera).
- ii. Fattori di produzione del carico inquinante (individui/famiglie - imprese - fattori idiosincratici naturali) o più in generale dell'esternalità negativa.
- iii. Intensità degli "spillover" i-j (con i-j indici rappresentativi di flussi di esternalità tra due diverse giurisdizioni).
- iv. Configurazione geografica i-j (dimensioni, confini e distanza eventuale tra le due o più giurisdizioni coinvolte).
- v. Flusso e movimento degli inquinanti, direzione degli stessi (unidirezionali - bidirezionale ecc.)
- vi. Facilità/difficoltà di controllare gli inquinanti.
- vii. Responsabilità e rapporti esistenti tra livelli di governo in materia di regolazione ambientale (responsabilità della fissazione degli standard, implementazione).
- viii. Caratteri morfologici atmosferici idiosincratici (forse sta in ii).
- ix. Altre circostanze locali che differenziano i da j (eterogeneità delle preferenze locali in materia di protezione ambientale).
- x. Disponibilità e qualità dei metodi di valutazione quantitativa delle esternalità generate dai processi antropici nelle giurisdizioni coinvolte.

Il punto iii può essere modificato nel caso le esternalità negative siano non (solo) il frutto dell'utilizzo di un input derivante da attività antropica, e in quanto tale misurabile in unità fisiche, con riconoscibile effetto ad esempio sulla salute, o su altre componenti del contesto ambientale che possono danneggiare i livelli benessere dei residenti, ma pure il frutto indiretto di un'attività umana su beni *prima facie* intangibili, quali ad esempio il paesaggio, o destinati a essere utilizzati da generazioni future (cfr. oltre il box di approfondimento 2). Al limite, si potrebbe modificare la natura delle esternalità fino a far comprendere anche il caso di danno a potenziali fruitori del territorio, come ad esempio nel caso di destinazioni d'uso di un territorio: la scelta deve andare a fini turistici, qualora non si opti per fini produttivi? L'alternativa, non ancora realizzata, potrebbe essere valutata

economicamente, ancorché con ulteriori complicazioni. In questo caso, l'analisi del costo-opportunità di una legislazione più o meno permissiva appare centrale, e necessita di livelli di raffinatezza analitica ed empirica molto elevati.

I dieci punti introdotti riflettono non solo le componenti irrinunciabili di una analisi teorica sulla scelta del livello di responsabilità efficace per il disegno di politiche di regolazione ambientale, ma sono anche gli ingredienti irrinunciabili per la formulazione di modelli testabili empiricamente. Le scelte locali in materia di vincoli alle esternalità negative sembrerebbero rispettare il principio secondo cui le preferenze locali in materia di salvaguardia ambientale hanno un ruolo decisivo, come previsto dalla teoria del decentramento. Inoltre, il calcolo costi-benefici effettuato a livello locale sul livello e la qualità della regolazione ambientale dipende criticamente da quale dei tre modelli di riferimento in tabella 1 sia oggetto dell'azione dei governi locali. Vi sono alcune conferme empiriche al fatto che i governi locali applicheranno vincoli più stringenti ai casi di esternalità appartenenti al modello 2 e parzialmente 3, e non a quelli appartenenti al modello 1. Se la giurisdizione deve occuparsi di eventi dannosi i cui benefici sfuggono al proprio controllo, sarà incentivata a fornire un supporto meno intenso o a non fornirlo affatto, e, ancor più importante, gli standard uniformi a livello nazionale possono essere congegnati in maniera tale da costringere le giurisdizioni locali a soddisfarne solo in parte i parametri, o non soddisfarli affatto. È il caso, ad esempio, dei vincoli alle polveri sottili imposti da enti di governo nazionale o transnazionale alle città. I costi di abbattimento delle polveri sottili possono non essere alla portata delle giurisdizioni subnazionali, e la ricaduta dei benefici non chiarissima, e queste al più potranno cercare di modificare i comportamenti dei residenti con vincoli subottimali o con investimenti infrastrutturali poco meno che adeguati. La complicazione aggiuntiva di un caso come questo deriva dal fatto che sulla regolazione a livello nazionale insiste anche la pressione degli standard UE, coinvolgendo i livelli di governo in un processo di implementazione che va integrato con i contenuti degli standard decisi a livelli sovranazionali. Con tutti i problemi che questo comporta, non solo di natura politico-istituzionale, ma più semplicemente attribuibili agli effetti delle istituzioni sui processi decisionali presi a livelli molto distanti dal territorio su cui agiscono gli effetti finali. Infine, appare esserci una conferma del fatto che il livello della spesa per la riduzione delle esternalità negative è influenzato da considerazioni strategiche a livello di giurisdizioni confinanti e, come evidenziato nel caso del federalismo delle politiche in materia di idrocarburi, dall'efficienza dei governi locali nella spesa.

Se appare diffusa la tendenza a lasciare ai governi di livello superiore la responsabilità delle scelte fiscali in materia di regolazione ambientale, anche su materie che la classificazione in tabella 1 considera non necessariamente centralizzabili, uno sforzo aggiuntivo deve essere dedicato a comprenderne le motivazioni in paesi a decentramento parziale come il nostro. Ma i modelli empirici devono poter disporre di alcuni, se non tutti, gli ingredienti elencati ai punti i-x per fornire un contributo di conoscenza comparabile con quello raggiunto dalla letteratura empirica più consolidata nel mondo anglosassone.

A livello teorico, e concludiamo il quadro concettuale sul decentramento con due brevi cenni, il quadro offerto dalla semplice tripartizione ispirata a Oates in tabella 1 è diventato un benchmark che da diversi punti di vista viene rideclinato con interessanti approfondimenti. Il tentativo di estendere alle tematiche della regolazione ambientale il lavoro di ricerca che i modelli di political economy hanno messo a disposizione degli studiosi del federalismo fiscale appare imprescindibile (si veda ad esempio Oates e Portney, 2001). Per comprendere gli assetti effettivamente realizzati in materia di regolazione ambientale locale, vanno tenute in conto anche le assunzioni in merito alla non benevolenza dei

governanti locali, agli effetti dei processi di voto e delle *constituencies* politiche. In pratica, viene riconsiderata l'ipotesi di esistenza di giurisdizioni benevolenti, che intendono massimizzare le utilità dei residenti. Questi ultimi traggono benessere dal consumo dei beni privati e pubblici e sono invece colpiti dall'esistenza di mali ambientali. I mali ambientali possono essere generati da processi di produzione effettuati a livello locale, mentre le imprese che utilizzano questi processi, tipicamente, sono anche quelle che forniscono redditi al fattore immobile locale (costituito dai residenti-lavoratori) e sono pure gli attori implicati nei processi di scelta di localizzazione. Ma nel caso i governi locali siano interessati a soddisfare finalità non coerenti con l'assunto welfaristico, tutti i modelli che ne derivano impongono una riconsiderazione, come le evidenze empiriche sull'efficacia delle politiche regolative ambientali decentralizzate hanno mostrato. Infine, le tematiche più evolute introdotte dalla teoria sulla tassazione ottimale, sulla tax administration e compliance, costituiscono approfondimenti ormai essenziali anche per la materia trattata nel nostro lavoro.

3.2 Una classificazione preliminare dei tributi ambientali locali

L'OECD fornisce una definizione ampia di fiscalità ambientale, comprendente imposte, tasse, tariffe, canoni, contributi, dovuti dal produttore-inquinatore ovvero dall'utilizzatore, al fine di contribuire a prevenire, eliminare o ridurre una determinata attività inquinante. Secondo l'ISTAT (2012), che riprende la definizione adottata dalle linee guida della statistica internazionale, un'imposta è ambientale se la sua base impositiva è "costituita da una grandezza fisica (eventualmente sostituita da una proxy) che ha un impatto negativo provato e specifico sull'ambiente". Le finalità che essa persegue devono essere legate in primis a obiettivi ambientali, anche se non sono da sottovalutare aspetti legati alla competitività, all'innovazione e alla redistribuzione. Come indicato nelle definizioni introduttive, attraverso l'imposizione ambientale vengono trasmessi a consumatori e imprese segnali, come avverrebbe in un quasi mercato dotato di un sistema di prezzi mirante alla mitigazione delle esternalità negative.

Riprendendo l'utile classificazione in Zatti (2011), si possono distinguere tre tipologie di tasse ambientali (si veda anche Cipollina [2009] per un inquadramento giuridico), primi passi di una tipologizzazione che sarà utile per classificare le imposte per livelli di governo subnazionale in Italia. Non faremo cenno nel seguito a un'analisi preliminare sull'ottima assegnazione di fonti di entrata ai livelli subnazionali, adottando una sorta di clausola *coeteris paribus*, considerando questo problema risolto *ex ante* nella distribuzione di responsabilità di spesa ed entrata deciso dal legislatore nazionale. Le classificazioni, quindi, identificheranno solo gli aspetti rilevanti secondo le classificazioni internazionali in materia di fiscalità ambientale.

- di natura pigouviana, ispirate al "Polluters Pay Principle", con funzione regolatoria e allocativa, la cui finalità è strettamente ambientale e la destinazione del gettito prodotto può costituire un effetto secondario. Le imposte che classificheremo potrebbero avere anche solo potenzialmente questa funzione, evidenziando una finalità che in pratica potrebbe essere disattesa;
- con una prevalente funzione fiscale, ossia imposte la cui finalità principale è quella di reperire gettito, ma in grado di svolgere anche una correzione delle esternalità negative (ad esempio, i tributi sui trasporti);
- di scopo, se il gettito dell'imposta è destinato a finalità ambientali.

Si escludono da questa tripartizione le tariffe che svolgono un servizio in controprestazione, e quindi tutto il sistema di prezzi che i comuni principalmente, ma anche altri livelli di governo, impongono ai residenti per coprire in tutto o in parte il costo dei servizi forniti. Le finalità ambientali, si pensi al servizio di raccolta e smistamento rifiuti o al servizio idrico, possono essere considerate parte dell'onere del fornitore del servizio, il quale è tenuto a rispettare standard definiti a livello nazionale.

Vi è poi un'ulteriore distinzione da applicare in base al tipo di imponibile:

- sull'inquinamento. In questo caso l'imponibile è un'unità fisica di una sostanza inquinante, calcolata in base alle emissioni nocive o alla stima del loro potenziale inquinante;
- sui prodotti. L'imponibile è un'unità di risorsa fisica, legata in qualche modo al deterioramento dell'ambiente (ad esempio, attraverso il suo utilizzo).

Avendo escluso i pagamenti effettuati sulla base di controprestazioni, quali tariffe per servizi resi dagli enti locali, cercheremo di rilevare, ai livelli di governo, almeno una tra le seguenti caratteristiche nell'attuale struttura dell'imposizione:

- 1) la base imponibile deve essere in qualche modo collegata all'ambiente;
- 2) la modulazione delle aliquote può avere un ruolo incentivante verso comportamenti ambientali virtuosi;
- 3) il gettito è devoluto a finalità ambientali.

A livello locale, le basi imponibili rilevanti sono essenzialmente legate ai trasporti, alle attività produttive, e altre fonti di potenziali danni ambientali (si pensi ad alterazioni del paesaggio, al consumo di suolo per usi edificativi, e altre modifiche al territorio che possono generare danni in caso di eventi naturali estremi).

Tra i punti 1-3 non è considerata come decisiva l'effettiva disponibilità del gettito a fini ambientali, ancorché sia una delle possibili caratteristiche del tributo. Si può assumere anche una valenza ai fini del consolidamento fiscale degli introiti da imponibili con caratteristiche ambientali. È invece da tenere ben presente la differenza con le tariffe, in quanto anche se queste ultime riguardano attività antropiche con relevantissime ricadute ambientali (rifiuti e trattamento delle acque reflue e potabili), il costo viene interamente (o quasi) ricoperto dal corrispettivo pagato, il bene fornito essendo privato e divisibile e quindi non rientrante nei casi sopra analizzati 1-3 di bene pubblico in tabella 1. In questo caso, però, vedremo come l'analisi debba essere raffinata, per cercare le relazioni tra finalità ambientale e pagamento in controprestazione, specie qualora vi si innesti un tentativo di incentivare comportamenti individuali a carattere "green". In generale, le imposte ambientali sono caratterizzate da non proporzionalità tra beneficio ricevuto e importo pagato, e mancata coincidenza tra servizio e contribuente.

Secondo la terminologia in Zatti (2011), le caratteristiche di alcune imposte ambientali, al di fuori di quelle con riconoscibili caratteristiche ambientali (punti 1-3), le farebbero avvicinare a quelli che la dottrina tributaristica chiama tributi paracommutativi e, in alcuni casi, a strumenti di fiscalità selettiva. I tributi paracommutativi si caratterizzano per avere la finalità di fornire un vantaggio al contribuente o compensare un costo inflitto a uno più contribuenti, quindi una via intermedia tra la tassazione acausale e quella di scopo. Mentre quelli selettivi si caratterizzano per una struttura ad aliquote differenziate su differenti tipi di imponibile. Per una classificazione dei tributi con caratteristiche ambientali in Italia, si veda Zatti (2011). Interessanti sono le indicazioni per un ruolo più incisivo della fiscalità ambientale locale proposte dall'autore.

3.3 I tributi con funzione ambientale nelle regioni, nei comuni e nelle province

La selezione offerta nelle tabelle 2, 7 e 9 fornisce una prima indicazione dell'oggetto della tassazione, la tipologia e l'imponibile, al fine di evidenziare meglio quali appaiono essere le ricadute applicative di tipo ambientale dell'esistenza di un certo tipo di imposte per differenti livelli di governo.

Tabella 2. I tributi ambientali regionali

Imposta/tassa	Base imponibile	Aliquote	Imposta pigouviana	Imposta di scopo
Tributo speciale sul conferimento in discarica*	Quantità rifiuti conferiti in discarica (si applica al gestore dell'impianto, che può rivalersi sui conferenti)	possibilità di variarle entro i limiti fissati dal legislatore nazionale	si	in parte
Tassa automobilistica	Parco mezzi immatricolato, differenziata per classi ambientali dei veicoli e potenza	autonomia regionale sulla base del quadro fissato dal legislatore nazionale (limiti massimo e minimo aliquote)	potenziale	no
Imposta sulla benzina	Consumi erogati dagli impianti collocati nella regione	possibilità di variarle entro i limiti fissati dal legislatore nazionale	potenziale	potenziale
Compartecipazione accisa benzina	Consumi erogati dagli impianti collocati nella regione	aliquote addizionali definite a livello nazionale	no (solo per la parte nazionale)	si
Compartecipazione accisa gasolio	Consumi erogati dagli impianti collocati nella regione	aliquote addizionali definite a livello nazionale	no (solo per la parte nazionale)	si
Imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili	Decolli e atterraggi, differenziati in base al peso e alla classe acustica	rispetto a quelle previste dalla legge nazionale possono variare fino al 10% in relazione alla densità abitativa attorno all'aeroporto	si	in parte
Addizionale all'accisa del gas metano	Consumi di gas nella regione	possibilità di variarle entro i limiti fissati dal legislatore nazionale	no (solo per la parte nazionale)	no
Addizionale canoni idrici	Utenze di acqua pubblica	possibilità di fissare addizionale	potenziale	no
Tassa sulle concessioni regionali	Atti e provvedimenti rilasciati a livello regionale	stabilite dalla legge regionale	potenziale	no
Tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche regionali	Occupazione di spazi pubblici regionali	possibilità di variare tra il 150% e il 50% del valore stabilito dal legislatore nazionale	potenziale	no
Imposta regionale sulle concessioni statali di beni demaniali	Concessioni beni demaniali	spazio di manovra sino al triplo del canone statale	potenziale	no

*Vi è una compartecipazione provinciale al 10% del gettito.

I tributi in compartecipazione su basi imponibili, che in tutti i paesi subiscono anche il peso dell'imposizione ambientale (essenzialmente idrocarburi, particolarmente per autotrazione e metano), per il complesso delle regioni a statuto ordinario, hanno un peso di circa il 2% sul totale delle entrate (su dati di incasso 2010, fonte SIOPE) per tutte le regioni, con un peso leggermente più alto per quelle a statuto speciale e per le regioni destinatarie di royalty su attività di estrazione di idrocarburi e gas naturale. Queste compartecipazioni esulano dall'analisi fin qui proposta della regolazione ambientale a livello regionale, in quanto le decisioni sulla quota da lasciare al governo locale, così come la definizione dell'imponibile,

sono sotto controllo del livello di governo centrale. Il livello del gettito da lasciare ai territori, quando si tratta di imponibili di interesse ambientale, non è stata qui adeguatamente trattata, e si rimanda a Boadway (2006) e Brosio e Jimenez (in uscita) per una discussione più approfondita.

Il peso dei tributi che possono essere maggiormente avvicinati a tributi ambientali autonomi o semiautonomi non supera il 3% in termini di incassi (sui dati di incasso 2010, fonte SIOPE) tra le regioni italiane.

BOX 1 APPROFONDIMENTO TRIBUTO IN DISCARICA REGIONALE

Nel dettaglio, il tributo sul conferimento in discarica, a cui la legge nazionale e le leggi regionali derivate fanno esplicito riferimento in funzione incentivante (riduzione massa rifiuti conferiti, aumento quota differenziata) assume valori pari a circa 9 euro pro capite in regioni come la Toscana e 0,2 euro in regioni come la Campania o il Friuli Venezia Giulia. Il gettito complessivo del tributo varia dai 32,3 milioni di euro della Toscana ai 125.000 euro del Molise (si veda tabella 3, incassi) nel 2010.

Tabella 3.

Dati di incasso 2010 (SIOPE)	Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani	Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani
ABRUZZO	2,8	3.694.110
BASILICATA	3,2	1.875.453
CALABRIA	1,0	2.034.611
CAMPANIA	0,2	1.334.035
EMILIA ROMAGNA	3,8	16.677.233
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,2	278.590
LAZIO	5,2	29.520.722
LIGURIA	7,0	11.373.906
LOMBARDIA	0,9	8.505.455
MARCHE	6,5	10.130.807
MOLISE	0,4	125.012
PIEMONTE	2,0	9.102.503
PUGLIA	4,3	17.469.553
SARDEGNA	5,6	9.393.482
SICILIA	2,2	11.031.631
TOSCANA	8,7	32.296.905
TRENTINO ALTO ADIGE	2,0	2.070.488
UMBRIA	4,6	4.126.901
VENETO	1,3	6.305.663
VALLE D'AOSTA	5,9	751.979
Italia	3,0	178.099.038

Questo tributo è, tra tutti quelli applicati dalle regioni, quello che maggiormente si presta a un'analisi lungo le linee tratteggiate nel nostro studio. Ha un carattere esplicitamente disincentivante, rispetto all'indistinto e crescente conferimento in discarica di rifiuti urbani e non urbani, è applicato a un livello di governo intermedio, caratterizzato da limiti amministrativi che lo rendono adeguato alla correzione delle principali esternalità create dai singoli bacini di raccolta rifiuti (essenzialmente basati sul raggio d'azione delle aziende di raccolta, siano comunali, sovracomunali o coincidenti con la provincia), implica una quota da lasciare ai singoli territori afflitti dalla presenza di impianti di discarica (le province godono del 10% del tributo), è sottoposto a standard nazionali per quel che riguarda il minimo e massimo in termini di aliquota applicabile e d'imponibile, di carattere ambientale,

può essere riclassificato dalla legge regionale in autonomia, fatte salve ovviamente le norme superiori. Si caratterizza anche per una parziale finalità di scopo, in quanto la quota del 20% afferisce a un fondo per lo sviluppo di progetti ambientali ad hoc, e per compensazione di esternalità locali (ricordiamo che il 10% va alle province).

Le caratteristiche degli impianti, localizzazione, tipologia e conformazione geologica, ostacolerebbero lo sfruttamento efficace del tributo a livello subregionale, al limite comunale, in quanto le forti esternalità create e le rilevanti esportazioni d'imposta (il conferimento avviene a partire da bacini non coincidenti con l'ubicazione dell'impianto) renderebbero di difficile implementazione i caratteri auspicati dal legislatore nazionale, ovvero la correzione delle esternalità negative prodotte dai rifiuti urbani e non urbani. Potrebbero generarsi fenomeni di scelta subottimale del livello di aliquota, che ostacolerebbero un uso coerente del tributo con finalità pigouviane. Ma questo è solo un esempio, molto semplificato.

Date queste premesse, ci si dovrebbe allora chiedere se, come il modello del decentramento di funzioni prevede, la scelta *decentrata* sull'utilizzo del tributo, date le idiosincratice dotazioni di imponibile, le decisioni sui livelli delle aliquote¹⁶ e la distribuzione del carico fiscale tra le diverse componenti dell'imponibile siano giustificate sulla base delle preferenze dei governi locali e dei residenti, i differenti costi del servizio e la eterogenea distribuzione dell'offerta di impianti e capacità di riciclo, considerati esogeni gli scopi del legislatore. Uno standard sovraregionale sul tributo si giustificerebbe se, al netto del problema delle esternalità, vi fosse una certa omogeneità sul territorio di questi fattori. Nel caso di scuola, l'eterogeneità di queste componenti farebbe propendere per una soluzione decentrata. La scelta nel caso italiano sembrerebbe confermare questa ipotesi.

Ma vi sono conferme dell'effetto incentivante delle scelte fiscali regionali in materia? Solo un cenno, in questa sede, offrendo un breve confronto tra due regioni con popolazione simile e rilevanti differenze in materia di politiche di smaltimento dei rifiuti prodotti, oltre ovviamente alle differenze in termini di efficienza delle politiche orientate alla gestione degli stessi, per illuminare alcuni degli aspetti fin qui indicati e indicarne di nuovi, ai fini di un approfondimento più esaustivo.

Il gettito complessivo generato dal tributo in Piemonte è di circa 9,1 milioni di euro contro 1,3 milioni di euro circa in Campania (incassi in tabella 3). L'aliquota base per i rifiuti urbani conferiti in discarica in maniera indifferenziata è in Campania simile a quella piemontese (tra le più elevate, 0,025-0,027 per kg), e quest'ultima offre un abbattimento del 40% circa per i rifiuti pretrattati. Entrambe le regioni hanno visto ridurre di 15 punti percentuali la quota di rifiuti conferiti in discarica dal 1997 al 2010. Nel 2002 i consuntivi regionali presentavano incassi in valore assoluto pari a 19,6 milioni di euro in Piemonte e 4,1 milioni di euro in Campania (dati Irsifa, competenza 2002).

A prima vista, i dati confermerebbero una correlazione tra il calo degli introiti e l'effetto desiderato dal legislatore, ovvero un minor carico di rifiuti conferiti nelle discariche, tenuto conto che la Campania ha regolato questo tributo solo a partire dal 2010, quindi immaginando che questa scelta fosse dettata da un calcolo costi-benefici alternativo, fondato su politiche di smaltimento alla scala provinciale e comunale da cui si attendeva l'efficace raggiungimento degli standard centrali anche senza usare la leva fiscale regionale.

Ma i dati sulla produzione totale di rifiuti e la quota conferita in discarica fanno invece propendere per un effetto differenziato (si veda la tabella 4) delle politiche regionali nei due ambiti territoriali (si vedano pure i confronti a livello provinciale effettuati nei rapporti ISPRA sui rifiuti anni 2011-2012). A quali, tra le scelte differenziate in materia tributaria, si può assegnare il miglior punteggio in termini di prevenzione?

¹⁶ All'interno di vincoli creati dal legislatore nazionale.

Tabella 4.

	1997			2010		
	produzione	di cui smaltiti in		produzione	di cui smaltiti in	
		discarica	%		discarica	%
Abruzzo	1.358.078	810.839	60	681.000	402.000	59
Basilicata	747.354	293.634	39	221.000	185.000	83
Calabria	1.009.121	585.081	58	942.000	574.000	61
Campania	3.648.862	2.295.335	63	2.786.000	1.343.000	48
Emilia Romagna	6.786.238	3.226.500	48	3.000.000	831.000	28
Friuli Venezia Giulia	1.630.416	1.170.342	72	610.000	91.000	15
Lazio	4.033.891	3.734.809	93	3.431.000	2.536.000	74
Liguria	1.832.926	1.697.184	93	991.000	779.000	79
Lombardia	12.391.768	6.550.267	53	4.958.000	381.000	8
Marche	2.063.058	961.835	47	838.000	527.000	63
Molise	306.967	330.884	108	132.000	111.000	84
Piemonte	5.188.326	2.920.890	56	2.251.000	934.000	41
Puglia	4.201.341	2.590.285	62	2.150.000	1.438.000	67
Sardegna	2.370.619	1.804.235	76	825.000	335.000	41
Sicilia	3.150.319	2.835.209	90	2.610.000	2.439.000	93
Toscana	5.767.119	2.892.537	50	2.513.000	1.090.000	43
Trentino Alto Adige	1.099.043	999.162	91	509.000	148.000	29
Umbria	1.250.778	612.324	49	541.000	362.000	67
Valle d'Aosta	124.421	118.526	95	80.000	47.000	59
Veneto	8.132.603	5.814.720	71	2.409.000	464.000	19
Italia	67.093.248	42.244.598	63	32.479.000	15.015.000	46

Questa, in un semplice approfondimento quale quello presentato, appare più che altro una domanda retorica. L'analisi empirica dovrebbe prima prendere in considerazione la dotazione locale di discariche attive, la quota di rifiuti differenziati prima del conferimento, la quota di rifiuti trattati bio-meccanicamente e inceneriti nelle due aree, come pure la quota di rifiuti che prende la strada del conferimento interregionale e internazionale. Gli effetti dei sistemi tariffari, o l'inazione fiscale, decisi dalle diverse regioni vanno valutati, oltre che a partire dalle dotazioni produttive e antropiche locali, e dalle alternative disponibili in loco o fuori regione per lo smaltimento alternativo, dalla regolazione effettuata¹⁷ a livelli di governo inferiori, che insieme alle decisioni regionali possono o meno supportare un uso realmente incentivante della leva fiscale ai fini ambientali. Dai confronti interregionali sull'efficacia delle politiche di tariffazione ambientale in materia di conferimento di rifiuti in discarica potrebbero anche derivare utili indicazioni sulla capacità di integrare nella programmazione di bilancio entrate che, per loro definizione, dovrebbero essere destinate a esaurirsi, non appena l'effetto voluto dal legislatore viene raggiunto.

Approfondimenti lungo queste linee contribuirebbero a comprendere i differenti percorsi regionali in materia di applicazione dell'ecotassa sui rifiuti in discarica e gli effetti, per evidenziarne la funzione di riduzione del conferimento in discarica, come previsto dal legislatore.

¹⁷ Il riferimento è alla struttura dell'offerta provinciale e comunale dedicata alla raccolta e allo smaltimento, alle politiche tariffarie svolte dalle imprese che ne fanno parte e alla programmazione di area relativa. L'efficienza di queste componenti, o il fallimento del sistema da queste formato, deve essere integrata nell'analisi delle politiche regionali. Si veda, ad esempio, Chiades e Torrini (2008) e i rapporti Ipsra e Cnel sui rifiuti in anni vari.

Infine, un solo cenno alle indicazioni contenute nelle analisi offerte dalle fonti nazionali sui reati ambientali in materia di smaltimento rifiuti a livello regionale¹⁸. Vengono confermati esiti sconcertanti in tema di variazione dell'incidenza regionale di comportamenti illegali nella raccolta e smaltimento rifiuti (per non parlare di altri reati ambientali), a conferma dell'esigenza di introdurre elementi diversi nella modellizzazione dei comportamenti dei decisori, ovvero l'interazione tra governi locali che non massimizzano semplicemente una qualche funzione di benessere sociale, e i governi centrali che, nelle loro interazioni con i governi di livello inferiore, non riescono a vincolare efficacemente questi ultimi e se stessi a corsi d'azione coerenti con l'interesse dei residenti¹⁹ nei territori colpiti e nel resto d'Italia (si veda anche Abrate, Erbetta, Fraquelli e Vannoni, 2012 per un contributo recente in materia).

FINE BOX 1

Le tasse sulle concessioni demaniali e l'imposta sulla benzina per autotrazione (IRBA), ancora non diffusa in tutte le regioni, non superano valori pro capite rispettivamente di poco inferiore a 0,5 e 1 euro (su incassi 2010). L'IRBA appare essere un'imposta meritevole di approfondimento, in quanto si aggiunge all'imposizione nazionale con una maggiore discrezionalità e non è collegata a fondi vincolati. Gli effetti incentivanti di tipo fiscale, non paiono potersi prendere in considerazione²⁰, mentre progetti di destinazione dell'introito che potrebbero avvicinare la natura del tributo a un'imposta di scopo sembrano meritevoli di interesse. La tassa automobilistica, che secondo la classificazione di tabella 1 assumerebbe solo potenzialmente finalità pigouviane, è la più pesante tra le entrate proprie regionali (92 euro pro capite in media tra le regioni, su incassi 2010), e appare rivestire funzione essenzialmente di tipo fiscale, rendendo meno chiaro come le amministrazioni possano, sia pure attraverso piccole quote, offrire uno strumento per il supporto a politiche locali, o su scala sovralocale all'interno dei confini regionali, di regolazione ambientale. Questo tipo di tassa, pur colpendo un'imponibile le cui caratteristiche ne rendono possibile la classificazione tra quelli ambientali, non ha ricevuto il dovuto approfondimento al fine di evidenziarne il potenziale incentivante, al margine, in termini di utilizzo e scelta della classe di potenza del veicolo da parte dei residenti, in isolamento dalle politiche nazionali in tema di mezzi di trasporto. Le rilevanti azioni di recupero effettuate dalle regioni in tema di tassa automobilistica, apparentemente stimolate più dalla situazione di stress fiscale in cui versano che per recuperare spazi di autonomia in materia di regolazione ambientale locale, mostrano come sia difficile declinare un ruolo autonomo delle amministrazioni verso un utilizzo di parte degli introiti legati a cespiti ambientali a fini non solo di consolidamento fiscale.

Le altre tasse regionali di cui si può intravedere il carattere pigouviano sono, oltre a quella che colpisce il conferimento dei rifiuti in discarica, le emissioni sonore degli aereomobili e, anche se solo potenzialmente, le addizionali sui canoni idrici. Esse sono caratterizzate da imponibili rilevanti per il consumo di risorse (acqua) e per le fonti di esternalità negative (emissioni in decibel da transito di aereomobili).

Il carattere residuale di queste può essere giustificato da un lato dall'idiosincratia distribuzione dei siti potenzialmente interessati all'imposizione (aeroporti), dalle scelte strategiche dei governi regionali e subregionali in merito alla politica di gestione degli impianti di decollo e atterraggio e agli effetti idiosincratici sui territori confinanti. Ci troveremmo nel caso 3 classificato in tabella 1, ma non sono disponibili evidenze sui gettiti e appare di difficile reperimento l'insieme di informazioni che costituisce la precondizione per

¹⁸ Per un approfondimento, si veda il rapporto dei carabinieri appartenenti al Comando carabinieri per la tutela dell'ambiente, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, anno 2010.

¹⁹ Il caso macroscopico del "bailout ambientale" scatenato dal problema dei rifiuti in Campania costituirà per molto tempo ancora un terreno di sfida ambizioso per la letteratura teorica ed empirica in materia di decentramento ambientale.

²⁰ Gli spazi di autonomia siano molto ristretti. Anche in questo caso la responsabilità maggiore è da addebitare alle manovre sull'imponibile formulate dal legislatore nazionale.

un'analisi in dettaglio delle finalità e degli esiti dell'applicazione di questa imposta dai caratteri pigouviani. L'addizionale sui canoni idrici è in realtà imposta non contemplata tra le tasse ambientali, e con dubbi effetti in termini di incentivo/disincentivo nei confronti del consumo della risorsa idrica.

Imposte e tasse quali l'IRBA e la tassa automobilistica, insieme ai tributi più direttamente vincolati a finalità pigouviane, apparirebbero candidati ideali per contribuire all'ideale del doppio dividendo, ovvero insieme un effetto di riequilibrio ambientale e di spostamento del peso tributario su imponibili meno distortivi e applicabili anche localmente (con caratteri di trasparenza per i residenti).

Ma non è del tutto chiaro come si possa, nell'attuale situazione normativa e finanziaria, determinare un vantaggio sociale di questa portata, a meno che il riassetto della finanza regionale, e gli spazi di autonomia, non includano esplicitamente fini di tipo ambientale, e che si strutturi un coordinamento efficiente con la fiscalità e la norma nazionale in materia ambientale.

Infine, merita ricordare come il peso delle royalty sugli idrocarburi (si veda in appendice tabella c), per le sole regioni a statuto ordinario sia pari allo 0,1% del totale degli incassi nel 2010. Nella nostra regione, tale quota si ferma allo 0,02%. Appare un introito residuale, riflesso della forte sperequazione dell'imponibile a livello regionale. Gli importi più rilevanti si hanno in Basilicata (65,6 milioni di euro) Emilia Romagna (9 milioni di euro) e Calabria (6,8 milioni di euro).

Tabella 7. Imposte e tasse ambientali provinciali

Imposta/tassa	Base imponibile	Aliquote	Imposta pigouviana	Imposta di scopo
Addizionale energia elettrica	consumi energia elettrica	nessuna possibilità di variarle	potenziale	no
Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene ambientale	possesso di aree/edifici in territorio comunale	possibilità di variarle entro i limiti fissati dal legislatore nazionale entro il 30%	no	no
Imposta provinciale di trascrizione	trascrizioni e altri atti effettuati al PRA	possibilità di variarle entro i limiti fissati dal legislatore nazionale	potenziale	no
Imposta sulle assicurazioni r.c.	assicurazioni r.c. stipulate	limitata autonomia (+/- 3,5% rispetto alle aliquote nazionali)	no	no
TOSAP/COSAP	superficie suolo pubblico occupata	differenziate a seconda della superficie occupata	si	no

Si può tentare una classificazione anche per le entrate provinciali, alcune dal tipico carattere di controprestazione altre con caratteristiche tipiche dell'imposta, ma essenzialmente il quadro esclude tributi a carattere specificamente incentivante, per assumere un carattere quasi esclusivamente di tipo fiscale, ovvero tributi e tasse che potrebbero anche avere un carattere parzialmente regolativo, ma svolgono essenzialmente un ruolo di copertura della spesa corrente, senza espliciti fini ambientali. Vi sono spazi per l'utilizzo, in coordinamento con il livello di governo superiore, regionale, e inferiore, comunale, all'interno dell'ambito territoriale provinciale, di quote degli introiti per progetti ambientali di interesse comune o con finalità di incentivo per famiglie e imprese,

ma l'assetto che le province sono destinate a ricoprire, incerto, rende necessario un ulteriore approfondimento basato su normative di riordino delle funzioni provinciali e degli ambiti relativi meno erratiche²¹. È possibile evidenziare, calcolando sul 2010 per le province piemontesi la quota sul totale delle entrate (su dati di consuntivo) classificate in tabella 7, un valore pari al 28% circa del totale delle entrate provinciali. Le province introitano anche il 10% del tributo per il conferimento in discarica delle regioni e spesso fanno da esattori (e incassano i proventi da recupero) per tale tributo. Inoltre, svolgono decisive funzioni di programmazione d'ambito. Quindi, sono importanti nel trattamento rifiuti (e dell'acqua) in concerto con le autorità superiori e inferiori, e con rilevanti funzioni di programmazione e gestione in coordinamento di alcuni servizi.

Tabella 8. Peso entrate provinciali (peso % sul totale delle entrate 2010) in Piemonte

Categoria 1^ - Imposte	31,1%
Addizionale sul consumo di energia elettrica	4,9%
Imposta provinciale di trascrizione	8,8%
Imposta R.C.A.	12,2%
Tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente	2,1%
Compartecipazione IRPEF	3,2%
Altre imposte	0,0%
Categoria 2^ - Tasse	0,4%
Tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubbliche	0,1%
Altre tasse	0,3%
Categoria 3^ - Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	0,5%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	32,0%
Categoria 1^ - Proventi dei servizi pubblici	1,4%
Entrate correnti	78,7%

Per i comuni sarebbe necessario un approfondimento ad hoc, che unisca a una classificazione quale quella presentata in tabella 9, una disamina che incrocia il tipo di tributo con le materie di regolamentazione ambientale (si veda nota..). Sebbene il livello comunale sia quello su cui maggiori incombono i timori di potenziali "spillover" geografici, di comportamenti al ribasso, il cosiddetto "lassismo" regolatorio o di competizione non cooperativa, che può andare a discapito dei beni pubblici ambientali, è su di esso che maggiormente insistono importanti obiettivi di tipo ambientale imposti dai livelli superiori in tema di inquinamento atmosferico, dei suoli e di tipo acustico. Per non citare gli effetti locali degli impianti industriali, non ultimi quelli di smaltimento, trattamento e incenerimento rifiuti, così come delle esternalità di grandi opere quali aeroporti e interporti per lo smaltimento delle merci. L'interazione tra livelli amministrativi comunali è poi quella a cui la tipologia 3 individuata in tabella 1 appare più adeguata, a un livello di prima descrizione. A questo proposito, anche le interazioni in materia di esternalità negative che colpiscono le aree

²¹ Va considerato comunque che imponibili su cui insistono le imposte provinciali, essenzialmente mezzi di trasporto, si presterebbero a finalità parzialmente incentivanti, con discrezionalità limitata non solo alle province di riferimento.

metropolitane²² appaiono intuitivo banco di prova per una analisi lungo le linee proposte dalla teoria del decentramento.

Tabella 9. Imposte e tasse ambientali comunali

Imposta/tassa	Base imponibile	Aliquote	Imposta pigouviana	Imposta di scopo
Addizionale energia elettrica	consumi energia elettrica	nessuna possibilità di variarle	-	no
TOSAP/COSAP	superficie suolo pubblico occupata	differenziate a seconda della superficie occupata	in parte	no
Imposta o canone comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni	affissioni pubbliche	ampi margini	-	no
Canoni (tariffe) di parcheggio	parcheeggi	ampia libertà di determinazione	in parte	no
Contributi d'ingresso e alla mobilità	ingressi autoveicoli	libertà di determinazione	si	si
Contravvenzioni legate al codice della strada	violazioni codice della strada	no	-	si
Oneri di urbanizzazione	permessi di costruzione rilasciati	ampi margini, nei limiti fissati dalla regione	in parte	si
Addizionale comunale sui diritti d'imbarco	passenger imbarcati	nessun margine, compartecipazione al tributo erariale	-	no
TARSU/TIA	possesto di aree/edifici in territorio comunale	libertà di determinazione	solo se TIA (si)	no

All'interno della classificazione offerta in tabella 9, sebbene caratteristiche puramente pigouviane siano rinvenibili solo nei canoni di ingresso per il vincolo della mobilità in entrata nelle grandi città, vi sono però caratteristiche potenzialmente incentivanti o che possono rivestire funzione compensativa o di scopo, contenute negli altri tributi.

Il caso del prelievo fiscale legato alla raccolta rifiuti appare di scuola, in quanto laddove viene applicato attraverso la TARSU (tassa) non ha natura pigouviana, mentre se viene applicato attraverso la TIA (tariffa) presenta alcune delle caratteristiche del *chi inquina paga*. La nuova tassa sui rifiuti e sui servizi (ARES) che sostituirà Tarsu e TIA dal 2013, introdotta per accorpate in un'unica tassa le diverse fasi della gestione dei rifiuti, sarà determinata sia in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, sia in rapporto alle quantità di rifiuti conferiti.

È però disattesa ancora la componente regolativa di quest'ultima, in quanto la funzione incentivante che dovrebbe costituire una componente rilevante di TIA, e della futura tassa, e che dovrebbe essere introdotta attraverso un controllo diretto dei quantitativi che giornalmente vengono prelevati dal servizio di raccolta rifiuti, appare più una promessa che una potenziale applicazione diffusa sul territorio. Un approfondimento a livello piemontese di questo aspetto sarebbe un utile contributo alla discussione aperta dal nostro lavoro, con un confronto, attraverso dati e esperienza applicativi, con i comuni che hanno cercato di introdurre questo criterio in regioni diverse.

²² Rimandiamo a Piazza e Piperno (2006) per una analisi empirica sugli oneri fiscali imposti ai residenti nel nucleo dell'area metropolitana torinese dal flusso in entrata dei non residenti.

L'utilizzo delle imposte di scopo appare, invece, ancora limitato eccetto che per il contributo di accesso alla mobilità, più noto come "road pricing"²³, di cui costituisce parte, che oltre a ridurre il traffico delle auto private, permette agli enti locali di recuperare risorse economiche, destinate a finanziare investimenti a favore del trasporto pubblico.

Sono poi consentite imposizioni sui flussi di mobilità in entrata, pensiamo alla imposta municipale sul turismo, o di soggiorno, applicata ai pernottamenti in città e destinata a scopi di recupero di beni locali e all'infrastrutturazione, che hanno caratteristiche di scopo. Questo tipo di imposta è particolarmente adatta alle località sede di intensi flussi turistici, e potrebbe avere effetti distorsivi se applicata in località caratterizzate da una domanda più elastica al prezzo unitario del pernottamento²⁴.

Tutte le altre tipologie di tributo, con carattere anche solo potenzialmente incentivante/disincentivante, sono in realtà finalizzate principalmente alla copertura di costi o comunque alla copertura non vincolata delle spese totali comunali. Ciò che si rileva qui, e un approfondimento del tema per gli enti locali piemontesi appare necessario, è che molti dei tributi recentemente modificati dalle norme, non solo quindi la TIA ma pure COSAP (ex TOSAP) e canone comunale su pubblicità e pubbliche affissioni (insieme a canoni per parcheggio e contravvenzioni) costituiscono una fonte di gettito da cui, data la sempre più ampia autonomia di determinazione delle aliquote, ogni comune può ricavare significativi introiti da destinare a forme di incentivo ambientale o progetti di interesse locale o sovracomunale per la mitigazione delle esternalità negative.

L'agenda per un approfondimento su base regionale dei temi della regolazione ambientale locale attraverso gli strumenti fiscali appare tracciata, almeno nelle sue linee generali. Secondo la classificazione dei beni pubblici locali offerta in tabella 1, sembrerebbero ammesse politiche di regolazione ambientale attraverso gli strumenti fiscali anche a livello subprovinciale, ma l'evidenza mostra come i livelli a cui vengono assegnate le responsabilità sugli standard in materia di riduzione delle esternalità negative e strumenti fiscali adeguati, in funzione pigouviana o a valenza compensatoria, siano più che altro quello statale e, residualmente, regionale. Abbiamo pure individuato gli approfondimenti necessari per rendere conto delle possibili inefficienze nell'attuale riparto delle responsabilità tra questi due livelli di governo in materia, ad esempio, di gestione dei rifiuti.

Nel box 2 viene offerto un breve approfondimento relativo a una parziale eccezione italiana, ovvero la gestione e applicazione del contributo per il costo di costruzione a livello comunale. La giustificazione dell'assegnazione subprovinciale di questo gettito si lega alle responsabilità amministrative e di regolazione urbanistica gestite al livello di governo comunale, con caratteri al confine tra logica del beneficio e necessità di infrastrutturazione del territorio, insieme alla tendenza alla perequazione della rendita immobiliare tra privato e pubblico. I comuni, vincolati da normative regionali e nazionali, godono di una certa libertà di manovra, costituendo un fertile oggetto di studio, decisivo per valutare gli esiti di una maggiore autonomia fiscale al livello subregionale in presenza di un imponibile a forte valenza ambientale. Come ampiamente indicato fin qui, vi sono alcuni motivi, tra quelli proposti in letteratura, che possono negare la validità di questa scelta, ovvero la portata e dimensione delle esternalità negative intercomunali, le distorsioni potenziali in caso di competizione tra enti avente a oggetto anche la regolazione ambientale, la capacità fiscale e la dispersione degli imponibili ambientali tra territori, oltreché fenomeni di

²³ In termini economici il "road pricing" viene definito come una tariffazione sull'uso dell'infrastruttura finalizzata a ridurre la congestione e a internalizzare le esternalità.

²⁴ Sono possibili, d'altra parte, anche forme di incentivo/disincentivo tramite imposte applicabili a forme di turismo mordi e fuggi che violano il principio di equivalenza fiscale, o altre tipologie di onere imposto ai residenti in città oggetto di flussi in entrata importanti.

esportazione d'imposta. L'approfondimento empirico di questo caso appare necessario, per valutare quale di questi assunti sia maggiormente rilevante, oltre che per valutazioni di efficacia delle scelte dei governi locali.

Consideriamo necessario l'approfondimento dell'assetto della regolazione ambientale a livello anche subprovinciale in quanto ai *residenti* del relevantissimo numero di comuni di cui si compone il nostro territorio si rivolgono molteplici pacchetti di regolazione ambientale formulati, a cascata, dall'UE e dallo stato. Se alcuni degli assunti teorici proposti dalla teoria del decentramento giustificano l'implementazione a livello comunale degli standard ambientali e lo spostamento dei *poteri di tassazione ambientale* a livello superiore, l'evidenza sull'effettiva ripartizione dei compiti e delle responsabilità fiscali ai diversi livelli meritano ulteriori spiegazioni, come pure l'efficacia delle politiche ai livelli inferiori di governo per la tutela degli standard nazionali, insieme a proposte di riforma che spino la tendenza a un maggior decentramento. Se, infatti, vi possono essere motivi in termini di calcolo costi-benefici per valutare l'insufficiente apporto in termini di spesa d'investimento da parte degli enti locali in materia ambientale, alle prese con elevati standard nazionali ed europei, o derivanti da ostacoli che i processi di mediazione politica locale (o per la cattura da parte dei gruppi di interesse locale) impongono ai decisori in materia di regolazione di fonti inquinanti, rimangono numerosi fenomeni empirici meritevoli di comprensione. Tra gli esempi, vi è l'incapacità dei sistemi metropolitani di dotarsi di strumenti regolativi e fiscali autonomi in materia ambientale o - nonostante il supporto fornito dalle agenzie di protezione ambientale alla scala regionale e subregionale in termini di rilevanza delle problematiche ambientali a livello subprovinciale e la dichiarata sensibilità dei residenti in materia di scelte con impatto ambientale centrato all'interno dei confini amministrativi comunali o delle unioni di comuni e comunità montane - la persistente scarsità di responsabilità dirette di questi livelli di governo nelle materie citate. Varrebbe la pena approfondire come anche alla scala sovracomunale si possano indicare fenomeni di esternalità negative che, con opportune politiche di coordinazione, possono trovare esiti positivi, in termini prima di analisi e conoscenze e in seconda battuta in termini di regolazione, anche in assenza di politiche di sostegno a livello statale o regionale²⁵. Le scelte locali dettate dal motto "not in my back yard" possono essere inquadrare in questo insufficiente sforzo di coordinamento.

Tabella 10. Principali entrate comunali (peso % sul totale delle entrate 2010) in Piemonte

Categoria 1 - Imposte	20,0%
ICI su abitazione principale per fattispecie non esenti	10,0%
ICI su fattispecie diversa da abitazione principale	11,5%
Imposta di scopo	0,0%
Imposta comunale sulla pubblicità	0,4%
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica	0,8%
Addizionale IRPEF	4,5%
Compartecipazione IRPEF	1,6%
Altre imposte	0,3%
Categoria 2 - Tasse	9,1%
Tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubbliche	0,3%
Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	7,8%
Tariffa igiene ambientale (5)	0,1%
Altre tasse	0,1%
Categoria 3 - Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	0,4%

²⁵ Per un esempio, si vedano le mappature e le analisi ARPA regionale sullo stato delle acque e dei suoli al livello infraregionale <http://www.arpa.piemonte.it/approfondimenti/temi-ambientali>.

Diritti sulle pubbliche affissioni	0,1%
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	0,6%
Categoria 1 - Proventi dei servizi pubblici	7,8%
Permessi di costruire e relative sanzioni	3,7%
Trasferimenti di capitale straordinari da altri soggetti di cui: - da imprese	1,0%
	0,4%

BOX 2 APPROFONDIMENTO ONERI URBANIZZAZIONE

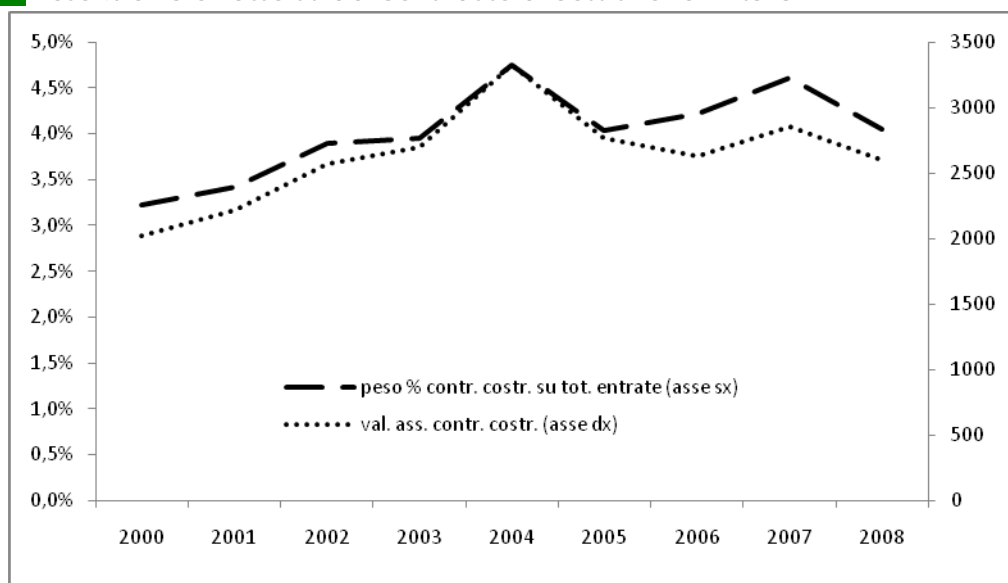
Offriamo in questo approfondimento una panoramica sommaria di alcuni dei risultati presentati in Piazza (2010) in merito a fiscalità urbanistica e consumo di suolo. Interessanti approfondimenti sono disponibili pure in Osculati e Zatti (in uscita) e Zanardi et al (2011). Attraverso l'analisi dei consuntivi 1998-2008 si mostravano i legami tra decisioni fiscali comunali e consumo di suolo, ponendo, al di là delle evidenze descrittive, alcuni punti meritevoli di un approfondimento attraverso fonti conoscitive puntuali alla scala comunale, necessarie al fine di fornire valutazioni di tipo causale.

La legge n. 10/1977 introdusse la concessione edilizia, sostituendo la preesistente licenza edilizia, come titolo autorizzatorio all'edificazione che, concesso dalla pubblica amministrazione e non direttamente legato alla proprietà del terreno, implicava un versamento di corrispettivo monetario alla medesima amministrazione pubblica. In seguito, dopo alcune sentenze della Corte Costituzionale intervenute negli anni ottanta, il contributo di costruzione si è trasformato in corrispettivo che l'individuo, o l'impresa autorizzata a costruire, versa alla collettività per contribuire alle spese richieste dalla antropizzazione del territorio. Il testo unico sull'edilizia ha stabilito che il contributo da versare a fronte del permesso di costruzione deve essere commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione e al costo di costruzione. Gli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e il costo di costruzione sono stabiliti dai comuni sulla base dei parametri individuati dalla norma nazionale e dalle eventuali leggi regionali. Dal punto di vista del diritto tributario, l'associazione di questo gettito ai tributi, e in particolare alla categoria del contributo imposto, o contributo speciale, deriva la propria giustificazione dal fatto che, a fronte di una prestazione operata dalla pubblica amministrazione, il singolo o l'impresa acquisisce un vantaggio economico. Se, invece, si osserva questo tributo dal punto di vista della classificazione economica, la questione della rilevanza contabile di tale gettito si esplicita nella sua appartenenza alle imposte indirette e, in particolare, alle altre imposte sulla produzione (settore D.29 del SEC 95). L'Istituto centrale di statistica in contabilità delle pubbliche amministrazioni classifica questa entrata, che, lo ricordiamo, nella classificazione di bilancio degli enti locali si riferisce al Titolo IV dell'entrata, ovvero alle entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale, tra le entrate correnti, insieme a tutte le imposte sulla produzione. Sulla natura del tributo, dal punto di vista della classificazione pertinente alla scienza delle finanze, vi possono essere differenziazioni poiché - seppure le recenti modifiche normative hanno introdotto, ancorché parzialmente, il principio secondo cui le entrate da contributo di costruzione vanno inserite nel totale delle entrate in quanto finanziano indistintamente tutta la spesa dell'ente locale - vi sono profili che lo rendono più simile all'imposta di scopo, ovvero a quel tipo di imposte che avvicinano imposizione e destinazione del gettito. Ancora più importante, in questa sede, è il richiamo al punto iii sopra indicato, e la valenza che assume un'analisi costi-benefici più sofisticata. Per alcune caratteristiche questa imposta presenta quelle virtù pigouviane a cui la letteratura economica ha dedicato un'analisi accurata dal punto di vista teorico, non solo in quanto capace di incentivare usi del suolo a minor impatto ambientale, ma pure di integrarsi con

strumenti di fiscalità immobiliare su cui i comuni hanno ampia autonomia. D'altra parte, la valutazione delle esternalità negative, così come del costo opportunità degli interventi di regolazione, deve introdurre elementi quantitativi di analisi del valore paesaggistico, e di valutazione di scelte alternative di uso dei suoli.

Come si osserva nella figura 1 il peso dell'introito da contributo di costruzione sul totale delle entrate è sempre crescente nel contesto italiano, per il periodo 2000-2008, e i vincoli a cui i comuni sono stati sottoposti con l'introduzione del patto di stabilità non hanno fatto che acuire l'esigenza di copertura degli equilibri di bilancio con gettiti derivanti da imponibili anche a finalità vincolata.

Figura 1. Peso % e valori assoluti del contributo di costruzione in Italia



Il peso assunto da questo introito nella nostra regione si vede ancora meglio nella tabella 11: da una quota del 3,8% nel 2000 è passato a 5,4% nel 2008. Per alcune regioni tale quota tocca l'8% nel 2008 (Lombardia). In generale, il peso nei comuni meridionali è molto meno rilevante.

Tabella 11. Peso % introiti da oneri di urbanizzazione nelle regioni italiane

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piemonte	3,8%	3,5%	3,9%	3,4%	4,0%	4,2%	4,5%	5,0%	5,4%
Valle d'Aosta	2,4%	1,4%	2,1%	1,8%	2,5%	2,8%	3,0%	3,1%	2,8%
Liguria	1,9%	1,7%	2,1%	2,4%	3,0%	3,4%	2,7%	3,6%	3,3%
Lombardia	5,6%	5,9%	6,7%	7,1%	7,4%	4,7%	7,0%	8,5%	7,9%
Trentino Alto Adige	1,5%	4,2%	3,2%	2,3%	3,0%	3,3%	3,3%	3,1%	2,7%
Veneto	4,0%	4,3%	4,5%	4,7%	5,6%	4,3%	4,3%	5,3%	4,4%
Friuli Venezia Giulia	1,6%	1,4%	2,1%	2,1%	2,0%	1,4%	1,7%	1,6%	1,5%
Emilia Romagna	5,5%	5,6%	6,5%	6,6%	7,4%	6,7%	7,1%	7,0%	6,1%
Marche	3,0%	3,3%	4,5%	4,3%	5,7%	5,5%	4,9%	5,3%	4,5%

Toscana	4,4%	4,4%	5,8%	5,8%	7,3%	5,6%	6,6%	6,4%	6,3%
Umbria	1,4%	1,8%	2,6%	2,7%	2,4%	2,5%	2,6%	2,9%	3,3%
Lazio	2,3%	2,7%	3,6%	3,2%	6,4%	5,6%	4,4%	3,9%	2,4%
Campania	1,4%	1,4%	1,4%	1,6%	2,3%	2,5%	1,8%	2,3%	2,3%
Abruzzo	2,6%	3,5%	3,2%	3,0%	3,5%	3,0%	4,2%	3,6%	3,1%
Molise	3,4%	2,4%	2,6%	2,0%	1,8%	2,5%	2,1%	2,4%	1,5%
Puglia	2,5%	3,2%	3,3%	4,5%	4,3%	4,6%	2,7%	3,7%	3,1%
Basilicata	1,9%	2,3%	2,1%	2,1%	1,6%	2,1%	1,9%	2,5%	2,3%
Calabria	1,4%	1,3%	1,5%	1,5%	1,9%	1,9%	2,1%	2,2%	1,9%
Sicilia	1,5%	1,4%	1,4%	1,6%	2,4%	1,9%	2,1%	2,3%	1,9%
Sardegna	2,2%	2,1%	2,2%	2,1%	2,2%	1,9%	2,7%	2,4%	2,0%
Italia	3,2%	3,4%	3,9%	4,0%	4,8%	4,0%	4,2%	4,6%	4,1%

Fonte: bilanci regionali, Istat, anni vari.

La modifica parziale del vincolo di destinazione dell'incasso da contributo di costruzione, originariamente concepito a esclusivo finanziamento della spesa per investimento, a partire dal 2004 ha fatto sì che un numero sempre crescente di comuni facesse ricorso al provento in questione per coprire una quota della spesa corrente. L'incremento a livello aggregato del peso percentuale del gettito da contributo di costruzione sul totale delle entrate comunali si potrebbe, quindi, leggere criticamente attraverso la chiave dell'interdipendenza tra il fenomeno dello stress fiscale comunale e gli incentivi messi a disposizione da una regolamentazione di bilancio da parte dello Stato orientata al breve periodo.

Gli obiettivi sottostanti a tale modifica sono stati in parte determinati dall'intervento d'urgenza, nelle ultime due legislature²⁶ e senza distinzioni di colore politico, da parte del governo centrale al fine di ampliare temporaneamente la capacità dei comuni di far fronte con risorse proprie alle rilevanti criticità di bilancio senza dover apportare nuovi trasferimenti. Ma gli incentivi di breve periodo per gli enti locali, per un uso parziale dell'introito a fini di cassa capace di interferire sulle scelte di espansione urbana, non sembrano essere stati apprezzati fino in fondo.

I problemi emersi nell'analisi dell'interdipendenza tra scelte fiscali comunali e politiche urbanistiche, così come la ricerca di test empirici più raffinati per confermare la rilevanza dei nessi tra consumo di suolo e decisioni di bilancio (che tengono conto, ovviamente, non solo del contributo di costruzione, ma pure dell'imposta sugli immobili) rendono necessaria la raccolta e l'affinamento dei dati a supporto di:

- differenziali parametrici a livello comunale per costi di costruzione e oneri di urbanizzazione;
- dati disaggregati sui permessi di costruzione rilasciati dagli enti locali, con le specifiche in termini di volumetrie e superfici concesse, con le relative destinazioni (residenziali o produttive) ed eventuali autorizzazioni di oneri a scomputo;
- mappatura della dinamica del gettito sul territorio e indicazioni dei confini amministrativi entro cui gravano le decisioni di investimento degli agenti economici;
- analisi di breve e medio periodo dell'andamento del gettito da imponibile immobiliare per i comuni a partire dalle decisioni iniziali d'investimento sul territorio (prelievo da contributi di costruzione) e fino all'entrata a regime dell'investimento edilizio (residenziale

²⁶ Escludendo il governo attualmente in carica.

e/o produttivo), ovvero capacità di generare gettito da ICI e servizi a rete (idrico e rifiuti, trattamento acque reflue);

- analisi differenziata delle aliquote ICI per tipologia di immobile e per tipologia di terreni, così da identificare potenziali scelte strategiche dei comuni a favore dell'inedificabilità, distinguendole da determinanti sul lato dell'offerta e della domanda di terreni per lo sviluppo edilizio;

- indicatori di costo degli input utilizzati negli investimenti residenziali e produttivi (terreni e costi degli input intermedi). Le decisioni di investimento degli imprenditori del settore edilizio, siano esse di tipo residenziale o produttivo, comportano valutazioni sui costi d'impresa e sui prezzi dei terreni;

- infine, analisi di breve e medio periodo dei costi associati alle decisioni d'investimento edilizio, in termini di spesa in conto corrente e capitale orientata alla manutenzione e infrastrutturazione del territorio su cui dovranno gravare gli insediamenti antropici.

Come spesso accade di fronte a bilanci empirici tratti da dati aggregati, il quadro che viene proposto pone, insieme ad alcune evidenze, altrettante necessità di approfondimento e solleva inevitabili dubbi che meritano di essere incanalati in una agenda di lavoro futura.

Le indicazioni riassunte nei punti enunciati precedentemente, con le opportune modifiche nel caso italiano, derivano da un'ampia letteratura internazionale sul rapporto tra fiscalità immobiliare e politiche urbanistiche (EEA, 2006 e 2007), così come da interessanti analisi effettuate in ambito italiano da studiosi d'urbanistica. La metodologia teorica ed empirica sviluppata sul terreno della finanza locale in merito alle scelte strategiche degli enti locali in presenza di competizione orizzontale e verticale appare, poi, un valido punto d'ingresso per far rientrare la tematica delle decisioni dei comuni in merito alla fiscalità immobiliare nel dibattito accademico e del più largo terreno della ricerca applicata che si rivolge all'analisi delle decisioni della pubblica amministrazione. Il terreno appare ormai maturo per l'avvio di ricerche mirate a stabilire i confini e le tematiche sollevate dal presente contributo.

Il ruolo del contributo di costruzione all'interno del quadro sempre più fragile della finanza dei comuni italiani appare non di secondo piano, tenuto conto della forte autonomia che gli enti locali conservano in merito alle decisioni che riguardano l'applicazione e l'esazione di questo tributo. All'interno di una cornice finanziaria generale di crescente difficoltà, il peso di questo strumento fiscale nella finanza autonoma comunale risulta crescente, nonostante l'esaurirsi del boom edilizio dei primi anni 2000. Le citate modifiche legislative, che hanno consentito ai comuni di utilizzare una quota del provento da costi di costruzione e oneri di urbanizzazione per il finanziamento della spesa corrente, possono indurre a qualche preoccupazione in merito all'utilizzo non ottimale di questa importante fonte di gettito. Esistono quindi concreti incentivi a un consumo non equilibrato di suolo in una situazione di elevato stress fiscale, in qualche misura supportati dalle recenti modifiche legislative.

Vi sono però anche preoccupazioni in merito a scelte di bilancio comunali non ottimali dal punto di vista intertemporale, in cui decisioni iniziali in merito alla concessione di permessi di costruzione possono compromettere la salute fiscale di medio e lungo periodo dei comuni i cui territori sono implicati nelle scelte di investimento edilizio residenziale e/o produttivo (Bruzzo et al., 2004).

Le evidenze rilevate sul Piemonte, regione dotata di un territorio molto frammentato dal punto di vista amministrativo e con accentuate differenze morfologiche e forte eterogeneità produttiva, confermano la necessità di una attenzione sempre maggiore alle interdipendenze tra scelte fiscali degli enti locali e dinamiche di sviluppo del territorio e

demografiche. Politiche fiscali quali quelle implicate nelle decisioni comunali sui contributi di costruzione, nel caso non vi sia una forte pressione da parte dei livelli di governo superiori non solo sulla parametrizzazione dei costi per costruzione, ma anche su politiche di perequazione territoriale e/o di programmazione urbanistica di area vasta, in contesti così frammentati non possono che subire l'influenza di incentivi non ottimali nel medio e lungo periodo. Anche nel caso della regione Piemonte, non solo vi sono tendenze a un consumo di suolo non equilibrato che possono essere incentivate dalle decisioni locali di bilancio, ma la stessa salute fiscale degli enti locali può essere messa a dura prova da decisioni di investimento residenziale a cui non corrisponde una capacità di generare gettito sul medio e lungo periodo ottimale.

FINE BOX 2

Il peso complessivo dei tributi comunali classificati in tabella 9, e rispondenti essenzialmente a una logica di controprestazione o di beneficio, in una regione come la nostra è pari a circa il 13,2% del totale, al netto degli oneri di urbanizzazione, e pari al 16,9% al lordo di questi²⁷. Per le aree sovracomunali (unioni di comuni e comunità montane) piemontesi, somma a circa il 6% nel caso delle unioni e all'1% nel caso delle comunità montane (si vedano le tabelle riassuntive h e i in appendice).

La quota sul bilancio dei comuni appare molto rilevante e dovrebbe poter assicurare un certo margine di manovra e flessibilità ai comuni non solo nella destinazione di parte dei proventi a finalità ambientali, comunque collegate in maniera trasparente alle preferenze dei residenti e degli utenti dei servizi, ma pure al governo delle funzioni a loro delegate in materia di implementazione delle norme superiori in materia ambientale. A meno di non subire eccessive distorsioni a causa di pressanti finalità di copertura di bilancio, quote del gettito derivanti da tributi caratterizzati dalla logica del beneficio ma applicati su imponibili con evidenti valenze ambientali possono contribuire alla correzione di esternalità con impatto limitato, anche a supporto di azioni di livello più ampio, al limite regionale, tra cui, ineliminabile, il potenziamento della capacità dei livelli di governo regionale e subregionale di affrontare le esternalità derivanti dall'uso dei mezzi di trasporto²⁸, quindi riproponendo il tema di una maggior condivisione degli imponibili relativi tra regione ed enti locali, e di regolare l'utilizzo intensivo di energie non rinnovabili e ad alto impatto ambientale per il riscaldamento civile e industriale. Il fattore di compensazione degli effetti delle esternalità negative tra comuni confinanti, causati dall'adozione in luoghi specifici di impianti ad alto impatto ambientale, dovrebbe essere affrontato similmente a quanto sta accadendo per le royalty da idrocarburi per le regioni elencate in tabella c, mentre le interazioni a livello di area metropolitana e la gestione dei beni idrici e paesaggistici che insistono su confini amministrativi diversi (e comunque a scala subregionale) devono trovare nelle aggregazioni amministrative sovracomunali e nello sforzo regionale di fissazione di standard il luogo del coordinamento ottimale. Oltre agli approfondimenti empirici lungo questo sentiero, appare necessario approfondire le esperienze a scala sovracomunale, essenzialmente comunità montane e unioni di comuni²⁹, relative alla gestione di tributi e tariffe classificabili secondo l'elenco in tabella 9, ed eventuali politiche di programmazione di uso di beni scarsi, acque, e di eco-compatibilizzazione ed efficientamento del servizio di raccolta rifiuti in questi territori aggregati (funzionalmente o sulla base di scelte volontarie).

Da ultimo, non va trascurato il ruolo dell'agenzia regionale per la tutela ambientale. Il rafforzamento del raggio di analisi al livello subprovinciale appare di estrema attualità, anche e soprattutto in questa fase di restrizione di risorse. Lo studio accurato dei casi di

²⁷ Nella nostra regione non sono state implementate tariffe per l'accesso in auto ai centri cittadini.

²⁸ Non è questa la sede per approfondire il tema, ma la discussione sull'imposizione locale in materia di mezzi di trasporto (uso e possesso) non andrebbe disgiunta da un'analisi sugli effetti distorsivi, materia questa di analisi di equilibrio generale.

²⁹ Accanto alle tabelle e e f in appendice presentiamo le mappe delle comunità montane e delle unioni di comuni piemontesi.

inquinamento e delle conseguenze in termini di salute dei residenti e danni all'ecosistema di tipo non transitorio deve essere incentivato, soprattutto dai livelli di governo regionale e sub regionale, richiamando allo scopo anche le best practices presenti nelle altre regioni italiane.

4. CONCLUSIONI

Una mappa introduttiva ai temi della fiscalità ambientale declinati localmente, pur nella parzialità della visione, può contribuire all'analisi dei rapporti tra governo del territorio e questioni ambientali, gettando lo sguardo oltre gli interessi tradizionali della finanza locale.

I livelli di governo superiore, UE e stato, sono i naturali centri propulsori delle attività di regolazione ambientale, oltre alle politiche d'incentivo e/o vincolo sulle emissioni nocive o altre esternalità negative, la fornitura di conoscenza e informazione sul danno ambientale, e la correzione dei fenomeni derivanti dal fallimento del principio di equivalenza fiscale a livello sub-nazionale. Tutti i fenomeni a carattere di bene pubblico indivisibile a livello nazionale e sovranazionale richiedono l'intervento a livello centrale.

Abbiamo cercato di evidenziare gli spazi possibili di intervento decentrato su queste materie, evidenziando, oltre al quadro concettuale di supporto, gli strumenti della fiscalità ambientale locale, siano essi di tipo pigouviano o misti, ovvero con caratteri di tassazione di scopo o di beneficio.

Per alcuni degli imponderabili rilevanti in tema di tassazione locale ai fini ambientali si ripropone il tema delle possibili ricadute negative sulla crescita economica, già indicato nelle analisi sulla pressione fiscale a livello nazionale su imponderabili che l'OECD caratterizza come oggetto di regolazione ai fini ambientali. Inoltre, si è cercato di evidenziare come strumenti fiscali con finalità ambientale a livello locale potrebbero scatenare fenomeni di competizione tra territori per attrarre base imponibile, in cambio di livelli di regolazione ambientale meno stringenti, oppure fornire un contributo alla mera gestione degli equilibri di bilancio, privando il decisore locale di strumenti flessibili per l'intervento in campo ambientale.

La sperimentazione verso forme di decentramento fiscale con finalità ambientali sembra del tutto assente nel nostro paese, con qualche eccezione, e rappresenta quindi un campo tutto da esplorare. Un contributo positivo, crediamo, alla luce del ruolo potenziale della regione in materia di regolamentazione ambientale, come ci si potrebbe attendere dalla recente riforma delle autonomie locali, che vede la riorganizzazione delle competenze e la ridefinizione dei confini delle province e quindi una riattribuzione dei ruoli prima in capo a queste ultime.

Alcuni fenomeni possono essere oggetto di analisi secondo le linee indicate nel nostro lavoro, si veda il caso, trattato in un approfondimento ad hoc, delle entrate comunali per contributo di costruzione nella nostra regione. Sembrerebbero ormai maturi i tempi per una analisi sia sul potenziale di regolazione che su quello di incentivo economico connesso a questa fonte di gettito, oltre a una riconsiderazione, alla luce del quadro concettuale offerto dalla teoria del decentramento, sui ruoli e il coordinamento possibile tra i due livelli di governo interessati, la regione e gli enti comunali (o sovra comunali, in caso di aggregazioni).

Tra le promesse che animano le riforme del titolo V della costituzione in senso "federale" nel nostro paese vi sono quelle che prevedono un riavvicinamento tra preferenze degli elettori e politiche dei governi locali. Il carattere di bene pubblico locale associato anche alla qualità ambientale difficilmente appare separabile dalle funzioni obiettivo dei primi e quindi dalle preoccupazioni dei secondi. Sembra non più rinviabile l'inserimento dei temi della fiscalità ambientale locale nell'agenda della riforma della governance regionale e sub-regionale.

Bibliografia

- Abrate G. Erbetta F. Fraquelli G. Vannoni D.(2012), *The Costs of Corruption in the Italian Solid Waste Industry*, SIEP WP, 2012
- Agnoletti C., Ferraina G. (2009), *Il contributo di costruzione nel finanziamento della città pubblica: il caso dell'area fiorentina*, in Rapporto Finanza Locale IRES IRPET IRER 2009, ed Franco Angeli
- Banzhaf H.S., Chupp B.A.(2011) *Fiscal federalism and interjurisdictional externalities: new results and an application to US air pollution*, NBER WP, 15666/2011
- Bianchini L., Revelli F. (2011), *Green polities: urban environmental performance and government popularity*, UNITO WP
- Bianchini L. (2011), *Municipal Spending and Urban Quality of Life: a Stochastic Frontier Approach*, Phd Chapter,
- Boadway R. (2006), *Natural Resource Shocks and the Federal System: Boon and Curse*, IIR Canada WP,
- Boadway R. (2006), *Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity*, in Handbook of fiscal federalism, ed Brosio G. Ahmad E. 2006 Edward Elgar ed
- Bordignon M., Ambrosanio M.F. (2006), *Normative versus positive theories of revenue assignments in federations*, in Handbook of fiscal federalism, ed Brosio G. Ahmad E. Edward Elgar ed
- Breton A., Brosio, G., Dalmazzone S., Garrone, G. (2009), *Governing the environment: Salient institutional issues*. New Horizons in Environmental Economics. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar.
- Brosio G., Vannini A.(2001) *The federalism of oil and environmental policy in Italy*, *Politica Economica* n 3
- Cnel(2007), *Rapporto sulla competitività del settore dei rifiuti urbani in Italia*
- Commissione UE(2007), *Libro verde sugli strumenti di mercato utilizzati ai fini di politica ambientale e ad altri fini connessi*
- Coase R.(1960), *The problem of social cost*, *Journal of law and economics* n 3
- Dalmazzone S.(2006), *Decentralization and the Environment*, in Handbook of fiscal federalism, ed Brosio G. Ahmad E. Edward Elgar ed
- Kunze M, Shogren J.F.(2005), *On interjurisdictional competition and environmental federalism*, *Journal of environmental economics and management*,n.50
- Ispra(2012), *Rapporto Rifiuti Urbani*, anni 2010-2011-2012
- ISTAT(2012), *Le imposte ambientali in italia*, <http://www.istat.it/it/archivio/51482>
- Millimet D.(2011), *Empirical Methods for Political Economy Analyses of Environmental Policy*, IZA WP
- Oates W E , Schwab R.M(1988)., *Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing?* *Journal of Public Economics*,n. 3
- Oates W.(2001), *A reconsideration of environmental federalism*, Discussion Paper, Resources for the future
- Oates W.E., Portney P.R.(2003) , *The political economy of environmental federalism*, in AAVV, Handbook of environmental economics, ed Elsevier
- OECD(2010), *Taxation, innovation and the environment* -Piazza S. Piperno S. Pola G., *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane*, WP Ires n.203/2006
- Osculati F. Zatti A.(2012), *Costituzione e Ambiente*, di prossima uscita su "Il Politico"
- Piazza S.(2011), *Consumo di suolo e finanza degli enti locali*, in AAVV *Il consumo di suolo in Italia*, ed Giudice M., Minucci F., SE editore
- Pigou A. C.(1929), *Study in public finance*
- Wellisch D. (2000), *Theory of Public Finance in a Federation*, Cambridge
- Zatti A. (2011), *Tassazione ambientale e federalismo fiscale: riflessioni e prospettive, con particolare riferimento al caso italiano* WP 8,Università di Pavia

Tabella a. Principali entrate Regione Piemonte (valori assoluti 2010 e peso %, fonte: consuntivo)

	valori assoluti	su totale entrate
TRIBUTI PROPRI - IMPOSTE	2.436.602.329	15,9%
Imposta regionale sulle attività produttive	1.516.323.234	9,9%
Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	825.000.000	5,4%
Addizionale all'imposta di consumo sul gas metano	84.820.789	0,6%
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani	7.327.460	0,0%
Imposte sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	-	0,0%
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione	-	0,0%
Altre imposte	-	0,0%
TRIBUTI PROPRI - TASSE		
Tasse automobilistiche	450.000.000	2,9%
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	-	0,0%
Tassa sulle concessioni per la caccia e per la pesca	2.220.703	0,0%
Altre tasse sulle concessioni	2.337.731	0,0%
Tassa abilitazioni professionali	-	0,0%
Altre tasse	13.044.410	0,1%
QUOTA DI TRIBUTI ERARIALI SPETTANTI ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	6.011.577.236	39,2%
Compartecipazione IVA	5.728.966.520	37,3%
Quota regionale dell'accisa sulla benzina	282.610.716	1,8%
Altre quote di tributi erariali	-	0,0%
Entrate correnti	10.096.752.765	65,8%
Entrate in conto capitale	5.248.129.734	34,2%
Totale entrate	15.344.882.498	

Tabella b. Peso % massimo e minimo entrate delle regioni a s.o. e indici statistici di sintesi dei valori procapite (dati di incasso 2010)

	Max*	Min*	max del pro capite	min del pro capite	dev standard del pro capite
TRIBUTI PROPRI - IMPOSTE	48,1%	10,0%	1708,9	319,5	453,3
Imposta regionale sulle attività produttive	37,4%	7,7%	1330,6	218,6	386,2
Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	9,9%	2,0%	350,4	70,5	83,9
Addizionale all'imposta di consumo sul gas metano	0,7%	0,0%	24,1	0,0	6,9
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani	0,3%	0,0%	8,7	0,2	2,5
Imposte sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	0,0%	0,0%	0,7	0,0	0,2
Imposta regionale sulla benzina per autotrazione	0,2%	0,0%	6,1	0,0	1,9

Altre imposte	0,4%	0,0%	10,6	0,0	3,4
TRIBUTI PROPRI - TASSE	4,7%	1,9%	142,1	68,1	21,6
Tasse automobilistiche	4,1%	1,9%	138,3	61,2	20,2
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	0,1%	0,0%	3,8	0,0	1,4
Tassa sulle concessioni per la caccia e per la pesca	0,1%	0,0%	2,3	0,0	0,6
Altre tasse sulle concessioni	0,3%	0,0%	12,0	0,0	3,0
Tassa abilitazioni professionali	0,0%	0,0%	0,1	0,0	0,0
Altre tasse	0,5%	0,0%	14,2	0,0	4,6
QUOTA DI TRIBUTI ERARIALI SPETTANTI ALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	54,1%	17,4%	1668,8	600,6	303,1
Compartecipazione IVA	51,6%	16,7%	1468,0	578,6	285,3
Quota regionale dell'accisa sulla benzina	2,1%	0,6%	73,6	21,9	16,1
Altre quote di tributi erariali	5,3%	0,0%	178,1	0,0	42,0

*Massimo e minimo si riferiscono al peso % del valore assoluto delle entrate sul totale entrate

Tabella c. Entrate comuni piemontesi (valori assoluti 2010 e peso %, fonte: consuntivi)

	su totale competenza entrate	
TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE	1.710.000.000	29,7%
Categoria 1 - Imposte	1.150.000.000	20,0%
I.C.I. su abitazione principale per fattispecie non esenti	576.000.000	10,0%
I.C.I. su fattispecie diversa da abitazione principale	665.000.000	11,5%
Imposta di scopo	8.000	0,0%
Imposta comunale sulla pubblicità	20.500.000	0,4%
Addizionale comunale sul consumo di energia elettrica	43.300.000	0,8%
Addizionale IRPEF	258.000.000	4,5%
Compartecipazione IRPEF	89.900.000	1,6%
Altre imposte	19.400.000	0,3%
Categoria 2 - Tasse	525.000.000	9,1%
Tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubbliche	17.700.000	0,3%
Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	451.000.000	7,8%
Tariffa igiene ambientale (5)	5.240.000	0,1%
Altre tasse	4.036.080	0,1%
Categoria 3 - Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	25.500.000	0,4%
Diritti sulle pubbliche affissioni	6.612.810	0,1%
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	32.100.000	0,6%
TITOLO II - ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	1.350.000.000	23,4%
TITOLO III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	947.000.000	16,4%
Categoria 1 - Proventi dei servizi pubblici	451.000.000	7,8%
Polizia municipale - Risorse finalizzate codice della strada	138.000.000	2,4%
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	13.900.000	0,2%
Trasporti pubblici locali e servizi connessi	357.026	0,0%
Urbanistica e gestione del territorio	5.510.380	0,1%
Servizio idrico integrato	10.400.000	0,2%
Tariffa di igiene ambientale (*)	4.899.713	0,1%
Categoria 2 - Proventi di bene dell'ente C.O.S.A.P.	186.000.000	3,2%
Categoria 3° - Interessi su anticipazioni o crediti	51.400.000	0,9%
Categoria 4° - Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società'	21.100.000	0,4%
Categoria 5° - Proventi diversi	36.500.000	0,6%
TITOLO IV - ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, DA TRASFER. DI CAPITALI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI	253.000.000	4,4%
Categoria 1° - Alienazione di beni patrimoniali	735.000.000	12,8%
	166.000.000	2,9%

Alienazione beni mobili e diritti reali su beni mobili	3.454.751	0,1%
Alienazione beni immobili e diritti reali su beni immobili	110.000.000	1,9%
di cui: - aree	21.500.000	0,4%
Concessione di beni demaniali	12.200.000	0,2%
Alienazione di beni patrimoniali diversi	40.600.000	0,7%
Categoria 2° - Trasferimenti di capitali dallo Stato	47.600.000	0,8%
Categoria 3° - Trasferimenti di capitali dalla Regione	183.000.000	3,2%
Categoria 4° - Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	36.100.000	0,6%
di cui: - dalle Province	9.529.684	0,2%
Categoria 5° - Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	260.000.000	4,5%
Permessi di costruire e relative sanzioni	214.000.000	3,7%
Trasferimenti di capitale straordinari da altri soggetti	55.300.000	1,0%
di cui: - da imprese	24.900.000	0,4%
- da famiglie (eredita' e donazioni)	3.888.000	0,1%
Entrate totali	5.760.000.000	

Tabella d. Entrate province piemontesi (valori assoluti 2010 e peso %, fonte: consuntivi)

	competenza	su totale entrate
Titolo I - ENTRATE TRIBUTARIE		
Categoria 1^ - Imposte	374.083.156	31,1%
Addizionale sul consumo di energia elettrica	58.317.636	4,9%
Imposta provinciale di trascrizione	105.196.929	8,8%
Imposta R.C.A.	146.951.668	12,2%
Tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente	25.701.327	2,1%
Compartecipazione IRPEF	37.910.993	3,2%
Altre imposte	4.603	0,0%
Categoria 2^ - Tasse	4.715.201	0,4%
Tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubbliche	1.170.674	0,1%
Altre tasse	3.544.527	0,3%
Categoria 3^ - Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	6.054.191	0,5%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	384.852.548	32,0%
Titolo II - ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI		
Categoria 1^ - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	33.554.243	2,8%
Categoria 2^ - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione Di cui:	277.725.622	23,1%
Categoria 4^ - Contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali	18.050.662	1,5%
Categoria 5^ - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	12.406.214	1,0%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	502.639.403	41,8%
Titolo III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE		
Categoria 1^ - Proventi dei servizi pubblici	16.294.606	1,4%
Servizi di tutela e valorizzazione ambientale	541.233	0,0%
Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale	1.757.732	0,1%
Categoria 2^ - Proventi dei beni provinciali	10.048.509	0,8%
-C.O.S.A.P.	2.858.047	0,2%
-Altri proventi	7.190.462	0,6%
Categoria 3^ - Interessi su anticipazioni o crediti	7.310.859	0,6%
Categoria 4^ - Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	4.802.051	0,4%
Categoria 5^ - Proventi diversi	19.917.308	1,7%
TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	58.373.333	4,9%
Entrate correnti	945.865.284	78,7%
Titolo IV-ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE,DA TRASFERIMENTI DI CAPITALI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI		
Categoria 1^ - Alienazione di beni patrimoniali	4.572.758	0,4%
Alienazione beni mobili e diritti reali su beni mobili	129.609	0,0%
Alienazione beni immobili e diritti reali su beni immobili di cui: - aree	3.118.782	0,3%
- Concessioni di beni demaniali	3.391	0,0%
- Alienazione di beni patrimoniali diversi	-	0,0%
Categoria 2^ - Trasferimenti di capitali dallo Stato	1.324.367	0,1%
Categoria 3^ - Trasferimenti di capitali dalla Regione	3.334.500	0,3%
Categoria 4^ - Trasferimenti di capitali da altri enti del settore	31.648.791	2,6%
	812.837	0,1%

pubblico		
Categoria 5^ - Trasferimenti di capitali da altri soggetti	2.657.687	0,2%
Categoria 6^ - Riscossioni di crediti	21.476.115	1,8%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE,TRASFERIMENTI DI CAPITALI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI	64.502.688	5,4%
Entrate in conto capitale	255.483.812	21,3%
Entrate totali	1.201.349.096	

Tabella e. Entrate delle unioni di comuni in Piemonte (valori assoluti e %, fonte: consuntivi)

	Competenza (val ass)	su totale entrate (peso %)
TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE		
Categoria 1 - Imposte	13.400	0,0%
Imposta comunale sulla pubblicità	13.400	0,0%
Categoria 2 - Tasse	3.014.599	3,6%
Tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubbliche	21.119	0,0%
Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani	2.846.098	3,4%
Altre tasse	147.382	0,2%
Categoria 3 - Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	24.399	0,0%
Diritti sulle pubbliche affissioni	6.600	0,0%
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	17.799	0,0%
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	3.052.398	3,7%
TITOLO II - ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI		
Categoria 1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	1229114	1,5%
Categoria 2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	7.606.522	9,1%
Categoria 3 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	20.147	0,0%
Categoria 5 - Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	22.509.552	27,0%
- dalle Province per altri contributi	381.046	0,5%
- da altri enti	357.992	0,4%
- da Comuni associati in Unioni dei Comuni (3)	10.609.383	12,7%
Totale Titolo II	31.365.335	37,6%
TITOLO III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE VOCI		
Categoria 1 - Proventi dei servizi pubblici	9.713.343	11,6%
Categoria 2 - Proventi di bene dell'ente totale entrate extra tributarie	653.456	0,8%
	14.609.092	17,5%
Entrate correnti	49.026.825	58,7%
TITOLO IV - ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, DA TRASFER. DI CAPITALI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI VOCI		
Categoria 1° - Alienazione di beni patrimoniali	3920	0,0%
Categoria 2° - Trasferimenti di capitali dallo Stato	71.000	0,1%
Categoria 3° - Trasferimenti di capitali dalla Regione	3.202.795	3,8%

Categoria 4° - Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	6.360.626	7,6%
di cui: - dalle Province	395	0,0%
Categoria 5° - Trasferimenti di capitali da altri soggetti:	252.234	0,3%
Permessi di costruire e relative sanzioni	1.583	0,0%
Totale alienazioni	9.890.575	11,8%
Entrate in conto capitale	34.462.746	41,3%
Entrate totali	83.489.571	

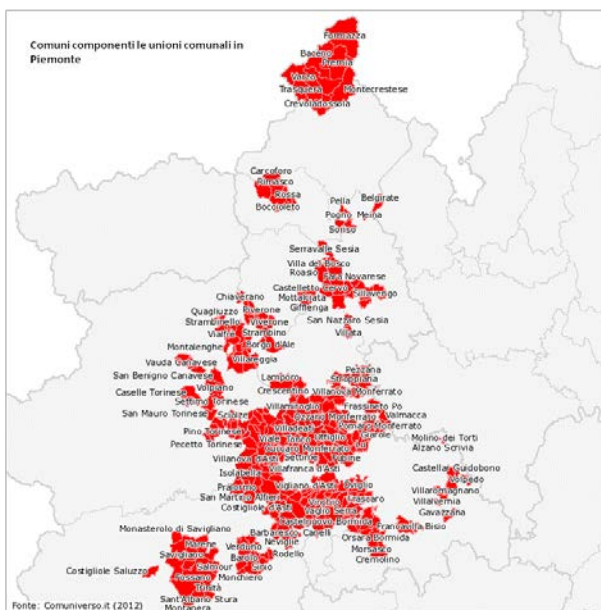


Tabella f. Entrate delle comunità montane in piemonte (valori assoluti e %, fonte: consuntivi)

Titolo I - ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI VOCI	Competenza su (val ass)	Totale entrate (peso %)
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	46.811.386	54%
Titolo II - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE VOCI		
Categoria 1^ - Proventi dei servizi pubblici	6.973.315	8%
Categoria 2^ - Proventi dei beni provinciali	868.882	1%
Categoria 3^ - Interessi su anticipazioni o crediti	90.170	0%
Categoria 4^ - Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società	233	0%
Categoria 5^ - Proventi diversi	5.836.357	7%
TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	13.768.957	16%

Totale entrate correnti	60.580.343	70%
Titolo III - ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, DA TRASFERIMENTI DI CAPITALI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI	-	0%
Categoria 1^ - Alienazione di beni patrimoniali	135.454	0%
Categoria 2^ - Trasferimenti di capitali dallo Stato	601.902	1%
Categoria 3^ - Trasferimenti di capitali dalla Regione	15.277.225	18%
Categoria 4^ - Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	8.241.171	9%
Categoria 5^ - Trasferimenti di capitali da altri soggetti	1.977.121	2%
Categoria 6^ - Riscossioni di crediti	90.781	0%
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, TRASFERIMENTI DI CAPITALI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI	26.323.654	30%
Totale entrate	86.903.997	

Confini amministrativi delle Comunità Montane in Piemonte

