

L'Emission Trading Scheme: applicazione del principio "chi inquina paga", positività e negatività rispetto al prelievo ambientale

di Roberta Alfano

Introduzione – Il principio "chi inquina paga": riflessi in materia fiscale e tradizionali applicazioni - I permessi negoziabili (Emission Trading Scheme) - Segue: vantaggi e svantaggi dei permessi negoziabili rispetto alla tassazione ambientale - Conclusioni

Introduzione

Nell'ambito dell'Unione Europea, la politica ambientale ha subito nel tempo una lenta ma decisa evoluzione, che le ha permesso di assumere gradualmente autonomia propria.

Originariamente i Trattati istitutivi non davano alcun rilievo alla tutela dell'ambiente e solo negli anni sessanta, con l'esplosione del problema ambientale, la Comunità, nella necessità di contemperare le esigenze della politica industriale con quelle di salvaguardia dell'ambiente, ha dovuto intraprendere un laborioso lavoro interpretativo(1), in mancanza di disposizioni ad hoc nel Trattato di Roma(2). E' solo con l'emanazione dell'Atto Unico Europeo nel 1986(3) che, con l'articolo 130, la tutela dell'ambiente ha trovato il suo fondamento giuridico nell'ambito della Comunità(4), prevedendosi altresì, per la prima volta relativamente a ciascuna politica comunitaria, l'applicazione del principio di sussidiarietà ex articolo 130 R(5): le decisioni in campo ambientale devono essere prese al livello di governo più vicino possibile ai cittadini(6). L'intensa attività integrativa delle politiche economiche con le politiche ambientali e sociali, culmina con la stipula del Trattato di Maastrich, nel 1992, con cui si realizza finalmente il pieno riconoscimento della politica ambientale, che colma l'originaria lacuna(7).

Nell'accidentato percorso della politica ambientale comunitaria, un ruolo di particolare rilievo è assunto dalla possibilità di utilizzare strumenti economici e fiscali a tutela dell'ambiente: gli ordinamenti interni «possono ricorrere alla predisposizione di regole, spesso di tipo proibitivo e sanzionatorio, raramente di tipo premiale, applicabili alle imprese(8)». Con l'inizio del nuovo millennio appare ormai imprescindibile la necessità che politica ambientale comunitaria sia caratterizzata dall'utilizzo di molteplici strumenti di tutela, primi fra tutti quelli fiscali(9): in tal senso anche il Sesto programma di azione ambientale, attualmente in vigore, rileva che gli obiettivi ambientali devono essere valutati tenendo conto del relativo impatto economico e sociale, individuando soluzioni positive per l'economia, l'occupazione e l'ambiente(10), prevedendo il rilancio del ruolo assunto dai diversi livelli di governo nell'attuazione della politica ambientale e stimolando la possibilità di impiego di strumenti di mercato, economici e fiscali per modificare i comportamenti dannosi per l'ambiente(11). Ciò deve avvenire richiamando esplicitamente i quattro principi comunitari di politica ambientale enunciati dall'art. 174 del Trattato CE: precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e "chi inquina paga". Proprio tale ultimo principio sta alla base di un diverso utilizzo degli strumenti di mercato, promuovendo diversi modelli di consumo e di produzione sostenibili, al fine di internalizzare gli impatti ambientali positivi e negativi(12). Sono gli anni in cui, accanto a strumenti tradizionali basati sul command and control, si sviluppa sia la disciplina dei permessi negoziabili – nel 2005 è entrato in vigore l'Emissions Trading Scheme (ETS), per la creazione di un mercato dei permessi di emissione di CO₂ –, sia si assiste ad una modifica sostanziale in tema di risarcibilità del danno ambientale ai sensi della direttiva 2004/35/CE. Sono anni segnati anche dalla definitiva presa di coscienza in merito all'imprescindibilità del legame tra politica energetica e ambientale. L'entrata in vigore del Protocollo di Kyoto nel 2007, dopo la faticosa ratifica della Russia, sollecita la Commissione ad aggiornare, nel 2008, un proprio precedente rapporto(13) sulle politiche

e gli strumenti normativi di promozione della produzione di energia rinnovabile, che ha portato, dopo undici mesi di lavoro legislativo, all'approvazione del cd. "pacchetto clima-energia", con cui l'Unione ha stabilito che, per il 2020, dovrà realizzarsi la riduzione del 20% delle emissioni di gas a effetto serra, portare al 20% il risparmio energetico e aumentare al 20% il consumo di energia da fonti rinnovabili. Nel 2007, tali politiche hanno trovato ulteriore vigore con l'approvazione del Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi(14) che evidenzia il ruolo degli strumenti di mercato e delle politiche fiscali in generale per il conseguimento degli obiettivi delle politiche dell'UE, esplorando le possibilità di un maggiore utilizzo degli strumenti di mercato in diversi settori della politica ambientale a livello sia comunitario sia interno, per tentare di indirizzare i comportamenti di consumatori e imprese ha assunto carattere assolutamente imprescindibile. L'UE intende dunque privilegiare il ricorso agli strumenti economici o di mercato - quali la tassazione indiretta, le sovvenzioni mirate o i diritti di emissione negoziabili - che costituiscono strumenti flessibili ed efficienti sotto il profilo dei costi per raggiungere detti obiettivi.

In questa sede si intende tralasciare l'analisi dei tributi ambientali, rinviando a precedenti riflessioni. Si intende sinteticamente tracciare l'iter relativo al riconoscimento del principio e della sua concreta applicazione, evidenziandone i possibili riflessi economico e fiscali; in particolare si intende concentrare l'attenzione su un fondamentale strumento di mercato - l'Emission Trading Scheme- analizzandone vantaggi e svantaggi rispetto alla tassazione ambientale.

Il principio "chi inquina paga": riflessi in materia fiscale e tradizionali applicazioni

La Comunità Europea fin dai primi documenti approntati in campo ambientale e, in particolare, dal primo programma d'azione ambientale si è dimostrata favorevole all'adozione di una politica globale dell'ambiente, con un forte approccio sociale e culturale a carattere preventivo(15). Il Consiglio Europeo, seguendo le precedenti Raccomandazioni dell'OCSE, ha rimarcato tale interesse attraverso l'esplicita affermazione del principio del "chi inquina paga" già in un atto di soft law del 1975(16), in cui si evidenzia che «le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare o ridurre detto inquinamento. Ciò al fine di rispettare le norme o misure equivalenti stabilite dai pubblici poteri che consentano, laddove previsti, di raggiungere gli obiettivi di qualità prefissati». Il principio ha sollevato, da più parti dubbi e perplessità, in quanto può dar adito a diverse interpretazioni(17). Tali difficoltà interpretative sono il frutto della naturale evoluzione del principio stesso, che, nato come mezzo per far ricadere sugli inquinatori, persone fisiche o giuridiche, i costi dell'inquinamento da essi stessi prodotto, assume inizialmente una connotazione preventiva, a prescindere dalla correlazione diretta con il danno ambientale, dalla specifica identificazione del responsabile e dalla conseguente obbligazione risarcitoria. Il principio è stato analizzato utilizzando due differenti chiavi di lettura, la prima di tipo giuridico-civilistico, che ha evidenziato il carattere risarcitorio dei prelievi ad esso ispirati; la seconda ha posto l'accento sui connotati economici del principio, sottolineando la funzione di internalizzazione delle diseconomie esterne nel rispetto del pensiero pigouviano(18). Circa gli strumenti di attuazione, la Raccomandazione del 1975 fa espresso riferimento ad un sistema di norme e canoni, ovvero ad una combinazione di entrambi(19). Il modello disegnato ab origine, sulla falsariga del modello dell'OCSE, prevedeva che l'ambito di applicazione del principio fosse il cd. "inquinamento continuo", controllabile nella sua dimensione quantitativa e qualitativa da parte dei poteri pubblici; inizialmente si escludevano le ipotesi d'inquinamento non controllabili quali, ad esempio, gli incidenti(20) e solo agli inizi degli anni ottanta, si fa riferimento anche alle ipotesi di inquinamento accidentale. Pur in presenza di diversi problemi di gestione, dovuti al fatto che, in tali fattispecie, non è possibile il rispetto dei limiti prefissati da autorità pubbliche, questi devono essere determinati dagli stessi soggetti chiamati a rispondere dei danni causati(21). Tale linea di condotta appare chiaramente espressa nei primi tre programmi di azione ambientale, per cui, fino alla metà degli anni ottanta, l'unica applicazione del principio è di natura preventiva.

La prima fase dell'intervento comunitario è caratterizzata da una notevole produzione normativa, secondo un modello basato esclusivamente su di un sistema di regolamentazione diretta, denominato *command and control*(22): si fissano delle regole comuni eterogenee, quali standard di diversa natura(23), norme sulle tecnologie da utilizzare o sulle possibili forme di disinquinamento, che devono essere rispettate al fine di contenere l'inquinamento entro limiti prefissati. La logica di tali normative è quella di trovare un compromesso fra le nascenti esigenze ambientali e gli imperativi di sviluppo e mercato propri della Comunità(24), pur nella consapevolezza che in ogni ipotesi di fissazione di standard e parametri prefissati permane la inevitabile certezza di non poter esercitare un'azione radicale di prevenzione del danno(25). Il suo punto debole risulta chiaro, però, nella fase di concreta attuazione affidata ai diversi livelli di governo, condizionati da forti interessi interni - anche protezionistici(26) - su cui ricadono i costi aggiuntivi correlati ai controlli stessi: il tutto gravato da soffocanti forme di burocratizzazione(27).

La regolamentazione diretta ha l'indiscutibile merito dell'unicità di applicazione in presenza di forme di inquinamento irreversibili, in cui occorre un fermo divieto nei confronti di una specifica attività. Tale sistema però ha mostrato presto i suoi limiti, primo fra tutti la necessità che i controlli, per essere realmente efficaci, siano tempestivi, posti in essere da un'amministrazione attenta ed efficiente. Solo in presenza di un sistema di controllo forte e diretto, in grado di contrastare il naturale "istinto" elusivo ed evasivo dei produttori e accompagnato da rigide sanzioni, è possibile indurre i produttori a conformarsi alle norme piuttosto che doverne poi pagare le conseguenze(28). La regolamentazione diretta, se applicata quale unico strumento di tutela, risulta poco efficiente per la difficoltà di conciliare le procedure amministrative, tradizionalmente rigide e fortemente burocratizzate, con la necessaria flessibilità delle politiche ambientali. La constatazione di tali difficoltà(29), la *Deregulation*(30) che ha caratterizzato quasi tutti i Paesi europei a partire dai primi anni ottanta, spingendo verso una semplificazione dei sistemi di regolamentazione diretta, la crescita esponenziale della problematica ambientale, hanno messo in luce l'incapacità del mercato di fronte a una tale situazione. Si è evidenziato che la realizzazione di un sistema di tutela ambientale basato esclusivamente su norme, limiti e divieti non è in grado di soddisfare le esigenze del mercato, in cui l'inquinamento si identifica come elemento di disfunzione interno al libero gioco delle forze stesse(31). Il "chi inquina paga" ha assunto, pertanto, il carattere di principio di efficienza economica, connesso all'esigenza di una razionale gestione delle risorse ecologiche, secondo un approccio mutuato dalla teoria economica, in particolare dalla cd. economia del benessere(32). Le attività ecologicamente dannose creano una diseconomia esterna(33), facendo sopportare ad un terzo o alla generalità dei consociati un costo - denominato esterno(34) - che non è contabilizzato dai soggetti agenti ed è in grado di inibire l'efficiente allocazione delle risorse(35). In presenza di attività inquinanti, occorre ricercare strumenti in grado di internalizzare i costi dell'inquinamento, tentando, nel contempo, di correggere - o almeno di contenere - i meccanismi distorti che provocano l'inquinamento(36). Il sistema di regolamentazione diretta aveva già evidenziato i suoi limiti, dimostrandosi uno strumento dispendioso e scarsamente incentivante(37). Si tenta, dunque, di ricercare nuovi strumenti alternativi in grado di rendere sensibile l'inquinatore al meccanismo economico, condizionandone la futura produzione inquinante. La progressiva introduzione di strumenti indiretti, basati sul mercato, per loro natura più flessibili ed efficienti, deve aiutare a superare gli svantaggi propri del sistema tradizionale, ponendone in essere uno "misto", in grado di realizzare il giusto bilanciamento tra le diverse applicazioni.

Fra le possibili combinazioni fra normativa diretta e strumenti a connotazione economica, un positivo risultato ambientale può essere raggiunto attraverso l'applicazione di un sistema di cauzioni. La cauzione, o, secondo la terminologia internazionale, il *Deposit Refund System*, è forse la più tradizionale applicazione del principio in questione, posta in essere spontaneamente ancor prima della concreta affermazione del principio stesso. Nato in un periodo in cui la tutela dell'ambiente non aveva carattere prioritario, ha assunto più che altro una funzione di contenimento dei costi: tipico esempio è la cauzione sui contenitori di bevande, in particolare di vetro, sostanziantesi in un

deposito all'atto dell'acquisto ed un rimborso all'atto della restituzione del contenitore. Si tratta di un sistema atipico, che combina in sé elementi propri della tassazione e del sussidio⁽³⁸⁾ e ne massimizza i vantaggi, in quanto permette di raggiungere gli effetti tipici di una tassa senza il malcontento che è strettamente correlato alle tasse stesse, per la presenza del rimborso successivo, con costi di attuazione e gestione contenuti. Nel tempo la cauzione è stata adoperata come strumento di prevenzione ambientale, particolarmente utile nelle ipotesi di inquinamento diffuso, prodotto dall'aggregazione dei danni causati da un elevato numero di comportamenti, che, presi singolarmente, non cagionano danni significativi. Assume, quindi, un ruolo particolarmente incisivo in tutte le ipotesi di recupero di determinati materiali, il cui ordinario smaltimento potrebbe generare, in elevate quantità, ingenti danni: un esempio, le batterie esauste, ovvero le ipotesi in cui si voglia ottenere il riciclaggio per evitare un inutile spreco di risorse facilmente riciclabili, quali, ad esempio, il vetro o l'alluminio. Tale sistema ha una funzione preventiva e disincentivante dell'inquinamento ed il recupero delle materie prime avviene ad un costo estremamente contenuto. Coloro che utilizzano la cauzione e restituiscono i beni hanno sopportato come costo soltanto il disagio di un risparmio forzato, che, generalmente, viene attualizzato al momento della restituzione; si evitano, così, una pluralità di costi pubblici⁽³⁹⁾, che avrebbero dovuto essere internalizzati. Tale sistema può porsi in essere nel mercato per mera volontà degli operatori privati, in genere stimolati da interessi di ordine economico, ovvero per opera dell'operatore pubblico, con il fine di correggere le esternalità negative derivanti dall'inquinamento e dallo smaltimento improprio, e stimolare una politica di riciclaggio. La volontarietà del comportamento favorisce, generalmente, una più elevata applicazione nelle fasce di reddito più basso in luogo di quelle a reddito più elevato, rispondendo ad un carattere perequativo. E' evidente, però, che proprio tale volontarietà comporta che in tutti i casi in cui l'inquinatore ottenga un maggior vantaggio – non necessariamente economico in senso stretto – dal porre in essere l'attività dannosa in luogo del rimborso, tale metodo sia sistematicamente disapplicato. Un'analisi delle esperienze concrete⁽⁴⁰⁾ evidenzia che il sistema ha trovato precipua applicazione nei Paesi del Nord Europa, in merito ad una pluralità di prodotti. Inizialmente tale sistema ha trovato applicazione volontaria, prevista autonomamente dalle imprese, per ciò che riguarda i contenitori di bevande riciclabili, con la precipua finalità di contenere i costi delle bevande stesse. Successivamente, con il diffondersi di una maggiore coscienza ambientale e della consapevolezza della scarsità delle risorse, esso ha assunto carattere pubblico, con un profilo più marcatamente ambientale, estendendosi anche a beni particolari, il cui smaltimento è causa di significativi danni: un esempio le carcasse delle automobili e gli elettrodomestici di elevate dimensioni. Dal punto di vista dell'efficienza economica il Deposit Refund System è stato a lungo giudicato positivamente, soprattutto per ciò che riguarda il suo impiego tradizionale relativo ai contenitori di bevande, che soltanto in tempi recenti, a seguito dell'introduzione di nuove tecniche più economiche di imbottigliamento e con l'avvento del P.E.T. ha subito una significativa battuta d'arresto. Dal punto di vista dell'efficienza amministrativa, infine, il sistema appare semplice e facilmente realizzabile, in quanto non necessita di forme di controllo o monitoraggio⁽⁴¹⁾ di particolare rilevanza⁽⁴²⁾. La positività del sistema, dunque, appare evidente: parimenti però appare chiaro il suo limite intrinseco, dovuto alla mancanza di coattività, che impone di ipotizzarne un collegamento con altri strumenti economicamente valutabili.

I permessi negoziabili (Emission Trading Scheme)

Ulteriore applicazione del principio è fornita dai permessi negoziabili, il cd. Emission Trading Scheme, strumento che, posto in essere nella realtà ecologicamente più evoluta degli Stati Uniti d'America fin dalla fine degli anni sessanta, ha permesso di sperimentare una diversa applicazione di tale principio, offrendo significativi spunti di riflessione per la successiva azione ambientale⁽⁴³⁾. I permessi negoziabili, assieme alle tasse ambientali, rientrano fra le cd. politiche incentive based. Rispetto alle politiche command and control, permessi e tasse non impongono un determinato comportamento alle imprese, ma ne influenzano i costi e/o i benefici in maniera tale da incentivarne un comportamento "virtuoso". La struttura teorica di riferimento coniuga i caratteri propri del sistema di regolamentazione diretta, in particolare la

fissazione di standard, con una nuova realtà più sensibile alle esigenze del mercato; fissata la quantità massima di emissioni inquinanti attraverso un sistema di standard, l'organo pubblico competente deve prevedere una suddivisione in diritti d'inquinamento – intesi come livello massimo di scarico di sostanze nocive per ogni singolo inquinatore - che non deve superare, complessivamente, lo standard prefissato, cui attribuire un prezzo. Tali diritti rispecchiano quantità di emissioni compatibili con la capacità assimilativa dell'ambiente, inferiori alle quantità che gli operatori sverserebbero in assenza di controlli. Ogni singola impresa, in base ad una personale valutazione dei propri costi-benefici, deve stabilire la scelta fra l'acquisto dei diritti ovvero l'utilizzazione di tecniche alternative di produzione meno dannose, in grado di ridurre l'inquinamento, al fine di ottenere il risultato che sia, per ciascuna di esse, maggiormente conveniente(44). E' possibile, poi, procedere alla negoziazione di tali diritti, acquistandoli e rivendendoli sul mercato. Le imprese inquinanti hanno costi differenti per ridurre l'inquinamento. Gli inquinatori che sopportano per tale attività costi contenuti preferiscono procedere a tale riduzione piuttosto che acquistare i diritti, mentre accade il contrario per le imprese con costi di riduzione dell'inquinamento più elevati. Emerge così automaticamente un mercato, dove gli inquinatori con bassi costi vendono i permessi e quelli con costi elevati li acquistano. Tale sistema risulta positivo anche nell'ipotesi in cui subentrino nel mercato nuove imprese inquinanti. L'autorità regolatrice può, infatti, procedere a modifiche degli standard a seconda della condizione contingente del mercato e delle priorità di volta in volta stabilite(45), gli eventuali aumenti di prezzo dei diritti stessi fungono da stimolo alla ricerca di nuove tecnologie ecocompatibili ovvero di incentivi alla depurazione(46). Il sistema è stato sottoposto a progressive modifiche, al fine di renderlo maggiormente compatibile con le doppie esigenze, ambientali e di mercato(47). Inizialmente, l'applicazione di tale sistema ha ottenuto dei significativi risultati in campo ambientale, che però ha poi subito una forte contrazione rispetto alle sue potenzialità intrinseche, per una serie di concause. Fra queste occorre rilevare una forte pressione dei gruppi ecologisti statunitensi, che hanno inteso il mercato dei diritti d'inquinamento come una "licenza ad inquinare", regolarmente attribuita a seguito di un semplice pagamento: tale mercato è stato identificato con una negoziabilità del bene ambiente tout court(48), appannaggio delle imprese inquinanti che – tra l'altro – possono agire nel mercato rivendendo il proprio diritto. Ma il limite difficilmente superabile di tale sistema si sostanzia nella necessità che il mercato delle emissioni è in grado di funzionare correttamente soltanto in presenza di controlli efficienti, che assicurino il rispetto da parte delle imprese degli standard prefissati. In caso contrario, le imprese non sono disposte a pagare ciò che altre sono in grado di ottenere gratuitamente, pur se in modo illegale(49). L'Unione Europea, con Direttiva 2003/87/CE ha provveduto ad istituire un sistema di scambio di quote di emissione di gas a effetto serra all'interno dell'Unione Europea (European Emission Trading Scheme) al fine di contribuire ad un più efficace adempimento degli impegni assunti mediante un efficiente mercato europeo delle quote da parte degli Stati membri, con la minor riduzione possibile dello sviluppo economico e dell'occupazione(50). La direttiva 2003/87/CE(51) ha previsto l'istituzione, a partire dal 2005, di un sistema di scambio delle quote di emissioni di gas serra a livello comunitario, entrato a pieno regime nel 2008 in corrispondenza con l'avvio del primo periodo di adempimento del Protocollo di Kyoto.

Segue: vantaggi e svantaggi dei permessi negoziabili rispetto alla tassazione ambientale

Il sistema di scambio dei diritti di inquinamento può sortire risultati significativi nella lotta all'inquinamento sia dal punto di vista ambientale e sia economico. Il sistema europeo è entrato in vigore in ritardo, costituendo un serio problema, posta la sua incidenza sulle strategie delle imprese per la riduzione delle emissioni: a ciò si aggiunga che l'incertezza sulla politica perseguita disincentiva ulteriormente la partecipazione delle imprese, mettendo a rischio il funzionamento del mercato e, di conseguenza, gli obiettivi prefissati. Ogni azienda che ricada nei vincoli normativi citati ha diritto ad un determinato quantitativo di tonnellate di CO₂ autorizzate, che possono essere emesse nel corso dell'anno solare. Al termine di ogni anno, le emissioni effettivamente prodotte devono risultare in pareggio con quelle autorizzate: le aziende

che abbiano rilasciato più emissioni rispetto alle quote possedute possono comprare le quote mancanti, con accordi bilaterali o su mercati organizzati(52).

Nel marzo 2007 la Commissione UE ha sottolineato l'importanza di tale strumento di mercato, anche in riferimento ai tributi ambientali, nel Libro Verde sugli strumenti di mercato utilizzati a fini di politica ambientale e ad altri fini connessi. Le conclusioni della Commissione e del Consiglio Europeo suggeriscono che gli strumenti di mercato e le politiche fiscali possano giocare un ruolo decisivo nei prossimi anni per raggiungere gli obiettivi energetici ed ambientali comunitari. L'applicazione di strumenti economici può contribuire significativamente a correggere i fallimenti del mercato e per contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento, alla competitività e alla sostenibilità delle politiche energetiche. E' necessario distinguere tra i vari tipi di strumenti economici, poiché ad ognuno di essi sono collegati dei benefici ma anche dei potenziali costi. Si è già rilevato che, a livello europeo, gli strumenti di mercato più comunemente utilizzati sono le imposte, le tasse e i sistemi di permessi negoziabili, che, pur presentando un funzionamento analogo sotto il profilo economico, differiscono in alcuni aspetti essenziali. In primo luogo, l'Emission Trading, che può definirsi un sistema quantitativo offre certamente maggiore certezza sul conseguimento di obiettivi specifici, quale, ad esempio i limiti possibili di emissione, ferma restando la necessità, già rilevata, di controlli efficaci in merito all'osservanza delle disposizioni, rispetto all'utilizzazione di tributi; d'altro canto, gli strumenti fiscali in senso stretto risultano maggiormente certi per quanto riguarda il costo o il prezzo del conseguimento di un obiettivo, essendo, nel contempo, maggiormente semplici da gestire. Circa la produzione di gettito fiscale, i tributi – imposte e, in subordine, tasse – evidenziano tradizionalmente un'azione sinergica al fine della produzione del reddito e dell'influenza sui comportamenti dei contribuenti. I sistemi di permessi negoziabili, al contrario, possono produrre gettito soltanto qualora le autorità pubbliche realizzino un'asta relativa alle quote; in tal modo è possibile assimilarli alle imposte, mancando del tutto il carattere commutativo che tradizionalmente caratterizza le tasse, che si sostanziano nel pagamento di un servizio o di un costo chiaramente identificati e rappresentano un'entrata poco flessibile del bilancio pubblico. Tali caratteristiche hanno influenzato in maniera significativa l'utilizzazione a livello europeo degli strumenti di mercato e i settori in cui vengono utilizzati ed hanno favorito da un lato la realizzazione di un sistema di permessi negoziabili e dall'altro hanno spinto a porre in essere una serie di direttive in alcuni settori di elezione per la fiscalità, quale la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, la cd. direttiva eurobollo, e alcuni provvedimenti nel settore dei trasporti. Tali caratteristiche influenzano la politica ambientale europea e la scelta degli strumenti per il raggiungimento di determinati obiettivi. Di fronte alla necessità di coniugare obiettivi di natura ambientale con quelli di natura energetica e di sicurezza delle forniture, il loro ruolo e le politiche a cui hanno dato avvio sono sottoposti ad una ampia revisione. L'Unione Europea, nell'incentivare tali strumenti deve poter sfruttare al meglio le potenzialità proprie di ciascuno, scegliendo attentamente i settori più adeguati per evitare sovrapposizioni. In linea di principio, le norme comunitarie che disciplinano l'adozione di decisioni non dovrebbero essere determinanti in questo contesto, ma la vigenza della regola dell'unanimità in materia fiscale incide notevolmente e condiziona l'utilizzazione ai tributi, molto più vincolanti rispetto ad altri strumenti. Occorre, dunque, tener conto delle specifiche peculiarità di ciascun strumento, in modo da utilizzarli al meglio nel settore più adeguato ed evitare sovrapposizioni, nella consapevolezza che la regola dell'unanimità in materia fiscale comporti che le possibilità di ricorso alle imposte siano necessariamente diverse che per gli altri strumenti(53).

Conclusioni

Quanto rilevato evidenzia chiaramente la positività di 'utilizzo di strumenti economici per finalità ambientali; tale approccio è particolarmente rilevante in vista del raggiungimento degli obiettivi fissati nella Strategia europea sul cambiamento climatico e l'energia, che mira al raggiungimento del c.d. 20-20-20, con la riduzione delle emissioni nocive del 20% entro il 2020, l'aumento del 20% della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e il successivo incremento del 20% dell'efficienza energetica. E' compito delle politiche interne decidere quale debba essere il giusto equilibrio, nel sistema fiscale, tra incentivi e

disincentivi; a livello europeo la politica fiscale deve fornire segnali adeguati per facilitare tale bilanciamento. L'Unione Europea si è dotata di una agenda integrata per le politiche energetiche e ambientali, con l'obiettivo di conciliare sicurezza dell'approvvigionamento, competitività e sostenibilità delle politiche energetiche con le politiche di salvaguardia dai cambiamenti climatici. In tale contesto, le politiche fiscali - la tassazione in particolare - insieme all'ulteriore affinamento del mercato di permessi negoziabili devono rivestire un ruolo essenziale. In questi ultimi anni ci sono stati grandi progressi nelle politiche dell'Unione Europea per la riduzione delle emissioni di gas serra. Si è puntato sulla creazione di un mercato delle quote al fine di stabilire un livello predeterminato di emissioni e offrire alle imprese uno strumento flessibile per il raggiungimento dei loro obiettivi, scegliendo se ridurre le loro emissioni o comprare i permessi da altri imprenditori. Il vantaggio della creazione dei mercati rispetto ad altri strumenti risiede nel fatto che garantiscono una relativa redditività: la presenza di piattaforme di scambio in diversi Paesi europei dimostra anche l'interesse degli operatori finanziari per il settore, permettendo quindi una diffusione degli scambi. Per assicurare maggiore credibilità al sistema occorre prevedere un più incisivo intervento sui diversi fronti d'azione del sistema e, in primo luogo, la Commissione dovrebbe richiedere maggiore coerenza dei PNA con la direttiva. Non c'è poi stato coordinamento nella diffusione delle informazioni riguardanti la restituzione delle quote: tale aspetto necessita di essere migliorato per la realizzazione di un mercato realmente efficiente. I PNA hanno mostrato, nella prima fase che si è appena conclusa, la loro importanza, evidenziando che allocazioni troppo generose possono danneggiare il mercato e impedire la realizzazione degli obiettivi della direttiva(54). Il ricorso ai meccanismi flessibili di Kyoto permetterebbe di impedire che l'obiettivo delle riduzioni abbia una connotazione meramente finanziaria, ossia l'acquisto delle quote dai Paesi dove le allocazioni sono state più "generose" o sono stati imposti limiti meno stringenti all'utilizzo delle quote, con il rischio concreto che la maggior parte delle azioni per la riduzione delle emissioni avverrebbe in Paesi terzi rispetto all'Unione, nonostante la disponibilità di quote in eccesso debba dipendere dai differenti costi marginali di abbattimento.

Tali rilievi trovano piena evidenza nel mercato interno. Il nostro ordinamento non ha provveduto ad adottare entro il termine prescritto tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva comunitaria e per tale motivo è stata condannata per inadempimento dalla Corte di Giustizia Europea(55). L'attuale PNA ha evidenziato una serie di incongruenze, fra cui basti solo accennare a quella inerente l'industria della ceramica, settore tradizionalmente competitivo del mercato italiano. Tale industria in Italia è caratterizzata da un elevato numero di piccole imprese, con un impatto limitato sull'emissione di anidride carbonica, pari solo al 10% del totale degli impianti soggetti a ETS, responsabili, complessivamente, solo dell'1% delle emissioni inquinanti. L'Italia, tradizionalmente competitiva in tale settore, ha denunciato la concorrenza "sleale" delle imprese dei paesi extra-Ue produttori di piastrelle che non devono sottostare alle rigide normative ambientali sulle emissioni di anidride carbonica, che diverranno vincolanti nel sistema interno a partire dal 2013(56).

Occorre una politica di revisione costante del sistema di scambio di quote di emissione dell'UE per colmare in modo efficace le lacune riscontrate nel periodo di prova. L'ETS mostra un campo di applicazione ristretto rispetto alle molteplici fonti di gas a effetto serra (GHG) e dei settori implicati: l'ETS deve concentrarsi soprattutto sulla messa all'asta delle licenze di emissione e su un tetto massimo di emissioni coerente con gli obiettivi fissati per il 2020, includendo diversi limiti quantitativi e criteri qualitativi per l'uso degli stanziamenti .

L'utilizzo di strumenti di mercato per finalità ambientali è sicuramente un'operazione complessa, che necessita di realizzarsi attraverso un'azione sinergica multilivello, che veda impegnati in primo luogo gli Stati, attraverso una politica centrale o locale. Dal protocollo di Kyoto ad oggi sono stati certamente compiuti primi significativi passi in tale direzione: occorre all'attualità incrementare nettamente una politica ambientale unitaria ai diversi livelli di Governo, imprescindibile per garantire la sopravvivenza stessa del Pianeta .

NOTE:

(1) P. SELICATO *Imposizione fiscale e principio "chi inquina paga"*, cit., 1163: tra gli anni sessanta e settanta del secolo scorso, al fine di indirizzare la politica industriale al miglioramento nella qualità delle condizioni di vita e di far ricadere i costi della depurazione sugli inquinatori, si è lentamente affermata l'azione comunitaria in campo ambientale, dal quale è scaturita la codificazione all'interno del Trattato di Roma del principio "chi inquina paga".

(2) All'atto della firma del Trattato di Roma, le parti contraenti non ritennero infatti necessario porre le basi di una politica ambientale comune, poiché la minaccia globale non era ancora tangibile: fu solo nel 1972, in occasione della Conferenza internazionale di Stoccolma sull'ambiente umano, che si riconobbe per la prima volta in modo esplicito la necessità di istituire tale politica comune. L. PINESCHI, *Tutela dell'Ambiente e assistenza allo sviluppo dalla Conferenza di Stoccolma(1972) alla Conferenza di Rio (1992)* in *Riv. Giur. Amb.*, 1993, 492.

(3) L'articolo 25 dell'Atto Unico europeo aveva previsto, infatti, l'introduzione nel Trattato originario del Titolo VIII, comprensivo degli articoli 130 R/S/T relativi alla tutela dell'ambiente, senza però prevedere che la salvaguardia ambientale fosse ricompresa fra gli obiettivi prioritari della Comunità. G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002, 15 G. DI PLINIO – P. FIMIANI, (a cura di), *Principi di Diritto ambientale*, Milano, 2008, 20

(4) Per un quadro più chiaro relativo all'evoluzione di tale politica, L. R. PERFETTI, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio. Cose, beni, diritti e simboli*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, n.1, 1-39, in particolare 25

(5) L'approvazione del Trattato di Maastricht porta ad una sostanziale modifica dell'art.130 R: il principio di sussidiarietà viene generalizzato ai sensi dell'art.3B, mentre l'art.130R evidenzia che la politica ambientale comunitaria deve ruotare attorno ai principi della precauzione e dell'azione preventiva e del "chi inquina paga".G. COCCO G., voce *Ambiente*, cit., 113;

(6) In tali anni, anche attraverso l'elaborazione giurisprudenziale - si ricordano le due storiche sentenza della Corte di Giustizia, del 18 marzo 1980, Causa C-91/79 e Causa C- 92/79, entrambe *Commissione/Italia* ed entrambe in *Racc.*, 1980, 1099 e 1115, in cui si evidenziò che non essendovi un chiaro riferimento all'ambiente nei principi cardine, tale tutela poteva essere assicurata attraverso l'applicazione derivata di altri principi, quale, ad esempio, l'art. 100 relativo al ravvicinamento delle disposizioni legislative nazionali., come riportate da F. FONDERICO, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di ambiente*, in AA.VV., (a cura di S. CASSESE), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, 1995, 123 - si è affermato il concetto di sviluppo sostenibile, che, secondo il noto Rapporto Brundtland è inteso come «uno sviluppo che risponda alle necessità del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze», attraverso una congrua integrazione delle politiche economiche con le politiche ambientali e sociali

(7) Il Trattato dell'Unione, nel 1997, ha previsto chiaramente fra i suoi obiettivi fondamentali "uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'ambito delle politiche dell'Unione, nel rispetto del principio dello *sviluppo sostenibile*" (art. 2), la promozione di una politica comune ambientale (art. 3, let. K) e vi ha dedicato l'intero Titolo XVI. Lo sviluppo sostenibile è riconosciuto come finalità principale della Comunità, riconosciuto anche dal Protocollo di Kyoto, finalizzato alla riduzione delle emissioni di gas serra, siglato nello stesso anno. Sono anni di grande rilevanza per la politica ambientale, costellati da molteplici attività ed atti in tal senso finalizzati: l'anno successivo è stata stipulata la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni ambientali e, nel Consiglio europeo di Cardiff, dello stesso anno, i capi di Stato e di Governo hanno invitato i responsabili delle politiche agricole, dei trasporti e dell'energia ad elaborare appropriate strategie

ambientali. Nel 2000, con l'Agenda Lisbona, l'Europa si è posta, fra gli altri, l'obiettivo di diventare l'economia basata sulla conoscenza, più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

(8) A.E. LA SCALA, *I principi fondamentali in materia tributaria in seno alla Costituzione dell'Unione Europea*, Milano, 2005, 321, che riconosce un ruolo di primo piano agli strumenti premiali, le diverse tipologie di agevolazioni relative alla diffusione delle energie rinnovabili, prime fra tutte quelle previste dalla Legge 9 gennaio 1991, n. 9

(9) L'adozione della strategia UE per uno sviluppo sostenibile al Consiglio europeo di Göteborg di giugno 2001 ha segnato una svolta, traducendo in una serie di obiettivi e interventi specifici l'esigenza di perseguire in modo equilibrato la crescita economica, i progressi sociali e la protezione dell'ambiente e ha costituito un punto di rottura rispetto alla precedente politica ambientale comunitaria. La strategia ha definitivamente legittimato la necessità imprescindibile di promuovere l'economia e la coesione sociale senza peggiorare la qualità dell'ambiente. G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, cit., 35

(10) F. FONDERICO, *Sesto Programma di azione UE per l'ambiente e "strategie tematiche"* in *Riv. Giur. Amb.*, 2007, 695. Il sesto Programma costituisce il quadro della politica ambientale comunitaria nell'arco di tempo 2002 – 2012: ha lo scopo di assicurare un livello elevato di protezione ambientale, tenendo conto del principio di sussidiarietà e della diversità di situazioni nelle varie regioni della Comunità, e di sganciare le pressioni ambientali dalla crescita economica. Si concentra sul miglioramento nell'applicazione della legislazione ambientale esistente, all'integrazione delle tematiche ambientali nelle altre politiche ed alla collaborazione col mercato, con le imprese ed i consumatori per trovare strumenti per lo sviluppo sostenibile. Il Programma promuove altresì la partecipazione attiva dei cittadini, con una modifica concreta dei comportamenti.

(11) L'utilizzo di strumenti fiscali in campo ambientale ha le proprie radici nei primi anni settanta del secolo scorso, in una serie di Raccomandazioni dell'OCSE, una prima del 26 maggio 1972 C (72) 128 e una seconda del 14 novembre 1974, C (74) 223 in OECD, *The Polluter Pays Principle*, Paris 1975 e N. GRECO, *Nascita, evoluzione ed attuale valore del principio del "chi inquina paga"* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.2 e 3, 1991, 28. Si tratta di 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. OECD, *Economic instruments for environmental protection*, Paris, 1989

(12) R. PERRONE CAPANO, *L'imposizione e l'ambiente* in *Trattato di Diritto tributario* diretto da A. AMATUCCI, annuario, 2001, 123; P. SELICATO, *La tassazione ambientale tra la ricerca di nuovi indici di ricchezza e la coerenza dei sistemi fiscali*, in *Riv. Dir. Trib. Int.*, 2004, n.2-3; 262

(13) COMMISSIONE, *Documento tecnico di valutazione delle politiche e degli strumenti di promozione delle rinnovabili nel settore elettrico all'interno degli Stati membri*, comunicazione SEC(2008) 57 del 23 gennaio 2008; il documento aggiorna la precedente relazione del 2005, in COM(2007) 627, ex art. della direttiva n. 2001/77/CE entrambe contenute in <http://eur-lex.europa.eu/it/>

(14) COMMISSIONE, 28 marzo 2007, COM(2007) 140 def.

(15) G. TARANTINI, *Il principio "chi inquina paga" tra fonti comunitarie e competenze regionali* in *Riv. Giur. Amb.*, 1989, 728. L'autore realizza una ricostruzione storica relativa a tale principio, ravisandone i primi segnali in un Memorandum della Commissione al Consiglio del 1971 e, di seguito, in una Comunicazione del Consiglio del 24 marzo 1972 (pubblicata in GUCE, 26 maggio 1972, n. C 52) mentre identifica l'apparizione ufficiale del principio soltanto nel Terzo programma di azione. L'autore è in parziale contrasto con M. MELI, *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della Comunità Europea* in *Riv. Giur. Amb.*, 1989, 217, che ravvisa già nel primo programma d'azione l'esistenza, quanto meno implicita, di tale principio indicato come "principio di causalità".

(16) COMMISSIONE, *Raccomandazione* 3 marzo 1975 n. 436 in G.U.C.E., 25 luglio 1975, n.194 L. Tale raccomandazione, ispirata prevalentemente a profili di ordine economico piuttosto che ad aspetti di

ordine tecnico-giuridico, risulta essere perfettamente conforme agli strumenti che, alla metà degli anni settanta si ipotizzava fossero applicabili per tale politica. Infatti, la raccomandazione oltre ad evidenziare la necessità che tale principio sia applicato in maniera uniforme nei singoli Stati, per evitare possibili distorsioni della concorrenza e che, nell'ipotesi di inquinamento prodotto da una serie di concause o da una pluralità di inquinatori, l'imputazione dei costi sia suddivisa conseguenzialmente, rileva chiaramente che tale imputazione deve essere posta in essere facendo uso di provvedimenti amministrativi; gli strumenti fondamentali per l'attuazione di tale principio continuano ad essere le norme, deputate a definire gli standard qualitativi dell'ambiente, le peculiarità dei prodotti ed i caratteri dei processi produttivi, nonché i canoni, da utilizzare come stimolo nei confronti degli inquinatori a porre in essere atteggiamenti preventivi di tutela. Cfr. M. MELI, *Le origini del principio "chi inquina paga" e il suo accoglimento da parte della Comunità Europea*, cit., 219.

(17) F. FORTE, *I diritti della natura*, Roma, 1991, 117, nel rilevare che il principio in questione si presenta come un "Giano bifronte", afferma che esso può dar luogo a diverse configurazioni. Si veda anche F. M. PALOMBINO, *Il significato del principio 'chi inquina paga' nel diritto internazionale* in "Riv. Giur. Amb.", 2003, n.5, 871.

(18) A. C. PIGOU, *Economia del benessere* (trad. italiana a cura di M. EINAUDI), Torino, 1968

(19) M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, Milano, 1996, 32. L'autrice distingue le norme di attuazione del principio in norme di qualità dell'ambiente, volte a fissare i limiti quantitativi massimi di tolleranza per ciascuna unità fisica, norme sui prodotti, che sanciscono i limiti di sostanze inquinanti presenti nella composizione e norme di procedimento, che regolano il funzionamento degli impianti, in relazione ai diversi requisiti. Circa i canoni, invece, rileva che consistono in un prelievo commisurato alla quantità di inquinamento prodotto, con funzione di stimolo a ridurre preventivamente l'inquinamento e di riutilizzo del gettito per finalità ambientali.

(20) Ancora M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, cit, 28: parimenti erano esclusi dal raggio di applicazione i danni cd. residuali, quei danni, cioè, che interessano la collettività, nonostante siano al di sotto del livello ottimale di inquinamento prefissato.

(21) Cfr. OECD, *The Polluter Pays Principle*, cit; 25. In questa fase, le somme stabilite a seguito di un danno non prevedibile - per espressa previsione OECD - non devono ancora essere identificate come forme di risarcimento.

(22) A. OGUS, *Regulation. Legal form and economic theory*, Oxford, 1994, 245

(23) M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*, Milano, 1993, 206 che rileva l'esistenza di standard di emissione, di qualità del corpo ricettore, di prodotto, uniformi o differenziati per settore o per aree territoriali. Gli standard di emissione stabiliscono la quantità massima di sversamento consentito nell'aria o nell'acqua, obbligando i produttori al rispetto di tali limiti ed a provvedere alla depurazione. Gli standard di qualità del corpo ricettore sono sempre correlati ad uno standard di emissione e determinano il livello reputato congruo di qualità dell'ambiente: un esempio riguarda gli scarichi in acqua qualora siano previste anche le quantità massime di concentrazione dell'inquinante. Tali standard, generalmente, variano per aree geografiche, per tipo o dimensione dell'attività inquinante posta in essere. Gli standard di processo prevedono che certe installazioni fisse siano conformi alle caratteristiche dettate dall'ente controllore: un esempio riguarda il contenimento di emissioni di fumo attraverso certi specifici, determinati e - soprattutto - esclusivi sistemi di filtraggio. Gli standard di prodotto, infine, fissano i livelli massimi di consumo o di emissione: un esempio è fornito dall'obbligo di utilizzo delle marmitte catalitiche

(24) Cfr. G. DI PLINIO, *Le trasformazioni nell'amministrazione dell'ambiente nel processo di unificazione europea, tra imperativi economici e tutele giuridiche differenziate* in atti della Conferenza interuniversitaria *L'Unione economica, monetaria, finanziaria e sociale europea: procedure operative e tempi di attuazione*, Caserta 9/14 giugno 1996, 12 degli atti del convegno. L'autore rileva che "la struttura dell'ordinamento comunitario, fin dalla sua origine, ha sempre fatto riferimento ad un centro di gravitazione naturalmente conflittuale con l'integrale tutela dell'ambiente, cioè alla concezione liberista

dell'economia". Per tale motivo, al momento della dirompente esplosione della questione ambientale ai primi anni settanta, le Istituzioni comunitarie sono dovute intervenire con rapidità nel praticare tale politica per evitare che le azioni e reazioni degli ordinamenti interni a tale problematica potessero trasformarsi in fattore di crisi nella costruzione del mercato unico, coniugando l'approccio ambientale con lo sviluppo economico, la competitività e l'efficienza delle imprese.

(25) Cfr. P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, cit., 14, il quale rileva che la presenza di uno standard implica la necessaria consapevolezza che un certo margine di aggressione all'ambiente permane ed è comunque ineluttabile.

(26) G. DI PLINIO, *Le trasformazioni nell'amministrazione dell'ambiente nel processo di unificazione europea, tra imperativi economici e tutele giuridiche differenziate*, cit., 16, secondo cui tali normative potevano risultare il "pericoloso contenitore di differenziazione delle opportunità delle imprese", a seconda della diversa legislazione applicata.

(27) Cfr. E. GERELLI (a cura di), *Ascesa e Declino del business ambientale*, Bologna, 1990, 28. «Si tratta di un approccio giuridico-burocratico consistente nel giocare a "guardia e ladri", imponendo standard o limiti di accettabilità ambientali ed istituendo organi di controllo e sanzioni penali e civili per i trasgressori».

(28) Di converso, nell'ipotesi di standard maggiormente permissivi, oltre alla possibilità di non arginare efficacemente i danni ambientali, si corre il rischio di rilevare uno scarso stimolo nei confronti degli inquinatori a ricercare forme alternative di produzione o beni ecologicamente meno dannosi: i produttori si conformano agli standard e l'onere della ricerca finisce per ricadere sulle pubbliche Istituzioni, tenute, così, anche ad un costante aggiornamento tecnologico. Per un chiaro esempio dei limiti di tale sistema si veda la dettagliata analisi di E. GERELLI (a cura di), *Ascesa e Declino del business ambientale*, cit., 28

(29) Per ciò che riguarda il caso italiano un'analisi accurata fu posta in essere dal Ministro per l'ambiente G. RUFOLIO nel suo intervento alla Conferenza di Roma del 20/1/1990 *Strumenti economici per la tutela dell'ambiente* relativa a: *Il superamento del sistema di regolamentazione diretta e l'applicazione di strumenti economici per la tutela dell'ambiente*, 8 degli atti del convegno, in cui si evidenziano i pericoli dovuti nell'ipotesi di gestione amministrativa rigidamente burocratica, come è stata tradizionalmente la pubblica amministrazione, a qualsiasi livello, in specie verso la fine degli anni ottanta, un decennio prima dell'applicazione della riforma Bassanini.

(30) F. SALVIA, *Gli strumenti giuridici per la tutela ambientale*, cit., 220.

(31) Cfr. J.P. BARDE – E. GERELLI, *Economia e politica dell'ambiente*, Bologna, 1980, 34; E. GERELLI (a cura di), *Ascesa e Declino del business ambientale*, cit., 27. L'autore rileva che per lungo tempo il metodo seguito per tentare di far reagire il mercato è stato quello allopatico, attraverso dosi di antimercato sostanzianti nella massiccia imposizione di un sistema di regolamentazione diretta. Con i primi anni ottanta e con la nuova consapevolezza acquisita si reputò più corretto curare il mercato attraverso il metodo omeopatico, attraverso, cioè, il mercato stesso, prevedendosi nuovi strumenti applicativi.

(32) Tale teoria trova il suo fulcro in A. C. PIGOU, *Economia del benessere*, cit.: essa studia la relazione fra concorrenza perfetta ed efficienza allocativa, alla ricerca delle condizioni per addivenire alla massima efficienza del sistema.

(33) G. MURARO, *la politica economica a difesa della qualità dell'ambiente* in AA.VV. (A cura di G. CANNATA) *Materiale per un corso di politica dell'ambiente*, Milano, 1975, 531, distingue vari tipi di diseconomie esterne in relazione ai diversi soggetti attivi e passivi dell'inquinamento: *dalla produzione alla produzione* quando i due soggetti appartengono al settore produttivo; *dalla produzione al consumo*, quando uno o più consumatori risultano danneggiati da qualche attività produttiva; *dal consumo alla produzione* quando si sostanzia in un'attività di consumo che accresce i costi reali di produzione per una o più imprese; *dal consumo al consumo*, quando gli effetti esterni dell'inquinamento collegano tra loro più consumatori.

(34) Cfr. D. PEARCE – R. KERRY TURNER, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, Bologna, 1991, 69 secondo i quali si è in presenza di un costo esterno nell'ipotesi di una perdita di benessere per

un soggetto, a fronte di un'attività esterna di un altro, che non viene compensata.

(35) D. PEARCE – A. MARKANDYA – E. BARBIER, *Progetto per un'economia verde*, Bologna, 1991,185; P. SCHMIDT DI FRIEDBERG, *I limiti dell'ecologismo*, Milano, 1993, 117. L'impresa che inquina offre il bene sul mercato sulla base di costi che non coincidono con il costo marginale sociale, quindi il bene ha in realtà un costo superiore a quello apparente. L'impresa, non tenendo conto di tali costi pone in essere un eccesso di produzione dovuto all'uso di risorse apparentemente gratuite, sovrautilizzandole. Ciò comporta un'ipotesi di fallimento di mercato.

(36) M. BRESSO, *Per un'economia ecologica*,cit., 209. Occorre ridurre la negativa esternalità che il fattore inquinante, che - appunto - è esterno al mercato, inevitabilmente realizza. In tal modo si tenta di far ricadere sugli operatori almeno una parte del costo ambientale provocato dalla loro attività di produzione e consumo, ricercando soluzioni compatibili con il processo di sviluppo economico.

(37) Tale impressione formatasi negli anni ottanta mantiene nel tempo la sua coerenza ed attualità. In tal senso si vedano gli atti della Conferenza di Maastricht del 12-13 giugno 1997, finanziata dalla Commissione Europea in relazione all'introduzione di un diritto pubblico ambientale comparato fra i diversi Paesi dell'Unione, il cui terzo *Workshop* è stato completamente dedicato al passaggio dall'utilizzo di strumenti di regolamentazione diretta a nuove forme di tutela ambientale. Cfr. M. MONTINI – M. SEERDEN, *Verso uno ius commune ambientale?* Note amargine della Conferenza di Maastricht sul diritto ambientale comparato nell'Unione Europea in *Riv. Giur. Amb.*, 1998, 161.

(38) Cfr. OECD, *Economic instruments for environmental protection*,Paris, 1989. Tecnicamente, si assimila ad una forma di tassazione il deposito che si applica alle transazioni e si assimila al sussidio il rimborso che si ottiene in virtù del comportamento ecocompatibile posto in essere relativamente alle stesse transazioni.

(39) Si tratta, in particolare, dei costi per il controllo dei comportamenti dei potenziali inquinatori, in quanto sarà loro cura dimostrare di aver tenuto un comportamento corretto, per ottenere il rimborso dei costi di informazione e raccolta del gettito in quanto è lo stesso venditore che spiega al compratore la dinamica per il rimborso ed incamera la cauzione senza necessità di ulteriori interventi pubblici. D. FULLERTON, A. WOLVERTON, *Two Generalizations of a Deposit-Refund System in American Economic Review*, 2000, (2,May), 238.

(40) Ancora OECD, *Economic instruments for environmental protection*, cit.

(41) L'unica eccezione viene fatta con il sistema di cauzione per le carcasse di automobili, in quanto la cauzione viene pagata ai concessionari, che, periodicamente, versano tali somme nelle casse dello Stato. All'atto della riconsegna dell'automobile e dopo la demolizione l'ex proprietario riceve un certificato di avvenuta demolizione con il quale può chiedere il rimborso della cauzione.

(42) Ai fini concreti occorre rilevare che tale applicazione ha portato in Finlandia agli inizi degli anni novanta alla restituzione di circa il 90% dei contenitori di bevande ed in Norvegia ad una restituzione con percentuale oscillante fra il 70% per vino e liquori e il 90% per la birra: percentuali analoghe a quelle olandesi, dove si è stabilito un sistema di cauzioni anche in relazione ai contenitori in P.E.T. In Svezia si è previsto un sistema di cauzione anche per le lattine di alluminio, di valore abbastanza significativo, tale da permettere il recupero di circa l'80% delle lattine stesse. Un sistema di cauzione di particolare rilevanza è quello realizzato sulle automobili per evitarne il possibile abbandono. Il caso maggiormente significativo è quello norvegese, in cui fissando una cauzione elevata si è ottenuta la restituzione del 99% delle carcasse, con significativi risultati dal punto di vista dell'efficienza ambientale. Anche in Italia è stata presentato nel 1995 un progetto di legge che prevedeva l'introduzione di un sistema di cauzione relativamente alle carcasse delle automobili e ad una serie di grandi elettrodomestici, tutti accomunati dal problema del successivo smaltimento. Fu un disegno di legge che fece molto scalpore ed animò il dibattito ecologista, ma che, occorre constatare, è rimasto solo un disegno, senza alcuna applicazione concreta. Per una panoramica più completa, OECD, *The application of Economic instruments for environmental protection (summary and conclusions)*,Paris, 1989.

(43) J.H. DALES, *Pollution, Property and prices*, Toronto, 1968; R. CELLERINO, *Diritti di inquinamento: lo strumento e le sue applicazioni*. in *Riv. Dir. Fin.Sc.Fin.*, 1985, I, 352; ID, *Oltre la tassazione ambientale - Nuovi strumenti per il controllo dell'inquinamento*, Bologna 1993.

(44) L'ipotesi teorica prese in considerazione un territorio circoscritto, al fine di contenerne le emissioni in atmosfera, che, per opportuna semplificazione, si consideravano provenienti da un unico agente inquinante. La dottrina statunitense parla in proposito di *bubble*: il considerare, cioè, la zona in questione come isolata dalle altre attraverso, appunto una *bolla*. R. CELLERINO, *Diritti di inquinamento: lo strumento e le sue applicazioni*, cit., 355

(45) Nell'ipotesi in cui le autorità desiderino mantenere lo stesso livello complessivo di inquinamento, non emetteranno nuovi diritti e questi subiranno un aumento di prezzo a fronte di un aumento della domanda; nell'ipotesi in cui reputino possibile abbassare il livello di controllo procederanno meramente ad una nuova emissione; nell'ipotesi in cui reputino di dover inasprire lo standard prefissato l'autorità potrà acquistare una serie di diritti e ridurre conseguenzialmente l'offerta. D. PEARCE- R. KERRY TURNER, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, cit., 120..

(46) E. GERELLI(a cura di), *Ascesa e Declino del business ambientale*, cit., 33. evidenza che tale schema teorico ha trovato negli anni settanta una concreta attuazione negli Stati Uniti ad opera della *Environmental Protection Agency* (EPA) relativamente alla riduzione del contenuto di piombo nella benzina. L'EPA stabilì le quote massime di piombo per ciascuna raffineria, prevedendo la possibile negoziazione di tali diritti, e fissò un termine massimo di due anni per ottenere la complessiva riduzione. Metà delle raffinerie prese parte allo scambio delle quote e, tenendo conto della facile controllabilità del piombo nella benzina, del numero ristretto delle imprese coinvolte e della vasta risonanza sociale del problema, fu possibile ottenere una rilevante riduzione delle emissioni da piombo. L'autore cita anche l'esempio della politica ambientale dell'EPA nel 1974 per negoziare i permessi per le emissioni in atmosfera, a seguito del fallimento del *Clean Air Act* del 1970, i cui standard non erano stati rispettati; per evitare che nuove imprese nascenti sul mercato portassero ad un rilevante aumento delle emissioni l'EPA stabilì la negoziazione di tali diritti fra le varie imprese.

(47) Cfr. D. PEARCE – R. KERRY TURNER, *Economia delle risorse naturali e dell'ambiente*, cit., 121. Viene rilevato che in tale seconda ipotesi è comunque insito il pericolo per cui l'autorità che stabilisce i diritti negoziabili possa reagire negativamente all'interferenza da parte dei gruppi ecologisti, con i quali appare fisiologica la contrapposizione degli interessi.

(48) Si veda l'attenta ricostruzione operata da M. MELI, *Il principio comunitario "chi inquina paga"*, cit., 14, che alla nota 24, riporta l'intervento di A. HOPPE, *Il diritto di rubare* in AA.VV.(a cura di G. ALPA – F. PULITINI – S. RODOTA' – F. ROMANI), *Interpretazione giuridica ed analisi economica*, Milano, 1982, 622 che, in tono ironico, ipotizza l'esistenza di un ufficio federale delle autorizzazioni che, previo pagamento di una determinata somma di denaro, renda lecita ogni attività, dall'inquinamento al furto.

(49) Ancora R. CELLERINO, *Diritti di inquinamento: lo strumento e le sue applicazioni*, cit., 362: tale mercato è in grado di funzionare correttamente soltanto in presenza di una concorrenza perfetta, mentre, nell'ipotesi di mercato oligopolistico o monopolistico, è prevedibile il realizzarsi di pratiche speculative in grado di inficiare il sistema.

(50) Il sistema europeo di ET prevede la fissazione di un limite massimo (CAP) alle emissioni realizzate dagli impianti industriali che ricadono nel campo di azione della Direttiva, attraverso un Piano Nazionale di Allocazione (PNA) nel quale viene assegnato un certo numero di quote di emissioni a ciascun impianto che rientri nelle categorie previste dalla Direttiva. Ciascuna quota (*European Unit Allowance*) attribuisce il diritto ad emettere una tonnellata di biossido di carbonio equivalente in atmosfera nel corso dell'anno di riferimento o successivo; a partire dal 1 gennaio 2005, gli impianti che svolgono una delle attività previste dalla Direttiva ETS (combustione energetica, produzione e trasformazione dei metalli ferrosi, lavorazione di prodotti minerali, produzione di pasta per carta, carta e cartoni), possono esercitare la propria attività solo se muniti di un'apposita autorizzazione ad emettere gas serra rilasciata

dall'autorità competente. In Italia le autorizzazioni sono state rilasciate con Decreti congiunti del Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Ministero delle Attività Produttive e la Direttiva è stata recepita con il D. lgs. n. 216 del 04 aprile 2006. Di cogente attualità la questione legata ai nuovi oneri previsti dal sistema Emission Trading, messo a punto dall'Europa per il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto. B. POZZO (a cura di), *La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione*, Milano, 2003;

(51) GU CE L 275 del 25 ottobre 2003, 3

(52) Tale meccanismo si fonda su un regime di controllo delle emissioni rilasciate, che debbono essere comunicate ad una Autorità Nazionale, attraverso la redazione di un **Bilancio annuale**. A garanzia della corretta raccolta e presentazione dei dati di bilancio delle quote emesse, l'art. 15 della Direttiva 2003/87 prevede l'intervento di un verificatore esterno ed indipendente. Le quote di emissione effettuate, riportate sui Bilanci annuali di emissione, dovranno essere confrontate con i permessi conferiti all'impresa, al fine di accertare la effettiva posizione di debito o di credito della singola impresa.

(53) Gli strumenti di mercato presentano molteplici differenze anche in funzione del campo di applicazione: per il diritto comunitario, gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali per promuovere obiettivi diversi: un esempio significativo è offerto dal recupero dei materiali di imballaggio, la raccolta e il riciclaggio dei rifiuti di pile o la promozione dell'uso di pile contenenti sostanze meno inquinanti, attuando così il principio "chi inquina paga", nel rispetto degli obblighi imposti dal trattato CE. Si vedano in particolare le Direttive 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (in GU L 365 del 31.12.1994), modificata dalla direttiva 2004/12/CE (GU L 47 del 18.2.2004), in particolare l'articolo 15, ovvero la relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva, COM(2006) 767

(54) V. JAZZETTI, *La direttiva Emission trading e la sua attuazione in Italia: alcune osservazioni critiche al termine della prima fase*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2008, n.2, 283, per cui in seguito bisognerebbe preoccuparsi di allargare il sistema in modo da comprendere altri settori e altri gas, per abbreviare le distanze tra gli obiettivi generali di riduzione dei gas serra e quelli dell'EU-ETS: ciò richiede però uno sforzo notevole da parte delle aziende per rispettare gli obblighi imposti.

(55) Corte di Giustizia, 18 maggio 2006, Causa C-122/05 *Commissione contro Repubblica Italiana*, in *Racc.*, 2006, I-00065

(56) Si veda lo speciale pubblicato da *Il Sole-24 ore* del 29 settembre 2009, *Industriali preoccupati per la rigidità delle norme comunitarie - Kyoto fa decollare i costi*