



DIPARTIMENTO DI ECONOMIA POLITICA E STATISTICA

Corso di Laurea Magistrale in Economia dell'Ambiente e dello Sviluppo (LM 56)

A. A. 2018/2019

L'UTILIZZO DI UNO STRUMENTO ECONOMICO PER MODIFICARE IL COMPORTAMENTO
La Tariffa Puntuale sui rifiuti

Candidata: *Martina Menegatti*
Relatrice: *Prof.ssa Silvia Ferrini*
Correlatore: *Prof. Marcello Basili*

Tesi discussa il 17/04/2020

Introduzione

Fino a qualche decennio fa il sistema economico era considerato una macchina infallibile, in grado di correre sempre più veloce per raggiungere un traguardo concettualmente irraggiungibile. Solo nel 1990, grazie ai due economisti David W. Pearce e R. Kerry Turner, il concetto di *economia circolare* entra nell'opinione pubblica, ponendo le basi per un nuovo paradigma per cui non può esistere una crescita illimitata in un sistema limitato. Qualche anno prima fu teorizzato il concetto di *sviluppo sostenibile* che divenne ben presto il filo conduttore di tutte le politiche.

Per quanto la società moderna ci spinga in un vortice individualista, è importante ricordare che viviamo in una collettività il cui benessere dipende dalle nostre azioni. È compito delle autorità centrali attuare delle politiche che permettano di raggiungere l'ottimo sociale, riducendo l'impatto delle esternalità (negative), ovvero gli effetti dell'attività umana sull'ambiente che lo circonda, attraverso l'internalizzazione dei costi o la compensazione del danno.

Immaginiamo una cartiera che produce confezioni di biscotti. L'impatto ambientale può essere ridotto in due modi: ridurre la quantità prodotta o investire in una tecnologia più efficiente e utilizzare materie prime riciclate. Nel secondo caso, il produttore riduce il danno che crea all'ambiente, ma potrebbe far ricadere il costo sul consumatore con un aumento del prezzo. L'unica soluzione è l'intervento pubblico, ad esempio con degli incentivi per il produttore.

Ci sono diverse ragioni economiche e politiche per cui le esternalità spesso non vengono considerate. In primo luogo, per la difficoltà di monetizzare dei beni, come quelli ambientali o sociali, che non hanno un mercato. E anche ammesso di poterne individuare il valore economico, queste misure sono impopolari perché causano inevitabilmente un aumento dei costi (o un mancato guadagno). Inoltre, l'intervento dello Stato comporta immancabilmente una riduzione negli altri servizi o l'aumento delle tasse in un altro settore.

Il problema dei rifiuti è uno dei grandi temi delle politiche ambientali degli ultimi anni e richiede due piani di azione: smaltire quelli già prodotti nel modo meno impattante possibile (*ex post*) e favorire il riciclo e la riduzione della produzione futura (*ex ante*), puntando ad un cambiamento culturale nel lungo termine, come richiesto anche dalle politiche europee.

A livello nazionale, i dati mostrano un quadro complessivamente positivo: la raccolta differenziata è in aumento e la produzione di rifiuti, soprattutto indifferenziati, sta diminuendo, segno di una crescente sensibilità ambientale. Trattandosi di un'emergenza mondiale, servono interventi efficaci, concreti e immediatamente attuabili.

Questa tesi analizza uno strumento economico con cui il regolatore può ridurre, ma non eliminare, l'esternalità negativa legata alla produzione dei rifiuti.

La Tariffa Puntuale: descrizione e analisi dei dati

La **Tariffa Puntuale** (TP) è un modello di calcolo della tassa sui rifiuti che si basa sul principio *chi inquina paga*, promosso dall'OCSE fin dagli anni Settanta e riportato in tutti i Programmi di Azione Ambientale dell'Unione Europea. Nasce con l'obiettivo di superare il modello presuntivo, attualmente dominante, e si basa sul concetto di corrispettività: attraverso la misurazione, la spesa del cittadino è commisurata all'utilizzo effettivo del servizio di igiene urbana, premiando i cittadini più virtuosi e penalizzando quelli meno attenti.

L'obiettivo della tesi è valutare l'efficienza e l'efficacia di questo strumento, individuare i fattori determinanti, i punti di forza ed eventuali criticità su cui il regolatore può intervenire, sulla base dei risultati raggiunti dai 755 Comuni che, al 2018, avevano adottato questo sistema.

Il primo capitolo si apre con un riferimento alle politiche ambientali europee per poi procedere ad una rassegna della normativa italiana inerente al settore dei rifiuti. Nel secondo capitolo si procede con la descrizione della TP: leggi e regolamenti, struttura tariffaria e organizzativa e gli indicatori di valutazione. Nel terzo capitolo vengono analizzati i dati disponibili a livello italiano e regionale, con un focus sulla regione Veneto. Nel quarto capitolo vengono raccolti i principali punti di forza e criticità del modello, per chiudere con una riflessione finale.

L'obiettivo della prima parte di analisi è individuare, a partire dall'evidenza empirica, se ci sono delle aree potenzialmente ottimali per implementare questo sistema, ovvero se ci dei fattori che incidono in modo significativo sulla performance oppure se il risultato è casuale.

I due *indicatori di riferimento* sono la **raccolta differenziata (%)** e la **produzione di indifferenziato pro capite (kg/ab)**. Il metodo utilizzato è l'**analisi della varianza (ANOVA)**.

Le variabili che risultano significative riguardano

- *territorio*: il Comune ideale è di piccole – medie dimensioni, con una densità abitativa medio – alta e situato in aree pianeggianti o collinari;
- *regime giuridico*: è preferibile un sistema corrispettivo piuttosto che tributario;
- *struttura della tariffa*: è importante mantenere un buon livello di corrispettività (cioè l'incidenza della quota variabile che dipende dalla produzione effettiva) ma non sono da preferire valori troppo alti, poiché aumentano esponenzialmente la probabilità che si verifichino eventi indesiderati (effetto boomerang), quali conferimenti errati, abbandono o migrazione dei rifiuti, o troppo bassi, che farebbero perdere credibilità al sistema;
- *svuotamenti minimi* (= tariffa standard addebitata ad ogni ab/anno) di RUR: il range ideale è inferiore o uguale a 480 l/ab, anche se non è possibile definire dei valori prestabiliti ma devono essere modellati in base delle esigenze di ogni comunità;
- *costo degli svuotamenti eccedenti i minimi*: parallelamente all'incidenza della quota variabile, è importante non utilizzare una leva economica eccessiva;

- *modalità di raccolta*: coerentemente con le aspettative, la raccolta domiciliare si conferma più performante (soprattutto spinta, ovvero estesa a tutte le frazioni);
- *esperienza*: dopo una prima fase sperimentale, questo sistema ha bisogno di qualche anno per dare dei risultati tangibili, per poi assestarsi.

Nella seconda parte, il focus sulla Regione Veneto ha lo scopo di dimostrare che la performance dei Comuni in cui è presente questo sistema è significativamente migliore rispetto a quelli in cui vige un modello presuntivo (*principio with and without*).

Gli indicatori di riferimento e il metodo utilizzato sono invariati.

I Comuni con modello puntuale (215 su 571) presentano, per entrambi gli indicatori, dei risultati significativamente migliori rispetto alle aree dove vige il sistema tradizionale di TARI presuntiva, per il periodo di osservazione 2011-2018. Tuttavia, l'andamento è simile e questo ci fa pensare che un miglioramento ci sarebbe stato comunque, ma in tempi più lenti, quindi la Tariffa Puntuale contribuisce ad accelerare il processo.

Conclusioni

L'esperienza puntuale in Italia conferma la validità di questo strumento. Nel 2018 i 363 Comuni in tariffazione puntuale analizzati hanno registrato un livello medio di RD dell'84,2% (in Italia 58,1%) e una produzione media pro capite di RUR di 71,9 kg/ab (in Italia 209,2 kg/ab).

Dal punto di vista sociale, questo modello di tassazione corregge l'inequità della logica presuntiva: la corrispettività tra l'importo versato e l'utilizzo effettivo del servizio cambia il ruolo del cittadino che ora diventa parte attiva. Questo approccio, nel lungo termine, può portare ad un cambiamento culturale, oggi più che mai necessario, verso uno stile di vita più sostenibile per contrastare o quanto meno rallentare il cambiamento climatico.

Inoltre, può portare ad un risparmio economico, sia per il Comune che per il cittadino stesso, per i seguenti motivi: minor evasione, minor costo di gestione e smaltimento, aumento delle frazioni riciclabili di qualità che possono essere vendute.

Sono presenti, tuttavia, delle criticità che possono essere corrette. Con questa analisi empirica, si possono offrire degli spunti di miglioramento, ma anche fornire delle indicazioni agli amministratori che intendono implementare la tariffazione puntuale nel proprio Comune.

Basandosi sui dati reali (Osservatorio Regionale Rifiuti della Regione Veneto (ARPAV) e ISPRA), supportati da interviste dirette ad alcuni gestori (Sei Toscana (SI), Etra Spa (TV), Clarambiente (FE), Mantovambiente (MN), Consorzio del Bacino di Verona Due), si è cercato di andare oltre l'analisi puramente teorica. È possibile ridurre la probabilità di effetti indesiderati potenziando il controllo sui cittadini, favorendo la raccolta domiciliare, coordinandosi tra Comuni per ridurre al minimo possibile la disomogeneità tra le varie aree e investire in campagne di informazione e sensibilizzazione.

Sicuramente il sistema deve essere perfezionato e regolamentato: la pubblicazione del primo Metodo Tariffario di ARERA nel 2019 confermando la volontà di muoversi in questa direzione.

Parallelamente all'efficienza del modello, è importante considerare il parere dei cittadini e la loro disponibilità ad impegnarsi nel cambiare le proprie abitudini. Per questo, tra il mese di settembre e dicembre 2019 è stato somministrato un questionario a 250 rispondenti, principalmente online e a caso, per capire quale fosse la loro opinione sulle tematiche ambientali e, precisamente, sulla tariffazione puntuale. L'80% dei rispondenti si dichiarano favorevoli al modello presuntivo e, potendo scegliere il tipo di contratto per il servizio di igiene urbana, il 90% sceglierebbe la Tariffa Puntuale.

In conclusione, questo sistema risulta essere efficace e la sua diffusione potrebbe dare un valido contributo a contrastare il problema dei rifiuti, adattandolo alle caratteristiche del contesto di riferimento, combinandolo con delle politiche che inducano anche i produttori ad impegnarsi verso un obiettivo condiviso.