



# STRUMENTI ECONOMICI PER UNO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'efficienza economica, la tutela ambientale e la sicurezza sul luogo di lavoro sono tre dei principali aspetti dello sviluppo sostenibile. Quest'opuscolo riassume quanto emerso dalla recente ricerca svolta dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro sull'utilizzo degli strumenti economici nelle politiche ambientali e relative alla salute e alla sicurezza a livello nazionale e settoriale. La ricerca si è concentrata sugli strumenti economici esistenti e futuri negli Stati membri dell'Unione europea, valutandone l'impatto sia sul luogo di lavoro sia sull'ambiente.

## Risultati principali

- In quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea c'è ampio spazio per un maggior utilizzo degli strumenti economici. La sfida sta nel capire dove funzionano meglio sulla base dei casi esistenti.
- Si fa ormai ampio uso degli strumenti economici nella politica ambientale. È frequente, ad esempio, mettere in relazione il costo dei servizi fognari al volume e al contenuto inquinante delle acque reflue.
- La politica in materia di salute e sicurezza si traduce per lo più in regolamenti. Lo strumento economico più diffuso prevede il calcolo del premio assicurativo sulla base dei risultati raggiunti e l'offerta di premi/sconti per i piani di salute e sicurezza più validi.
- L'applicazione degli strumenti economici sul luogo di lavoro pone problemi di carattere pratico (ad esempio, il monitoraggio e le verifiche in loco possono rivelarsi costosi).
- L'uso di strumenti volontari rappresenta un'utile alternativa ai regolamenti, soprattutto quando gli obiettivi sono chiaramente definiti e accettati da tutti i soggetti interessati.
- Il grado di integrazione tra politica ambientale e politica in materia di salute e sicurezza è, in linea generale, limitato.
- C'è bisogno di un maggiore coordinamento tra i responsabili della salute e della sicurezza e i responsabili della tutela ambientale per limitare il rischio di contrasti e ridurre al minimo i costi imposti dal rispetto delle normative.
- I costi per la formazione in materia di tutela ambientale e di salute e sicurezza è proporzionalmente maggiore per le PMI che per le grandi aziende. La creazione di reti locali di natura informale può aiutare a ridurre i costi per la divulgazione della prassi corretta.
- Le iniziative a favore dell'ambiente possono avere un effetto positivo o nullo sul piano della salute e della sicurezza e viceversa.



## Introduzione

La ricerca della Fondazione ha preso in esame gli «strumenti economici» esistenti e futuri negli Stati membri dell'Unione europea al fine di valutarne l'impatto sull'ambiente e sul piano della salute e della sicurezza per poi studiare le possibilità di attuazione nei due ambiti. Sono stati utilizzati diversi metodi di ricerca: revisione delle politiche, interviste telefoniche, studi esemplificativi e workshop con alcune imprese per misurare l'impatto sul campo. Le indagini erano mirate a valutare l'importanza relativa dei regolamenti e degli strumenti economici e ad analizzare il tipo di iniziative attuate dalle imprese per rispettare gli obiettivi di tutela ambientale e di salute e sicurezza (EHS). Il riquadro 1 qui di seguito presenta in maniera sintetica le metodologie utilizzate nelle diverse fasi di ricerca, indicando i paesi e i settori economici presi in esame. Nella fase 1 sono state anche analizzate le questioni relative all'occupazione, mentre nelle fasi 2 e 3 è stata dedicata maggiore attenzione alle PMI.

## Natura e diffusione degli strumenti economici

Le misure a favore dell'ambiente e relative alla salute e alla sicurezza rappresentano due categorie di costi non di mercato per l'industria. Gli interventi dei governi per ridurre tali costi affrontano raramente i due aspetti in maniera integrata. Gli strumenti economici sono di solito considerati mezzi «a basso costo» per incoraggiare le imprese a modificare i propri comportamenti. La politica europea per l'ambiente, la salute e la sicurezza attuata negli anni Settanta era caratterizzata dall'imposizione di misure per ottenere determinati risultati. Si trattava di un approccio definito di «regolamentazione» o di «comando e controllo».

Alle aziende venivano imposti determinati comportamenti senza che fosse lasciata loro la possibilità di valutare autonomamente il rapporto costi-benefici derivante da un eventuale cambiamento. La mancata osservanza di tali misure comportava delle sanzioni, solitamente sotto forma di azione giudiziaria e/o di pena pecuniaria a scopo correttivo.

A partire dagli anni Ottanta e Novanta si è assistito ad un forte aumento del ricorso agli strumenti economici. Rappresentando una forma alternativa alla coercizione, tali strumenti garantivano una struttura di incentivi che, invece di imporre delle limitazioni, incoraggiava le aziende a modificare il proprio comportamento in una particolare direzione. Il ricorso agli strumenti economici lascia ogni azienda libera di valutare i costi e i benefici risultanti e modificare il proprio comportamento di conseguenza. Nella maggior parte dei casi, i costi economici del cambiamento sono inferiori a quelli per l'approccio «comando e controllo». L'obiettivo della politica è ad esempio quello di ridurre del 10 % le emissioni di CO<sub>2</sub>: con l'opzione di regolamentazione, ogni impresa sarebbe obbligata a ridurre le emissioni del 10 %, senza tenere conto dei costi; l'opzione basata sugli strumenti economici, invece, darebbe la possibilità alle imprese di contrattare tale obbligo, in modo tale che le imprese in grado di ridurre le emissioni con costi limitati contribuirebbero in maniera proporzionalmente maggiore rispetto alle imprese costrette a sostenere costi maggiori. In questo modo, l'impatto sull'ambiente è lo stesso, ma comporta un costo economico inferiore.

Nella realtà, la situazione è più complessa. La politica di regolamentazione è più selettiva di quanto appena descritto, poiché prevede un regolatore in grado di bilanciare costi e benefici e gli strumenti economici non sono comunque a costo zero. La formazione e le

Riquadro 1 — Fasi della ricerca

	Istituti di ricerca	Paesi	Metodo di ricerca
Fase 1	Environment Institute, University College, Dublino	Germania Irlanda	Analisi generale delle politiche ambientali e relative a salute e sicurezza a livello nazionale  Workshop per imprese appartenenti ai seguenti settori: <ul style="list-style-type: none"><li>• attiero-caseario</li><li>• tessile</li><li>• chimico</li><li>• edile</li></ul>
Fase 2	Istituto di economia delle fonti di energia e dell'ambiente, Università commerciale L. Bocconi, Milano	Danimarca Francia Italia Portogallo	Analisi generale delle politiche ambientali e relative a salute e sicurezza a livello nazionale  Due studi esemplificativi a livello nazionale con l'uso di ricerche nella letteratura specializzata, ricerche nel Web e interviste
Fase 3	Empresa de Análise Prevenção e Segurança (EAPS), Lisbona	Danimarca Germania Francia Irlanda Italia Portogallo	Integrazione delle fasi 1 e 2 ed esame generale della letteratura specializzata  Questionario telefonico nei settori metallurgico e turistico del Portogallo

procedure di partecipazione prevedono infatti dei costi e delle risorse, come anche il monitoraggio e la verifica dei meccanismi di contrattazione.

La ricerca della Fondazione ha ampliato la definizione di strumenti economici fino ad includere le azioni messe in atto dalle imprese in maniera assolutamente volontaria (ovvero senza un intervento governativo volto a modificare le tendenze del mercato), le campagne educative (che non impongono alle imprese la necessità di bilanciare costi e benefici) e i casi in cui la politica dei prezzi in campo assicurativo è stata usata per l'attribuzione di responsabilità (il sistema differenziale di determinazione dei prezzi viene adottato per ottenere un vantaggio commerciale piuttosto che sociale).

## Tipi di strumenti economici

Le varie categorie di strumenti economici sono illustrate qui di seguito nel riquadro 2.

Riquadro 2 — Tipi di strumenti economici e altri incentivi

- Oneri o tasse
- Autorizzazione negoziabile
- Sistema di deposito e rimborso
- Sovvenzioni per attività da incoraggiare, riduzione del premio assicurativo
- Attribuzione di responsabilità
- Accordi volontari
- Differenziazione dei premi e concessione di bonus

Gli *oneri* o le *tasse* vengono applicati direttamente sull'attività che si vuole ridurre (ad esempio, le emissioni di acque reflue) o su un prodotto derivato il cui consumo è associato all'attività da scoraggiare (ad esempio, il contenuto di piombo dei carburanti per trasporto su strada). Le *autorizzazioni negoziabili* prevedono una restrizione quantitativa su una determinata attività (ad esempio, le emissioni di zolfo) lasciando le imprese libere di contrattare tra loro tali restrizioni e consentire così il rispetto della nuova norma con il minor costo per l'intera economia. I *sistemi di deposito e rimborso* impongono ad aziende e privati il versamento di una somma-deposito al momento dell'acquisto di merci specifiche (ad esempio, bottiglie di vetro, bombole di gas, batterie), dopodiché, al termine della loro vita economica, devono restituire le suddette merci presso il negozio, il punto vendita o qualsiasi altro organismo di raccolta onde recuperare la somma depositata. Le *sovvenzioni* sono uno strumento spesso utilizzato per incoraggiare comportamenti ecocompatibili ed offrono il vantaggio di ridurre i costi previsti dalle attività socialmente responsabili. Può trattarsi di sovvenzioni finanziarie, di prestiti a tasso agevolato o a tasso zero o di sgravi fiscali. Un esempio sono i sussidi governativi sui premi assicurativi a favore delle imprese con buoni livelli di salute e sicurezza. L'*attribuzione di responsabilità* comprende le misure volte ad aiutare i cittadini ad ottenere un risarcimento per violazioni delle norme a tutela dell'ambiente o in materia di salute e sicurezza. Tra gli esempi si possono citare la creazione di informazioni necessarie sul comportamento delle aziende (ad esempio, il Toxic Release Inventory negli

Stati Uniti) o l'annullamento delle garanzie di esecuzione per coprire i costi delle operazioni di risanamento. Gli *accordi volontari*, infine, coprono una serie di impegni non vincolanti assunti dalle imprese (spesso con la mediazione delle associazioni di categoria) per rendere conto dei risultati, migliorare le prassi esistenti, sensibilizzare sui problemi e divulgare le prassi migliori. I piani assicurativi prevedono la *differenziazione dei premi* e hanno introdotto dei bonus per le imprese che nell'arco di diversi anni hanno presentato poche richieste di risarcimento, come forma di incentivo alla prassi corretta in materia di salute e sicurezza.

Sul piano concreto, i responsabili delle decisioni politiche ricorrono spesso a varianti degli strumenti appena descritti o a una combinazione di vari strumenti. Ad esempio, si può incoraggiare un accordo volontario lasciando intendere chiaramente che sarà introdotta una norma o un'imposta obbligatoria se la situazione non migliora. La scelta e la preparazione degli strumenti economici deve tenere conto dell'impatto della distribuzione. Il principio secondo cui chi inquina paga prevede che chi emette sostanze inquinanti deve pagare per l'inquinamento che produce e questo senz'altro avviene nel caso degli oneri e delle tasse. Al contrario, le sovvenzioni finiscono per gravare sulle finanze pubbliche e le autorizzazioni negoziabili ricadono o su chi inquina (assegnazione delle autorizzazioni tramite asta) o sulle nuove attività (assegnazione basata sul principio delle «attività già esistenti»). Infine, nel caso degli accordi volontari accade che le imprese optino per le scelte a costo zero («win-win»).

## Interazione tra questioni ambientali e questioni legate alla sicurezza e alla salute

Talvolta il collegamento tra le questioni di carattere ambientale e quelle relative alla sicurezza e alla salute non è affatto ovvio. I problemi legati alla sicurezza e alla salute derivanti da sforzi fisici, ad esempio, sono solitamente ben localizzati e di rado vanno al di là del singolo individuo o del contesto immediatamente circostante. Al contrario, molti problemi ambientali come le emissioni dei gas ad effetto serra hanno un impatto più globale e non sembrano in alcun modo associabili direttamente alla sfera della salute e della sicurezza. Esistono tuttavia questioni, come le radiazioni e l'esposizione alle sostanze tossiche, che riguardano entrambi gli ambiti.

La ricerca ha individuato diverse aree di interazione tra la salute e la sicurezza da un lato e l'ambiente dall'altro. È possibile che emergano dei *conflitti* quando a) i due ambiti si contendono risorse scarse e quando b) le misure attuate per migliorare la salute e la sicurezza producono un danno per l'ambiente. Si pensi ad esempio agli impianti di ventilazione o di aria condizionata, che migliorano le condizioni interne del luogo di lavoro ma comportano un maggiore consumo di energia elettrica. Si può invece parlare di *complementarità* quando un'iniziativa a favore dell'ambiente migliora anche la sicurezza sul lavoro: ad esempio, la riduzione nell'uso di pesticidi (magari attraverso una tassa sui pesticidi) riduce gli effetti tossici sull'ambiente e l'esposizione dei lavoratori. In

taluni casi, invece, non esiste alcuna interazione tra i due ambiti. È difficile valutare in che modo le misure per la riduzione dei rischi di stress muscolare cui sono esposti i dattilografi possano avere effetto sull'ambiente. Se non esiste alcun collegamento diretto tra le due politiche, potrebbero comunque esserci delle ripercussioni indirette: ad esempio, i problemi legati alla sicurezza e alla salute potrebbero indurre dei cambiamenti nelle abitudini comportamentali e contribuire ad un aumento del consumo di energia o di acqua.

### Gli strumenti economici in campo ambientale e in materia di salute e sicurezza

L'utilizzo degli strumenti economici in campo ambientale è ancora agli inizi, mentre nel settore della salute e della sicurezza vanta una lunga tradizione, che risale addirittura al 1870. Occorre dire tuttavia che gran parte del lavoro teorico e pratico per lo sviluppo degli strumenti economici è stato compiuto in campo ambientale. È difficile immaginare come certi strumenti, ad esempio le autorizzazioni negoziabili, possano essere adottati anche nell'ambito della salute e della sicurezza. Il riquadro 3 mostra il livello di applicazione dei diversi tipi di strumenti economici nei paesi presi in esame.

Riquadro 3 — Ricorso agli strumenti economici in campo ambientale e in quello della salute e della sicurezza

	Ambiente	Salute e sicurezza <sup>(1)</sup>
<i>Oneri o tasse</i>	Tutti i paesi	Francia (per le PMI)
<i>Autorizzazione negoziabile</i>	Germania	Nessuno
<i>Sistema di deposito e rimborso</i>	Danimarca	Nessuno
<i>Sovvenzioni</i>	Comune	Danimarca, Francia
<i>Attribuzione di responsabilità</i>	Insolito	Nessuno
<i>Accordo volontario</i>	Comune	Comune

<sup>(1)</sup> Considerando anche le agevolazioni dei premi assicurativi, l'elenco comprenderebbe anche Danimarca, Portogallo e Francia.

Dalla ricerca è emerso che gli accordi volontari sono il tipo di strumento economico più utilizzato. Nell'ambito della salute e della sicurezza, in cui il ricorso agli strumenti economici è ancora limitato, molte compagnie assicurative (o il governo, laddove i programmi relativi ai luoghi di lavoro siano gestiti direttamente da strutture pubbliche, come in Francia) prevedono importi diversi per i premi versati dalle imprese a seconda del livello di rischio di infortuni valutato. La valutazione dei rischi tiene conto di solito del settore economico, talvolta anche dei dati storici delle richieste di risarcimento e può anche basarsi sulle prassi in materia di salute e sicurezza attuate dalle imprese. Questa forma di differenziazione dei prezzi, basata su ragioni commerciali, non viene sempre considerata un vero e proprio strumento economico ma, se strutturata in maniera adeguata, può comunque

rappresentare un incentivo per le imprese affinché migliorino il proprio comportamento.

Lo strumento volontario citato più spesso in campo ambientale è stato il riconoscimento della conformità agli standard ISO14001 ed EMAS (Sistema di ecogestione e audit). Questi sistemi prevedono sia una verifica esterna, sia l'impegno a migliorare gli standard ambientali. Individuando e correggendo gli sprechi e le spese superflue, come il consumo eccessivo di acqua ed energia elettrica, si aiuta l'impresa a ridurre i costi e a migliorare la propria immagine pubblica.

### Iniziative in materia di ambiente e di salute e sicurezza a livello di settore (fase 1)

#### Settore lattiero-caseario

Dalla ricerca è emerso che i problemi ambientali più gravi riguardavano gli effluenti, le emissioni nell'aria (soprattutto di polvere di latte) e la produzione di rifiuti di imballaggio. In Germania, nel settore lattiero-caseario sono stati applicati strumenti economici sotto forma di tasse sulle acque reflue commisurate al contenuto inquinante. A livello ambientale sono state scelte quasi sempre normative del tipo «comando e controllo». Entrambe le imprese in esame conoscevano lo standard EMAS e l'impresa irlandese aveva già ottenuto il riconoscimento. Le misure a favore dell'ambiente e quelle a favore di salute e sicurezza hanno funzionato in maniera sinergica: il miglioramento dell'igiene, l'attenuazione del rumore, il controllo delle perdite di gas e ammoniaca hanno prodotto risultati in entrambi i campi. L'EMAS ha incoraggiato l'impresa irlandese ad analizzare e individuare i tagli alle spese. L'impresa tedesca è stata spinta dall'introduzione delle tasse sul consumo di energia elettrica e di acqua a trovare il modo di ridurre entrambi i consumi. Essa ha potuto inoltre applicare un premio del 10-20 % sui prezzi alla produzione grazie al marchio di qualità ambientale.

#### Settore tessile

In questo settore, i problemi ambientali derivavano dall'uso di sostanze chimiche tossiche, dalla produzione di acque reflue e dall'inquinamento atmosferico e acustico. L'impresa irlandese aveva adottato lo standard EMAS e grazie ad esso stava migliorando la gestione dei processi esistenti. L'impresa tedesca, che stava adottando lo standard EMAS al momento della ricerca, doveva pagare una serie di tasse sul volume e sul livello di sostanze inquinanti presenti nelle acque reflue prodotte. Né in Germania né in Irlanda erano previsti altri strumenti economici. Entrambe le imprese hanno dichiarato che l'intervento a favore dell'ambiente ha avuto un effetto positivo sulla salute e la sicurezza, ad esempio in termini di riduzione nell'uso di sostanze pericolose o odoranti. Anche sul piano della competitività sono stati riscontrati dei vantaggi, grazie alla maggiore conoscenza del marchio e ad una possibile diminuzione delle giornate lavorative perse per infortuni.

#### Settore chimico

Nel settore chimico si è visto che esisteva un legame forte e proficuo tra ambiente e salute e sicurezza. Le procedure volte a ridurre le emissioni accidentali hanno dimostrato di avere un effetto positivo sia sul posto di

lavoro sia sull'ambiente. Anche i sistemi di gestione volti a migliorare l'efficienza hanno prodotto un miglioramento su entrambi i fronti (ad esempio una maggiore attenzione alla riduzione del consumo energetico). Tutti ritenevano che la regolamentazione comportasse un aumento dei costi per l'intero settore, costi che è poi molto difficile recuperare. L'impresa irlandese ha fatto ricorso ai sistemi dei bonus per migliorare gli standard per la salute e la sicurezza all'interno dell'azienda, riuscendo a recuperare il denaro attraverso la diminuzione dei tempi di inattività.

### **Edilizia**

I problemi ambientali sono nuovi nel settore dell'edilizia. Le preoccupazioni principali sono la mancanza di discariche e l'ottemperanza alle norme standard per la riduzione dei rifiuti di imballaggio. Le misure a tutela della salute e della sicurezza sono invece più avanzate. Data la frammentarietà del settore è difficile effettuare i controlli e imporre il rispetto delle norme. Nessuna delle imprese in esame stava applicando uno strumento economico. Le misure per il riciclaggio dei rifiuti possono addirittura essere pericolose, come anche lo smaltimento sicuro di determinati materiali (ad esempio l'asbesto).

### **Iniziative in materia di ambiente e di salute e sicurezza a livello nazionale (fase 2)**

#### **Danimarca**

Sul piano ambientale, si è passati da un rigido sistema «comando e controllo» ad un maggiore ricorso agli strumenti economici e fiscali basati sul mercato. È stata introdotta una serie di ecotasse su vari prodotti (elettricità/carbone, benzina/diesel, batterie al piombo, emissioni di zolfo, certi solventi clorurati, pesticidi) oltre a una tassa di immatricolazione per i furgoni e una tassa sui rifiuti. Nel 1997 è stata introdotta una tassa sulle acque reflue domestiche e industriali. È stata inoltre introdotta una serie di tasse sull'energia, che prevedono però degli sgravi per le industrie con un maggior consumo di energia per consentire loro di restare competitive sul mercato globale, a patto che si impegnino a ridurre il consumo energetico. In certi casi, il gettito fiscale è utilizzato per finanziare le tecnologie pulite.

In Danimarca si ricorre frequentemente agli accordi volontari per la riduzione delle emissioni e il riciclaggio dei materiali. Oltre alla tassa sull'energia cui si è già accennato, esistono degli accordi volontari tra governo e associazioni di categoria per il PVC, le batterie al nichel-cadmio, gli accumulatori al piombo, i materiali di imballaggio e l'uso domestico dei detergenti. Qui di seguito è illustrata l'interazione tra le tasse e gli accordi volontari nel caso delle batterie al nichel-cadmio (NiCd).

In Danimarca la sicurezza sul lavoro è tutelata tramite regolamentazione. Tutte le imprese con oltre cinque dipendenti devono istituire una commissione per la sicurezza. Il governo danese mette a disposizione fondi per le PMI che intendono migliorare l'ambiente di lavoro. Il programma per una migliore vita lavorativa e per la crescita economica, che dispone di un budget di 15 milioni di corone danesi, è stato pensato per migliorare sia la sicurezza dei lavoratori sia la

competitività. Altri programmi mettono a disposizione delle imprese altri 100 milioni di corone. I premi assicurativi obbligatori dipendono dalla categoria e dall'importo dei danni generalmente risarciti.

#### **Studio esemplificativo sulle batterie al nichel-cadmio in Danimarca**

Lo smaltimento scorretto delle batterie al nichel-cadmio (NiCd) è una delle principali cause della presenza di cadmio nell'ambiente e il maggior uso di batterie ricaricabili (contenenti cellule di NiCd) ha aggravato la situazione. Per un certo periodo di tempo i comuni danesi avevano organizzato la raccolta differenziata delle batterie, ma soltanto il 20 % circa delle batterie veniva smaltito in questo modo. Nel 1991 è stato raggiunto un accordo tra il governo e l'associazione per la raccolta delle batterie ricaricabili che prevedeva una tassa sulle batterie nuove ed obbligava i rivenditori a creare un sistema di raccolta delle batterie usate. Il numero di batterie recuperate è così salito al 35 %. Soltanto la metà circa dei rivenditori ha messo a disposizione dei raccoglitori. Nel 1995 è stata introdotta una nuova ecotassa sulle batterie al NiCd che aumentava il prezzo delle batterie al NiCd a un terzo del prezzo delle batterie alternative. Parte del gettito proveniente da questa tassa è stato offerto alle imprese di raccolta delle batterie usate (USD 17,6/kg di batterie usate). La nuova politica ha favorito il passaggio in massa all'uso di batterie meno inquinanti, quali quelle al nichel-idruro e al litio.

La Danimarca è uno dei paesi più all'avanguardia nell'integrazione delle questioni ambientali e di quelle legate a salute e sicurezza grazie ad una forma ufficiale di cooperazione tra le autorità competenti per i due ambiti. Nel luglio 1993 è stata modificata la legge sull'ambiente di lavoro, che ora permette alle organizzazioni per la tutela della sicurezza a livello aziendale di affrontare i problemi ambientali direttamente legati all'attività dell'impresa. Inoltre, le proposte di legge in materia di rischi ambientali sono inviate sia alle autorità competenti per i problemi dell'ambiente sia ai servizi che si occupano dell'ambiente di lavoro onde consentire loro di valutare eventuali ambiti in cui esercitare congiuntamente le proprie responsabilità. Anche l'introduzione di tecnologie più pulite rientra tra le competenze congiunte dei due organismi.

Tuttavia, a livello locale l'attuale divisione delle responsabilità rende ancora difficile integrare le questioni ambientali e quelle legate alla salute e alla sicurezza, visto che gli enti locali sono responsabili per l'ambiente e il governo controlla la normativa sugli ambienti di lavoro. La conseguenza di tutto questo, e del fatto che tali questioni sono comunque secondarie rispetto a produttività, efficienza e qualità dei prodotti, la gestione integrata delle due aree è attualmente limitata a poche grandi imprese. Uno sviluppo interessante è il progetto di cooperazione tra le parti sociali del settore industriale, nel cui quadro i contratti collettivi impongono l'obbligo di discutere insieme eventuali cambiamenti delle tecnologie e dell'organizzazione del lavoro prima della loro attuazione.

## Francia

La Francia ha utilizzato gli strumenti economici più a lungo rispetto alla maggior parte dei paesi. Nel settore della gestione delle risorse idriche, il principio fondamentale secondo cui «chi inquina paga» vige da oltre trent'anni. Le sei società per la fornitura dell'acqua del paese impongono tasse sull'utilizzo e sull'inquinamento delle acque. Le tasse sono commisurate al volume di acqua utilizzata e alla quantità di emissioni e il gettito è poi utilizzato per sovvenzionare gli investimenti in progetti volti a ridurre l'inquinamento idrico. In materia di rifiuti solidi esistono invece degli strumenti di regolamentazione, fondati sul principio guida che i rifiuti smaltiti non devono danneggiare l'ambiente. Sui rifiuti sia domestici sia industriali vige una tassa per lo smaltimento. Un sistema analogo di regolamentazione esiste per le emissioni atmosferiche.

La Francia ha proposto la razionalizzazione per il 2000 della tassazione in materia ambientale all'interno di un quadro giuridico integrato. Sono stati messi a disposizione una serie di sovvenzioni, pari a metà degli investimenti complessivi a favore del miglioramento ambientale. Attualmente in Francia sono in vigore otto accordi per l'ambiente che affrontano i seguenti problemi: emissione di CO<sub>2</sub>, conservazione dell'energia, veicoli da rottamare, imballaggi e riciclaggio. Gli accordi per l'ambiente sono stati spesso utilizzati prima dell'introduzione della legislazione formale.

### Iniziativa nel settore estrattivo francese

In Francia l'industria estrattiva produce ogni anno 350 milioni di tonnellate di rifiuti, di cui circa la metà derivante dai bacini fluviali e il resto dalle formazioni rocciose. È il settore con il più alto livello di rischi professionali, a causa dei materiali densi, degli esplosivi, della polvere, del rumore e dell'utilizzo di macchinari pesanti. La bassa redditività del settore comporta scarsi investimenti e competenze in materia di salute e sicurezza. Il sistema previdenziale nazionale prevede un premio quattro volte superiore a quello applicato nel settore viticolo. Le cave sono esentate dal rispetto delle regole generali di salute e sicurezza e seguono un codice di settore. Per incentivare i miglioramenti, è previsto il rimborso fino al 70 % delle spese sostenute a favore di salute e sicurezza e per la formazione dei lavoratori, l'informazione e le attrezzature.

Sul piano della salute e della sicurezza, le politiche «comando e controllo» applicate in Francia prevedono standard per l'igiene, la salute, la sicurezza e la prevenzione antincendio. Oltre a questi standard obbligatori, esiste una Cassa nazionale di assicurazione per le malattie professionali (CNAM) obbligatoria: i premi versati dalle imprese con meno di 200 dipendenti che attuano misure particolari di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori prevedono uno sgravio fino al 25 %. I premi sono calcolati in base al rischio professionale e non in base al settore. La differenza tra i premi previsti per i vari settori è considerata insufficiente ad incentivare l'adozione di comportamenti più corretti. Sono stati introdotti piani speciali di prestiti e assistenza per i datori di lavoro pronti a ridurre i rischi di infortuni sul lavoro.

Per ragioni storiche, esiste una distinzione netta tra la politica ambientale e la politica in materia di salute e sicurezza. Quest'ultima è stata introdotta a cavallo tra il XIX e il XX secolo, mentre gran parte della legislazione a tutela dell'ambiente risale agli anni Sessanta. Poche imprese hanno attualmente una gestione integrata per le questioni ambientali e quelle relative a salute e sicurezza.

## Italia

La politica italiana in materia di tutela ambientale è fatta per lo più di misure «comando e controllo». L'unica eccezione è la legge Merli, che consente di calcolare l'imposta sul consumo idrico e le tasse per le acque reflue in base al loro potenziale inquinante. Le tasse sulle acque reflue sono commisurate alla domanda di ossigeno chimico e biologico degli scarichi. Esistono delle sovvenzioni per finanziare ricerca e sviluppo in materia ambientale e per promuovere l'adesione all'EMAS e l'applicazione del marchio di qualità ambientale ai prodotti. Al novembre 1998 erano stati siglati 40 accordi volontari tra regioni e governo nazionale da un lato e imprese e associazioni di categoria dall'altro.

### Iniziativa nel settore della ceramica nell'area di Sassuolo-Scandiano

Circa l'80 % della produzione italiana di piastrelle proviene da 188 aziende operanti nei 50 km<sup>2</sup> dell'area industriale di Sassuolo-Scandiano. Negli anni Sessanta ci si è resi conto dei rischi per l'uomo e per l'ambiente derivanti dall'uso di piombo nella fase di smaltatura, dalla dispersione di polvere di silice e per il rumore all'interno degli stabilimenti. Da allora la situazione è migliorata, grazie a varie forme di regolamentazione, introdotte in misura crescente e in maniera quasi sperimentale, a volte in stretta cooperazione con le imprese. Le imprese stesse hanno dato vita ad una rete flessibile di cooperazione per la diffusione della prassi corretta. Tra le misure concrete figurano la realizzazione di un sistema di fornitura idrica separato dalle fonti di acqua potabile, la creazione di un sistema di monitoraggio della qualità dell'aria, sulla cui base fissare soglie massime per le sostanze inquinanti nell'aria, e la realizzazione di un manuale per la prevenzione degli infortuni.

La politica italiana in materia di salute e sicurezza si basa su misure «comando e controllo». Le imprese sono obbligate per legge a sottoscrivere assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. I premi sono calcolati in base a formule complesse che tengono conto dei dati statistici degli ultimi tre anni per oltre 3 330 categorie di imprese. È un chiaro esempio di incentivi economici diretti in materia. Per ragioni legate alla salute e alla sicurezza i premi annuali possono essere modificati fino ad un massimo del 20 %. Sono poi previsti aggiustamenti fino ad un ulteriore 15 % per le misure attuate dall'impresa per la prevenzione degli infortuni. Nel 1997 un programma denominato «Industria, commercio e servizi alle imprese» ha messo a disposizione delle PMI sovvenzioni da investire nel miglioramento dell'ambiente di lavoro.

Esistono bassi livelli di integrazione gestionale per i problemi ambientali e per quelli legati a salute e

sicurezza, se si escludono rari casi di esperimenti. Uno di questi casi viene dalla Liguria e vede protagonisti le associazioni locali di categoria, la regione, gli enti locali per la protezione dell'ambiente e l'INAIL, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

### Portogallo

Il Portogallo ha di recente introdotto una serie di misure volte a creare incentivi per la tutela ambientale. Sono state introdotte delle imposte sul consumo idrico per recuperare i costi della fornitura. Analogamente, il gettito della tassa sulla depurazione delle acque reflue è reinvestito nella creazione di infrastrutture. Le imprese pagano un'imposta fissa sullo smaltimento dei rifiuti. Vigono inoltre delle imposte sul trasporto aereo per gli aeromobili più grandi e più moderni, sui carburanti per trasporto e su altri prodotti energetici. Sono inoltre previsti tassi differenziali sulle imposte per il contenuto di zolfo e piombo rispettivamente nell'olio combustibile e nella benzina. Il governo ha poi avviato una serie di programmi e di incentivi finanziari per sostenere parte degli investimenti in iniziative a favore dell'ambiente, limitate a determinati settori e volte a favorire l'introduzione delle tecnologie pulite, il riciclaggio dei rifiuti, l'adozione di processi industriali per la riduzione dei rumori e lo smaltimento di effluenti, liquidi e gas inquinanti. Dal 1984 sono stati stipulati circa dieci accordi volontari.

### Criteri di prassi corretta

La fase 3 della ricerca svolta dalla Fondazione prevedeva una ricerca sul campo, da svolgere presso le imprese che applicavano una prassi corretta. Nel riquadro 4 sono presentati alcuni dei criteri per la definizione della prassi corretta.

Riquadro 4 — Criteri per la definizione della prassi corretta

- Criterio 1** Stabilire se il quadro giuridico e normativo riconosce formalmente le questioni e i problemi affrontati.
- Criterio 2** Stabilire se le politiche e/o le strategie settoriali a livello locale o regionale possono essere trasferite o attuate da un'altra parte.
- Criterio 3** Stabilire se i quadri istituzionali e i processi decisionali attribuiscono ruoli e responsabilità chiari ai soggetti interessati (governi centrali/locali, settore privato e organi di rappresentanza).

Fonte: Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (Habitat II, 1996).

Se si tenta di valutare il livello di impegno delle imprese a favore dell'ambiente, della salute e della sicurezza, occorre tenere conto della *forma di impegno* e della *fase di impegno*. Le diverse forme di impegno possono passare attraverso il personale interno, addetti esterni o la partecipazione ad una rete. Altrimenti, l'impresa può scegliere di non partecipare. La fase di impegno riguarda la progettazione degli strumenti e le fasi di attuazione.

Uno dei dati più interessanti emersi dall'indagine svolta su 600 imprese nei settori turistico e metallurgico è il fatto che le imprese che applicavano al proprio interno le prassi migliori erano le stesse che partecipavano allo sviluppo e alla formulazione di queste politiche.

L'indagine ha offerto molti altri dati interessanti. Circa la metà delle imprese in entrambi i settori ha mostrato un atteggiamento preventivo nella gestione della imposte su acqua e rifiuti. Circa il 40 % si affidava all'esperienza interna, il 2 % aveva scelto di acquisire l'esperienza dall'esterno e il 6 % aveva aderito ad una rete. Le imprese che si affidavano al personale interno sono risultate di solito quelle caratterizzate da un atteggiamento più preventivo.

### Contesto politico

L'Unione europea inserisce l'utilizzo degli strumenti economici nell'ambito della tutela ambientale. Nel quinto programma d'azione a favore dell'ambiente si afferma: «Il ricorso a strumenti economici e fiscali dovrà rappresentare uno degli elementi principali della strategia volta a fissare prezzi che riflettano tutti i costi, a creare incentivi di mercato nonché ad indurre un comportamento economico responsabile sotto il profilo ambientale».

Nonostante esistano autentiche difficoltà giuridiche e morali nell'applicazione dei principi di valorizzazione dei problemi legati alla sicurezza e alla salute, la ricerca della Fondazione mostra che il settore assicurativo può utilizzare la propria politica dei prezzi per creare incentivi con cui premiare i comportamenti corretti.

Esiste un certo grado di sovrapposizione nell'applicazione delle misure di tutela ambientale e della salute e sicurezza all'interno delle imprese e per questo si potrebbe considerare la possibilità di inserire in entrambe le politiche l'uso integrato degli incentivi.

Quest'opuscolo è stato redatto da Ecotec Research and Consulting.

Henrik Litske e Janet Smith sono i responsabili della ricerca presso la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro incaricata del progetto «*Economic Instruments for Sustainable Development: Improving the External and Internal Working Environments*» (Strumenti economici per uno sviluppo sostenibile: migliorare l'ambiente lavorativo e quello circostante).



# PUBBLICAZIONI

## PUBBLICAZIONI CORRELATE

*Le pubblicazioni della Fondazione sono in vendita nelle comuni librerie o sono reperibili presso gli agenti ufficiali di vendita dell'Unione europea o presso l'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, L-2985, Lussemburgo (indirizzo web [www.eur-op.eu.int](http://www.eur-op.eu.int)). Qualora il prezzo non venga citato, il documento è disponibile gratuitamente sul sito web della Fondazione all'indirizzo [www.eurofound.ie/publications/](http://www.eurofound.ie/publications/) o richiedendolo alla Fondazione.*

- 1. Economic Instruments for Sustainable Development: Improving the External and Working Environments, Part 1** (relazione)  
Cat. No: SX-18-98-736-EN-C  
Disponibile solo in EN  
18 euro
- 2. Economic Instruments for Sustainable Development: Improving the External and Working Environments, Part 2** (relazione)  
Cat. No: SX-25-99-932-EN-C  
Disponibile solo in EN  
18 euro
- 3. Sviluppo sostenibile: iniziative pratiche per i responsabili decisionali e le parti sociali** (riepilogo)  
Cat. No: SX-20-99-923-\*-C  
Disponibile in tutte le lingue
- 4. Economic Incentives to Improve the Working Environment in Europe** (CD-ROM)  
Cat. No: SX-08-97-371-EN-Z  
Disponibile solo in EN  
40 euro
- 5. Environmental Taxes and Charges — National Experiences and Plans** (relazione della conferenza)  
Cat. No.: SY-97-96-766-EN-C  
Disponibile solo in EN  
7 euro
- 6. Environmental Taxes and Charges — National Experiences and Plans** (atti della conferenza)  
Cat. No.: SY-97-96-774-EN-C  
Disponibile solo in EN  
31,50 euro
- 7. An Innovative Economic Incentive Model for Improvement of the Working Environment in Europe** (relazione)  
Cat. no: SY-90-95-841-EN-C  
Disponibile solo in EN  
8,50 euro
- 8. Possono gli incentivi economici migliorare la sicurezza e la salute sul lavoro?**  
Cat. No: SY-87-95-329-\*-C  
Disponibile in ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT
- 9. Catalogue of Economic Incentive Systems for the Improvement of the Working Environment** (relazione)  
Cat. No: SY-82-94-876-EN-C  
Disponibile solo in EN  
8,50 euro
- 10. An Innovative Economic Incentive Model to Improve the Working Environment, Testing in France** (relazione)  
Cat. No: SY-96-96-223-FR-C  
Disponibile in EN e FR  
7 euro

## ULTERIORI INFORMAZIONI

Per ulteriori informazioni, consultare il sito della Fondazione all'indirizzo [www.eurofound.ie](http://www.eurofound.ie) o rivolgersi a:  
**John Hurley**  
Funzionario di collegamento per l'informazione  
Tel. (353-1) 204 32 09  
Fax (353-1) 282 64 56  
E-mail: [john.hurley@eurofound.ie](mailto:john.hurley@eurofound.ie)

Copyright: Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. La riproduzione è autorizzata, tranne che per scopi commerciali, a condizione che la fonte sia riconosciuta e una copia inviata alla Fondazione.

Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro  
Wyattville Road, Loughlinstown, Co. Dublino, Irlanda.

**Tel.** (353-1) 204 31 00

**Fax** (353-1) 282 64 56/282 42 09

**E-mail:** [postmaster@eurofound.ie](mailto:postmaster@eurofound.ie)

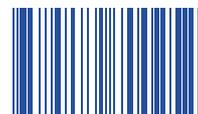
EF/00/76/IT



UFFICIO DELLE PUBBLICAZIONI UFFICIALI  
DELLE COMUNITÀ EUROPEE

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-897-0025-4



9 789289 700252