



“Rottamare la rottamazione?” Analisi di Impatto della Regolamentazione degli incentivi per il rinnovo del parco circolante

Salvatore Ercolano
Università degli Studi di Napoli “L’Orientale”
sercolano@unior.it

Giuseppe Lucio Gaeta
Università degli Studi di Napoli Federico II
giuseppelucio.gaeta@unina.it

Abstract: *Obiettivo del lavoro è presentare un quadro delle potenzialità applicative di uno strumento metodologico - l’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - impiegabile per la valutazione ex ante delle scelte di regolazione del soggetto pubblico. Offrendo una metodologia per la quantificazione degli impatti che discendono dalla applicazione delle scelte pubbliche, l’AIR si presenta quale strumento potenzialmente in grado di agevolare la trasparenza dei processi decisionali. Il lavoro propone una applicazione di AIR incentrata sulla valutazione del sistema degli incentivi per il rinnovo del parco veicoli circolante introdotto nel nostro paese nell’anno 2008. Nell’esprimere una valutazione ex ante di tali incentivi, ci si è avvalsi di dati relativi agli impatti generati dalla normativa in vigore nell’anno precedente, del tutto affine sia negli obiettivi espliciti sia negli strumenti di incentivazione adottati. In sostanza, generando una valutazione ex ante di un provvedimento poi effettivamente posto in essere, l’analisi è in grado di verificare l’accuratezza delle valutazioni svolte prima della sua approvazione. Contestualmente, l’implementazione proposta consente di evidenziare alcuni limiti dell’impostazione classica dell’AIR, suggerendo alcune soluzioni di metodo adottabili nella realizzazione dell’analisi.*

Keywords: AIR, Analisi Costi-benefici, Valutazione, Rottamazione

1. Gli incentivi per il rinnovo del parco circolante. Gli obiettivi del provvedimento del 1997 e quello del 2007/2008

Nel contesto di una crescente preoccupazione per i temi ambientali, a partire dall’inizio degli anni ’90 la UE ha indicato come prioritario l’obiettivo della riduzione del livello di inquinamento prodotto dagli autoveicoli.

Nel recepire tale obiettivo, già nel 1997 l’Italia ha posto in essere un sistema di incentivi mirati a favorire il rinnovo del parco veicoli circolante. La L. 30 del 27 febbraio 1997 ha istituito, per coloro che dismettono (“rottamano”) un veicolo usato avente almeno 10 anni, un contributo pubblico in somma fissa (£1.500.000) per l’acquisto di autovetture nuove fino a 1300 cc, lievemente aumentato (£2.000.000) per quelle di cilindrata superiore¹. Anche se con l’introduzione di alcune modifiche², nel settembre 1997 l’applicazione del contributo è stata rinnovata per l’intero anno solare ed estesa fino al luglio 1998; altre forme di incentivo, aventi le medesime finalità, sono state poste in essere negli anni 2002 e 2003.

¹ Il contributo veniva erogato a patto che fosse praticato dal venditore uno sconto di importo almeno equivalente.

² La L. n. 403 di conversione del decreto legge 25 settembre 1997, n. 324, prevedeva un contributo fino a £ 1.500.000, per gli acquisti di auto con rottamazione effettuati tra il 1 ottobre 1997 e il 31 gennaio 1998. Per quelli effettuati, invece, tra il 1 febbraio 1998 e il 31 luglio 1998, il contributo era commisurato al consumo di carburante, certificato per cento chilometri, con limiti *fino a lire un 1.000.000e per consumi compresi tra 7 e 9 litri e fino a lire 1.250.000 per consumi inferiori a 7 litri.*



A seguito di queste esperienze, la legge finanziaria 2007 ha previsto l'introduzione di un contributo di €800 per la sostituzione di autoveicoli Euro 0 o Euro 1 con quelli Euro 4 aventi emissioni di Co2 fino a 140g/km. Al contributo si affianca l'esenzione dal pagamento del bollo per due anni, estesi a tre per veicoli con cilindrata inferiore ai 1300 cc³.

Non senza dibattito, la Finanziaria 2008 ha prolungato l'applicazione dell'incentivo all'intero anno in corso, prevedendo la possibilità di rottamazione anche per i veicoli di categoria Euro 2 e riducendo il contributo a € 700⁴. Per tutti coloro che aderiscono all'iniziativa è prevista, inoltre, l'esenzione dal pagamento delle tasse automobilistiche per un anno, estendibili a due nel caso di demolizione di auto Euro 0.

Così come per gli incentivi predisposti negli anni precedenti, principale obiettivo esplicito del provvedimento del 2008, assai chiaro nelle modalità di disegno del contributo, è la riduzione del numero di veicoli inquinanti in circolazione sul territorio nazionale. A tale priorità si affiancano obiettivi impliciti, almeno apparentemente secondari nell'elaborazione della norma: a) la riduzione generale del livello di inquinamento atmosferico b) il rinnovo del parco circolante ispirato alla volontà di aumentare la sicurezza dei veicoli c) il sostegno agli operatori del mercato automobilistico.

2. L'analisi di impatto della regolamentazione

In Italia, l'AIR viene introdotta dalla legge 59/99 e regolamentata dalla circolare n. 1 del 16 gennaio 2001, contenente la "Guida alla sperimentazione dell'AIR". Tale introduzione avviene in un contesto in cui sempre maggiore attenzione viene dedicata alla qualità del quadro regolamentare, come si legge nella presentazione della guida: "le regole servono. Consentono di tutelare interessi collettivi primari (...) Del resto, troppe regole, o regole confuse e contraddittorie equivalgono, non di rado, a nessuna regola. (...) Migliorare la regolazione è dunque una condizione essenziale per modernizzare il paese (...) Occorre modificare il processo di produzione delle regole, per far sì che l'attenzione ai costi della regolazione sia sistematica e continuativa." (Guida alla sperimentazione dell'AIR 2001)

Seguendo la guida, l'applicazione di AIR prevede una fase "preliminare" all'interno della quale, per ciascuna opzione regolativa, vanno definiti i "confini oggettivi" (attività interessate, ambito territoriale di riferimento, settore economico) ed i "confini soggettivi" (attori coinvolti direttamente ed indirettamente). La fase "conclusiva", invece, è incentrata sulla misurazione degli impatti potenzialmente prodotti dall'opzione "dominante" considerando sia i suoi effetti diretti e indiretti che le esternalità positive e negative associate, misurabili attraverso l'Analisi Costi Benefici (ACB).

L'applicazione di tale tecnica presenta limiti e criticità che con estrema approssimazione possono essere così sintetizzate: 1) difficoltà nella misurazione di impatti aggregati associati all'introduzione di norme, in particolare nelle situazioni in cui esiste una molteplicità di *stakeholders* il cui comportamento strategico all'introduzione di un provvedimento non è facilmente prevedibile; 2) problematica definizione dell'orizzonte temporale rispetto al quale quantificare i costi ed i benefici dei provvedimenti; 3) sottovalutazione degli aspetti redistributivi e di equità relativi ai provvedimenti.

³ Accanto agli incentivi per la sostituzione del veicolo qui considerati, la Finanziaria 2007 ha introdotto anche la possibilità di rottamazione di veicoli Euro 0 o Euro 1 senza acquisto di auto nuove, con copertura delle spese di demolizione da parte dello Stato fino a un massimo di 80 euro. A coloro che rottamando il proprio veicolo hanno rinunciato al possesso di qualsiasi mezzo di locomozione (anche due ruote) si è garantito per un anno il rimborso dell'abbonamento al trasporto pubblico locale.

⁴ L'incentivo sale a 800 euro (100 euro in più) per chi acquista una nuova automobile con emissioni fino a 120 g di CO2 / km. Inoltre, per coloro che rottamano l'auto senza acquistare una nuova automobile, si prevede un rimborso di 150 euro per le spese di rottamazione e tre anni di abbonamento gratis sui mezzi pubblici, oppure 800 euro da spendere in servizi di car sharing (auto in affitto).



L'applicazione di AIR agli incentivi per la rottamazione offre appunto lo spunto per evidenziare alcuni limiti dell'impostazione classica dell'AIR, presentando alcune soluzioni di metodo adottabili nella realizzazione dell'analisi.

3. AIR degli incentivi per la rottamazione

Nell'esprimere una valutazione ex ante degli incentivi 2008, ci si avvale di una misurazione degli impatti generati dalla normativa sulla "rottamazione" in vigore nell'anno 2007, piuttosto affine sia negli obiettivi espliciti sia negli strumenti di incentivazione adottati. In sostanza, generando una valutazione ex ante di un provvedimento poi effettivamente posto in essere, l'analisi è in grado di verificare l'accuratezza delle valutazioni svolte prima della sua approvazione. Seguendo la metodologia dell'AIR, il lavoro si concentra su un confronto tra l'opzione regolatoria prevista dal provvedimento in esame ed ulteriori opzioni, tra cui quella nulla, in termini di:

1. Riduzione delle emissioni, assumendo che:

$$E = f[N, \Delta I_g(T_r, T_i, F)] \quad (1)$$

Dove:

E rappresenta la riduzione delle emissioni inquinanti;

N rappresenta il numero autoveicoli acquistate con contributo;

ΔI_g rappresenta la variazione complessiva nel livello di emissioni inquinanti (NOx; COVNM; CO; PM; CO2) per tipologia di veicolo;

T_r rappresenta la tipologia veicoli rottamati;

T_i rappresenta la tipologia dei veicoli acquistati mediante rottamazione;

F rappresenta il numero di anni in cui il vecchio veicolo avrebbe continuato a circolare in assenza di incentivo.

2. Costi per il bilancio pubblico associati alla applicazione delle opzioni; per gli incentivi alla rottamazione, tali costi sono quantificabili non solo negli importi erogati come contributo a fondo perduto, ma anche nella riduzione degli introiti derivanti dalla applicazione dell'imposta di bollo sui veicoli nuovi. Per la quantificazione di tali costi, si sono sviluppati diversi scenari, in cui l'introduzione della rottamazione si traduce in 1) un incentivo ad anticipare la scelta di sostituzione del vecchio veicolo, comunque inevitabile negli anni a seguire, in ragione dei sempre più pressanti vincoli alla circolazione e dell'usura del auto; 2) un incentivo ad effettuare una scelta di consumo altrimenti non considerata.

3. Impatti redistributivi. Per gli incentivi alla rottamazione, tale valutazione può essere svolta in relazione alla forma di finanziamento dell'incentivo. A parità di bilancio, infatti, un finanziamento dell'incentivo attraverso risorse derivanti dalla fiscalità generale, e non solo con il gettito IVA, può generare problemi di regressività.

4. Impatti su soggetti non individuati come destinatari diretti dell'intervento, quali le case automobilistiche.

3. Conclusioni

Il lavoro propone una valutazione ex ante di una tipologia di provvedimento la cui applicazione negli ultimi anni si è riproposta ciclicamente.

La valutazione dell'incentivo assume contenuti diversi in relazione agli obiettivi espliciti che il provvedimento sembra far propri. Ove l'obiettivo sia la sola riduzione delle emissioni inquinanti dovute a veicoli tecnologicamente poco evoluti, la valutazione può risultare positiva. Rispetto,



invece, all'obiettivo più generale di riduzione del livello di inquinamento complessivamente presente nell'atmosfera - in parte indicato nei commi relativi al provvedimento (legge n. 296/2006, art 1 commi 224-229, successivamente esteso al 2008 dall'art. 29 del D.L. n 248/2007)⁵ - l'efficacia del provvedimento può essere considerata marginale incidendo solo sulle emissioni prodotte dal traffico veicolare e non su quelle, ben maggiori, generate ad esempio da attività produttive⁶.

Bibliografia

- Commissione delle Comunità Europee (2007), Progetto Di Comunicazione Della Commissione Al Consiglio E Al Parlamento Europeo: Risultati del riesame della strategia comunitaria per ridurre le emissioni di CO2 delle autovetture e dei veicoli commerciali leggeri, COM(2007) 19, Bruxelles
- Guida alla sperimentazione dell'AIR, circolare n. 1 del 16 gennaio 2001
- Greco N. a cura di (2003), Introduzione alla "Analisi di Impatto della Regolamentazione", Edizioni Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione
- Rostirolla P. a cura di (2006), Analisi di Impatto della Regolamentazione degli Incentivi per la Conservazione Integrata del Patrimonio Edilizio, Dipartimento di Scienze Sociali, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", Napoli.
- Rostirolla P. (1998), La fattibilità economico finanziaria, Liguori Editore, Napoli

⁵ Ai commi 224 e 226 della legge n. 296/2006 , si legge che il provvedimento viene adottato "In attuazione del principio di salvaguardia ambientale ed al fine di incentivare la sostituzione, realizzata attraverso la demolizione con le modalità indicate al comma 233, di autovetture ed autoveicoli per il trasporto promiscuo immatricolati come euro 0 o euro 1..."

⁶ D'altronde, alcune considerazioni critiche possono essere svolte anche sulla capacità dell'incentivo nel ridurre l'inquinamento atmosferico complessivamente prodotto dal parco circolante; gli effetti del provvedimento in esame, infatti, sono controbilanciati da un aumento nel numero di veicoli circolanti sul territorio nazionale, a ben vedere sostenuto anche dal provvedimento stesso della rottamazione.