Le imposte ambientali e a favore della salute: *cui bono?* ovvero Tassare i “vizi” e i comportamenti no green

di Fabio Ghiselli

Non voglio scomodare Seneca che nella tragedia di Medea ai versi 500-501 utilizzò una espressione più famosa e nota a tutti (*cui prodest*), ma solo Lucio Cassio Longino Ravilla, console e censore romano che nel 125 a.C., nel processo che condusse contro il console Marco Emilio Lepido Pontina, si inventò l’espressione del titolo con cui si chiedeva quale fosse il vero beneficiario di un’azione imputata ad una certa persona.

La domanda è indotta dalla scelta operata dal Governo di introdurre nella manovra economica per il 2020 due nuove imposte: la *sugar tax* (art. 82) e la *plastic tax* (art. 79), con le quali spera di ricavare alcuni miliardi di nuove entrate per finanziare quella parte della manovra non in deficit (c.a. 14 mld di euro).

In realtà quelle appena citate sono solo le forme di imposizione che hanno suscitato l’attenzione maggiore da parte dei media, ma considerazioni più o meno simili potrebbero riguardare anche l’accisa sui tabacchi recentemente incrementata (art. 80), la nuova imposta di consumo sui prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo (cartine, filtri, ecc., di cui all’art. 81), la tassa sulle sigarette elettroniche (D.Lgs. 172/2017) e, da non dimenticare, la famosa ecotassa sui veicoli più inquinanti (emissioni di CO2 superiori a 160 g/km), introdotta dalla legge di bilancio 2019 (L. 145/2018), della quale mi sono occupato in altra occasione (*Ecotassa ed ecobonus sulle auto: c’è un progetto di politica industriale?* In Quotidiano IPSOA, del 20.12.2018).

Come si può notare si tratta di imposte che vorrebbero punire i “vizi” degli italiani o quei comportamenti poco o per nulla *green* e, al contempo, indirizzare i consumi verso quelli più salutari.

A dire il vero non si tratta di una scelta che contraddistingue solo il nostro sistema impositivo.

Secondo il *Nanny State Index 2019*, redatto da C. Snowdon per Epicenter e recentemente presentato dall’Istituto Bruno Leoni - l’espressione *nanny* sta ad indicare l’atteggiamento paternalistico protettivo dello Stato - tra i 28 Stati che compongono l’Ue, l’Italia si colloca al 23esimo posto, ossia nel gruppo dei Paesi il cui atteggiamento paternalistico è meno incisivo. L’indice complessivo - che risulta dalla somma di quattro indici relativi ad altrettante tipologie di consumi, tabacco, e-cig, cibi e bevande e alcol - è risultato essere pari a 17,7 (su 100), al pari della Spagna (17,7) e prima del Lussemburgo (17,6), dell’Austria e della Slovacchia (16,9), della Rep. Ceca (13,8) e della Germania (11,7). Tra i peggiori della classifica troviamo la Finlandia (1° con un 49,5), il Regno Unito (4° con 37), l’Irlanda (6° con 35,9), la Svezia (8° con 32,3), la Francia (10° con 30,1), la Grecia (11° con 29), ecc..

Ciò nonostante, sono numerosi i detrattori di questa tipologia di tasse. Premesso che in tutti i Paesi in cui sono state introdotte, i consumi dei beni colpiti sono diminuiti, la critica più pesante di coloro che le avversano è che lo Stato non dovrebbe indurre o condizionare i comportamenti dei cittadini attraverso un sostanziale abuso del potere impositivo, ma solo informarli dei pericoli che potrebbero derivare dal consumo eccessivo di certe sostanze.

Personalmente non trovo così scandaloso che lo Stato intervenga con lo strumento delle imposte per indirizzare i consumi verso quelli meno dannosi alla salute, o quelli che hanno un minore impatto ambientale, disincentivando, al contempo, quelli che tendono ad indirizzarsi verso direttrici opposte. Non si tratta, o più prudentemente, non si tratterebbe di una misura “punitiva”, ma solo disincentivante. In fondo non ci stupiamo se il legislatore si adopera per limitare o vietare il consumo o l’impiego di prodotti le cui ricerche scientifiche hanno dimostrato la pericolosità per la salute, anche solo in virtù del principio della prudenza (gli OGM o il glifosato, per citarne alcuni).

Il fatto che prodotti generalmente “viziosi” o poco *green* non siano banditi dal commercio dimostra che, a parte evidenti ragioni economiche, lo Stato lascia ai suoi cittadini il libero arbitrio.

I problemi, semmai, sono altri: quello di introdurre una imposta che serva realmente allo scopo più alto che si intende raggiungere e non a fare cassa da impiegare nelle più svariate spese; quello di individuare un livello di imposizione che disincentivi l’acquisto e il consumo di determinati beni (lasciando come detto il libero arbitrio); quello di dimostrare a chi la subisce che non si tratta di un ulteriore strumento vessatorio ma utile per il bene individuale e della collettività.

Per evitare insopportabili lungaggini, mi limito ad alcune osservazioni sulle due nuove imposte introdotte dalla bozza di legge di bilancio 2020: la *sugar tax* e la *plastic tax*.

La *sugar tax* è stata presentata come una imposta necessaria a reperire alcuni miliardi di euro da destinare alla pubblica istruzione.

Se nessuno nega la rilevanza dell'istruzione e la necessità che ad essa siano destinate adeguate risorse, l'esplicitazione di uno scopo, legittimo, ma diverso da quello che dovrebbe avere e che già racchiude in sé, è stato un evidente errore, di principio e di comunicazione. Al cittadino comune è giunto il messaggio che lo Stato aveva l'urgente esigenza di fare "cassa" per la quale era necessario introdurre l'ennesima, quanto banale, imposta sui consumi. Dove è finito lo scopo più alto? Naufragato nella comunicazione.

Come se non bastasse, l'oggetto dell'imposta è stato limitato, in origine, alle sole "merendine", allo stesso modo in cui oggi lo stesso oggetto è circoscritto alle "bevande edulcorate" (succhi di frutta, acque e bevande con zuccheri aggiunti, di cui ai codici 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea).

Ma se l'obiettivo è quello di disincentivare i consumi eccessivi di prodotti ad elevato contenuto zuccherino perché 2 milioni e 130 bambini e adolescenti di età compresa tra i 3 e i 17 anni (il 25% del totale) sono in eccesso di peso, secondo l'ultimo Report dell'Istat (*Stili di vita di bambini e ragazzi, anni 2017-2018*) del 29.10.2019, ovvero perché in tale condizione si trovano 25 milioni di italiani, restringere così il campo di applicazione della tassa non ha molto senso.

Sarebbe stato più opportuno estendere il campo applicativo a diverse categorie di prodotti accomunati da un elevato quantitativo di zuccheri aggiunti e di acidi grassi trans (presenti e aggiunti soprattutto negli snack dolci e salati prodotti industrialmente e che l'OMS, Organizzazione Mondiale della Sanità, vorrebbe eliminare dal 2023). E che dire, per esempio, degli estrogeni e degli antibiotici che vengono "pompati" nel corpo degli animali da macello?

E' ovvio che una imposizione come quella di cui si parla, che sarebbe traslata sul prezzo e sopportata dai consumatori, potrebbe avere ripercussioni sui consumi e sull'attività produttiva, anche di imprese molto conosciute e vanto dell'industria nazionale. Ma se l'obiettivo è la tutela della salute, l'intervento dello Stato non dovrebbe limitarsi a tassare, ma estendersi ad altre misure collaterali multidisciplinari e multilivello.

Per esempio, si dovrebbe agire sull'aspetto educativo, con una campagna informativa volta a indirizzare il pubblico dei consumatori verso uno stile di vita alimentare più salutare. Si potrebbero realizzare una serie di accordi con i produttori per migliorare la composizione dei prodotti e limitare l'uso di sostanze il cui uso eccessivo risulti nocivo per la salute o, quantomeno, per immettere sul mercato prodotti differenziati che non sarebbero soggetti a imposizione e che dovrebbero scontare un prezzo finale inferiore. La combinazione delle due misure dovrebbe consentire un graduale adattamento ai nuovi sapori, che con ogni probabilità muterebbero almeno in parte; del resto non sarebbe la prima volta che accadrebbe: le aziende produttrici tentano di continuo di modificare il "gusto" delle loro bibite o degli snack, anche lanciandone di nuove/i, cercando di raggiungere quello che la comunità scientifica americana ha definito "il punto di massimo gusto" che, guarda caso, è dipendente dalla massima quantità possibile di zuccheri aggiunti. Potrebbe essere incentivata la ricerca e l'uso di componenti alternativi agli zuccheri aggiunti. Non ultimo, sarebbe opportuno anche stimolare il consumo di prodotti più naturali dei quali l'Italia è un grande produttore, intervenendo anche sul prezzo e sulla sua formazione - o sulla catena del valore, come si suol dire - in quanto evidente fattore che incide sul consumo. Anche se avrei qualche difficoltà a qualificare come "catena del valore" una catena nella quale sia difficile scorgere l'apporto di valore, appunto, di numerosi anelli.

Naturalmente si tratterebbe di un percorso di medio termine, graduale, che potrebbe essere assistito da una gradualità nel livello di imposizione, crescente nel tempo e contemporaneo con il percorso di avvicinamento a nuovi stili di vita e di consumo. Chi persevera nel consumo (eccessivo) di prodotti più "tradizionali" sarebbe colpito dalla tassa e dall'aumento del prezzo di vendita.

In tutto questo non mi sembra sensato pretendere o aspettarsi che la *sugar tax* sia assorbita dai produttori con una riduzione del margine reddituale. Se fosse così, oltretutto, la tassa non svolgerebbe il suo ruolo e gli obiettivi più alti non sarebbero raggiunti.

Anche per questa ragione non si può pensare di fare "cassa" per finanziare altri settori, come vorrebbe il ministro Fioramonti, perché se l'imposta (e le altre misure) funzionasse(ro) bene, il gettito dovrebbe diminuire fino al teorico azzeramento, a seguito dell'incremento progressivo dei comportamenti virtuosi.

Considerazioni in parte diverse riguarderebbero, invece, le imposte ambientali o quelle che intenderebbero perseguire il fine di disincentivare comportamenti *no green* o inquinanti.

Senza dilungarci troppo, focalizziamoci sulla nuova *plastic tax* prevista dall'art. 79 della bozza di legge di bilancio 2020.

L'imposta si applica sul consumo di manufatti "con singolo impiego", quindi mono-uso, impiegati con funzioni di contenimento, protezione, manipolazione o consegna di merci o di prodotti alimentari, in forme diverse, realizzati con l'impiego anche parziale di materie plastiche non compostabili, e che non sono ideati, progettati o immessi sul mercato per compiere più trasferimenti durante il loro ciclo di vita o per essere riutilizzati per lo stesso scopo per il quale sono stati ideati.

L'imposta è fissata in 1 € al chilogrammo. Potrebbe sembrare una inezia se pensiamo al peso di una comune bottiglia di acqua minerale o di bibita, o a un contenitore per alimenti, ma se consideriamo che il costo della materia prima è pari a 1,2 € (0,9 di costo puro e 0,33 di contributo Conai), aggiungere 1 € di tasse significa raddoppiare il costo (oltre all'Iva).

La definizione di "singolo impiego" o mono-uso riprende quella contenuta nella direttiva Ue 2019/204, (sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente), art.3, n. 2, ma il campo di applicazione è molto più esteso di quello previsto dalla stessa direttiva che si rivolge a tutta una serie di manufatti essenzialmente riconducibili a quelli di largo consumo elencati nell'allegato. La norma *de qua* infatti, non si limita a prevedere la sola correlazione con queste tipologie di beni, ma con qualsiasi tipo di merci, non gradua l'onere in funzione della quantità/qualità di materie plastiche impiegate come componenti, e non prevede la possibilità che taluni materiali siano riutilizzabili per uno scopo diverso da quello per cui sono stati ideati. Se tale ultima condizione potrebbe apparire difficilmente realizzabile per i prodotti elencati nella direttiva, non è detto che non si possa realizzare per quelli correlati a una serie infinita di merci.

Se leggiamo la norma, l'imposta si applica anche alla plastica in forma di fogli o pellicole che viene usata, ad esempio, nel settore dell'automotive per proteggere le autovetture nuove nei trasferimenti. Ci si è chiesti se esiste un altro materiale alternativo idoneo a svolgere la stessa funzione protettiva che possa essere concorrenziale in termini di costo con quello plastico?

Non credo si possa pensare di tassare tutta la plastica prodotta in modo indistinto come se fosse il male assoluto del secolo. Se è vero che scandalizzano le immagini di intere isole di prodotti di plastica che galleggiano nei mari, dovremmo anche chiederci come ci sono arrivati lì. E attivare i necessari controlli punendo i trasgressori. E perché no, provvedendo al loro recupero

Non si può pensare di vivere in un mondo senza plastica, grande e utile invenzione del XX secolo (che trova i suoi fondamenti nelle attività di ricerca condotte nella seconda metà dell'800), così come non possiamo continuare a fare battaglie astruse e incomprensibili come quella contro il diesel e a favore delle fantomatiche auto elettriche. Possiamo invece immaginare di vivere in un mondo senza inciviltà e rispettoso dell'ambiente e di impegnarci nel risolvere i problemi con consapevolezza ed equilibrio.

Dovremmo distinguere, per esempio, la plastica che viene prodotta ex novo da quella che utilizza prodotti riciclati o bioplastica, quella riciclabile e quella no, quella mono-uso e quella pluri-uso. Per cui dovrebbe essere gradualmente colpita quella più inquinante e incentivato il riciclo, che per la plastica è pari al 43,4%, il livello più basso rispetto agli altri materiali (dal 63,4% per il legno all'81,1% per la carta). E dovremmo anche considerare se sono immediatamente disponibili alternative più adeguate e più ecosostenibili, perché l'eventuale assenza rappresenterebbe un grosso limite.

Considerato che la *plastic tax* si aggiunge al contributo ambientale (Conai) che già pagano gli operatori (450 milioni l'anno), sembra che la politica di tutela ambientale sia sbilanciata verso l'utilizzo dello strumento disincentivante (imposta e altri oneri), piuttosto che verso un equilibrato mix disincentivi/incentivi.

Perché il contributo sotto forma di credito d'imposta previsto dalla L. 145/2018, art.1, co. 73-77, per le spese sostenute dalle imprese per l'acquisto di prodotti provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi di plastica (per il biennio 2019-2020) o quello introdotto dal D.L. 34/2019, art. 26-bis, al fine di favorire il riutilizzo di imballaggi usati o la raccolta differenziata (a decorrere dal 2020), oltre a essere temporanei sono finanziati con risorse piuttosto limitate, che difficilmente sono in grado di garantire l'avvio di un processo sostitutivo di medio-lungo periodo.

Quanto detto innanzi non significa però che intenda demonizzare le imposte ambientali, alle quali apparterebbe anche una più corretta ed equilibrata *plastic tax*.

Perché questa tipologia di imposizione costituisce anche uno stimolo all'innovazione tecnologica per le imprese verso l'obiettivo di una maggiore tutela ambientale (anche al fine di sottrarsi al peso dell'imposta).

Il principio cardine dovrebbe essere sempre quello del "chi inquina paga". Quindi ciascun soggetto, famiglie e imprese, dovrebbe sopportare in proprio il costo dell'inquinamento prodotto (esternalità negative) a seguito dei comportamenti assunti, dello stile di vita, dell'impiego nel ciclo produttivo di materiali inquinanti, ecc.. Le famiglie, ad esempio, sono (in parte) responsabili delle emissioni di Co2 derivanti dall'utilizzo delle autovetture, e dal riscaldamento domestico: per tale motivo su di esse gravano le accise sul carburante e sul combustibile delle caldaie, l'ecotassa, e alcuni tributi poco

appropriati come il bollo, l'imposta di registro, ecc.. Anche sulle imprese gravano oneri diversi in funzione dell'attività svolta e dei beni impiegati nella produzione.

Ma non sempre, o quasi mai, è esattamente così. Perché il principio del "chi inquina paga" è stato modificato in quello del "consumatore paga", nonostante non sia direttamente lui a inquinare. Questo per effetto sia della traslazione esplicita e impropria di taluni costi (in bolletta), sia implicita a seguito di un incremento del prezzo dei beni acquistati dal sistema imprese. Invece l'obiettivo dovrebbe essere proprio quello di "internalizzare" i costi all'interno di coloro che impiegano o producono beni inquinanti.

Questo dovrebbe essere tanto più vero laddove i consumatori non abbiano la possibilità di scegliere beni prodotti con materiali alternativi e, quindi, non possano ritenersi co-responsabili del danno ambientale. In sostanza quando non è il "mercato" il luogo nel quale la traslazione sul prezzo possa essere gestita, assorbita o rigettata da uno spostamento dei consumi.

Tale condizione è dimostrata anche dal Documento di valutazione n.6 "Chi inquina paga?" dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato del 30.6.2017, dove si evince, tra le altre cose, che il settore manifatturiero della gomma e dei materiali plastici ha uno dei più alti rapporti tra imposte ambientali e costi esterni ambientali prodotti, e un ammontare di questi ultimi tra i meno rilevanti.

Il principio innanzi detto mi sembra chiaramente espresso nelle conclusioni del Consiglio dei Ministri dell'Ambiente (12.12.1992, comune piattaforma CE per la Conferenza UNCED del 1992): *"Al fine di realizzare la necessaria redistribuzione delle risorse economiche per il conseguimento dello sviluppo sostenibile, tutti i costi sociali ed ambientali devono essere incorporati nelle attività economiche, internalizzando i costi ambientali esterni. In altre parole, i costi ambientali e gli altri costi connessi con uno sfruttamento sostenibile delle risorse naturali e sostenuti dal Paese fornitore devono essere riflessi nelle attività economiche. Gli strumenti economici e fiscali potrebbero far parte delle misure atte a raggiungere questo obiettivo"*.

Se l'obiettivo fosse realmente quello di incentivare comportamenti *green* e, al contempo, colpire chi contribuisce a danneggiare l'ambiente, secondo il sacrosanto principio del "chi inquina paga", allora sarebbe il caso di intervenire anche sui sussidi dannosi per l'ambiente che l'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica (diretto da C. Cottarelli) ha valutato essere 53 (per dieci categorie di beneficiari) con un effetto sul bilancio dello Stato pari a oltre 19 mld di euro. Una politica coerente dovrebbe valutare i benefici che una selezionata riduzione di tali sussidi avrebbe sia per l'ambiente, sia per l'economia e la produzione in generale, dal momento che "sono spesso giudicati inefficienti e distorsivi del mercato perché alterano la produzione non garantendo un'allocazione efficiente delle risorse che potrebbero essere usate in altri mercati". Senza contare che a parità di spesa, potrebbero essere usati per impieghi più meritevoli.

Inoltre, una concreta attuazione del *Green New Deal* imporrebbe di destinare una quantità delle risorse incamerate con le imposte ambientali a beneficio di iniziative a tutela dell'ambiente e di incentivazione di comportamenti virtuosi, più cospicua rispetto all'attuale 1% (l'Istat nel data warehouse I.Stat, voce "Conti nazionali", sottovoce "Conti ambientali/Gettito delle imposte ambientali" definisce in 57,77 miliardi di euro l'ammontare del gettito per il 2018, e in 561 milioni le risorse destinate a protezione dell'ambiente).

In conclusione, se si vuole realmente fare un servizio al Paese e alla collettività, il principio del "chi inquina paga" dovrebbe essere attuato veramente, facendo in modo che i costi esterni ambientali generati da ciascun settore di attività siano comparabili con l'ammontare delle tasse ambientali pagate effettivamente da ciascun settore, altrimenti gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, dell'Accordo di Parigi sui Cambiamenti Climatici e quelli della Circular Economy non saranno mai raggiunti.

E magari, sarebbe il caso di seguire le indicazioni del report *Taxing Energy Use 2019* dell'OCSE.

Senza dimenticare che misure come quella in esame impattano in modo significativo sulla concorrenza internazionale tra produttori, sulla sopravvivenza di un intero settore dell'economia e sui posti di lavoro. Per cui anche i casi qui esaminati, rientrano tra quelli di politica industriale che non può che essere condotta aprendo un tavolo di discussione con tutte le parti interessate al fine, da un lato, di indurre, anche con decisione, le imprese ad assumere comportamenti virtuosi e, dall'altro, di incentivare, nei tempi tecnici consentiti, lo sviluppo di tecnologie e produzioni alternative.

12.11.2019