



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

16
2020

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

Domenico Garofalo, Paolo Pardolesi, Anna Rinaldi

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 978-88-945030-2-9

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Caludia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy
e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

16
2020 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

A cura di
DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 ottobre 2020 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 464 pagine.

isbn 978-88-9450-302-9

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.

INDICE

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI
Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile. pag.9

SEZIONE I

GOAL N. 3 – SALUTE E BENESSERE

DANIELA LAFRATTA
*Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica.
Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen.* pag.27

SEZIONE II

GOAL N. 4 – QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

PIERLUCA TURNONE
*L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione
antropologico-educativa* « 43

VALENTINA SAMPIETRO
Cultura, stile di vita sostenibile « 55

ROSATILDE MARGIOTTA
*La parola, strumento per lo sviluppo della democrazia:
traiettorie pedagogiche* « 71

SEZIONE III

GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

MICHELE CALABRIA
Covid 19 e paralisi del mercato del lavoro tra sospensione

della condizionalità e blocco dei licenziamenti « 85

MICHELE DELEONARDIS

Lavoro autonomo e lavoro dignitoso nella prospettiva comunitari « 97

FRANCESCA NARDELLI

La questione salariale: il dibattito italiano ed europeo « 109

GIUSEPPE COLELLA

*Promozione del turismo sostenibile in un contesto urbano:
uno studio esplorativo sul caso Taranto capitale di mare* « 121

SEZIONE IV

GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

ANNALISA TURI

Come il fisco può agevolare lo sviluppo sostenibile « 141

RAFFAELE MUTO

Bias e Monopoli « 151

SEZIONE V

GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE

FEDERICA STAMERRA

Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali « 165

STEFANO ROSSI

La disciplina lavoristica nel terzo settore « 175

ALESSIO CARACCIOLO

*L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza
sociale* « 191

SONIA MEGGIATO

*Gender mainstreaming: dalle strategie comunitarie alle politiche
locali* « 205

VALERIA CASTELLI
*Quote rosa e nuovo codice di autodisciplina per le società
quotate: l'annosa problematica sociale della disuguaglianza
di genere* « 221

MARCO DEL VECCHIO
*Non tradirai la promessa. Il ruolo dei riti juju nelle esperienze
di tratta delle donne nigeriane* « 227

SEZIONE VI

GOAL N. 11 – CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

ANGELO RUGGERI
*L'innovazione strategica sostenibile nelle organizzazioni museali:
il caso del MarTa di Taranto* « 241

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA
*La co-creazione di valore nel settore pubblico:
spunti di riflessione* « 255

SEZIONE VII

GOAL N. 12 – CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

ANDREA SESTINO
*Gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di
acquisto dei prodotti green* « 269

MASSIMO COCOLA
*La non financial disclosure nel processo di transizione
dei modelli organizzativi verso una prospettiva social orientated* « 287

FRANCESCO SCIALPI
*La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020:
limiti e prospettive* « 299

ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
*Modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche
di rifiuti solidi urbani: una review della letteratura* « 311

- ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
Life cycle assessment di impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione: una review bibliografica « 325
- ROSA DI CAPUA, BRUNO NOTARNICOLA
Life cycle assessment di reattori fotovoltaici UV-C/TiO₂ per il trattamento di acque reflue: una review bibliografica « 337
- ROSA DI CAPUA,
Novità normative in materia di economia circolare e simbiosi industriale « 349

SEZIONE VIII

GOAL N. 13 – LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO
Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni « 363
- ERVINA RRUGA
Lo standard europeo dei green bonds per lo sviluppo della finanza sostenibile: quale opportunità per l'ambiente? « 373
- FRANCESCA ALTAMURA
Gli strumenti di mercato nella lotta al cambiamento climatico: riflessioni in chiave di analisi economica del diritto « 389
- NICOLÒ TREGLIA
Lo stato dell'arte e i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici: dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili nell'ottica di una transizione ecologica « 403

SEZIONE IX

GOAL N. 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

- COSIMA ILARIA BUONOCORE
Il possibile contributo dell'arbitrato allo sviluppo sostenibile « 419

MARIO SANTORO

La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano

« 435

DORELLA QUARTO

La progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale: dall'estensione "in deroga" per le vittime vulnerabili alla preclusione per gli enti

« 449

Francesco Scialpi

LA *PLASTIC TAX* E LA *SUGAR TAX* NELLA LEGGE DI BILANCIO 2020:
LIMITI E PROSPETTIVE

ABSTRACT

L'idea di un fisco promozionale che affianchi alla logica primaria del prelievo obiettivi di carattere extrafiscale, trova parziale – e controversa – applicazione nella legge di bilancio 2020.

Nelle prospettive di un fisco aderente alla visione e agli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati dal *Goal* n. 12 – Consumo e produzione responsabili – dell'Agenda ONU 2030, il contributo analizza, in ottica comparata, i limiti e le prospettive della *plastic* e della *sugar tax* nel nostro ordinamento.

The idea of a fiscal system that combines tax levy with extra-fiscal targets finds partial – and controversial – application in the budget law (2020).

In the perspective of a fiscal system consistent with the sustainable development defined by Goal n. 12 – Responsible consumption and production – of the 2030 UN Agenda, the contribution analyses, in comparison, limits and perspectives of plastic tax and sugar tax in our legal system.

PAROLE CHIAVE

Fisco promozionale – *plastic tax* – *sugar tax*

Promotional taxation – plastic tax – sugar tax

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Tra *plastic* e *sugar tax*: analisi di contesto. – 3. La *plastic tax*: la *ratio* del provvedimento. – 4. La *plastic tax*: struttura e caratteri dell'imposta. – 5. La *sugar tax*: la *ratio* del provvedimento. – 6. La *plastic tax*: struttura e caratteri dell'imposta. – 7. Rilievi conclusivi.

1. L'idea di un fisco promozionale¹ che affianchi alla logica primaria del prelievo obiettivi di carattere extrafiscale², trova parziale – e controversa – applicazione nella legge di bilancio 2020: l'introduzione della *plastic* e della *sugar tax*, in effetti, più che come chiara ed inequivocabile manifestazione di orientare verso condotte virtuose produzioni e consumi, appare, agli occhi di molti, come l'ennesimo maldestro tentativo di “camuffare”³, nel calderone di un *omnibus* come la legge finanziaria, esigenze di gettito e non di scopo.

¹ A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Cacucci, Bari, 2015.

² Per R. Alfano, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 35: «fiscalità ed extrafiscalità sono aspetti necessari dei tributi: può prevalere l'uno o l'altro ma non può mancare completamente nessuno dei due».

³ Secondo M. Trovato, *Introduzione*, in M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse. Perché serve l'educazione, non il fisco*, IBL Libri, Torino, 2013, p. 7: «Sebbene la propaganda relativa a queste misure fiscali abbia talora utilizzato argomenti moralistici, tali imposte avevano immancabilmente il fine di raccogliere gettito sfruttando la domanda rigida dei beni colpiti [...]».

Ascrivibili alla categoria dei tributi “disincentivanti”, oggi trovano largo consenso in molti ordinamenti, seppur con caratteristiche del tutto differenti e meccanismi applicativi ancora tutti da definire.

Per non gravare ulteriormente sulle imprese già in difficoltà per effetto dell'emergenza economico-sanitaria causata dalla diffusione del COVID-19, il Decreto Rilancio⁴ ha disposto, tra le altre cose, il differimento della data di entrata in vigore delle stesse al primo gennaio 2021.

In un quadro in costante evoluzione – foriero di spunti e ricolmo di giudizi e pregiudizi – il contributo, nelle prospettive di un fisco sempre più equo e aderente alla visione e agli obiettivi di sviluppo sostenibile delineati dall'Agenda ONU 2030, ricostruisce i connotati impositivi, nonché i limiti e le prospettive della *plastic* e della *sugar tax* nel nostro ordinamento.

2. La legge di bilancio 2020, come innanzi detto, introduce due nuove imposte: quella sui manufatti monouso in plastica (MACSI) – cd. *plastic tax* – e quella sul consumo di bevande con zuccheri aggiunti – cd. *sugar tax*.

Si tratta, in concreto, di imposte che, nel colpire la produzione e il consumo di taluni prodotti, perseguono obiettivi trasversali che, prescindendo dalle finalità tipiche di gettito e prelievo, tentano di orientare, verso forme più responsabili e consapevoli, condotte e modelli di sviluppo⁵.

Ciò detto, sebbene a ciascun tributo vada riconosciuto, a seconda dei casi, il merito – o il demerito – di realizzare «effetti economici differenti da quello puramente d'entrata»⁶, nelle fattispecie in esame l'extrafiscalità⁷, come desumibile dalla relazione illustrativa del disegno di legge di bilancio 2020⁸, sembra prevalere sulla funzione di riscossione: l'interesse fiscale, dunque, diviene “cedevole”⁹ dinanzi alla possibilità che l'adozione di comportamenti meritevoli non determini la realizzazione dei presupposti impositivi.

⁴ Art. 133, d.l. n. 34/2020 conv. in l. n. 77/2020.

⁵ L'assemblea generale dell'ONU ha adottato all'unanimità il 25 settembre 2015, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, corredata da una lista di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e 169 sotto-obiettivi che riguardano tutte le dimensioni della vita umana e del pianeta che dovranno essere raggiunti da tutti Paesi del mondo entro il 2030.

⁶ R. Alfano, *Tributi ambientali*, cit., p. 34. Cfr. P.J. González-Trevijano Sánchez, *Los principios constitucional-financieros en la tributación medioambiental*, in F. Becker Zuazua, L.M. Cazorla Prieto, J.M. Simancas Sánchez (a cura di), *Tratado de tributación medioambiental*, Aranzadi, 2008, p. 20.

⁷ Sull'inesistenza di un tributo “chimicamente puro” si rimanda a E. Lejeune Valcárcel, *Aproximación al principio de igualdad tributaria in Seis estudios sobre Derecho Constitucional e internacional tributario*, Edersa, Madrid, 1980, p. 171.

⁸ *Disegno di legge 1586/2019 - Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*. Per qualificare un tributo come “extrafiscale” non è sufficiente affidarsi alle dichiarazioni rese dal legislatore. Sul punto, R. Alfano, *Tributi ambientali*, cit., p. 36.

⁹ A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare e circolare: problemi e opportunità a seguito dell'introduzione di sugar tax e plastic tax*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 1, 2020, p. 8.

Prima di procedere all'introduzione di misure selettive¹⁰ come quelle in esame, occorre, pertanto, verificarne la compatibilità «con i principi costituzionali – primo tra tutti quello di capacità contributiva (art. 53 Cost.)»¹¹ – e «operare un'attenta e rigorosa valutazione degli effetti del prelievo, secondo criteri di ragionevolezza e di equità distributiva»¹²: nel caso di specie, se per la prima è necessario riconoscere una certa qualifica per ritenerla compatibile con il dettato costituzionale¹³, per i secondi è opportuno comunque circoscrivere il campo d'applicazione al panorama dei tributi di scopo disincentivanti¹⁴, ossia a quelli che, «in deroga al principio di unità ed universalità del bilancio previsto nella contabilità pubblica»¹⁵, perseguono *stricto sensu*¹⁶ gli obiettivi ai quali sono preposti.

3. La produzione di plastica nel mondo aumenta a dismisura e, con essa, i problemi ambientali imputabili ad un modello – definito lineare¹⁷ – imperniato sulle logiche del profitto e dello spreco (cd. usa e getta) e, perciò, indifferente ai costi delle esternalità negative che è in grado di generare.

La portata del fenomeno¹⁸ – ancora più evidente in Paesi in cui i ritardi di sviluppo “giustificano” un sistema di raccolta e gestione del tutto inesistente o inefficiente –

¹⁰ R.G. Holcombe, *Teoria politica della tassazione selettiva*, in M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, cit., pp. 47-77.

¹¹ S.A. Parente, *Tutela della persona, fiscalità nutrizionale ed educazione alimentare*, in R. Pagano (a cura di), *La persona tra tutela, valorizzazione e promozione. Linee tematiche per una soggettività globalizzata*, Quaderni del Dipartimento Jonico, Edizioni DJSGE, 11, Taranto, 2019, p. 237: «La questione non è di poco conto: qualora il presupposto impositivo non fosse tale da manifestare ricchezza per contribuire alla spesa pubblica, queste tipologie di tributi non potrebbero trovare cittadinanza nel sistema ordinamentale, in quanto lesivi di un principio cardine – quello di capacità contributiva – fissato dalla Carta Costituzionale».

¹² A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit., p. 7-8.

¹³ Sulla tassazione alimentare, secondo S.A. Parente, *Tutela della persona*, cit., p. 238: «La compatibilità con il principio fissato dall'art. 53, comma 1, Cost. è, dunque, da ricercarsi altrove e precisamente nella “capacità contributiva qualificata”, consistente in un risparmio, ancorché futuro ed eventuale, di spesa pubblica (*rectius*, “sanitaria”) [...]». Si veda anche M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, cit., p. 8, secondo cui: «questa evoluzione non sarebbe stata ipotizzabile senza il successo dei sistemi sanitari pubblici [...]».

¹⁴ Cfr. OCSE, *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris, 1989; F. Gallo, F. Marchetti, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. Trib.*, 1, 1999; M. Cafagno, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2007; R. Alfano, *Tributi ambientali*, cit., 2012.

¹⁵ C. Sciancalepore, *Cambiamenti climatici e green taxes*, Cacucci, Bari, 2016, p. 191; A.F. Uricchio (a cura di), *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2013.

¹⁶ A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit., p. 9: «Su un piano più generale, lo scopo diverso da quello di procurare entrate (fine fiscale) può atteggiarsi in modo diverso, potendo essere compenetrata nella fattispecie imponibile (imposte di scopo in senso proprio) ovvero restarne estraneo, assumendo rilevanza solo in sede di destinazione del gettito (imposte di scopo in senso improprio)».

¹⁷ Secondo il modello lineare, ogni bene/prodotto immesso sul mercato esaurisce la propria utilità all'atto del consumo passando, come si suol dire, “dalla culla alla tomba” (*from cradle to the grave*).

¹⁸ Metà della plastica prodotta è stata realizzata negli ultimi 15 anni, con una crescita esponenziale nel corso di 60-70 anni (dai 2,3 milioni di tonnellate del 1950 ai 448 milioni di tonnellate del 2015). A questo si aggiunga che, l'utilizzo di additivi, ha reso le materie plastiche più resistenti e, dunque, difficilmente

anima da tempo la comunità scientifica che, oggi più che mai, si interroga sulla compromissione del diritto al benessere delle future generazioni¹⁹ e sugli effetti nocivi – e trasversali – causati dalla dispersione in ambiente di un prodotto che ha rivoluzionato il nostro modo di vivere da oltre un secolo per la sua duttilità²⁰.

L'esigenza di «arginare la crescente produzione di imballaggi e contenitori monouso di materie plastiche e la conseguente dispersione degli stessi nell'ambiente»²¹ ha portato le istituzioni europee²² ed internazionali ad interrogarsi sulla possibilità di rivedere, *in toto*, il ciclo di vita del prodotto, orientandosi verso una vera e propria transizione ecologica che viri verso un modello di economia circolare²³ multilivello che, nell'ottica di appianare le diseconomie, migliori già “a monte” la produzione (*eco-design*), riduca gli sprechi, orienti i consumi, corregga le distorsioni.

Evidente che tale ricetta non possa che abbracciare anche la dimensione di fisco promozionale (dalla fiscalità lineare alla fiscalità circolare²⁴).

degradabili. Per le microplastiche primarie (prodotte come risultato diretto dell'uso umano di taluni materiali) e le macro/microplastiche secondarie (frammentazione dovuta all'azione combinata di vento, luce ultravioletta e moto ondoso) depositate in mare, il dato è ancora più allarmante andando, queste, ad intaccare mari, oceani, corpi marini fino ad arrivare nelle nostre case (sistemi idrici cittadini) e sulla nostra tavola. Sulle isole di plastica, N. Carnimeo, *Come è profondo il mare*, Chiarelettere, Milano, 2014, p. 41, ricorda che: «vi sono infinite variabili nella formazione delle isole di plastica, se ne contano a centinaia dove i frammenti sono diventati più densi, anche se esse rimangono comunque all'interno delle macroaree formate dalle cinque discariche oceaniche. I cinque principali *garbage patch* si trovano nel Pacifico settentrionale e meridionale (specialmente a ovest delle coste del Cile), nell'Atlantico settentrionale e in quello meridionale (tra l'Argentina e il Sudafrica) e in un'unica grande isola nell'Oceano Indiano».

¹⁹ «Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali». V. *Rapporto Brundtland* (1987).

²⁰ Le indiscusse comodità offerte da questo tipo di materiale fanno da contraltare ad un uso incauto dello stesso: le plastiche monouso costituiscono circa il 40% di tutte quelle prodotte ogni anno.

²¹ *Disegno di legge 1586/2019 - Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*.

²² In ambito UE, v. *Libro verde - COM/2013/0123 final; Strategia europea per la plastica nell'economia circolare - COM/2018/028 final; Direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente* da cui “trae spunto” la nostra *plastic tax*.

²³ Per estendere il ciclo di vita dei prodotti e ridurre la produzione di rifiuti, l'economia circolare impone condivisione, prestito, riutilizzo, riparazione, ricondizionamento e riciclo dei materiali e dei prodotti: ciò che nel modello lineare veniva normalmente considerato come “rifiuto” può essere reintrodotta, laddove possibile, nel ciclo produttivo per generare ulteriore valore.

²⁴ Secondo A.F. Uricchio, *I tributi ambientali e la fiscalità circolare, Relazione, integrata con le note, al convegno delle Unioni delle Camere civili “Il diritto a tutela dell'ambiente”, tenuto a Roma il 17 marzo 2017*, in *Dir. e prat. trib.*, 5, 2017, p. 1860-1861: «La cosiddetta fiscalità lineare, dominata dal principio di neutralità fiscale in modo da non influenzare decisioni, preferenze e comportamenti dei contribuenti e delle imprese, perde di vista i fini extrafiscali per attribuire rilevanza solo a quelli del gettito, offrendo allo Stato risorse da destinare alla spesa, senza avere riguardo alla meritevolezza degli impieghi, finendo così troppe volte per finanziare la spesa per la spesa e quindi finanche lo spreco».

In ambito europeo, sul punto, diversi Stati²⁵ «hanno introdotto, prima dell'Italia, una tassazione specifica sui prodotti in plastica monouso ed in alcuni Paesi si sono spinti anche a studiare o a introdurre una tassa sugli imballaggi o a tassare in maniera diversa i differenti tipi di materiali plastici»²⁶.

Il tema di tassare la plastica, dunque, è già da tempo discusso ancorché, solo adesso, sembra trovare compiutamente spazio nel nostro ordinamento.

4. L'art. 1, comma 634, l. n. 160/2019, istituisce un'imposta sul consumo di manufatti monouso (MACSI) – cd. *plastic tax* – realizzati con l'impiego totale o parziale da polimeri organici sintetici e destinati, anche solo potenzialmente, ad essere utilizzati – e non riutilizzati²⁷ – per il contenimento²⁸, la protezione, la manipolazione o la consegna di merci²⁹ o di prodotti alimentari.

Per espressa previsione normativa, restano esclusi, invece, i dispositivi medici³⁰ (e non le siringhe, come previsto nella formulazione originaria), i MACSI compostabili³¹ e quelli «adibiti a contenere e proteggere preparati medicinali».

Il soggetto passivo dell'imposta è individuato, a seconda che i MACSI:

- a) siano realizzati nel territorio nazionale (fabbricante³²);
- b) provengano da altri Paesi dell'UE (acquirente esercente attività economica o cedente per i MACSI acquistati da un consumatore privato nazionale);
- c) siano importati da Paesi terzi (importatore).

In base a questa distinzione è possibile, altresì, identificare:

- a) il momento in cui sorge l'obbligazione tributaria (produzione dei MACSI; introduzione nel territorio da altri Paesi dell'UE; importazione definitiva nel territorio nazionale);

²⁵ Cfr. A. Foderi, *Come funziona la plastic tax fuori dall'Italia*, wired.it, 2020.

²⁶ V. Iacovazzi, *Plastic tax: quando e quanto dovranno pagare le imprese*, Ipoa Quotidiano, 2020.

²⁷ Non è considerato “monouso” il manufatto concepito per il riutilizzo. Non sono soggette a gravame, dunque, le taniche e i secchi destinate/i al contenimento dei liquidi aventi un uso duraturo o i contenitori utilizzati per la custodia di oggettistica varia; diversamente, se realizzati con l'impiego seppur parziale delle materie plastiche indicate nel comma 634, sono considerati MACSI anche i dispositivi che consentono la chiusura (es. tappi), la commercializzazione o la presentazione (es. etichette) dei medesimi MACSI o di altro manufatto costituito da diverso materiale, nonché i prodotti semilavorati realizzati con l'impiego, anche parziale, di materie plastiche.

²⁸ Le bottiglie, le buste e le vaschette per alimenti in polietilene; i contenitori in *tetrapak* utilizzati per prodotti alimentari liquidi (quali latte, bibite, vini, etc.) e quelli per detersivi realizzati in materiali plastici.

²⁹ Sono i manufatti utilizzati per la protezione o per la consegna delle merci (imballaggi in polistirolo espanso, rotoli in plastica *pluriball*, pellicole e film in plastica estensibili).

³⁰ Classificati dalla Commissione unica sui dispositivi medici.

³¹ Compostabili in conformità alla norma UNI EN 13432:2002.

³² Non lo è chi produce MACSI utilizzando esclusivamente altri MACSI, sui quali l'imposta è dovuta da altri soggetti.

- b) l'atto di immissione al consumo che rende l'imposta esigibile (cessione ad altri soggetti nazionali; acquisto o cessione nel territorio nazionale; importazione definitiva).

A dispetto della formulazione originaria (1 euro), il comma 640 fissa a euro 0,45 l'ammontare dell'imposta per kg di materia plastica contenuta per MACSI.

L'imposta non è dovuta dal fabbricante qualora ceda direttamente i MACSI per il consumo in altri Paesi UE ovvero li esporti; qualora sugli stessi, sia stata già versata da un soggetto diverso da quello formalmente obbligato, l'imposta è rimborsata al cedente o all'esportatore, a patto che fornisca prova dell'avvenuto pagamento.

Non è previsto il versamento – e la presentazione della relativa dichiarazione – nel caso in cui l'imposta risulti pari – o inferiore – a euro 10.

Le dichiarazioni dovranno essere presentate, entro la fine del mese successivo al trimestre solare, all'Agenzia delle dogane e dei monopoli; per evitare di computare all'interno della base imponibile quantitativi di materie plastiche per i quali l'imposta risulti già versata, è previsto che in dichiarazione debbano essere indicate anche le quantità di materie plastiche contenute in MACSI utilizzati per la realizzazione di altri MACSI.

Per i MACSI provenienti da Paesi extra UE, l'imposta sarà accertata e riscossa dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli secondo le medesime modalità previste per i diritti di confine³³.

Il versamento di quanto dovuto dovrà essere effettuato, entro il termine di presentazione della dichiarazione, tramite modello F24 con possibilità di compensazione con altre imposte e contributi; se indebitamente pagata, l'imposta verrà rimborsata a patto che venga fatta richiesta, a pena di decadenza, nel termine di due anni dalla data del pagamento.

Il termine di prescrizione per il recupero del credito è di cinque anni.

L'attività di accertamento, verifica e controllo è demandata all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con facoltà di accedere agli impianti di produzione di MACSI, al fine di acquisire ogni elemento utile per accertare la corretta applicazione dell'imposta; prima di procedere alla riscossione coattiva, l'Agenzia stessa notifica un avviso di pagamento e fissa un termine di trenta giorni, a partire dalla data di notifica, per procedere all'adempimento.

Non è prevista l'iscrizione a ruolo e la riscossione, qualora l'ammontare dovuto, comprensivo di sanzioni amministrative ed interessi, non risulti superiore ad euro 10.

Le sanzioni amministrative, invece, risultano così articolate:

- d) mancato pagamento: dal doppio al decuplo dell'imposta evasa, non inferiore comunque a euro 500;

³³ L'imposta non è dovuta per i MACSI contenuti nelle spedizioni rientranti nell'ambito di applicazione delle franchigie doganali di cui al Regolamento (UE) 1186/2009.

- e) ritardato pagamento: 30% dell'imposta dovuta, non inferiore comunque a euro 250;
- f) tardiva presentazione della dichiarazione ed ogni altra violazione: da euro 500 ad euro 5.000.

Per consentire l'adeguamento tecnologico necessario per produrre manufatti compostabili secondo lo *standard* EN 13432:2002, infine, dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2020, è riconosciuto, a favore delle imprese produttrici di MACSI, un credito d'imposta³⁴ nella misura del 10% delle spese sostenute; dal 2021, invece, il credito è accordato, nel limite complessivo di 30 milioni di euro, solo in compensazione e fino ad un importo massimo, per ciascun beneficiario, di euro 20.000.

5. L'utilizzo della fiscalità quale mezzo di contrasto a fenomeni di «sovralimentazione, intesa quale malnutrizione per eccesso»³⁵, non è nuova nel panorama degli strumenti messi a disposizione dal legislatore³⁶.

Animate, in passato³⁷, da ragioni di gettito e non di scopo³⁸, a tali fattispecie viene ricondotto un modello di imposizione indiretta – tipico delle accise – che, sulla base della quantità e non del valore, colpisce la fabbricazione o la vendita di particolari categorie di beni (per es. alcolici e prodotti petroliferi).

Nel caso di specie, l'evidente correlazione tra corretti stili di vita ed insorgenza di talune patologie (carie, obesità, diabete di tipo II, cancro, malattie cardiovascolari, etc.)³⁹, ha modificato i connotati extrafiscali di un tributo, la cui impalcatura, andrebbe sempre definita valutando, preventivamente, il contesto di riferimento (economico-

³⁴ Da indicare in ogni dichiarazione dei redditi, dal periodo d'imposta nel corso del quale interviene il provvedimento (e fino a quando se ne conclude l'utilizzo). Si applica, in quanto compatibile, la disciplina del credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dall'art. 1, commi 78-81, l. n. 145/2018 (cd. piano industria 4.0).

³⁵ S.A. Parente, *Tutela della persona*, cit., p. 233.

³⁶ M. Trovato, *Introduzione*, cit., p. 7: «Certamente la tassazione degli alimenti non può essere considerata una novità: anzi, essi sono da sempre un obiettivo privilegiato delle strategie tributarie, perché la loro centralità nei consumi ne rende l'esazione più agevole e sicura – ma anche più odiosa: basti pensare a come le gabelle su sale, grano, tè abbiano ispirato guerre e rivolte».

³⁷ Come nel caso della tassa sul macinato, istituita subito dopo l'unificazione d'Italia (l. 7 luglio 1868, n. 4490) e spesso associata all'idea di fisco «rapace e vessatorio» sebbene, come suggerisce A.F. Uricchio, *Percorsi di diritto tributario*, Cacucci, Bari, 2017, p. 20: «nelle intenzioni del governo dell'epoca [...] riflettesse esigenze di gettito e di semplificazione fiscale».

³⁸ Secondo C. Verrigni, *Le accise nel sistema dell'imposizione sui consumi*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 8: «Si ha notizia che già gli Ateniesi applicavano una tassa sui prodotti che provenivano dal mare; fin dal 547 a.C. i Romani istituirono i *vectigalia*, tributi che colpivano beni di consumo destinati alla vendita nei mercati. Dal titolo IV lib. 39 del Digesto, si apprende che il sistema tributario romano era poi integrato dalle gabelle, diverse dal *tributum*, che colpivano l'introduzione nei comuni di determinati generi, come pepe, seta, lana, vestiti ed il cui gettito era destinato a coprire i costi derivanti dalle guerre». Cfr. M. Pugliese, *Note sul "Vectigal" e sull'imposta fondiaria romana nel periodo postdiocleziano*, in *Aa. Vv., Per il XIV centenario delle Pandette e del Codice di Giustiniano*, Pavia 1934, p. 529 ss.; F. Grelle, *Stipendium vel Tributum*, Jovene, Napoli, 1963.

³⁹ Secondo l'OMS, la dose giornaliera di zuccheri non può superare 25 g.

culturale-politico-sociale-religioso), le sue abitudini alimentari e le possibili ricadute che un'eventuale introduzione⁴⁰ avrebbe sulla produzione e sui consumi (dalla elasticità della domanda⁴¹ al prezzo finale del bene, dagli impatti sul produttore e/o sul consumatore finale) e, conseguentemente, sul benessere economico e sociale (es. risparmio della spesa sanitaria).

Ad ogni modo, il valore della fiscalità alimentare⁴² è ampiamente riconosciuto nel panorama internazionale⁴³.

Secondo l'OMS, «l'obiettivo della riduzione dei consumi di bevande zuccherate, potrebbe essere efficacemente perseguito attraverso interventi di politica fiscale, finalizzati ad introdurre una tassazione delle medesime bevande che comporti un conseguente aumento del prezzo al consumatore pari ad almeno il 20 per cento»⁴⁴.

Tra i Paesi storicamente favorevoli all'utilizzo di tale strumento, spiccano quelli del nord Europa: a) la Danimarca che, già nel 1922, introduceva prelievi fiscali su burro, margarina, carni rosse ed alcuni tipi di oli; b) la Finlandia, la cui tassazione risulta piuttosto variegata (si passa dai pasti salutistici offerti agli alunni delle scuole elementari ai prelievi operati su dolci, cioccolato e bevande non alcoliche); c) la Norvegia, in cui la *sugar tax* esiste dal 1922.

Negli Stati Uniti, diverse imposte selettive sono attualmente in vigore: *la sugar tax*, in taluni casi, assume i connotati di accisa comunale benché «nonostante le ampie discussioni sul tema, coincise con il dibattito sulla riforma sanitaria del presidente Obama e sulle migliori strategie per finanziarla»⁴⁵, non abbia raccolto, a livello federale, sufficienti consensi. In Francia, nel 2012, il governo Sarkozy ha introdotto la

⁴⁰ Sebbene secondo S. Capacci, O. Allais, C. Bonnet, M. Mazzocchi, *The impact of the French soda tax on prices and purchases. An ex post evaluation*, Bhavani Shankar, SOAS, University of London, 2019, p. 2: «there are conflicting visions about their effectiveness in reducing consumption of sugary drinks and improve public health. According to the current evidence, the main outcome has been the generation of revenues rather than significant changes in consumption behaviors [...] Recent ex post evaluations are suggestive of soda taxes generating significant reduction in purchased quantities».

⁴¹ A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit., p. 13: «tasse e sovvenzioni incidono su consumo e acquisto di alimenti, con impatto maggiore su fasce a più basso reddito, popolazioni più giovani meno istruite, e popolazioni più a rischio di obesità».

⁴² Cfr. G. Di Muro, *Ungheria: in arrivo la chips tax. Stop a malattie e obesità*, fiscooggi.it, 2011; M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, cit.; A.F. Uricchio, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, in A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato (a cura di), *La dimensione promozionale*, cit., p. 281-303; S.A. Parente, *Tutela della persona*, cit.; A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit.

⁴³ Secondo *Global Food Research Program UNC*, la *sugar tax*, a livello mondiale, risulta così distribuita: a) America: Barbados, Bermuda, Cile, Messico, Panama, Perù, Repubblica Dominicana, USA (8 località); b) Europa: Belgio, Finlandia, Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Lettonia, Norvegia, Portogallo, Spagna (Catalogna), Ungheria; c) Africa-Medio Oriente-Sud Est Asiatico: Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, India, Maldive, Malesia, Marocco, Mauritius, Oman, Qatar, Sant'Elena, Seychelles, Sri Lanka, Sudafrica, Thailandia; d) Pacifico Occidentale: Brunei, Figi, Filippine, Isole Cook, Kiribati, Nauru, Palau, Polinesia Francese, Samoa, Tonga, Vanuatu.

⁴⁴ World Health Organization (WHO). *Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report*, Geneva, 2016.

⁴⁵ M. Trovato, *Introduzione*, cit., p. 11.

taxe soda, ora⁴⁶ parametrata in proporzione alla quantità di zuccheri utilizzati (da un minimo di euro 0,03 per litro sotto i 10 g ad un massimo di euro 0,235 per litro sotto 150 g)⁴⁷; in Gran Bretagna, nel 2018, è entrata in vigore la *Soft drinks industry levy*, con un meccanismo a due aliquote (0,18 pence/litro, tra i 50 e gli 80 g; 0,24 pence/litro, oltre gli 80 g); in Ungheria, la tassazione sui prodotti che comportano dimostrati rischi per la salute (PHPT) è stata introdotta nel 2011.

6. Per scoraggiare il consumo di bevande ricche di zuccheri, l'art. 1, comma 661, l. n. 160/2019, introduce un'imposta sul consumo di bevande analcoliche edulcorate⁴⁸ nella misura di euro 10 per ettolitro per i prodotti finiti e di euro 0,25 per kg per quelli destinati a successiva diluizione.

La nascita e l'esigibilità dell'obbligazione tributaria avviene all'atto:

- a) della cessione, anche a titolo gratuito, di tali bevande, da parte del fabbricante nazionale o, se diverso da quest'ultimo, del soggetto nazionale che provvede al condizionamento, a consumatori nel territorio dello Stato ovvero a ditte nazionali esercenti il commercio che ne effettuano la rivendita;
- b) del ricevimento di bevande edulcorate da parte del soggetto acquirente, che riceve prodotti provenienti da Paesi UE;
- c) dell'importazione definitiva, da parte dell'importatore per le bevande importate da Paesi extra UE.

L'imposta non si applica né alle bevande destinate all'esportazione né tantomeno a quelle il cui contenuto di zuccheri risulti inferiore – o uguale – a 25 g per litro, nel caso di prodotti finiti, e 125 g per kg per quelli utilizzabili previa diluizione.

Eccezion fatta per l'importatore⁴⁹, per gli altri soggetti obbligati al pagamento dell'imposta, è prevista la registrazione presso l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, con attribuzione di un codice identificativo, oltre agli obblighi dichiarativi e di versamento indicati dal comma 669⁵⁰.

⁴⁶ Dopo la violenta protesta dei produttori. Cfr. M. Gabanelli, S. Ravizza, *Tassa sullo zucchero, ecco cosa dice e quali effetti avrà*, in M. Gabanelli (a cura di), *Dataroom*, Corriere della sera, 2019.

⁴⁷ Cfr. S. Capacci, O. Allais, C. Bonnet, M. Mazzocchi, *The impact of the French soda tax*, cit.

⁴⁸ Secondo l'art. 1, comma 662, l. n. 160/2019, per "bevande edulcorate" si intendono «i prodotti finiti e i prodotti predisposti per essere utilizzati come tali previa diluizione, rientranti nelle voci NC 2009 e 2202 della nomenclatura combinata dell'Unione europea, condizionati per la vendita, destinati al consumo alimentare umano, ottenuti con l'aggiunta di edulcoranti e aventi un titolo alcolometrico inferiore o uguale a 1,2 per cento in volume»; secondo lo stesso comma, «per edulcorante si intende qualsiasi sostanza, di origine naturale o sintetica, in grado di conferire sapore dolce alle bevande». Ai fini dell'applicazione dell'imposta, è affidata ad un decreto del MEF e del Ministero della salute la determinazione del potere edulcorante di ciascuna sostanza. Cfr. *Regolamento (CEE) 2658/87, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune*.

⁴⁹ Art. 1, comma 670, l. n. 160/2019: «l'imposta è accertata e riscossa dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli con le modalità previste per i diritti di confine».

⁵⁰ Ai fini dell'accertamento, la dichiarazione – «da presentare entro il mese successivo a quello cui la dichiarazione si riferisce» – deve riportare tutti gli elementi necessari alla determinazione dell'imposta dovuta; nello stesso termine, è previsto il versamento di quanto dovuto.

Le attività di accertamento, verifica e controllo sono demandate all’Agenzia delle dogane e dei monopoli; ai suoi funzionari e a quelli della Guardia di finanza, è concessa la facoltà di accedere agli impianti di produzione, di condizionamento o deposito, oltre alla possibilità di prelevare campioni per determinare il contenuto di edulcoranti presenti nelle predette bevande.

Prima di procedere alla riscossione coattiva, l’Agenzia delle dogane e dei monopoli notifica un avviso di pagamento, fissando un termine di trenta giorni per l’adempimento.

Non si procede alla riscossione per somme inferiori – o pari – ad euro 30.

La disciplina delle sanzioni amministrative ricalca il modello previsto per la *plastic tax*.

7. Nel corso del tempo, il sistema tributario ha assunto connotazioni “più umane” trasformandosi in un modello sempre più confacente e rispondente alle esigenze, ai fabbisogni, alle pulsioni ed ai cambiamenti che hanno investito la società e il nostro tempo.

L’intervento dello Stato-guida – capace di indirizzare la spesa del singolo verso le scelte o le condotte ritenute più virtuose – assume, a seconda che l’azione del governo centrale si traduca o meno in un divieto/condizione, la qualifica di paternalismo forte o debole⁵¹.

Il nostro Paese si affaccia con notevole ritardo – e con una certa ritrosia – a strumenti di questo tipo, sebbene nel recente passato, il Legislatore abbia mostrato un certo interesse nei confronti dell’imposizione di scopo⁵².

A differenza di altri ordinamenti europei, le entrate derivanti da misure di fiscalità ambientale risultano particolarmente esigue: la tassa sui rifiuti (Tari), non è ascrivibile a questa categoria, trattandosi di una prestazione corrispettiva a fronte dell’erogazione di un servizio; per converso, l’ecotassa – che colpisce il conferimento in discarica dei rifiuti – può considerarsi come tale benché, secondo la gerarchia dei rifiuti⁵³, andrebbe utilizzata il meno possibile.

Sulla plastica, in particolare, è bene ricordare brevemente le misure introdotte sui cd. *shoppers*, nonché quelle recentemente previste dal d.l. *Clima*⁵⁴.

Nel primo caso, in un periodo in cui i bassi costi unitari di produzione di sacchetti di plastica aveva favorito l’abbandono indiscriminato degli stessi, l’art. 1, comma 8, d.l. n. 397/1988, introduceva un’imposta di fabbricazione sui sacchetti di plastica (cd.

⁵¹ M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, cit., *passim*.

⁵² A.F. Uricchio (a cura di), *Imposizione di scopo e federalismo fiscale*, cit.

⁵³ Art. 4, *Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti*.

⁵⁴ D.l. n. 111/2019 conv. in l. n. 141/2019.

shoppers) istituita, poi, «con una legge per molti versi anomala [...] seguita da una serie di decreti attuativi, ambigui e dall'interpretazione spesso controversa»⁵⁵.

Nel secondo, invece, il d.l. *Clima* che recepisce, per lo più, obblighi comunitari legati alla qualità dell'aria: a) prevede all'interno del *Programma sperimentale Mangiaplastica* (art. 4-*quinquies*), un fondo⁵⁶ per contenere la produzione di rifiuti in plastica attraverso l'utilizzo di eco-compattatori; b) riconosce, in via sperimentale, un contributo economico (art. 7) a fondo perduto⁵⁷ a favore degli esercenti commerciali di vicinato e di media e grande struttura, che attrezzano spazi dedicati alla vendita di prodotti alimentari e detergenti sfusi o alla spina ovvero per l'apertura di nuovi negozi che prevedano esclusivamente la vendita di prodotti sfusi.

Nondimeno, sul tema della tassazione alimentare, non si dimentichi la sfortunata esperienza della bozza di decreto predisposta dall'allora Ministro della salute Balduzzi. Essa prevedeva l'introduzione di una accisa sui produttori di bibite zuccherate e sui superalcolici, rispettivamente nella misura di euro 7,16 e di euro 50 ogni 100 litri; incontrata l'opposizione degli stessi produttori, venne, dapprima, rinviata all'esame del Consiglio dei ministri per poi essere definitivamente stralciata. Allo stesso modo, la mancata destinazione del prelievo – o di parte dello stesso – a sostegno del sistema universitario, immaginata in fase di progettazione della *sugar tax*, ha portato il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca Fioramonti a rimettere il proprio mandato.

A questa generale e permanente riluttanza, che quasi sempre prevale ed accompagna l'adozione di provvedimenti di questo tipo, si aggiunga che l'emergenza sanitaria causata dalla diffusione del COVID-19 ha colpito gravemente il mondo delle imprese, e con esso, la nostra economia⁵⁸, al punto che il Legislatore ha ritenuto opportuno differire il pagamento di *plastic* e *sugar tax* ad un momento successivo.

⁵⁵ «Dal punto di vista ambientale, l'esperienza inizialmente fu certamente positiva; i risultati relativi ai primi tempi di vigenza dell'imposta furono nel complesso buoni, con una forte contrazione dell'utilizzo degli *shoppers*, a favore di una politica di riutilizzo dei sacchetti e di una maggiore inclinazione verso quelli di carta». Sul punto, R. Alfano, *Tributi ambientali*, cit., p. 234, che ricostruisce, per buona parte, il travagliato percorso dell'ecoimposta sui sacchetti di plastica non biodegradabili (su cui il Legislatore, anche in attuazione a direttive comunitarie, è intervenuto in tempi più recenti). Per ulteriori approfondimenti, si rimanda a E. Zecca, *Osservazioni giuridico-economiche sull'imposta di fabbricazione sui sacchetti di plastica, istituita dall'art. 1, 8 comma, legge 475/1988*, in *Riv. giur. amb.*, 1990, p. 479; C. Fergola, *L'introduzione di "imposte ecologiche" nell'ordinamento italiano*, in *Dir. prat. trib.*, 1992, I, p. 1345 ss.; A.F. Uricchio, A. Zavaglia, *I contributi ai consorzi obbligatori ambientali. Natura giuridica e riflessi tributari*, in C. Bardini, G. Chinè, N. Lucariello, T. Marvasi, A.F. Uricchio, A. Zavaglia, *Il governo della gestione delle plastiche nei rifiuti*, Cacucci, Bari 2014, p. 85 ss.

⁵⁶ La cui dotazione è pari a euro 2 milioni per l'anno 2019, euro 7 milioni per l'anno 2020, euro 7 milioni per l'anno 2021, euro 5 milioni per l'anno 2022, euro 4 milioni per l'anno 2023 ed euro 2 milioni per l'anno 2024.

⁵⁷ Pari alla spesa sostenuta e documentata, per un importo massimo di euro 5.000 ciascuno e comunque nel limite complessivo di euro 20 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021.

⁵⁸ Cfr. B. Romano, *Ue, calo record Pil Italia: -11,2% nel 2020. Eurozona: -8,7%. Dombrovskis: «Impatto della pandemia più grave del previsto»*, Il Sole-24 Ore, 2020.

Invero, tale contingenza andrebbe “valorizzata”, concependola come un momento di riflessione in cui tutti gli attori convergono, finalmente, su nuovi modelli di educazione, approvvigionamento, produzione, consumo e sviluppo – riparametrati sul merito, la ricerca, l’innovazione, il senso civico – accompagnati da un fisco sempre più equo e trasparente: un fisco di cui si apprezzino le finalità del prelievo⁵⁹ e della redistribuzione.

Ed allora, dinanzi ad un processo di armonizzazione lento e finanche irrealizzabile, a cui si sommano i noti problemi di *dumping*, pianificazione e sperequazione fiscale e concorrenza sleale nel commercio internazionale, ben venga la proposta della Commissione europea⁶⁰ di prevedere per il bilancio comunitario 2021-2027 una tassa nazionale di euro 0,80 per ogni kg di plastica contenuto in imballaggi non riciclati, sempreché venga chiaramente definita la platea dei contribuenti e delle fattispecie soggette ad imposizione⁶¹; allo stesso modo, sulla scorta dell’esperienza francese dei *junk food*, si potrebbe procedere, con riferimento solo ad alcuni cibi grassi o dannosi, ad un aumento delle aliquote IVA⁶² o, ancora, «all’introduzione di sussidi e incentivi (magari collegati a programmi di educazione alimentare)»⁶³.

In conclusione, il cammino della *plastic* e della *sugar tax* appare, almeno nel nostro Paese, ancora tutto in salita: il differimento delle imposte al 2021, la difficile definizione delle modalità attuative e regolamentari⁶⁴, le forti opposizioni che da più parti si sollevano, lasciano presagire che, ancora una volta, «il profitto prevarrà sulla prudenza»⁶⁵.

⁵⁹ L. Einaudi, *Prefazione*, in L.V. Berliri, *La giusta imposta. Appunti per un sistema giuridico della pubblica contribuzione. Lineamenti di una riforma organica della finanza ordinaria*, Edizioni dell’Istituto italiano di studi legislativi, Milano, 1945, pp. V-VII: «gli uomini vogliono istintivamente rendersi ragione del perché pagano; e se quella ragione non è spiegata chiaramente, gridano all’ingiustizia. La credenza nella monarchia o nella repubblica [...] è un atto di fede. Ma la credenza nell’imposta sul reddito, sul patrimonio o sulle eredità o sui consumi non è un atto di fede».

⁶⁰ *Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 - COM/2018/321 final*.

⁶¹ T. Rosembuj, *Climate Change and the New Green Deal* in *ambientediritto.it*, F. 4, 2019, p. 18: «*The most efficient and fair plastic taxes should be designed on the purchase or sale of monomers or resins, provided it can be ensured the negative externality on others than the producer or he wholesaler and, also, discourage particular items of plastic-like resins from virgin feedstock rather so recycles. Both kinds of taxes have few taxpayers, and that makes simpler the management*»; Cfr. *Rethink Plastic, The price is right... or is it? - The case for taxing plastic*, 2018.

⁶² Senza evitare, tuttavia, l’“effetto di sostituzione”.

⁶³ A.F. Uricchio, *Fiscalità alimentare*, cit., p. 13.

⁶⁴ Cfr. E. Sbandi, B. Santacroce, *Plastic e sugar tax: le nuove imposte di scopo con partenza differita a maggio e ottobre 2020*, in *Novità fiscali 2020 - Guida Normativa*, Il Sole-24 Ore, 2020 p. 93-96; E. Sbandi, B. Santacroce, *Plastic tax: riflessioni tecniche e questioni aperte in attesa delle disposizioni attuative*, in *Il fisco*, 13, pp. 1239-1243, 2020.

⁶⁵ T. Vettese, *Climate Gut Check*, in *Boston review*, 2018: «*Effective solutions are at hand – a good and sane transition could begin tomorrow – yet it seems more likely that the instinct of the gut will prevail over the mind 's most detailed plans*».