

Riflessioni

SPRECO ALIMENTARE E FISCALITÀ AMBIENTALE LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO E NAZIONALE



1. Spreco alimentare ed **economica circolare** o “**decoupling**”

Gli studi e le analisi statistiche¹ hanno registrato come una grande quantità del cibo "prodotto", non è consumato nei tempi e nei modi prescritti sulle confezioni, come parte di esso è riciclato, ma come ancora molto è sprecato nelle famiglie, nei punti di ristorazione (bar, mense, piadinerie, ristoranti, eat&go...), e ancor prima negli stessi punti di smercio, vendita e durante il trasporto, etc.

Lo spreco si registra ancora prima della sua messa in commercio, già lungo la filiera alimentare" (54 % durante la fase di produzione, 24% durante la fase di trasformazione e 22% nella fase di consumo domestico e di ristorazione). Durante la catena alimentare sono necessari, secondo la FAO, 250 miliardi di litri di acqua e 1,4 miliardi di ettari di suolo agricolo a fronte dell'emissione in atmosfera di 3.3 miliardi di tonnellate di anidride carbonica.

Il ricorso all'uso di nuove tecnologie, potrebbe contribuire a ottimizzare la produzione e ridurre l'impiego di risorse naturali. Nello stesso senso, nuovi modelli di crescita che permettano di “disaccoppiare” (decoupling) il rapporto tra crescita economica e sfruttamento delle risorse naturali, potrebbero servire a frenare il meccanismo dell'esaurimento delle risorse.

Nei sistemi di economia circolare, ogniqualevolta un prodotto raggiunge la fine del ciclo di vita, resta all'interno del sistema che lo ha generato, in modo da poter essere riutilizzato più volte. Il passaggio a tale sistema economico-

¹ Rapporto “ Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources” dell'11 settembre del 2013, della Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), www.fao.org/docrep/018/i3347e/i3347e.pdf

produttivo, richiede un cambiamento sistemico e un forte impulso innovativo sul piano tecnologico e organizzativo, con conseguente radicale trasformazione delle catene di valore, della progettazione dei prodotti, dei modelli di impresa e di consumo².

2. Fiscalità ambientale sostenibile. Alimenti e impatto ambientale

L'attenzione allo spreco alimentare si è mostrata negli ultimi anni attraverso innumerevoli forme di richiamo, come comunicazioni, forum, agende, programmi, piani di azione, tabelle di marcia ... volte tutte a ricondurre lo sviluppo sui binari della sostenibilità.

E' accresciuto il dibattito soprattutto in sede internazionale, in rapporto alla sostenibilità dei modelli di produzione e consumo. Si è avvertita la necessità e l'urgenza di ridurre gli sprechi e le perdite lungo la filiera agro-alimentare, di creare un nuovo modello economico fondato sulla crescita continua e sullo sfruttamento senza limitare /ridurre le risorse naturali. Nuovi modelli tendono a dissociare il consumo di risorse e il degrado ambientale dallo sviluppo economico e sociale.

La tassazione ambientale, utilizzata come strumento deterrente, ha lo scopo di eliminare del tutto o quanto meno limitare il fenomeno dell'inquinamento e di rafforzare gli strumenti idonei al raggiungimento di tali finalità.

Con la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, dal titolo "*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*"³, si individua il 2030 l'obiettivo temporale per pervenire al dimezzamento dello spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio ed ai consumatori e ridurre le perdite di cibo che si realizzano sia durante le catene di produzione che di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto.

Anche in sede FAO si perseguono obiettivi simili con il "*Food loss and waste accounting and reporting standard*" (o Flw Standard/Protocol), rilasciato nel giugno 2016 dal Wri (World resource institute), nel 2015 con "*Technical platform on the measurement and reduction of food loss and waste*" (adottata nel dicembre 2015)⁴ e ancor prima nel 2010. Gli sforzi rispondono alla necessità di armonizzare le modalità di quantificazione e rendicontazione degli sprechi e delle perdite alimentari ai fini del monitoraggio nel tempo dei risultati raggiunti. Gli impatti correlati in termini di consumo di acqua, suolo, emissioni

² Nota informativa "l'Impegno dell'Unione Europea per un'economia circolare" del 2016 a cura dell'Ufficio di informazione del Parlamento Europeo in Milano; www.europarl.europa.eu/italy/resource/static/files/01---nota-informativa---economia-circolare.pdf

³ Risoluzione pubblicata il 21 ottobre 2015 https://unric.org/it/images/Agenda_2030_ITA.pdf

⁴ Il rapporto annuale FAO: Lo stato dell'alimentazione e dell'agricoltura analizza i cambiamenti in atto nella produzione animale mondiale Per una zootecnia più sostenibile, Roma, 18 febbraio 2010.

di gas serra e perdita di biodiversità sono stati stimati dalla FAO⁵ con riferimento al consumo di risorse e dell'inquinamento generato dai processi a monte dello spreco.

Al dibattito intorno agli sprechi e alle perdite alimentari inoltre si interseca la discussione intorno ai grandi temi della sicurezza alimentare, dell'accesso all'acqua e della sostenibilità della filiera agroalimentare. Il progressivo degrado ed il crescente sfruttamento della terra e delle risorse idriche globali in maniera spropositata sta mettendo a rischio molti sistemi "chiave" di produzione alimentare in tutto il mondo.

Anche il dibattito europeo si è concentrato sulla efficienza nell'uso delle risorse, sull'economia circolare e gestione dei rifiuti, sostenibilità dei modelli di produzione e, con esso, il tema degli sprechi alimentari generati lungo la filiera.

Nella Comunicazione n. 571/2011⁶, "*The Roadmap to a Resource Efficient Europe*" la Commissione Europea delinea le tappe e le azioni da intraprendere per favorire il passaggio a un'economia caratterizzata da un impiego efficiente delle risorse, individuando il settore alimentare come uno degli ambiti principali di intervento. In particolar modo, la comunicazione sollecita gli Stati membri ad affrontare il problema dello spreco alimentare (food wastage) all'interno dei propri piani nazionali di prevenzione dei rifiuti e pone come finalità principale il dimezzamento dello smaltimento della frazione edibile dei rifiuti alimentari nella UE entro il 2020.

Rilevante sono anche le Risoluzioni del Parlamento, (2012-2015), indirizzate alla Commissione perchè adotti azioni concrete volte a dimezzare lo spreco alimentare entro il 2025. La necessità di una strategia comunitaria per la lotta agli sprechi e alle perdite alimentari è evidenziata anche all'interno del 7° Programma d'Azione Ambientale dell'Unione adottato nel novembre del 2013. Più di recente il tema dello spreco alimentare è inserito tra i temi portanti del pacchetto Europeo sull'economia circolare. La Commissione Europea, al fine di supportare il raggiungimento degli obiettivi di riduzione degli sprechi alimentari, si è impegnata ad elaborare una metodologia comune per la quantificazione dello spreco alimentare in collaborazione con gli stati membri e i principali stakeholder della filiera.

⁵ La FAO ha analizzato i periodi 2007-2011-2015, stimando che: il fabbisogno aumenta dello 0,1% l'anno, i prelievi del 1,3%, la fornitura dello 0,6% e i consumi del 1,4%. A fronte di ciò il tasso di aumento delle perdite tra pre-fornitura (13%) è circa 10 volte quello dei prelievi, 22 volte quello della fornitura, 9 volte quello dei consumi, più di 100 volte quello del fabbisogno. Sono diminuiti gli sprechi postfornitura del 5,8% all'anno, ma al contempo ad un incremento gigantesco della sovralimentazione, +36% l'anno; in questo modo i due elementi arriverebbero quasi alla pari. Lo spreco sistemico complessivo (compresa l'inefficienza degli allevamenti) aumenta circa del 3,2% l'anno, 32 volte rispetto al fabbisogno, più del doppio rispetto a prelievi in input e consumi, più di 5 volte l'aumento della fornitura. La FAO stima che circa un terzo di tutti i prodotti alimentari a livello mondiale (1,3 miliardi di tonnellate edibili) sono perduti o sprecati ogni anno lungo l'intera filiera, per un valore di 750 miliardi di dollari.

⁶ Comunicazione n.571/2011 della Commissione del 20.9.2011 COM(2011) 571 definitivo al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse

L' iniziativa è quella di creare una nuova piattaforma per il confronto e la condivisione di informazioni, risultati ed elaborazione di possibili misure in materia di prevenzione degli sprechi alimentari rivolta alle istituzioni dei Paesi membri e agli operatori della filiera agroalimentare.

La politica adottata dall'Unione Europea inizialmente⁷ è incentrata sulla emissione di direttive generali consentendo agli Stati di prevedere ulteriori strumenti idonei per contrastare l'inquinamento e tutelare l'ambiente.

Il principio "chi inquina paga" si pone come un criterio regolatore della politica fiscale verde tale da dover essere attuato il più uniforme possibile all'interno del territorio europeo con una prevalente funzione disincentivante per le imprese responsabilizzandole verso la collettività.

*Il principio <<Chi inquina paga è molto più ampio di quello della responsabilità civile da inquinamento, necessariamente legata ad un danno accertato mediante procedimento giudiziale. È un principio associato al concetto di esternalità ambientale, che ricomprende non solo i grandi danni ambientali dovuti ad eventi eccezionali, ma anche i rischi prevedibili di piccola entità, associati all'uso legittimo di prodotti e tecnologie ampiamente diffuse nella società. Attuabile attraverso tasse pigouviane e altri strumenti economici di politica ambientale (mercati dei permessi, meccanismi di bonus/malus, etc.), il principio Chi inquina paga ambisce ad affermare una maggiore giustizia sociale, ad integrazione (e difficilmente a completa sostituzione) delle politiche ambientali basate su obblighi e divieti (command and control). Ovviamente, i produttori di beni e servizi soggetti ad uno di questi strumenti di attuazione del principio possono traslare l'incremento di costo sui consumatori. Tuttavia, questa traslazione non è affatto scontata: in mercati concorrenziali e disponendo di alternative tecnologiche, il produttore colpito da una tassa pigouviana evita i rischi sulla domanda e punta a minimizzare l'impatto della tassa sui profitti futuri investendo in tecnologie e misure per ridurre l'inquinamento (e pagare una minor tassa in anni futuri)>>.*⁸

Il tributo ambientale diventa di attenzione pubblica e regolamentata in più settore nel momento in cui si pone come costo atto ad incidere anche sul prezzo del prodotto finito, e quindi a carico dei consumatori. Ogni misura impositiva soggiace al rispetto delle regole di concorrenza, integrata anche dalla politica ambientale.

⁷ Vd Comunicazione della Commissione Europea, del 26 marzo 1997, indirizzata al Consiglio ed al Parlamento la intitolata "Tasse e imposte ambientali nel mercato unico", nella quale è elaborato il concetto di tributo ambientale, il cui presupposto impositivo è dato da uno stretto collegamento con la fattispecie inquinante. Vd anche il "Primo programma di azione per l'ambiente" del 1973, l'introduzione della politica ambientale nel AUE nel 1986, le modifiche apportate dal Trattato di Maastricht del 1992. I principi elaborati, "chi inquina paga", il principio della prevenzione, il principio della riparazione del danno alla fonte ed il principio della precauzione.

⁸ Andrea Molocchi Documento di Valutazione n. 11 cit. del 30 giugno 2017, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/683/Valutazione_6_-_Chi_inquina_paga.pdf- pag. 11-12

La centralità del fattore fiscale ambientale, di natura tipicamente trasversale, diventa una componente fondamentale delle strategie politiche adottate da uno Stato, così da porre una diretta correlazione tra il regime tributario applicabile in un determinato settore e lo sviluppo economico e **strategico del settore stesso**. **L'ambiente è un bene comune, patrimonio dell'umanità**⁹, e le istituzioni preposte, sono tenute a porre in essere strumenti idonei al fine di ridurre il più possibile emissioni nocive e comportamenti ad impatto ambientale che vanno assumendo sempre di più proporzioni devastanti.

Questo obiettivo è stato assunto in ambito europeo, nel 2015, dalla **Commissione Europea con l'adozione del Pacchetto sull'Economia Circolare** adottato¹⁰, con il quale avverte la necessità di adottare a livello nazionale misure specifiche per la riduzione degli sprechi alimentari e di sottoporre periodicamente alla Commissione (ogni due anni) un rendiconto sui risultati raggiunti. La Commissione UE analizza l'interdipendenza di tutti i processi **della catena del valore: dall'estrazione delle materie prime alla progettazione** dei prodotti, dalla produzione alla distribuzione, dal consumo al riuso e riciclo. **Si tratta di un articolato pacchetto di misure che comprende l'elaborazione e/o la revisione di alcune proposte legislative, nonché un piano d'azione generale** corredato da un allegato in cui è indicata la tempistica prevista per ogni azione. Il piano d'azione individua misure chiave e aree specifiche di intervento tra cui: la progettazione ecologica, lo sviluppo dei mercati delle materie prime **secondarie, l'adozione di modelli di consumo più sostenibili, la gestione dei rifiuti**. In questo contesto svolgono un ruolo cruciale strumenti trasversali quali l'eco-innovazione, gli appalti pubblici verdi e gli strumenti europei di finanziamento.

⁹ La tutela dell'ambiente è riconosciuta come diritto costituzionale primario e assoluto dalla lettura congiunta degli art. 9 e dall'art. 32 Cost. (tutela del paesaggio e la tutela del diritto alla salute), divenendo così diritto fondamentale dell'individuo e della collettività. La Corte Costituzionale (sentenza n. 387/2007 e n. 104/2008) richiama la "Dichiarazione di Stoccolma" del 1972, ove indica che per ambiente ed ecosistema deve intendersi quella parte di biosfera che riguarda l'intero territorio nazionale e che ricomprende tutti i singoli beni già individuati come beni comuni dalla Commissione. Vd anche Rodotà"U. BARELLI, *L'ambiente come bene comune e la tutela delle generazioni future*, in *L'Italia diversa. L'ambientalismo nel nostro paese: storia, risultati e nuove prospettive*, Milano, 2011, 1

¹⁰Comunicazione DOC COM (2015) 614/2 2 dicembre 2015, "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare" contenente il Piano per l'economia circolare, nel quale sono presentate quattro proposte di modifica di sei direttive che ricadono nell'ambito del pacchetto di misure sulla economia circolare: Direttiva 2008/98 EC (direttiva quadro rifiuti),Direttiva 94/62 EC (imballaggi e rifiuti di imballaggio),Direttiva 1999/31 EC (discariche di rifiuti),Gruppo di direttive 2003/53 EC sui veicoli fuori uso, 2006/66 EC, relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori, 012/19 EC sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

3. Spreco alimentare e impatto. L'ambiente attrae la fiscalità

Il costo esterno economico ambientale e l'imposizione fiscale.

Ogni attività umana ed in particolare, ogni attività finalizzata alla produzione di beni, anche alimentari, è caratterizzata dall'impiego di risorse naturali, è destinata ad incidere sull'ambiente.

Il tema dello spreco alimentare, strettamente connesso a quello della fiscalità ambientale, ha assunto negli ultimi anni **un'importanza rilevante all'interno del dibattito scientifico ed è oggi parte integrante delle politiche internazionali, europee e nazionali in materia di sostenibilità dei modelli di produzione e di consumo.**

Questa problematica presenta una serie di implicazioni interrelate in termini di impatto sociale, economico e ambientale su scala locale e globale con riferimento soprattutto al consumo di risorse naturali, sicurezza alimentare, biodiversità.

La misura dell'impatto sul sistema ambientale delle attività umane e delle attività produttive, è definito¹¹ dalla comunità scientifica come costo esterno economico ambientale.

<< Costi esterni sono quei danni, generati da un'attività economica o sociale, che ricadono su terzi o sull'ambiente, e che non sono già pagati dalla stessa attività (attraverso premi assicurativi, tasse ambientali, tariffe compensative, etc.). I costi esterni ambientali sono quelli attribuiti a fattori d'impatto ambientale dovuti a una specifica attività e calcolati mediante l'approccio dei sentieri d'impatto (impact - pathways), che lega i fattori d'impatto alla loro diffusione nelle matrici ambientali (aria, suolo, acque) fino agli impatti finali sui ricettori suscettibili di valutazione fisica e monetaria.>>.

Viene evidenziata la componente del danno generato da un'attività economica o sociale, che ricade su terzi o sull'ambiente, che non rientra nel costo complessivo della medesima attività (attraverso premi assicurativi, tasse ambientali, tariffe compensative).

Il costo esterno ambientale è calcolato in riferimento all'attività economica che è responsabile del fattore di impatto ambientale (emissioni gassose, scarichi liquidi, abbandono di rifiuti, emissioni sonore, etc.), mediante l'utilizzo del criterio, convertito in termini monetari, "della disponibilità a pagare per evitare uno specifico rischio"¹².

¹¹ Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale Sviluppo Sostenibile, UE e Relazioni Internazionali - UAT Sogesid S.p.A. del 14 dicembre 2017, vd anche Andrea Molocchi, Documento di valutazione n. 11, cit. pag. 12 www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/683/Valutazione_6_-_Chi_inquina_paga.pdf <<... Quest'approccio, sviluppato a partire dall'inizio degli anni Novanta nell'ambito del progetto di ricerca comunitario ExternE e poi affinato nell'ambito di progetti come Needs e Xiopol>>

¹² Andrea Molocchi, "Chi inquina paga? La valutazione dei costi esterni ambientali dei settori di attività economica a sostegno della riforma della fiscalità in Italia" del luglio-agosto 2017, pubblicato sul sito internet dell'associazione "Alleanza Italiana per lo sviluppo sostenibile" – <http://asvis.it/approfondimenti/208-2104/chi-inquina-paga-la-valutazione-dei-costi-esterni->

Non viene in rilievo solo la componente *danno* ma anche l'attenzione al rischio <<*rischi finali per i principali "ricettori d'impatto" (salute umana, attività e proprietà economiche, ecosistemi)*, per poi aggregare i diversi tipi di rischio utilizzando la stessa unità di misura, di tipo monetario, che esprime la disponibilità a pagare per evitare uno specifico rischio (o di accettare una compensazione per sostenerlo). Diversamente dal concetto di danno, che è calcolabile indipendentemente dalla causa che lo ha provocato, i costi esterni sono sempre associati all'attività che è responsabile per i rispettivi fattori d'impatto ambientale (emissioni gassose, scarichi liquidi, abbandono di rifiuti, emissioni sonore, etc.). Definizione pre-tax di costi esterni ambientali (danni dovuti a un'attività, a prescindere dalla componente di danno già scontata come costo "interno" nel processo decisionale), in maniera tale da permettere un confronto fra i costi esterni e le tasse ambientali

Il paradigma di riferimento delle odierne imposte ambientali è costituito dal modello di imposta, ideata dall'economista inglese Arthur Cecil Pigou¹³ (cd. imposta pigouviana), la quale utilizza, come presupposto dell'imposizione fiscale, l'insorgenza di esternalità negative (vedi i costi esterni ambientali) ovvero le conseguenze negative dell'attività produttiva, che si riversano sulla collettività o sull'ambiente. Nel modello di imposta ideata da Pigou, l'applicazione dell'aliquota fiscale è finalizzata a convertire in termini monetari l'esternalità negativa, in modo tale che il danno causato all'ambiente sia equivalente all'entità dell'aliquota¹⁴.

Successivamente alla creazione del modello di imposizione fiscale ambientale basato sulle esternalità negative¹⁵, la sensibilità alle tematiche ambientali è aumentata; la capacità di raccolta delle risorse economiche

ambientali-dei-settori-di-attivita-economica-a-sostegno-della-riforma-della-fiscalita-in-italia: << *E' stato calcolato che, solo in Italia, per il 2013, il costo esterno economico ambientale delle attività delle imprese e delle famiglie è leggermente superiore ai 50 miliardi di euro, una cifra che corrisponde al 3.2% del PIL nazionale; in particolare, l'industria provoca i costi esterni ambientali più elevati in valore assoluto (13,9 miliardi di euro), seguita dall'agricoltura (10,9 miliardi), mentre il riscaldamento domestico è al terzo posto (9,4 miliardi), superando i costi esterni ambientali della mobilità delle famiglie (7 miliardi). Per quanto riguarda la distribuzione dei costi esterni ambientali in funzione dei fattori d'impatto, le emissioni di particolato contribuiscono per il 29% circa, seguite dalla CO2 col 22%, dall'ammoniaca (NH3) e dagli ossidi di azoto (NOx) col 16%, dagli ossidi di zolfo (SOx) col 5%, dal metano (secondo gas serra per importanza) col 4%, e dal rumore dovuto ai trasporti>>.*

¹³ Vedi vita ed opere di Arthur Cecil Pigou, in www.treccani.it/enciclopedia/arthur-cecil-pigou/:<<Economista inglese (Ryde, isola di Wight, 1877 - Cambridge 1959). Allievo e successore di A. Marshall, è ritenuto il pioniere dell'economia del benessere. Accanto alla sua opera più ampia *The economics of welfare* e alla dotta, equilibrata opera sulle crisi *Industrial fluctuations*, meritano di esser ricordati segnatamente gli acuti *Essays in applied economics*, lo *Study in public finance*, vero e proprio trattato di finanza, sia pure incompleto, aderente appieno ai presupposti e ai limiti del sistema marshalliano, e la *Theory of unemployment*>>

¹⁴ Sebastiano Totta, *L'imposta pigouviana e il fallimento di mercato*, del 13 dicembre 2015, su Satiro Saggio, sez. Economics, www.satirosaggio.com/2015/12/13/limposta-pigouviana-e-il-fallimento-di-mercato/

¹⁵ Arthur Cecil Pigou "The economy of welfare", London Macmilan and co. del 1920, www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html

contributive si è innovata, tramite l'uso delle tasse ambientali, da parte dei governi.

Il rapporto sulle tasse ambientali, predisposto dall'Agenzia Europea dell'Ambiente (AEA), osserva che le imposte ambientali si sono sviluppate sul modello ideato da Pigou che vede computare: 1) l'internalizzazione dei costi esterni, ovvero incorporazione del costo dei servizi ambientali e dei danni (ivi compresa la loro riparazione) nel prezzo dei prodotti, dei servizi ; 2) incentivazione, tanto per i consumatori quanto per i produttori, di comportamenti più "eco-efficienti; 3) incremento del gettito fiscale di finanzia della spesa ambientale e/o al fine di ridurre le tasse sul lavoro, sul capitale e sul risparmio, 4) risoluzione delle problematiche ambientali connesse con le fonti di inquinamento "diffuse", quali le emissioni causate dai trasporti (ivi compresi il trasporto aereo e quello marittimo), i rifiuti (ad es. imballaggi e batterie) e i prodotti chimici usati in agricoltura (ad es. pesticidi e fertilizzanti); alla luce delle suesposte finalità, l'AEA, ha raggruppato le imposte ambientali in tre categorie: 1) imposte di copertura dei costi - destinate a coprire le spese dei servizi ambientali e delle misure di riduzione delle emissioni; 2) tasse di incentivazione - destinate a modificare il comportamento dei produttori e/o dei consumatori; 3) misure fiscali ambientali - destinate in primo luogo ad aumentare il gettito; dal punto di vista dell'efficacia, l'AEA, infine, ha chiarito che i tributi sull'ambiente sono idonei , sia sul piano ambientale che sul piano del gettito, a condizione che :1) siano abbastanza alti da stimolare la riduzione dell'utilizzo delle risorse naturali; 2) il gettito delle imposte sia utilizzato per finanziare esclusivamente le spese ambientali¹⁶.

4. Spreco e sistema fiscale ambientale europeo.

Con la Comunicazione n. 614/2015, denominata "**L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare**"¹⁷, la Commissione Europea,

¹⁶ Vedi Rapporto << Tasse Ambientali: attuazione ed efficacia per l'ambiente>>, del 19/12/2008, a cura dell'Agenzia Europea dell'ambiente, pubblicato sul sito internet www.eea.europa.eu/it/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html

¹⁷ Comunicazione Della Commissione al Parlamento Europeo , al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 2.12.2015 n. 614 (final) <<L'anello mancante. Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare>>, eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614; Nota informativa "l'impegno dell'Unione Europea per un'economia circolare" del 2016 a cura dell'Ufficio dell'informazione del Parlamento Europeo in Milano www.europarl.europa.eu/italy/resource/static/files/01---nota-informativa---economia-circolare.pdf. Il Piano d'Azione individua quattro misure chiavi: 1) in materia di produzione, per sostenere la riparabilità, la durabilità e la riciclabilità del prodotto, il ricorso agli appalti verdi; 2) in materia di consumo, tramite etichette chiare, per valutare l'impronta ambientale ed energetica del prodotto, nonché l'adozione di misure innovative di consumo (es. condivisione di prodotti o infrastrutture, consumo di servizi anziché di prodotti ecc.); 3) in materia di gestione dei rifiuti, riciclare il 65% dei rifiuti urbani e il 75% di quelli di imballaggio entro il 2020 e al fine di ridurre il collocamento in discarica al 10% dei rifiuti prodotti

evidenzia l'interdipendenza tra i processi della catena di valore, in particolare, tra l'attività di estrazione delle materie prime e la progettazione, tra la produzione e la distribuzione ed, infine, tra il consumo e il riutilizzo, ha adottato un piano di azione generale e una serie di azioni volte a favorire l'adozione di modelli di sviluppo incentrati sull'uso di strumenti, compatibili con l'economia circolare, quali l'eco-innovazione e gli appalti pubblici verdi.

Il tema della fiscalità ambientale è stato oggetto di un ampio dibattito a livello europeo; in particolare, si segnala, come punto fermo in materia, la Comunicazione "*Tasse e imposte ambientali*" (COM(97)0009) con la quale, la Commissione europea, analizzando gli effetti distorsivi sul mercato di una produzione "non compatibile con la tutela dell'ambiente" ha suggerito il ricorso alle imposte ambientali per includere i costi esterni ambientali, ovvero i costi dell'inquinamento e dello sfruttamento delle risorse naturali, nei prezzi dei beni e dei servizi prodotti dall'attività economica.

A livello UE gli obiettivi proposti sono quelli di: 1) scoraggiare l'esercizio di attività dispendiose, in termini ambientali; 2) ridurre l'impatto ambientale e garantire l'impiego sostenibile delle risorse; 3) utilizzare il gettito dei tributi ambientali per finanziare azioni a tutela dell'ambiente; 4) utilizzare gli introiti dei tributi ambientali per ridurre il peso di altri tributi, ad esempio la tassazione sul lavoro subordinato¹⁸.

Il tributo ambientale come atto impositivo avente "una base imponibile che manifesti effetti negativi per l'ambiente", può diversificarsi a seconda che concerne le emissioni, ove l'obbligazione tributaria è direttamente correlata all'inquinamento provocato, reale o stimato; ovvero i prodotti, gravando l'obbligazione tributaria sulle materie prime¹⁹.

I diversi principi che regolano la materia ambientale sono: il principio di prevenzione, di precauzione, sussidiarietà, proporzionalità²⁰ "chi inquina paga".

entro il 2030; 4) in materia di promozione di mercati per le materie prime, misure per facilitare il riutilizzo delle acque e agevolare la produzione di concimi organici dai rifiuti. I settori di intervento prioritari sono la plastica (incentivo alla riciclabilità e biodegradabilità), i rifiuti alimentari (sviluppo sostenibile dei rifiuti alimentari), le materie prime (incentivo al recupero delle stesse), la costruzione e demolizione (con riduzione del volume dei rifiuti prodotti), la biomassa e i bioprodotto (incentivazione all'utilizzo efficace delle stesse).

¹⁸ Comunicazione della Commissione Europea COM(97)0009 in materia di "*Tasse e imposte ambientali: linee guida della Commissione per un loro uso efficiente nel mercato unico*" del 29 gennaio 1997- IP/97/70

¹⁹ Camilla Buzzacchi "La solidarietà Tributaria- funzione fiscale e principi costituzionali-" del 2011, Giuffrè pag. 210

²⁰ Roberta Panizza "Note sintetiche sull'Unione Europea", del 01/2018, www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.2.2.html: «il principio di sussidiarietà e il principio di proporzionalità disciplinano l'esercizio delle competenze dell'Unione europea. Nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'Unione europea, il principio di sussidiarietà intende proteggere la capacità di decisione e di azione degli Stati membri e legittimare l'intervento dell'Unione se gli obiettivi di un'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma possono, «a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione», essere conseguiti meglio a livello di Unione. L'inserimento di questo principio nei trattati europei mira quindi a portare l'esercizio delle competenze il più vicino

Quest'ultimo è stato da sempre il fondamento²¹ della pretesa fiscale ambientale, **consentendo di imporre all'inquinatore l'obbligo di sostenere i costi necessari a mettere in atto le misure di controllo dell'inquinamento, stabilite dalle autorità**, con la conseguenza che il prezzo finale dei beni e servizi, la cui produzione ha generato effetti ambientali negativi, riflette i costi delle attività di prevenzione e **controllo dell'inquinamento (cd. internalizzazione" dei costi ambientali)**²².

Il principio di chi "inquina paga", ponendo a carico del soggetto inquinante l'obbligo di sostenere i costi necessari a mettere in atto le misure di **controllo dell'inquinamento stabilite dalle autorità**, ha contribuito ad attribuire una dimensione economica all'ambiente, da intendersi, quest'ultimo, come insieme di beni che forniscono agli esseri umani una vasta gamma di funzioni e servizi di carattere economico, valutabili con un prezzo positivo; la suesposta concezione "economica" dell'ambiente, ha indotto il legislatore italiano a considerare, quale presupposto dell'imposizione fiscale ambientale, la presenza di indicatori di inquinamento o di prestazioni ambientali idonei a determinare la misura dell'impatto sull'ambiente dell'attività produttiva; alla luce della funzione svolta dal tributo, autorevole dottrina ha evidenziato che i tributi ambientali possono avere una funzione disincentivante qualora sono rivolti a indirizzare i consumi verso beni non inquinanti, oppure possono avere una funzione di reperimento delle risorse per il finanziamento di opere e servizi ambientali. Mentre nel caso dei tributi con funzione disincentivante, lo scopo della tutela ambientale entra a far parte della struttura del tributo, nel caso dei tributi con funzione di reperimento delle risorse, lo scopo ambientale risulta essere estraneo alla struttura dell'obbligazione tributaria, con la conseguenza che, mentre nel primo caso, il tributo assumerà la veste di tassa (stante il carattere commutativo del prelievo), nel secondo caso, invece, assumerà natura di prelievo tributario in senso proprio, ovvero di imposta²³.

possibile ai cittadini, conformemente al principio di prossimità enunciato all'articolo 10, paragrafo 3, TUE>>.

²¹ Corte di giustizia, Sez. II, 13/7/2017 n. C-129/16, in Raccolta 2016 << *La prevenzione e la riparazione, nella misura del possibile, del danno ambientale contribuisce a realizzare gli obiettivi ed i principi della politica ambientale comunitaria, stabiliti nel trattato, occorre tener conto delle circostanze locali allorché si decide come riparare il danno*>> Corte di Giustizia UE, Sez.2^A, 13/07/2017 << *La prevenzione e la riparazione del danno ambientale dovrebbero essere attuate applicando il principio "chi inquina paga", quale stabilito nel trattato e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile. Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale*>>.

²² Marco Allena "Tributi ambientali: profili nazionali ed europei" del 27 settembre 2014, www.giustizia-tributaria.it/seminari-e.../473_543594d4c62b33e248d265d67fc3a7c, pag 7-8; Carmini - Mainardi, *Elementi di diritto tributario comunitario*, Padova, 1996, pag. 283

²³ Stefano Dorigo e Pietro Mastellone, *La fiscalità per l'ambiente- attualità e prospettive della tassazione fiscale*, presentazione a cura di Stefano Grassi, dell'ottobre 2013, Aracne editrice srl, pag.11-12 della presentazione. www.aracneeditrice.it/pdf/9788854864610.pdf

La peculiare accezione della dimensione economica dell'ambiente, derivante dal principio "chi inquina paga", condiziona anche il rapporto tra il tributo ambientale e principio della capacità contributiva. Sul punto, dottrina autorevole ha evidenziato che il criterio della capacità contributiva, da intendersi come " *sacrificio patrimoniale imposto ai consociati in ragione della possibilità di ciascuno di potersi privare di una parte dei propri averi per metterli a disposizione della comunità*"²⁴ ha assunto un significato particolare, posto che il presupposto dell'applicazione del tributo ambientale, non è costituito da elementi patrimoniali o reddituali ma è costituito da elementi solo astrattamente valutabili o misurabili in denaro; in altri termini, in tema di imposizione ambientale, il criterio della capacità contributiva non è identificabile sic et simpliciter con la capacità reddituale del singolo ma va inteso come necessario riparto tra i consociati del costo di "consumo" dei beni pubblici e, in particolare, dei beni ambientali, in ragione delle posizioni di vantaggio economico acquisite²⁵; ciò significa che colui che compie un'attività inquinante, beneficiando della situazione di vantaggio consistente nel "consumo" del bene ambientale, viene a trovarsi in una posizione di vantaggio economico rispetto agli altri consociati e soggiace, pertanto, all'obbligazione tributaria. Da ciò consegue, dunque, che, la posizione di vantaggio posta a fondamento dell'imposizione fiscale non è costituita dalla condotta inquinante in sé ma dalla condotta dello Stato che consente all'individuo di arrecare, con la propria attività produttiva, un danno all'ambiente²⁶.

Dalla qualificazione della funzione giuridica dell'imposta ambientale come ripartizione del costo del consumo del bene ambiente, deriva la conseguenza, secondo autorevole dottrina, del collocamento dell'imposta ambientale nel novero delle imposte indirette. In altri termini, il tributo ambientale si atterrebbe come un'imposta sul consumo del bene ambiente, applicabile in presenza di un'attività umana idonea ad arrecare "un costo" all'ambiente, in termini di emissione di sostanze inquinanti, di produzione di rifiuti e di sfruttamento delle risorse naturali; in tale contesto strutturale, vanno esaminati i criteri di applicazione dei diversi tipi di tributi ambientali; in particolare, l'imposta sui prodotti inquinanti assume come parametro di commisurazione dell'aliquota, l'effetto inquinante del prodotto, da intendersi come determinazione scientifica quantitativa e qualitativa del deterioramento

²⁴ Castellucci Franco del 16 dicembre 2010, diritto.it:<< La capacità contributiva nell'ordinamento tributario italiano alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale: principio solidaristico o teoria del "beneficio ?>>; reperibile sul sito internet: <https://www.diritto.it/la-capacita-contributiva-nell-ordinamento-tributario-italiano-alla-luce-della-recente-giurisprudenza-della-corte-costituzionale-principio-solidaristico-o-teoria-del-beneficio/>

²⁵ Vedi "Tributi ambientali: profili nazionali ed europei" a cura di Marco Allena, del 27 settembre 2014, pubblicato sul sito internet www.giustizia-tributaria.it/seminari-e.../473_543594d4c62b33e248d265d67fc3a7c pag 6-7; Fedele, *Appunti dalle lezioni di diritto tributario*, Torino, 2005, pag. 31.

²⁶ Luca Peverini "*Tributi ambientali (atti del convegno)[1].doc*" 2013, [Users/partners2/Desktop/luca+peverini+-+tributi+ambientali+\(atti+del+convegno\)\[1\].pdf](https://www.giustizia-tributaria.it/Users/partners2/Desktop/luca+peverini+-+tributi+ambientali+(atti+del+convegno)[1].pdf)

ambientale, l'imposta sulle emissioni inquinanti assume come presupposto dell'imposizione, il vantaggio e/o il beneficio, da valutarsi in termini economici, che il soggetto ricava dall'opzione per la scelta inquinante, l'imposta sui consumi dei beni naturali scarsi, infine, assume come parametro dell'imposizione fiscale, non già l'effetto inquinante dell'attività produttiva, bensì la perdita di valore del bene soggetto ad esaurimento²⁷.

In materia di riparto di competenze tra UE e Stati membri, l'imposizione fiscale ambientale, rientra tra le materie "concorrenti", nelle quali gli Stati membri esercitano la loro potestà normativa nella misura in cui non è esercitata a livello comunitario o nella misura in cui possono esercitarla in misura più efficace, nel rispetto dei vincoli derivanti dai principi comunitari e delle misure di armonizzazione.

Ad oggi, le disposizioni normative in materia di tributi ambientali e, in particolare, in materia di armonizzazione delle basi imponibili e delle aliquote delle imposte sugli oli minerali e sulle fonti energetiche, quali il carbone, l'elettricità e il gas naturale, sono racchiuse nella direttiva n. 2003/96/CE²⁸ che ha ristrutturato il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, con indicazione dei prodotti energetici tassabili, degli usi che li rendono soggetti a **tassazione e delle aliquote d'imposta minime applicabili a ciascun prodotto**, a seconda che sia usato come propellente o usato per riscaldamento.

Alla luce del mutato contesto politico-economico, la Commissione europea, con la comunicazione (2011) n.169, ha segnalato la necessità di un aggiornamento della direttiva sulla tassazione delle fonti energetiche; in particolare, la Commissione europea, evidenziando numerose criticità della direttiva, tra le quali, la non uniformità di trattamento tra fonti energetiche **fossili e dell'elettricità, la presenza di livelli minimi di imposizione non adeguatamente correlati alla necessità di combattere i cambiamenti climatici e l'assenza di norme fiscali adeguate con riferimento ai combustibili rinnovabili**, ha raccomandato la sua riforma, al fine di: 1) garantire che tutte le fonti di energia siano trattate in modo uniforme, così da creare condizioni eque per i consumatori, indipendentemente dal tipo di energia utilizzata; 2) creare un quadro adeguato per la tassazione **dell'energia da fonti rinnovabili**; 3) **creare un quadro sulla tassazione del CO2 che integri il segnale del prezzo del carbonio istituito dal sistema ETS (sistema europeo di scambio delle quote di emissioni - vedi nota a piè pagina n.34), evitando sovrapposizioni tra i due strumenti**²⁹.

²⁷ Alfano, *Tributi ambientali. Profili interni ed europei*, Milano, 2012, pag. 32, nonché *Tributi ambientali: profili nazionali ed europei* a cura di Marco Allena, del 27 settembre 2014, www.giustizia-tributaria.it/seminari-e.../473_543594d4c62b33e248d265d67fc3a7c, pag 6 e 7;

²⁸ Vedi direttiva del 2003/96/CE del Consiglio del 27 ottobre 2003, recante disposizioni in materia di <<ristrutturazione del quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità>>, GUCE 31.10.2003

²⁹ Vedi Comunicazione della Commissione europea, COM(2011) 169 -2011/0092 (CNS)- C7-0105/11, del 13.4.2011 recante "*modifiche della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità*"

4. Capacità contributiva e Fiscalità Ambientale italiana.

La cultura del rispetto all'ambiente, ha avuto grosse difficoltà ad essere accettata in sede italiana, più degli altri paesi europei. Basti pensare che lo sguardo europeo delle prime attenzioni all'ambiente mutua dalla cultura americana.

Nel corso degli anni sulla base di sollecitazioni su base volontaria e altre su base normativa sono dilagati provvedimenti idonei ai fini preventivi e precauzionali che prendessero l'ambiente come parametro di attenzione³⁰.

Inizialmente l'ambiente non è stato individuato come presupposto di **capacità contributiva (art. 53 Cost.)**, era un fenomeno che esulava l'ambito fiscale, ma attraeva solo i principi costituzionali riguardanti la “**tutela del paesaggio**” e “**tutela della salute**”.

Successivamente la prospettiva è mutata e l'ambito ambientale è divenuto terreno fertile anche per l'impatto fiscale cd. verde, tuttavia con una differente accezione. La condotta ambientale attrae la capacità contributiva nella misura in cui è capace di produrre un impatto negativo sull'ecosistema.

Il problema fondamentale, che ha acceso numerosi dibattiti dottrinali, è come si possano tassare comportamenti (connessi a forme di inquinamento e di alterazione ambientale) che non esprimono indice di ricchezza e quindi, sussidiariamente, come si possa riconoscere agli autori del fatto una capacità contributiva e quindi applicare correttamente il sistema tributario che è informato a criteri di progressività.

La problematica è molto rilevante considerando che la materia tributaria investe anche aspetti di rilevanza penale e di azione civile, di natura amministrativa, di legittimità costituzionale del tributo, di diritti soggettivi e interessi legittimi, della individuazione e scelta degli organi giudiziari a conoscere la materia e quindi dell'individuazione della corretta giurisdizione, della effettività, tassatività e conoscibilità preventiva dell'imposizione, etc.

Parte autorevole della dottrina, assume che il principio di capacità contributiva è fondato su fatti economici e non sul presupposto della tutela e **della salvaguardia dell'ambiente. I tributi ambientali non dovrebbero trovare riconoscimento nel nostro ordinamento**, in quanto, gli stessi non possono essere valutati economicamente, non rappresentando un indice di forza economica del soggetto.

Altro filone osserva che “**il soggetto che realizza il presupposto di un tributo già esistente nell'ordinamento con una attività meno dannosa per l'ambiente di quella svolta da altri avrebbe una minore attitudine alla contribuzione seppur a parità di base imponibile. A parità di forza economica espressa dall'impresa, la capacità contributiva di chi inquina meno deve essere inferiore a quella di chi inquina di più, incentivando così la transizione verso**

³⁰ M. ALLENA, *Fiscalità nazionale ed europea- Questioni sostanziali e processuali, Tributi ambientali: profili nazionali ed europei*, Piacenza, 2014, 11.

processi produttivi più efficienti”³¹. Si procederebbe quindi ad una medesima tassazione a fronte di due soggetti che hanno capacità contributive distinta e condotte differenti, una raffigurata più lesiva per l’ambiente rispetto all’altro.

Altra corrente raffigura il principio di capacità contributiva, di cui all’art. 53 della Costituzione, come “criterio di riparto nel concorso delle spese pubbliche”. Con la conseguenza che anche se i soggetti pongono in essere condotte con il medesimo presupposto economico-sociale e non patrimoniale, possono essere sottoposti alla medesima tassazione, in vista del vantaggio che possono trarre dal godimento delle risorse ambientali.

Considerata la materia ambientale e la difficoltà di individuare la fattispecie costo/danno ambientale, l’entità del medesimo, il tempus della commissione del danno, il criterio univoco della valutazione e quantificazione del medesimo, della estensione,... la normativa sulla tassazione ha proceduto a coprire e estendersi, negli anni, avvolgendo condotte che prima non si pensava neppure avere un influsso diretto sulla intera collettività e sull’ecosistema generazionale.

Il tributo ambientale è oggi ampiamente accettato come “*caratterizzato da una relazione diretta e causale, fra il suo presupposto impositivo e l’unità fisica (emissioni inquinanti, risorsa ambientale, bene, prodotto) che produce o può produrre un danno all’ambiente. Il tributo ambientale ha una relazione diretta, causale, che sussiste fra il presupposto e il fatto materiale e oggettivo (unità fisica) che determina il deterioramento scientificamente accertato dell’ambiente*”³².

La correlazione causale tra l’unità fisica, attraverso la quale si assiste al deterioramento dell’ambiente, ed il presupposto del prelievo diventa fatto cogente e imprescindibile del fattore generatore dell’imposta tale da connaturare i tributi ambientali.

Il fattore ambientale connatura i tributi tradizionali, sono in quanto **prende a presupposto la condotta o l’azione che ha comportato l’inquinamento**. La tassazione ambientale è adottata anche a fini preventivi e cautelativi per “finalità ambientali tramite un vincolo di destinazione sul gettito, ovvero sulla **loro funzione incentivante o disincentivante**”³³. E di qui gli annessi dibattiti nell’individuare la copertura costituzionale di numerosi tributi ambientali.

La legge n. 166/2016³⁴ “*Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e*

³¹ 19 A. DI PIETRO, La fiscalità ambientale in Europa e per l’Europa, op. cit., 480. 20

³² F. GALLO - F. MARCHETTI, I presupposti della tassazione ambientale in Rassegna tributaria, n.1/1999, 119.

³³ A. DI PIETRO, La fiscalità ambientale in Europa e per l’Europa, in Scuola Europea di alti studi tributari, Bari, 2016, 470. La tassazione che deriva da un’imposta *scripto sensu*, ha come presupposto esclusivo l’ambiente, mentre la tassazione dell’imposte *lato sensu* è caratterizzata da un’imposizione tradizionale che incide direttamente sugli indici di capacità contributiva del soggetto, essendo considerato l’ambiente come bene di lusso e quindi indice, a sua volta, di una maggiore o minore capacità contributiva dell’utilizzatore rispetto ad altri soggetti

³⁴ Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi. (16G00179) (GURI n.202 del 30-8-2016).

per la limitazione degli sprechi” rappresenta una tappa per contrastare il fenomeno dello spreco alimentare in Italia. È il frutto di un percorso, relativamente breve rispetto ai normali tempi parlamentari, caratterizzato da un metodo partecipato e inclusivo di esperti del settore. Importanti, per giungere a tale legislazione, sono state anche le iniziative di sensibilizzazione per contrastare lo spreco alimentare promosse negli ultimi anni, che hanno **contribuito in maniera significativa a focalizzare l’attenzione e sensibilizzare** i cittadini su questo tema che riguarda non solo i confini territoriali nazionali ma soprattutto quelli extraterritoriali (fra queste come ricordato in precedenza la **Campagna europea “Un anno contro lo spreco” promossa da Last Minute Market³⁵** in sintonia con il Parlamento europeo e più recentemente Expo 2015).

Critiche sono avanzate quanto alla mancanza di: individuazione di target di riduzione degli sprechi alimentari, degli strumenti efficaci ai fini della quantificazione degli sprechi e del loro monitoraggio e della valutazione **dell’efficacia delle misure intraprese, degli strumenti adeguati per il sostegno ed** il coordinamento delle attività di ricerca e non sono stati previsti incentivi economico/fiscali.

Tale legge segna un punto di arrivo e al tempo stesso un nuovo punto di partenza con riferimento alla pianificazione degli Enti Locali (Regioni e Comuni) che dovrà vertere sulla progressiva integrazione di obiettivi e di strumenti di riduzione e monitoraggio degli sprechi alimentari. Le Regioni sono chiamate a svolgere un ruolo fondamentale, affinché le singole politiche fiscali siano indirizzate verso un coordinamento ed una uniformità legislativa che **tenga conto delle peculiari caratteristiche del territorio. Un’attenta modulazione** della fiscalità decentrata in senso ambientale, nella sua accezione più vasta, può dunque contribuire allo sviluppo delle politiche fiscali interne ed europee – sottoposte ad un processo di inevitabile cambiamento – al fine di una sempre **maggior integrazione fiscale all’interno dell’Unione Europea.**

Non sono molti gli Stati membri che a livello nazionale hanno provveduto ad avviare azioni e programmi volti a contrastare tale fenomeno. Grazie anche **ad Expo Milano 2015 in Italia negli ultimi anni si è avuta un’incredibile** accelerazione alla nascita e alla diffusione di iniziative incentrate sul tema dello spreco alimentare sul territorio nazionale (si pensi ad esempio alle numerose app. per telefonia mobile rivolte alla riduzione degli sprechi alimentari, o alla doggy-bag presente nelle ristorazioni commerciali).

Si sono moltiplicate le iniziative di recupero delle eccedenze alimentari con finalità di solidarietà sociale, soprattutto a livello scolastico e di educazione del cittadino per incrementare la consapevolezza che questo problema merita.

³⁵ Spin-off università Bologna dedicato al recupero e alla prevenzione degli sprechi di alimenti, farmaci e altri beni

5. Tipologie dei tributi ambientali e il Rapporto Istat 2007

I tributi ambientali³⁶ appartengono alle seguenti categorie: 1) imposte **sull'energia**, su oli minerali e derivati, gas incondensabili, gas propano liquido (GPL), gas metano, energia elettrica e consumi di carbone; 2) imposte sui trasporti (imposte automobilistiche pagate dalle famiglie e dalle imprese, **l'imposta relativa al Pubblico Registro Automobilistico PRA e l'imposta sulle assicurazioni relative alla RC auto**); 3) imposte **sull'inquinamento**, ovvero il tributo speciale per il deposito in discarica, la tassa sulle emissioni di anidride solforosa (NO₂) e di ossidi di zolfo (SOX), il tributo provinciale per la tutela ambientale, il contributo sulla vendita di prodotti fitosanitari e **l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili**.

Dal punto di vista del settore di riferimento, l'Istat ha, altresì, evidenziato che le suesposte imposte si riferiscono, per la quasi totalità, al settore **“protezione dell'aria e del clima”** (imposte **“energia”** e **“trasporti”**, **l'imposta sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di zolfo**), mentre, soltanto per **una componente marginale, si riferiscono ai settori della “gestione dei rifiuti** (tributo provinciale per la tutela ambientale e il tributo speciale per il deposito in discarica), e al settore della protezione e del risanamento del suolo, delle acque **del sottosuolo, delle acque di superficie e, infine, al settore dell'abbattimento del rumore e delle vibrazioni** (imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili);

Si registra un forte squilibrio fra imposte pagate e costi esterni, sia tra famiglie ed imprese, sia, soprattutto, all'interno dei settori produttivi, ove i servizi pagano rispettivamente il 57% in più dei loro costi esterni, mentre agricoltura e industria pagano rispettivamente il 93% e il 27% in meno; la Ragioneria Generale dello Stato ha calcolato che l'importo complessivo delle esenzioni fiscali in materia di accise sui combustibili è pari a 5,7 miliardi di euro di cui 4 per l'esenzioni relative al settore dei trasporti, 1,6 per le esenzioni del settore del trasporto aereo commerciale e 640 milioni per i benefici fiscali relativi al settore trasporto marittimo e pesca³⁷.

Nel rapporto, l'Istat emergono le criticità del sistema fiscale ambientale italiano, soprattutto, in termini di equa valutazione dei costi esterni ambientali e **in termini di corretta applicazione del principio “chi inquina paga”**.

I nuovi approcci sono nel senso di procedere 1) ad una riforma **dell'accise sulle energia e delle tasse sui veicoli di trasporto, mediante l'utilizzo di una tassazione chilometrica dei veicoli basata su sistemi digitali**; 2) riduzione delle spese fiscali dannose per l'ambiente (come l'esenzione dall'accisa del combustibile usato dal trasporto marittimo e aereo); 3) riforma delle

³⁶ Rapporto Istat <<Le imposte ambientali in Italia Anni 1990-2005>> del 7 giugno 2007 <http://www.istat.it/it/files/2011/02/8-I-ImposteAmbientali1990-2005.pdf>

³⁷ Michele Governatori e Edoardo Zanchini <<Come ripensare la fiscalità ambientale>> dell'1/08/2014, rivista "Lavoce.info" www.lavoce.info/archives/29149/come-ripensare-fiscalita-ambientale/

agevolazioni IVA sui prodotti di elevate esternalità, come l'elettricità e il gas; 4) eliminazione dei sussidi fiscali dannosi per l'ambiente, aggiornare e riformare il meccanismo ETS³⁸, al fine di "prezzare" in modo corretto, le emissioni di anidride carbonica e introdurre, infine, imposte speciali su specifici inquinanti e sull'estrazione di risorse naturali scarse.

La misurazione dei costi esterni può fornire informazioni preziose per riformare le accise sull'energia e le tasse sui veicoli di trasporto verso regimi sempre più equi (ad esempio, una tassazione chilometrica dei veicoli basata su sistemi digitali)- eliminare o ridurre le spese fiscali dannose per l'ambiente (come l'esenzione dall'accisa del combustibile usato dal trasporto marittimo e aereo)-. Gli studiosi³⁹ osservano come *"Le distorsioni ambientali delle agevolazioni IVA... si verificano quando l'agevolazione è riconosciuta a prodotti che hanno elevate esternalità, come l'elettricità e il gas, in quanto i costi ambientali per la collettività della loro produzione e consumo erodono gli eventuali benefici sociali dell'agevolazione. ... Interventi in questa direzione sono particolarmente urgenti in specifici settori dell'economia, responsabili di molti più danni di quelli coperti dalle imposte ambientali ... il meccanismo ETS ha sinora denunciato un'incapacità di "prezzare" correttamente le emissioni di CO₂, ovvero in relazione al beneficio sociale marginale della loro riduzione ... "*

Adabella Gratani
27 febbraio 2018

³⁸ cfr. Commissione europea <<Sistema Europeo di scambio delle quote di emissione>>, 15/02/2018 https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_it.

³⁹ Andrea Molocchi, cit. Documento di Valutazione n. 11 cit. del 30 giugno 2017, https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/683/Valutazione_6_-_Chi_inquina_paga.pdf- pag. 48