



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

Martina Carobbi e Michela Este

La *plastic tax*, in Italia e in Europa

Aprile 2022 - n. 51





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

MARTINA CAROBBI e MICHELA ESTE frequentano il corso di Laurea Magistrale in Gestione d'azienda, profilo Libera professione e diritto tributario, all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza.

La *plastic tax*, in Italia e in Europa

Martina Carobbi e Michela Este

1. Tassazione ambientale

Le tasse ambientali sono considerate strumenti economici a cui lo Stato ricorre per proteggere il livello socialmente ottimale o accettabile di inquinamento. Di fronte ad uno sfruttamento eccessivo di una risorsa ambientale, lo Stato può infatti intervenire con la tassazione facendo aumentare il prezzo d'uso della risorsa stessa, inducendo ad un consumo più rispettoso dell'ambiente e spingendo a produzioni più eco-compatibili.

Le tasse ambientali sono strumenti particolarmente efficaci per l'internalizzazione dei costi esterni, ossia per incorporare direttamente il costo dei servizi ambientali e dei danni (ivi compresa la loro riparazione) nel prezzo dei prodotti, dei servizi e delle attività che li causano, contribuendo così all'applicazione del principio "chi inquina paga" che incentiva, tanto i consumatori quanto i produttori, a modificare il proprio comportamento ed utilizzare le risorse in modo più eco-efficiente¹. Le tasse in questione possono anche far aumentare il gettito fiscale, che può essere usato per migliorare la spesa ambientale e/o per ridurre le tasse sul

lavoro, sul capitale e sul risparmio, oltre che rivelarsi uno strumento politico particolarmente efficace per affrontare quei problemi ambientali connessi con le fonti di inquinamento, come le emissioni di CO₂.

Ostacoli all'applicazione delle tasse derivano dalle ripercussioni negative sulla competitività e sull'occupazione, in particolare in regioni o settori specifici e sui ceti a basso reddito. È possibile superare questi ostacoli utilizzando le tasse ambientali e i relativi gettiti nel quadro di pacchetti di provvedimenti e riforme fiscali ecologiche, applicando le tasse gradualmente e accompagnandole con consultazioni dei soggetti coinvolti e un'ampia informazione.

2. Economia circolare

L'espressione "economia circolare" è spesso erroneamente assimilata al concetto di riciclo, ma in realtà si riferisce alla creazione di un nuovo modello imprenditoriale. Molte aziende di fama mondiale hanno già modificato il proprio modello di business tradizionale, passando dal modello *take-make-dispose* a un modo di produzione e consumo che mira a ridurre i rifiuti al minimo: una volta che il prodotto ha terminato la sua funzione, i materiali di cui è composto vengono reintrodotti nel ciclo economico, in modo tale che si possano continuamente riutilizzare all'interno del ciclo produttivo generando ulteriore valore.

La transizione verso un'economia circolare è necessaria in un contesto di aumento della domanda di materie prime da parte di una popolazione in continua crescita e allo stesso tempo di scarsità di risorse. Il bisogno di materie prime può

creare inoltre una dipendenza verso l'estero: alcuni stati membri dell'Unione europea (Ue) dipendono da altri paesi per quanto riguarda l'approvvigionamento. Infine, i processi di estrazione e utilizzo delle materie prime producono un grande impatto sull'ambiente, aumentando il consumo di energia e le emissioni, che un uso più razionale delle materie prime può diminuire.

Tra i vantaggi dell'economia circolare si rileva anche il potenziale incremento dell'occupazione: si stima che nell'Ue grazie all'economia circolare si potrebbero creare 700.000 nuovi posti di lavoro entro il 2030. Con l'economia circolare i consumatori potranno avere anche prodotti più durevoli e innovativi in grado di far risparmiare e migliorare la qualità della vita.

3. Plastic tax a livello europeo

Con l'espressione "*plastic tax*" si fa riferimento sia alla tassa sulla plastica introdotta dal legislatore comunitario con la Decisione 2020/2053 del Consiglio, riguardante il sistema delle risorse proprie dell'Ue, sia alla tassa sulla plastica introdotta a livello nazionale con la Legge di Bilancio 2020².

In merito alla tassa *made in Europe*, è possibile osservare che essa si inserisce nel più ampio contesto della "strategia europea della plastica", finalizzata alla riduzione del consumo di prodotti in plastica monouso e con l'obiettivo di raggiungere la riciclabilità di tutti gli imballaggi in plastica entro il 2030³. Va inoltre rilevato come le esigenze di tutela dell'ambiente, coniugate a quelle finanziarie dettate

dal *Next Generation EU*, creato in risposta alla pandemia, abbiano spinto l'Ue ad individuare, tra le modalità di incremento delle risorse proprie, anche quella di introdurre una *plastic tax* europea. Mentre l'Italia si appresta a differire ancora l'entrata in vigore della tassa che colpirà i prodotti in plastica monouso, la *plastic tax* europea si applica già a decorrere dal 1° gennaio 2021⁴.

Facendo un passo indietro, si può notare che già da dicembre 2018 il Consiglio, il Parlamento e la Commissione europea hanno iniziato a vietare diversi utilizzi di articoli di plastica monouso. L'Ue si è posta un obiettivo a lungo termine: riciclare il 77% di tali prodotti nel 2025 e il 90% nel 2029, in quanto è – insieme a Stati Uniti, Giappone e Cina – una dei maggiori produttori mondiali di rifiuti in plastica.

Il principale obiettivo europeo è quindi quello di rendere riciclabili entro il 2030 tutti gli imballaggi in plastica e il 55% dei rifiuti da imballaggio in plastica. A tale scopo, la nuova *plastic tax* europea mira a colpire i suddetti rifiuti, applicando una tassazione (o meglio “un'aliquota di prelievo”) di 80 centesimi per chilogrammo di rifiuti in plastica non riciclati. Tale quantità viene calcolata come differenza tra il peso dei rifiuti di imballaggio di plastica prodotti in uno Stato membro in un determinato anno e il peso dei rifiuti di imballaggio di plastica riciclati nello stesso anno⁵.

Applicando questa tassazione sotto forma di contributo nazionale, l'Ue punta a maturare un'entrata fiscale per il bilancio europeo di circa 7 miliardi di euro. Il costo per l'Italia, al netto della quota forfettaria, si dovrebbe aggirare intorno ai 900 milioni di €/anno⁶.

3.1 La Direttiva SUP

Entro il 2030, secondo la visione delineata dalla *Plastics strategy* europea, tutti gli imballaggi in plastica immessi sul mercato europeo dovranno essere riutilizzabili o riciclabili “in modo efficace sotto il profilo dei costi”. Per ridurre la produzione di rifiuti di plastica l'Ue ha approvato la Direttiva 2019/904/UE sulla “riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente”⁷, la cosiddetta Direttiva SUP (*Single Use Plastic*). Essa impone divieti o limitazioni alla vendita di determinati prodotti in plastica monouso per i quali esistono alternative in commercio. In particolare, si prefigge di “prevenire e ridurre l'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, in particolare l'ambiente acquatico, e sulla salute umana, nonché promuovere la transizione verso un'economia circolare con modelli imprenditoriali, prodotti e materiali innovativi e sostenibili, contribuendo in tal modo al corretto funzionamento del mercato interno” (art.1, Direttiva 2019/904).

L'obiettivo è quindi quello di contrastare il fenomeno del *marine littering* attraverso l'introduzione di norme più severe imponendo limitazioni all'immissione in consumo per tutte le tipologie di prodotti monouso e di imballaggi che rientrano tra le dieci più spesso rinvenute sulle spiagge europee⁸. È importante, tuttavia, sottolineare che la Direttiva non esclude dal suo campo di applicazione i prodotti in plastica monouso biodegradabili e compostabili. Le restrizioni e le nuove regole presenti nella Direttiva si applicano, pertanto, sia alle plastiche tradizionali sia alle plastiche realizzate a partire da biomasse, indipendentemente dal fatto che siano o meno biodegradabili e compostabili.

La Direttiva indica gli oggetti e i materiali non assoggettati al divieto (art. 3). Gli unici polimeri esclusi dal divieto sono quelli naturali, ovvero le fibre naturali non sottoposte a modifiche chimiche per ottenere il manufatto. Si tratta delle fibre di canna da zucchero, bambù, canapa, cellulosa, riso, caucciù e cocco. Sarà pertanto consentito consumare articoli monouso in questi materiali. In aggiunta, è prevista un'etichettatura obbligatoria che rammenti al consumatore l'impatto ambientale negativo dell'abbandono in ambiente, indicando il corretto smaltimento di prodotti come filtri di sigaretta, bicchieri di plastica, salviette umidificate e assorbenti. Da rilevare infine che la Direttiva non riguarda, al momento, le bottiglie in plastica e i flaconi dei detersivi, così come non sono stati banditi i bicchieri in plastica.

3.2 Recepimento della Direttiva SUP in Italia

Il Disegno di legge di delegazione europea 2019-2020 reca delega al Governo per il recepimento delle direttive europee, inclusa la Direttiva SUP⁹. È importante sottolineare che la legge di recepimento italiana introduce due novità: la prima è l'inclusione esplicita dei bicchieri di plastica tra i prodotti monouso soggetti ad una riduzione dell'impiego, equiparati alle tazze per bevande; la seconda è l'apertura agli articoli monouso in plastica compostabile "certificata conforme allo standard europeo della norma UNI EN 13432 e con percentuali crescenti di materia prima rinnovabile" laddove "non sia possibile l'uso di alternative riutilizzabili ai prodotti di plastica monouso destinati ad entrare in contatto con alimenti elencati nella parte B dell'allegato".

Inoltre, è opportuno aggiungere che il limite temporale massimo per il recepimento della Direttiva era l'ormai trascorso 3 luglio 2021. Ebbene, il Governo italiano aveva deciso di rinviare il decreto di recepimento della Direttiva comunitaria sulle plastiche monouso. Questo perché è stata l'Italia stessa a chiedere una revisione della Direttiva, a seguito delle pressioni delle aziende della plastica, nell'intento di salvaguardare numerosi posti di lavoro: l'Italia detiene il 60% del mercato europeo della SUP, con un fatturato annuo di 815 milioni di euro.

L'Italia ha chiesto poi alla Commissione di pronunciarsi sulla distinzione tra i prodotti in plastica tradizionale, ovvero quelli non biodegradabili e creati con il petrolio, e tutti quei prodotti in plastica biodegradabili oppure compostabili, creati usando materie prime naturali¹⁰.

Tuttavia, da gennaio 2022 qualcosa è cambiato: è entrato in vigore il decreto attuativo della Direttiva europea sulla riduzione della plastica monouso, introducendo, peraltro, deroghe ed esenzioni, non previste nella Direttiva: in particolare, risaltano due "raggiri" da parte della legge italiana, la quale consente, da un lato, di ricorrere ad alternative in plastica biodegradabile e compostabile e, dall'altro, esclude dall'ambito di applicazione della direttiva i prodotti dotati di rivestimento in plastica con un peso inferiore al 10% dell'intero prodotto.

Secondo quanto rilevato da Greenpeace Italia, limitare i danni delle plastiche sull'ambiente non vuol dire sostituire i materiali, spostando in tal modo l'impatto su altri comparti ambientali e lasciando inalterato il modello

dell'usa e getta. Sarebbe, invece, essenziale ridurre il ricorso al monouso, costruendo le condizioni economiche, fiscali e legislative per la diffusione e il consolidamento di modelli di *business* e di consumo basati sull'impiego di prodotti durevoli e riutilizzabili, sostenendo la vendita di prodotti sfusi¹¹.

4. *Plastic tax* a confronto

4.1 *Plastic tax* in Italia

La *plastic tax* è uno dei classici esempi di “imposta differita” italiana, essendo stata rinviata in più battute. Di recente, il governo guidato da Mario Draghi, ha posticipato al 1° gennaio 2023 la decorrenza della disciplina. Si tratta di un nuovo posticipo, dato che più volte diversi provvedimenti ne hanno già rimandato l'adozione¹². Si può quindi dedurre che non si ritenga essere il momento opportuno per far scattare nuove tasse, ma attualmente l'obiettivo primario è quello di fare ripartire il Paese, messo in ginocchio da mesi di pandemia. I detrattori della *plastic tax* sostengono che tale misura peserebbe parecchio sui conti delle imprese del settore¹³: con una tassa sulla plastica, i costi di approvvigionamento della materia prima, seppur riciclabile al 100%, raddoppierebbero. Pertanto, si sostiene che la strada da percorrere non sia quella della tassazione, bensì strategie come il riciclo. Ad oggi, in Italia, l'83% degli imballaggi di plastica utilizzati e buttati, sono recuperati da consorzi autonomi o dal sistema CONAI per il riutilizzo. Inoltre, il 62% delle bottiglie che troviamo sul mercato è riciclato.

4.2 *Plastic tax* nei Paesi europei

Altri Paesi europei hanno introdotto forme di tassazione sulla produzione di plastica. Uno studio dell'OCSE del 2019 spiega come in vari Paesi membri siano già in vigore tasse sulla plastica, o meglio, su determinati tipi di plastica e su determinati usi della plastica, come quella destinata agli imballaggi. Per esempio, in Belgio è presente una tassa sugli imballaggi pari a 3,6 euro al chilogrammo per le posate in plastica usa e getta, mentre è pari a 3 euro al chilo per le borse in plastica monouso. In Danimarca, i prodotti di *packaging* sono gravati da un'imposta che va da oltre 1 euro al chilo per quelli che contengono plastica riciclata, a oltre 1,70 euro per i prodotti con plastica non riciclata. Nel paese scandinavo sono, inoltre, tassate anche altre due materie plastiche: il polistirene espanso sinterizzato (Eps) e il cloruro di polivinile (Pvc), entrambi per circa 2.70 euro al chilo.

Similmente la Lettonia presenta una tassa che varia in base al materiale: il polistirene raggiunge 1,56 euro al chilo, mentre la maggior parte della plastica 1,22 euro. In Finlandia, invece, è presente una tassa che riguarda gli imballaggi di bevande non alcoliche (esclusi i cartoni): produttori e importatori di merce imballata in Finlandia devono pagare 51 centesimi al litro sui contenitori riutilizzabili e non riutilizzabili, se non aderiscono ad un sistema di deposito cauzionale che ne consente il riutilizzo, nel caso di imballaggi riutilizzabili, o il riciclo, nel caso di imballaggi non riutilizzabili. In Germania, invece, non si è mai parlato di una tassa. Tuttavia, vige da anni il sistema del deposito su cauzione, che si aggira intorno ai 20 centesimi a bottiglia, i quali vengono restituiti una volta che il consumatore deposita la plastica utilizzata nell'apposito compattatore¹⁴.

5. Conclusioni

Si può osservare che l'Italia avanza più lentamente rispetto ad altri paesi europei. Un primo passo verso la riduzione dell'utilizzo di plastica è stato fatto nel 2018, con l'introduzione di una legge che regolamentava l'uso dei sacchetti di plastica leggeri e ultraleggeri, comunemente distribuiti nei supermercati. Ad oggi, questi ultimi devono essere biodegradabili e compostabili¹⁵ e forniti dietro il pagamento di una somma che si aggira intorno ai 15 centesimi.

Tuttavia, nulla a che vedere con la tanto discussa *plastic tax*, che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio del prossimo anno e che fin da subito è stata oggetto di dibattiti, come detto, per i possibili effetti negativi che essa potrebbe avere sulle aziende del settore e per le conseguenti ripercussioni sui consumatori. Non vi è ancora certezza riguardo al fatto che questa tassa apporterà benefici o svantaggi, ma vi è la certezza che, ad oggi, vi è la possibilità di produrre materiali meno inquinanti che possono andare a sostituire, o comunque ridurre, l'utilizzo della plastica.

Vi sono esempi incoraggianti di ricerca, sviluppo, produzione e vendita di *packaging* innovativi, sostenibili e naturali *plastic-free*, basati ad esempio sull'idea che gli stessi scarti dell'agroalimentare possano costituire una ricchezza inestimabile alla risoluzione del problema riguardante le tonnellate di rifiuti persi e sprecati oppure essere impiegati come nuovi materiali sostitutivi alle plastiche¹⁶.

Al fine di realizzare una effettiva inversione di tendenza nell'utilizzo di prodotti plastici, orientata all'abbandono del monouso in favore di prodotti sostenibili, il focus va concen-

trato sulla ricerca e lo sviluppo. È auspicabile che si inneschi un "circolo virtuoso" grazie al quale almeno una parte del gettito generato dalla *plastic tax* italiana possa essere destinato al sostegno di tale attività. Si andrebbe così a creare, di fatto, una imposta di scopo, il cui obiettivo sarebbe quello di finanziare la ricerca verso forme alternative alla plastica, condizione fondamentale per effettuare progressi verso la riduzione dell'impatto ambientale di determinati prodotti.

Note

- 1 Agenzia Europea per l'Ambiente (2008), Tasse ambientali, attuazione ed efficacia per l'ambiente" (2008), <https://www.eea.europa.eu/it/publications/92-9167-000-6-sum/page001.html>
- 2 Azzurro P. (2021), "Dalla riduzione del monouso in plastica alla riduzione del monouso: indicazioni per il recepimento della direttiva SUP in Italia", Greenpeace Italia, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-italy-stateless/2021/04/c9c8f418-direttiva-sup-greenpeace.pdf>
- 3 Bovino C. (2021), "*Plastic tax*: le regole attuative dell'imposta sul consumo dei MACSI", IPSOA.
- 4 Marchesi R. (2021), "*Plastic tax* europea e *plastic tax* italiana", Achab Group.
- 5 "Ora è ufficiale, l'Ue ha introdotto la sua *plastic tax*", Greenreport, 16 dicembre 2020.
- 6 Azzurro P. (2021), "Dalla riduzione del monouso in plastica alla riduzione del monouso: indicazioni per il recepimento della direttiva SUP in Italia", Greenpeace Italia, <https://www.greenpeace.org/static/planet4-italy-stateless/2021/04/c9c8f418-direttiva-sup-greenpeace.pdf>
- 7 Pubblicata il 12 giugno 2019, entrata in vigore il 4 luglio 2019 e con obbligo di recepimento da parte degli Stati membri entro il 3 luglio 2021.
- 8 Marica F., (2020), "Cos'è la direttiva SUP per la plastica monouso? Ecco i prodotti vietati", Sfridoo news.
- 9 Il DDL è stato approvato dal Senato della Repubblica il 29 ottobre 2020, modificato dalla Camera dei deputati il 31 marzo 2021 e trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza del Senato il 1° aprile 2021.
- 10 Amenta I. (2021), "Direttiva SUP (single use plastic), Europa stop dal 3 luglio alla plastica monouso. Italia ferma, il decreto di recepimento è previsto per ottobre", Ultima Voce.
- 11 Regioni e Ambiente (2022), "Direttiva SUP: in vigore anche in Italia che rischia sanzioni.", <https://www.regionieambiente.it/direttiva-sup-in-vigore/>
- 12 Di fatti, sotto il profilo temporale, si parte dall'originario termine per l'entrata in vigore della *plastic tax* fissato a luglio 2020 per passare al successivo rinvio al 1° gennaio 2021, disposto dal Decreto "Rilancio", passando dal 1°luglio 2021 definito dall'ultima Legge di Bilancio, sino al termine del 1°gennaio 2022 stabilito dal Decreto "Sostegni bis".
- 13 Malinconico M. F. (2022), "*Plastic tax*: rinviata al 2023. Dal 14 gennaio NO alla plastica monouso", Businesscue.
- 14 Tavoni A. (2020), "La *plastic tax* negli altri Paesi", Civitas, <https://civitas-schola.it/2020/01/31/la-plastic-tax-negli-altri-paesi/>
- 15 Maglia S. e Maestri L., "Obbligo sacchetti di plastica a pagamento: molto rumore per nulla?", TuttoAmbiente, <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/obbligo-sacchetti-di-plastica-a-pagamento-molto-rumore-per-nulla/>
- 16 Intervista effettuata a Cosimo Maria Palopoli, fondatore della start-up IUUV, nell'ambito del "Laboratorio NextGenEU" durante il corso di Politica economica avanzata del Prof. Francesco Timpano presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza.

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione costituita dalla Compagnia di San Paolo, dalle Università degli Studi di Torino, di Pavia, di Milano e dal Politecnico di Torino.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF pubblica **Commenti, Policy Paper, Research Paper**, libri nella collana "**Federalism**", le riviste **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**. Per maggiori informazioni si veda il sito: **www.csfederalismo.it**

CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Piazza Vincenzo Arbarello, 8

10122 Torino - ITALY

Telefono 011 670 5024

info@csfederalismo.it

www.csfederalismo.it

 [@CSFederalismo](https://twitter.com/CSFederalismo)