

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4130

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FALSITTA, REALACCI, DEGENNARO, BENVENUTO, ANTONIO PEPE, PINZA, VIGNI, PISTONE, LETTIERI, LEO, FLUVI, IANNUZZI, VOLONTÈ, DE MITA, SANTULLI, SANZA**

Delega al Governo in materia di fiscalità etica  
e di promozione dello sviluppo sostenibile

*Presentata il 2 luglio 2003*

ONOREVOLI COLLEGHI !

*Introduzione – Il principio dello sviluppo sostenibile e gli indici di misura del progresso della nazione.*

La presente proposta di legge vuole essere un primo, di certo non esaustivo, tentativo di inverare, in maniera coerente e sistematica, nell'ordinamento, in particolare in quello tributario, il principio costituzionale comunitario dello « sviluppo sostenibile ».

Una formula giuridica, quella dello sviluppo sostenibile, apparentemente astratta, ma che racchiude entro di sé tutta la complessità dell'orizzonte politico e culturale dell'era contemporanea.

È del tutto evidente, infatti, come il modello di produzione e di consumo adot-

tato dall'Occidente, e l'ideologia neolibera ad esso sottesa, siano ormai in crisi; la crisi si manifesta nel dare luogo ad uno sviluppo che ha costi sociali troppo elevati: acuisce il divario tra le classi, i Paesi e le regioni del mondo; si riflette sui diritti sociali dei cittadini e ne limita l'esercizio; troppo spesso compromette, talvolta irrimediabilmente, l'ambiente. La globalizzazione delle economie sembra amplificare le imperfezioni delle politiche neoliberiste, alimentando la competizione fiscale tra Stati e l'evasione degli oneri tributari in capo ai produttori di reddito. La competizione fiscale induce alla riduzione delle aliquote sui redditi di capitale e di impresa e alla previsione di trattamenti di favore per attirare le imprese sul territorio: ciò si riverbera sulla riduzione del gettito,

prima, sulla riduzione della spesa pubblica poi e quindi sulla compressione dei diritti sociali.

Sotto altro profilo, è ormai crescente la consapevolezza di come il modello di sviluppo dell'Occidente, abbia, in questi ultimi anni, compromesso il benessere delle generazioni future, arrecando all'ambiente danni di incerta reversibilità, secondo una logica incrementale progressiva che ha messo a repentaglio gli equilibri pluriscalarari degli ecosistemi e della biosfera.

I Paesi più industrializzati continuano a prelevare indiscriminatamente risorse, acqua ed energia dall'ambiente, a diffondere agenti inquinanti e a disperdere rifiuti. I processi antropici generano costantemente nuova entropia che gli ecosistemi non riescono ad assorbire.

Soltanto nei Paesi dell'Unione europea, ogni anno vengono prodotti circa due miliardi di tonnellate di rifiuti e questa cifra aumenta del 10 per cento l'anno. Su scala globale, ogni anno scompaiono 90 mila chilometri quadrati di foreste; le emissioni di biossido di carbonio sono in crescita costante, così come i consumi di energie inquinanti. La stessa qualità della vita della popolazione dei Paesi avanzati, particolarmente nelle zone urbane, è soggetta ad un notevole degrado.

I cambiamenti climatici, poi, fino a qualche anno fa revocati in dubbio dagli escettici, sono ormai una realtà. Una realtà dilagante e sconcertante, asseverata senza margini di incertezza dalla scienza. La temperatura media globale del pianeta è aumentata di un valore compreso tra 0,4 e 0,8 gradi centigradi dalla fine dell'800 e continua ad aumentare ad un ritmo di 0,2 gradi centigradi per decennio nell'ultimo periodo.

Dopo anni di lungo e insopportabile silenzio è ormai asseverato da scienziati dei più autorevoli consessi scientifici internazionali che la terra si va sempre più riscaldando; che le fluttuazioni termiche sono sempre più acute e gli sconvolgimenti climatici sempre più devastanti.

Ovunque la Natura, calpestata e offesa dalla mano dell'uomo, ha cominciato a ribellarsi; gli oceani si adirano, i venti

spazzavano via le case; sempre più uragani, cicloni e inondazioni mettono in subbuglio le nazioni, soprattutto — e paradossalmente — quelle più povere e meno responsabili dell'inquinamento, secondo una progressione geometrica ormai statisticamente evidenziata. E ancora: le calotte polari e i grandi ghiacciai della terra hanno cominciato a sciogliersi, le isole degli oceani appaiono sempre più minacciate, la desertificazione avanza spietata mentre una moltitudine di specie animali è ormai scomparsa o in via di estinzione.

Studi recenti, richiamati anche nei rapporti ufficiali del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, prefigurano, in base alle attuali tendenze, scenari evolutivi per i prossimi anni a dir poco inquietanti. Solo per rimanere al caso dell'Italia, analisi sugli impatti regionali di tali cambiamenti evidenziano una progressiva aridificazione delle regioni meridionali, con degradazione dei suoli, infiltrazione salina nelle falde e forti variazioni della produttività agricola; un aumento della frequenza delle inondazioni e dell'erosione delle coste, il moltiplicarsi degli eventi alluvionali.

Senza rapidi e drastici cambiamenti, le alterazioni climatiche e, segnatamente, le previsioni di innalzamento della febbre del pianeta, scontando gli attuali livelli di immissioni nell'atmosfera, appaiono, senza enfasi catastrofista, come il più grande flagello che pende, come una spada di Damocle, sul futuro dell'umana società.

Nel mondo globalizzato cresce, in parallelo, anche la sperequazione.

Ogni abitante del mondo sviluppato consuma decine di volte più risorse di uno di un Paese povero. Mentre il 20 per cento degli abitanti della terra consuma l'80 per cento delle risorse disponibili, molte delle quali non rinnovabili, beni essenziali come l'acqua potabile sono ancora inaccessibili a più di un miliardo di persone, e le vittime della fame e della sete, nonostante gli sforzi della comunità internazionale, rimangono ancora a livelli intollerabili.

Secondo le statistiche della Banca Mondiale le persone che dispongono di meno di un dollaro al giorno sono, nel mondo,

un miliardo e duecento milioni, concentrate prevalentemente in Asia e nell'Africa sub-sahariana.

Nei Paesi in via di sviluppo, il protezionismo agricolo dell'Occidente e il macigno degli interessi sul debito estero, hanno innescato un circolo vizioso tra povertà e degrado ambientale, non avendo sovente tali Paesi altra alternativa allo sfruttamento intensivo delle loro risorse naturali, con danni irreparabili alle foreste tropicali come alla biodiversità.

Negli ultimi decenni si è intensificata, inoltre, la globalizzazione finanziaria; formidabili flussi di capitali, « apolidi e irresponsabili », fanno ogni giorno il giro del pianeta alla velocità di un impulso digitale, intasando le autostrade telematiche con enormi piramidi speculative che inesorabilmente finiscono per colpire la stabilità degli Stati più deboli, mentre il mondo si popola di paradisi fiscali e centri *off-shore* dove transitano i massicci proventi della speculazione e dei traffici dell'economia illegale.

La globalizzazione economica, la liberalizzazione dei mercati e la deregolamentazione dell'economia pongono nuove domande agli Stati-nazione proprio mentre questi stessi fenomeni ne riducono la capacità di risposta, diffondendo un senso di impotenza nei confronti dell'aggravarsi delle diseguaglianze distributive del prodotto a livello mondiale.

La finanza globale ha preso il posto dell'economia e quest'ultima ha piegato a sé le istanze della politica.

Eppure, nel contesto allarmante testé sinteticamente descritto, vi è ancora chi celebra semplicisticamente e talvolta con irresponsabile fanatismo il dogma della « absolutezza del produrre », chi ripone una cieca, fatalistica fiducia nelle sinergie derivanti dalla mano invisibile che guida il mercato e nel potere della tecnica, senza prendere coscienza dei dati, nudi e crudi, di ciò che ha prodotto l'attuale modello di produzione e consumo capitalistico fondato sull'economia del petrolio.

È così che innalzare, oggi, la bandiera dello sviluppo sostenibile significa porsi controcorrente, significa in primo luogo

prendere atto, con coraggio ed onestà intellettuale, di come il modello di sviluppo dell'Occidente industrializzato sia foriero di catastrofiche conseguenze e sia pertanto destinato, inesorabilmente, al tramonto, pena la stessa sopravvivenza della civiltà umana.

Riteniamo, infatti, che sia il giunto il momento di una netta, radicale, inversione di tendenza, nella consapevolezza che la misura del progresso di un Paese non affonda le sue radici nel prodotto interno lordo (PIL): semmai questo, del primo, è una delle molte radici. Il PIL è, infatti, un dato economico in cui sono contabilizzati redditi di ogni tipo e i costi per produrre quei redditi. L'indicatore cui di norma è associata la crescita economica non riflette in alcun modo i danni recati all'ambiente e i relativi costi per la collettività, né il guadagno o la perdita degli *stock* di risorse naturali; in esso non v'è traccia dei risultati ottenuti nella difesa della qualità dell'aria che respiriamo, né dell'illecito per il sistema o dell'iniquo per la società.

Subito, ci sovengono le parole del Presidente Kennedy, che ci piace qui ricordare come un esempio di lungimiranza politica e di grande umanità:

« (...) non troveremo né un fine per la nazione, né la nostra personale soddisfazione nella mera continuazione del progresso economico, nell'ammassare senza fine beni terreni. Non possiamo misurare lo spirito nazionale sulla base dell'indice Dow Jones, né i successi nazionali sulla base del Prodotto interno lordo. Perché il prodotto nazionale lordo comprende l'inquinamento dell'aria e la pubblicità delle sigarette, e le ambulanze per sgombrare le nostre autostrade dalle carneficine. Mette nel conto le serrature speciali con cui chiudiamo le nostre porte, e le prigioni per coloro che le scardinano. Il Prodotto nazionale lordo comprende la distruzione delle sequoie e la morte del lago Superiore. Cresce con la produzione di napalm e missili e testate nucleari, e comprende anche la ricerca per migliorare la disseminazione della peste bubbonica. Il Prodotto nazionale lordo si gonfia con gli equipaggiamenti che la polizia usa per

sedare le rivolte nelle nostre città (...) comprende il fucile di Whitman e il coltello di Speck e la trasmissione di programmi televisivi che celebrano la violenza per vendere merci ai nostri bambini».

Naturalmente, il ragionamento di Kennedy va anche oltre: « Il Prodotto nazionale lordo non calcola molte cose: non tiene conto dello stato di salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro giochi. È indifferente alla decenza delle nostre fabbriche e insieme alla sicurezza delle nostre strade. Non comprende la bellezza della nostra poesia o la solidità dei nostri matrimoni, l'intelligenza delle nostre discussioni o l'onestà dei nostri dipendenti pubblici. Non tiene conto della giustizia dei nostri tribunali, né della giustezza dei rapporti tra noi. Il Prodotto nazionale lordo non misura né la nostra arguzia né il nostro coraggio, né la nostra saggezza né le nostre conoscenze né compassione e devozione al nostro Paese. Misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita meritevole di essere vissuta (...) ».

È questa la ragione per la quale la misura del PIL non è sufficiente a descrivere il livello di progresso di un Paese o, almeno, del Paese che vogliamo.

Viceversa, riteniamo sia giunto il momento di cambiare rotta, abbracciando, senza esitazioni, il principio dello sviluppo sostenibile, una conquista del pensiero umano di fine millennio che impone un profondo cambiamento degli attuali modelli di sviluppo e consumo e, in definitiva, un ripensamento dei rapporti economico-sociali e dei parametri in base ai quali misurare il nostro progresso.

Mentre la nozione di crescita economica copre aspetti puramente quantitativi, lo sviluppo sostenibile è quel modello economico che tiene conto dei fattori che consentono al mercato di garantire la qualità della vita della generazione presente senza compromettere i bisogni essenziali delle generazioni future.

Abbracciare il principio dello sviluppo sostenibile significa maturare la consapevolezza di come, nel loro insieme, i nostri

modi di produzione nell'industria, nei trasporti, nell'energia, in agricoltura, e le nostre abitudini di consumo, non siano compatibili con una prospettiva di sviluppo di lungo periodo. Ciò in quanto non tengono conto dell'esaurimento tendenziale delle risorse del pianeta; del fatto che la terra è un sistema chiuso, che ha una data capacità di riassorbire l'entropia dei processi antropici, in cui ogni risorsa naturale, cibo, acqua, minerali, petrolio, trova un limite nella disponibilità e nella capacità di adattamento degli ecosistemi.

Adottare il principio dello sviluppo sostenibile comporta, dunque, la necessità di compiere, culturalmente, un cammino inverso: se sino ad ora i principi dell'economia di mercato e del consumismo globale hanno celebrato, in una prospettiva di breve periodo, l'assolutezza del produrre, spingendo la produzione oltre i confini del superfluo e dell'opulenza, il principio dello sviluppo sostenibile impone l'esatto contrario, implica uno stile di vita consapevole, responsabile e parsimonioso, celebra la sobrietà dei consumi, la qualità dei prodotti e dei servizi, la selettività della produzione, l'aumento nell'efficienza globale dell'uso delle risorse, secondo una prospettiva di lungo periodo.

Perseguire uno sviluppo sostenibile comporta l'integrazione delle esigenze in materia ambientale in tutte le politiche di settore, significa modificare alla radice i modelli di produzione e consumo, puntare sulla *dematerializzazione dell'economia* e sull'innovazione tecnologica, internalizzare il fattore ambientale nel costo dei prodotti, rinunciare allo sfruttamento di risorse naturali non rinnovabili, promuovere l'eco-efficienza e ristabilire al contempo elementi di equità sociale.

Insomma, da queste brevi battute si evince come la formula dello sviluppo sostenibile nasconda entro di sé un enorme potenziale innovativo che va al di là delle logiche di appartenenza politica e, se perseguita con coerenza, conduce ad una vera e propria rivoluzione, culturale, prima ancora che politica, economica ed industriale.

La presente proposta di legge si pone proprio in questa direzione, partendo dall'assunto che la politica fiscale possa essere uno tra gli strumenti principali con i quali combattere le imperfezioni del neoliberismo, avviando al contempo una rivoluzione culturale che porti a concepire il sistema dell'attività finanziaria dello Stato « mezzo altruista » da opporre alla logica « egoista » che connota il mercato: l'obiettivo è rendere tutti partecipi di uno sviluppo sostenibile ed in quanto tale intrinsecamente atto a ridistribuire più equamente la ricchezza prodotta.

Per queste ragioni riteniamo che la protezione dell'ambiente, con i risvolti di carattere economico e, soprattutto sociale che essa implica, sia una delle maggiori sfide per l'Italia e per l'Europa.

Ed è proprio all'Europa che ci si è ispirati nel definire le strategie di politica economica e tributaria necessarie ad affrontare con successo tale sfida su scala nazionale e globale.

#### *La fiscalità ecologica e il Protocollo di Kyoto.*

Com'è noto l'intervento comunitario in materia di sviluppo sostenibile si è dipanato nel corso degli anni fino a quando il Trattato sull'Unione europea, reso esecutivo ai sensi della legge n. 454 del 1992, non gli ha conferito rango politico. Questa evoluzione è proseguita con il Trattato di Amsterdam, reso esecutivo ai sensi della legge n. 209 del 1998, con l'integrazione del principio della sostenibilità tra i compiti della Comunità europea e con l'inserimento, tra le priorità assolute, del raggiungimento di un livello elevato di protezione dell'ambiente.

Soprattutto in questi ultimi anni l'Unione europea ha elaborato un articolato sistema di strategie a breve e lungo termine, invitando i Paesi membri a rafforzare la coerenza delle proprie politiche ponendo al centro delle priorità uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale, economico e sociale.

In tale quadro, una delle raccomandazioni ricorrenti provenienti dalla Commissione europea è quella di superare un approccio verticale e settoriale dei problemi ecologici, adottandone uno orizzontale, che tenga conto dell'importanza della politica fiscale, della politica di spesa, e dell'efficacia degli strumenti economici per raggiungere obiettivi ambientali.

In particolare, l'Unione europea invita gli Stati membri ad adottare misure atte ad integrare il fattore ambientale in tutte le politiche di settore, al fine di promuovere modelli di produzione e di consumo ecosostenibili.

In questo contesto, per sollecitare la modifica dei comportamenti dei produttori e dei consumatori in senso favorevole all'ambiente, gioca un ruolo cruciale e si potrebbe dire dirimente, la « *fiscalità ecologica* », la quale rappresenta, a ben vedere, lo strumento più efficace rimasto in capo agli Stati nazionali per orientare il mercato verso nuovi, più efficienti e concorrenziali, modelli di produzione.

Non è un caso, infatti, che nelle democrazie avanzate si assista, in questi ultimi anni, ad un crescente interesse nei confronti dell'utilizzo della leva fiscale a finalità ambientali: molti Paesi hanno introdotto o sono in procinto di introdurre articolati sistemi di incentivi, agevolazioni e disincentivi diretti a strutturare un nuovo tipo di imposizione capace di tener conto del valore, anche economico, delle risorse naturali.

In tale prospettiva, la fiscalità ecologica, che la presente proposta di legge intende strutturare in maniera più compiuta, viene considerata dalla teoria economica come uno tra gli strumenti maggiormente apprezzabili sia sul piano dell'efficacia ambientale sia su quello dell'efficienza economica, in quanto consente, attraverso l'*internalizzazione dei costi ambientali nei prezzi di mercato*, di ridurre l'entità dell'inquinamento prodotto (con conseguente riduzione dei costi economici) correggendo, altresì, le distorsioni esistenti sul mercato per l'uso eccessivo delle risorse naturali, nonché le distorsioni della concorrenza derivanti dagli indebiti van-

taggi competitivi dell'inquinamento per le aziende che producono con minori livelli di internalizzazione dei costi.

Sotto un altro profilo, ancor più rilevante, la ridefinizione degli incentivi e disincentivi economici di natura fiscale è l'unica strategia da adottare per avviare un reale processo di « dematerializzazione dell'economia », attraverso un progressivo spostamento delle basi imponibili dall'uso del lavoro al prelievo di risorse naturali; è questo ciò che la teoria economica definisce « doppio dividendo », ovvero un riequilibrio dell'incidenza della tassazione diretta sul lavoro — considerata unanimemente come un freno alla crescita e all'occupazione — a favore di una imposizione indiretta « intelligente », capace di colpire la capacità contributiva, i consumi voluttuari e i beni recanti esternalità negative, incorporando, al contempo, i costi inerenti l'ambiente e le risorse nei prezzi di mercato dei beni e dei servizi, e garantendo, in tal modo, la possibilità di una crescita, parallela alla diminuzione delle pressioni sull'ambiente, della domanda di lavoro a livello dell'intero sistema economico.

In questo senso, la presente proposta di legge si pone come complementare alla legge 7 aprile 2003, n. 80, recentemente approvata dal Parlamento, recante la delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale.

Il sistema di *flat rate tax* a 2 aliquote per l'imposta sul reddito e la graduale eliminazione dell'IRAP previsti dalla delega sono, infatti, prioritariamente diretti ad alleggerire il carico fiscale sul lavoro, secondo l'impostazione di politica economica appena richiamata; viceversa, per quanto concerne l'imposizione indiretta (IVA, imposta sui servizi e accisa) e, più in generale, il sistema degli incentivi e disincentivi fiscali, la delega si concentra prevalentemente sui profili ordinamentali, essendo volta ad un riordino e ad una semplificazione della disciplina dei singoli tributi, senza prefigurare un disegno organico di riforma diretto a modificare i modelli di produzione e di consumo in senso ecosostenibile.

La proposta di legge in oggetto intende quindi completare il disegno riformatore, secondo una impostazione diversa e per certi versi contrapposta ad una concezione meramente « neutrale » del sistema fiscale e, più in generale, dell'attività economico-finanziaria dello Stato.

Riteniamo, infatti, che il sistema fiscale, oltre le funzioni tradizionali, sia oggi chiamato ad orientare, in modo più incisivo, i processi economici e di consumo, per far fronte alle grandi sfide dell'epoca contemporanea. Tra queste, come si è visto, assume un ruolo cruciale la sostenibilità dello sviluppo e, *in primis*, la lotta ai cambiamenti climatici e, segnatamente, al surriscaldamento del pianeta. È così che la riforma in senso ecologico della fiscalità, di cui ora si darà dettagliatamente conto, si pone in via prioritaria l'obiettivo (articolo 2, comma 1) di perseguire uno sviluppo economico sostenibile e compatibile con la tutela dell'ambiente, conseguendo, senza ritardi ed in modo economicamente efficiente gli obiettivi di riduzione globale delle emissioni dei gas ad effetto serra stabiliti dal Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 e reso esecutivo ai sensi della legge 1° giugno 2002, n. 120.

Per inquadrare l'intervento normativo è necessario ricordare preliminarmente come sulla base del Protocollo di Kyoto i Paesi industrializzati e quelli con economia in transizione si siano impegnati a ridurre, entro il periodo 2008-2012, le emissioni di gas ad effetto serra del 5,2 per cento rispetto ai livelli di emissioni del 1990.

La misura complessiva della riduzione delle emissioni è stata ripartita, fra i Paesi richiamati nell'allegato B al Protocollo, in maniera non uniforme, in considerazione del grado di sviluppo industriale, del reddito, dei livelli di efficienza energetica, in modo tale che i Paesi industrializzati si facciano carico di maggiori responsabilità a favore dei bisogni dei Paesi in via di sviluppo.

In base all'Accordo — che, per quanto detto, presenta una forte connotazione

« sociale » a tutto vantaggio dei Paesi in via di sviluppo — i Paesi membri dell'Unione europea dovranno conseguire una riduzione delle emissioni pari all'8 per cento rispetto ai livelli di emissioni del 1990. L'articolo 4 del Protocollo di Kyoto ha riconosciuto, peraltro, all'Unione europea la facoltà di ridistribuire tra i suoi Stati membri gli obiettivi ad essa imposti, a condizione che rimanga invariato il risultato finale. In base alla ripartizione operata in sede comunitaria dalla decisione n. 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, l'Italia ha assunto l'impegno di una riduzione del 6,5 per cento del livello delle emissioni rispetto al 1990. (È appena il caso di ricordare come rispetto a tale data, in Italia il livello di emissioni sia considerevolmente cresciuto, e dunque la percentuale di riduzione di emissioni che il nostro Paese dovrà conseguire risulta sensibilmente più onerosa).

La ratifica del Protocollo di Kyoto da parte del nostro Paese, avvenuta con la citata legge n.120 del 2002, reca una serie di disposizioni finalizzate al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra. Sulla base della legge di ratifica, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, presenta al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) un piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento. Tale piano individua le politiche e le misure finalizzate al raggiungimento dei migliori risultati in termini di riduzione delle emissioni, mediante il miglioramento dell'efficienza energetica del sistema economico nazionale e un maggiore utilizzo delle fonti di energia rinnovabili, l'aumento degli assorbimenti di gas serra derivanti dalle attività e dai cambiamenti di uso del suolo e forestali, la piena utilizzazione dei meccanismi istituiti dal Protocollo di Kyoto per la realizzazione di iniziative congiunte con gli altri Paesi industrializzati (*joint implementation*) e con quelli in via di sviluppo (*clean development mecha-*

*nism*) e, infine, l'accelerazione delle iniziative di ricerca e sperimentazione per l'introduzione dell'idrogeno quale combustibile e per la realizzazione di impianti per la produzione di energie alternative pulite (biomasse, biogas, combustibile derivato dai rifiuti, impianti eolici, fotovoltaici, geotermici).

La presente proposta di legge si propone, quindi, in via prioritaria ma non esclusiva, di tradurre in via legislativa gli indirizzi contenuti nella Strategia nazionale d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile, di cui alla delibera CIPE n. 57 del 2002, e successivi aggiornamenti, la quale anch'essa auspica, come elemento fondamentale per una integrazione del fattore ambientale nei mercati, una riforma complessiva in senso ecologico del sistema fiscale.

#### *Il contenuto della proposta di legge.*

L'articolo 1 delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti la riforma fiscale ecologica ed interventi in materia di sviluppo sostenibile.

La scelta dell'utilizzo dello strumento della delegazione legislativa è considerata opportuna per la complessità, anche di natura tecnica, degli interventi che si intendono introdurre, nonché per la necessità di una attuazione progressiva che consenta agli operatori gli adeguati tempi di adattamento alle modifiche normative proposte, ferma restando la consapevolezza di innovare rispetto alla prassi istituzionale secondo la quale le deleghe legislative sono di norma richieste dall'Esecutivo per attuare il programma di governo.

L'articolo 2 stabilisce i principi e criteri direttivi ai quali il Governo dovrà conformarsi nell'attuazione della delega.

In via generale, la proposta, come anticipato in premessa, configura un'ipotesi di fiscalità etica applicata all'ambiente, al fine di rilanciare la competitività del sistema paese orientando tutti gli attori del mercato verso modelli di sviluppo sostenibile. Il

campionario degli strumenti con il quale si manifesta concretamente la fiscalità etica è vasto e poliforme.

*Incentivi per gli investimenti ambientali.*

Per quanto concerne l'imposizione diretta, il comma 1, lettera *a*), dell'articolo 2 reca una serie di disposizioni fiscali agevolative dirette a sollecitare una riconversione ecologica delle imprese.

In particolare, al numero 1) si dispone l'introduzione di una disciplina agevolativa tributaria sul reddito di impresa diretta ad escludere dalla base imponibile delle imprese una quota di reddito destinata a nuovi investimenti a carattere ambientale, volti all'adozione di cicli industriali a basso consumo energetico e a basse emissioni di gas serra, alla promozione dell'efficienza energetica e allo sviluppo di tecnologie produttive pulite; in tale ambito, la norma prevede inoltre l'introduzione di un sistema di incentivi tributari per le imprese, con particolare riferimento alle aziende di siderurgia, di produzione di energia, di pasta da carta, di produzione di cemento e di vetrerie, di cui all'allegato A del citato Protocollo di Kyoto e a quelle operanti nel settore chimico e in quello dei rifiuti, diretto a promuovere gli investimenti in ricerca e sviluppo di prodotti e processi a basso impatto ambientale, anche intervenendo in aumento sulla deducibilità fiscale del costo di brevetti concessi in ambito europeo che comportano innovazioni tecnologiche nei processi produttivi che determinino risparmio energetico e riduzione delle emissioni inquinanti.

La disposizione, che va letta con quanto disposto al numero 1) della lettera *c*) del comma 1, in ordine alla eliminazione dei sussidi perversi, è diretta ad introdurre una sorta di « Tremonti *bis* » a carattere selettivo, essendo volta ad agevolare le imprese (e tra queste, in particolare, quelle su cui peseranno maggiormente gli oneri di riduzione delle emissioni derivanti dal Protocollo di Kyoto) che effettuano investimenti in ricerca e sviluppo aventi un rilevante impatto ambientale.

In questo senso il criterio di delega intende meglio specificare quanto disposto dall'articolo 4, comma 1, lettera *s*), della citata legge delega n. 80 del 2003, il quale prevede, con una formulazione invero ambigua, l'introduzione di un sistema agevolativo « permanente » (da attivare tuttavia in base alle risorse, eventuali, che si renderanno disponibili con la legge finanziaria!) teso a ridurre il carico fiscale complessivo gravante sulle società che sostengono spese per l'innovazione tecnologica, la ricerca e la formazione.

Il numero 2) delega il Governo ad introdurre un sistema di incentivi di natura tributaria diretti a promuovere le attività e gli investimenti finalizzati alla protezione e alla valorizzazione del patrimonio ambientale, con particolare riferimento alla salvaguardia e alla implementazione del patrimonio boschivo, agli interventi di afforestazione, riforestazione, gestione forestale, gestione dei suoli agricoli e dei pascoli e rivegetazione atti ad incrementare il potenziale nazionale di assorbimento di carbonio, nonché le attività dirette a favorire l'uso più razionale delle risorse idriche e il miglioramento dei sistemi di gestione idrica, anche mediante la previsione di una maggiore deducibilità delle quote di ammortamento degli investimenti e l'introduzione di una specifica disciplina agevolativa sulla remunerazione derivante dalle emissioni obbligazionarie della società Infrastrutture spa, di cui all'articolo 8 del decreto-legge n. 63 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112 del 2002, destinate al finanziamento di opere pubbliche che concorrono alla realizzazione delle finalità predette.

Anche tale disposizione è diretta ad agevolare fiscalmente, secondo un meccanismo che sarà opportunamente individuato dal Governo, gli investimenti a carattere ambientale correlati all'attuazione del Protocollo di Kyoto, con particolare riferimento alle attività di rimboschimento, le quali concorrono, in base ai meccanismi flessibili del Protocollo, alla realizzazione degli obiettivi da questo stabiliti; il senso, evidentemente, è quello di

incrementare il patrimonio boschivo al fine di assorbire il carbonio. Una novità è data dalla possibilità di introdurre un alleggerimento dell'aliquota dell'imposta sui proventi derivanti dalle emissioni obbligatorie della società Infrastrutture spa che concorrono alla realizzazione delle finalità ambientali enunciate dalla norma.

#### *Credito d'imposta per l'efficienza energetica.*

Il numero 3) è diretto ad introdurre, in via permanente, un credito di imposta a favore delle persone fisiche e delle persone giuridiche, pari ad una quota percentuale delle spese sostenute per il miglioramento dell'efficienza termica ed energetica degli edifici con destinazione abitativa e commerciale, con particolare riferimento alle spese, dirette al risparmio del consumo energetico, sostenute per l'installazione di impianti fotovoltaici, di impianti di climatizzazione e di elettrodomestici caratterizzati dalla più alta efficienza energetica e da minori emissioni inquinanti, per la sostituzione di infissi e serramenti esterni aventi particolari qualità ai fini della protezione climatica, nonché per l'acquisto di congegni tecnologici diretti a razionalizzare l'uso dell'energia elettrica, dell'acqua e dei combustibili per il riscaldamento domestico.

La disposizione prevede poi, in particolare, la concessione, a favore delle imprese industriali, di un credito di imposta per la sostituzione dei motori industriali con motori ad alta efficienza energetica e per la sostituzione del parco dei trasformatori con congegni dotati delle migliori tecnologie disponibili ai fini dell'efficienza energetica e della riduzione delle emissioni di gas serra, ciò in linea con gli indirizzi contenuti nella citata Strategia d'azione ambientale deliberata dal CIPE.

#### *Eliminazione dell'IRAP a favore delle produzioni ecosostenibili.*

Il numero 4), fermi restando i principi di cui all'articolo 8 della legge delega n. 80

del 2003, concernenti la graduale riduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, delega il Governo ad intraprendere una prioritaria riduzione della base imponibile e delle aliquote dell'IRAP a favore dei soggetti che introducano *standard* di compatibilità ambientale nei processi produttivi, asseverati da un sistema di certificazione dei medesimi ovvero di etichettatura del prodotto o del servizio che ne garantiscano la sostenibilità ambientale; ci si riferisce, in particolare, al sistema comunitario di ecogestione ed audit, EMAS, di cui al regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, ed al marchio di qualità ecologica Ecolabel, di cui al regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000.

La norma dispone inoltre la possibilità per le regioni di variare l'aliquota dell'imposta differenziandola per settori di attività e per categorie di soggetti passivi in base a criteri di compatibilità ambientale e secondo criteri da adottare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, prevedendo altresì eventualmente il concorso con legge regionale alla definizione dei predetti *standard* ambientali.

È questo un punto chiave della proposta, che appare in grado, se attuato correttamente, di innescare nelle imprese un virtuoso processo di competizione ambientale, posto che il miglioramento delle *performance* ambientali, certificato secondo *standard* comunitari, risulterebbe vantaggioso anche sul piano tributario.

#### *Agevolazioni per la diffusione di sistemi di certificazione ambientale dei processi e dei prodotti — EMAS ed Ecolabel.*

Al contempo, il numero 5), reca un incentivo fiscale diretto proprio a promuovere l'adesione volontaria delle imprese del settore industriale ai sistemi comunitari di ecogestione, audit e certificazione ecologica dei prodotti, così come auspicato dalla Commissione europea.

La norma dispone pertanto l'introduzione, a favore delle piccole e medie imprese, di un credito di imposta, utilizzabile esclusivamente in compensazione, finalizzato ad incentivare la partecipazione al citato sistema comunitario di ecogestione ed audit, EMAS, in misura non inferiore al 50 per cento della spesa sostenuta dalle imprese per tutti gli adempimenti di carattere amministrativo connessi all'ottenimento dell'iscrizione nel registro EMAS. In tale ambito, si prevede, a favore dei medesimi soggetti, un credito di imposta, anch'esso utilizzabile esclusivamente in compensazione, diretto a promuovere la diffusione di prodotti aventi il marchio di qualità ecologica Ecolabel, in misura non inferiore al 50 per cento degli oneri di carattere amministrativo sostenuti dalle imprese per l'assegnazione e l'uso del marchio medesimo.

Sul punto si ricorda che l'obiettivo del nuovo sistema comunitario di ecogestione e audit, EMAS, consiste nel promuovere miglioramenti continui delle prestazioni ambientali delle organizzazioni di tutti i settori, mediante: l'introduzione e l'attuazione da parte delle organizzazioni di sistemi di gestione ambientale come indicato nell'allegato I del citato regolamento (CE)761/2001; la valutazione obiettiva e periodica di tali sistemi; la formazione e la partecipazione attiva dei dipendenti delle organizzazioni e l'informazione del pubblico e delle altre parti interessate.

Ciascuna organizzazione che intende partecipare al sistema deve quindi adottare una politica ambientale che definisca gli obiettivi e i principi di azione dell'organizzazione rispetto all'ambiente; effettuare un'analisi ambientale delle proprie attività, dei prodotti e servizi; istituire un sistema di gestione ambientale, effettuare regolarmente un audit ambientale e fare una dichiarazione ambientale recante l'indicazione della sostenibilità ambientale dell'organizzazione.

In proposito si ricorda come nella medesima direzione qui indicata si muove la proposta di legge (atto Camera 3494) d'iniziativa dei deputati Vigni ed altri, diretta, appunto, ad incentivare fiscalmente l'ade-

sione al sistema comunitario di ecogestione. La presente proposta di legge estende, peraltro, l'agevolazione anche al sistema comunitario di certificazione ecologica, conosciuto con il marchio *Ecolabel*; in questo caso l'obiettivo è promuovere i prodotti che presentano un minore impatto sull'ambiente rispetto ad altri prodotti dello stesso gruppo.

Al riguardo si rileva come il marchio di qualità ecologica possa essere assegnato ai prodotti disponibili nella Comunità che rispettino determinati requisiti ambientali. Il marchio può pertanto essere assegnato a un prodotto che contribuisce significativamente a migliorare aspetti ecologici essenziali.

Le categorie di prodotti certificabili devono rappresentare un volume importante sul mercato interno e presentare importanti prospettive di miglioramento dell'ambiente a seguito della scelta dei consumatori. Le domande di assegnazione del marchio di qualità ecologica sono soggette al pagamento di un importo, così come anche l'uso del marchio è subordinato al pagamento di un diritto annuo da parte dell'utilizzatore. L'agevolazione in questione intende quindi promuovere tale sistema di certificazione mediante la previsione di un credito di imposta diretto ad alleggerire gli oneri connessi all'uso del marchio *Ecolabel*.

#### *Incentivi per le nuove attività nel settore delle fonti rinnovabili di energia.*

Il numero 6) reca come criterio direttivo l'introduzione di una disciplina tributaria agevolativa diretta a favorire i soggetti che iniziano un'attività produttiva nel settore delle fonti rinnovabili di energia ed assimilate ai sensi della normativa vigente, con particolare riferimento alle attività di ricerca, sperimentazione e produzione finalizzate alla realizzazione di impianti per la produzione di energia con biomasse, di impianti per l'utilizzazione del solare termico, di impianti eolici e fotovoltaici e di centrali energetiche alimentate da combustibile derivato dai rifiuti solidi urbani e

dal biogas, nonché le attività dirette alla realizzazione di sistemi di propulsione a idrogeno e a celle combustibili per la produzione di energia, per le motrici ferroviarie e per i motori auto, ivi comprese le attività connesse alla produzione di idrogeno e allo stoccaggio del medesimo.

Tale previsione è diretta a recuperare il ritardo accumulato dal nostro Paese rispetto ai maggiori *partner* europei nel settore delle energie rinnovabili. Senza un forte sostegno da parte dello Stato il mercato delle energie rinnovabili non sembra destinato, almeno nel breve periodo, a crescere in modo significativo. È per tale ragione che è necessario mettere in campo una disciplina tributaria agevolativa per consentire la nascita in tale settore di nuove imprese e nuove professionalità.

*Deducibilità delle erogazioni liberali per le organizzazioni che svolgono attività in campo ambientale senza scopo di lucro.*

Sempre nell'ambito dell'imposizione diretta il numero 7) reca la previsione, fermi restando i principi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, e all'articolo 4 della citata legge delega di riforma del sistema fiscale statale, della deducibilità parziale, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), delle somme conferite sotto forma di erogazione liberale ad enti o istituzioni pubbliche, fondazioni, associazioni e organizzazioni legalmente riconosciute che svolgono attività in campo ambientale senza scopo di lucro.

*Deducibilità spese per il trasporto su rotaia.*

Il numero 8) dispone poi, la deducibilità, ai fini dell'IRPEF, delle somme spese per gli abbonamenti annuali e mensili ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale ed interregionale su rotaia, entro il limite massimo di 1000 euro annui e in via prioritaria favore dei titolari di redditi medio-bassi. Lo scopo, evidentemente, è

quello di incentivare il trasporto su rotaia, riequilibrando la preferenza attualmente accordata al molto più inquinante trasporto su gomma.

*Incentivi per l'attrazione degli investimenti privati in campo ambientale.*

Per completare il quadro degli interventi in materia di imposizione diretta, il numero 9) dispone l'introduzione di un regime fiscale agevolato per il risparmio affidato in gestione a fondi ecologici, finalizzato ad incentivare la partecipazione del capitale privato alla realizzazione di progetti di investimento in campo ambientale. Sul punto è opportuno ricordare come l'articolo 3, comma 1, lettera *d)*, della legge delega n. 80 del 2003, preveda un regime di favore fiscale per il risparmio affidato in gestione a fondi etici. La disposizione in commento intende completare tale previsione, estendendo il regime agevolato anche alla categoria, invero del tutto nuova, dei fondi ecologici. In proposito, si ricorda come sia attualmente all'esame congiunto delle Commissioni Finanze e Ambiente della Camera dei deputati una proposta di legge (atto Camera 3493) diretta proprio ad agevolare fiscalmente la raccolta di risparmio sui fondi ecologici costituiti dalle banche.

La questione dell'attrazione dei capitali privati nei progetti d'investimento in campo ambientale non può che essere centrale nell'orizzonte fin qui delineato e la leva fiscale appare come lo strumento più idoneo per incoraggiare tale processo, dal momento che nel breve periodo, a parità di trattamento fiscale, valutazioni di convenienza economica potrebbero indurre i risparmiatori verso altre scelte di investimento. Sul punto, il criterio di delega è formulato in maniera piuttosto ampia onde consentire al legislatore delegato di adottare una disciplina agevolativa sia per i fondi ecologici che hanno in portafoglio esclusivamente azioni o altri titoli di società operanti nel settore ambientale ed aventi determinati requisiti di sostenibilità, sia per i titoli atipici, emessi

dalle banche, destinati a finanziare interventi di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile.

#### *L'imposizione indiretta.*

Con riferimento agli interventi in materia di imposizione indiretta, la presente proposta di legge intende adottare in ambito tributario il principio comunitario del «chi inquina paga», ferma restando la consapevolezza del fatto che tale principio si inquadra, originariamente, al di fuori della logica tributaria, rientrando nell'ambito della tutela risarcitoria e della responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Ciò premesso, gli interventi in materia di imposizione indiretta prospettati nella proposta di legge, sono indirizzati, in linea con lo statuto teorico della fiscalità etica, ad orientare il comportamento di tutti gli attori del mercato al fine di: internalizzare il fattore ambientale nel costo dei beni e dei servizi; deprimere il consumo di beni recanti particolari externalità negative sulla salute e sull'ambiente; alleggerire il carico fiscale sui prodotti e i processi ecosostenibili.

Sulla base di questa strategia, posta a fondamento di un progressivo quanto pervasivo processo di *dematerializzazione dell'economia*, il comma 1, lettera *b*), dell'articolo 2, reca una serie di principi e criteri direttivi volti a completare il quadro normativo di riordino contenuto nella citata legge delega di riforma del sistema fiscale statale.

#### *L'imposta sui consumi.*

Fermi restando i principi di cui all'articolo 5 della citata legge n. 80 del 2003, l'articolo 2, lettera *b*), n. 1, della presente proposta di legge, delega il Governo a rimodulare, nel rispetto dei vincoli comunitari, le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, al fine di alleggerire il carico fiscale sui beni, certificati secondo *standard* comunitari di qualità ambientale, il cui uso, consumo e processo produttivo

risultino ecologicamente sostenibili e sui servizi, ad alta intensità di lavoro, le cui modalità di esercizio non comportino un impatto ambientale rilevante sul piano delle emissioni inquinanti, ovvero ad un aggravio del prelievo indiretto sui beni e sui servizi suscettibili di determinare externalità negative per l'ambiente, con particolare riferimento alla salubrità dell'atmosfera, del suolo e delle acque, nonché sui beni, sostanze, materie e risorse naturali esauribili, scarse e non rinnovabili, secondo parametri da adottare in conformità con la normativa comunitaria e con il Sesto programma di azione in materia di ambiente, di cui alla decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002.

In proposito occorre rilevare che la possibilità di intervenire in materia di IVA è fortemente condizionata dalla disciplina comunitaria, contenuta essenzialmente nella direttiva 77/388/CEE (cosiddetta sesta direttiva IVA), la quale è stata oggetto di numerose modificazioni.

In particolare, la direttiva 92/77/CEE, sul riavvicinamento delle aliquote IVA, ha disposto l'applicazione, fino alla fissazione di un regime definitivo, di un sistema di imposta transitorio fondato su tre aliquote ordinarie (una normale e due ridotte) e su alcune ipotesi (aliquota-ponte ed aliquota super-ridotta) nel cui ambito è consentito agli Stati membri di mantenere transitoriamente aliquote inferiori a quelle del regime ordinario.

Tale regime transitorio, prorogato, da ultimo, al 31 dicembre 2005, dalla direttiva 2001/4/CE, dispone la fissazione, da parte degli Stati membri, di un'aliquota normale non inferiore al 15 per cento, identica per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi; una o due aliquote ridotte, non inferiori al 5 per cento, applicabili esclusivamente ai prodotti, inclusi nell'elenco di cui all'allegato H della direttiva medesima, di primario interesse sociale o culturale. A tale regime, sono previste, tuttavia, alcune eccezioni, tra cui la possibilità per gli Stati membri di mantenere (fino alla fine del periodo transitorio), le esenzioni e le aliquote inferiori all'aliquota minima del 5

per cento (cosiddetto aliquote super-ri-dotte) purché già in vigore al 1° gennaio 1991 e conformi alla legislazione comunitaria, nonché rispondenti ai requisiti di cui all'articolo 17, della seconda direttiva IVA dell'11 aprile 1967.

Il numero 1) delega, pertanto, il Governo ad operare, nel rispetto dei suddetti vincoli comunitari e fermi restando i criteri di delega di cui alla citata legge n. 80 del 2003, una rimodulazione, con finalità ambientali, delle aliquote dell'imposta; la scelta di operare sull'IVA, nonostante i vincoli anzidetti, appare infatti la più funzionale per addivenire, attraverso l'imposizione indiretta sul valore aggiunto, ad una reale internalizzazione dei costi ambientali in quelli dei prodotti e dei servizi.

In questo quadro, in attesa dell'istituzione di un regime Iva armonizzato definitivo, il Governo è chiamato ad attivarsi per consentire, in linea con gli indirizzi provenienti dalla Commissione europea, l'adozione di una imposizione indiretta sui consumi la quale, lungi dall'alterare il principio della concorrenza nel mercato interno, possa operare selettivamente sui beni e sui servizi alla luce dei richiamati principi dello sviluppo sostenibile.

L'incidenza del prelievo indiretto andrà quindi ridefinita sulla base di tali principi; mentre nulla osta ad un eventuale aggravio dell'aliquota massima, nel definire le aliquote delle categorie di beni e servizi soggetti ad una tassazione agevolata il Governo sarà tenuto ad operare nell'ambito della normativa comunitaria, rispettandone i vincoli e le procedure, le quali già adesso consentono, benché limitatamente, l'applicazione di una aliquota agevolata per taluni servizi ad alta intensità di lavoro. L'orientamento che sembra prevalere in sede comunitaria, visto il favore con cui viene considerata l'introduzione di forme di fiscalità ambientale, si muove proprio nella direzione qui indicata.

*La tassazione dei combustibili fossili e la promozione dei carburanti alternativi.*

A partire dal 1999, per effetto dell'andamento instabile dei prezzi dei prodotti

petroliferi, imputabile alla non favorevole congiuntura internazionale, si sono succeduti, in modo talvolta disordinato e frammentario, una lunga serie di interventi in materia di accisa sugli oli minerali.

Sul punto è intervenuto, da ultimo, l'articolo 7 della citata legge delega di riforma del sistema fiscale statale, il quale ha prospettato un generale riordino della disciplina delle accise, disciplina anch'essa, è bene ricordare, oggetto di armonizzazione comunitaria, ai sensi dell'articolo 93 del trattato CE, in quanto funzionale al conseguimento dell'obiettivo della effettiva abolizione delle frontiere fiscali, che è alla base della politica fiscale dell'Unione europea.

Il comma 1, lettera a), del citato articolo 7, nell'enunciare i criteri cui dovrà ispirarsi il legislatore delegato per la riforma del sistema dell'accisa, richiama genericamente i principi della salvaguardia della salute e dell'ambiente, esprimendo una preferenza per l'utilizzo di prodotti ecocompatibili.

Il numero 2) interviene anch'esso sulla materia delle accise, anche in questo caso al fine di meglio specificare gli indirizzi di sostenibilità ambientale che andranno adottati con particolare riferimento alla tassazione dei prodotti energetici.

Nel rispetto dei vincoli comunitari e fermi restando i principi di cui al citato articolo 7, il numero 2) prevede una progressiva rideterminazione delle aliquote di accisa sugli oli minerali, finalizzata a promuovere l'uso di carburanti alternativi, in particolare nel settore dei trasporti, mediante variazioni in aumento delle aliquote sui combustibili di origine fossile che generano livelli di emissione di gas serra incompatibili con gli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto e ripartiti dall'Unione europea, e mediante riduzioni delle medesime aliquote sugli oli minerali a basso impatto ambientale e sui biocarburanti e biocombustibili puri o miscelati con altri carburanti, con particolare riferimento al « *biodiesel* » e ai carburanti derivati da prodotti di origine agricola, ciò in conformità con il piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di

emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento, approvato, ai sensi all'articolo 2 della legge 1° giugno 2002, n.120, con delibera del CIPE del 19 dicembre 2002.

In tale ambito, la norma di delega prevede, altresì, la rimodulazione delle aliquote di accisa sui consumi di carbone, *coke* di petrolio e bitume di origine naturale emulsionato con il 30 per cento di acqua, denominato « orimulsion » (NC 2714) (la cosiddetta *carbon tax*) al fine di anticipare l'applicazione e di rimodulare progressivamente, nel triennio 2005-2007, secondo i predetti criteri di sostenibilità ambientale, la misura delle aliquote di cui all'allegato I della legge 23 dicembre 1998, n. 448, disponendo, inoltre, una maggiorazione progressiva dell'aliquota dell'imposta di consumo sui bitumi di petrolio.

Sul punto è opportuno ricordare che l'articolo 8 della legge n. 448 del 1998 ha istituito la cosiddetta « *carbon tax* » e, in applicazione del Protocollo di Kyoto, ha contestualmente previsto l'entrata in vigore, per il 1° gennaio 2005, di aliquote (cosiddetto « obiettivo ») delle accise sugli oli minerali, formulate secondo criteri di compatibilità ambientale. Il medesimo articolo ha, inoltre, stabilito che nel periodo transitorio — prima dell'entrata a regime delle aliquote obiettivo — le accise debbano essere modificate, aumentandole gradualmente, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Successivamente, l'andamento del mercato internazionale del petrolio ha comportato un forte aumento del prezzo del greggio, con conseguente innalzamento del carico fiscale sui prodotti petroliferi. Per contenere l'onere tributario in modo da evitare un effetto negativo sul livello dei prezzi, si sono susseguiti una serie di interventi volti, nel loro complesso, a favorire il contenimento dei prezzi dei carburanti, intervenendo direttamente sulla loro componente fiscale.

In particolare, si è provveduto a rimodulare le aliquote delle accise, in misura tale da compensare l'aggravio dell'IVA derivante dall'aumento dei prezzi del petrolio, stabilendo al contempo che, con de-

creto del Ministro dell'economia e delle finanze, le aliquote delle accise possano essere variate, in aumento o in diminuzione, tenuto conto dell'andamento dei prezzi internazionali del petrolio greggio, in modo da compensare la conseguente incidenza dell'IVA, nella cui base imponibile confluiscono anche le accise.

Per quanto concerne la cosiddetta « *carbon tax* », si è passati, dunque, dalla previsione di un progressivo incremento della tassazione (che, sia pur riferita direttamente alle sole accise, avrebbe in realtà prodotto effetti anche ai fini IVA, considerata la base imponibile dell'imposta), ad una temporanea sospensione delle variazioni in aumento da realizzare su base annuale in vista dell'attuazione del Protocollo di Kyoto.

Il regime impositivo vigente appare, pertanto, tuttora incerto e instabile, soggetto a numerosi e ripetuti interventi di proroga di agevolazioni fiscali, che non configurano una chiara e coerente strategia di medio periodo volta a promuovere l'utilizzo di prodotti ecocompatibili in vista del raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra derivanti dal Protocollo di Kyoto.

Il numero 2) si pone, pertanto, l'obiettivo di stabilizzare il quadro impositivo sugli oli minerali, introducendo, a regime, un sistema di prelievo direttamente correlato al potenziale inquinante dei diversi combustibili ed immaginando un percorso di ridefinizione delle aliquote di accisa atto ad orientare il mercato verso l'utilizzo di combustibili « puliti ».

#### *Incremento della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e di ossidi di azoto.*

Al fine di disincentivare talune emissioni inquinanti concernenti i grandi impianti di combustione, il numero 3) reca come criterio direttivo la previsione di una maggiorazione progressiva, nel triennio 2005-2007, della tassa sulle emissioni di anidride solforosa (SO<sub>2</sub>) e di ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>), di cui all'articolo 17, comma 29, della legge 27 dicembre 1997, n. 449,

applicata ai grandi impianti di combustione, come definiti dalla direttiva 2001/80/CE.

*Incentivi per l'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.*

Il numero 4), al fine di promuovere la diffusione di fonti di energia rinnovabili, delega il Governo ad attuare una rimodulazione della imposta erariale di consumo sull'energia elettrica diretta a ridurre l'incidenza dell'imposta sui consumatori finali di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili mediante impianti eolici, idroelettrici, fotovoltaici, geotermici e a biomasse, senza alcun limite di potenza generatrice degli impianti medesimi — come invece previsto dalla disciplina vigente — e con particolare riferimento agli usi finali di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili destinati alla produzione di idrogeno.

Com'è noto, l'idrogeno quale combustibile pulito può essere prodotto in diversi modi; il modo di produzione più ecoefficiente è l'elettrolisi, un processo mediante il quale si estrae idrogeno dall'acqua. Tale processo richiede, tuttavia, un forte consumo di energia elettrica, per cui la produzione di idrogeno non risulta per questa via conveniente sotto un profilo economico e, soprattutto, ambientale, nel momento in cui l'energia elettrica utilizzata è a sua volta derivata da combustibili fossili. Ciò posto, l'unica strada percorribile per produrre idrogeno mediante elettrolisi è lo sfruttamento dell'energia elettrica prodotta da fonti alternative e rinnovabili mediante impianti eolici, idroelettrici, fotovoltaici, geotermici e a biomasse. Per tale ragione si ritiene debba essere fiscalmente agevolato, sino ad arrivare ad una totale esenzione, il consumo di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili e, in special modo il consumo destinato alla produzione industriale dell'idrogeno — un carburante pulito e realmente alternativo, su cui l'Unione europea ha già scommesso —, per avvicinare il più possibile l'alba di quella grande rivoluzione industriale che

segnerà il passaggio dall'economia dei combustibili fossili a quella che l'economista *Jeremy Rifkin* ha descritto, con ricchezza di suggestioni, come « l'economia all'idrogeno ».

*Il federalismo fiscale ecologico.*

Oltre alle richiamate disposizioni in materia di IRAP, i numeri 5), 6), 7) e 8) intervengono su tributi di spettanza delle regioni e degli altri enti territoriali, configurando, nell'insieme, un tentativo di accrescere l'autonomia impositiva di tali enti sulla base dei principi dello sviluppo sostenibile.

*Le tasse automobilistiche.*

Nell'ambito del federalismo fiscale ecologico, i numeri 5) e 6) recano disposizioni in materia di tasse automobilistiche, prevedendo la possibilità, per le regioni, di intervenire sui criteri di applicazione delle stesse al fine di commisurarle in senso direttamente proporzionale al livello di emissioni di gas serra che i veicoli possono generare, tenendo conto di alcuni parametri determinati in conformità con la normativa comunitaria in materia di emissioni di veicoli a motore.

Il numero 6) dispone poi la revisione dei criteri di applicazione dell'imposta provinciale di trascrizione, di cui all'articolo 56 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, finalizzata ad incentivare il rinnovamento del parco auto ad alto potenziale inquinante non conforme alla direttiva n. 94/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 marzo 1994, anche mediante la previsione di criteri di esenzione ovvero di diminuzione della misura dell'imposta relativamente agli atti di acquisto di autoveicoli e motocicli a basso consumo energetico, azionati con motore elettrico, dotati di sistemi di propulsione ad emissioni zero, ovvero alimentati con carburanti a ridotto impatto ambientale.

Anche in questo caso il criterio di delega è diretto ad introdurre, a regime,

un sistema di ecoincentivi di natura fiscale atto a orientare le scelte di produttori e consumatori verso il mercato, in costante espansione, dei veicoli a basso impatto ambientale.

#### *Agevolazioni per la bioedilizia.*

Il numero 7) reca i principi direttivi in materia di ICI, prevedendo una revisione dei criteri di applicazione dell'imposta comunale sugli immobili, al fine di consentire ai comuni una modulazione delle aliquote ovvero dei coefficienti che si applicano alla rendita catastale per il calcolo della base imponibile diretta ad agevolare i titolari di immobili che risultino dotati di particolari dispositivi per il risparmio energetico e che siano costruiti secondo criteri conformi alla bioedilizia.

#### *Disincentivi per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.*

Al fine di promuovere più efficienti forme di smaltimento dei rifiuti solidi, che riteniamo siano una grande e, purtroppo, inutilizzata risorsa, il numero 8) dispone la revisione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, al fine di consentire alle regioni di fissare, con legge regionale, senza alcun limite massimo, l'ammontare del tributo in relazione alle diverse tipologie di rifiuti, prevedendo altresì la possibilità di esentare dal pagamento del tributo medesimo i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento con recupero di energia.

#### *L'imposta sui composti organici volatili.*

Il numero 9) delega il Governo ad introdurre una imposta indiretta sui composti organici volatili (COV) finalizzata a ridurre l'inquinamento ambientale derivante dalle operazioni di finitura organica delle imprese industriali.

Il criterio di delega trae ispirazione dalla proposta di legge atto Camera 2590 d'iniziativa del deputato Di Teodoro, la quale, benché con modalità diverse da quelle qui indicate, si pone l'obiettivo di ridurre le emissioni di solventi in atmosfera derivanti dalle operazioni di lavaggio e verniciatura industriale.

Il settore in questione è molto vasto, le cifre ed il giro di affari ad esso connessi enormi, come ben evidenzia la relazione di accompagnamento alla citata proposta di legge. Basti pensare che in Italia si producono circa 1.500.000 tonnellate l'anno di vernici, mediamente al 40 per cento di residuo secco: ciò significa che già nei barattoli sono contenute 900.000 tonnellate di solvente destinate ad evaporare. Di 1.500.000 tonnellate di vernici prodotte, il 40 per cento circa (650.000 tonnellate), è utilizzato nell'industria, il che implica l'uso, ai fini delle diverse operazioni industriali di applicazione e diluizione delle vernici stesse, nonché di pulizia degli impianti e degli attrezzi, di almeno 1.500.000 tonnellate di solventi (in Europa, il quantitativo totale ammonta ad oltre 5.000.000 di tonnellate — dati dell'*European Solvens Industry Group*). La cifra complessiva che ne risulta colloca le emissioni nei processi di finitura al terzo o quarto posto come causa di impatto ambientale, dopo il traffico, il riscaldamento civile e industriale e le emissioni dovute a processi naturali spontanei.

Per quanto riguarda il settore della verniciatura, il processo di progressivo abbandono dei solventi è reso difficoltoso dall'elevata complessità del settore, articolato in circa 200.000 aziende, piccole e medie, distribuite eterogeneamente su tutto il territorio nazionale in contesti produttivi e di sviluppo molto spesso incomparabili. Per quanto riguarda il settore del lavaggio industriale, la quantità di solventi clorurati venduta ufficialmente in Europa è di circa 300.000 tonnellate l'anno e, di queste, il 15 per cento è utilizzato in Italia (40-50 mila tonnellate).

A livello internazionale e comunitario è ormai diffusa la consapevolezza circa la gravità del problema. L'uso di solventi

nelle attività di lavaggio industriale e di verniciatura industriale, a causa delle caratteristiche di questo tipo di operazioni, provoca emissioni di COV nell'aria; esse sono nocive per la salute pubblica e contribuiscono alla formazione locale e transfrontaliera di ossidanti fotochimici nello strato limite della troposfera con danni alle risorse naturali, di estrema importanza ambientale ed economica e, in talune condizioni di esposizione, con effetti nocivi per la salute umana. L'inquinamento dovuto ai COV in una regione influenza spesso l'aria e l'acqua di altre regioni. La necessità di ridurre le emissioni di COV è un dato, dunque, ormai acquisito. Tuttavia, le modalità attraverso cui raggiungere questo scopo non possono non essere compatibili con il modello di sviluppo della nostra industria, spesso composta da imprese medie e medio-piccole (e dunque impossibilitate a sostenere costi eccessivamente onerosi). Le emissioni di COV possono tuttavia essere evitate o ridotte nell'attività industriale, dato che esistono prodotti sostitutivi meno nocivi, o si potrebbero adottare altre misure tecniche per ridurre le emissioni nell'ambiente, ma per fare ciò sono necessarie forme di sostegno e di incentivazione alla piccola e media industria per la riduzione dell'uso dei COV.

Si tratta, quindi, di prevedere, anche al fine di generare risorse da investire in trasformazione tecnologica, un sistema di tassazione delle emissioni, con il duplice scopo di ottenere una significativa riduzione degli inquinanti emessi e, contemporaneamente, di riequilibrare la competitività di mercato, supportando finanziariamente i soggetti che sviluppano e adottano nuove tecnologie e prodotti in grado di contribuire in maniera efficace al miglioramento dell'ambiente.

Questa impostazione, che per certi versi va oltre il principio comunitario del « chi inquina paga », consente anche, come anticipato in premessa, di riequilibrare le distorsioni della concorrenza derivante dalla presenza sul mercato di soggetti che traggono un indebito vantaggio competitivo dalle loro produzioni inquinanti, a

scapito delle imprese più moderne ed efficienti che hanno sostenuto investimenti per migliorare le proprie *performance* ambientali sul piano delle emissioni.

Per quanto concerne, più in dettaglio, la struttura dell'imposta che qui si propone, si rileva che soggetto passivo dell'imposta sono le imprese che producono, commercializzano e utilizzano COV e loro miscele, determinati in base a specifici parametri tecnici. L'aliquota dell'imposta è determinata in base al quantitativo globale annuo dei COV emessi dalle imprese, determinato ai sensi dell'allegato IIB annesso alla direttiva 1999/13/CE del Consiglio dell'11 marzo 1999.

Un quota parte del maggior gettito derivante dall'imposta è destinato al finanziamento delle imprese che avviano ricerche sulle materie prime finalizzate alla individuazione di detergenti, vernici e rivestimenti privi di COV e biodegradabili, e che realizzano progetti di transizione tecnologica verso prodotti, processi e sistemi comportanti una riduzione dei COV; all'imposta dovranno applicarsi, in quanto compatibili, le norme del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504.

#### *L'imposta di consumo sui pesticidi.*

Il numero 10) conclude il quadro concernente l'imposizione indiretta, delegando il Governo ad introdurre una imposta sulla produzione e sui consumi, modulata secondo le disposizioni generali di cui all'articolo 61 del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995, sui prodotti fitosanitari maggiormente suscettibili di determinare externalità negative sull'ambiente e la salute umana, in conformità con la strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi prevista dal Sesto programma di azione in materia di am-

biente di cui alla decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002 e con la normativa comunitaria in materia di impiego dei pesticidi e dei biocidi.

Nonostante l'auspicata, benché modesta riduzione dell'uso dei pesticidi, in particolare nell'agricoltura, registrata nell'ultimo decennio, il livello di utilizzo di sostanze chimiche pericolose per la salute e per l'ambiente è ancora elevatissimo. A fianco della disciplina comunitaria, che pone severi vincoli alla produzione e distribuzione dei pesticidi e dei biocidi, appare dunque opportuno introdurre, in linea con quanto previsto in altri Paesi, un'apposita imposta di consumo su quelle tipologie di prodotti fitosanitari suscettibili di recare danni all'ambiente, da individuare in base a parametri tecnici da definire in conformità con la disciplina comunitaria, molto attenta a questo settore.

#### *Gli altri interventi in materia di sviluppo sostenibile.*

La lettera c) del comma 1 dell'articolo 2, reca una articolata serie di interventi, alcuni dei quali non strettamente di natura tributaria, diretti a tradurre in via legislativa alcune delle raccomandazioni ricorrenti provenienti dall'Unione europea in materia di sviluppo sostenibile. Di questi interventi si darà ora succintamente conto.

#### *L'eliminazione dei sussidi perversi sotto il profilo ambientale.*

Una delle raccomandazioni più stringenti rivolta agli Stati membri è quella di riformare le politiche di sussidi alla produzione e al consumo distorsivi dal punto di vista ambientale. Si tratta, in sostanza, di eliminare le sovvenzioni e le agevolazioni che incentivano l'uso eccessivo delle risorse, introducendo, al contempo, un criterio di selettività nella concessione delle agevolazioni attualmente pressoché

sconosciuto nel nostro ordinamento, atto a premiare le aziende ecoefficienti e ad evitare la promozione di investimenti in processi e prodotti da cui derivino conseguenze non desiderabili sul piano dello sviluppo sostenibile.

A tal fine, il numero 1) introduce come criterio di delega la revisione delle vigenti discipline agevolative le cui risorse finanziarie sono confluite nel Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, al fine di introdurre un titolo preferenziale nell'erogazione degli incentivi e delle agevolazioni a favore dei soggetti che partecipano a sistemi di ecogestione e certificazione della qualità ecologica dei processi e dei prodotti, definiti sulla base di *standard* comunitari, prevedendo altresì criteri di ripartizione del citato Fondo con apposite delibere del CIPE che tengano conto anche dell'impatto ambientale degli interventi agevolati, fermo restando il criterio generale di destinazione territoriale delle risorse disponibili per finalità di riequilibrio economico e sociale.

La disposizione in oggetto interessa dunque le modalità di applicazione delle principali discipline agevolative adottate dal nostro ordinamento. Nel citato Fondo sono infatti confluite le risorse già allocate nel Fondo per le aree depresse, relative sia all'intervento straordinario nel Mezzogiorno sia all'intervento ordinario nelle aree depresse (legge numero 64 del 1986 e legge numero 208 del 1998), nel fondo per l'imprenditoria giovanile (articolo 27, comma 11, della legge n. 488 del 1999) nonché le risorse iscritte in bilancio per il credito di imposta investimenti e quello per le nuove assunzioni (articoli 7 e 8 della legge n. 388 del 2000).

L'integrazione del fattore ambientale nelle politiche di sostegno allo sviluppo, che il criterio di delega in oggetto persegue, appare in grado di avviare un virtuoso processo di competizione ecologica tra le imprese, posta la preferenza che viene accordata alle imprese « pulite », che intendono portare avanti progetti d'investimento ecosostenibili.

*Il sistema di contabilità ambientale.*

Uno dei presupposti alla base dell'introduzione nell'ordinamento del principio dello sviluppo sostenibile è costituito dalla disponibilità di strumenti di verifica degli effetti ambientali derivanti dalle scelte compiute.

È così che in questi ultimi anni, in diversi Paesi, sotto la spinta della Commissione europea, sono stati introdotti strumenti di verifica delle implicazioni ambientali delle politiche di settore, ivi compresa un'analisi sistematica del patrimonio naturale di cui ciascun Paese è dotato e delle variazioni, di ordine quantitativo e qualitativo, che esso subisce per effetto dei processi produttivi e di consumo. Si tratta di una questione che ha trovato eco, nella scorsa legislatura, nei dibattiti parlamentari tenuti in occasione dell'esame dei documenti di programmazione economico-finanziaria, nonché in alcune proposte di legge.

Già in sede di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001, il Governo si è impegnato a redigere, in via sperimentale, un bilancio in termini ambientali, per illustrare le spese che perseguono finalità di tutela dell'ambiente, facendo riferimento all'avvio della redazione sperimentale di un bilancio in termini di eco-contabilità da allegare al bilancio dello Stato.

L'esigenza di un ampliamento degli strumenti tradizionali utilizzati per l'elaborazione di statistiche economiche, si fonda sulla considerazione della inadeguatezza e della scarsa significatività dell'attuale sistema di contabilità nazionale con riferimento al fattore ambientale.

Come si è visto in premessa, con la citazione del Presidente Kennedy, i sistemi di contabilità nazionale adottati dai diversi Paesi non evidenziano, tra i costi di produzione, l'uso delle risorse naturali, con l'effetto di fornire una misura sovrastimata del prodotto interno lordo.

A livello internazionale e comunitario si è pertanto diffusa la convinzione della necessità dell'adozione di nuove forme di

contabilità e nuovi indicatori della sostenibilità dello sviluppo, che ha trovato espressione giuridica in appositi indirizzi e documenti, a partire dall'Agenda 21, approvata al vertice ONU di Rio de Janeiro del 1992, sino al citato Programma di azione in materia di ambiente, il quale ribadisce la necessità di ampliare gli strumenti tradizionali impiegati per l'elaborazione di statistiche economiche, rivedendo gli indicatori economici principali, quali il prodotto nazionale lordo, affinché rispettino il valore delle risorse naturali ed ambientali impiegate per la produzione dei redditi attuali e futuri e affinché rilevino, sulla base di valori monetari prestabiliti le perdite e i danni arrecati all'ambiente.

Il numero 2) riprendendo sostanzialmente il contenuto di alcune proposte di legge presentate nella scorsa legislatura (si fa riferimento in particolare al testo unificato, approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica, recante la legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali — atti Senato 3116 e 3294) delega il Governo ad adottare, in un primo momento in via sperimentale, un sistema di contabilità ambientale della pubblica amministrazione, relativo a ciascun livello istituzionale, finalizzato a realizzare l'integrazione tra contabilità economica e contabilità ambientale, in conformità alla prassi internazionale e agli indirizzi dell'Unione europea ed articolato secondo il modulo dei conti economici integrati con gli indici ambientali (*National Accounting Matrix including Environmental Accounts* — NAMEA), il conto satellite della spesa per la protezione ambientale (*Système Européen de Rassenblement de l'Information Economique sur l'Environnement* — SERIEE) e il sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale realizzato in riferimento ai settori dell'energia, dei trasporti, del turismo, dell'agricoltura, dell'industria e della gestione dei rifiuti.

Sulla base di tali indicatori i decreti delegati dovranno definire nel dettaglio la struttura dei documenti di contabilità ambientale ed indicare i compiti dello Stato,

delle regioni, degli enti locali, nonché dei diversi enti tecnici coinvolti, quali l'Istituto nazionale di statistica, l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, le agenzie regionali per la protezione ambientale e l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente.

*L'integrazione del fattore ambientale nelle procedure di acquisto della pubblica amministrazione.*

Il quadro delle politiche e delle misure in favore della dematerializzazione della produzione e del consumo si articola su diversi piani.

Nell'ambito della politica dei prodotti, oltre l'esigenza di internalizzare i costi ambientali, assume una importanza centrale la creazione di un mercato di prodotti a basso impatto ambientale. A fianco di alcuni strumenti da valorizzare, come l'etichettatura ecologica, si pone l'esigenza, più volte evidenziata dall'Unione europea, di inserire i requisiti ambientali tra le caratteristiche richieste ai prodotti e ai servizi utilizzati dalla pubblica amministrazione. Occorre, in sostanza, configurare il « consumatore pubblica amministrazione », i cui consumi incidono sul PIL in misura pari a circa il 18 per cento, come il primo acquirente e utilizzatore di beni a ridotto impatto ambientale. A tale fine, appare opportuno inserire, nei capitoli di acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione, dei requisiti ambientali, attribuendo un sistema a punteggio che dia uno specifico valore alle prestazioni ambientali di un prodotto o di un servizio, senza tuttavia escludere automaticamente quelli che non possiedono tali requisiti, ciò in modo da non venire in contrasto con la disciplina comunitaria in materia di appalti di beni e servizi.

Il numero 3) impegna, pertanto, il Governo a prevedere, compatibilmente con la disciplina comunitaria, un obbligo a carico delle amministrazioni pubbliche di inserire, nelle procedure di acquisto di beni e servizi, un titolo di preferenza a favore dei beni e dei servizi aventi determinati re-

quisiti di sostenibilità ambientale, con particolare riferimento alle caratteristiche del processo produttivo, al consumo energetico e al ciclo di vita dei prodotti; in tale ambito, intervenendo in uno dei settori strategici ai fini della riduzione delle emissioni, si prevede, inoltre, l'obbligo, sempre a carico della pubblica amministrazione, di sostituire progressivamente, e comunque entro il periodo 2008-2012, almeno il 70 per cento della flotta di autoveicoli con autoveicoli a basse emissioni inquinanti, alimentati con biocarburanti, energia elettrica, o celle combustibili a idrogeno.

Per completare il quadro, il numero 4) prevede, infine, l'impiego obbligatorio, entro il triennio 2005-2007, di carburante « *biodiesel* », sia negli autoveicoli destinati al trasporto pubblico locale, a partire dai comuni con oltre 100.000 abitanti, sia in miscela con il gasolio distribuito nella rete, secondo percentuali progressivamente crescenti nel triennio considerato, per gli autoveicoli privati ed i natanti destinati alla nautica da diporto.

*La water tax.*

Il numero 5) interviene in materia di risorse idriche, al fine di modificare i criteri di applicazione della tariffa del servizio idrico introducendo misure di perequazione più selettive. L'attuale fascia tariffaria premia, infatti, le prime unità di consumo a prescindere dalle caratteristiche del consumatore, finendo per sussidiare nello stesso modo, utenti bisognosi e non. Il Governo viene pertanto delegato a ridefinire i criteri di applicazione della tariffa di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, al fine di correlare l'entità della tariffa per i consumi domestici essenziali anche al numero dei componenti del nucleo familiare, prevedendo, altresì, la possibilità per gli enti locali, nella richiamata prospettiva del federalismo fiscale ecologico, di prevedere una maggiorazione della tariffa medesima per gli usi industriali caratterizzati da un rilevante impatto ambientale sotto il profilo della emissione di

sostanze inquinanti nelle acque durante il ciclo produttivo.

*La tariffa sociale per l'energia elettrica e il gas a favore dei soggetti economicamente svantaggiati.*

Il numero 6) reca un criterio direttivo volto all'introduzione di una nuova tariffa sociale agevolata per i clienti domestici del mercato dell'energia elettrica e del gas che si trovino in condizioni di provato disagio economico. La norma prende le mosse da una iniziativa in tal senso promossa, con esclusivo riferimento al mercato vincolato dell'elettricità, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, per superare l'attuale sistema di agevolazioni, basato sui consumi indipendente dal reddito familiare. L'Autorità ha proposto, infatti, che l'agevolazione sia concessa alle famiglie in reali condizioni di disagio economico individuate attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE o « redditometro ») già in uso per la fornitura agevolata di servizi essenziali.

La riforma della tariffa sociale — che nella presente proposta di legge si intende delegare al Governo ma che, in realtà, in base alla disciplina vigente di cui alla legge n.481 del 1995, risulta possibile introdurre attraverso indirizzi del Governo in tal senso diretti alla citata Autorità di regolazione, alla quale spetta in via primaria il compito di determinare le tariffe — si rende necessaria perché il sistema in vigore, che discrimina le famiglie unicamente in base ai consumi, non appare più in grado di raggiungere né gli obiettivi sociali né quelli di efficienza energetica per i quali fu introdotto nel 1975. All'epoca, infatti, per garantire i consumi essenziali di elettricità a basso prezzo alle fasce povere della popolazione, fu stabilita una tariffa progressiva per scaglioni di consumo. I cambiamenti degli stili di vita e l'aumento generalizzato dei consumi ha fatto sì che oggi una ampia fascia di consumatori, non necessariamente in condizioni economiche disagiate, paga l'elettricità meno del suo costo ed è sussidiata

da chi con maggiori consumi paga l'elettricità molto di più (tra le famiglie con maggiori consumi rientrano anche quelle numerose in condizioni di disagio economico, mentre fra quelle con bassi consumi rientrano ad esempio i *single* ad alto reddito). L'ISEE, di cui qui si propone l'utilizzo, assume come unità di riferimento il reddito complessivo e una parte del patrimonio del nucleo familiare, consentendo di meglio selezionare, sulla base di criteri e parametri omogenei, la platea dei beneficiari dell'agevolazione. L'impiego dell'ISEE consente anche una semplificazione e riduzione dei costi amministrativi: la selezione dei beneficiari viene effettuata una sola volta a prescindere dal numero di agevolazioni richieste; le società elettriche e quelle del gas dovranno solo applicare un indicatore calcolato dall'INPS e i potenziali beneficiari con una sola autocertificazione potranno accedere a più servizi. Nella citata proposta dell'Autorità il regime agevolato si applicherebbe unicamente ai contratti di potenza impegnata di 3 chilowatt, con l'eccezione dei clienti in gravi condizioni di salute, e limitatamente ad una quantità di consumi annui che varia in proporzione al numero di componenti dell'unità familiare. Gli eventuali sforamenti di queste soglie di consumo dei clienti agevolati dovrebbero essere penalizzati in modo tale da contenere allo stesso tempo eventuali comportamenti opportunistici e sprechi di energia. Le famiglie agevolate dovrebbero peraltro continuare a pagare le componenti della tariffa relative al combustibile e agli oneri di sistema, per mantenere anche per questa clientela un segnale di prezzo proveniente dal mercato.

È il caso di rimarcare come il criterio di delega non comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato in quanto i costi della nuova tariffa sociale a favore degli utenti economicamente svantaggiati dovranno essere « spalmati » sulla restante clientela, restando quindi invariato l'onere complessivo per la fornitura energetica sostenuto dalla clientela domestica, così come previsto nella citata proposta di

riforma della tariffa sociale per l'energia elettrica formulata dall'Autorità di settore.

*Disposizioni per l'attuazione di un mercato interno per il commercio dei diritti di emissione di anidride carbonica.*

Il numero 7) al fine di rispettare la percentuale di riduzione delle emissioni di anidride carbonica prevista in ottemperanza agli impegni sottoscritti nel Protocollo di Kyoto, delega il Governo ad individuare, per il periodo 2003-2010, soglie di emissione specifica di anidride carbonica decrescenti nel tempo, consentite alle imprese di siderurgia, di produzione e trasformazione di energia, di pasta da carta, di produzione di cemento e di vetro di cui all'allegato A del Protocollo di Kyoto; in tale ambito il Governo è chiamato a definire, in conformità con gli indirizzi adottati in sede comunitaria, le modalità per l'organizzazione dell'*emission trading*, ovvero un mercato per il commercio dei diritti di emissione di anidride carbonica, nonché a stabilire sanzioni per il mancato rispetto delle predette soglie di emissione correlate, con criteri di progressività, all'entità dello scostamento dalle soglie medesime.

Sul punto, oltre a rinviare a quanto si dirà in ordine all'articolo 3 della proposta, si rileva come sia attualmente all'esame della Camera dei deputati il disegno di legge, atto Camera 3297, recante il riordino del settore energetico, il quale, all'articolo 21, reca disposizioni analoghe a quelle in oggetto, salvo il fatto che le soglie di emissione ammesse di anidride carbonica vengono definite con normativa di rango secondario (decreto del Ministro delle attività produttive) e con esclusivo riferimento ai soggetti esercenti officine di produzione e trasformazione di energia, senza includere nel novero dei soggetti obbligati alla riduzione delle emissioni le altre tipologie di imprese richiamate nell'allegato A del Protocollo di Kyoto.

Tali disposizioni vanno lette in coordinamento con quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 2, in base al quale, in attesa

dell'istituzione del sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nella Comunità, di cui alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2001)581], pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee C n. 075E, del 26 marzo 2002, il Governo è impegnato a promuovere, in sede comunitaria, l'elaborazione e l'adozione di un sistema uniforme e condiviso per la misurazione, il monitoraggio, la verifica e la certificazione dei livelli di emissione di gas ad effetto serra e dei livelli di riduzione dei medesimi gas effettivamente conseguiti dai diversi sistemi industriali e produttivi dei Paesi membri dell'Unione europea.

È di tutta evidenza come nell'ottica sin qui delineata la possibilità del commercio dei diritti di emissione si configuri come uno strumento per raggiungere gli obiettivi del Protocollo a costi più vantaggiosi attraverso il ricorso a meccanismi di mercato. Mediante la commercializzazione dei permessi di emissione, lo stesso mercato provvederà ad allocarli nel modo più efficiente, riducendo i costi globali rispetto a meccanismi più rigidi quali la semplice definizione di limiti.

Per avviare tale meccanismo, la cui piena entrata in vigore è prevista, a livello internazionale, nel 2008, è necessario pertanto adoperarsi sin da ora, come stanno facendo molti governi, organizzazioni governative e società, al fine di poterne verificare le modalità di funzionamento.

L'introduzione di un sistema sanzionatorio per le emissioni eccedenti le soglie ammesse e l'utilizzo di strumenti quali il mercato dei diritti di emissione postulano, inoltre, una rimodulazione del quadro impositivo sugli oli minerali che tenga complessivamente conto degli effetti, di natura economico-finanziaria e inerenti anche il profilo della salvaguardia della competitività delle imprese, in particolare del settore energetico, derivanti dalla sovrapposizione di strumenti di natura fiscale, quali la *carbon tax*, con altri strumenti di natura extratributaria operanti, in base al principio comunitario del « chi inquina paga », al di fuori della logica tributaria, e rien-

tranti pertanto nell'ambito della tutela risarcitoria e della responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale; ed è per tali ragioni che l'articolo 2, comma 2, lettera b), numero 2), della presente proposta di legge delega il Governo a rimodulare il quadro impositivo sugli oli minerali al fine di definire in maniera coerente ed unitaria la strategia di politica economica da adottare per il rispetto della percentuale di riduzione delle emissioni prevista in ottemperanza agli impegni derivanti dal Protocollo di Kyoto, fermo restando il fatto che con l'entrata a regime dei vincoli derivanti dal Protocollo le emissioni di gas serra eccedenti le soglie ammesse dovranno configurarsi come attività illecite, passibili, pertanto, di essere sanzionate in via amministrativa ed anche penale.

*Il tributo speciale sulle esportazioni di materiali di armamento.*

Il criterio di delega di cui al numero 8) non attiene specificamente alla tematica dello sviluppo sostenibile in senso strettamente ambientale, così come del resto quello di cui al numero 9). Esso reca tuttavia un intervento di fiscalità etica che si può agevolmente ricondurre alla nozione più ampia di sviluppo sostenibile adottata nelle premesse, in quanto è diretto all'introduzione di un tributo speciale sulle esportazioni di materiali di armamento, e pertanto diretto a colpire un mercato che comporta *in re ipsa* esternalità negative, posto che le esportazioni di armi hanno sovente alimentato sanguinosi conflitti, soprattutto nei Paesi più poveri e in via di sviluppo; basti pensare al riguardo agli scandali che in passato hanno coinvolto anche imprese italiane con riferimento alla vendita di agghiacciati oggetti denominati « mine antiuomo ».

Com'è noto, è stato recentemente approvato dal Parlamento un disegno di legge di ratifica che modifica la legge 9 luglio 1990, n. 185, (atto Camera n. 1927) che disciplina la materia, anche al fine di

ampliare le possibilità di *business* a favore delle imprese operanti nel settore. Senza scendere nel merito della questione, peraltro assai complessa, è qui sufficiente rilevare come si ritenga opportuno, anche ai fini di reperire risorse per la copertura finanziaria degli interventi previsti dalla presente delega, istituire un tributo speciale a carico delle imprese esportatrici di armamenti iscritte nell'apposito registro nazionale; la misura del prelievo, che non dovrebbe comportare una perdita di competitività delle imprese operanti nel settore, è rimesso al legislatore delegato, salvo la misura minima pari ad almeno l'uno per cento del valore dei materiali di armamento esportati, da determinare tenendo conto dell'ammontare dei relativi contratti e di eventuali compensi di intermediazione, e da versare all'erario all'atto del rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 13 della citata legge n.185 del 1990, secondo modalità che saranno definite con una normativa di rango secondario.

*Incentivi per il commercio equo e solidale.*

Sempre nell'ambito di interventi di fiscalità etica per così dire *a latere* della nozione di sviluppo sostenibile, il numero 9) delega il Governo ad introdurre una apposita disciplina tributaria agevolativa per il commercio equo e solidale, diretta ad attenuare il prelievo fiscale sul reddito derivante dall'importazione e dalla distribuzione di prodotti alimentari, artigianali ed agricoli provenienti dai Paesi in via di sviluppo, sulla base dei seguenti criteri: i prodotti non devono implicare sfruttamento del lavoro infantile e minorile, in conformità alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva ai sensi della legge n. 176 del 1991; il lavoro locale, impiegato per la realizzazione dei prodotti, deve assicurare una giusta retribuzione e pari opportunità senza distinzioni di sesso, età, condizione sociale, religione, convinzioni politiche; i prodotti oggetto del commercio equo e solidale devono essere riconoscibili

dal consumatore finale mediante un sistema di certificazione ed etichettatura idoneo a identificarne immediatamente le qualità.

Sul punto si rileva come il protezionismo agricolo, le barriere fiscali e doganali della maggior parte dei Paesi dell'Occidente impediscano, o comunque ostacolino, l'accesso al mercato dei prodotti provenienti dai Paesi in via di sviluppo. Si pone pertanto l'esigenza, di carattere sostanzialmente « etico », di ampliare il mercato interno di tali prodotti, promuovendone la diffusione senza alterazioni dei principi della concorrenza. La formulazione della norma, volutamente generica, andrà comunque « aggiustata » nel corso dell'esame parlamentare della presente proposta di legge, in quanto dovranno essere approfonditi gli aspetti di compatibilità comunitaria di tale disposizione e i riflessi economici che essa potrebbe comportare, in particolare sul mercato interno dei prodotti agricoli.

#### *Ambiente Italia spa.*

L'articolo 3 della presente proposta di legge è volto, nell'ambito delle linee sin qui tracciate, ad avviare una riconversione ecologica del sistema produttivo, delineando un ulteriore strumento tecnico-finanziario per raggiungere, in modo economicamente efficiente, i severi impegni di riduzione delle emissioni derivanti dal Protocollo di Kyoto.

L'idea è quella di costituire una società per azioni pubblica, denominata « Ambiente Italia spa », la cui missione è finanziare progetti di investimento in campo ambientale connessi all'attuazione del Protocollo, a valere sui crediti d'imposta non compensabili delle imprese, realizzando in tal modo una sorta di *joint venture* tra Stato e imprese (titolari dei crediti d'imposta) mediante la quale realizzare progetti di sviluppo sostenibile suscettibili di utilizzazione economica.

In particolare, la società, per la realizzazione dello scopo sociale, può acquisire partecipazioni, purché non di controllo, in

altre società operanti nel settore ambientale e concedere, a valere sui crediti di imposta non compensabili ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, garanzie e finanziamenti sotto qualsiasi forma, anche per il tramite di banche e altre istituzioni finanziarie, per la realizzazione di progetti ed interventi di sviluppo sostenibile di tipo ambientale, purché suscettibili di utilizzazione economica, anche in relazione al conseguimento di crediti di emissioni nell'ambito dell'istituendo sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nella Comunità, nonché del mercato per il commercio dei diritti di emissione, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), n. 7.1), della presente proposta di legge.

I settori e gli ambiti di attività della società sono funzionali al pieno utilizzo dei meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto, meccanismi che introdurrebbero, ove applicati, una certa flessibilità e una sensibile riduzione dei costi gravanti complessivamente sui sistemi economici dei Paesi soggetti al vincolo.

Si ricorda sul punto che tali meccanismi di flessibilità sono:

a) *l'emission trading* (ET): i Paesi soggetti al vincolo che riescano ad ottenere un *surplus* nella riduzione delle emissioni possono « vendere » tale *surplus* ad altri Paesi soggetti a vincolo che, al contrario, non riescano a raggiungere gli obiettivi assegnati;

b) *la joint implementation* (attuazione congiunta degli obblighi individuali) (JI): gruppi di Paesi soggetti a vincolo, fra quelli indicati dall'allegato B del Protocollo, possono collaborare per raggiungere gli obiettivi fissati accordandosi su una diversa distribuzione degli obblighi rispetto a quanto sancito dal Protocollo medesimo, purché venga rispettato l'obbligo complessivo. A tal fine essi possono trasferire a, o acquistare da, ogni altro Paese « *emission reduction units* » (ERUs) realizzate attraverso specifici progetti di riduzione delle emissioni;

c) *i clean development mechanisms* (CMD): il fine di tali meccanismi è quello

di fornire assistenza alle Parti non incluse nell'allegato B negli sforzi per la riduzione delle emissioni. I privati o i governi dei Paesi industrializzati che forniscono tale assistenza possono ottenere, in cambio dei risultati raggiunti nei Paesi in via di sviluppo grazie ai progetti, « *certified emission reductions* » (CERs) il cui ammontare viene calcolato ai fini del raggiungimento del *target*.

In tale quadro, l'orizzonte strategico di intervento di Ambiente Italia spa comprende:

1) interventi diretti alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, con particolare riferimento alle emissioni di biossido di carbonio, concernenti il comparto della produzione di energia da fonti rinnovabili ed assimilate, quali le attività di ricerca, sviluppo, costruzione e messa in opera di impianti di produzione di energia eolica, solare, fotovoltaica, miniidroelettrica, geotermica, a biomasse e con celle combustibili a idrogeno e interventi di risparmio energetico da applicare ad impianti preesistenti;

2) interventi per la tutela dell'ambiente da attuare nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale, con particolare riferimento agli interventi in campo ambientale di imprese italiane in Stati ad economia in transizione e in Paesi in via di sviluppo, con priorità per i progetti destinati alla costruzione, ristrutturazione e messa in sicurezza di impianti di produzione di energia mediante l'impiego di tecnologie finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas serra, da realizzare in conformità con i meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto (*joint implementation e clean development mechanism*) e finalizzati all'ottenimento di diritti di emissione;

3) iniziative volte alla conservazione della natura e della biodiversità, quali la gestione, la tutela e lo sviluppo di aree protette, interventi per la conservazione della fauna e della flora e, segnatamente, interventi di afforestazione, riforestazione,

gestione forestale, gestione dei suoli agricoli e dei pascoli e rivegetazione, atti ad incrementare il potenziale nazionale di assorbimento di carbonio (*carbon sink*) e ad ottenere diritti di emissione in relazione all'istituendo sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra.

La società, patrimonializzata mediante il conferimento dei crediti di imposta non compensabili, raccoglie la provvista necessaria allo svolgimento delle proprie attività mediante l'emissione di titoli e l'assunzione di finanziamenti; alla società possono essere trasferite, inoltre, partecipazioni azionarie di società dello Stato mediante girata azionaria senza corrispettivo ed essa può esercitare ogni attività strumentale, connessa o accessoria ai suoi compiti istituzionali. Un regime tributario agevolativo viene previsto per i titoli e finanziamenti, nonché per tutte le operazioni compiute dalla società.

Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta dalla società, con l'indicazione delle iniziative assunte, dei progetti realizzati, nonché dei risultati raggiunti in termini di ottenimento di crediti di emissione di gas ad effetto serra.

Dal quadro testé delineato si evince che Ambiente Italia spa intende rappresentare uno strumento di gestione unitario per promuovere, anche attraverso l'erogazione di servizi alle imprese, progetti di investimento ad alta valenza strategica per il Paese, coinvolgendo i maggiori operatori economici in vista del raggiungimento degli obiettivi derivanti da stringenti vincoli internazionali.

Nel corso dell'esame parlamentare potranno peraltro essere approfonditi ulteriormente gli aspetti tecnici e giuridici connessi al funzionamento della società e in particolare all'attività di finanziamento, ferma restando l'esigenza di costituire un apposito organismo deputato alla gestione unitaria dei molteplici interventi che dovranno essere intrapresi in vista dell'istituzione del mercato dei crediti di emissione, il quale potrebbe costituire l'occasione per innescare un circuito virtuoso di

rilancio dell'economia e dell'occupazione in settori di punta del « sistema Paese ».

#### *Copertura finanziaria.*

L'articolo 4 reca le norme di copertura finanziaria, ricalcate in parte sul modello della citata legge delega per la riforma del sistema fiscale statale; si prevede, infatti, una modalità di copertura composita, in base alla quale dai decreti legislativi di attuazione dell'articolo 2, comma 1, lettera *b*), numeri 1), 5), e 7) e lettera *c*), numeri 1), 2), 3), 4), 5), 6) e 7) non possono derivare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. Nel caso di eventuali maggiori oneri, si procede ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

Nel Documento di programmazione economico-finanziaria è data specifica evidenza in una apposita sezione delle misure da intraprendere per dare concreta attuazione alla strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile e sono indicate annualmente le variazioni dell'ammontare delle entrate connesse con le modifiche da introdurre al regime di imposizione diretta e al regime di imposizione indiretta, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *a*) e *b*).

Per quanto concerne i maggiori oneri per il bilancio dello Stato derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), numeri 1), 2), 3), 5), 6) e 9), lettera *b*), numeri 4) e 6), lettera *c*), numero 9) e di cui all'articolo 3, si provvede a valere sulle maggiori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 9) e 10) e lettera *c*), numero 8). Qualora le risorse finanziarie necessarie ai fini dell'attuazione degli interventi di cui alle citate disposizioni non risultino adeguate, si stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze possa disporre, con propri decreti, entro il termine di esercizio della delega di cui all'articolo 1, l'aumento, sino al livello massimo del 75 per cento, delle aliquote di base dell'imposta di consumo sui tabacchi lavorati di cui alla legge 7 marzo 1985, n. 76, rafforzando in tale

modo anche l'efficacia disincentivante dell'imposizione sui tabacchi.

Il comma 5 dell'articolo 4 dispone, infine, che la legge finanziaria reca, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *b*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le modifiche, in conformità ai criteri direttivi di cui all'articolo 2, al regime dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto che comportano effetti finanziari e definisce la copertura degli eventuali ulteriori oneri derivanti dai decreti legislativi di attuazione delle deleghe previste dalla legge.

#### *La Commissione bicamerale consultiva per lo sviluppo sostenibile.*

Da ultimo, l'articolo 5 dispone l'istituzione di una Commissione parlamentare bicamerale consultiva avente il compito di esprimere il proprio parere sugli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 1.

La Commissione parlamentare può, inoltre, compiere ogni genere di attività conoscitiva ai fini dell'elaborazione di studi e proposte sulle materie oggetto di delega, nonché sulle ulteriori modalità per dare concreta attuazione alla Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia approvata con deliberazione del CIPE 2 agosto 2002, n. 57, da sottoporre alla valutazione del Governo per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento.

La Commissione, infine, può elaborare studi e proposte da sottoporre all'esame delle istituzioni dell'Unione europea in relazione alle iniziative da intraprendere per dare concreta attuazione alla Strategia europea per lo sviluppo sostenibile, adottata dal Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 e, in tale ambito, al citato Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea, configurandosi in tale modo come un punto unitario di riferimento per tutte le tematiche, di carattere trasversale, concernenti lo sviluppo sostenibile.

*Considerazioni conclusive.*

Come anticipato in premessa, la proposta di legge delega vuole essere un primo, benché parziale, «viatico normativo» per orientare il cammino verso un nuovo Rinascimento, economico e sociale, del XXI secolo, fondato sul principio dello sviluppo sostenibile.

Essa muove, infatti, dall'assunto che il neoliberalismo è in crisi: la crisi, come accennato in premessa, si manifesta nel dare luogo ad uno sviluppo che ha costi sociali troppo alti; acuisce il divario tra classi; si riflette sui diritti sociali dei cittadini e ne limita l'esercizio; troppo spesso compromette, a volte irreparabilmente, l'ambiente.

In questo contesto, riteniamo che la politica fiscale possa e debba essere uno tra gli strumenti principali con i quali combattere le imperfezioni del neoliberalismo; quando vi è lesione dei più elementari diritti politici e sociali lo Stato deve, infatti, attivarsi per orientare i processi economici e di consumo di modo che con la sua attività finanziaria (nel momento del prelievo e della spesa) tuteli l'esercizio di quei diritti: ciò è espressione della nostra Costituzione e della volontà che l'ha preceduta.

In altri termini, se ci si ispira al principio di sussidiarietà e si è d'accordo sulla diminuzione dell'intervento dello Stato ove esso si mostra inefficiente (per inerzia o per eccesso di burocrazia), in particolare nei settori in cui il privato adempie con migliore risultato, viceversa, non si è d'accordo con la diminuzione del ruolo statale ove ciò permette che i diritti sociali e politici dei cittadini vengono lesi nel momento del loro concreto esercizio.

La nostra Costituzione si fonda sulla libertà, sull'uguaglianza e sulla solidarietà e, di conseguenza, su tutti i principi che da questi discendono. Dunque, quando viene meno l'effettività di tali principi (e per noi, lo ribadiamo, è il caso della globalizzazione non governata) lo Stato deve intervenire e ripristinarne la salvaguardia; diversamente, si stabilisce tra Stato e Costituzione una

relazione falsa, incoerente, antinomica, in cui il primo smentisce la seconda.

Noi vediamo nel legislatore ordinario e, in particolare, nella legge tributaria, un mezzo con il quale ridare «smalto» ai principi anzidetti.

Con la fiscalità etica — attività finanziaria pubblica che svolge funzioni tributarie ed accentua, accanto a queste, funzioni extra tributarie capaci di orientare scelte economiche e di consumo — intendiamo porre le basi alla giustiziabilità dei diritti sociali.

I valori della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà sono, anzitutto, in natura; il diritto positivo deve farsene interprete. Perciò, il diritto positivo non deve creare il bene e il male ma disciplinare il bene e il male che già è in natura. Siamo sicuri, infatti, che rispettare l'ambiente, ad esempio, sia un'azione che proviene dal «bene» e il suo essere dovuta è evidente prima ancora che intervenga la regola normativa.

Il sistema fiscale, dunque, oltre le funzioni tradizionali, deve favorire la traduzione di quei valori, allo stesso modo del diritto positivo del quale è peculiare espressione. Il sistema fiscale, quindi, va riconcepito culturalmente. Deve essere chiamato a promuovere ciò che è «bene» e deprimere ciò che è «male» proprio in ragione dei valori costituzionali. Sicché, per tornare all'esempio appena citato, esso deve attivarsi per favorire coloro i quali possono contribuire a salvaguardare l'ambiente e, viceversa, deprimere coloro i quali lo deturpano. Sostenere il mondo dell'impresa e quello della ricerca, i quali, più degli altri, per ragioni diverse si connettono con l'ambiente, ha l'effetto di guidare un rinnovamento industriale e culturale capace di riflettersi sui diritti sociali di cui si è detto. Non abbiamo dubbi, invero, che per i più forti ci sarà, almeno nel breve periodo, la possibilità di vivere in ambienti incontaminati o non ancora «surriscaldati». Abbiamo dubbi, viceversa, che ciò valga anche per i più deboli, con benefico effetto sull'esercizio del diritto alla salute.

La fiscalità etica, di cui la proposta di legge costituisce una prima declinazione,

non ha questo nome perché, secondo uno stile hegeliano, « inventa » il bene e il male e su questa scorta orienta la sua azione. Ciò che è bene e ciò che è male, lo ribadiamo, è già tale prima della legge fiscale, la quale, soltanto si fa interprete, laddove necessario, per incoraggiare lo sviluppo sostenibile, la perequazione sociale e altri modi d'essere della solidarietà.

La scelta della misura dell'aliquota, la scelta tra imposta o tassa, la scelta tra imposte progressive o proporzionali, le esenzioni e le agevolazioni, le imposte sul patrimonio, sul reddito, sugli scambi, su certi beni piuttosto che su altri, sono strumenti che, articolati secondo moduli e correzioni peculiari, permettono di agire su fatti economici e sociali per favorirne, mantenerne o deprimerne l'essere. Il nuovo fisco diventa, così, insieme ad altri, strumento per la realizzazione del bene comune.

Da altra angolazione, più tecnica, diciamo che l'attività finanziaria dello Stato, intesa nei termini descritti, esibisce una « sostanza stabile » e una « instabile », ovvero, provvisoria.

È stabile, ad esempio, quando si esprime con misure legislative che vanno a favorire la riconversione verso modelli di sviluppo sostenibile; quando integra il fattore ambientale nella tassazione ordinaria dei redditi di impresa; quando introduce misure agevolative a carattere selettivo; quando agevola la finanza etica; quando attenua l'imposizione sui redditi prodotti dal commercio equo e solidale; oppure, ancora, quando, nell'uso oculato della spesa, svolge perequazione sociale. La stabilità deriva dal fatto che gli interventi di sostegno divengono elementi fermi del sistema come, verosimilmente, le istanze che li giustificano.

È instabile (o provvisorio), viceversa, quando si esprime con misure che tendono a deprimere una attività che produce esternalità o a disincentivare un certo consumo: immaginiamo una più incisiva tassazione delle basi imponibili di chi inquina. L'instabilità, in tal caso, discende dal fatto che se un'attività inquina significa che essa danneggia l'uomo e l'am-

biente e dunque, prima o poi, dovrà essere dichiarata illecita. In luogo del tributo disincentivante vi saranno sanzioni sul soggetto inquinante (una delle quali, auspichiamo, con il medesimo orientamento del gettito del tributo soppresso); l'instabilità della tassa disincentivante ha ragione nel fatto che essa non è « punto fermo » ma « elemento in movimento » per preparare la necessaria riforma culturale che persuada ad adottare, perché più razionali, sanzioni « ecologiche o umanitarie ».

Conclusivamente, nell'auspicare una sollecita approvazione da parte dell'Assemblea della presente proposta di legge, riponiamo la nostra fiducia in tutti coloro i quali, come i proponenti, sono convinti che non vi possa essere efficace politica industriale e rapida riconversione dei processi produttivi verso progetti di sviluppo sostenibile (fonte di nuova occupazione, di maggiore competitività e di benessere più esteso) senza una revisione del sistema fiscale in cui la politica ambientale sia seriamente considerata; che non vi possa essere efficace solidarietà da parte del mondo dell'impresa senza una revisione del sistema fiscale in cui la solidarietà sia seriamente considerata; che non vi possa essere, infine, competitività del sistema Paese senza una nuova politica energetica e questa, nuovamente, senza un sistema fiscale che la sostenga.

Chi condivide tali assunti non può non rendersi conto di come, dal dopo guerra, questo sia il momento storico in cui, più d'ogni altro, sull'uomo politico grava la responsabilità dell'avvenire degli altri uomini, il modo dell'avvenire. È il tempo in cui egli deve essere altruista senza eccezioni e dedicare se stesso alla valutazione delle cose che verranno. Il mandato politico oggi pesa. Ma è il tipo di peso che può dare profondità alla vita, che può aiutare a renderci degni dell'amore di Dio.

È quindi il tempo dei coraggiosi, dei forti, degli uomini liberi; liberi dall'egoismo, dall'avidità dei profitti e dal potere;

è il tempo in cui i più avvantaggiati devono unirsi e combattere per gli altri uomini che hanno meno perché anche questi restino liberi; restino, cioè, uomini.

Il modo egoista della politica oggi produce danni letali; il modo altruista, di contro, è l'unico possibile.

La « nuova società », formata dalla globalizzazione, vuole più benessere per tutti (non solo per alcuni) e lo vuole con più democrazia; sa che con lo sviluppo dei mercati e la tecnologia ciò è possibile e dunque lo pretende da ciascuno.

È nostro compito non deluderla.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Delega al Governo per la riforma fiscale ecologica e lo sviluppo sostenibile).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la riforma fiscale ecologica ed interventi in materia di sviluppo sostenibile.

## ART. 2.

*(Finalità. Princìpi e criteri direttivi).*

1. Dato l'obiettivo di perseguire uno sviluppo economico sostenibile e compatibile con la tutela dell'ambiente, conseguendo senza ritardi ed in modo economicamente efficiente gli obiettivi di riduzione globale dei gas ad effetto serra stabiliti dal Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997, e reso esecutivo ai sensi della legge 1° giugno 2002, n. 120, di seguito denominato « Protocollo di Kyoto », e ripartiti in sede comunitaria dalla decisione n. 2002/358/CE del Consiglio, del 25 aprile 2002, i decreti legislativi di cui all'articolo 1, recanti la riforma fiscale ecologica ed interventi in materia di sviluppo sostenibile, si articolano sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) per quanto riguarda l'imposizione diretta:

1) introduzione, fermo restando quanto disposto al numero 1) della lettera c), di una disciplina agevolativa tributaria diretta ad escludere dall'imposizione del reddito di impresa una quota del volume dei nuovi investimenti in beni strumentali a carattere ambientale volti all'adozione di

cicli industriali a basso consumo energetico e a basse emissioni di gas serra, alla promozione dell'efficienza energetica e allo sviluppo di tecnologie produttive pulite; in tale ambito, previsione di un sistema di incentivi tributari per le imprese, con particolare riferimento alle aziende di siderurgia, di produzione di energia, di pasta da carta, di produzione di cemento e di vetro, di cui all'allegato A del Protocollo di Kyoto, nonché a quelle operanti nel settore chimico e in quello dei rifiuti, diretto a promuovere gli investimenti in ricerca e sviluppo di prodotti e processi a basso impatto ambientale, anche intervenendo in aumento sulla deducibilità fiscale del costo di brevetti concessi in ambito europeo che comportano innovazioni tecnologiche nei processi produttivi che determinano risparmio energetico e riduzione delle emissioni inquinanti;

2) introduzione di incentivi di natura tributaria diretti a promuovere le attività e gli investimenti finalizzati alla protezione e alla valorizzazione del patrimonio ambientale, con particolare riferimento alla salvaguardia e alla implementazione del patrimonio boschivo, agli interventi di afforestazione, riforestazione, gestione forestale, gestione dei suoli agricoli e dei pascoli e rivegetazione, atti ad incrementare il potenziale nazionale di assorbimento di carbonio, nonché le attività dirette a favorire l'uso più razionale delle risorse idriche e il miglioramento dei sistemi di gestione idrica, anche mediante la previsione di una maggiore deducibilità delle quote di ammortamento degli investimenti e l'introduzione di una specifica disciplina agevolativa sulla remunerazione derivante dalle emissioni obbligazionarie della società Infrastrutture spa, di cui all'articolo 8 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, destinate al finanziamento di opere pubbliche che concorrono alla realizzazione delle finalità predette;

3) introduzione in via permanente di un credito di imposta a favore delle persone fisiche e delle persone giuridiche,

pari ad una quota percentuale delle spese sostenute per il miglioramento dell'efficienza termica ed energetica degli edifici con destinazione abitativa e commerciale, con particolare riferimento alle spese, dirette al risparmio del consumo energetico, sostenute per l'installazione di impianti fotovoltaici, di impianti di climatizzazione e di elettrodomestici caratterizzati dalla più alta efficienza energetica e da minori emissioni inquinanti, per la sostituzione di infissi e serramenti esterni aventi particolari qualità ai fini della protezione climatica, nonché per l'acquisto dei congegni tecnologici diretti a razionalizzare l'uso dell'energia elettrica, dell'acqua e dei combustibili per il riscaldamento domestico; in particolare, previsione, a favore delle imprese industriali, di un credito di imposta per la sostituzione dei motori industriali con motori ad alta efficienza energetica e per la sostituzione del parco dei trasformatori con congegni dotati delle migliori tecnologie disponibili ai fini dell'efficienza energetica e della riduzione delle emissioni di gas serra;

4) previsione, fermi restando i principi di cui all'articolo 8 della legge 7 aprile 2003, n. 80, concernenti la graduale riduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, di una prioritaria riduzione delle aliquote dell'imposta a favore dei soggetti che introducono *standard* di compatibilità ambientale nei processi produttivi asseverati da un sistema di certificazione dei medesimi, ovvero di etichettatura del prodotto o del servizio, che ne garantiscano la sostenibilità ambientale, con particolare riferimento al sistema comunitario di ecogestione ed audit (EMAS), di cui al regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, ed al marchio di qualità ecologica (Ecolabel), di cui al regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, secondo criteri da adottare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, prevedendo altresì il concorso delle regioni alla definizione, con legge, dei predetti *standard* di compatibilità ambientale e la

possibilità per le regioni medesime di variare l'aliquota dell'imposta differenziandola per settori di attività e per categorie di soggetti passivi in base a criteri di compatibilità ambientale;

5) introduzione, a favore delle piccole e medie imprese, di un credito di imposta, utilizzabile esclusivamente in compensazione, finalizzato ad incentivare la partecipazione al sistema comunitario di ecogestione ed audit (EMAS) di cui al numero 4), in misura non inferiore al 50 per cento della spesa sostenuta dalle imprese per tutti gli adempimenti di carattere amministrativo connessi all'ottenimento dell'iscrizione nel registro EMAS; in tale ambito previsione, a favore dei medesimi soggetti, di un credito di imposta utilizzabile esclusivamente in compensazione diretto a promuovere la diffusione di prodotti aventi il marchio di qualità ecologica Ecolabel, di cui al numero 4), in misura non inferiore al 50 per cento della spesa sostenuta per gli oneri di carattere amministrativo sostenuti dalle imprese per l'assegnazione e l'uso del marchio medesimo;

6) introduzione di una disciplina tributaria agevolativa diretta a favorire i soggetti che iniziano un'attività produttiva nel settore delle fonti rinnovabili di energia ed assimilate ai sensi della normativa vigente, in materia, con particolare riferimento alle attività di ricerca, sperimentazione e produzione finalizzate alla realizzazione di impianti per la produzione di energia con biomasse, di impianti per l'utilizzazione del solare termico, di impianti eolici e fotovoltaici e di centrali energetiche alimentate da combustibile derivato dai rifiuti solidi urbani e dal biogas, nonché le attività dirette alla realizzazione di sistemi di propulsione a idrogeno e a celle combustibili per la produzione di energia, per le motrici ferroviarie e per i motori auto, ivi comprese le attività connesse alla produzione di idrogeno e allo stoccaggio del medesimo;

7) previsione, fermi restando i principi di cui all'articolo 3, comma 1,

lettere *a)*, *b)* e *c)*, e di cui all'articolo 4 della legge 7 aprile 2003, n. 80, della deducibilità, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), di quota parte delle somme conferite sotto forma di erogazione liberale ad enti o istituzioni pubbliche, fondazioni, associazioni e organizzazioni legalmente riconosciute che svolgono attività in campo ambientale senza scopo di lucro;

8) previsione, fermi restando i principi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della legge 7 aprile 2003, n. 80, della deducibilità, ai fini dell'IRPEF, delle somme spese per gli abbonamenti annuali e mensili ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale ed interregionale su rotaia, entro il limite massimo di 1.000 euro annui e in via prioritaria a favore dei titolari di redditi medio-bassi;

9) introduzione, fermi restando i principi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d)*, della legge 7 aprile 2003, n. 80, di un regime fiscale agevolativo per il risparmio affidato in gestione a fondi ecologici, finalizzato ad incentivare la partecipazione del capitale privato alla realizzazione di progetti di investimento in campo ambientale;

*b)* per quanto riguarda l'imposizione indiretta:

1) rimodulazione, nel rispetto dei vincoli comunitari e fermi restando i principi di cui all'articolo 5 della legge 7 aprile 2003, n. 80, delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, finalizzata ad un alleggerimento del carico fiscale sui beni, certificati secondo *standard* comunitari di qualità ambientale, il cui uso, consumo e processo produttivo risultano ecologicamente sostenibili e sui servizi, ad alta intensità di lavoro, le cui modalità di esercizio non comportano un impatto ambientale rilevante sul piano delle emissioni inquinanti, ovvero ad un aggravio della medesima imposta sui beni e sui servizi suscettibili di determinare esternalità negative per l'ambiente, con particolare riferimento alla salubrità dell'atmosfera, del

suolo e delle acque, nonché sui beni, sulle sostanze, materie prime e risorse naturali, scarse e non rinnovabili, secondo parametri da adottare in conformità alla normativa comunitaria e, in particolare, al Sesto programma di azione in materia di ambiente, di cui alla decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, di seguito denominato « Sesto programma »;

2) progressiva rideterminazione, nel rispetto dei vincoli comunitari e fermi restando i principi di cui all'articolo 7 della legge 7 aprile 2003, n. 80, delle aliquote di accisa sugli oli minerali, finalizzata a promuovere l'uso di carburanti alternativi, in particolare nel settore dei trasporti, mediante variazioni in aumento delle aliquote sui combustibili di origine fossile che generano livelli di emissione di gas serra incompatibili con gli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto e ripartiti dall'Unione europea, e riduzione delle medesime aliquote sugli oli minerali a basso tenore di zolfo e piombo, sui carburanti con minor densità di carbonio, quali il gas metano e il GPL, e sui biocarburanti e biocombustibili puri o miscelati con altri carburanti, con particolare riferimento al *biodiesel* e ai carburanti derivati da prodotti di origine agricola; in tale ambito, rimodulazione delle aliquote di accisa sui consumi di carbone, *coke* di petrolio e bitume di origine naturale emulsionato con il 30 per cento di acqua, denominato « orimulsion » (NC 2714), impiegati negli impianti di combustione come definiti dalla direttiva 2001/80/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2001, al fine di anticipare l'applicazione e rimodulare progressivamente, nel triennio 2005-2007, secondo i predetti criteri di sostenibilità ambientale, le aliquote di cui all'allegato 1 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni, nonché previsione di una maggiorazione progressiva dell'aliquota dell'imposta di consumo sui bitumi di petrolio, finalizzate alla riduzione delle emissioni inquinanti in conformità con il piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbi-

mento, approvato, ai sensi all'articolo 2 della legge 1° giugno 2002, n. 120, con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 19 dicembre 2002;

3) previsione di una maggiorazione progressiva, nel triennio 2005-2007, della tassa sulle emissioni di anidride solforosa (SO<sub>2</sub>) e di ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>), di cui all'articolo 17, comma 29, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, applicata ai grandi impianti di combustione come definiti dalla citata direttiva 2001/80/CE;

4) rimodulazione della imposta erariale di consumo sull'energia elettrica e delle relative addizionali, al fine di ridurre l'incidenza dell'imposta sui consumatori finali di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili mediante impianti eolici, idroelettrici, fotovoltaici, geotermici e a biomasse, senza alcun limite di potenza generatrice, con particolare riferimento agli usi finali di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili destinati alla produzione di idrogeno;

5) revisione della tassa automobilistica, prevedendo la possibilità per le regioni di intervenire sui criteri di applicazione della tassa al fine di commisurarla in senso direttamente proporzionale al livello di emissioni di gas serra che i veicoli possono generare, tenendo conto anche della tipologia di carburante impiegato, del consumo normalizzato di carburante per chilometro percorso e dell'adozione di dispositivi antinquinamento conformi alla normativa comunitaria in materia di emissioni dei veicoli a motore;

6) revisione dei criteri di applicazione dell'imposta provinciale di trascrizione, di cui all'articolo 56 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, finalizzata ad incentivare il rinnovamento del parco auto ad alto potenziale inquinante non conforme alla direttiva 94/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 marzo 1994, anche mediante la previsione di criteri di esenzione ovvero di diminuzione della misura della medesima impo-

sta relativamente agli atti di acquisto di autoveicoli e motocicli a basso consumo energetico, azionati con motore elettrico, dotati di sistemi di propulsione ad emissioni zero, ovvero alimentati con carburanti a ridotto impatto ambientale e che risultano dotati delle migliori tecnologie disponibili ai fini della riduzione delle emissioni di gas serra e conformi alla più recente normativa comunitaria in materia di emissioni di veicoli a motore;

7) revisione dell'imposta comunale sugli immobili, al fine di consentire ai comuni una modulazione delle aliquote ovvero dei coefficienti che si applicano alla rendita catastale per il calcolo della base imponibile diretta ad agevolare gli immobili che risultano dotati di dispositivi per il risparmio energetico o che sono costruiti secondo criteri conformi alla bioedilizia;

8) revisione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'articolo 3, comma 24, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, al fine di consentire alle regioni di fissare, con legge, senza alcun limite massimo, l'ammontare del tributo in relazione alle diverse tipologie di rifiuti, prevedendo altresì l'esenzione dal pagamento del tributo medesimo per i rifiuti smaltiti in impianti di incenerimento con recupero di energia;

9) introduzione di una imposta indiretta sui composti organici volatili (COV), finalizzata a ridurre l'inquinamento ambientale derivante dalle operazioni di finitura organica delle imprese industriali, in conformità alla direttiva 1999/13/CE del Consiglio, dell'11 marzo 1999, articolata secondo i seguenti criteri direttivi:

9.1) soggetto passivo dell'imposta sono le imprese che producono, commercializzano e utilizzano COV e loro miscele;

9.2) ai fini dell'imposizione sono considerati composti organici volatili i composti organici con una pressione di valore di almeno 0,1 mbar a 20° C oppure con un punto di ebollizione di 240° al massimo di 1.013 mbar;

9.3) l'aliquota dell'imposta è determinata in base al quantitativo globale annuo dei COV emessi dalle imprese, determinato ai sensi dell'allegato II B annesso alla citata direttiva 1999/13/CE;

9.4) quota parte del maggior gettito derivante dall'imposta è destinato al finanziamento delle imprese che avviano ricerche sulle materie prime finalizzate alla individuazione di detergenti, vernici e rivestimenti privi di COV e biodegradabili, e che realizzano progetti di transizione tecnologica verso prodotti, processi e sistemi comportanti una riduzione dei COV;

9.5) all'imposta si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni;

10) introduzione di una imposta sulla produzione e sui consumi, modulata secondo le disposizioni generali di cui all'articolo 61 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, sui prodotti fitosanitari maggiormente suscettibili di determinare esternalità negative sull'ambiente e sulla salute umana, in conformità alla strategia tematica per l'uso sostenibile dei pesticidi prevista dal Sesto programma ed alla normativa comunitaria in materia di impiego dei pesticidi e dei biocidi;

c) per quanto riguarda gli interventi in materia di sviluppo sostenibile:

1) revisione delle vigenti discipline agevolative le cui risorse finanziarie sono confluite nel Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui all'articolo 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, al fine di introdurre un titolo preferenziale nell'erogazione degli incentivi e delle agevolazioni a favore dei soggetti che partecipano a sistemi di ecogestione e certificazione della qualità ecologica dei processi e dei prodotti, definiti sulla base di *standard* comunitari, prevedendo altresì criteri

di ripartizione del citato Fondo con apposite delibere del CIPE che tengano conto anche dell'impatto ambientale degli interventi agevolati, fermo restando il criterio generale di destinazione territoriale delle risorse disponibili per finalità di riequilibrio economico e sociale;

2) introduzione, in via sperimentale, di un sistema di contabilità ambientale relativo a ciascun livello istituzionale, finalizzato a realizzare l'integrazione tra contabilità economica e contabilità ambientale, in conformità alla prassi internazionale e agli indirizzi dell'Unione europea, articolato secondo il modulo dei conti economici integrati con gli indici ambientali (*national accounting matrix including environmental accounts* — NAMEA), il conto satellite della spesa per la protezione ambientale (*systeme européen de rassemblement de l'information économique sur l'environnement* — SERIEE) e il sistema degli indicatori settoriali di pressione ambientale realizzato in riferimento ai settori dell'energia, dei trasporti, del turismo, dell'agricoltura, dell'industria e della gestione dei rifiuti. Il sistema di contabilità ambientale, elaborato e validato dall'Istituto nazionale di statistica, d'intesa con l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, le agenzie regionali per la protezione dell'ambiente e l'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, contiene: informazioni strettamente connesse con il sistema statistico nazionale concernenti la consistenza del patrimonio naturale e le sue modificazioni e variazioni a seguito dell'impatto delle attività economiche sulle risorse ambientali; le interazioni tra ambiente ed attività economiche, dovute alla pressione che queste ultime esercitano sia utilizzando le risorse dell'ambiente, sia immettendovi emissioni inquinanti; i costi correnti relativi alla prevenzione del danno ambientale e alla compensazione del danno, i costi di ripristino e i costi passivi relativi al danno ambientale non riparato;

3) previsione, in conformità alla disciplina comunitaria, dell'obbligo per le amministrazioni pubbliche di inserire,

nelle procedure di acquisto di beni e servizi, un titolo di preferenza a favore dei beni e dei servizi aventi particolari requisiti di sostenibilità ambientale, asseverati sulla base di *standard* comunitari, con particolare riferimento alle caratteristiche del processo produttivo, al consumo energetico e al ciclo di vita dei prodotti; in tale ambito previsione dell'obbligo, per le amministrazioni pubbliche, di sostituire progressivamente, e comunque entro il periodo 2008-2012, almeno il 70 per cento della flotta di autoveicoli con autoveicoli a basse emissioni inquinanti alimentati con biocarburanti, energia elettrica, o celle combustibili a idrogeno;

4) previsione dell'impiego obbligatorio, entro il triennio 2005-2007, di carburante *biodiesel*:

4.1) negli autoveicoli destinati al trasporto pubblico locale, a partire dai comuni con oltre 100.000 abitanti;

4.2) in miscela con il gasolio distribuito nella rete, secondo percentuali progressivamente crescenti nel triennio considerato, per gli autoveicoli privati e i natanti destinati alla nautica da diporto;

5) previsione di una integrazione dei criteri di applicazione della tariffa del servizio idrico di cui all'articolo 13 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, e successive modificazioni, diretta a correlare l'entità della tariffa per i consumi domestici essenziali anche al numero dei componenti del nucleo familiare, prevedendo altresì la possibilità per gli enti locali di prevedere una maggiorazione della tariffa medesima per gli usi industriali caratterizzati da un rilevante impatto ambientale sotto il profilo della emissione di sostanze inquinanti nelle acque durante il ciclo produttivo;

6) introduzione, in conformità ai principi di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, e successive modificazioni, di una tariffa sociale agevolata a favore dei clienti domestici del mercato dell'energia elettrica e del gas che si trovano in condizioni di provato disagio economico, da determinare mediante l'utilizzo dell'indi-

catore della situazione economica equivalente, di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni. La tariffa è modulata con criteri di progressività in base a scaglioni di consumo che tengano conto anche del numero dei componenti del nucleo familiare, ferma restando l'esigenza di indurre i consumatori finali ad un uso efficiente dell'energia elettrica e del gas;

7) individuazione, per il periodo 2003-2010, di soglie di emissione specifica di anidride carbonica, decrescenti nel tempo, consentite alle aziende di siderurgia, di produzione di energia, di pasta da carta, di produzione di cemento e di vetro di cui all'allegato A del Protocollo di Kyoto, ai fini del rispetto della percentuale di riduzione delle emissioni di anidride carbonica prevista nel medesimo Protocollo di Kyoto, e in particolare:

7.1) definizione delle modalità per l'organizzazione di un mercato per il commercio dei diritti di emissione di anidride carbonica, in conformità con gli indirizzi adottati in sede comunitaria;

7.2) previsione di sanzioni per il mancato rispetto delle citate soglie di emissione specifica ammessa, con criteri di progressività rispetto all'entità dello scostamento dalle soglie medesime;

8) introduzione di un tributo speciale sulle esportazioni di materiali di armamento di cui all'articolo 2 della legge 9 luglio 1990, n. 185, a carico delle imprese esportatrici iscritte nell'apposito registro nazionale, di cui all'articolo 3 della medesima legge n. 185 del 1990, di misura pari ad almeno l'uno per cento del valore dei materiali di armamento esportati, tenendo conto dell'ammontare dei relativi contratti e di eventuali compensi di intermediazione, da versare all'erario all'atto del rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 13 della citata legge n. 185 del 1990, e successive modificazioni, secondo modalità da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;

9) previsione di una disciplina tributaria agevolativa per il commercio equo

e solidale, diretta ad attenuare il prelievo fiscale sul reddito derivante dall'importazione e dalla distribuzione di prodotti alimentari, artigianali ed agricoli provenienti dai Paesi in via di sviluppo, sulla base dei seguenti criteri: i prodotti non devono implicare sfruttamento del lavoro infantile e minorile, in conformità alla Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176; il lavoro locale, impiegato per la realizzazione dei prodotti, deve assicurare una giusta retribuzione e pari opportunità senza distinzioni di sesso, età, condizione sociale, religione o convinzioni politiche; i prodotti oggetto del commercio equo e solidale devono essere riconoscibili dal consumatore finale mediante un sistema di certificazione ed etichettatura idoneo a identificarne immediatamente le qualità; in alternativa, i prodotti devono essere importati e distribuiti da organizzazioni rientranti nei parametri della Carta italiana dei criteri del commercio equo e solidale, aderenti all'associazione assemblea generale italiana del commercio equo e solidale ed inserite nell'apposito Registro italiano delle organizzazioni di commercio equo e solidale;

d) abrogazione espressa delle disposizioni incompatibili con le norme dei decreti legislativi di cui all'articolo 1.

2. In attesa dell'istituzione del sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nella Comunità, di cui alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2001)581], pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* C n. 075E, del 26 marzo 2002, il Governo è impegnato a promuovere, in sede comunitaria, l'elaborazione e l'adozione di un sistema uniforme e condiviso per la misurazione, il monitoraggio, la verifica e la certificazione dei livelli di emissione di gas ad effetto serra e dei livelli di riduzione dei medesimi gas effettivamente conseguiti dai diversi sistemi industriali e produttivi dei Paesi membri dell'Unione europea.

3. Ai fini della presente legge per « gas ad effetto serra » si intendono i seguenti gas: anidride carbonica, metano, protossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi ed esafluoride solforica.

4. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo e previo parere della Commissione parlamentare di cui all'articolo 5, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive.

#### ART. 3.

*(Istituzione della società  
« Ambiente Italia spa »).*

1. Al fine di promuovere la realizzazione di progetti d'investimento per uno sviluppo sostenibile, il Governo è autorizzato a costituire la società di capitali « Ambiente Italia spa », di seguito denominata « società », con capitale sociale pari a 1 milione di euro, da versare interamente all'atto della costituzione. I successivi aumenti di capitale sono determinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e possono essere sottoscritti dalle regioni, dalle province e dai comuni, a condizione che il controllo resti in ogni caso al Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Le azioni della società sono attribuite, all'atto della costituzione, al Ministero dell'economia e delle finanze e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi. È in ogni caso escluso il loro trasferimento ad altri soggetti.

3. La società opera secondo gli indirizzi strategici stabiliti dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro delle attività produttive, previa definizione da parte del CIPE delle direttive di massima, sentite le agenzie regionali per la protezione ambientale.

4. I diritti dell'azionista sono esercitati dal Ministro dell'economia e delle finanze,

d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e con il Ministro delle attività produttive.

5. L'approvazione dello statuto e la nomina dei componenti degli organi sociali previsti dallo statuto stesso sono effettuati dalla prima assemblea, che il Ministro dell'economia e delle finanze convoca entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. Il rapporto di lavoro del personale dipendente della società è disciplinato dalle norme di diritto privato e dalla contrattazione collettiva.

7. La pubblicazione della presente legge tiene luogo degli adempimenti in materia di costituzione di società per azioni previsti dalle disposizioni vigenti in materia.

8. Gli atti posti in essere in attuazione del presente articolo per la costituzione della società sono esclusi da ogni tributo o diritto.

9. Alla società possono essere trasferiti crediti di imposta non compensabili ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni.

10. Il conto consuntivo, economico e patrimoniale, della società è allegato, ogni anno, al rendiconto generale dello Stato. Un apposito allegato al rendiconto generale dello Stato contiene il conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione della società.

11. La società ha per scopo, anche attraverso l'erogazione di servizi, la promozione di investimenti in campo ambientale.

12. Per la realizzazione dello scopo sociale, la società può:

*a)* acquisire partecipazioni, purché non di controllo, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile, in altre società operanti nel settore ambientale;

*b)* concedere, a valere sui crediti trasferiti ai sensi del comma 9, garanzie e finanziamenti sotto qualsiasi forma, anche per il tramite di banche e altre istituzioni finanziarie, per la realizzazione di progetti e interventi di sviluppo sostenibile di tipo ambientale, purché suscettibili di utilizza-

zione economica, anche in relazione al conseguimento di crediti di emissioni nell'ambito dell'istituendo sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nella Comunità, di cui alla citata proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2001)581], nonché del mercato per il commercio dei diritti di emissione, di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), n. 7.1), della presente legge, nei seguenti settori ed ambiti di attività:

1) interventi diretti alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, con particolare riferimento alle emissioni di biossido di carbonio, coerenti con il piano di azione nazionale per la riduzione dei livelli di emissione dei gas serra e l'aumento del loro assorbimento, approvato, ai sensi all'articolo 2 della legge 1° giugno 2002, n. 120, con la deliberazione del CIPE del 19 dicembre 2002, concernenti il comparto della produzione di energia da fonti rinnovabili ed assimilate, quali le attività di ricerca, sviluppo, costruzione e messa in opera di impianti di produzione di energia eolica, solare, fotovoltaica, miniidroelettrica, geotermica, a biomasse e con celle combustibili a idrogeno, nonché interventi di risparmio energetico da applicare ad impianti preesistenti;

2) interventi per la tutela dell'ambiente da attuare nell'ambito di progetti di cooperazione internazionale, con particolare riferimento agli interventi in campo ambientale di imprese italiane in Stati ad economia in transizione e in Paesi in via di sviluppo, con priorità per i progetti destinati alla costruzione, ristrutturazione e messa in sicurezza di impianti di produzione di energia mediante l'impiego di tecnologie finalizzate alla riduzione delle emissioni di gas serra, da realizzare in conformità ai meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto (*joint implementation* e *clean development mechanism*) e finalizzati all'ottenimento di diritti di emissione in relazione all'istituendo sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nella Comunità, di cui alla citata proposta di direttiva del Parla-

mento europeo e del Consiglio [COM(2001)581];

3) iniziative volte alla conservazione della natura e della biodiversità, quali la gestione, la tutela e lo sviluppo di aree protette, gli interventi per la conservazione della fauna e della flora e, in particolare, gli interventi di afforestazione, riforestazione, gestione forestale, gestione dei suoli agricoli e dei pascoli e rivegetazione, atti ad incrementare il potenziale nazionale di assorbimento di carbonio e ad ottenere diritti di emissione in relazione all'istituendo sistema di scambio di quote di emissioni di gas ad effetto serra nella Comunità, di cui alla citata proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2001)581].

13. La società raccoglie la provvista necessaria allo svolgimento delle attività di cui alla lettera *b*) del comma 12 mediante l'emissione di titoli e l'assunzione di finanziamenti. I titoli sono strumenti finanziari e agli stessi si applicano le disposizioni del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni. Alla società si applicano il comma 2 dell'articolo 5 della legge 30 aprile 1999, n. 130, e le disposizioni contenute nel titolo V del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, ad esclusione dell'articolo 106, commi 2, 3, lettere *b*) e *c*), e 4, nonché le corrispondenti norme sanzionatorie previste dal titolo VIII del medesimo testo unico.

14. Ai titoli e ai finanziamenti di cui al comma 13 si applica il trattamento previsto all'articolo 2, comma 5, del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. Le cessioni a qualsiasi titolo in favore della società, le operazioni di provvista, quelle di finanziamento, nonché quelle relative a strumenti finanziari derivati, e tutti i provvedimenti, atti, contratti, trasferimenti, prestazioni e

formalità inerenti alle cessioni e operazioni medesime, alla loro esecuzione, modificazione ed estinzione, alle garanzie di qualunque tipo da chiunque e in qualsiasi momento prestate e alle loro eventuali surroghe, sostituzioni, postergazioni, frazionamenti e cancellazioni anche parziali, ivi incluse le cessioni di credito stipulate in relazione a tali operazioni e le cessioni, anche parziali, dei crediti e dei contratti ad esse relativi, sono esenti dall'imposta di registro, dall'imposta di bollo, dalle imposte ipotecaria e catastale e da ogni altra imposta indiretta, nonché da ogni altro tributo o diritto. Non si applica la ritenuta prevista dai commi 2 e 3 dell'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, sugli interessi e altri proventi dei conti correnti bancari della società. Sono esclusi dall'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto i trasferimenti di immobili alla società e le locazioni in favore di amministrazioni dello Stato, enti pubblici territoriali e altri soggetti pubblici.

15. Alla società possono essere trasferite partecipazioni azionarie di società dello Stato mediante girata azionaria senza corrispettivo; la società può esercitare ogni attività strumentale, connessa o accessoria ai suoi compiti istituzionali.

16. Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento una relazione sull'attività svolta dalla società, con l'indicazione delle iniziative assunte, dei progetti realizzati, nonché dei risultati raggiunti in termini di ottenimento di crediti di emissione nell'ambito dell'istituendo sistema comunitario interno di scambio dei diritti di emissione di gas ad effetto serra, di cui alla citata proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio [COM(2001)581].

#### ART. 4.

##### *(Copertura finanziaria).*

1. Dai decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *b*), numeri

1), 5), e 7), e lettera *c*), numeri 1), 2), 3), 4), 5), 6) e 7), non possono derivare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato. Nel caso di eventuali maggiori oneri, si procede ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni.

2. I decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *a*), numeri 4), 7) e 8) contengono esclusivamente misure a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, oppure possono recare oneri nei limiti della copertura finanziaria assicurata ai sensi del comma 5.

3. Nel Documento di programmazione economico-finanziaria sono indicate annualmente le variazioni dell'ammontare delle entrate connesse con le modifiche da introdurre al regime di imposizione diretta e al regime di imposizione indiretta, di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *a*) e *b*).

4. Ai maggiori oneri per il bilancio dello Stato derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), numeri 1), 2), 3), 5), 6) e 9), lettera *b*), numeri 4) e 6), lettera *c*), numero 9), e di cui all'articolo 3, si provvede a valere sulle maggiori entrate derivanti delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), numeri 2), 3), 9) e 10), e lettera *c*), numero 8). Qualora le risorse finanziarie necessarie ai fini dell'attuazione degli interventi di cui alle citate disposizioni non risultino adeguate, il Ministro dell'economia e delle finanze può disporre, con propri decreti, l'aumento, sino al livello massimo del 75 per cento, delle aliquote di base dell'imposta di consumo sui tabacchi lavorati di cui alla legge 7 marzo 1985, n. 76, e successive modificazioni.

5. La legge finanziaria reca, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *b*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le modifiche, in conformità ai criteri direttivi di cui all'articolo 2 della presente legge, al regime dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'imposta sul valore aggiunto che comportano effetti finanziari e definisce la copertura degli eventuali ulteriori oneri deri-

vanti dai decreti legislativi di attuazione delle deleghe previste dalla presente legge.

ART. 5.

*(Commissione consultiva bicamerale per lo sviluppo sostenibile).*

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita una Commissione parlamentare composta da quindici senatori e quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari, sulla base delle designazioni dei gruppi medesimi.

2. Gli schemi dei decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge, ciascuno dei quali deve essere corredato di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in esso contenute, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare di cui al comma 1 nonché delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. I pareri sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione dei relativi schemi di decreto. Le Commissioni possono chiedere una sola volta ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi trasmessi dal Governo nello stesso periodo.

3. Qualora sia richiesta, ai sensi del comma 2, la proroga del termine per l'adozione del parere, e limitatamente alle materie per cui essa sia concessa, i termini per l'adozione dei decreti legislativi previsti dal medesimo comma 2 sono prorogati di venti giorni.

4. Entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate, esclusivamente con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto

comma, della Costituzione, trasmette nuovamente alle Camere i testi, corredati dai necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

5. Decorso il termine di cui al comma 2, secondo periodo, ovvero quello prorogato ai sensi del comma 3, senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

6. Qualora il Governo abbia ritrasmesso alle Camere i testi ai sensi del comma 4, decorso il termine ivi previsto per l'espressione dei pareri parlamentari, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

7. La Commissione parlamentare di cui al comma 1 può svolgere attività conoscitive ai fini dell'elaborazione di studi e proposte sulle materie oggetto di delega ai sensi della presente legge, nonché sulle ulteriori modalità per dare concreta attuazione alla Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, approvata con deliberazione del CIPE n. 57 del 2 agosto 2002, da sottoporre alla valutazione del Governo per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento. La Commissione può altresì elaborare studi e proposte da sottoporre all'esame delle istituzioni dell'Unione europea in relazione alle iniziative da intraprendere per dare concreta attuazione alla Strategia europea per lo sviluppo sostenibile adottata dal Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 e, in tale ambito, al Sesto programma.

PAGINA BIANCA

€ 0,93

*Stampato su carta riciclata ecologica*



\*14PDL0046500\*