

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori RIPAMONTI, MANCONI, PIERONI,
BORTOLOTTO, BOCO, CARELLA, CORTIANA, DE LUCA
Athos, LUBRANO DI RICCO, PETTINATO, SARTO,
SEMENZATO, COVIELLO, CRESCENZIO, PAROLA, MUNDI,
BONATESTA, DIANA Lorenzo, POLIDORO, BESOSTRI,
MIGNONE, DE LUCA Michele, SQUARCIALUPI, BERTONI,
MELONI e LORETO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1998

Delega al Governo per l’introduzione di incentivi e norme
fiscali ecologiche finalizzate ad uno sviluppo economico
ed occupazionale sostenibile

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge	» 11

ONOREVOLI SENATORI. - In questi ultimi anni si assiste ad un progressivo ampliamento del consenso nei confronti di una leva fiscale che, attraverso un sistema di incentivi, agevolazioni e disincentivi, conduca ad una riforma del sistema tributario in senso ambientale; un nuovo tipo di imposizione, cioè, che tenga conto del valore delle risorse e in generale del patrimonio naturale. La fiscalità ecologica viene considerata dalla teoria economica come uno tra gli strumenti maggiormente apprezzabili sia sul piano dell'efficacia ambientale che su quello dell'efficienza economica. Sul piano dell'efficacia in quanto consente, attraverso l'internalizzazione del danno ambientale nei prezzi di mercato, di ridurre l'entità dell'inquinamento prodotto (con una riduzione dei costi economici) e consente la correzione delle distorsioni esistenti sul mercato per l'uso eccessivo delle risorse ambientali; sul piano dell'efficienza in quanto tende a minimizzare il rapporto costi-benefici nel senso del raggiungimento di obiettivi ambientali al minor costo possibile, cioè con una perdita di benessere per la collettività inferiore, a parità di benefici, rispetto ad altri strumenti di tutela ambientale.

Tuttavia, benchè le imposte o tasse ambientali offrano numerosi vantaggi rispetto all'alternativa dell'approccio normativo (definizione di *standards* ambientali), la leva fiscale ecologica ha sempre incontrato notevoli resistenze di applicazione in quanto si ritiene essere legata alla necessità di un aumento della pressione fiscale complessiva e a maggiori costi di produzione. Tale visione costituisce tuttavia un approccio non corretto. I provvedimenti che, come la presente proposta di legge-delega, mirano all'intro-

duzione di norme fiscali ecologiche e di incentivi per le imprese ecosensibili non introducono affatto nuove tasse, poichè operano ad invarianza di gettito fiscale, lasciando inalterata la pressione tributaria complessiva (ad es. attraverso la diminuzione del carico fiscale sul lavoro). La leva fiscale ecologica, cioè, costituisce un efficace strumento strutturale economico, che tiene conto della necessità di flessibilità ed elasticità dei mercati. E sono proprio tali caratteristiche di flessibilità ed elasticità che consentono la realizzazione di un «*Welfare ecologico*».

Una tassazione ambientale puramente aggiuntiva alla fiscalità generale produce sicuramente effetti recessivi sull'economia, mentre non è detto che abbia successo sul fronte della tutela. D'altra parte, l'obiettivo della fiscalità ecologica non è l'aumento del gettito complessivo, ma la modifica dei comportamenti di produttori e consumatori in senso favorevole all'ambiente. E perchè questo avvenga senza contraccolpi sull'economia, occorre comunque prevedere una riduzione del prelievo fiscale su altri fattori di costo per le imprese.

Oggi non sono più solamente gli ambienti scientifici e le organizzazioni ambientaliste che premono per una riforma in senso ambientale del sistema di imposizione fiscale. È una questione ormai fatta propria anche dalle associazioni sindacali - per i positivi riflessi che si potrebbero determinare sul mercato del lavoro - dalle associazioni di consumatori e dalle stesse imprese. E allora, con la crescita del consenso, è cresciuta la disponibilità del sistema politico per realizzare tale riforma. Inoltre, ci si è oggi resi conto, in base ad una dettagliata

disamina di diversi sistemi economici, che va rovesciato il punto di vista tradizionale in base al quale la fissazione di ambiziosi obiettivi di politica ambientale renderebbe meno competitivo il sistema delle imprese. In realtà, nel medio-lungo periodo, è risultata maggiore la competitività delle imprese in quei sistemi con maggiori e più severi vincoli ecologici. Il presente disegno di legge non mira dunque alla introduzione di nuove tasse, nè balzelli tributari di vario genere.

Il presente disegno di legge-delega vuole dunque impostare la questione della fiscalità ecologica in modo innovativo. L'indirizzo chiave è quello di contribuire ad un riorientamento del mercato per uno sviluppo ecologicamente sostenibile attraverso l'uso di incentivi fiscali.

Occorre svincolarsi da una visione limitativa: va considerato che tra le prerogative della leva fiscale figura in particolare quella della flessibilità (e in tal senso è stata utilizzata in Paesi come la Svezia, la Danimarca, l'Olanda e la Germania). L'effetto di un'imposizione fiscale può infatti essere mitigato da una serie di misure contestuali volte ad attenuare o neutralizzare effetti diretti o indiretti indesiderati sul piano dell'equità sociale (ad es. effetti regressivi) o sul piano produttivo (effetti inflattivi). In tal senso, una soluzione proposta dalla Commissione delle Comunità europee è quella dello spostamento del carico fiscale dal lavoro (attraverso una riduzione degli oneri sociali) alle risorse ambientali utilizzate in modo da lasciare i costi di produzione per le imprese invariati. Tale importante soluzione elaborata in sede comunitaria è stata accolta come uno dei principi direttivi fondamentali del presente disegno di legge (vedi articolo 2, comma 1, lettera b). Infatti, l'attuale contesto di disoccupazione richiede interventi strutturali per l'occupazione, a seguito dei mutamenti verificatisi negli ultimi anni, ed ancora in corso, nel sistema produttivo (internazionalizzazione e informatizzazione delle imprese, dematerializzazione dell'economia). Per vincere la

«doppia sfida» della disoccupazione e del degrado ambientale, con il presente disegno di legge-delega si mira alla riduzione del costo del lavoro per le imprese attraverso una riduzione dei contributi sociali.

Inoltre, da tempo, la teoria del «doppio dividendo fiscale» evidenzia non solo come i tributi ambientali sono in grado di ridurre l'inquinamento, ma il loro gettito produce un beneficio aggiuntivo in quanto consente la riduzione di altre imposte che esercitano effetti distorsivi. L'utilizzo di strumenti economici nella politica ambientale può generare infatti benefici addizionali nella misura in cui il gettito del prelievo sia utilizzato per ridurre le aliquote di altre imposte che hanno effetti distorsivi sull'economia. Per sua natura, infatti, l'obiettivo del prelievo ecologico non è quello di produrre prioritariamente gettito, ma quello di modificare i comportamenti di produttori e consumatori in modo tale da migliorare le condizioni dell'ambiente.

Si tratta dunque di modificare l'attuale sistema fiscale favorendo una diversa allocazione delle risorse verso modelli di sviluppo più sostenibili, basati su di una combinazione ottimale tra ambiente, crescita economica ed occupazione.

È stato ancora evidenziato come l'utilizzo della fiscalità, ed in particolare di quella con finalità ecologica, richieda un'armonizzazione dell'imposizione fiscale quanto meno a livello europeo.

Tra le condizioni di efficacia delle imposte o tasse ambientali vi è infatti la necessità che queste possano essere adottate su scala significativa con un grado di consenso di livello internazionale il più ampio possibile. In effetti l'adozione di tale strumento trova un suo limite proprio nella difficoltà di una introduzione simultanea in più Paesi.

Circa i possibili effetti per un'applicazione non armonizzata nei settori del diritto comunitario quali quelli della concorrenza, del mercato unico, della politica tributaria, la Commissione delle Comunità europee ha

chiarito l'ambito in cui è possibile ricorrere per gli Stati membri ad imposte e tasse ambientali senza pregiudicare la normativa sul mercato interno dimostrando come gli Stati membri abbiano molte possibilità di aumentare le proprie attività in questo campo.

Un esempio normativo di quanto sopra affermato è rappresentato dalla comunicazione della Commissione del 17 marzo 1997 COM (97) 9 fin. su un sistema comune di imposizione fiscale dei prodotti energetici da applicare al momento del consumo finale. Tale direttiva rappresenta peraltro la prima proposta giuridica concreta in applicazione del «Libro Bianco Delors» *Crescita, competitività, occupazione*.

La proposta di direttiva tende ad instaurare un regime fiscale uniforme per tutti i prodotti energetici in funzione del loro quantitativo inquinante e contestualmente invita gli Stati membri, per evitare un aumento dei costi di produzione, a ridurre il costo dei prelievi obbligatori sul lavoro, inquadrandosi dunque in una strategia di riorientamento delle politiche tributarie verso la riduzione della disoccupazione, una maggiore compatibilità del mercato interno, l'eliminazione delle distorsioni della concorrenza fiscale nel mercato dell'energia ed una maggiore tutela ambientale.

Quale recepimento degli indirizzi comunitari nella politica ambientale italiana? In occasione dell'approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 (DPEF) il Senato ha approvato la risoluzione n. 5 con la quale ha impegnato fra l'altro il Governo ad introdurre qualificate forme di fiscalità ambientale, che dovrà realizzare un prelievo sostitutivo di quello ordinario e favorendo lo sviluppo di attività produttive di beni e servizi ecologicamente compatibili.

Il DPEF, per il triennio 1998-2000, nel definire le principali linee di intervento per la riforma fiscale, aveva riconosciuto che «l'introduzione di forme di prelievo fiscale ecologico come sostitutive di altre forme di prelievo può contribuire a far emergere i reali costi dell'uso delle risorse ambientali e

ad alleggerire l'attuale prelievo fiscale sul lavoro, il cui livello rischia di trasformarsi in un disincentivo per l'occupazione».

Nel DPEF per il triennio 1999-2001, presentato dal Governo il 18 aprile 1998, si afferma chiaramente che, «nell'ambito delle misure di razionalizzazione del sistema tributario vigente, l'azione di studio e di intervento sarà indirizzata, in particolare, alla revisione del regime di tassazione sulla produzione e sul consumo dei prodotti energetici al fine di modellare forme impositive maggiormente sensibili alla compatibilità ecologiche, secondo gli orientamenti più volte espressi dal Parlamento. Questo intervento dovrà assumere il vincolo, comunque, dell'invarianza di gettito complessivo in ordine all'insieme dei prelievi interessati dal riordino» (punto 16.6.2). Nel capitolo relativo alla tutela dell'ambiente (punto 13.4), il DPEF prevede di sviluppare linee primarie di intervento tra le quali spicca «il sostegno di investimenti ambientali privati attraverso incentivi economici che ne favoriscano l'attivazione». E ancora, si legge che il Governo si farà carico dell'«attuazione degli impegni assunti alla Conferenza di Kyoto per la prevenzione dei cambiamenti climatici attraverso le riduzioni di gas-serra, la promozione dell'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l'incentivazione di prodotti e cicli industriali a basso consumo energetico e a basse emissioni di CO₂, la riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti nelle grandi aree urbane, anche attraverso misure di fiscalità ecologica, sostitutive di altre forme di prelievo».

Dunque, fra le direttrici principali per la tutela dell'ambiente, il Governo individua la leva fiscale e un appropriato sistema di incentivi, e si pone in tal modo sulla giusta strada per la realizzazione di una riforma fiscale in senso ecologico. Tali direttrici sono state trasformate nel presente disegno di legge delega in altrettanti criteri direttivi (articolo 2, comma 1, lettera d).

Si tratta di una consapevolezza politica del tutto nuova nell'ambito del programma

degli indirizzi economici del Governo e di una nuova attenzione del Parlamento nei confronti di problematiche e relative possibili soluzioni. Si è cioè acquisita la consapevolezza che esiste, con riferimento al debito complessivo del Paese, una componente rappresentata dal danno ambientale, che non si presenta con la oggettiva concretezza monetaria delle altre voci di disavanzo, ma che tuttavia non manca di richiedere forme di risarcimento, anche monetario, spesso onerose e insostenibili. Bisognerà ora attendere i provvedimenti necessari ad una concreta realizzazione degli indirizzi fissati dal DPEF.

Occorre favorire l'adozione di tecnologie pulite, in grado cioè di ridurre il fabbisogno di nuove risorse ambientali attraverso:

a) un miglioramento della «produttività naturale» dei prodotti (maggiore rendimento energetico, riduzione del contenuto di materie prime, eccetera);

b) una maggiore durata dei prodotti;

c) un maggiore riutilizzo e riciclaggio;

d) un miglioramento dell'efficienza ambientale del processo produttivo in termini di riduzione dell'impatto inquinante, prevedendo una serie di incentivi ed agevolazioni per le imprese nonché per l'adozione di strumenti di gestione ambientale quali l'*Ecoaudit-ISO14000*, la *LCA (Life Cycle Assesment* o valutazione del ciclo di vita di un prodotto ai fini della valutazione di impatto ambientale), l'*Ecolabel*.

L'obiettivo fissato a livello europeo è inoltre quello di uno sviluppo economico sostenibile. Il che implica due cose: in primo luogo che vi sia sviluppo, e quindi che la politica ambientale non debba frenare la crescita della produzione; ma, al contempo, che il sistema economico - produttori e consumatori - debba sopportare l'intero costo per l'uso delle risorse ambientali in modo da garantire che lo sviluppo sia sostenibile, ossia consenta la trasmissione alle generazioni future di uno *stock* di risorse ambientali almeno pari a quello ricevuto in eredità dalle generazioni precedenti. In tal

modo si manifesta un radicale cambiamento di atteggiamento nella definizione della politica ambientale, che non deve penalizzare il sistema produttivo, ma vincolarlo in modo tale che le imprese - e i consumatori - nel perseguimento dei loro obiettivi di massimizzazione del profitto - e delle utilità - possano al contempo garantire il conseguimento degli obiettivi di tutela delle risorse naturali e di riduzione delle emissioni.

Da questo punto di vista, non va dimenticato che in sede comunitaria l'adozione progressiva e crescente degli strumenti economici e fiscali ai fini della regolamentazione dell'uso delle risorse naturali rappresenta un obbligo derivante dagli impegni assunti dall'Italia in sede di quinto Piano di Azione Ambientale dell'Unione Europea. La Commissione dell'Unione Europea ha fra l'altro di recente richiamato gli Stati Membri ad utilizzare l'ampio spazio di manovra nella imposizione di strumenti fiscali per l'ambiente. Tale organo si è preoccupato di definire un quadro giuridico di riferimento, per l'introduzione della fiscalità ambientale, pur nel pieno rispetto delle regole dell'Unione Europea, e di fornire indicazioni utili per la valutazione degli strumenti adottati.

È questa la direzione in cui i più importanti organismi internazionali spingono i Paesi europei ad economia sviluppata: l'Italia non può certamente restare indietro. Altra significativa indicazione politica è venuta dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) che già dal 1994, nel Rapporto di esame delle *performances* dell'Italia, ebbe a raccomandare di «prendere pienamente in considerazione il potenziale e gli effetti delle ecotasse nel caso di riforma fiscale generale o parziale».

In tale direzione, la legge 27 dicembre 1997, n. 449 (collegata alla legge finanziaria 1998), ha per la prima volta introdotto, con l'articolo 17, comma 29, misure fiscali ecologiche, prevedendo una tassa sulle emissioni di anidride solforosa (SO₂) e di ossidi di azoto (NO_x). Ma senza dubbio non

può esaurirsi in un intervento singolo, che manca di una visione di assieme e rischia di avere effetti regressivi, l'obiettivo di una trasformazione in senso ecologico del sistema dell'imposizione fiscale.

Dopo che nelle precedenti due legislature una proposta di riforma fiscale in senso ecologico era stata presentata con scarsi risultati, per l'assenza di quella cultura e di quel consenso necessari ad una sua concreta applicazione, l'aumento di interesse dei vari interlocutori, le iniziative politiche ed amministrative in tal senso ed il mutato contesto economico e sociale - che ha reso evidenti le esigenze di revisione di un sistema fiscale che alimenta un inefficiente uso delle risorse incentivando determinati fattori produttivi (sfruttamento eccessivo delle risorse ambientali) a danno di altri (sottoutilizzo del fattore lavoro) - portano oggi alla presentazione del presente disegno di legge. Esso mira alla trasformazione del sistema verso l'auspicata riforma tributaria ecologica quale strumento potenzialmente capace di muovere l'attuale sistema economico verso un modello di sviluppo sostenibile. Un modello di sviluppo, cioè, in grado di garantire una crescita economica nel rispetto delle esigenze ambientali ed attraverso la promozione della qualità della vita, l'occupazione.

Gli indirizzi di fiscalità ecologica che sono a base del presente disegno di legge-delega si fondano sul rispetto dei criteri di progressività del prelievo (articolo 3, comma 1, lettera *a*), neutralità fiscale (articolo 3, comma 1, lettera *e*), e di invarianza del gettito fiscale complessivo (articolo 3, comma 1, lettera *d*). Questo vuol dire che si evitano un aumento della pressione fiscale e gli effetti regressivi delle imposte ambientali.

Alcuni studi a livello europeo, infatti, hanno evidenziato il carattere potenzialmente regressivo delle imposte con finalità ecologiche sui consumi (quali imposte indirette): l'applicazione di una tassa sull'inquinamento, come quella ipotetica sui combustibili domestici, colpirebbe in misura mag-

giore le fasce sociali più deboli, poichè la variazione di imposta da queste versata in percentuale delle spese totali risulterebbe maggiore rispetto a quella versata dalle fasce di reddito più alte. Tale problema può però essere superato attraverso una ridistribuzione del gettito fiscale, tale da neutralizzare l'effetto regressivo rendendo «fiscalmente neutra» l'imposta sull'inquinamento attraverso una serie di incentivi, e agevolazioni sempre finalizzate alla tutela ambientale. In quest'ottica vanno lette le disposizioni di cui all'articolo 3.

Inoltre, poichè tra le condizioni di efficacia della fiscalità ecologica vi è il requisito della trasversalità, nel senso che l'imposizione fiscale deve investire tutte le fonti di inquinamento che possano interessare le risorse (acqua, aria, suolo), il presente disegno di legge-delega prevede forme diversificate di tassazione per le emissioni in atmosfera (articolo 3, comma 1, lettere *h*), *l*) e *m*) - con riferimento alle quali occorre fare ancora molto, visto che di recente l'Assemblea dell'ONU sull'ambiente ha denunciato i gravi ritardi nell'applicazione degli accordi sottoscritti al vertice di Rio del 1992 - sull'utilizzo del suolo per lo smaltimento dei rifiuti (articolo 3, comma 1, lettera *n*), per l'estrazione di risorse non rinnovabili (articolo 3, comma 1, lettera *ee*), per pratiche agricole finalizzate a forme di agricoltura eco-compatibile (articolo 3, comma 1, lettera *v*) e sull'utilizzo delle risorse idriche (articolo 3, comma 1, lettera *n*), e del patrimonio artistico e ambientale in generale (articolo 3, comma 1, lettere *r* e seguenti). Con riferimento a quest'ultima voce, vanno fatte alcune considerazioni circa gli interventi in materia di turismo e di tutela del patrimonio forestale.

La necessità di interventi che agevolino la conservazione e la tutela del nostro patrimonio forestale non è resa urgente solo dagli ultimi tragici eventi alluvionali che hanno a più riprese colpito zone del Paese (le alluvioni in Piemonte nel 1994 e in Garfagnana nel 1996 e la recente frana in Cam-

pania). Occorre infatti considerare l'indotto economico provocato dalla previsione della defiscalizzazione dei costi per il restauro dei boschi. Innanzi tutto, per attuare tale restauro, si creerebbero da subito, e a costo zero, oltre 40.000 nuovi posti di lavoro (sia per giovani che per cassaintegrati). Inoltre si determinerebbe un aumento della competitività e della produttività dell'industria del legname, con ricadute positive per le entrate. Infine, l'attività di restauro, comportando maggiore produzione e maggiore occupazione, determinerebbe un aumento del reddito nazionale e quindi un aumento del reddito tassabile. In tale ottica va letto l'articolo 3, comma 1, lettera *u*).

Per quanto riguarda il secondo aspetto cui sopra si accennava, non va dimenticato che il turismo produce costi di natura ambientale, aumentando la pressione sulle risorse e sui servizi. La tassa sul turismo dovrebbe essere destinata alla manutenzione delle strutture urbane e, in particolare, del patrimonio storico, artistico e ambientale, al miglioramento cioè dell'ambiente e dei servizi, con positive ricadute occupazionali sullo sviluppo turistico-economico. Il gettito è di competenza dei comuni. Il presente disegno di legge-delega mira alla realizzazione, tramite la leva fiscale ecologica, del turismo sostenibile. Infatti, il turismo di massa intacca talora il territorio attraverso l'uso errato delle risorse naturali con impatti spesso pesanti. Esso, in quanto realtà trasversale, interessa tutti i settori produttivi ed è il massimo fruitore dei servizi pubblici spesso inadeguati a sopportare il carico turistico affrontato sempre in termini di emergenza. Da questo punto di vista occorre seguire la strada tracciata dalle leggi vigenti, in particolare dall'articolo 9 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che ha esteso alle imprese del settore turistico alberghiero le agevolazioni per le aree depresse previste del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1992, n. 488 - riorientandone le finalità verso uno sviluppo turistico sostenibile del territorio. In quest'ottica devo-

no essere altresì collocati gli strumenti della programmazione negoziata e fra questi soprattutto i patti territoriali. È, tra gli altri, l'obiettivo perseguito dall'articolo 3, comma 1, lettera *r*).

La leva fiscale può essere altresì usata per attuare interventi di recupero, valorizzazione e riqualificazione dei centri storici degradati di città come Bari, Palermo, Napoli e Genova. Attraverso riduzioni dell'aliquota IVA fino a un massimo del 5 per cento, infatti, si potranno avere a disposizione risorse finanziarie per il miglioramento ambientale di quei centri e per l'acquisizione di una migliore dimensione sociale e qualità della vita (articolo 3, comma 1 lettera *s*).

Collegata al recupero dei centri urbani, c'è da segnalare come la previsione di agevolazioni fiscali nel settore della manutenzione edilizia - oltre a quanto già previsto dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla manovra di finanza pubblica, e dal decreto del Ministero delle finanze 18 febbraio 1998, n. 41, per le ristrutturazioni edilizie - abbia delle importanti ripercussioni sull'occupazione. Recenti studi delle associazioni di settore stimano che le potenzialità di sviluppo derivanti dal provvedimento del Governo sulle ristrutturazioni edilizie contenuto nel «collegato» alla legge finanziaria, potrebbero essere più elevate in presenza di un'aliquota IVA più bassa di quella attuale. Ad esempio, con un'aliquota IVA al 10 per cento si avrebbero uno sviluppo del 7 per cento l'anno in termini reali e la conseguente creazione di 52.000 nuovi posti di lavoro, di cui 34.000 nelle costruzioni e 18.000 nell'indotto. A tal fine l'articolo 3, comma 1, lettera *t*) del presente disegno di legge contiene una disposizione *ad hoc*.

Inoltre, va ricordato come l'adozione di misure di fiscalità ambientale rappresentino uno strumento per introdurre concreti elementi di federalismo per superare il centralismo statale e la competenza dello Stato a raccogliere e redistribuire la maggior parte

del gettito fiscale in sede locale. In tale direzione si spinge il principio di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c) del presente disegno di legge: occorre cioè dare alle regioni strumenti per affrontare in maniera più efficace i problemi ambientali, che hanno natura planetaria ma per la maggior parte impatto locale. Tale scelta deve essere però accompagnata dall'adozione di strumenti volti ad evitare distorsioni della concorrenza tra le varie regioni, tramite l'emanazione di regole generali ed omogenee a livello nazionale e un efficace sistema informativo e di monitoraggio. Anche in questa prospettiva occorre indirizzare l'attività e i compiti dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e delle agenzie regionali (ARPA).

Con riferimento alla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche, gli articoli 4 e 5 fissano come principi, rispettivamente, quello di una nuova gestione dei rifiuti - sul solco della recente riforma varata dal Governo con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 - e quello di un'amministrazione più razionale delle risorse idriche. Nel primo caso la leva fiscale deve essere finalizzata alla incentivazione della raccolta selettiva e al trattamento fondato su metodi differenziati e sulla sperimentazione di sistemi di recupero. Ciò anche in vista di un miglioramento del livello occupazionale tramite il reinserimento in impieghi manuali dei disoccupati e il coinvolgimento di imprese private specializzate nell'attività di recupero.

Nel secondo caso (articolo 5) la leva fiscale tende ad incentivare gli investimenti per il miglioramento dei sistemi di gestione idrica, anche in vista della creazione di nuovi posti di lavoro nel settore delle infrastrutture e del controllo delle operazioni connesse.

Importanti incentivi ed agevolazioni sono poi rivolte all'adozione delle migliori tecnologie disponibili, quale fattore di importanza strategica per l'impresa in termini di competitività ed efficienza. Ciò anche in vista del perseguimento di nuovi livelli occu-

pazionali con riferimento alla fornitura di beni e servizi legati a tecnologie pulite (ad esempio quelle che consentono la filtrazione, il risparmio energetico, la separazione chimica) e all'aumento della produttività naturale dei prodotti. Inoltre, nell'ambito degli interventi per incentivare l'adozione di tecnologie pulite, particolare attenzione dovrà essere data al sostegno delle attività di ricerca in questo campo: con tale finalità va letto l'articolo 3, comma 1, lettera g).

L'articolo 8 attribuisce nuove competenze al Comitato per l'*Ecolabel* e l'*Ecoaudit* di cui al decreto 2 agosto 1995, n. 413, relative all'attuazione del Piano nazionale per l'ambiente di cui all'articolo 7 del presente disegno di legge delega, e al miglioramento della qualità dei servizi e della qualità ambientale in sede locale. La *ratio* di tale articolo è quella di aggiungere alle funzioni eminentemente tecniche del Comitato funzioni consultive e di coordinamento in vista della gestione ambientale integrata a livello nazionale in tutti i settori dell'economia.

In conclusione, va altresì considerato un rilevante dato, e cioè che l'ambiente è interesse di tutti. E non sono solo i soggetti istituzionali a doversi impegnare per preservare l'ambiente: occorre che il sistema di incentivi coinvolga anche i privati e le associazioni che operano in campo ambientale. Con tale finalità sono state introdotte le norme di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *bb*) e *cc*), che prevedono una serie di agevolazioni fiscali per quelle associazioni che svolgono attività senza scopo di lucro in campo ambientale o attività di ricerca etica e spirituale comunque finalizzata ad un miglioramento del rapporto con la Natura.

Dunque è auspicabile l'approvazione di tale disegno di legge-delega, sull'onda di una nuova sensibilità del Parlamento e del Governo nei riguardi delle tematiche ambientali e delle concrete iniziative da adottare. Ciò anche in risposta alle recenti statistiche comunitarie che vedono il nostro paese al terz'ultimo posto nell'Unione Eu-

ropea in ordine alle iniziative di politica ambientale. Occorre allora dare un segnale forte, occorre garantire che i due rami del Parlamento prima - con l'approvazione rapida della presente proposta - e il Governo

poi, trasformino in provvedimenti di legge concreti quegli indirizzi di sviluppo sostenibile, di fiscalità ecologica che consentiranno a noi e alle generazioni future di entrare a pieno titolo in Europa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine della introduzione di una riforma fiscale con finalità ecologiche.

Art. 2.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1, recanti norme fiscali con finalità ecologiche sono ispirati ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) il perseguimento di uno sviluppo sostenibile e compatibile con la tutela dell'ambiente nell'attuazione degli indirizzi di politica economica;

b) il trasferimento del prelievo fiscale dal lavoro, a costo ridotto per incentivare l'occupazione, all'uso e al consumo di beni, sostanze e materie esauribili e scarse, e alle risorse naturali utilizzate dal sistema produttivo con l'istituzione di altre forme di prelievo per evitare un aggravio del complessivo onere tributario. Tale manovra dovrà proporsi un effetto correttivo al sistema dei prezzi di mercato, poichè il prelievo include, internalizzandone il costo, i danni ambientali connessi all'uso delle risorse definendo interventi in grado di favorire l'occupazione e l'innovazione tecnologica;

c) l'introduzione di criteri di federalismo fiscale che, salvaguardando l'unitarietà del sistema di tassazione ambientale, attribuisca alle regioni poteri di riscossione di parte del gettito ai fini del risanamento di situazioni di rilevanza locale, del miglio-

mento della qualità dei servizi e della qualità ambientale sul territorio, rafforzando i compiti di informazione e monitoraggio dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA) e delle relative agenzie regionali per evitare distorsioni della concorrenza tra le regioni;

d) l'attuazione di una politica ambientale basata sull'utilizzo efficace della leva fiscale ecologica e su un sistema di incentivi volti a favorire la riduzione di gas-serra, la promozione dell'efficienza energetica e lo sviluppo di fonti rinnovabili, l'incentivazione di prodotti e di cicli industriali a basso consumo energetico e a basse emissioni di anidride carbonica, la riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti e nelle grandi aree urbane, nonché l'integrazione di tale politica ambientale con le altre politiche, soprattutto con quella economico-finanziaria, in modo tale che esse non vengano a produrre effetti negativi con ulteriori costi per il sistema produttivo;

e) lo sviluppo di attività di modernizzazione del Paese, quali la gestione ambientale, la tutela dei beni culturali e la manutenzione delle città e del territorio, in particolare incentivando l'occupazione nei settori dell'economia *no profit*, oltre a quanto già previsto dal decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;

f) lo sviluppo di tecnologie produttive pulite, anche con lo scopo di ridurre l'incidenza degli alti costi di importazione di tali tecnologie;

g) l'incentivazione di fonti energetiche rinnovabili, dell'uso razionale dell'energia e del risparmio energetico, al fine di ridurre e sostituire nel lungo periodo le fonti energetiche che sono tradizionale causa di inquinamento;

h) l'incentivazione degli investimenti finalizzati alla protezione e alla valorizzazione del patrimonio ambientale, urbanistico e artistico che presentino, oltre all'utilità pubblica, occasione di remunerazione del capitale privato, in modo da sollecitare la partecipazione, garantendo altresì la flessibilità del mercato del lavoro;

i) l'incentivazione della utilizzazione dei fondi strutturali europei e del Fondo di coesione di cui al regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994;

l) l'incentivazione del trasporto pubblico urbano ed una migliore efficienza energetica del trasporto su gomma ai fini della riduzione dei costi sociali in termini di inquinamento dovuto al consumo di carburante, di incidenti e di perdita di vite umane.

Art. 3.

(Interventi in materia tributaria)

1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 2, e in conformità agli indirizzi fissati dai Documenti di programmazione economico-finanziaria i decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono:

a) realizzare la progressività del prelievo;

b) prevedere la introduzione graduale e con adeguato preavviso delle norme fiscali al fine di dare indicazioni di medio periodo all'economia e di assecondare i necessari processi di adattamento;

c) essere accompagnati dalla progressiva riduzione, fino alla completa eliminazione, delle misure e delle agevolazioni aventi effetti negativi per l'ambiente;

d) essere finalizzati alla riduzione del danno ambientale piuttosto che alla produzione di gettito per il finanziamento dello Stato e tener conto della necessità di flessibilità ed elasticità dei mercati per la realizzazione di uno Stato di benessere ecologico;

e) essere caratterizzati dalla neutralità sul gettito del prelievo, sì da evitare che si manifestino effetti macroeconomici di natura recessiva e da consentire che il gettito dell'imposta possa essere utilizzato anche al fine di ridurre l'impatto sui settori produttivi maggiormente colpiti dall'imposta;

f) prevedere una riduzione degli oneri per le imprese soggette alle imposte sull'energia e sulle emissioni in atmosfera, ed in particolare una diminuzione dei contributi sociali, correlata all'entità degli investimenti, per le categorie di dipendenti a basso livello di qualifica per le imprese che possono dimostrare l'adozione di strumenti produttivi che tutelano l'ambiente;

g) agevolare gli investimenti nelle migliori tecnologie pulite disponibili e sostenere l'attività di ricerca rivolta a tale scopo. Si possono prevedere a tal fine anche anticipazioni senza interessi per sovvenzioni, contributi in conto capitale, prestiti a tasso agevolato, nonché incentivi fiscali quali una maggiore deducibilità delle quote di ammortamento, esenzione ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IR-PEG) di una quota percentuale del costo di acquisto, deducibilità dei canoni di locazione finanziaria;

h) prevedere un'imposizione fiscale su tutti i prodotti energetici in base al quantitativo di anidride carbonica prodotto dalle emissioni inquinanti, tenendo conto dei limiti fissati dalla normativa europea sulla fiscalità con finalità ecologica;

i) agevolare ed incentivare la realizzazione di iniziative volte al risparmio del consumo energetico, all'efficienza energetica ed all'utilizzo di fonti di energia rinnovabili per coloro che realizzano gli interventi previsti dall'articolo 8 della legge 9 gennaio 1991, n. 10;

l) prevedere un'imposizione fiscale sui consumi energetici nel settore industriale, non applicabile ove sia dimostrato da parte delle imprese che sono state adottate le migliori tecnologie disponibili per la prevenzione e il controllo integrato dell'inquinamento, in base alla definizione fornita dalla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996;

m) prevedere un'imposizione fiscale sulle emissioni in atmosfera sulla base della concentrazione di inquinanti quali ossido di azoto, anidride solforosa e anidride carbonica, responsabili di fenomeni di acidificazio-

ne, e destinare i relativi proventi all'introduzione di tecnologie meno inquinanti;

n) prevedere l'introduzione di una maggiorazione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in attuazione dell'articolo 49 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, commisurata al quantitativo di rifiuti prodotti, il cui gettito sia destinato ad interventi per il completamento delle bonifiche dei siti oggetto di discariche e di dissesto del suolo dovuto all'impatto dei rifiuti;

o) prevedere una riduzione della tassa di cui alla lettera *n)* proporzionale al quantitativo di rifiuti avviati al recupero, al riciclaggio ed alla raccolta differenziata;

p) prevedere una maggiorazione della tariffa di cui alla legge 5 gennaio 1994, n. 36, volta ad incentivare un uso razionale delle risorse idriche e destinata al finanziamento di investimenti per il risanamento idrogeologico del territorio;

q) prevedere l'adozione, in attuazione del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, di misure fiscali in grado di incentivare il trasferimento del trasporto merci dalla strada alla ferrovia, attraverso un piano di potenziamento della rete ferroviaria, a favorire il trasporto passeggeri pubblico disincentivando quello privato attraverso l'applicazione di pedaggi urbani per i residenti e del pagamento di una tassa per l'utilizzo del sistema viario per i non residenti e la destinazione del relativo gettito al potenziamento del sistema di trasporto pubblico;

r) prevedere, oltre a quanto stabilito dall'articolo 9 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, agevolazioni per gli operatori turistici con attività a basso impatto ambientale, incentivare l'utilizzazione degli strumenti della programmazione negoziata per uno sviluppo sostenibile del territorio ed introdurre un'aliquota sul turismo, il cui gettito spetti ai comuni, che rifletta i costi aggiuntivi dei servizi ambientali erogati e il cui gettito sia destinato alla riqualificazione e al miglioramento delle strutture ricettive,

del patrimonio artistico e ambientale e all'attuazione del turismo sostenibile;

s) prevedere una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) fino ad un massimo del 5 per cento e altre agevolazioni fiscali finalizzate al risanamento e alla riqualificazione ambientale dei centri storici degradati delle città di Palermo, Bari, Napoli e Genova;

t) prevedere sulla base di quanto già previsto dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, sulle agevolazioni per le ristrutturazioni, riduzioni dell'aliquota al 10 per cento per le attività straordinarie di manutenzione edilizia che siano finalizzate al miglioramento dell'ambiente ed alla sua integrazione con i centri urbani;

u) prevedere agevolazioni fiscali e detassazione delle spese, sostenute sia da operatori pubblici sia da privati, soli o riuniti in associazione, per il restauro dell'alto fusto nei boschi cedui e per le attività di gestione e conservazione delle foreste finalizzate alla tutela dell'ecosistema delle valli;

v) incentivare pratiche agricole eco-compatibili e consumi eco-sostenibili, anche ai fini dell'incremento dell'occupazione e della valorizzazione dei suoli agricoli abbandonati;

z) introdurre agevolazioni fiscali per le aziende che registrano almeno un sito nel Registro previsto dal regolamento (CEE) n. 1836/93 del Consiglio, del 29 giugno 1993, per le aziende che producono almeno un prodotto con il marchio *Ecolabel* di cui al regolamento (CEE) n. 880/92 del Consiglio, del 23 marzo 1992, e per le aziende che producono almeno un prodotto con il marchio di qualità ambientale nazionale previsto dal comma 3 dell'articolo 5 della legge 8 ottobre 1997, n. 344;

aa) prevedere la concessione di crediti di imposta ai soggetti che iniziano un'attività produttiva nel campo delle energie rinnovabili, dell'agricoltura biologica e biodinamica, del riciclaggio e della raccolta differenziata dei rifiuti, nonché del risanamento idrogeologico del territorio;

bb) prevedere la deducibilità ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o dell'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;

cc) sostenere l'attività di enti o istituzioni pubbliche, fondazioni, associazioni e organizzazioni legalmente riconosciute che svolgono attività in campo ambientale senza scopo di lucro, nonché, in tale ambito, prevedere agevolazioni fiscali a favore di associazioni e comunità, che non abbiano già intese o accordi con lo Stato, che svolgono attività economica etica o di finanza etica, o attività di ricerca interiore e spirituale;

dd) prevedere la rimodulazione delle aliquote IVA, eliminando, anche tenendo conto della normativa comunitaria, le agevolazioni per prodotti che presentino un negativo impatto ambientale;

ee) prevedere l'imposizione da parte delle regioni di oneri sull'estrazione di materiali di cava al fine di incentivare un uso razionale delle risorse non rinnovabili.

Art. 4.

(Fiscalità ecologica e gestione dei rifiuti)

1. Nel settore della gestione dei rifiuti i decreti legislativi di cui all'articolo 1 devono recare norme fiscali con finalità ecologiche che, attraverso il sistema di agevolazioni fiscali previste dall'articolo 3 realizzino, oltre a quanto previsto nel decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, una nuova gestione dei rifiuti basata sulla raccolta selettiva e sul trattamento fondato su metodi differenziati e sulla sperimentazione di sistemi di recupero. La creazione di circuiti differenziati di recupero da parte dello Stato ha il fine di favorire proficui effetti sul mercato e sulla creazione di posti di lavoro, anche tramite la messa in atto di statuti giuridici che consentano la creazione di impre-

se private specializzate in questo tipo di attività, o la stipulazione di contratti di lavoro idonei per accedere ad un'effettiva politica di inserimento professionale. L'attuazione delle disposizioni del presente comma favorendo una politica di inserimento professionale, un miglioramento della qualità del lavoro, nonché l'acquisizione di competenze tecniche di alto livello professionale, dovrà comportare, altresì, un'opportunità di reinserimento in impieghi manuali per i disoccupati e per quelle persone e strati di popolazione che versano in difficili situazioni di emarginazione sociale.

Art. 5.

*(Fiscalità ecologica e gestione
delle risorse idriche)*

1. In attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettera *p*), la predisposizione di una politica tariffaria per il consumo delle risorse idriche conforme a quella degli altri Paesi dell'Unione europea deve comportare il reperimento, attraverso idonee misure fiscali, delle risorse necessarie al finanziamento di investimenti destinati ad una amministrazione più razionale delle risorse idriche e al miglioramento dei sistemi di gestione idrica, al fine della creazione di nuovi posti di lavoro in tale settore, derivanti, in primo luogo, dalla manutenzione delle infrastrutture e dal controllo delle operazioni connesse.

Art. 6.

(Fiscalità ecologica e tecnologie pulite)

1. In attuazione dell'articolo 3, comma 1, lettere *f*), la politica di agevolazioni fiscali per le imprese che adottano tecnologie e strumenti di produzione non inquinanti deve comportare nuova occupazione con riferimento alla fornitura di beni e servizi legati a tali tecnologie, come ad esempio quelle di filtrazione, di separazione chimica o di ri-

sparmio energetico. Le tecnologie pulite, incentivate dalle agevolazioni fiscali, devono altresì determinare un aumento della produttività naturale, dei prodotti ed una loro maggiore durata, incrementando l'utilizzo di servizi di riparazione e controllo, un maggior reimpiego e riciclaggio ed il miglioramento della tecnologia dei processi produttivi.

Art. 7.

(Piano nazionale per l'ambiente)

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo adotta un Piano nazionale per l'ambiente al fine di raggiungere una migliore compatibilità tra obiettivi economici, settoriali e ambientali in conformità a quanto già previsto dalle legislazioni vigenti negli altri Paesi dell'Unione europea.

2. Il Piano nazionale per l'ambiente, predisposto dal Ministro dell'ambiente, di concerto con gli altri Ministri interessati, fissa gli obiettivi in materia di tutela ambientale a medio termine e determina gli strumenti necessari, anche di natura fiscale, necessari per raggiungerli.

Art. 8.

(Organismo di gestione)

1. Il Comitato per l'*Ecolabel* e l'*Ecoaudit* istituito dal regolamento adottato con decreto del Ministro dell'ambiente 2 agosto 1995, n. 413, è incaricato della predisposizione del Piano di cui all'articolo 7. Il Comitato predispone, inoltre, una bozza di documento finalizzato all'attuazione di quanto previsto dalla lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 2.

2. Il Governo emana le necessarie disposizioni recanti modifiche al regolamento adottato con decreto del Ministro dell'am-

biente 2 agosto 1995, n. 413, affinché il Comitato di cui al comma 1 del presente articolo sia in grado di espletare i compiti ivi previsti e quelli di cui al citato comma 1, nonché una funzione consultiva e di supporto tecnico al Governo.