SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 357

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatori FABBRI, GUIZZI, CUTRERA, ZITO, MANIERI, MARIOTTI, ACHILLI, MERAVIGLIA, PUTIGNANO, CALVI e BERNARDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° AGOSTO 1987

Norme per incentivare il concorso dei privati nella salvaguardia del patrimonio ambientale

ONOREVOLI SENATORI. – A tutt'oggi non è prevista ancora nel nostro ordinamento alcuna forma di agevolazione fiscale diretta ad incentivare il concorso dei privati nella salvaguardia del patrimonio ambientale, così come, invece, è stabilito, sia pure in termini troppo restrittivi, a norma della legge 2 agosto 1982, n. 512, per i beni di rilevante interesse culturale.

Una disciplina differenziata, quanto al regime fiscale, tra i beni culturali di carattere storico-artistico (quali i beni contemplati dalla legge n. 512) e i beni culturali di tipo ambientale non trova giustificazione, nè sotto il profilo dell'opportunità nè sotto il profilo giuridico, anche se è innegabile che per la categoria dei cosiddetti beni, meglio valori, paesaggistici si pongono problemi, anche di ordine teorico, piuttosto complessi circa una loro univoca individuazione, a causa di una legislazione ormai datata e, quindi, in larga misura non rispondente alle attuali esigenze di tutela, che regola in modo insufficiente e spesso contraddittorio i diversi aspetti tematici della «questione ambientale» (difesa del suolo, salubrità dell'*habitat*, salvaguardia dei valori paesaggistici, tutela di aree di interesse culturale ed ecologico, eccetera).

Riguardo al primo profilo segnalato, dell'opportunità, non può negarsi che anche per la difesa del patrimonio ambientale, in quanto per sua natura attività integrata, da porre in essere con continuità secondo programmi di lungo periodo e, dunque, onerosa in termini

finanziari, occorre coinvolgere ad ogni livello i privati, con funzione complementare rispetto a quella assunta dall'intervento dei pubblici poteri, al fine di incentivarne adeguatamente l'apporto libero da tradurre in incremento della partecipazione democratica, in sede di scelta e di decisione, dell'iniziativa diretta tramite l'organizzazione spontanea del volontariato, dell'apporto in finanziamenti aggiuntivi rispetto alle disponibilità non certo sufficienti del bilancio statale.

Negli anni più recenti molteplici segnali (dalla continua crescita dell'associazionismo di base a fini protezionistici, al moltiplicarsi con inimmaginabile successo di periodici specializzati in tematiche, particolari e generali, attinenti alla conservazione ed alla valorizzazione della natura) hanno confermato una nuova attenzione da parte dell'opinione pubblica alla «questione ambientale», attenzione incrementata e sostenuta da un dibattito culturale vivo ed approfondito.

Esiste oggi, risultante di un tale diffuso interesse per la natura, un desiderio quasi generalizzato di impegno diretto nella salvaguardia dei beni e dei valori ambientali, che non deve essere mortificato da una legislazione ormai ampiamente superata dalla realtà e da una amministrazione, sia centrale che locale, spesso paralizzata dalla sclerosi progressiva delle burocrazie e dall'intreccio irrazionale delle procedure.

La situazione odierna di alterazione dell'ambiente, provocata da una plurisecolare gestione dissennata e speculativa delle risorse territoriali, appare certo assai grave, ma esiste ancora la possibilità di soluzioni, rese disponibili in base alle più avanzate acquisizioni scientifiche e tecnologiche, da adottare tempestivamente per tentare almeno la salvaguardia delle aree non del tutto compromesse e ricche ancora di valori naturalistici, storici ed estetici e per recuperare in quelle di maggior degrado un rapporto equilibrato tra l'uomo ed il proprio *habitat*, non soltanto fisico, ma anche culturale.

Verso tali obiettivi, di rilevante significato civile, lo strumento delle agevolazioni fiscali può utilmente indirizzare cospicue risorse private, sia da parte di quei settori della società già mobilitati intorno alla «questione ambientale», di cui appare equo riconoscere il ruolo propulsivo anche tramite la concessione di benefici fiscali per gli apporti prodotti, sia da parte del mondo economico che deve essere sollecitato a comprendere la sua stessa convenienza ad intervenire per l'ambiente, e non contro l'ambiente, come spesso è avvenuto.

D'altra parte, con riguardo al secondo profilo segnalato della compatibilità giuridica, la protezione dell'ambiente come conservazione e come valorizzazione è assunta, allo stesso modo della salvaguardia del patrimonio storico-artistico, tra i princìpi fondamentali della Costituzione, che all'articolo 9, secondo comma, fa espresso riferimento alla «tutela del paesaggio»; formulazione da intendere oggi – secondo un'interpretazione ormai pacifica nella dottrina e nella giurisprudenza – in relazione alla «forma visibile del territorio», creata progressivamente dalla comunità sociale nel corso del proprio insediamento in una continua interazione ed integrazione tra uomo e natura. La nozione di «paesaggio» è la risultante, pertanto, di un processo creativo continuo, culturale dunque nel senso lessicale specifico del termine, funzionalmente connessa, quanto alla salvaguardia, alla più ampia, e per ciò stesso ambigua, nozione di «ambiente».

Se si considerano, poi, le ulteriori implicazioni connesse con il concetto di ambiente non soltanto in riferimento al processo culturale di insediamento collettivo sul territorio, ma anche in riferimento alla qualità stessa della vita collettiva (articolo 32 della Costituzione da leggere insieme con l'articolo 9, secondo comma, come strutturalmente dipendente dalle norme fondamentali di cui all'articolo 3, secondo comma, e all'articolo 2), non può sussistere dubbio della legittimità di un trattamento fiscale di favore per ogni apporto diretto nell'interesse generale dell'incremento di ogni valore di carattere paesaggistico-ecologico.

Pur nella consapevolezza della necessità, per un compiuto espletamento della valenza dei precetti costituzionali in tema di ambiente nel sistema normativo, di una complessa ed armonica revisione di tutta la legislazione in materia (al riguardo il Gruppo socialista del Senato ha riprodotto nella presente legislatura, con disegni di legge, la questione della

difesa del suolo e della disciplina-quadro dei parchi e delle riserve naturali), meditate considerazioni circa l'urgenza di incentivare, senza ulteriori rinvii, la disponibilità mostrata dalla società civile nei confronti dei problemi di salvaguardia dei beni ambientali suggeriscono l'opportunità di estendere anche a tali beni, come individuato dalle norme oggi in vigore, le agevolazioni fiscali che favoriscono le erogazioni liberali private effettuate per gli scopi di conservazione e di valorizzazione.

Più specificamente, il disegno di legge socialista è diretto a consentire la deducibilità integrale dal reddito delle persone fisiche e giuridiche, al fine della determinazione dell'imponibile per l'Irpef e per l'Irpeg (articoli 1 e 2), delle erogazioni liberali in danaro, effettuate da qualunque soggetto all'imposta, a favore dello Stato, di enti pubblici e di enti privati riconosciuti senza scopo di lucro impegnati per statuto nella difesa dell'ambiente, e destinate a tutte le iniziative rivolte alla salvaguardia ed alla valorizzazione del patrimonio ambientale, ivi comprese quelle di ricerca dei beni culturali e ambientali, come definiti dall'articolo 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, nonchè delle zone di tutela speciale paesistico-ambientale, terrestri e marine, come individuate dalle vigenti norme statali e regionali.

Si prevedono procedure agili e spedite quanto al meccanismo di incentivo (deducibilità dell'erogazione dal reddito, in base a presentazione di «documentazione idonea», secondo i princìpi della disciplina fiscale, vale a dire di semplice ricevuta rilasciata da parte del soggetto beneficiario dell'erogazione stessa nelle forme ad esso proprie, da allegare alla dichiarazione dei redditi) e quanto al controllo pubblico sulle istituzioni private che usufruiscono di erogazioni agevolate (sul rispetto degli scopi delle iniziative e dei termini per queste previsti, preventivamente concordati tra l'ente privato beneficiario e l'autore dell'erogazione), con l'obiettivo di stimolare – anche mediante il libero incontro delle parti interessate, che si formalizza con valenza giuridica al momento dell'accettazione dell'erogazione liberale da parte del beneficiario secondo i princìpi del diritto comune – la stessa capacità di proposta e di iniziativa dei soggetti istituzionali ai quali è affidata la politica del patrimonio ambientale, che potranno attingere a finanziamenti privati aggiuntivi soltanto se saranno essi per primi a rispondere alla domanda espressa dalla società.

Quanto, infine, agli ulteriori riflessi d'ordine economico da collegare alla introduzione delle agevolazioni proposte per la tutela dei valori ambientali, è sufficiente sottolineare come ad una prevedibile minor entrata tributaria corrisponderà sicuramente – come esperienze da tempo in atto in numerosi altri Paesi hanno dimostrato – un incentivo anche psicologico ad orientare verso attività di alto significato civile risorse in grado di indurre a loro volta attività connesse di sicuro interesse collettivo, che forse altrimenti non emergerebbero in termini di gettito fiscale, con conseguente incremento del volume complessivo dell'IVA determinato dagli investimenti aggiuntivi prodotti dall'apporto palese di capitali privati nella forma di «sponsorizzazioni» per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio ambientale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo il sesto comma dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modificazioni, sono aggiunti i seguenti commi:

«Sono altresì deducibili:

1) le erogazioni liberali in danaro, le cessioni a titolo gratuito di beni in natura, di immobili e di universalità di mobili a favore dello Stato, di enti pubblici e di associazioni e di fondazioni private legalmente riconosciute, le quali senza scopo di lucro svolgono o promuovono attività dirette alla tutela del patrimonio ambientale, effettuate per l'acquisto, la tutela e la valorizzazione delle cose indicate nell'articolo 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, ivi comprese le erogazioni destinate all'organizzazione di mostre e di esposizioni, nonchè allo svolgimento di studi e ricerche aventi per oggetto le cose anzidette; ovvero per l'organizzazione, lo svolgimento e il rafforzamento dei fini propri dei soggetti beneficiati;

2) le erogazioni liberali in danaro, le cessioni a titolo gratuito di beni in natura, di immobili e di universalità di mobili a favore degli organismi di gestione di parchi e riserve naturali, terrestri e marini, statali e regionali, e di ogni altra zona di tutela speciale paesistico-ambientale come individuata dalla vigente disciplina, statale e regionale, nonchè dalle associazioni e fondazioni private indicate al precedente numero 1, effettuate per sostenere attività di conservazione, valorizzazione, studio, ricerca, sviluppo dirette al conseguimento delle finalità di interesse generale cui corrispondono tali ambiti protetti.

I Ministeri dei beni culturali e ambientali, dell'agricoltura e delle foreste e della marina mercantile e la Regione, secondo le rispettive attribuzioni e competenze, vigilano sull'impiego delle erogazioni, di cui ai numeri 1 e 2 del precedente comma, effettuate a favore di enti

privati, affinchè siano perseguìti gli scopi per i quali le erogazioni stesse sono state accettate dai beneficiari e rispettati i termini per l'utilizzazione concordati con gli autori delle erogazioni. Detti termini possono essere prorogati una sola volta dall'autorità di vigilanza per motivi non imputabili ai beneficiari, su istanza dei medesimi. In caso di inosservanza della scadenza della proroga o di impossibilità di essa, le somme non utilizzate affluiscono rispettivamente all'entrata dello Stato o della Regione interessata e vengono ascritte in aggiunta al bilancio del Ministero o dell'assessorato competente».

Art. 2.

1. Dopo il sesto comma dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598, e successive modificazioni, sono aggiunti i seguenti commi:

«Sono altresì deducìbili:

1) le erogazioni liberali in danaro, le cessioni a titolo gratuito di beni in natura, di immobili e di universalità di mobili a favore dello Stato, di enti pubblici e di associazioni e di fondazioni private legalmente riconosciute, le quali senza scopo di lucro svolgono o promuovono attività dirette alla tutela del patrimonio ambientale, effettuate per l'acquisto, la tutela e la valorizzazione delle cose indicate nell'articolo 1 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, ivi comprese le erogazioni destinate all'organizzazione di mostre e di esposizioni, nonchè allo svolgimento di studi e ricerche aventi per oggetto le cose anzidette; ovvero per l'organizzazione, lo svolgimento e il rafforzamento dei fini propri dei soggetti beneficiati;

2) le erogazioni liberali in danaro, le cessioni a titolo gratuito di beni in natura, di immobili e di universalità di mobili a favore degli organismi di gestione di parchi e riserve naturali, terrestri e marini, statali e regionali, e di ogni altra zona di tutela speciale paesistico-ambientale come individuata dalla vigente disciplina, statale e regionale, nonchè dalle associazioni e fondazioni private indicate al precedente numero 1, effettuate per sostenere attività di conservazione, valorizzazione, stu-

dio, ricerca, sviluppo dirette al conseguimento delle finalità di interesse generale cui corrispondono tali ambiti protetti.

I Ministeri per i beni culturali e ambientali, dell'agricoltura e delle foreste e della marina mercantile e la Regione, secondo le rispettive attribuzioni e competenze, vigilano sull'impiego delle erogazioni, di cui ai numeri 1 e 2 del precedente comma, effettuate a favore di enti privati, affinchè siano perseguìti gli scopi per i quali le erogazioni stesse sono state accettate dai beneficiari e rispettati i termini per l'utilizzazione concordati con gli autori delle erogazioni. Detti termini possono essere prorogati una sola volta dall'autorità di vigilanza per motivi non imputabili ai beneficiari, su istanza dei medesimi. In caso di inosservanza della scadenza della proroga o di impossibilità di essa, le somme non utilizzate affluiscono rispettivamente all'entrata dello Stato o della Regione interessata e vengono ascritte in aggiunta al bilancio del Ministero o dell'assessorato competente».

Art. 3.

1. Le cessioni di cui agli articoli 1 e 2 sono esenti da ogni tassazione diretta o indiretta.

Art. 4.

1. Per far fronte al minor introito derivante dall'applicazione della presente legge, il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le relative variazioni di bilancio.