

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2543

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE BENETTI, MATTIOLI, VISCO, GUERZONI, NOVELLI, SPINI, SCANU, BOFFARDI, BORDON, BANDOLI, BATTAFARANO, BIELLI, BONITO, CAMPATELLI, CANESI, CENNAMO, COMMISSO, CORLEONE, DIANA, DI ROSA, EMILIANI, FERRANTE, GALLETTI, GERARDINI, INCORVAIA, LA SAPONARA, LOMBARDO, LORENZETTI, MANCA, MANGANELLI, MARIANI, MASELLI, MATTINA, MELANDRI, PAGGINI, PAISSAN, PECORARO SCANIO, PERICU, PROCACCI, REALE, SALES, SCALIA, SCIACCA, SCOTTO DI LUZIO, SCOZZARI, SITRA, SORIERO, TURCI, TURRONI

Delega al Governo per l'adozione di norme di riforma del sistema tributario ispirate al rispetto dei principi di tutela ecologica e ambientale, per incentivare lo sviluppo sostenibile e incrementare l'occupazione

Presentata il 17 maggio 1995

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il Libro bianco della Commissione europea « Crescita, competitività, occupazione », ritiene che, tra le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo, vi sia, per la Comunità, l'obbligo di riflettere su un « nuovo modello di sviluppo ». Perché, dice appunto il Libro bianco Delors, quello « attuale sta portando ad una combinazione subottimale di due delle sue grandi risorse, e cioè lavoro e natura. Questo modello è caratterizzato da un utilizzo insufficiente delle risorse di manodopera a fronte di un utilizzo eccessivo delle risorse naturali e si

risolve in un deterioramento della qualità della vita. È necessario che la Comunità analizzi come promuovere la crescita economica in condizioni sostenibili, in un modo cioè che comporti una maggiore intensità occupazionale e una minore intensità di energia e un minor consumo di risorse naturali ».

Ma è anche utile richiamare due, tra gli strumenti di politica macroeconomica, che il Libro bianco menziona:

« le imposte indirette sull'inquinamento costituiscono un mezzo potente per compensare eventuali sovvenzioni occulte,

nei casi in cui vengono generate delle diseconomie esterne a spese dell'intera società. Pertanto, può essere necessario apportare un correttivo ai prezzi di mercato affinché includano il costo dei danni ambientali connessi all'utilizzo di determinati prodotti, come le fonti di energia, in funzione del loro contenuto di CO₂;

la normativa in materia fiscale ed in particolare i regimi che prevedono detrazioni d'imposta costituiscono un mezzo potente per incoraggiare le attività economiche sostenibili (per esempio la ricerca, ad uno stadio anteriore alla commercializzazione, avente per oggetto innovazioni "ecologiche"), ma nella situazione attuale hanno in molti casi un impatto ambientale negativo (per esempio i generosi regimi di detrazione d'imposta per l'uso delle automobili private, le imposte fondiari e su fabbricati che promuovono lo sviluppo delle periferie, eccetera) ».

Per finire, anche sul piano della politica economica a breve termine, la leva fiscale è considerata raccomandazione significativamente utile. Afferma, infatti il Libro bianco:

« Per vincere la doppia sfida disoccupazione-inquinamento ambientale, si può prevedere un'operazione di scambio in cui una riduzione del costo del lavoro via i contributi sociali verrebbe compensata da un aumento dei prelievi a carico di chi inquina. Una specifica e concreta proposta della Commissione, perfettamente coerente con la prospettiva di una trasformazione strutturale di lungo periodo, ha per oggetto l'ecotassa sull'energia (*carbon-energy tax*): essa permetterebbe di affrontare nel contempo le diseconomie esterne collegate al consumo di energia e il suo gettito alquanto consistente (circa 1 per cento del PIL) potrebbe essere un primo contributo per ridurre gli alti costi salariali a carico dei datori di lavoro ».

L'aver citato integralmente questi passaggi del Libro bianco Delors non è soltanto per richiamare la diretta documentazione della fonte comunitaria più autore-

vole, ma perché questo rapporto, nel suo complesso per le analisi riportate e per le prospettive indicate, contiene l'esito obbligato per i Paesi dell'Unione europea, tra cui l'Italia che è tra i fondatori, di attuare indirizzi politici adeguati ai fini di debellare la immensa piaga dell'occupazione e la ricostruzione dell'equilibrio del sistema ecologico così gravemente compromesso.

La materia fiscale certamente è tra le più difficili da usare e da regolare. In Italia specialmente, ormai è sufficientemente chiaro, occorre un nuovo patto fiscale tra Stato e cittadini. Una vera riforma dunque semplice, rigorosa, equa. Tra le pieghe di questa riforma c'è, a nostro avviso, quella che trova nell'ecologia un suo cardine ispiratore: appunto una « riforma tributaria ecologica ».

Vale la pena gettare un rapido sguardo su quanto sta succedendo negli altri Paesi europei non finalizzato al confronto, quanto piuttosto volto a comprendere strumenti di intervento e modalità attuative. Va subito riconosciuto che, specialmente in campo ambientale, molti interventi, per essere efficaci, compreso particolarmente quello fiscale, richiedono un'applicazione di vasta dimensione. Regole, anche molto innovative, non possono né debbono essere applicate in modo puntiforme o troppo disomogeneo. Tuttavia se ciò è vero, bisogna pur che qualcuno inizi e bisogna pure iniziare da qualche parte. Occorre cioè, come in una grande opera di risanamento, « aggredire » una parte e di là aprire prospettive più larghe. Gli interventi di fiscalità ambientale finora avvenuti in alcuni Paesi europei hanno appunto questa caratterizzazione. Vediamone sinteticamente alcuni.

Belgio

È stata introdotta una tassa sul consumo energetico e il 1° agosto 1993 è entrata in vigore una tassa sui combustibili da riscaldamento, gas ed elettricità. Infine il 1° aprile 1994 è entrata in vigore anche una tassa sugli imballi.

Danimarca

Ci sono diverse e varie « ecotasse » che hanno una reale incidenza e che assolvono anche funzioni prettamente economiche (aumento delle entrate, ristrutturazione e riorganizzazione fiscale). Tuttavia c'è anche una tassa sul biossido di carbonio, in vigore dal 1992, che riguarda non benzina ed elettricità, ma solo petrolio e carbone.

Inoltre ci sono « ecotasse » sullo smaltimento dei rifiuti con diverse norme che riguardano i contenitori per liquidi (lattine), gli accessori da tavola « usa e getta » e i rifiuti domestici e industriali.

Finlandia

È il primo Paese europeo che ha introdotto una tassa sul CO₂ e dal 1990 esiste un'imposta sulla produzione o importazione di combustibili fossili, non riguarda però i prodotti utilizzati in carburanti per aerei e aerocisterne.

Olanda

Dal 1992 c'è una tassa sui combustibili che interessa CO₂ e consumo di benzina, diesel e combustibili da riscaldamento come carbone, gas, eccetera. La suddetta tassa ovviamente varia da combustibile a combustibile a seconda del potere calorifico e delle emissioni di CO₂.

Norvegia

Non solo c'è una tassa sul CO₂, ma anche una sullo zolfo che riguarda l'olio minerale che ne ha alto contenuto. Inoltre ci sono tasse che riguardano il settore del traffico come quella di circolazione annua, quella di registrazione del veicolo e infine quella di importazione per autoveicoli a motore oltre ovviamente a quella sulla benzina. Anche la circolazione nel centro urbano è soggetta a tassazione.

Svezia

È il primo Paese che ha introdotto una vera e propria riforma ecologica del fisco che è entrata in vigore nel 1993. Il suddetto sistema di ecotassazione si articola in una tassa sul consumo energetico cioè la tassa sul CO₂ e l'IVA che è riuscita a far diminuire il consumo energetico anche grazie ad una serie di ulteriori misure quali la riduzione del contenuto di zolfo negli olii da riscaldamento, norme più severe su impianti di riscaldamento esistenti e nuovi e, per ultimo, grazie alla rigorosità dei controlli sulle emissioni industriali. Le « ecotasse » sono solo una parte della riforma fiscale che comprende: la riduzione dell'imposta sul reddito per i privati mirate ad abbassare il costo del lavoro (come contromisura per favorire produzioni più costose che rispettino l'ambiente); l'abolizione delle tasse sui prodotti di lusso; la tassazione del 30 per cento sui redditi da capitale e in fine la riduzione al 30 per cento degli oneri deducibili.

Germania

Non esiste ancora una tassa sul CO₂ e sul consumo energetico, ma la questione è allo studio del governo federale.

Una riforma tributaria ecologica.

Questa proposta di legge intende dunque intervenire nella normativa fiscale italiana apportando un indirizzo sostanzialmente nuovo per il nostro Paese. Sottolineamo anzi che la presente proposta di legge intende lavorare a pressione fiscale invariata perché, da una parte, il carico tributario è già molto elevato e, dall'altra, non consente una riduzione delle entrate. Non si tratta infatti di introdurre, *sic et simpliciter*, tasse o imposte in più, nominalmente di fiscalità ecologica. Si tratta invece di introdurre anche in Italia regole fiscali che siano capaci di intercettare il « bisogno »

di ambiente, il prezzo delle risorse naturali e il costo degli inquinamenti qualitativi e quantitativi immessi nell'ambiente. Ma soprattutto gettare le basi appunto di una « riforma tributaria ecologica » per la quale gettiti e prelievi siano orientati a quel necessario riordinamento dello sviluppo di cui abbiamo riferito all'inizio. Una riforma, infine, che influisca positivamente sull'aumento dell'occupazione e sulla sua qualità, sulla formazione, sulla tutela ambientale del suolo, dell'aria e dell'acqua, e infine su una produzione attenta a quel mercato della qualità che, almeno in Italia, sta crescendo ma con eccessiva lentezza proprio perché non facilitato da regole di indirizzo anche fiscali.

La proposta di legge prevede una delega al Governo perché la materia deve essere necessariamente coordinata a quella della più generale riforma fiscale. Del resto l'attuale Governo, attraverso il Ministero delle finanze, ha già annunciato formalmente, con una nota dello scorso 3 maggio 1995, di voler dare attuazione all'ordine del giorno n. 9 684/6 concernente il potenziamento della fiscalità ecologica, accolto e approvato nella seduta dell'Assemblea del 20 luglio 1994. Nel riconoscere la necessità attuativa, il Ministero delle finanze precisa tuttavia che « occorrono interventi normativi di ampio respiro ». La nostra proposta di legge pertanto vuole iscriversi in tale opportuna esigenza.

Infine il riassetto fiscale qui previsto coglie la piena intercettazione con la giusta domanda di autonomia impositiva regionale, o meglio di federalismo fiscale, proprio perché, nella materia ecologica, tale questione trova un punto di forza.

I raccordi del ciclo acqua-aria-suolo che presiede alle politiche di indirizzo su energia, uso del territorio e in generale delle risorse naturali, trova nelle comunità locali così diversificate in un Paese come l'Italia, una ragione in più per un coordinamento regionale.

Si pensi a un solo esempio, l'enorme dimensione della questione rifiuti che le comunità locali devono affrontare spesso in condizioni emergenziali e in presenza di una ragnatela diffusa di situazioni anche

di attività abusive, comunque di illegalità nelle quali prolifera il malaffare.

L'articolo 1 definisce i principi generali e i criteri guida della delega al Governo. Con la lettera e) vengono precisati gli indirizzi per un federalismo fiscale che comprenda la valenza positiva e non vincolistica di uno sviluppo eco compatibile.

La lettera f) intende dare attuazione alla recentissima proposta di modifica di direttiva comunitaria per una tassa sulle emissioni di biossido di carbonio e sull'energia.

La lettera g) del medesimo articolo 1 intende dare attuazione alla corposa proposta che Legambiente da più tempo propone con chiarezza di analisi e di strumenti concreti. Essa si inquadra in una prospettiva di più generale trasformazione del sistema tributario (che attualmente supera il 40 per cento del PIL a fronte di un debito pubblico di circa 2 milioni di miliardi), che dovrebbe partire dalla ricostruzione del rapporto di cittadinanza in cui ciascuno è tenuto a pagare le imposte secondo la propria capacità in cambio di servizi efficienti e di una generale assicurazione del livello minimo di vita. La proposta di Legambiente è inquadrata anche in uno sforzo complessivo di semplificazione dell'obbligazione tributaria, di un suo decentramento e di ristabilimento dell'equità nella distribuzione del carico fiscale. Un primo passo deve essere quello di spostare il peso della tassazione delle imposte sui redditi da lavoro (soprattutto dipendente) a quelle sui consumi.

Infatti per effetto dell'ingiusta distribuzione del carico fiscale, che grava soprattutto sui redditi da lavoro, l'attuale sistema, a parole progressivo, nella realtà non lo è. È in questo contesto che la proposta di Legambiente prevede uno spostamento significativo di prelievo dai redditi da lavoro ai consumi di risorse ambientali finite nella direzione di uno spostamento significativo di base imponibile dal lavoro all'energia. La struttura della proposta infine non ricalca il modello europeo. I prodoti tassati e le imposte proposte sono stati individuati non automaticamente in base al contenuto di carbonio,

quanto piuttosto rispetto agli obiettivi che ci si proponeva. In particolare si è scelto di non tassare il settore industriale ed anzi di favorirlo attraverso una riduzione del costo del lavoro. Infine la proposta di Legambiente tiene conto di diverse esigenze. Prima tra tutte quelle di ottenere un effetto ambientale significativo, successivamente quella di ridurre il carico fiscale sul lavoro e, in terzo luogo, favorire una ripresa degli investimenti privati nel settore industriale.

La lettera *h*); vuole consentire una più concreta attuazione dell'articolo 1 del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n. 489 e della conseguente circolare n. 181/E del 27 ottobre 1994 sul regime fiscale sostitutivo per nuove iniziative produttive. Tale articolo, infatti, ha introdotto, per la prima volta in Italia, agevolazioni fiscali per soggetti imprenditoriali che svolgono un'attività in settori volti alla tutela dell'ecosistema, nel campo della promozione di fonti rinnovabili di energia e in quello della efficienza energetica, nel campo dell'agricoltura biologica, naturale e biodinamica, nel campo del risanamento idrogeologico del territorio, nel settore del ripristino ambientale, nell'ambito della progettazione di interventi

per la riqualificazione, la sua manutenzione e il restauro dei centri storici. Pur rappresentando una innovazione importante, le imprese che svolgono le sopra menzionate attività sono però praticamente penalizzate dal fatto che lo stesso articolo 1, al comma 2, precisa che « le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate in regime fiscale sostitutivo non costituiscono componenti negativi di reddito deducibili per le controparti ». Naturalmente siamo consapevoli che se così non fosse si aprirebbero varchi elusivi non controllabili con diminuzioni di gettito non trascurabili.

Occorre perciò che, nell'ambito della delega, si rendano compatibili le due esigenze, altrimenti, di fatto, la positiva innovazione si scontrerebbe con limiti pressoché invalicabili per agire nel mercato trovando solo negli enti pubblici una controparte interessata all'offerta.

Gli articoli 2 e 3 della presente proposta di legge introducono nell'ordinamento fiscale oneri deducibili per le persone fisiche e per le imprese che tendono a formare un « comportamento » fiscale indirizzato a contribuire e a sostenere la promozione dell'ambiente. Anche le esenzioni di imposta previste con l'articolo 4 hanno le stesse finalità.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Delega di Governo: principi generali e criteri direttivi).

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 di:

a) applicare disincentivi al sistema dei prezzi di mercato, affinché includa il costo dei danni e degli impatti ambientali in tutti i settori connessi con i processi produttivi e distributivi che generano o possono generare fattori inquinanti nell'aria, nell'acqua, nel suolo;

b) apportare incentivi al sistema dei prezzi di mercato ai fini di sostenere la ricerca, la riconversione, l'innovazione, la produzione di attività economiche, a basso consumo energetico, aventi per oggetto tecnologie pulite ed energia rinnovabile;

c) riorientare gli strumenti di politica fiscale esistenti, mediante la ridefinizione della base imponibile, la internalizzazione dei costi esterni legati al trasporto urbano e alle attività turistiche, la rideterminazione delle aliquote e delle detrazioni di imposta nonché la previsione di interventi agevolativi, al fine di incoraggiare un minor consumo e una minore intensità d'uso delle risorse ambientali, naturali ed energetiche;

d) ridurre il costo del lavoro, anche a fini di aumento dell'occupazione, per le imprese che svolgono attività di tutela dell'ecosistema e di promozione e miglioramento della qualità ambientale;

e) promuovere un nuovo assetto della finanza regionale teso a consentire il riconoscimento da parte degli enti locali di benefici fiscali:

1) alle imprese che intraprendono o comunque svolgono le attività economiche indicate alle lettere a), b), c) e d), con particolare riferimento alla riduzione del

volume dei rifiuti, delle raccolte differenziate dei rifiuti, al risanamento e alla valorizzazione dei centri storici antichi, dei beni del patrimonio artistico, architettonico e ambientale;

2) alle persone fisiche che pongono in essere atti finalizzati alla salvaguardia ed al miglioramento dell'ambiente;

f) istituire un'imposta sulle emissioni di ossido di carbonio e sul valore energetico dei prodotti secondo i criteri informativi contenuti nella proposta di direttiva del Consiglio delle Comunità europee del 2 giugno 1992, COM(92) 226, nella successiva proposta modificata del 10 maggio 1995, COM(95) 176 e nell'articolo 3 della direttiva 23 marzo 1994, COM(94) 12 per quanto riguarda i veicoli a motore;

g) aumentare le imposte sui consumi di benzina e gasolio per trasporti, gas e gasolio per riscaldamento, sull'energia elettrica per usi domestici e del terziario e destinare il maggior gettito a:

1) sgravi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche mediante l'introduzione di ulteriori detrazioni a favore dei lavoratori dipendenti e dei pensionati;

2) sgravi dei contributi sociali a carico delle imprese con attività economiche indirizzate a tecnologia pulita;

3) realizzazione delle finalità di cui alla legge 28 agosto 1989, n. 305, e 26 febbraio 1992, n. 211;

4) istituzione di un fondo destinato ad incentivare la sostituzione del parco automobilistico che favorisca l'ingresso sul mercato di veicoli, ad emissioni più contenute;

h) introdurre incentivi per le controparti dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, lettere da *d-bis*) a *d-sexies*), del decreto-legge 10 giugno 1994, n. 357, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1994, n. 489, tali da costituire componente negativa di reddito deducibile.

2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il

Governo trasmette alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni permanenti competenti per materia. Le Commissioni si esprimono entro quindici giorni dalla data di trasmissione.

ART. 2.

(Oneri deducibili dal reddito delle persone fisiche).

1. All'articolo 10, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come da ultimo sostituito dall'articolo 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 330, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 1994, n. 473, dopo la lettera l) è aggiunta la seguente:

« *l-bis*) gli oneri sostenuti dal contribuente sotto forma di erogazioni liberali fatte a favore di enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute che, senza scopo di lucro, svolgano esclusivamente attività in campo ecologico ed ambientale, per un importo non superiore al 2 per cento del reddito complessivo dichiarato ».

2. Il Governo stabilisce i limiti entro i quali è complessivamente ammessa la deduzione degli oneri indicati nell'articolo 10 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, come modificato dal comma 1 del presente articolo.

ART. 3.

(Oneri di utilità sociale deducibili dal reddito d'impresa).

1. All'articolo 65, comma 2, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come in ultimo modificato dall'articolo 2 del de-

creto-legge 31 maggio 1994, n. 330, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 1994, n. 473, dopo la lettera *c-quinquies*) è aggiunta la seguente:

« *c-sexies*) le erogazioni liberali fatte a favore di enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute che, senza scopo di lucro, svolgano esclusivamente attività in campo ecologico ed ambientale, per un ammontare complessivamente non superiore al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato ».

2. Il Governo stabilisce i limiti entro i quali è complessivamente ammessa la deduzione dagli oneri indicati nell'articolo 65 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, come modificato dal comma 1 del presente articolo.

ART. 4.

(Altre agevolazioni).

1. Gli atti costitutivi delle fondazioni e delle associazioni legalmente riconosciute che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività in campo ecologico e ambientale e quelli connessi allo svolgimento delle loro attività sono esenti dall'imposta di bollo e dall'imposta di registro.

