

più sentita partecipazione al suo dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

In morte dell'onorevole Pasquale Bandiera.

PRESIDENTE. Comunico che il giorno 3 maggio 2002 è deceduto l'onorevole Pasquale Bandiera, già membro della Camera dei deputati nella sesta, settima e ottava legislatura.

La Presidenza della Camera ha già fatto pervenire ai familiari le espressioni della più sentita partecipazione al loro dolore, che desidera ora rinnovare anche a nome dell'Assemblea.

Modifica nella costituzione del Comitato per la legislazione.

PRESIDENTE. Comunico che l'onorevole Enzo Trantino, a far data dal 26 aprile scorso, è cessato dalle funzioni di presidente del Comitato per la legislazione per il primo turno di presidenza.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 2, del regolamento, il Comitato per la legislazione è presieduto a turno da uno dei suoi componenti. Secondo quanto stabilito dalla Giunta per il regolamento nella seduta del 16 ottobre 2001, la durata del turno di presidenza è fissato in via sperimentale in dieci mesi.

Sulla base delle pronunce della Giunta per il regolamento del 10 dicembre 1997 e del 16 ottobre 2001, la successione dei turni di presidenza, nel rispetto dell'alternanza tra deputati appartenenti a gruppi di maggioranza e di opposizione, ha luogo secondo il criterio dell'anzianità di nomina nel Comitato e, in via sussidiaria, dell'anzianità parlamentare, e quindi dell'anzianità anagrafica. Le funzioni di vicepresidente sono esercitate dal deputato cui spetta il successivo turno di presidenza e quelle di segretario dal deputato con la minore anzianità parlamentare e, in via sussidiaria, anagrafica, salvo che nei periodi in cui debba assumere le funzioni di presidente o di vicepresidente.

Per il prossimo turno, fino al 25 febbraio 2003, le funzioni di presidente sono svolte dall'onorevole Sergio Mattarella e quelle di vicepresidente dell'onorevole Michele Saponara. Le funzioni di segretario sono esercitate dall'onorevole Angelino Alfano.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza le seguenti petizioni, che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni:

Antonio Lanzilotti, da Brescia, e numerosi altri cittadini, chiedono interventi urgenti in materia di compiti e responsabilità degli ufficiali giudiziari (n. 280 - *alla II Commissione*);

Gabriella Cucchiara, da Roma, chiede:

provvedimenti di riforma dell'istruzione universitaria, con particolare riferimento agli studi giuridici (n. 281 - *alla VII Commissione*);

norme per la trascrizione dei ricorsi giudiziari (n. 282 - *alla II Commissione*);

interventi affinché siano limitati i condoni e le sanatorie in materia di tutela ambientale (n. 283 - *alla VIII Commissione*);

l'adozione di strumenti per velocizzare i procedimenti civili e penali per i ricorrenti in appello (n. 284 - *alla II Commissione*);

nuove norme in materia di responsabilità personale del magistrato (n. 285 - *alla II Commissione*);

la riforma delle norme che disciplinano la carriera del magistrato (n. 286 - *alla II Commissione*).

Pietro Legovini, da Trieste, chiede interventi per assicurare la corretta appli-

cazione delle norme sulla determinazione del canone di fognatura (n. 287 - *alla VIII Commissione*).

Franco Fascetti, da Roma, chiede:

agevolazioni in materia di trasporto locale per i meno abbienti (n. 288 - *alla IX Commissione*);

provvedimenti atti alla promozione degli sport invernali e marittimi per i cittadini meno abbienti (n. 289 - *alla VII Commissione*);

misure per favorire l'occupazione degli extra-comunitari (n. 290 - *alla XI Commissione*);

provvedimenti in materia di tratta di persone (n. 291 - *alla II Commissione*).

Francesco Di Pasquale, da Canello ed Arnone (Caserta), chiede:

nuove norme per contrastare il fenomeno della droga (n. 292 - *alla II Commissione e alla XII Commissione*);

la riforma della normativa riguardante l'obbligo scolastico (n. 293 - *alla VII Commissione*);

iniziative per la celebrazione di Giovanni Gentile (n. 294 - *alla VII Commissione*);

la riforma del sistema fiscale, con particolare riferimento alle tasse comunali (n. 295 - *alla VI Commissione*).

Alfio Curreli, da Quartu Sant'Elena, chiede l'istituzione di un'Assemblea Costituente per una riforma dell'ordinamento costituzionale (n. 296 - *alla I Commissione*).

Raffaele Forestiero, da Ciampino (Roma), chiede modifiche alla normativa in materia di assicurazioni automobilistiche (n. 297 - *alla VI Commissione*).

Francesco Walter Pansini, da Trieste, chiede provvedimenti urgenti al fine di tutelare la validità dei diplomi di erborista conseguiti prima del 1998 (n. 298 - *alla VII Commissione*).

Enrico Fravega, da Pietrasanta Marina (Lucca), chiede nuove norme a favore delle persone anziane, con particolare riguardo agli aspetti economici e socio-sanitari (n. 299 - *alla XII Commissione*).

Marino Savina, da Roma, chiede nuove norme in materia di esercizio del diritto di sciopero (n. 300 - *alla XI Commissione*).

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 7 maggio 2002, alle 9:

1. - Svolgimento di interpellanze.

(ore 11 e ore 16)

2. - *Discussione del disegno di legge* (per l'esame e la votazione di questioni pregiudiziali):

Conversione in legge del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, recante disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture (2657).

3. - Deliberazione per la costituzione in giudizio della Camera dei deputati in relazione ad un conflitto di attribuzione sollevato innanzi alla Corte Costituzionale dal Tribunale di Roma - Nona sezione penale.

4. - *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale (2144-A).

— *Relatori: Falsitta, per la maggioranza; Benvenuto, di minoranza.*

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1217 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 marzo 2002, n. 28, recante modifiche all'articolo 9 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relative al contributo unificato di iscrizione al ruolo dei procedimenti giurisdizionali civili, penali e amministrativi, nonché alla legge 24 marzo 2001, n. 89, in materia di equa riparazione (*Approvato dal Senato*) (2639-A).

— *Relatore:* Falanga.

6. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 1268 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 marzo 2002, n. 36, recante disposizioni urgenti per ottemperare ad obblighi comunitari in materia di autotrasporto (*Approvato dal Senato*) (2667).

— *Relatore:* Luigi Martini.

7. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 4 aprile 2002, n. 51, concernente disposizioni urgenti recanti misure di contrasto all'immigrazione clandestina e garanzie per soggetti colpiti da provvedimenti di accompagnamento alla frontiera (2608-A).

— *Relatore:* Bertolini.

8. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

S. 627 - Disposizioni per il completamento e l'aggiornamento dei dati per la rilevazione dei cittadini italiani residenti all'estero e modifiche alla legge 27 ottobre 1988, n. 470 (*Approvato dal Senato*) (2255-A).

— *Relatore:* Giovanni Bianchi.

9. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle

Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997 (2426-A).

e delle abbinare proposte di legge: CALZOLAIO ed altri; PECORARO SCANIO ed altri (1933-1952).

— *Relatori:* Calzolaio (*per la III Commissione*) e Antonio Barbieri (*per l'VIII Commissione*).

10. — *Seguito della discussione della mozione Tuccillo ed altri n. 1-00056 concernente la destinazione delle risorse investite dalle fondazioni.*

11. — *Seguito della discussione delle mozioni Realacci ed altri n. 1-00058, Mantovani ed altri n. 1-00062, Violante ed altri 1-00063 e Landi di Chiavenna ed altri n. 1-00067 concernenti il contributo dell'Italia allo sviluppo dei paesi più poveri.*

La seduta termina alle 21,50.

INTERVENTO DEL DEPUTATO CARMINE DEGENNARO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI SUL DISEGNO DI LEGGE N. 2144

CARMINE DEGENNARO. Il progetto di riforma fiscale, presentato dal Governo sotto forma di disegno di legge delega, presenta notevoli caratteri di novità rispetto alle riforme attuate in passato in quanto mira a ridisegnare l'attuale sistema fiscale italiano, armonizzandolo con quello degli altri paesi dell'Unione europea per conseguire una maggiore integrazione delle economie e per non ostacolare la competitività e la concorrenza.

La necessità di realizzare un nuovo sistema fiscale dipende oltre che da cause esterne quali la globalizzazione dei mercati e l'armonizzazione con i sistemi tributari degli altri Stati, anche da cause interne quali la non rispondenza in maniera efficace delle imposte sul reddito al ruolo di tributi portanti e perequativi, la

forte spinta verso l'evasione e l'elusione, l'esistenza di adempimenti superflui e di processi tributari costosi.

I principi ispiratori del nuovo sistema fiscale sono in primo luogo quelli della neutralità e dell'equità: occorre ridurre il numero delle imposte ed estendere le basi imponibili alle quali applicare aliquote basse in modo tale da avere da un lato un recupero della base imponibile, dall'altro un ruolo di attrazione delle risorse; la progressività deve essere modulata su un nuovo impianto di oneri deducibili che permettano di assicurare un'effettiva corrispondenza tra imposta e reddito; il tributo seguirà la ricchezza effettivamente tassabile e non il reddito ipotetico, secondo la capacità espressa, spostandosi verso i consumi; sarà vietata la doppia imposizione economica e giuridica.

La riforma è basata sulla semplificazione nel numero e nelle regole di determinazione; è efficace nell'individuare la spesa imponibile e recuperare il gettito con relativa riduzione della pressione fiscale sul reddito delle persone fisiche; nasce per contrastare fenomeni di evasione e di elusione e per assicurare stabilità e certezza delle regole e del rapporto di imposta nel tempo e nello spazio.

Il nuovo sistema entrerà in vigore con gradualità per assicurare il mantenimento dei saldi di bilancio per i diversi settori istituzionali e il rispetto degli attuali e stringenti vincoli di bilancio definiti con il patto di stabilità e crescita.

Oltre ad assicurare la semplicità e la neutralità della normativa tributaria la proposta di riforma prevede l'applicazione del principio della codificazione con il quale si vuole assicurare la chiarezza, la stabilità normativa e la certezza del diritto, realizzando una disciplina unitaria del rapporto tributario per tutte le imposte. Il codice tributario si baserà sui principi costituzionali di legalità, capacità contributiva, uguaglianza, nonché sui principi di buona fede, correttezza e trasparenza nei rapporti tra fisco e contribuente. A tal fine sarà costituita una commissione bicamerale sul fisco cui dovrà essere attribuito l'esame dei codici tributari.

Il disegno di legge delega prevede cinque imposte: l'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'imposta sul reddito delle società, l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta sui servizi, l'accisa.

Per quanto concerne la prima imposta la riforma proposta in materia di tassazione personale dei redditi si articola su alcune linee di intervento: la revisione della struttura degli scaglioni con la previsione di due sole aliquote (anziché le attuali cinque), ossia del 2,1 per cento fino a 100 mila euro (che interessa oltre il 95 per cento dei contribuenti) e del 33 per cento oltre tale soglia; l'introduzione di una soglia di reddito esente ai fini IRPEF, la cosiddetta « no-tax area », da definire in funzione della soglia di povertà; la riduzione drastica delle forme di prelievo sostitutivo; l'allargamento della base imponibile; la trasformazione delle attuali detrazioni di imposta in deduzione dal reddito imponibile con la loro concentrazione sui redditi medio-bassi; l'ampliamento del campionario degli oneri deducibili; la clausola di salvaguardia, secondo la quale per tutti i contribuenti il nuovo regime dovrà in ogni caso essere uguale o più favorevole di quello attuale, anche con riferimento agli interventi di natura assistenziale e sociale.

Le deduzioni dall'imponibile di alcuni costi (per carichi di famiglia, prima casa, oneri sanitari) a favore dei redditi medio-bassi e la loro scomparsa per i redditi colpiti dall'aliquota del 33 per cento hanno principalmente lo scopo di ripristinare uno stato di equità nella tassazione del reddito legata al criterio di progressività, la quale è ormai venuta meno a causa della diffusione di imposte sostitutive, della possibilità di dirottare i propri guadagni verso paradisi fiscali e delle diverse forme di elusione ed evasione.

A tal fine durante l'esame in Commissione è stato definito con maggiore precisione il nuovo criterio della progressività ai fini IRPEF che emergerà per effetto delle nuove deduzioni e delle due aliquote previste nel provvedimento in esame. È stato precisato meglio il nuovo meccanismo delle deduzioni che sostituiranno le

attuali detrazioni d'imposta e che saranno modulate in funzione di una serie di criteri quali la famiglia, la casa, la sanità, l'istruzione, la formazione, la ricerca e la cultura, l'assistenza all'infanzia negli asili nido, il non-profit e l'attività svolta in campo sociale, culturale, scientifico, il volontariato e le confessioni religiose, i costi sostenuti per la produzione di redditi di lavoro. Le deduzioni relative alla famiglia, che recepiscono alcune richieste effettuate dal gruppo UDC, fanno riferimento in particolare al numero dei figli, degli anziani e dei soggetti portatori di handicap.

Importante novità è l'inclusione tra i contribuenti IRPEF degli enti morali e degli enti non commerciali, che svolgono attività di utilità sociali, in modo da assoggettarli ad aliquote ridotte.

Sono state inoltre riviste le regole sulle collaborazioni coordinate e continuative, effettuando una distinzione tra quelle tipiche e quelle atipiche e tornando ad assimilare il regime fiscale delle prime a quello del lavoro autonomo.

Positiva è la previsione di un potenziamento degli studi di settore e dell'introduzione dell'istituto del concordato triennale preventivo per l'imposizione sul reddito di impresa e di lavoro autonomo: tali strumenti sono tesi a ridurre il contenzioso tra contribuenti ed amministrazione finanziaria ed a conseguire una serie di semplificazioni a livello contabile.

Per quanto riguarda l'imposizione sui redditi di capitale la delega contiene elementi di novità sia nel campo dell'imposizione di questi redditi in capo alle società che li generano sia in quello dell'imposizione in capo alle persone fisiche cui sono distribuiti.

Le principali linee di riforma nel campo delle rendite finanziarie sono: l'eliminazione della distinzione normativa fra le categorie dei redditi di capitale e dei redditi diversi per quanto concerne le attività speculative e l'istituzione di una nuova categoria di reddito in cui confluiscono tutti i redditi finanziari; l'adozione di un'aliquota unica pari al 12,5 per cento con l'abolizione del credito di imposta sui dividendi; il passaggio dall'attuale mecca-

nismo di prelievo sui redditi maturati ad un prelievo sui redditi al momento del realizzo che dovrebbe uniformare la tassazione dei proventi dalle gestioni con quelli derivati dall'investimento diretto, con l'obiettivo di giungere ad un'omogeneizzazione dell'imposizione su tutti i redditi di natura finanziaria. L'introduzione di un'aliquota unica del 12,5 per cento sui proventi finanziari comporterà una maggiore neutralità del sistema impositivo, in linea anche con il processo di unificazione monetaria in cui i mercati sono sempre più integrati e non esiste il rischio di cambio.

Di grande importanza ai fini dell'alleggerimento del carico fiscale per le imprese sono le disposizioni relative alle imposizioni sulle società che riguardano: la graduale eliminazione della DIT e dell'IRAP; la riduzione dell'aliquota al 33 per cento e revisione della base imponibile; la riforma dell'imposizione sui gruppi con l'introduzione del modello della *participation exemption* e del consolidato fiscale. L'eliminazione della DIT e la sua sostituzione con il sistema che in campo internazionale va sotto il nome di *thin capitalization* consente un rapporto ottimale fra remunerazione e finanziamento da parte dei soci, introducendo un parametro sulla base del quale la remunerazione che lo supera viene considerata dividendo e non più interesse, con la conseguenza che non può quindi essere dedotta da parte dell'impresa che la paga. Si tratta di una norma antielusiva che tende a limitare la deducibilità degli interessi passivi nel caso di eccessivo ricorso a particolari operazioni di finanziamento fatte ai fini esclusivi del risparmio fiscale.

Il modello della *participation exemption* prevede l'esenzione delle plusvalenze realizzate nella cessione di partecipazioni a cui si associa l'esenzione dei dividendi da partecipazioni e la corrispondente indeducibilità delle minusvalenze: si tratta quindi di un modello che favorisce le *holding* finanziarie, mentre il regime attuale che prevede l'imposizione sulle plusvalenze e

la deducibilità delle minusvalenze incentiva invece la costituzione di sub-*holding* finanziarie all'estero.

Importante è anche l'introduzione del consolidato fiscale che consente alla società capogruppo di presentare un'unica dichiarazione fiscale contenente la somma algebrica del proprio imponibile e di quello delle società controllate, con la possibilità di compensare immediatamente le perdite di alcune società del gruppo con gli utili di altre. Attualmente infatti l'impossibilità di tale compensazione si traduce sia in un aggravio dell'imposizione che colpisce in particolare gli investimenti rischiosi sia in una variabilità delle aliquote effettive.

Gli interventi sull'IRAP prevedono dapprima l'esclusione del costo del lavoro e di eventuali ulteriori costi dalla sua base imponibile e successivamente la sua progressiva cancellazione. Tale eliminazione consentirà un notevole alleggerimento fiscale soprattutto per le imprese a lavoro intensivo sulle quali l'imposizione totale sul reddito arriva anche a punte superiori al 60 per cento. L'intervento sull'IRAP comporterà però una contrazione del gettito per le regioni pari a circa 25 milioni di euro, la cui compensazione dovrà essere assicurata mediante trasferimenti dal bilancio statale o da compartecipazioni.

È stato quindi previsto in Commissione che le somme necessarie per compensare il progressivo taglio dell'imposta regionale sulle attività produttive e le minori entrate connesse con le modifiche all'imposta personale sul reddito dovranno essere indicate ogni anno nelle manovre di finanza pubblica.

Nel nuovo sistema fiscale acquista grande valore il modello di fiscalità etica che fissa i presupposti per la formazione di gettiti orientati a fini sociali e che vede nel commercio equo e solidale e nella cosiddetta *de-tax* gli strumenti principali per l'attuazione dei doveri di solidarietà sociale. La *de-tax* è sistema di detassazione di una parte del prezzo di un bene di consumo (pari all'1 per cento del gettito IVA) al quale è impressa una specifica finalità umanitaria: si tratta di un istituto

di grande portata pratica, in primo luogo per l'estensione a tutto il settore dei consumi e in secondo luogo in quanto non implica un accordo tra molti soggetti ma è rimesso alla sola volontà di consumatore e venditore.

Viene inoltre stabilito un particolare regime di favore per il risparmio affidato ai fondi etici, lasciando il legislatore delegato libero di decidere se favorire i cosiddetti fondi etici in quanto destinano parte dei loro utili a enti non-profit promotori di iniziative benefiche oppure i fondi etici che selezionano i soggetti sui quali investire in relazione a specifici criteri etici di riferimento.

In conclusione esprimo un giudizio complessivamente positivo sul disegno di legge delega per la riforma fiscale perché si prevede finalmente un codice fiscale unico in modo da dare organicità ed omogeneità ad una materia che ha subito negli ultimi anni numerosi interventi, perché in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche sono offerte garanzie di migliore tutela della progressività concentrando le deduzioni sui redditi medio-bassi, perché in materia di imposta sul reddito delle società adotta un modello fiscale omogeneo a quelli più efficienti in essere negli altri paesi dell'Unione europea, perché ci si attende dalla revisione delle aliquote e delle deduzioni una riduzione della pressione fiscale sulla produzione di ricchezza che, insieme ad una maggiore competitività con gli altri paesi, contribuisce indirettamente al benessere di tutta la collettività. La riforma non ignora il bisogno di dare una risposta forte alla domanda di maggiore solidarietà e sostegno alle classi più deboli.

Una valutazione positiva si esprime anche sulla riformulazione della tassazione dei redditi finanziari e sulla nuova normativa relativa all'imposta sul reddito delle società che dà fiducia nel reale rilancio dell'impresa nel nostro paese.

Per quanto riguarda l'obiettivo di costruire un sistema tributario competitivo sicuramente la previsione del gruppo fiscale e il regime di esenzione sui dividendi

sono elementi che renderanno attraente lo sviluppo delle relazioni con le imprese del nostro paese.

Occorre però precisare i tempi di attuazione e le condizioni di applicazione della riforma. È necessario inoltre che ad una riforma della fiscalità statale non faccia seguito un inasprimento della pressione tributaria a livello locale in modo tale da neutralizzare le riduzioni previste dalle modifiche che verranno apportate alla legislazione statale. È importante inoltre assicurare un adeguato coordinamento del nuovo sistema fiscale fra l'amministrazione centrale, le regioni e gli enti locali, considerando anche gli effetti derivanti dalla riforma del titolo V della Costituzione.

L'impianto del disegno di legge delega è comunque tecnicamente ottimo sotto il profilo della codificazione, della semplificazione, della riduzione della pressione fiscale, della maggiore efficienza, equità, neutralità e certezza legislativa e decisivo per il progresso economico dell'intero paese.

In conclusione la riduzione del carico tributario, l'eliminazione delle cause che disincentivano l'impresa e il miglioramento delle relazioni tra cittadino e fisco sono tutti elementi capaci di realizzare un sistema equo nel prelievo, competitivo con lo scenario europeo, efficace nella riduzione dell'evasione fiscale.

RELAZIONE DEL DEPUTATO LUIGI MARTINI SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE N. 2667

LUIGI MARTINI, *Relatore*. Il disegno di legge n. 2667 reca la conversione in legge del decreto-legge n. 36 del 2002, recante disposizioni urgenti per ottemperare ad obblighi comunitari in materia di autotrasporto. Il decreto-legge detta la disciplina per il recupero delle agevolazioni fiscali concesse alle imprese autorizzate all'esercizio di autotrasporto di merci nel periodo compreso tra il 1992 ed il 1994.

Nel corso degli anni compresi tra il 1990 ed il 1995 alcuni decreti-legge hanno

previsto l'erogazione, nella forma di crediti d'imposta compensabili con le imposte sul reddito e con l'imposta sul valore aggiunto, di somme in favore delle imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi, a parziale copertura dell'aumento dei costi del trasporto su strada verificatosi in quel periodo di tempo. Successivamente, la Commissione europea, con la decisione 93/496/CEE del 9 giugno 1993 e con la decisione 97/270/CE del 22 ottobre 1996, ha stabilito l'illegittimità ed incompatibilità di tale regime agevolativo rispetto alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato.

La Corte di giustizia delle Comunità europee, con sentenza del 29 gennaio 1998, ha dichiarato l'inadempimento dell'Italia rispetto all'obbligo di recuperare le somme illegittimamente erogate ed ha respinto, con sentenza del 19 maggio 1999, il ricorso dell'Italia avverso la citata decisione 97/270/CE della Commissione.

La stessa Commissione europea ha dato avvio, con lettera di costituzione in mora del 24 novembre 2000, alla procedura di infrazione a carico dell'Italia ed ha successivamente chiesto precisazioni sulle iniziative che lo Stato italiano avrebbe inteso adottare per ottemperare all'obbligo di recupero delle agevolazioni, precisando che, in mancanza di immediate misure in materia, avrebbe proceduto ad adire la Corte di giustizia per ottenere la cosiddetta « doppia condanna » dello Stato italiano ai sensi dell'articolo 228 del trattato.

Il provvedimento intende dunque definire, nei tempi necessariamente ristretti imposti dai vincoli comunitari, una disciplina specifica volta a regolare l'azione degli organi amministrativi chiamati ad effettuare il recupero delle somme erogate illegittimamente; secondo la relazione illustrativa allegata al disegno di legge, nel testo originario trasmesso al Senato, non appare infatti possibile fare ricorso alle ordinarie procedure di recupero fiscale delle somme stesse. Infatti, da un lato, la natura sostanziale del credito da recuperare non è tributaria, ma patrimoniale e pecuniaria, in quanto il meccanismo fiscale del credito d'imposta ha rappresen-

tato un mero strumento tecnico per consentire l'erogazione di tali importi; dall'altro, il lungo tempo trascorso dall'erogazione dell'agevolazione renderebbe oggettivamente molto difficile operare il recupero secondo le regole proprie del diritto tributario.

Passando ad analizzare il contenuto del provvedimento, l'articolo 1 del decreto-legge definisce l'ambito di applicazione, indicando le disposizioni in forza delle quali venne riconosciuto il credito d'imposta in favore delle imprese di autotrasporto, ed affida al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti l'attività di recupero delle somme erogate.

L'articolo 2, precisa, al primo comma, che il recupero delle somme, maggiorate degli interessi dovuti, è effettuato nei confronti dei beneficiari delle agevolazioni, oppure, qualora non più esistenti, nei confronti dei loro aventi causa.

Il comma 2 del medesimo articolo 2, integralmente sostituito nel corso dell'esame al Senato, prevede che i soggetti interessati dal recupero siano individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che avvia, se necessario, un piano straordinario di attività, utilizzando anche il supporto del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori, al fine di formare, entro il 31 maggio 2002, elenchi nominativi provvisori. Nell'ambito degli elenchi sono distinti i soggetti originari percettori delle somme ancora esistenti alla data di formazione degli elenchi stessi dai soggetti che ne sono gli aventi causa. Le modalità tecniche per la redazione degli elenchi sono definite con decreto dirigenziale.

Sono escluse dalla restituzione le imprese che abbiano cessato definitivamente l'attività e che abbiano provveduto alla cancellazione dall'albo degli autotrasportatori prima del 20 marzo 2002; sono altresì escluse le imprese acquirenti di aziende che abbiano cessato l'attività in conseguenza di vendita conclusa con atti stipulati entro la medesima data del 20 marzo 2002, ovvero che abbiano acquisito entro tale data rami di aziende le quali abbiano proseguito l'attività. Le imprese

cedenti rami d'azienda sono tenute al pagamento delle somme *pro quota*, limitatamente alla parte di competenza.

La fissazione del termine del 20 marzo 2002, data di emanazione del decreto-legge, per l'esclusione dall'applicazione del meccanismo di recupero appare sostanzialmente volta ad impedire operazioni finalizzate ad eludere l'obbligo di restituzione delle somme percepite.

Il comma 3 prevede che negli elenchi siano indicati, per ciascun nominativo, gli importi unitari dovuti, suddivisi per anno, e il loro ammontare complessivo, specificando anche, qualora il recupero non sia effettuato integralmente nei confronti del soggetto originariamente beneficiario dell'erogazione, i criteri di imputazione, anche *pro quota*, ad altro soggetto. La ripartizione degli importi tiene conto della tipologia di massa a pieno carico degli autoveicoli per i quali è stato riconosciuto il beneficio e del limite numerico di cento veicoli per impresa stabilito dall'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 501 del 1996.

Ai sensi dei commi 4 e 5, modificati nel corso dell'esame al Senato, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede a comunicare l'iscrizione negli elenchi ai soggetti interessati, i quali hanno 60 giorni di tempo per formulare osservazioni e fornire documenti; le osservazioni formulate sono valutate dai competenti uffici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ai fini della predisposizione delle richieste di pagamento. Ai sensi dei commi 6 e 7, anch'essi modificati nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, il pagamento deve essere richiesto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro il 15 ottobre 2002 ai soggetti interessati, i quali devono effettuarlo entro sessanta giorni dalla richiesta, salva la possibilità di richiedere, entro la scadenza del termine di pagamento, la rateizzazione in non più di quarantotto mesi delle somme dovute, maggiorate degli interessi calcolati al saggio legale. Le modalità di pagamento sono definite con decreto dirigenziale.

L'articolo 3, integralmente sostituito nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, prevede che, decorso il termine di pagamento, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti propone all'autorità giudiziaria domanda di ingiunzione, secondo l'ordinaria procedura relativa ai procedimenti di ingiunzione stabilita dagli articoli da 633 a 656 del codice di procedura civile; nel caso di pagamento rateizzato la domanda di ingiunzione è proposta dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il mancato pagamento anche di una sola delle rate.

Il ricorso agli ordinari strumenti civili per il recupero dei crediti è motivato, secondo le indicazioni contenute nella relazione illustrativa del provvedimento, dall'estrema difficoltà di operare il recupero attraverso le regole e gli strumenti del diritto tributario.

L'articolo 3-bis, introdotto durante l'esame al Senato, dispone che le maggiori entrate derivanti dalla riscossione delle somme affluiscono in apposita unità previsionale di base dell'entrata del bilancio dello Stato.

TESTO INTEGRALE DELLA RELAZIONE
DEL DEPUTATO ANTONIO BARBIERI
SUL DISEGNO DI LEGGE DI RATIFICA
N. 2426

ANTONIO BARBIERI, *Relatore per la VIII Commissione*. Onorevoli colleghi, il disegno di legge oggi all'esame dell'Assemblea, recante la ratifica e l'esecuzione di un importante protocollo, rappresenta un significativo segnale di continuità nella politica internazionale dell'Italia, con cui il Governo in carica si assume pienamente il compito di garantire il rispetto di impegni in campo ambientale assunti dai precedenti Governi.

Il testo che le Commissioni riunite III e VIII propongono all'attenzione dell'Assemblea è frutto di un esame approfondito e, in alcuni momenti, anche contrastato, ma che, pur in presenza di un ristretto tempo a disposizione per l'esame e pur di fronte a legittime divergenze di visione politica su

alcune scelte di merito, ha tuttavia consentito di mantenere un atteggiamento complessivamente positivo sulle linee di fondo del provvedimento e di concluderne in tempi molto rapidi l'esame presso le Commissioni riunite.

Le Commissioni III e VIII hanno infatti dedicato tre sedute all'esame in sede referente del provvedimento, adottando, sin dalla conclusione dell'esame preliminare, il disegno di legge n. 2426 – di iniziativa del Governo – quale testo base per l'ulteriore seguito dell'esame, risultando pertanto abbinare le proposte di iniziativa dei deputati Calzolaio e Pecoraro Scanio. Al termine dell'esame degli emendamenti, le Commissioni riunite hanno quindi predisposto un testo che mantiene sostanzialmente inalterato l'impianto originario del provvedimento del Governo, con l'inserimento di alcune modifiche migliorative che vanno nella direzione della chiarezza delle procedure di ratifica (articolo 1 del disegno di legge), della precisazione delle disposizioni di copertura finanziaria (articoli 2 e 4) e della migliore definizione dei contenuti che saranno alla base della revisione della delibera CIPE del 1998, la quale, come è noto, disciplina attualmente le strategie nazionali per il raggiungimento degli obiettivi del protocollo di Kyoto e di cui si prevede, allo stesso articolo 2 del disegno di legge in esame, una sostanziale riscrittura in vista delle innovazioni derivanti dall'applicazione dell'accordo.

Una parte di tali modifiche, peraltro, discende direttamente dai pareri acquisiti dalle Commissioni competenti in sede consultiva e, in particolare, deriva dall'opportunità di recepire i rilievi espressi nei pareri delle Commissioni V (Bilancio) e X (Attività produttive). Al riguardo, anzi, appare importante sottolineare che le sette Commissioni competenti hanno espresso tutte un parere favorevole sul provvedimento, a conferma della sostanziale condivisione del disegno di legge licenziato dalle Commissioni riunite. Soltanto le due Commissioni citate in precedenza, inoltre, hanno formulato esplicite condizioni

(come nel caso del parere della V Commissione) ovvero osservazioni (è il caso della X Commissione).

Il testo elaborato dalle Commissioni appare pertanto più che soddisfacente, anche perché consente di intervenire su una materia piuttosto delicata e controversa, individuando un percorso realistico di fattibilità e di sostenibilità, che si lega intimamente alla stessa « storia » che sta alla base dell'adesione del nostro paese al protocollo.

Al riguardo, infatti, si rammenta che l'adesione dell'Italia al protocollo di Kyoto venne da più parti caldeggiata sulla base del cosiddetto « principio di precauzione ». L'articolo 3.3 della Convenzione sui cambiamenti climatici del 1992 afferma che « dove vi sia una minaccia di seri o irreversibili danni, la mancanza di una completa certezza scientifica non può essere adottata come ragione per posporre misure tali da minimizzare le cause del cambiamento climatico ». Un'altra formulazione del principio di precauzione si trova nella Dichiarazione di Wingspread: « Quando un'attività presenta rischi potenziali per la salute umana o per l'ambiente, è necessario adottare misure precauzionali, anche se la relazione causa-effetto non è scientificamente dimostrata ».

Il protocollo in esame, denominato dal luogo della sua primiera firma nel dicembre del 1997, indica gli obiettivi internazionali per ridurre i sei gas cosiddetti ad effetto serra: anidride carbonica, metano, protossido di azoto, perfluorocarburo, ifrofluorocarburo ed esafluoruro di zolfo (viceversa non riguarda il biossido di zolfo e gli altri ossidi di azoto oltre il protossido, responsabili causali certi del grave fenomeno delle « piogge acide », né gli ossidi di mercurio, veleni dei suoli e delle acque e, quindi, degli alimenti aggrediti dall'amministrazione Bush con la recente iniziativa « Cieli limpidi »).

Questi sei gas sono ritenuti responsabili del riscaldamento globale del pianeta, cosa che potrebbe portare a radicali modifiche del clima. Obiettivo del protocollo è ri-

durere in media, nel periodo 2008- 2012, del 5 per cento i livelli di emissione del 1990.

Dopo quattro anni di conferenze e negoziati, la svolta per applicare il protocollo si è avuta nel novembre 2001, alla conferenza sul clima di Marrakesh, dove un accordo all'ultimo istante ha permesso di salvare il trattato e renderlo operativo da quest'anno. I ministri dell'ambiente e i rappresentanti dei 167 paesi presenti hanno formulato in via definitiva le regole per applicare il protocollo, che deve però essere ancora ratificato dai singoli Stati. Cruciale in Marocco è stato l'appoggio di Russia e Giappone, riluttanti e critici fino all'ultimo, mentre l'Unione europea ha dichiarato che ratificherà il protocollo entro il 2002. Ma il documento dev'essere approvato da almeno 55 paesi responsabili del 55 per cento delle emissioni nocive per l'ambiente. E all'appello è mancata Washington (la cui nuova amministrazione denunciò la sottoscrizione precedente di Clinton), che teme di compromettere la competitività delle sue imprese.

Gli obiettivi stabiliti per i singoli paesi variano tra la stabilizzazione delle emissioni per la Russia e le riduzioni comprese tra il 6 per cento del Giappone, il 7 per cento degli USA e l'8 per cento dei paesi europei.

Il protocollo di Kyoto indica all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), le politiche e misure che ogni paese sviluppato dovrà attuare per raggiungere gli obiettivi di limitazione e riduzione delle emissioni: il miglioramento dell'efficienza energetica nei rilevanti settori dell'economia nazionale; la protezione ed estensione dei pozzi di assorbimento dei gas ad effetto serra; la promozione di forme sostenibili di agricoltura; la ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di fonti rinnovabili per la produzione di energia e di tecnologie avanzate per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica; la progressiva riduzione, o eliminazione delle imperfezioni di mercato, degli incentivi fiscali, delle esenzioni tributarie e dei sussidi, che siano contrari all'obiettivo della Convenzione; l'applicazione di politiche e misure

che limitino o riducano le emissioni dei gas ad effetto serra; la limitazione e/o riduzione delle emissioni di metano attraverso il recupero e l'uso nella gestione dei rifiuti, come pure nella produzione, nel trasporto e nella distribuzione di energia.

Inoltre, a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), le parti coopereranno per rafforzare l'efficacia individuale e combinata delle politiche e misure adottate.

Un ruolo particolare nel perseguimento degli impegni nazionali di riduzione viene attribuito alle attività agroforestali (cosiddetto « *sinks* »). Infatti, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, del protocollo di Kyoto, « le variazioni nette di gas ad effetto serra, tra le fonti di emissione e l'assorbimento da parte dei *sinks* risultanti da attività umane direttamente legate alla variazione nella destinazione d'uso dei terreni e delle foreste, limitatamente alla forestazione, riforestazione e alla deforestazione dopo il 1990, calcolate come variazioni verificabili delle quantità di carbonio nel corso di ogni periodo di adempimento, saranno utilizzate dalle Parti incluse nell'Allegato I per adempiere agli impegni assunti ai sensi del presente articolo... ».

Considerando che i cambiamenti climatici sono un fenomeno globale, e tenendo conto che ogni riduzione delle emissioni di gas serra è efficace indipendentemente dal luogo del pianeta nel quale viene realizzata, il protocollo prevede che le misure nazionali per la riduzione delle emissioni potranno essere integrate da programmi di cooperazione tra più paesi in modo da ottenere il massimo risultato di riduzione con il minor costo. Tali programmi, generalmente conosciuti come meccanismi di Kyoto, sono previsti dagli articoli 6 (*joint implementation*), 12 (*clean development mechanism*) e 17 (*emission trading*).

Il meccanismo di *joint implementation* è finalizzato alla realizzazione di progetti comuni tra paesi industrializzati (allegato I) per la riduzione delle emissioni mediante la diffusione e l'impiego di tecno-

logie più efficienti, con l'accreditamento ad entrambe le parti delle riduzioni ottenute.

I programmi di cooperazione tecnologica di *joint implementation* sono sostanzialmente indirizzati verso i paesi con economia in transizione del centro-est Europa, che devono ristrutturare i loro sistemi produttivi e commerciali, poco efficienti e competitivi. Ciò permetterà di perseguire un triplice obiettivo: aumento dell'efficienza energetica con la riduzione del fabbisogno di combustibili fossili, ovvero con la riduzione delle emissioni di anidride carbonica; crescita economica sostenibile nei paesi del centro-est Europa; accreditamento ai paesi maggiormente sviluppati che hanno effettuato gli investimenti delle quote di riduzione delle emissioni ottenute.

I programmi di cooperazione tecnologica di *clean development mechanism* sono finalizzati alla realizzazione di progetti ad alta efficienza energetica nei paesi in via di sviluppo da parte di imprese private dei paesi industrializzati, in modo tale da contribuire allo sviluppo sostenibile di questi paesi.

Il *clean development mechanism* consentirà di trasferire e realizzare nei paesi in via di sviluppo, a costi competitivi, tecnologie e sistemi di gestione ad alta efficienza energetica e ambientale, in grado di ridurre in modo consistente le emissioni che altrimenti sarebbero prodotte dall'utilizzazione di tecnologie obsolete e inefficienti.

Questo meccanismo è strategico per introdurre nel mercato globale regole che favoriscano il trasferimento e la disseminazione di tecnologie e sistemi di gestione ambientale compatibili ed è la chiave per coinvolgere i grandi mercati emergenti nelle strategie per lo sviluppo sostenibile.

Il protocollo prevede, inoltre, il commercio dei permessi di emissione tra i paesi industrializzati che hanno obblighi di riduzione o limitazione delle proprie emissioni (*emission trading*). Questo meccanismo consentirà di sostituire parte delle misure nazionali di riduzione con

l'acquisto di emissioni presso quei paesi che hanno livelli di emissione inferiori a quelli previsti dal protocollo.

Dopo il secco «no» di George Bush, che nel marzo 2001 annunciò il ritiro dal protocollo, lo scorso martedì 5 febbraio è giunto però un segnale positivo. Nel suo ultimo rapporto, il Comitato dei consiglieri economici della Casa Bianca ha spiegato che gli USA potrebbero accettare una «ragionevole e graduale» riduzione delle emissioni dei gas serra e il collegamento dei tagli alla produzione economica. «Dobbiamo riconoscere che ha senso discutere per rallentare l'aumento delle emissioni», perché una tale misura potrebbe contribuire a salvaguardare l'ambiente «senza mettere a rischio l'economia», si legge nel documento USA, e darebbe più tempo a scienziati e industrie per sviluppare nuove tecnologie volte a ridurre le emissioni nocive. Il protocollo di Kyoto, in realtà, è uno strumento «transitorio» per contenere le emissioni globali. Per stabilizzare la concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera occorre infatti, al più tardi dal 2020-2030, che si adottino misure globali per raggiungere riduzioni di almeno il 50-60 per cento entro il 2100. Ciò che serve davvero è una radicale innovazione tecnologica, orientata a trovare risposte nuove nel mercato mondiale dell'energia, in cui Cina, India e Brasile avranno un ruolo prevalente già dal 2020. Per svolgere questo ruolo, l'attuazione del protocollo dovrà privilegiare l'utilizzo dei meccanismi di mercato per la promozione e la «disseminazione globale» delle nuove tecnologie, dovrà ridurre al minimo indispensabile il «peso» delle procedure di controllo, dovrà soprattutto evitare la costituzione di una sorta di amministrazione internazionale «sovraordinata» alle politiche energetiche nazionali e al mercato mondiale dell'energia.

L'America intende inaugurare così il dopo-Kyoto: nei prossimi dieci anni le imprese USA ridurranno le emissioni di gas nocivi del diciotto per cento, intervenendo drasticamente su anidride solforosa, ossidi di azoto e mercurio ma senza toccare l'anidride carbonica. Sono questi i

contenuti dell'iniziativa «Cieli puliti» presentati di recente a Washington dal presidente americano, George Bush, al fine di combattere l'inquinamento dell'atmosfera in maniera alternativa a quella stabilita dal protocollo di Kyoto del 1997 sull'ambiente. «La nostra è una strategia aggressiva — ha detto Bush — per eliminare i gas nocivi, sostenere la ricerca sui cambiamenti climatici ed evitare conseguenze negative per i lavoratori americani e i cittadini dei paesi in via di sviluppo». La scure dell'amministrazione mira a colpire in particolare tre gas nocivi responsabili di piogge acide, smog e inquinamento: le emissioni di anidride solforosa verranno ridotte del 73 per cento, quelle di ossidi di azoto del 67 per cento e quelle di mercurio del 69 per cento. «Mai nessun paese si era impegnato a effettuare interventi di tale entità» ha sottolineato Ari Fleischer, portavoce della Casa Bianca «e nessuno in assoluto aveva mai prima toccato le emissioni di mercurio». Per spingere le imprese e fabbriche ad operare volontariamente i necessari tagli, l'amministrazione ha previsto un meccanismo di incentivi capaci di favorire la produzione, garantendo vantaggi tanto maggiori quanto i tagli si avvicineranno alla soglia fissata. Se un'impresa riuscirà a raggiungere i limiti di emissione previsti prima del tempo fissato potrà accumulare «crediti» da usare in futuro su altri impianti o da vendere ad altre aziende. Lo scopo è quello di creare un mercato delle quote di riduzioni di gas al fine di incentivarle e, al tempo stesso, di favorire la creazione di nuovi impianti. Vengono inoltre offerti incentivi fiscali per 4,6 miliardi di dollari (5,52 miliardi di euro) a chi sceglierà di affidarsi a fonti alternative di energia. Altri 4,5 miliardi di dollari (5,4 miliardi di euro) saranno destinati dal prossimo bilancio alla difesa dell'ambiente. Entro l'anno 2012 le emissioni complessive degli Stati Uniti — responsabili di almeno un quarto dell'inquinamento del pianeta — dovrebbero scendere del diciotto per cento. «Un obiettivo paragonabile a quello medio richiesto ai firmatari del protocollo di Kyoto, ma in questo caso i tagli saranno

volontari e non imposti», ha sottolineato la Casa Bianca. Dalle riduzioni del dopo Kyoto resta tuttavia fuori l'anidride carbonica, come era stato anticipato dalle conclusioni della *task force* sull'energia guidata dal vicepresidente Dick Cheney. La scelta nasce dall'intenzione di evitare ripercussioni negative sul mercato del lavoro negli Stati Uniti. «Anziché operare le drastiche riduzioni di gas nocivi richieste dal protocollo di Kyoto che avrebbero privato del lavoro milioni di americani e minato la possibilità di investimenti di lungo termine a favore dell'energia pulita» si legge nel documento diffuso dalla Casa Bianca «l'approccio scelto accelera lo sviluppo di nuove tecnologie ed incoraggia la collaborazione con i paesi in via di sviluppo». Bush ha telefonato al presidente di turno dell'Unione europea, lo spagnolo José Maria Aznar, per metterlo al corrente del passo compiuto, nel tentativo di trasformare l'iniziativa «Cieli puliti» in una piattaforma di dialogo con l'Europa, finora atte stata su una rigida difesa del protocollo di Kyoto.

Le reazioni delle organizzazioni per l'ambiente sono state negative. *Greenpeace* si è detta «delusa» per l'entità «modesta» delle riduzioni e, in particolare, per l'esclusione dell'anidride carbonica, considerata la «maggiore causa di surriscaldamento dell'atmosfera».

L'Italia nondimeno è pronta ora a ratificare il protocollo di Kyoto, sottoscritto nel 1997 con l'obiettivo di ridurre le emissioni inquinanti.

Il primo provvedimento è stato il varo da parte del Consiglio dei ministri di un disegno di legge predisposto dal ministro dell'ambiente, Altero Matteoli, che stanziava 93 milioni di euro, di cui 25 da utilizzare nel periodo 2002-2004 per individuare politiche e misure di riduzione delle emissioni. Altri 68 milioni di euro verranno destinati, a partire dal 2003, ai paesi in via di sviluppo quale contributo per la realizzazione delle opere pubbliche e il finanziamento di progetti privati.

Il provvedimento (cinque articoli in tutto) oltre a puntare alla riduzione delle emissioni combinate prevede interventi

per migliorare l'efficienza energetica del sistema economico nazionale, aumentare la superficie forestale e sviluppare la cooperazione tecnologica internazionale.

Nel caso dell'Italia, il primo versante degli interventi avrà un costo, per il periodo 2002-2004, di 25 milioni di euro all'anno, importo reperito con l'ultima legge finanziaria. «Si tratterà» spiega Corrado Clini, direttore generale del Ministero dell'ambiente «di muoversi all'interno del nostro paese, ma anche di mettere in campo progetti pilota da attivare all'estero, coinvolgendo soggetti privati. Infatti, gli interventi oltre confine procurano una sorta di »credito«, da spendere per abbassare la soglia delle emissioni di gas serra che ciascun paese deve rispettare in base agli accordi di Kyoto (l'Italia deve ridurre quel livello del 6,5 per cento rispetto ai valori del 1990). E questo perché il problema dei cambiamenti climatici è di carattere globale, per cui ogni misura è efficace indipendentemente dal posto in cui viene realizzata».

Più corposo, invece, l'impegno nei confronti dei paesi in via di sviluppo. L'Unione europea, la Norvegia, il Canada e la Svizzera hanno sottoscritto un'intesa che li vincola a un contributo annuo di 471 milioni di euro, 68 dei quali dovranno provenire, a partire dal 2003, dall'Italia. Per reperire questi fondi si sono tenuti, nelle scorse settimane, incontri tra il Ministero dell'ambiente e la Ragioneria generale dello Stato. Le risorse saranno destinate sia alla realizzazione di opere pubbliche nei paesi in crescita, sia al finanziamento di progetti privati. L'obiettivo, comunque, sarà sempre quello di mettere le nazioni in via di sviluppo in condizione di limitare le emissioni di gas serra.

Il problema è urgente, perché il riscaldamento del globo minaccia molte aree naturali. Lo ha ricordato il WWF, che nei giorni scorsi ha lanciato una campagna di sensibilizzazione.

L'intenzione dell'Unione europea è di chiudere la partita, per il proprio ambito, entro giugno. Perché il compito possa considerarsi portato a termine è necessa-

rio che per quella scadenza tutti i paesi dell'Unione abbiano ratificato il protocollo e che lo abbia fatto anche il Consiglio dei ministri europeo. Dopodiché, la ratifica europea andrà depositata presso le Nazioni Unite. Da quel momento i paesi dell'Unione europea dovranno impegnarsi ad abbattere le emissioni dei gas serra nella misura media dell'8 per cento rispetto ai livelli rilevati nel 1990. Gli interventi variano però sensibilmente da paese a paese: così, se l'Italia deve raggiungere un 6,5 per cento di emissioni in meno, la nuclearizzata Francia non ha soglie da rispettare, la Germania deve contenere l'inquinamento del 25 per cento, mentre la Spagna può permettersi di mandare nell'aria il 25 per cento di gas in più. Nel pieno rispetto degli accordi sottoscritti in Giappone cinque anni fa, l'Italia dovrà abbattere del 6,5 per cento l'inquinamento atmosferico rispetto ai valori del 1990. In sostanza vanno effettuati interventi mirati per ridurre i cosiddetti « gas serra » ritenuti responsabili del riscaldamento del pianeta e delle conseguenti modifiche del clima. Nel mirino ci sono: anidride carbonica, metano, protossido di azoto, perfluorocarburo, ifrofluorocarburo ed esafluoruro di zolfo.

La politica adottata finora dall'Italia per attuare il protocollo di Kyoto, e quella che si dovrà ancora fare nei prossimi anni, può dar luogo a un'ampia incertezza economica a causa degli ambiziosi impegni assunti per ridurre le emissioni inquinanti e degli strumenti utilizzabili per raggiungerli.

Non ha usato mezzi termini il vicepresidente di Confindustria, Nicola Tognana, per delineare i problemi ai quali vanno incontro le imprese per ridurre le emissioni di gas serra nei prossimi anni con l'obiettivo di adeguarsi alle scelte effettuate nel 1997 a Kyoto. Intervenendo a Roma a un convegno organizzato dal Ministero dell'ambiente, dal Kyoto Club e dall'Istituto per l'ambiente, Tognana ha detto che gli impegni italiani sono troppo severi, al punto da compromettere la com-

petitività delle imprese che corrono il rischio « di dover produrre di meno per inquinare di meno ».

Le maggiori criticità — ha riferito l'esponente di Confindustria — vanno individuate nella « non globalità » del protocollo: oltre a non essere previsti, infatti, impegni quantificati di riduzione di emissioni per i paesi in via di sviluppo, va anche considerato che gli USA hanno preso le distanze dall'accordo, decidendo di non aderire al protocollo. Ma c'è di più: poiché all'Italia è imposto un impegno percentualmente maggiore di quello assunto da Germania, Francia, Regno Unito e Giappone, l'impatto economico per il nostro paese potrebbe tradursi in una sottrazione di ingenti risorse per altri settori vitali, con effetti macroeconomici difficilmente valutabili.

Per questo, secondo Tognana, si impone un piano d'azione che tenga conto dell'oggettiva situazione di difficoltà in cui potrebbe venirsi a trovare l'intero sistema sociale, economico e produttivo.

Per poter guardare al futuro con meno incertezze, Confindustria suggerisce di prendere esempio dalle strategie disegnate dagli Stati Uniti, che puntano a superare la logica delle politiche impositive privilegiando, invece, gli accordi volontari.

E ancora l'Italia dovrà instaurare — ha precisato Tognana — una politica che punti all'incentivazione delle ricerca scientifica e tecnologica, all'implementazione di strumenti di politica interna basati sulla concessione di incentivi fiscali nel settore delle energie rinnovabili, all'allargamento del raggio delle iniziative di cooperazione internazionale, alla concessione di maggiori riconoscimenti a quanto le imprese hanno fatto e stanno facendo per la salvaguardia dell'ambiente.

Alla luce di quanto sopra esposto, si è ritenuto in Commissione di apportare modifiche al testo base del Governo allo scopo di acquisire crediti da spendere per abbassare la soglia delle emissioni e nel contempo di consentire alle imprese italiane di accedere alle risorse messe a disposizione dal Protocollo.

Vi è da evidenziare favorevolmente la collaborazione Italia-USA sui cambiamenti climatici sancita tra Bush e Berlusconi il 23 luglio scorso. Vi è l'opportunità di realizzare e consolidare un'esperienza che svolga una funzione da battistrada verso la necessaria nuova cooperazione tra Unione europea e Stati Uniti.

Nel frattempo l'Italia — se il disegno di legge verrà approvato — si accinge a rivedere la delibera CIPE del 19 novembre 1998 puntando ad individuare le misure di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni che comportano il minor costo incrementale; ad integrare le fonti rinnovabili con quelle convenzionali a condizioni di minor costo e maggiore competitività; a integrare le politiche delle infrastrutture con l'obiettivo di ridurre i consumi nel settore dei trasporti; a valorizzare l'energia ricavabile dai rifiuti e dalle biomasse e ad estendere il patrimonio forestale. Politiche che per il ministro dell'ambiente, Altero Matteoli, richiedono una spesa decennale di almeno 52 miliardi di euro.

Di notevole rilievo sono stati i risultati conseguiti nel recente G8 in Canada, dal quale sono emerse nuove proposte che sono state subito recepite dalla Commissione previo parere della X Commissione attività produttive.

Fatta eccezione per l'indiscusso incremento di gas serra nell'atmosfera, non vi sono, a tutt'oggi, certezze scientifiche definitive in merito al problema del riscaldamento del pianeta. Non sappiamo se la temperatura stia realmente aumentando (le rilevazioni dei satelliti contraddicono le misurazioni terrestri) e non sappiamo se un eventuale incremento della temperatura indotto dall'uomo comporterà costi superiori ai benefici.

Sul piano delle conseguenze che il compromesso produrrà, secondo il *Financial Times* l'accordo non dovrebbe scoraggiare il settore industriale. «È evidente» scrive il quotidiano «che nelle nazioni firmatarie le imprese dovranno affrontare maggiori costi». Ma a lungo andare, la certezza di un quadro normativo chiaro in campo ambientale, che consenta una pro-

grammazione sicura delle attività industriali, potrebbe risultare negli anni a venire un vantaggio, più che uno svantaggio. «Stando così le cose» conclude il *Financial Times* «Europa e Giappone non dovrebbero temere una fuga dell'industria pesante».

Di avviso contrario l'*Economist* che sostiene che «l'intesa potrebbe fallire proprio lì dove è nata, ovvero in Europa. L'assenza degli USA dall'accordo» sottolinea il settimanale londinese «fa sì che la domanda e i costi dei crediti sulle emissioni si abbassino notevolmente. In più l'industria europea dovrà affrontare spese che i concorrenti americani non avranno». Ciò nonostante il settimanale britannico ritiene che l'intesa di Bonn possa avere dei risvolti positivi sull'atteggiamento dell'amministrazione repubblicana. Un'opinione condivisa anche dall'*Herald Tribune* che scrive: «L'amministrazione dovrà capire che non è possibile prendere iniziative. Le pressioni del Congresso per un'azione sul controllo del clima si fanno sempre più insistenti. A ciò si aggiunga» scrive l'*Herald Tribune* «che le società americane, che considerano inevitabile giungere ad una forma di legislazione, esigono chiarezza sull'insieme delle regole da rispettare, su ciò che sarà lecito o non lecito fare».

Una delle obiezioni principali, sollevata anche dal Presidente Bush, è che l'adesione al protocollo comporterebbe un notevole peso economico per i paesi sviluppati. Tuttavia questa obiezione è stata recentemente messa in discussione da un gruppo di ricercatori italiani (De Leo dell'università di Parma, Rizzi e Caizzi del Centro elettrotecnico sperimentale italiano, del Politecnico di Milano) pubblicando su *Nature* del 4 ottobre i risultati di uno studio dal titolo «*I benefici economici del Protocollo di Kyoto*». Per verificare se è vero che l'adesione al protocollo è un grande onere economico per un paese sviluppato come l'Italia, i quattro ricercatori hanno considerato l'intero settore della produzione elettrica, che è responsabile di circa un terzo delle emissioni di gas serra, e hanno fatto un bilancio mo-

netario di tutti i costi: quelli industriali di produzione, ma anche i costi legati ai danni provocati dalle emissioni alla salute umana, ai manufatti, all'agricoltura e all'ambiente. Stime relative a questo secondo tipo di costi (che gli economisti chiamano costi esterni) sono ora disponibili come risultato di approfonditi studi condotti in Europa e negli Stati Uniti (da citare specialmente il progetto ExternE dell'Unione europea). I costi esterni possono essere divisi in due categorie: quelli locali associati ai danni diretti che colpiscono la nazione a causa dell'inquinamento atmosferico e idrico e del deterioramento del territorio; e i costi globali che sono associati ai danni che le emissioni provocano all'intera biosfera a causa del cosiddetto effetto serra. Mentre l'incertezza sui costi esterni globali è ragionevolmente piccola, molto maggiore è quella sui costi globali: da 4 a 140 euro per ogni tonnellata di anidride carbonica emessa. Il progetto ExternE suggerisce una media di 30 euro per tonnellata, mentre la BP, compagnia petrolifera aperta alle istanze ambientali, ha fissato per le proprie politiche interne un costo di 8 dollari per tonnellata emessa. Lo studio indica che sarebbe economicamente vantaggioso per l'Italia cambiare le strategie di produzione elettrica per conformarsi al protocollo di Kyoto. Infatti questo cambiamento, se attuato in maniera ottimale, comporterebbe per il 2010 una riduzione dei gas serra del 17 per cento, un risparmio di 1800 milioni di euro all'anno in costi ambientali e un aumento dei costi industriali di 300 milioni di euro all'anno. Perciò il risparmio monetario netto sarebbe di 1500 milioni di euro all'anno in aggiunta ai benefici non monetizzabili dovuti alle minori emissioni. Questo risultato potrebbe essere raggiunto producendo la stessa quantità di energia con una opportuna miscela di tecnologie. In particolare bisognerebbe impiegare più gas, meno carbone e petrolio, più sorgenti rinnovabili e fare maggior uso di cogenerazione (produzione combinata di energia elettrica e tecnica). I risultati economici riportati sopra sono riferiti al costo esterno globale di 30 euro per ogni ton-

nellata di anidride carbonica emessa, ma i ricercatori italiani hanno condotto la loro analisi anche nel caso in cui il costo associato al riscaldamento globale venisse considerato nullo. Il risultato interessante è che per l'Italia sarebbe comunque economicamente vantaggioso aderire al protocollo di Kyoto, perché la riduzione dell'inquinamento locale e dei relativi costi è una ragione sufficiente per diminuire l'utilizzo di quei combustibili che sono responsabili dell'effetto serra. Ciò significa che anche se gli scienziati non concordano su quanto, come e quanto rapidamente il clima della terra sarà influenzato dalle emissioni di gas serra, questa incertezza non va presa dai decisori politici come una scusa per sabotare il protocollo di Kyoto. In altre parole, per quanto i pareri a proposito del riscaldamento globale siano spesso contrastanti, l'opinione pubblica va informata che è comunque opportuno riprogettare le strategie di produzione dell'energia elettrica e tecnica e ridurre le emissioni degli autoveicoli anche solo per evitare i costi locali, molto più certi di quelli associati al riscaldamento globale. Evitando guai nel funzionamento globale dell'atmosfera, si limitano in ogni caso i danni alla salute umana dovuti all'inquinamento atmosferico locale, si evita la riduzione della produzione agricola causata dalle piogge acide e si contengono i costi di pulizia e conservazione dei monumenti.

Tuttavia il Catalogo *Inside* della *British Library* di Londra recensisce dal 1997 ad oggi ben 358 articoli scientifici (editi su reputate riviste di scienze) riguardante i problemi connessi al protocollo di Kyoto. Di essi circa un terzo solleva motivi di perplessità — addirittura sulla esistenza stessa del riscaldamento, che non risulta dai rilievi dei satelliti e sarebbe falsato nei rilevamenti terrestri dalla vicinanza delle stazioni di rilevamento a fenomeni di grande urbanizzazione. Altresì nel periodo di dieci anni alcuni prevedono un aumento di soli 0,1 C.

Va in tal senso anche la rivista ufficiale italiana dell'ENEA, *Energia ambiente innovazione*, 2001 n.3, il cui Abstract ha la

massima: « Il recente *Summary for Policymakers* dell'IPCC mostra la necessità di ulteriori risultanze scientifiche per poter legittimare le previsioni sull'effetto serra come supporto al negoziato su Kyoto ».

Significativa è pure al riguardo la strana vicenda di una diversa presentazione del problema su *Scientific American* originale americano e la sua traduzione italiana, *Le Scienze*, quest'ultima notoriamente legata all'ENEA.

Il numero di gennaio dello *Scientific American* consacra ben dodici pagine alla demolizione di un libro, *The Skeptical Environmentalist*, l'ambientalista scettico, del professore di statistica danese Bjorn Lomborg. Ben quattro scienziati scendono in campo per « difendere la scienza » contro un libro che offre « una fuorviante matematica sulla terra ».

Tuttavia l'*Economist* sia nello scorso settembre sia adesso saluta « L'ambientalista scettico » come « un trionfo » e lo segnala come uno dei migliori libri dell'anno. C'è un altro aspetto, abbastanza curioso, di questo dibattito. Anche *Le Scienze*, edizione italiana dello *Scientific American*, si era occupata del libro e lo aveva fatto già nel fascicolo di novembre per la penna del professor Gilberto Corbellini, dell'università di Roma, secondo il quale « non esagera chi ha scritto che d'ora in poi il dibattito politico sui rischi ambientali non potrà prescindere dalle rigorose analisi statistiche contenute nel libro di Lomborg ». Esagerazioni da smontare? Come la mettiamo? L'italiano *Le Scienze* contro il fratello maggiore d'oltreoceano? Innanzitutto, ecco la tesi centrale di Lomborg riassunta con le sue stesse parole: per quanto riguarda lo stato del mondo dal punto di vista ambientale « le cose sono molto migliorate rispetto al passato, anche se non sono necessariamente soddisfacenti ». La seconda proposizione è importante quanto la prima. Lomborg, che oltre a professore di statistica è anche un ex dirigente di *Greenpeace*, rifà i conti, usando per lo più le stesse fonti citate dai movimenti ambientalisti (prevalentemente fonti delle Nazioni Unite o della FAO), per dimostrare

l'infondatezza di quella che lui chiama « litaniana » sulla terra che sta morendo. Lomborg, in pratica, si impegna in un « debunk », uno smascheramento, di quelli che considera i falsi e le esagerazioni alla base del « mantra » catastrofistico sullo stato del mondo soprattutto da parte di Lester Brown e del suo « *World Watch Institute* ». Ma qual è dunque, secondo Lomborg, lo stato reale del mondo nei suoi diversi aspetti? Cominciamo dallo stato della natura e, in particolare, dalla qualità dell'aria, di cui tutti parlano in questi giorni di targhe alterne nelle nostre città. Dai dati di Lomborg emerge che « l'aria nell'Occidente non è mai stata così pulita da secoli », mentre anche nei paesi in via di sviluppo si notano segni di miglioramento. Dei sei componenti nell'aria che possono danneggiare la salute, quello che in tempi recenti viene considerato più pericoloso sono le « particelle sottili », che appunto provocano le note misure sul traffico. L'emissione di pml0 negli Stati Uniti è calata in 40 anni del 95 per cento. Si è ridotta di 22 volte a Londra, la cui aria è oggi pulita come prima del 1300. Sono disponibili numeri anche per il Giappone (-14 per cento), Canada (-46 per cento), Germania (-48,5 per cento), Atene (-43 per cento), Parigi (-66 per cento), Spagna (-34 per cento). Non c'è una cifra precisa per l'Italia, che non dovrebbe però distaccarsi troppo dalla media europea. In corrispondenza sono calate anche le concentrazioni degli altri elementi nocivi: biossido di zolfo, ozono, piombo, monossido di carbonio, ossido di azoto. In pratica, la qualità dell'aria è uno dei campi nei quali l'ambiente è più migliorato, e questo grazie a scelte giuste dell'uomo, dal cambiamento del combustibile per riscaldamento alle marmitte catalitiche. Le targhe alterne, almeno come filosofia se non come misura in sé, fanno quindi parte di una politica che è stata premiata dal successo. Ma forse non è necessario che chi lascia a casa la macchina creda anche di essere sul punto di morire soffocato.

Il benessere umano: l'aspettativa di vita, nel corso dell'ultimo secolo, è raddoppiata nelle società avanzate (nel 1950

era 41 anni, nel 1998 era 65) e aumentata del 50 per cento nei paesi sottosviluppati. È un dato rilevante, se si considera che per gran parte della storia dell'umanità l'aspettativa media di vita è stata di poco superiore ai vent'anni (22 all'epoca dell'impero romano), rimanendo attorno ai 35 anni fino al 1800. Nel frattempo, sebbene la popolazione mondiale, negli ultimi 40 anni soltanto, sia raddoppiata (da 3 a 6 miliardi di individui), la proporzione di persone che soffrono la fame è stata ridotta dal 35 per cento al 18 per cento e le calorie per persona sono aumentate del 38 per cento.

Alcuni dati sullo stato della natura. Non vale forse la pena citare il problema del mai dimostrato rapporto tra incremento delle piogge acide e deforestazione, del quale, peraltro, non si parla quasi più. Il punto è lo stato delle foreste, che, secondo un rapporto del WWF, « stanno scomparendo a un ritmo allarmante ». Il « ritmo allarmante », secondo l'ultimo studio della FAO, è dello 0,46 per cento all'anno. In pratica, nella seconda metà del 200 secolo, la copertura forestale mondiale è rimasta sostanzialmente stabile, con un lieve incremento dovuto alle riforestazioni. Dalla nascita dell'agricoltura alcuni millenni fa (fenomeno che ha consentito lo sviluppo della civiltà) le foreste del mondo si sono ridotte solo del 20 per cento. L'Europa continentale ha più verde oggi che nel Rinascimento e la Gran Bretagna più che ai tempi di Robin Hood. Il libro di Lomborg tocca sistematicamente tutti i temi, dall'energia ai pesticidi, dalla qualità delle acque alla biodiversità. Più o meno le conclusioni sono ovunque simili e cioè che il miglioramento è stato rilevante anche se occorre mantenere la guardia alta.

Effetto serra vera minaccia? Su un tema l'autore assume un atteggiamento più preoccupato, e si tratta del « *global warming* » o « effetto serra ». Ma, anche qui, Lomborg, pur ammettendo la possibilità di un riscaldamento di 20 C entro il 2100, introduce due distinguo. Primo: nella storia della terra vi sono stati cambiamenti di temperatura dovuti a fattori non umani (movimenti del pianeta) e non si sa in

quale misura il comportamento dell'uomo sia responsabile delle variazioni, pur essendo giusto impegnarsi a ridurre le emissioni nocive. Secondo: dal momento che l'« effetto serra » costituisce più una minaccia economica che un rischio per la salute dell'umanità, Lomborg suggerisce anche di valutare attentamente le priorità, dal momento che, « con la metà dei 150 miliardi di dollari l'anno che costa l'applicazione degli accordi di Kyoto (con i quali si otterrà una riduzione molto modesta di emissioni), si potrebbe per esempio provvedere ai bisogni fondamentali (salute, educazione, acqua e sanità) di tutto il Terzo mondo per un anno ». Per non parlare degli investimenti in ricerche su energie alternative, che in prospettiva potrebbero risolvere il problema. Sotto un certo profilo è strano che il libro abbia provocato una tale furia, poiché il proposito di Lomborg non è quello di demolire le politiche per la difesa dell'ambiente, ma il contrario. Vale a dire: primo, dimostrare che l'intervento ben diretto dell'uomo è riuscito ad ottenere risultati importanti; secondo, contrastare il senso di impotenza generato da un eccessivo catastrofismo; terzo, definire in modo più proficuo le priorità sulla base di un'analisi reale dello stato delle cose. Uno dei quattro interventi sullo *Scientific American* affronta la questione del « *global warming* », mentre gli altri tre si dedicano a problemi importanti ma meno centrali, come l'energia, la sovrappopolazione e la biodiversità. Questo sorprende, ma è ancora più strano che, a dispetto del linguaggio e della titolazione sprezzanti, nessuno dei quattro articoli, pur segnalando qua e là degli errori, contesti la tesi di fondo di Lomborg, che cioè negli ultimi decenni l'ambiente mondiale è migliorato sensibilmente invece che peggiorare. Eppure si tratta di scienziati impegnati in attività ambientaliste, due dei quali in istituzioni espressamente criticate da Lomborg. Ma tutti, nei loro rispettivi campi, ne sottoscrivono apertamente la tesi centrale. Allora, da dove viene tanto furore? Un intervento lo lascia intuire: un atteggiamento critico, da « sgonfiatore di miti » come quello di Lomborg può con-

tribuire a disarmare il movimento per l'ambiente. La drammatizzazione mobilita (e lanciare allarmi rende popolari anche gli scienziati).

Se Lomborg ha certamente commesso qualche errore tecnico, la sua colpa più grave sembra dunque essere stata la « scorrettezza politica ». Ma, forse anche per questo e grazie alle dodici pagine dello *Scientific American*, il suo libro si è ormai conquistato un posto centrale nel dibattito sull'ambiente. Conclusivamente si ritiene che il principio di precauzione possa essere qui applicato. Infatti il disegno di legge di ratifica in esame e gli strumenti connessi e da connettersi saranno ragionevolmente in grado, anche attraverso una futura più stretta collaborazione tra UE e Stati Uniti, di ovviare ai possibili rischi

derivanti dal protocollo di Kyoto. Altresì è da ritenere che nella sua applicazione verranno adottate tutte le norme perché esso sia gestito nel rigoroso rispetto dei meccanismi utilitaristici del mercato e della libertà di opzione e di creatività dell'impresa, e anche di questa valida iniziativa ecologica: dovrà restare la protagonista centrale, non solo per soddisfare la pietà metodista del Presidente Bush, ma anche per usare al meglio due millenni di spiritualità occidentale ed europea, nella quale (come ampiamente dimostrato dai tanti volumi del teologo cattolico americano Michael Novak) risiedono le mai dimenticabili radici bibliche e cristiane dell'etica della produzione metodista tanto ben evidenziata dal sociologo Max Weber.

TABELLA CITATA NELL'INTERVENTO DEL DEPUTATO VINCENZO VISCO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE N. 2144

Tassi medi e marginali effettivi dell'impostazione sulle imprese nel 2001 nei paesi della Comunità europea.

<i>Paesi</i>	<i>Aliquota formale complessiva (1)</i>	<i>Aliquota media effettiva (EATR)</i>	<i>Aliquota marginale effettiva (EMTR)</i>
Austria	34,00	27,9	12,6
Belgio	40,17	34,5	22,4
Germania	39,35	34,9	26,1
Danimarca	30,00	27,3	21,6
Spagna	35,00	31,0	22,8
Grecia	37,50	28,0	16,9
Francia	36,43	34,7	31,8
Finlandia	29,00	26,2	21,3
Italia	40,25	27,6	-15,9
Irlanda	10,00	10,5	11,7
Lussemburgo	37,45	32,2	20,7
Olanda	35,00	31,0	22,7
Portogallo	35,30	37,0	21,0
Svezia	28,00	22,9	14,3
Gran Bretagna	30,00	28,3	24,8
Media (non ponderata) esclusa l'Italia	32,65	29,1	20,8

Fonte: Commissione europea.

(1) Compensi tributi locali.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa alle 23,40.