Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

N. 1236

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori TURCO, PIARULLI, CASTALDI, ROMANO, MININNO, CORBETTA, VANIN, MONTEVECCHI, ORTIS, MATRISCIANO, DI GIROLAMO, TRENTACOSTE, NATURALE, ACCOTO, CORRADO, LANNUTTI, FERRARA, MAIORINO, MANTERO e DONNO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 APRILE 2019

Misure sulla decarbonizzazione e di sostegno alle energie rinnovabili

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – La crescente esigenza di tutelare l'ambiente e la salute pubblica rende necessaria l'introduzione di misure, sempre più stringenti, volte a limitare e disciplinare i crescenti effetti distorsivi dei processi di trasformazione industriale.

La teoria economica considera tali effetti come esternalità negative che incidono, direttamente o indirettamente, sui diversi attori economici e sociali coinvolti.

Tali esternalità negative si traducono in costi socio-ambientali e sanitari che gravano sulla collettività. In questi termini, tali costi non concorrono al calcolo di convenienza economica, in quanto trattasi di oneri figurativi non iscrivibili nei modelli contabili di determinazione del reddito delle imprese. Queste esternalità hanno quindi un duplice effetto, da un lato, producono inevitabili inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche primarie (quali acqua, aria, terra, eccetera), dall'altro rappresentano un rilevante ostacolo alla ricerca scientifica ed al progresso tecnologico.

A tutela dell'ambiente e della salute pubblica, così come per evitare possibili aggravi della spesa pubblica, si rende necessario scoraggiare l'utilizzo di risorse inquinanti e, peraltro, favorire l'utilizzo di risorse rinnovabili o a basso impatto sociale, ambientale e sanitario.

Il tipico strumento attraverso cui l'azione pubblica può internalizzare le esternalità negative e favorire i processi di un'economia sostenibile e circolare è rappresentato dall'istituzione di una tassa cosiddetta « pigouviana ».

In campo ambientale, l'introduzione di un costo fiscale, oltre a rispondere al principio che « chi inquina paga », costituisce un forte stimolo a creare una maggiore efficienza economica nell'utilizzo delle risorse, favorisce i cambiamenti dei processi produttivi a favore delle energie rinnovabili, apporta indubitabili vantaggi socio-ambientali per le generazioni presenti e future.

Per tale ragione, la teoria economica usa l'espressione di « duplice dividendo » in relazione ai benefici garantiti dall'applicazione del carico fiscale per contrastare le esternalità negative delle imprese e favorire l'avanzamento tecnologico.

In Europa, i Paesi che per primi hanno introdotto tasse per scoraggiare l'utilizzo di risorse inquinanti sono state: Finlandia (1990), Svezia (1990), Norvegia (1991) e Danimarca (1992). Questa tendenza è stata seguita dai Paesi Bassi (1996), Slovenia (1997), Germania (1998) e Regno Unito (2000). Mentre quest'ultimo ha introdotto una vera e propria « *climate change levy* » sui combustibili fossili, la Germania ha scelto di aumentare le tasse sull'energia come parte di una « riforma fiscale ambientale ». Svizzera e Irlanda si sono, invece, aggiunte rispettivamente nel 2008 e 2010. In molti di questi Stati, a fronte dell'aggravio di tassazione, sono state introdotte riduzioni delle imposte sul reddito per favorire la riconversione industriale e l'impiego delle fonti energetiche rinnovabili.

Sull'argomento, la Commissione europea ha più volte raccomandato misure volte a favorire l'utilizzo di strumenti di mercato di natura fiscale per limitare o eliminare le

esternalità ambientali. In ossequio a tale obiettivo è stata emanata la direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ha ridefinito il quadro europeo relativo alla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Il legislatore italiano, tuttavia, nel recepire tale direttiva, ha ritenuto di escludere dal campo di applicazione del testo unico sulle accise alcune materie prime utilizzate nei processi industriali, tra i quali il carbone.

Per tale ragione, nel *Country Specific Reccomendations* del 2015 dell'Unione europea, si legge che in Italia « rimangono lettera morta la revisione dell'imposizione ambientale e l'eliminazione delle sovvenzioni dannose per l'ambiente. L'Italia ha istituito un comitato per la fiscalità ambientale. Questi diversi aspetti sono contemplati dalla legge delega di riforma fiscale, la cui attuazione è stata tuttavia rimandata per l'assenza di decreti legislativi attuativi ».

Inoltre, la recente direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, nello stabilire il funzionamento dell'*Emissions Trading System* europeo (EU-ETS), oltre a prevedere una riduzione entro il 2030 delle emissioni di gas serra annuali nel territorio dell'Unione europea di almeno il 40 per cento rispetto ai livelli del 1990 e del 43 per cento rispetto al 2005 nei settori interessati dal sistema ETS, ha confermato strumenti alterativi a quello fiscale, di natura economica, per contrastare le emissioni degli inquinanti.

Tali strumenti sono connessi ai prezzi di concessione o di scambio dei permessi d'inquinamento, noti come *cap-and trade,* determinabili sul mercato in base alla semplice regola di mercato della domanda e dell'offerta. Tale diverso approccio di tutela ambientale, però, si è rivelato inefficace e ha incontrato difficoltà politico-istituzionali di funzionamento, imputabili:

– alla scarsa capacità di trasferibilità delle quote d'inquinamento;

– ai possibili vincoli territoriali (di natura occupazionale, strategica, eccetera) dei processi produttivi che ne rendono difficile la stessa trasmissibilità;

– alla scarsa utilizzazione del sistema delle aste per l'affidamento di tali quote di inquinamento consentite.

Tutto ciò ha reso irrisori i prezzi delle concessioni di inquinanti dovuto anche alle cosiddette « riserve di mercato » che gli Stati si sono riservati di mantenere per calmierare il giusto equilibrio della domanda e dell'offerta. Conseguentemente, la misura di ridurre le emissioni con altri strumenti diversi da quello fiscale, di fatto, è risultata inefficace, tanto più che non ha favorito investimenti in tecnologie verdi a minore emissione di CO_2.

In ogni caso, la *carbon tax* e i prezzi di scambio dei permessi di inquinamento non vanno visti come strumenti alternativi per ridurre le emissioni di inquinanti, ma complementari, come in molte realtà sta già avvenendo o presto avverrà.

Con il presente disegno di legge si intende in maniera efficace e immediata contribuire a raggiungere l'obiettivo di ridurre l'emissione dei gas serra modificando il testo unico delle accise e introducendo una tassa indiretta sul carbone. Questo strumento, rispetto all'inefficace sistema delle concessioni, avrebbe anche il vantaggio di consentire alle stesse imprese, tenuto conto della certezza del costo fiscale, di meglio pianificare strategie e investimenti in tecnologie a basso contenuto di carbonio, scongiurando la volatilità dei prezzi che si potrebbero verificare nei meccanismi di scambio dei permessi di inquinamento.

L'introduzione di questa disposizione, volta a produrre inevitabili effetti finanziari tipici di una tassa, oltre a consentire una migliore efficienza produttiva, mira a favorire obiettivi di economia eco-sostenibile e risparmi di spesa pubblica grazie alla conseguente riduzione di esternalità negative.

Per evitare che tale tassa abbia effetti regressivi sull'economia e per fronteggiare il rischio di *carbon leakage*, la presente proposta prevede un'agevolazione fiscale, conforme ai criteri di cui alla comunicazione della Commissione europea 2014/C 200/01, del 28 giugno 2014, nella forma tecnica di credito d'imposta, in misura pari al 40 per cento, nel limite massimo di 3 milioni di euro annui per beneficiario, sugli investimenti e progetti di riconversione industriale volti a dismettere l'utilizzo nei processi produttivi del *carbone coke*.

Si stabilisce, infine, che l'imposta riscossa con l'applicazione di tale tassa, oltre a concorrere alle risorse per il riconoscimento del credito d'imposta, contribuisca a finanziare anche progetti di riqualificazione urbana delle aree territoriali in cui insistono i processi produttivi delle aziende gravate dal provvedimento.

A tal fine viene istituito il « Fondo di decarbonizzazione per la riqualificazione urbana e la riconversione economico-industriale ». Gli enti locali e gli enti pubblici che intendano accedere al Fondo – comprese le imprese interessate a processi di riconversione industriale – potranno presentare al Ministero dello sviluppo economico i progetti d'investimento. Questi saranno sottoposti alla valutazione di un comitato tecnico composto da cinque esperti in materia di trasformazione urbana e valorizzazione dell'economia territoriale e industriale, presieduto da un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995)

1. Al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 21, comma 13, le parole: « Le disposizioni di cui ai commi 2, » sono sostituite dalle seguenti: « Le disposizioni di cui ai commi 2, ad esclusione della lettera *h),* »;

b) all'allegato I, voce « Carbone, lignite e coke », dopo le parole: « impiegati per uso riscaldamento » sono inserite le seguenti: « e per usi industriali ».

Art. 2.

(Incentivi fiscali per la decarbonizzazione)

1. Al fine di fronteggiare il rischio della riallocazione delle emissioni di carbonio e raggiungere gli obiettivi comuni in materia di decarbonizzazione industriale, in modo conforme ai criteri previsti dalla disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia per gli anni 2014-2020, di cui alla comunicazione 2014/C 200/01 della Commissione, del 28 giugno 2014, alle imprese è riconosciuto un credito di imposta nella misura del 40 per cento, nel limite massimo di 3 milioni di euro annui per beneficiario, per investimenti e progetti di riconversione industriale volti a dismettere

l'utilizzo nei processi industriali del carbone coke, di cui all'articolo 21, comma 2, lettera *h)*, del testo unico di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504.

2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dello sviluppo economico e del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è adottata la disciplina per l'applicazione del comma 1 del presente articolo.

Art. 3.

(Fondo di decarbonizzazione per la riqualificazione urbana e la riconversione economico-industriale)

1. Al fine di sostenere progetti di riqualificazione urbana dei territori e di riconversione economico-industriale ove insistono imprese pubbliche e private che utilizzano, per usi industriali i prodotti energetici di cui all'articolo 21, comma 2, lettera *h)*, del testo unico di cui al decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, il « Fondo di decarbonizzazione », con una dotazione di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 e alimentato con le maggiori entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1.

2. Gli enti locali, gli enti pubblici e le imprese di cui all'articolo 2 che intendano accedere al Fondo di decarbonizzazione, presentano al Ministero dello sviluppo economico progetti per la riqualificazione urbana e la riconversione economico-industriale ove ha luogo il processo di trasformazione dei prodotti energetici di cui al comma 1. I progetti sono sottoposti alla valutazione di un comitato tecnico regionale composto da cinque esperti in materia di trasformazione ur-

bana e di valorizzazione dell'economia e dell'industria territoriale, presieduto da un rappresentante del Ministero dello sviluppo economico. Entro centoventi giorni dalla presentazione del progetto, il comitato comunica al Ministero dello sviluppo economico gli esiti dell'istruttoria condotta. Ai relativi oneri, nel limite massimo di 1 milione di euro a decorrere dall'anno 2020, si provvede a valere sul Fondo di decarbonizzazione.

3. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le modalità di nomina del comitato tecnico nonché le ulteriori disposizioni per l'attuazione del comma 2.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, nel limite massimo di 40 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

€ 1,00