

DPE-0009458-A-07/10/2021



*Ministero dell'Economia e delle
Finanze*

UFFICIO LEGISLATIVO - FINANZE

Al Dipartimento Politiche Europee

OGGETTO: COM 563 (2021). Richiesta di Relazione (art. 6 legge n. 234 / 2012). Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione).

Con riferimento all'oggetto, si riscontra la nota di codesto Dipartimento, prot. n. 8415 del 14 settembre c.a., e si trasmette l'unito format, debitamente compilato.

**IL CAPO DELL'UFFICIO LEGISLATIVO
(documento firmato digitalmente)**

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione)

- **Codice della proposta:** COM(2021) 563 final del 14/07/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0213 (CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'economia e delle finanze

Premessa: finalità e contesto

La proposta di rifusione della vigente direttiva 2003/96/CE del Consiglio, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (c.d. direttiva ETD), si colloca nel contesto del Green Deal europeo e del pacchetto legislativo "Pronti per il 55%", prefiggendosi l'obiettivo di contribuire all'accresciuta ambizione di ridurre le emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030.

Premesso che la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità svolge un ruolo di rilievo nel settore delle politiche in materia di clima ed energia, nella valutazione della Commissione la vigente direttiva non appare più allineata agli attuali indirizzi strategici dell'Unione, essendo radicalmente mutato, rispetto all'epoca della sua adozione (2003), il quadro sottostante alle suddette politiche ambientali ed energetiche.

Da un lato, infatti, la direttiva non sembra promuovere adeguatamente le riduzioni di emissioni di gas a effetto serra, l'efficienza energetica e la diffusione di elettricità e combustibili alternativi; dall'altro, risulta favorire de facto l'uso dei combustibili fossili, atteso che le aliquote nazionali sono ampiamente divergenti e applicate in combinazione con un'estesa platea di esenzioni e riduzioni fiscali. Inoltre, la direttiva non garantisce allo stato attuale un efficace funzionamento del mercato interno, considerato che le aliquote fiscali minime hanno perso il loro effetto convergente sulle aliquote d'imposta domestiche.

La proposta di rifusione intende pertanto assicurare che la tassazione dei carburanti per motori e dei combustibili per riscaldamento rifletta in modo più adeguato l'impatto su ambiente e salute. Tale obiettivo viene tra l'altro perseguito, da un lato, attraverso l'introduzione di livelli di tassazione più elevati per i combustibili inefficienti e inquinanti e l'eliminazione dei disincentivi per le tecnologie pulite (tramite una classificazione dei prodotti e delle relative aliquote in funzione del contenuto

energetico e della prestazione ambientale dei prodotti stessi); dall'altro, mediante l'estensione della base imponibile, riducendo ed armonizzando le esenzioni e le riduzioni attualmente applicate a livello domestico.

Rimane al contempo ferma la necessità, parimenti considerata tra gli obiettivi della proposta, di mantenere un adeguato margine di discrezionalità nazionale in termini di manovrabilità sul gettito derivante dalla tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Nelle intenzioni della Commissione, infine, è il superamento delle criticità riscontrate nella precedente proposta COM (2011)169, di modifica della direttiva 2003/96/CE, che avevano condotto al ritiro dell'atto nell'impossibilità di giungere a soluzioni condivise. Tuttavia la proposta, seppure in un contesto mutato in termini di sensibilità e interesse ai temi ambientali riflette almeno in parte proprio la struttura della precedente proposta COM (2011)169.

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta presenta una duplice base giuridica. Da un lato, infatti, viene richiamato l'articolo 113 del TFUE, che consente all'Unione di stabilire norme armonizzate per assicurare il buon funzionamento del mercato interno; dall'altro, l'articolo 192, paragrafo 2, punto a), del TFUE, che prevede l'adozione di disposizioni appropriate di natura fiscale destinate a preservare e proteggere la qualità dell'ambiente. Il riferimento all'articolo 192 del TFUE sembra enfatizzare unicamente la finalità ambientale della proposta normativa, senza riguardare la scelta in ordine alla tipologia di procedura legislativa utilizzabile.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta è conforme al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del TUE.

Le descritte carenze della vigente direttiva si prestano ad essere efficacemente colmate con una revisione della direttiva stessa, in coordinamento con le altre misure adottate dall'Unione.

Il conseguimento degli obiettivi climatici e ambientali che l'Unione si è prefissata richiede, infatti, una combinazione di strumenti politici, nell'ambito della quale un nuovo quadro fiscale unionale in materia energetica può efficacemente impedire che scelte nazionali possano tanto condurre a distorsioni del mercato interno e a fenomeni di doppia imposizione, quanto frapporsi al raggiungimento degli obiettivi contenuti nel Green Deal europeo.

Conseguentemente, l'obiettivo di rendere la direttiva sulla tassazione dell'energia più conforme ai traguardi climatici può essere attuato soltanto con un atto, adottato dall'Unione, di rifusione della direttiva stessa.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 4, del TUE.

I descritti obiettivi sono perseguiti mediante la riformulazione della struttura della tassazione e della relazione tra il rispettivo trattamento fiscale delle differenti fonti energetiche, risultando in tal senso tali modifiche limitate a quanto necessario per conseguire gli scopi evidenziati.

La tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità è uno strumento rilevante per le politiche di bilancio degli Stati membri e la proposta di direttiva consente di preservare la capacità di gettito derivante dall'imposizione in parola, garantendo margini di flessibilità agli Stati pur nell'obiettivo dell'armonizzazione.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

L'impegno della Commissione nell'affrontare le sfide legate all'ambiente e conseguire gli obiettivi unionali di riduzione delle emissioni interne di gas a effetto serra e di abbattimento dell'inquinamento atmosferico risulta in linea non soltanto con la strategia definita a livello europeo (Green Deal europeo), bensì anche con l'accordo di Parigi ratificato dall'Unione in quanto parte della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Sotto tale profilo, pertanto, una revisione della tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità in aderenza ai rinnovati obiettivi appare apprezzabile, pur con riserva di ulteriori approfondimenti sulla bontà delle soluzioni adottate anche alla luce delle valutazioni di impatto in corso di svolgimento.

Atteso che il traguardo climatico prestabilito della neutralità climatica al 2050 è ambizioso e presuppone sforzi congiunti e convergenti, il raggiungimento degli obiettivi prefissati – anche di medio termine (quale la riduzione netta delle emissioni al 2030 pari al 55% rispetto ai livelli del 1990) – richiede all'evidenza azioni tempestive e coordinate, difficilmente rinviabili rispetto alle finalità ambientali programmate.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Premettendo che la proposta nella sua formulazione appare non del tutto chiara, si evidenzia che la stessa intende modificare l'approccio finora seguito per la tassazione armonizzata dei prodotti energetici; in tale contesto la proposta stessa potrebbe avere, per certi versi, ricadute significative in ambito nazionale sull'industria, sulle famiglie e sui trasporti. Infatti, essa prevede un'imposizione fiscale minima, che gli Stati membri dovranno rispettare, basata sulle emissioni nocive in atmosfera prodotte da ciascuna categoria di prodotti e sul loro potere energetico. Al contempo la proposta medesima impone vincoli stringenti per gli Stati membri riguardo alla tassazione da applicare ai prodotti in questione, limitando di fatto la possibilità, da parte di ciascun Stato, di stabilire politiche proprie nel settore degli approvvigionamenti energetici. Inoltre, la proposta in parola mira ad assimilare prodotti che hanno un impatto ambientale del tutto diverso; ciò rischierebbe di vanificare politiche nazionali di incentivazione all'impiego di prodotti come gas naturale e GPL.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

La rifusione della direttiva sulla tassazione dell'energia e il relativo calendario devono essere inquadrati nel più ampio contesto del Green Deal europeo.

Sul punto, la Presidenza Slovena di turno del Consiglio ha manifestato l'intenzione di raggiungere nei prossimi mesi quanti più progressi possibili sulla proposta di direttiva, per la relativa presentazione all'ECOFIN nei mesi di novembre e dicembre 2021.

Alla luce del profondo impatto della proposta sui differenti sistemi nazionali di tassazione, è prevedibile uno sviluppo non immediato del negoziato, pur nella condivisione degli obiettivi strategici. In proposito, occorre considerare che la proposta, seppure in un contesto mutato in termini di sensibilità e interesse ai temi ambientali riflette almeno in parte la precedente proposta COM (2011)169 della Commissione, prima fra tutti quella di privilegiare il ruolo della tassazione indiretta sul consumo quale strumento idoneo ad orientare in maniera ecocompatibile i consumi di carburanti e combustibili non valorizzando adeguatamente i profili altrettanto rilevanti di gettito della proposta. Tale proposta, dopo un approfondito esame e confronto con i rappresentanti dei Paesi dell'UE, è stata a suo tempo ritirata dalla stessa Commissione in quanto di difficile e critica attuazione.

La proposta in discussione prevede in particolare un raggruppamento dei prodotti energetici in categorie in base al loro impatto ambientale, per ciascuna delle quali la proposta fissa un medesimo livello di tassazione commisurato al contenuto energetico; raggruppamento che imporrà un incremento esponenziale delle aliquote di accisa nazionali sul gas naturale e sui gas di petrolio liquefatti, prodotti che si troveranno ad essere annoverati, per come è congegnata la struttura impositiva, tra quelli inquinanti al pari del carbone o dell'olio combustibile, in sostanziale contrasto con il trattamento fiscale finora riconosciuto ai suddetti prodotti.

Inoltre la prevista soppressione di alcune misure di non imponibilità, di esenzione o di agevolazione non potrà che avere effetti pregiudizievoli per importanti settori dell'economia nazionale, che potrebbero subire anche gli effetti negativi della concorrenza con gli operatori di altri Stati Membri.

Infine, la proposta prevede che l'adeguamento delle aliquote minime ai nuovi livelli definitivi avvenga gradualmente, lungo un periodo transitorio decennale a partire dal 1° gennaio 2023. Si dovrà valutare la congruenza di questo arco temporale con le esigenze concrete dei settori economici, specie per tenere conto di eventuali scelte strategiche volte ad incentivare l'utilizzo di taluni carburanti in particolare. È il caso, ad esempio, del settore dei trasporti (tra gli altri), nel quale il PNRR prevede di incoraggiare l'uso del biometano. A tal fine, sarebbe opportuno prorogare la possibilità di applicazione di aliquote ridotte e dunque rinviare l'inizio del periodo decennale di transizione di almeno tre anni (2026).

Allo stato attuale, è in corso la discussione tra le Istituzioni europee e gli Stati membri, già invitati

a fornire le proprie osservazioni, in vista del calendario già programmato per il mese prossimo mese di ottobre.

Si precisa che il testo della proposta della Commissione appare assai complesso e non sempre esaustivo su aspetti particolarmente critici (come ad esempio i livelli di tassazione finali da applicare nel singolo Stato membro). In tal senso, nell'ambito del confronto in atto in sede unionale, i rappresentanti dello Stato italiano sono in attesa di chiarimenti da parte della Commissione europea nell'ambito degli incontri già programmati.

Come evidenziato sopra, la proposta di direttiva presenta carattere trasversale, collocandosi nell'ambito di un pacchetto legislativo contenente differenti misure, tra loro interconnesse e sistematicamente orientate verso l'obiettivo comune di una transizione socialmente equa, competitiva e verde. Stante l'opportunità di valutare tale pacchetto nella sua unitarietà, anche relativamente al complessivo impatto sul sistema normativo e socio-economico nazionale, il Ministero dell'economia e delle finanze ha ritenuto opportuno avviare un coordinamento tra le diverse amministrazioni interessate alla valutazione e all'implementazione delle nuove misure.

Tale interlocuzione consentirà tanto di acquisire, in fase istruttoria, elementi di interesse per il negoziato in essere, quanto di garantire uniformità di vedute ed indirizzo, in coerenza con gli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La Direttiva in esame è volta a revisionare in modo significativo la direttiva 2003/96/CE (Energy Taxation Directive). In particolare, la proposta in esame prevede che i prodotti energetici siano raggruppati in relazione all'energia in essi mediamente contenuta e che, per ciascun gruppo, sia stabilita una identica aliquota di accisa minima; la medesima direttiva sembra anche stabilire che due prodotti, qualora abbiano una identica aliquota di accisa minima e qualora utilizzati nel medesimo impiego, debbano avere in ogni Stato Membro, identica tassazione, modulata in base all'energia media contenuta; inoltre la direttiva limita la possibilità di introdurre aliquote differenziate per le diverse tipologie di operatori (imprese e non), non consentendo, ad esempio, agli SM di applicare una tassazione ridotta al gasolio impiegato come carburante in alcuni settori del trasporto merci e passeggeri; in più, essa comporta la necessità di una rivisitazione delle agevolazioni e delle esenzioni esistenti, prevedendo, a tal proposito, anche la soggezione ad imposta dei carburanti impiegati per la navigazione aerea, marittima e fluviale, per i quali attualmente è prevista l'esenzione dall'imposta; infine, introduce agevolazioni ed esenzioni per i prodotti che producono minori emissioni di anidride carbonica.

Sotto il profilo strettamente finanziario, si evidenzia che la proposta in esame è potenzialmente suscettibile di determinare effetti sul gettito erariale che dipenderanno dalle modalità di recepimento delle disposizioni in essa contenute.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Al fine di recepire nell'ordinamento nazionale le modifiche alla direttiva tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità che saranno eventualmente adottate, si renderà necessario modificare il decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, recante "Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative" (c.d. TUA), nonché le altre disposizioni tributarie in materia di accisa interessate dalle novità legislative unionali.

La proposta normativa potrebbe avere un effetto rilevante sulla tassazione nazionale dei prodotti energetici. Infatti, la proposta non prevede, fatte salve alcune limitate eccezioni, la possibilità di distinguere tra tassazione riservata alle imprese e quella riservata agli "usi domestici"; in tal modo, alle prime potrebbe risultare applicata una tassazione maggiore di quella attuale. In tale contesto non sarebbe più prevista, tra le altre, la possibilità di distinguere fiscalmente il gasolio impiegato come carburante in usi "commerciali" (trasporto merci e passeggeri) – cui è attualmente applicata una tassazione assai ridotta - da quello utilizzato nelle autovetture. Ciò in quanto l'aliquota del gasolio commerciale andrebbe presumibilmente fissata in misura pari a quella prevista per le autovetture, facendo conseguentemente aumentare i costi operativi per lo svolgimento delle predette attività del trasporto di merci e passeggeri.

Si rileva altresì che, in base a quanto stabilito nella proposta, occorrerebbe di fatto rivedere anche le aliquote di accisa oggi applicate ai prodotti energetici impiegati per produrre elettricità (tassazione prevista solo in Italia e in pochi altri Stati membri) al fine di allinearle secondo il principio di proporzionalità stabilito nella proposta medesima. Non sarà più possibile, peraltro, esentare dall'accisa taluni prodotti di origine vegetale impiegati per la produzione di energia elettrica. Infine, va evidenziato che l'introduzione di una tassazione sui carburanti impiegati nei voli aerei di linea per le tratte interne all'Unione europea – contemplata nella proposta in questione, oltre a comportare un aumento considerevole dei costi del trasporto aereo, rischierebbe di alterare la concorrenza tra le compagnie aeree operanti nella UE e quelle che, inserendo le medesime tratte interne nell'ambito di voli internazionali, potrebbero approvvigionarsi presso scali esterni al territorio unionale con un evidente risparmio sui costi del carburante; ciò accadrebbe parimenti per la navigazione marittima commerciale, per la quale sarebbe prevista una specifica tassazione.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

Non si ravvedono al momento effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Non si ravvedono al momento effetti particolari sull'organizzazione della pubblica amministrazione.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

In conseguenza di quanto già indicato alla lettera C, punto 2, l'accoglimento della proposta in esame potrebbe comportare, in ambito nazionale, un aggravio fiscale generale per le imprese, con riferimento alla predetta eliminazione della distinzione di natura impositiva tra usi industriali e usi domestici dei prodotti energetici e dell'energia elettrica dalle stesse impiegata per le lavorazioni industriali. Come accennato l'eliminazione della predetta distinzione potrebbe coinvolgere anche il settore del trasporto merci e passeggeri a causa dell'impossibilità di continuare ad applicare al

cosiddetto gasolio "commerciale" una tassazione ridotta in materia di accisa.

Il sistema di tassazione configurato avrebbe come inevitabile conseguenza anche un incremento delle aliquote sul gas naturale e sui GPL, impiegati sia per combustione (civile e industriale) sia per carburazione, con ripercussioni rilevanti per imprese e famiglie.

Inoltre, per quanto attiene alle disposizioni in precedenza richiamate riguardanti la tassazione dei carburanti impiegati in ambito commerciale nella navigazione aerea e marittima per l'effettuazione delle tratte interne all'Unione europea, è lecito prevedere che da tali norme potrebbero derivare, in seno al mercato di riferimento, comportamenti atti ad alterare la concorrenza.

Altro

La proposta nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali unionali; inoltre, la posizione della delegazione italiana ai tavoli europei potrà evolvere anche in base all'interlocuzione con le amministrazioni e alla consultazione delle parti interessate.

LOGO
Amministrazione
con competenza
prevalente

Tabella di corrispondenza

ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione)

- **Codice della proposta:** COM(2021) 563 final del 14/07/2021
- **Codice interistituzionale:** 2021/0213 (CNS)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'economia e delle finanze

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
	Decreto Legislativo del 26 ottobre 1995 n. 504 (Testo Unico Accise)	Normativa di natura primaria

MODELLO
(da compilare a cura dell'Amministrazione con competenza prevalente)

--	--	--