

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità

COM(2011) 169 definitivo — 2011/0092 (CNS)

e alla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo — Un'imposizione fiscale più intelligente dell'energia nell'UE: proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici

COM(2011) 168 definitivo

(2012/C 24/13)

Relatore: **PIGAL**

Il Consiglio, in data 29 aprile 2011, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità

COM(2011) 169 definitivo — 2011/0092 (CNS)

ed in merito alla:

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo - Un'imposizione fiscale più intelligente dell'energia nell'UE: proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici

COM(2011) 168 definitivo.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 4 ottobre 2011.

Alla sua 475^a sessione plenaria, dei giorni 26 e 27 ottobre 2011 (seduta del 27 ottobre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 158 voti favorevoli, 4 voti contrari e 13 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Conclusioni

1.1.1 Nella fase attuale, in cui molti Stati membri elaborano le loro strategie di uscita dalla crisi economica e finanziaria, la revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici offre una serie di possibilità di conciliare gli obiettivi ambientali e quelli economici. Conformemente alla strategia Europa 2020, infatti, tale revisione consente agli Stati membri che lo desiderino di trasferire parte della pressione fiscale che grava sul lavoro o sul capitale verso una forma di tassazione dell'energia che incentivi i comportamenti rispettosi dell'ambiente e favorevoli all'efficienza energetica.

1.1.2 L'UE non può accontentarsi di aver stabilito degli obiettivi di politica energetica, ma deve anche dotarsi dei mezzi necessari per raggiungerli. Per riuscire nell'intento, dovrà inviare un «segnale di prezzo» forte: è questo, infatti, lo strumento più efficace - se non l'unico - per poter imporre un cambiamento di mentalità e indurre i cittadini ad adottare un comportamento diverso.

1.1.3 La rifusione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici (DTE) rappresenta un indubbio passo in avanti rispetto alla versione originaria della normativa. L'introduzione di due fattori per la misurazione/tassazione dell'energia rende il testo della direttiva più preciso e pertinente. In particolare il fattore «tassazione legata alle emissioni di CO₂» integra il sistema UE di scambio delle quote di emissioni («sistema ETS UE»).

1.1.4 Sulla base dei due fattori utilizzati per il calcolo della tassazione, la maggior parte delle forme di energia deve essere assoggettata a un pari trattamento/una tassazione di pari livello, in funzione delle rispettive emissioni di CO₂ e del rispettivo contenuto energetico, fermo restando, tuttavia, che l'elettricità è esclusa da questo allineamento che interessa tutte le altre energie.

1.1.5 Per quanto difficile da accettare al momento, il segnale di prezzo inviato con l'introduzione di una forte imposta sui carburanti produce una serie di effetti positivi: ad esempio, prepara i consumatori europei di energia alle inevitabili penurie e restrizioni, promuove gli investimenti e le azioni in materia di risparmio energetico, incrementa l'interesse per le energie rinnovabili e ne favorisce lo sviluppo, rafforza la resistenza agli shock petroliferi.

Nel caso dei combustibili, invece, un simile segnale di prezzo legato ad un'imposizione fiscale non è accettabile da parte dei consumatori né lo diventerebbe, probabilmente, con la rifusione della DTE. I consumatori non riescono a intravedere i vantaggi che si ricaverebbero dagli sforzi e dagli investimenti realizzabili in materia di risparmio energetico sui combustibili e sono costretti, per di più, a subire le imprevedibili fluttuazioni dei prezzi sul mercato.

1.1.6 Rendere più attraente per i consumatori il risparmio di combustibili andrebbe anche a beneficio delle imprese del settore, inducendole ad un più rapido rinnovo degli impianti o delle attrezzature e offrendo loro nuove opportunità di mercato.

1.1.7 Determinati settori industriali a forte consumo di energia, finora esclusi dal campo di applicazione della DTE, vengono ormai, com'è giusto, assoggettati alle disposizioni del nuovo testo.

Altri settori, tuttavia, godono ancora di un'esenzione, totale o parziale, da tali disposizioni; è il caso, ad esempio, dei seguenti settori:

- l'agricoltura, l'edilizia, i lavori pubblici;
- i trasporti pubblici e quelli delle forze armate, per la raccolta rifiuti o delle amministrazioni pubbliche;
- le ambulanze (ma non i taxi), il trasporto aereo, il trasporto marittimo nell'UE;
- i consumi di elettricità per uso domestico, ecc.

L'insieme di queste esenzioni risulta ben poco coerente, tanto più se si pensa che esse rischiano di essere mal comprese da chi ne è escluso.

1.1.8 Contrariamente a quanto affermato nella comunicazione della Commissione, la DTE rifiuta non detta alcuna disciplina, non prende posizione e non formula neppure raccomandazioni in merito all'uso, da parte degli Stati membri, della totalità o di una quota del gettito derivante dal nuovo regime fiscale per orientare l'offerta verso nuove tecnologie o un'energia più pulita.

1.1.9 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE), tuttavia, non può fare a meno di osservare che la DTE contribuisce allo sviluppo del mercato unico, dal momento che non soltanto punta ad un'armonizzazione dei regimi fiscali degli Stati membri in materia di energia ma consente altresì di raggiungere tale obiettivo.

1.2 Raccomandazioni

1.2.1 Il CESE sostiene l'impegno profuso dalla Commissione europea per conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020. La rifusione della DTE va senza dubbio in tal senso, poiché punta a:

- promuovere lo sviluppo sostenibile e tutelare l'ambiente;
- salvaguardare il mercato interno e incentivare la crescita;
- permettere la riduzione del costo del lavoro e dei disavanzi di bilancio.

1.2.2 Il Comitato deplora tuttavia che la rifusione proposta non sia più ambiziosa e coerente: difatti, prima ancora di sottoporre il testo al Consiglio, dove esso formerà oggetto di negoziati, la Commissione si è premurata di inserirvi una serie di eccezioni o di deroghe con l'obiettivo di non scontentare alcuni Stati membri o di soddisfare le richieste di altri.

Nell'ambito dei futuri negoziati in sede di Consiglio, quindi, la Commissione corre il rischio di non disporre più di margini di manovra, a meno che non intenda snaturare definitivamente e pericolosamente lo spirito della rifusione quale viene oggi proposta.

1.2.3 Se è prevedibile che gli Stati membri reagiscano esprimendo perplessità o persino dichiarandosi contrari alla proposta, a giudizio del CESE le istituzioni europee, e in particolare la

Commissione, dovrebbero essere in grado di imporre loro delle misure, tanto più in una fase in cui alcuni governi nazionali si trovano di fronte ad una serie di ostacoli interni che impediscono l'adozione delle decisioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi da tutti condivisi a livello dell'UE.

1.2.4 La Commissione dovrà del resto prepararsi a resistere alle pressioni esercitate da determinate lobby che intendono impedire qualsiasi tipo di cambiamento adducendo come pretesto «possibili sovraccosti» o «pericolose perdite di competitività». Se è vero che essa deve incoraggiare gli Stati membri a tenere conto di alcune situazioni specifiche, tanto minoritarie quanto delicate, deve però anche badare a «mantenere la rotta» sugli obiettivi europei per il settore energetico, e mettere in risalto i vantaggi strategici offerti dall'innovazione nel campo delle nuove energie, come la maggiore occupazione e la crescita indotta o il miglioramento della qualità della vita.

1.2.5 Per rimediare almeno in parte alla probabile riluttanza degli Stati membri ad accogliere la proposta, il Comitato raccomanda alla Commissione di individuare soluzioni che consentano di accompagnare l'applicazione dei cambiamenti imposti, soluzioni che dovrebbero, per quanto possibile, trovare spazio nella rifusione della direttiva. Reputa infatti che questo metodo sia preferibile a quello di accordare concessioni prima ancora di avviare i negoziati con gli Stati membri, anche perché in questo modo i consumatori potrebbero prepararsi meglio ai cambiamenti auspicati.

2. Introduzione

2.1 Sintesi

2.1.1 Il testo in esame non è una nuova direttiva bensì una rifusione della DTE la cui entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2013, in coincidenza con l'avvio della terza fase del sistema ETS UE.

2.1.2 Per ciascun carburante o combustibile, la direttiva riveduta introduce **due fattori** di tassazione, ciascuno con una finalità propria:

- la tassazione legata alle **emissioni di CO₂**, che mira alla riduzione dell'**inquinamento** causato dai gas a effetto serra, e
- la tassazione legata al **contenuto energetico**, che si prefigge la riduzione del **consumo** di energia, a prescindere dal prodotto energetico utilizzato.

2.1.3 Nel caso dei carburanti:

- **2013**: l'imposta sulle emissioni di CO₂ sarà pari a **20 euro/t** di CO₂,
- **2018**: l'imposta sull'energia sarà pari a **9,6 euro/gigajoule (GJ)**.

2.1.4 Nel caso dei combustibili:

- **2013**: l'imposta sulle emissioni di CO₂ sarà pari a **20 euro/t** di CO₂,
- **2013**: l'imposta sull'energia sarà pari a **0,15 euro/gigajoule (GJ)**.

2.1.5 Si osservi che sia la DTE oggi in vigore sia la proposta di rifusione di tale direttiva prevedono delle **aliquote fiscali minime**: gli Stati membri possono quindi imporre anche aliquote più alte, che infatti sono in vigore nella maggior parte dei paesi dell'UE.

2.2 Contesto

2.2.1 La direttiva di rifusione proposta si aggiunge a una serie di direttive già adottate in materia, ossia:

- **2003/96/CE**: direttiva sulla **tassazione dei prodotti energetici** (DTE), quella cioè che adesso si propone di modificare;
- **2003/87/CE**: direttiva che definisce i **gas a effetto serra** e stabilisce il **sistema ETS UE per le emissioni di CO₂**;
- **2009/29/CE**: direttiva che modifica il sistema europeo per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra a partire dal 2013;
- **2006/32/CE**: direttiva sull'**efficienza energetica**, il cui allegato II fornisce la definizione del potere calorifico netto ⁽¹⁾;
- **2009/28/CE**: direttiva che stabilisce i **criteri di sostenibilità**, in particolare per quanto riguarda i carburanti e i combustibili derivati dalla biomassa.

2.2.2 Oltre ad esaminare la proposta di rifusione della DTE, il presente parere si basa anche sulle informazioni aggiuntive fornite dalla comunicazione ⁽²⁾ e dalla nota ⁽³⁾ pubblicate in merito dalla Commissione europea.

2.2.3 È importante sottolineare che lo sforzo profuso dalla Commissione per adottare una politica europea sulla tassazione dell'energia si iscrive in un più ampio contesto internazionale che incide in misura notevole su tutta una serie di aspetti, quali ad esempio:

- **il quadro normativo**: la convenzione di Chicago sull'aviazione civile internazionale pone limiti rigorosi e vincolanti alla fiscalità sull'aviazione;
- **il mercato**: la ricerca consente oggi di estrarre gli oli di scisto, una scoperta che ha permesso lo sfruttamento di nuovi siti e ha non solo aumentato, di fatto, l'offerta di energia di origine fossile, ma anche provocato forti turbolenze sul mercato del gas, con un crollo del prezzo del gas a livello mondiale che ha finito per ridurre l'attrattiva di altri tipi di energie, soprattutto di quelle da fonti rinnovabili;
- **aspetto strategico**: i recenti avvenimenti nel Nordafrica e in Medio Oriente hanno un'enorme influenza non solo sul prezzo dei carburanti, ma anche sulle diverse posizioni assunte dagli Stati membri in merito alle fonti d'energia importate da quelle regioni;
- **aspetto ambientale**: l'UE deve tenere conto degli obiettivi stabiliti dal protocollo di Kyoto nonché delle conclusioni dei colloqui svoltisi a Cancún, e adeguare, se necessario, la propria strategia e le proprie politiche in funzione di quei traguardi;
- **l'opinione pubblica**: la catastrofe di Fukushima ha mostrato quanto l'opinione pubblica possa essere profondamente

influenzata dal verificarsi di un evento tanto impreveduto quanto devastante. Gli Stati membri e l'UE non possono ignorare questo aspetto, e naturalmente devono adeguare di conseguenza e in tempi brevi le rispettive politiche.

2.2.4 Si fa quindi strada il seguente interrogativo: «Come ricollocare il problema dell'imposizione fiscale sull'energia in una prospettiva internazionale?», e in particolare:

- quale prezzo di riferimento fissare in Europa per le emissioni di CO₂ in assenza di un accordo globale internazionale?
- Vale inoltre la pena di esplorare la possibilità di un'imposta generalizzata a livello internazionale.

2.3 Riepilogo delle tappe principali

2.3.1 La DTE era il risultato di una proposta presentata dalla Commissione nel 1996 e poi ampiamente modificata a seguito di lunghi negoziati in sede di Consiglio per tener conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro. Tali modifiche hanno comportato un'introduzione progressiva del nuovo regime, articolata in diverse fasi, ciascuna accompagnata da un periodo transitorio, nonché delle deroghe e delle altre esenzioni. Per finire, il testo proposto nel 1996 è stato definitivamente adottato nel 2003.

2.3.2 La concreta applicazione della DTE negli Stati membri, gli andamenti del mercato energetico, la maggiore consapevolezza dell'impatto dei consumi energetici sull'ambiente e sul clima, hanno però messo in luce i punti deboli di tale normativa e le possibilità di migliorarla (come in appresso indicato).

2.3.3 Il lavoro di revisione della direttiva è stato avviato nel 2005; una prima bozza di testo incentrata sul gasolio per uso commerciale è stata elaborata nel 2007 ma non è mai arrivata in sede di Consiglio. Il Consiglio europeo, nelle sue conclusioni del marzo 2008, ha chiesto alla Commissione di presentare una nuova proposta di revisione della DTE, revisione che la Commissione stessa considera ormai un obiettivo prioritario nella propria *Analisi annuale della crescita 2011*.

Infine, il 12 aprile 2011 il Collegio dei commissari europei ha adottato la proposta di rifusione delle disposizioni della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 La rifusione della DTE si prefigge anzitutto di fornire una disciplina che corrisponda meglio ai nuovi obiettivi prioritari dell'UE definiti dalla **strategia Europa 2020**, e in particolare ai seguenti:

- lotta ai cambiamenti climatici,
- crescita sostenibile,
- economia più verde e più competitiva,
- contributo ad un'armonizzazione fiscale,
- riduzione della pressione fiscale sul lavoro,
- sostegno alle famiglie a basso reddito,
- risanamento dei bilanci degli Stati membri.

⁽¹⁾ Potere calorifico netto dei prodotti energetici e dell'elettricità.

⁽²⁾ COM(2011) 168 definitivo.

⁽³⁾ MEMO/11/238.

3.2 La revisione della direttiva è inoltre conforme agli obiettivi «**20-20-20**» del pacchetto «Clima ed energia dell'UE 2013-2020», ossia:

- ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20 %,
- portare al 20 % la quota di energia da fonti rinnovabili entro il 2020,
- migliorare del 20 % l'efficienza energetica.

3.3 Infine, la rifusione della DTE mira anche a **eliminarne** i seguenti punti deboli o lacune:

- le attuali aliquote minime si applicano in genere alla quantità di energia consumata, senza tener conto del relativo valore energetico o dell'inquinamento prodotto;
- ciò induce dei comportamenti in contrasto con gli obiettivi dell'UE, favorendo ad esempio l'uso del carbone e penalizzando quello di energia rinnovabile;
- l'attuale DTE non prevede alcun incentivo per la promozione di forme di energia alternative: ecco perché l'etanolo è oggi il prodotto energetico su cui gravano le imposte più alte;
- un coordinamento insufficiente tra la direttiva e il sistema ETS UE per quanto concerne le emissioni di CO₂ fa sì che alcuni settori debbano subire una doppia imposizione mentre altri siano totalmente esentati.

3.4 La rifusione tiene conto di una serie di **vincoli esterni**:

- la ristrutturazione e la modernizzazione dei regimi fiscali;
- una crisi economica che ha ridotto i margini di manovra degli Stati membri e accentuato la pressione sui loro bilanci;
- la comparsa dei primi effetti, concreti e misurabili, dei cambiamenti climatici;
- le attuali tensioni sulla scena internazionale, che sono all'origine di instabilità e perturbazioni del mercato energetico mondiale.

3.5 Per finire, la rifusione della DTE deve anche prendere in considerazione taluni **vincoli interni**:

- evitare una tassazione sull'energia che sia discriminatoria o fonte di distorsioni della concorrenza tra le imprese degli Stati membri;
- limitare anche, d'altro canto, le distorsioni dovute all'assenza di armonizzazione dei regimi fiscali sull'energia nell'UE.

4. Osservazioni specifiche

4.1 I punti principali della proposta di rifusione

4.1.1 Come già ricordato nell'introduzione, l'elemento centrale della revisione della DTE è (all'articolo 1) l'introduzione di **due fattori per il calcolo della tassazione**. Il nuovo testo ribadisce inoltre (all'articolo 4) che i livelli di tassazione stabiliti sono **aliquote minime**, da rivedere ogni tre anni, e che gli Stati membri possono imporre anche aliquote più alte.

4.1.2 L'altro punto fondamentale della proposta è l'introduzione (all'articolo 4, paragrafo 3) di un nuovo obbligo per gli Stati membri, i quali d'ora in poi dovranno applicare a **tutti i prodotti** destinati allo stesso uso (carburanti o combustibili) **le stesse aliquote**, calcolate in base alle emissioni di CO₂ e al contenuto energetico dei prodotti in questione.

4.1.3 Il testo originario della direttiva stabiliva invece livelli minimi di tassazione per prodotto (e per un determinato uso), ma senza alcun collegamento tra gli uni e gli altri.

4.1.4 A seguito di questa modifica, gli Stati membri dovranno ricalcolare i rispettivi livelli (nazionali) di tassazione affinché le aliquote nazionali siano proporzionali a quelle stabilite per i livelli minimi di tassazione europei (cfr. le tabelle A, B e C dell'allegato I della DTE riveduta).

4.1.5 Tale norma, che interessa sia i combustibili che i carburanti, entrerà in vigore **nel 2013 per i primi e nel 2023 per i secondi**: una dilazione necessaria per tener conto delle notevolissime disparità esistenti in questo settore tra gli Stati membri dell'UE.

4.1.6 Tuttavia, dal momento che le aliquote minime per l'elettricità figurano in una tabella a parte di tale allegato (tabella D), l'obbligo di proporzionalità e di allineamento dei livelli di tassazione **non si applica all'elettricità**.

4.1.7 Per quanto riguarda il fattore «imposta sull'energia», l'**elettricità** resta soggetta a un'imposta a carico del consumatore finale («**alla presa elettrica**», ossia «**al momento del consumo**»), al fine di evitare una doppia imposizione (alla produzione e al consumo).

4.1.8 Poiché il consumo di elettricità non comporta emissioni di CO₂, l'imposta su tali emissioni si applica esclusivamente ai **produttori di elettricità**. Gli impianti di grandi dimensioni sono esentati dalle disposizioni della DTE in quanto rientrano nel **sistema ETS UE**.

L'energia elettrica prodotta da centrali **nucleari** non è tassata in base alle emissioni di CO₂ (dato che non produce emissioni), ma in base al consumo di energia.

4.1.9 A integrazione delle disposizioni della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra, e per evitare ogni sovrapposizione, la proposta di revisione della DTE prevede (all'articolo 14, paragrafo 1, lettera d) che i prodotti energetici utilizzati per attività soggette al **sistema ETS UE** siano esentati dalla tassazione legata al CO₂. Al tempo stesso, tuttavia, con la rifusione determinate attività che sino ad oggi non rientravano nel sistema ETS UE sono ormai soggette **alle disposizioni della DTE**.

4.2 Settori specifici

4.2.1 Per tener conto, inoltre, della possibilità che taluni settori siano esposti al rischio di **rilocalizzazione del carbonio** (articolo 14 bis), la proposta in esame prevede la concessione, fino al 2020, di un credito d'imposta per tutti gli impianti interessati, calcolato in base al consumo medio annuo di prodotti energetici nell'arco di un periodo di riferimento.

4.2.2 Determinate attività, che sino ad oggi erano **esentate dalla tassazione** (articolo 2), con la rifusione entrano invece nel campo di applicazione della direttiva, in base al fattore emissioni di CO₂ o a quello del contenuto energetico.

4.2.3 L'unica modifica introdotta in materia di **aliquote fiscali differenziate** (articolo 5) riguarda il fatto che i taxi sono esclusi dall'applicazione di questa disposizione.

4.2.4 Il **trasporto aereo** (tranne quello privato) e il **trasporto marittimo** nell'Unione europea (ad eccezione della navigazione delle imbarcazioni private da diporto) sono esentati dalle disposizioni della DTE.

4.2.5 Alcuni **carburanti** potranno essere soggetti alla stessa tassazione dei **combustibili** (articolo 8) nei seguenti settori specifici:

- agricoltura, orticoltura, piscicoltura e silvicoltura,
- motori fissi,
- edilizia, opere di ingegneria civile e lavori pubblici,
- veicoli privi di permesso di circolazione su strada.

4.2.6 Per quanto riguarda l'**agricoltura** e le emissioni di CO₂ generate da questo settore, la Commissione europea propone (all'articolo 14 *bis*) che si debba esaminare se tale settore è esposto al rischio di **rilocalizzazione del carbonio**; se lo è, essa autorizzerà gli Stati membri ad accordare alle aziende agricole un **credito d'imposta**.

Inoltre, per quanto concerne l'imposta sul **contenuto energetico**, la Commissione propone (all'articolo 15, paragrafo 3) di accordare un'esenzione totale qualora il settore agricolo sia in grado di offrire una **contropartita sotto il profilo dell'efficienza energetica**; un concetto, questo, la cui interpretazione è affidata a ciascuno Stato membro.

4.2.7 I **biocarburanti** (articolo 16) non sono più soggetti alla stessa tassazione dei carburanti fossili. A questi prodotti si applica l'imposta generale energetica (sul loro contenuto energetico).

4.2.8 La differenza risiede tuttavia nell'applicazione o meno dell'imposta sulle emissioni di CO₂. Non tutti i biocarburanti sono rinnovabili: alcuni, infatti, possono rilasciare un quantitativo di CO₂ superiore a quello consumato. I **biocarburanti rinnovabili** saranno esentati da detta imposta sulle emissioni di CO₂, poiché, per definizione, le loro emissioni di CO₂ sono considerate pari a zero; i **biocarburanti non rinnovabili** saranno invece soggetti all'imposta sulle emissioni di CO₂ proprio come i prodotti energetici tradizionali.

4.2.9 Fino al **2023**, gli Stati membri potranno continuare ad applicare aliquote fiscali specifiche inferiori alle aliquote minime stabilite dalla DTE.

4.2.10 Anche con la rifusione, gli Stati membri conservano la facoltà di concedere un'esenzione, totale o parziale, per i **combustibili per riscaldamento e l'elettricità utilizzati per uso familiare** (e da organizzazioni caritative) (articolo 15, paragrafo 1, lettera h).

5. Parere del comitato economico e sociale europeo

5.1 Gli elementi fondamentali della DTE

5.1.1 La considerazione di **due fattori** per determinare il livello di tassazione dell'energia rappresenta indubbiamente un passo avanti rispetto al testo originario della DTE. Prima di tutto, infatti, questa nuova impostazione corrisponde ai due obiettivi della strategia Europa 2020, cioè l'abbattimento delle emissioni di CO₂ e la riduzione dei consumi energetici.

Inoltre, l'introduzione di due criteri invece di uno solo consente di misurare **con maggiore precisione** gli effetti negativi del consumo di energia: l'inquinamento e il consumo eccessivo delle riserve mondiali.

5.1.2 La proposta di revisione della DTE prevede l'istituzione, da parte di ciascuno Stato membro, di un'imposta legata alle emissioni di **CO₂ a livello nazionale**. Ricordiamo che esiste già un altro dispositivo **a livello europeo**, che prevede l'acquisto di quote di emissione nel quadro del sistema ETS UE.

Un impianto che rientri nel campo di applicazione del sistema ETS UE, inoltre, non potrà più essere assoggettato alla tassazione prevista dalla DTE, ma ne sarà esentato. In questo modo, la DTE evita la **doppia imposizione delle emissioni di CO₂** da parte dei due meccanismi. D'altro canto, però, essa permette di introdurre uno strumento di tassazione che copre anche i piccoli impianti, finora esclusi, per via delle loro dimensioni, dal campo di applicazione del sistema ETS UE.

Il CESE appoggia questa proposta di integrare il sistema ETS UE nella DTE, dato che in tal modo si provvede a **rettificare le disposizioni del sistema ETS UE**, che escludeva il 50% delle emissioni di CO₂ prodotte da carburanti e combustibili.

5.1.3 Talune fonti di energia sono più inquinanti di altre. Non solo: determinate fonti di energia, più dense, consentono un consumo maggiore rispetto ad altre. In linea di principio, quindi, **l'equo bilanciamento** tra le fonti di energia proposto dalla revisione della direttiva appare giusto e coerente.

Tale bilanciamento, tuttavia, comporta forti **aumenti del carico fiscale** gravante su determinate energie, oggi tassate a un livello inferiore in alcuni Stati membri. L'esempio più significativo è quello del gasolio, la cui aliquota fiscale minima dovrebbe essere superiore a quella della benzina se si considera che le emissioni di CO₂ del gasolio sono lievemente superiori rispetto a quelle della benzina, ma soprattutto che esso ha un contenuto energetico più elevato. In parecchi Stati membri, invece, **attualmente accade l'esatto contrario**: poiché il gasolio è meno tassato e più conveniente della benzina, gran parte degli autoveicoli oggi in circolazione è dotata di motori diesel.

5.1.4 Il Comitato condivide quindi l'analisi della Commissione secondo cui, dato che attualmente il gasolio è molto più economico della benzina, il mercato della raffinazione è perturbato da una domanda eccessiva di gasolio e da una domanda debole di benzina. Tassare maggiormente il gasolio avrà sicuramente l'effetto di favorire un riequilibrio del mercato.

5.1.5 Tuttavia, il CESE mette anche in guardia la Commissione quanto al rischio che **l'inversione delle attuali differenze di prezzo tra benzina e gasolio** determini forti perturbazioni del mercato e dell'industria automobilistica, nonché un aumento delle spese sostenute dalle famiglie per il trasporto in automobile. Anche in questo caso, quindi, la transizione dovrebbe avvenire in modo graduale.

5.1.6 Paradossalmente, **i forti oneri fiscali** sui carburanti **sono serviti a proteggere i consumatori** dagli shock petroliferi: il prezzo elevato di questi prodotti li induce infatti a moderarne il consumo, e la forte tassazione riduce parimenti la quota del prezzo dei carburanti sensibile alle fluttuazioni (e a maggior ragione agli «shock») del mercato.

5.1.7 Da decenni ormai le case automobilistiche scelgono/sono in grado di investire in ricerca e sviluppo, ottenendo ottimi risultati nel fabbricare motori che consumano meno. Ecco perché, nonostante i ripetuti shock petroliferi, non si è mai verificata una paralisi del settore dei trasporti.

5.1.8 Alla luce di questa analisi, il CESE osserva che l'imposta legata alle emissioni di **CO₂ è la stessa** sia per i carburanti che per i combustibili. L'imposta sarà di 20 EUR/t di CO₂, che equivalgono, per fare un esempio, a **0,0533 euro per litro** per tutti i tipi di gasolio (per riscaldamento oppure no).

Tuttavia, il Comitato considera sorprendente che **l'imposta generale energetica**:

- nel caso dei **carburanti**, sia di 9,6 euro/GJ, ossia **0,316 EUR per litro** di gasolio,
- nel caso dei **combustibili**, sia molto più bassa: 0,15 euro/GJ, ossia **0,0054 EUR per litro** di gasolio per riscaldamento.

5.1.9 Il CESE auspica infatti che il «segnale di prezzo» dell'**imposta energetica sui combustibili** venga effettivamente percepito dai consumatori, il che è evidentemente impossibile se tale imposta ammonta a 0,0054 euro al litro!

Il Comitato raccomanda di **aumentare**, gradualmente ma sensibilmente, **questa imposta**, al fine di:

- tener conto delle inderogabili necessità di riscaldamento dei consumatori,
- ridurre il consumo di combustibili,
- giustificare gli investimenti realizzati dagli operatori economici nelle innovazioni in campo energetico per usi domestici e industriali (seguendo l'esempio delle case automobilistiche).

5.2 Eccezioni e deroghe previste dalla DTE

5.2.1 Cinque Stati membri autorizzano un'imposizione fiscale più bassa sul **gasolio per uso commerciale** (autocarri, pullman, taxi, ecc.) rispetto a quella sul gasolio per uso non commerciale (privato). La revisione della DTE rimette in discussione questa possibilità e obbliga gli Stati membri ad introdurre disposizioni più equilibrate.

Dato che il gasolio ha sempre lo stesso effetto inquinante, a prescindere dal suo uso (commerciale e non commerciale), la soppressione di questa riduzione dell'imposta risponde a criteri

di semplice **buon senso e, soprattutto, è coerente** con i principi della strategia Europa 2020. Non solo, ma l'aumento esponenziale del trasporto su strada, quasi tutto consumatore di gasolio, dimostra che è necessario fare il possibile per **frenare questa tendenza**, se non addirittura promuovere una riduzione del traffico di autocarri.

Tuttavia, **l'effetto cumulativo** delle due misure di aumento della tassazione del gasolio (l'aumento volto al riequilibrio rispetto al prezzo della benzina, analizzato sopra, e la soppressione della riduzione dell'imposta per uso commerciale) determinerà un forte rialzo del prezzo del gasolio in alcuni Stati membri. Se ciò avvenisse, alcuni settori professionali, molto ben organizzati e in grado di mobilitare i loro aderenti, potrebbero cercare di influenzare i governi nazionali o innescare **agitazioni sociali** di vaste proporzioni.

Il CESE mette quindi in guardia la Commissione contro il rischio di introdurre cambiamenti eccessivi o troppo rapidi, come pure contro le inevitabili resistenze che opporranno gli Stati membri. Raccomanda perciò di prevedere l'applicazione di **misure di accompagnamento** destinate, da un lato, a rispondere alle esigenze della strategia Europa 2020 e, dall'altro, a incoraggiare gli Stati membri ad offrire il loro sostegno alla revisione della DTE.

5.2.2 Gli Stati membri devono far sì che **tutte le forme di energia** siano tassate **in modo equo** e proporzionale alle rispettive emissioni di CO₂ e al rispettivo contenuto energetico (cfr. sopra). Malgrado ciò, **l'elettricità non è soggetta** a questo obbligo di allineamento.

Il Comitato si chiede quale sia il motivo di questa **eccezione**, e invita la Commissione a modificare la sua proposta in modo tale che il trattamento fiscale dell'energia elettrica venga assimilato a quello delle altre forme di energia.

5.2.3 Determinate attività che, in base alle disposizioni originarie della DTE, erano **esentate dalla tassazione sull'energia** dovrebbero essere ormai allineate alle altre attività e, quindi, soggette alle stesse imposte legate alle emissioni di CO₂ e al consumo energetico.

Si ricorda che le **attività esentate** a norma della DTE originaria erano le seguenti: attività metallurgiche e di riduzione chimica, processi elettrolitici, imprese a forte consumo di elettricità (per le quali il costo dell'elettricità rappresenta oltre il 50 % dei costi di produzione) e attività di fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi (cemento, vetro, calce, ecc.).

Questa modifica è una **evidente dimostrazione di coerenza** da parte degli autori della revisione della direttiva: da un lato, vengono tassate in modo indiscriminato tutte le attività inquinanti o consumatrici di energia, e, dall'altro, tutti i settori di attività sono incoraggiati ad investire per ridurre il loro impatto energetico.

Il CESE non può quindi non accogliere con favore le nuove disposizioni, più eque e più coerenti. Tuttavia, esso esprime preoccupazione quanto all'**impatto sociale ed economico** che esse avranno sulle attività interessate, e raccomanda perciò, anche in questo caso, l'applicazione di misure di accompagnamento per:

- aiutare i settori in questione nella realizzazione di investimenti e/o nei necessari processi di trasformazione;
- garantire la continuità e la presenza di queste attività sul territorio dell'UE.

D'altro canto, il CESE esprime perplessità circa il concreto impatto di tale modifica, che consiste nell'assoggettare le attività in questione alle disposizioni della DTE per escluderne, nello stesso tempo, altre attività che rientrano invece nel campo di applicazione del **sistema ETS UE**.

Infine, il CESE si chiede se le attività che in precedenza erano esentate possano essere esposte a un rischio di rilocalizzazione del carbonio. Al riguardo il sistema ETS UE prevede dei meccanismi di protezione che potrebbero servire da esempio per la revisione della DTE.

5.2.4 Gli Stati membri seguitano ad essere autorizzati a concedere **aliquote fiscali differenziate** per quasi tutte le attività interessate da tale concessione prima della revisione della direttiva. Il mantenimento di questa concessione per i **trasporti pubblici locali** non incoraggerà certamente tale settore a investire per ridurre i suoi effetti inquinanti o il suo consumo di carburante, benché possa essere giustificato al fine di incentivare l'uso dei trasporti collettivi rispetto al trasporto individuale.

Il Comitato si chiede però quali motivi possano giustificare il mantenimento di questa esenzione per la **raccolta rifiuti, le ambulanze, la pubblica amministrazione, i disabili, le forze armate, ecc.**

Di conseguenza, raccomanda di modificare la proposta affinché gli ottimi motivi che giustificano l'esclusione dei **taxi** dal beneficio di aliquote fiscali differenziate valgano, allo stesso modo, anche per gli altri mezzi di trasporto.

5.2.5 Sulla scia del ragionamento applicato alle aliquote fiscali differenziate, il CESE si chiede per quale motivo il **trasporto aereo** e il **trasporto marittimo nell'UE siano esentati** dalle disposizioni della DTE.

5.2.6 Quand'anche in futuro i trasporti aerei e marittimi rientrino - esclusivamente per quanto riguarda le emissioni di CO₂ - nel campo di applicazione del sistema **ETS UE**, il CESE nutre preoccupazione quanto al fatto che questi due settori a forte consumo di energia non siano assoggettati alla tassazione sul **consumo energetico**.

Resta però il fatto che, per quanto concerne la componente «contenuto energetico», le convenzioni internazionali in vigore impediscono di tassare questi due modi di trasporto. Il Comitato propone quindi di aprire dei negoziati a livello mondiale al fine di avvicinare le disposizioni di queste convenzioni alla legislazione dell'UE.

5.2.7 I dubbi del CESE riguardano inoltre la possibilità che gli Stati membri conservano, anche con la rifusione della DTE, di **esentare** (in particolare) **le famiglie** dalle imposte sui **combustibili e l'elettricità**.

Il mantenimento di questa facoltà concessa agli Stati membri inficia la coerenza di tutte le altre disposizioni della DTE riveduta, la quale si basa sul principio - e sull'ipotesi - che **il segnale di prezzo** indurrà i soggetti interessati a ridurre le

loro emissioni di CO₂ e il loro consumo energetico. Perché le famiglie, forti consumatrici di energia, dovrebbero essere escluse dai destinatari di questo segnale?

Il CESE raccomanda pertanto di **eliminare**, dal testo della rifusione proposta, **la facoltà per gli Stati membri di esentare** le famiglie dall'imposta sui combustibili, pur nel rispetto delle esigenze inderogabili di consumo legate a specifiche situazioni locali o nazionali.

5.2.8 Per **coerenza**, la revisione della DTE fa sì che attività sinora escluse dall'applicazione delle disposizioni della direttiva vi siano ormai assoggettate, e che l'uso commerciale del gasolio non sia più privilegiato, dal punto di vista della tassazione, rispetto all'uso non commerciale.

È lecito chiedersi, allora, per quale motivo altri settori di attività (ad esempio **agricoltura, edilizia, lavori pubblici, ecc.**) continuano a beneficiare di un trattamento di favore, vale a dire di aliquote fiscali sui **carburanti pari a quelle sui combustibili, ossia molto più basse**. Tanto più che questi settori sono tenuti ad avere un comportamento **esemplare**, dal momento che la loro visibilità e le attività che svolgono ne fanno i **principali promotori di miglioramenti** nel campo dell'assetto del territorio e dell'ambiente.

5.2.9 Il CESE si chiede dunque quali motivi possano **giustificare una simile eccezione**, motivi che non possono essere né economici né sociali, e neppure ispirati a considerazioni ambientali. La sua preoccupazione è che questa eccezione, che appare **arbitraria e discriminatoria**, possa fungere da pretesto per rallentare o impedire l'adozione della DTE riveduta.

5.2.10 Per quanto concerne in particolare il **settore agricolo**, il Comitato desidera far notare alla Commissione **la mancanza di precisione** delle disposizioni della DTE riveduta, e sottolinea che gli Stati membri potrebbero esigere dei **chiarimenti e delle certezze** prima di approvare il testo proposto.

La Commissione dovrà chiarire i seguenti punti:

- i **motivi che giustificerebbero un trattamento particolare ed estremamente favorevole** dell'agricoltura senza contraddire i principi sottesi alla nuova DTE, tra cui quello dei segnali di prezzo, e gli sforzi richiesti ad altri settori che devono affrontare problemi gravi quanto quelli del settore agricolo;
- **la procedura e i criteri di valutazione** da applicare, da un lato, al rischio di rilocalizzazione del carbonio e, dall'altro, alla contropartita offerta sotto il profilo dell'efficienza energetica.

5.3 I diversi aspetti della DTE

5.3.1 La nuova DTE non può essere frutto di una soluzione semplice e monolitica. Nell'Unione europea, più ancora che altrove, la politica energetica è **complessa ed è il risultato di una molteplicità di fattori**: di conseguenza, essa richiede una combinazione di soluzioni diverse oppure una soluzione unica all'altezza della sua complessità.

Il CESE prende atto, tuttavia, degli sforzi profusi dagli autori della proposta in esame per **semplificare** i principi, gli obiettivi e le modalità di applicazione della nuova DTE.

5.3.2 Nel contempo, come si è già osservato in precedenza, la rifusione della DTE si iscrive in un contesto normativo ricco e complesso, tanto che la direttiva riveduta contiene molteplici rinvii ad altri testi di analoga o diversa forma giuridica. Un simile livello di **interdipendenza** tra testi diversi evita l'**inutile ripetizione** di elementi già presenti in numerose direttive.

Si deve sottolineare, tuttavia, che quelli dell'energia e dell'ambiente sono settori in rapida evoluzione, come dimostra anche la possibilità (prevista all'articolo 2, paragrafo 5, della nuova DTE) di aggiornare i codici della nomenclatura combinata. Al di là di questo, qualsiasi modifica introdotta in un testo di riferimento può avere conseguenze impreviste o indesiderate su altri testi.

Il CESE propone innanzi tutto di riportare in allegato i testi di riferimento; propone inoltre che, se del caso, la Commissione precisi se determinati elementi indicati in allegato possono **rimanere immutati**, per garantire la coerenza della DTE anche in occasione di future revisioni.

5.3.3 L'articolo 4 prevede che, nel calcolo dell'aliquota minima, si tenga conto dell'«onere fiscale complessivo derivante dal cumulo di tutte le imposte indirette», comprese quindi misure esclusivamente nazionali quali l'**imposta sul CO₂** (*carbon tax*) applicata da alcuni Stati membri. Ora, il campo di applicazione e le esenzioni scelti da questi Stati membri per la loro *carbon tax* possono essere diversi da quelle previste per questo tipo di tributo nella DTE.

A giudizio del CESE, la Commissione potrebbe precisare che spetterà agli Stati membri, all'atto del **recepimento** della nuova DTE, **integrare** i due regimi di tassazione delle emissioni di CO₂.

5.3.4 La revisione in esame è incentrata sulla tassazione delle energie; d'altra parte, la Commissione riconosce che le disposizioni della DTE non coprono l'**impiego, da parte degli Stati membri, del gettito fiscale** derivante dall'applicazione della direttiva.

Uno degli obiettivi prioritari della strategia Europa 2020 è la crescita sostenibile per realizzare un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più «verde» (ossia rispettosa dell'ambiente) e più competitiva.

Il CESE si chiede perché la futura DTE non preveda **misure precise** intese ad assicurare un'azione comune e coerente degli Stati membri per conseguire un'economia più sostenibile, verde e competitiva. Ad esempio:

- misure sociali di promozione dell'occupazione e di riduzione del costo del lavoro;
- misure di incentivazione dello sviluppo tecnologico nel settore delle nuove energie;
- misure di risanamento dei bilanci degli Stati membri.

5.3.5 L'unità di misura delle emissioni di CO₂ è la tonnellata (t), quella del contenuto energetico è il gigajoule (GJ). L'aliquota fiscale minima per ciascun prodotto energetico è calcolata in funzione delle emissioni di CO₂ e del contenuto energetico di quel prodotto. Tali aliquote minime devono quindi essere ricondotte **all'unità di fatturazione e di tassazione** usuale, ossia, di solito, il litro nel caso dei carburanti e di determinati combustibili, il chilowattora (KWh) nel caso dell'elettricità, ecc. La conversione richiede perciò una serie di calcoli effettuati dai servizi della Commissione. Tuttavia, le regole e le ipotesi utilizzate per svolgere questi calcoli non vengono spiegate, tanto che i rappresentanti di alcuni Stati membri non pervengono ai medesimi risultati della Commissione.

Il CESE fa presente che è indispensabile un'armonizzazione dei calcoli per la conversione, e suggerisce quindi che il testo della DTE illustri chiaramente le **modalità di conversione** utilizzate per le unità, ricorrendo, per quanto possibile, a unità di misura più vicine a quelle concretamente utilizzate nei regimi fiscali degli Stati membri.

Bruxelles, 27 ottobre 2011

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON