

Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione)

[COM(2021) 563 final — 2021/0213(CNS)]

(2022/C 194/13)

Relatore: **Stefan BACK**

Correlatore: **Philippe CHARRY**

Consultazione	Consiglio dell'Unione europea, 21.9.2021
Base giuridica	Articoli 113 e 192, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale
Adozione in sezione	14.12.2021
Adozione in sessione plenaria	20.1.2022
Sessione plenaria n.	566
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	192/6/15

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE accoglie con favore l'obiettivo della proposta in esame, perché consiste nell'aggiornare e sforzarsi di chiarire il quadro della direttiva del 2003 nonché di strutturare la tassazione in modo da favorire l'energia sostenibile da fonti non fossili.

1.2. Il Comitato deplora che la tassazione dei biocarburanti prevista dalla proposta sia troppo rigidamente legata alla categorizzazione effettuata nella direttiva sulle energie rinnovabili (RED), e ritiene che la scarsità di combustibili alternativi e il conseguente elevato livello dei costi richiedano un approccio più flessibile sui biocarburanti ammissibili, anche per quanto riguarda il livello minimo di tassazione, che dovrebbe essere molto inferiore a quello applicabile ai combustibili fossili.

1.3. Il CESE ritiene che l'aumento del livello minimo di tassazione possa avere effetti sociali negativi, causando povertà energetica e di mobilità, e constata con soddisfazione che agli Stati membri è consentito scendere al di sotto dei livelli minimi per il combustibile per riscaldamento e l'elettricità utilizzati dalle famiglie vulnerabili e dalle organizzazioni riconosciute come caritative, e che si propone un'esenzione totale di dieci anni dalla tassazione per il combustibile per riscaldamento e l'elettricità utilizzati dalle «famiglie vulnerabili».

1.4. Il CESE raccomanda di utilizzare la nozione di «precarità energetica», che è un fenomeno sia qualitativo (percezione del freddo, umidità, livello di comfort) che quantitativo (costi energetici, soglia di povertà) e che non può essere affrontato considerando unicamente i suoi aspetti quantitativi, come fa la proposta di direttiva nel caso del concetto di «famiglia vulnerabile».

1.5. Il Comitato sottolinea che, ai fini dell'accettabilità sociale, la tassazione ambientale deve perseguire chiaramente anche obiettivi sociali, e raccomanda che, ogni volta che si pone la questione della redistribuzione delle entrate fiscali, tale gettito sia restituito, per esempio, alle persone più colpite.

1.6. Il CESE sottolinea che le difficoltà finanziarie derivanti dai costi dell'energia sono attualmente al centro dell'attenzione in molti Stati membri. Il Comitato ritiene che si possa contribuire in modo significativo alla soluzione di questi problemi aumentando notevolmente gli investimenti nelle energie rinnovabili e adeguando il sistema europeo dei prezzi affinché rifletta il prezzo di tutte le forme di energia, comprese quelle più economiche. A tal fine è necessario modificare l'attuale sistema di aste sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica.

1.7. Il CESE mette inoltre in guardia contro il rischio di effetti negativi sulla competitività dell'industria europea e osserva che la Commissione propone di consentire agli Stati membri di concedere riduzioni fiscali sul consumo dei prodotti energetici utilizzati per il riscaldamento a favore delle imprese a forte consumo di energia o nei casi in cui vengono conclusi accordi con entità commerciali o associazioni al fine di migliorare l'efficienza energetica. Questa possibilità è essenziale per preservare la competitività dell'industria dell'UE, dato che finora la maggior parte dei paesi terzi non ha adottato misure concrete in materia di clima.

1.8. Il CESE deplora peraltro che la proposta della Commissione abbia eliminato, in linea di principio, la possibilità di differenziare le aliquote minime di tassazione tra imprese e consumatori.

1.9. Il Comitato ritiene inadeguate le possibilità di riduzione concesse per il trasporto di merci e passeggeri, in quanto escludono il trasporto su strada e non rispettano il principio della neutralità tecnica. Il CESE avrebbe preferito un'esenzione o una riduzione generale per il trasporto di merci e per le imprese con un'importante attività di esportazione verso paesi terzi.

1.10. Il Comitato sottolinea in questo contesto la proposta della Commissione di armonizzare i livelli di tassazione del diesel e della benzina. Ciò comporta un aumento dei costi per il trasporto merci, che potrebbe essere compensato da una riduzione generale delle imposte sui carburanti utilizzati nel trasporto merci. Lo stesso ragionamento si applica alla scomparsa della distinzione tra diesel per uso commerciale e non commerciale.

1.11. Il CESE fa inoltre notare che le possibilità specifiche di sgravi fiscali previste dall'articolo 8, paragrafo 2, e dall'articolo 18 per alcuni tipi di attrezzature e di industrie a forte consumo di energia sono estremamente selettive e potrebbero, dato il loro carattere discrezionale, generare lo stesso tipo di concorrenza fiscale che la proposta della Commissione cerca di eliminare.

1.12. Per quanto riguarda il valore aggiunto dell'estensione della tassazione all'aviazione e al trasporto per via d'acqua all'interno dell'UE, il CESE sottolinea l'importanza di concentrarsi ugualmente su altri modi produttivi per promuovere una maggiore sostenibilità in questi modi di trasporto. In merito, ad esempio, all'aviazione, si stanno mettendo a punto nuovi mezzi di propulsione sostenibili e occorre attribuire un'importanza particolare agli strumenti specifici per promuoverli.

1.13. Il CESE ritiene che le disposizioni relative al trasporto marittimo e all'aviazione non tengano sufficientemente conto della situazione dei paesi insulari, dei paesi con grandi arcipelaghi e dei paesi caratterizzati da lunghe distanze e da regioni scarsamente popolate.

1.14. Osserva inoltre che è stata lasciata agli Stati membri la facoltà di decidere se assoggettare la navigazione aerea e per via d'acqua extra-UE agli stessi livelli di tassazione applicati all'interno dell'UE o se esentarle da tali operazioni. Il Comitato è molto critico nei confronti di questa disposizione, poiché può incoraggiare gli Stati membri a procedere autonomamente per quanto riguarda la tassazione di tali modi di trasporto; al contrario, si dovrebbero promuovere soprattutto soluzioni a livello mondiale, poiché l'azione unilaterale potrebbe causare gravi complicazioni.

2. Contesto del parere, compresa la proposta legislativa in esame

2.1. Nell'ambito del pacchetto «Pronti per il 55 %», la Commissione ha presentato una proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione), e che procede a una rifusione dell'attuale direttiva 2003/96/CE del Consiglio ⁽¹⁾ sullo stesso argomento.

2.2. Per motivare la presentazione della proposta, la Commissione ha addotto la necessità di introdurre norme fiscali chiare per i prodotti energetici e l'elettricità affinché continuino a contribuire al buon funzionamento del mercato interno, affrontando nel contempo le sfide connesse al clima e all'ambiente enunciate dal Green Deal. La tassazione dell'energia può contribuire all'ambizioso obiettivo stabilito nella legge europea sul clima, secondo la quale le emissioni di CO₂ dovrebbero essere ridotte di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto al 1990 assicurando che la tassazione dei carburanti per motori, dei combustibili per riscaldamento e dell'elettricità rifletta più accuratamente il loro impatto sull'ambiente e sulla salute.

2.3. Pertanto, vengono proposti nuovi livelli minimi di tassazione più elevati, e le possibilità per gli Stati membri di concedere esenzioni sono ridotte e più circoscritte. Inoltre, i carburanti per l'aviazione e la navigazione sono soggetti a tassazione principalmente in relazione alla maggior parte delle operazioni intra-UE, con la possibilità per gli Stati membri di esentare o applicare lo stesso livello di tassazione alla navigazione aerea o per via d'acqua extra-UE.

⁽¹⁾ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51).

2.4. La proposta fa parte del pacchetto «Pronti per il 55 %». In quanto espressione del principio «chi inquina paga», essa si richiama fortemente al sistema ETS e alla proposta di aggiornare il sistema, anch'essa parte del pacchetto.

3. Osservazioni generali

3.1. Il CESE accoglie con favore l'obiettivo della proposta in esame, perché consiste nell'aggiornare e sforzarsi di chiarire il quadro della direttiva del 2003 nonché di strutturare la tassazione sui prodotti energetici e sull'elettricità utilizzati come combustibili per riscaldamento o come carburante per motori in modo tale da favorire l'energia sostenibile da fonti non fossili.

3.2. Il Comitato osserva che, sebbene i livelli di tassazione proposti non contengano alcun elemento formale relativo alle emissioni di CO₂, la struttura di tassazione proposta avrebbe comunque un effetto simile, dato che i livelli minimi di tassazione più elevati sono fissati per i combustibili fossili che emettono CO₂.

3.3. Il CESE deplora, al riguardo, che la tassazione dei biocarburanti prevista dalla proposta sia troppo rigidamente legata alla categorizzazione effettuata nella direttiva sulle energie rinnovabili (RED). Il Comitato ritiene che la scarsità di combustibili alternativi e il conseguente elevato livello dei costi richiedano un approccio più flessibile sui biocarburanti ammissibili, per quanto riguarda sia la RED II, che non è oggetto del presente parere, sia il livello minimo di tassazione, che dovrebbe essere molto inferiore a quello applicabile ai combustibili fossili.

3.4. Il CESE ritiene che l'aumento del livello minimo di tassazione possa avere effetti sociali negativi, causando povertà energetica e di mobilità. È evidente che la Commissione ha tenuto conto di questo problema quando ha autorizzato gli Stati membri a scendere al di sotto dei livelli minimi per il combustibile per riscaldamento e l'elettricità utilizzati da famiglie e da organizzazioni riconosciute come caritative e quando ha autorizzato un'esenzione totale decennale dalla tassazione per il combustibile per riscaldamento e l'elettricità utilizzati dalle «famiglie vulnerabili», quali definite all'articolo 17, lettera c). Il CESE deplora che non siano previste misure analoghe per evitare la povertà relativa alla mobilità. Le possibilità di riduzione proposte per il trasporto pubblico e per i modi di trasporto diversi da quello su strada non sono utili in questo contesto.

3.5. La tassazione verde comporta una duplice realtà sociale: non colpisce tutte le famiglie allo stesso modo e spesso sono le famiglie più vulnerabili e quelle della classe media a sostenere i costi energetici più elevati in proporzione al loro reddito.

3.6. Il CESE sottolinea che, benché la Commissione ritenga che l'aspetto sociale sia preso in considerazione nel capitolo sociale del pacchetto legislativo, ossia nella proposta di regolamento che istituisce il «Fondo sociale per il clima», in realtà, ai fini di tale proposta, «non è stata effettuata alcuna analisi d'impatto specifica» (cfr. il testo della proposta di regolamento). Tale proposta, infatti, poggia piuttosto su altre due valutazioni d'impatto: quella alla base del piano per l'obiettivo climatico 2030 e quella che accompagna la revisione della direttiva ETS.

3.6.1. Anche la struttura del Fondo suscita alcune perplessità. Solo una parte del Fondo sarà destinata alla compensazione sociale; il resto sarà destinato a misure promozionali a favore dei veicoli elettrici, nonché a investimenti in infrastrutture di ricarica e alla decarbonizzazione degli edifici. Il CESE dubita che le famiglie a basso reddito beneficino di tali misure, considerando che le misure di sostegno ai veicoli elettrici andranno piuttosto a beneficio delle famiglie più abbienti.

3.6.2. Secondo il CESE, l'elaborazione di un meccanismo di compensazione giusto ed efficiente che tenga conto delle diverse disuguaglianze costituisce un obiettivo complesso che il Fondo sociale per il clima non riesce a conseguire realmente; un paese relativamente povero con disuguaglianze insignificanti potrebbe ricevere meno denaro dal Fondo rispetto a un paese ricco con notevoli disuguaglianze.

3.7. Il CESE ritiene che l'analisi d'impatto della proposta di direttiva non sia sufficientemente approfondita. Sottolinea che, di fatto, la tassazione ambientale comporta un duplice costo sociale: non ha lo stesso impatto su tutte le famiglie, e spesso sono le famiglie in situazioni più precarie e quelle del ceto medio a sostenere i costi energetici più elevati rispetto al loro reddito.

3.8. Il CESE ritiene che la proposta di direttiva dovrebbe introdurre una definizione più chiara del concetto di «precarietà». Infatti, l'articolo 17 della proposta stabilisce che «per «famiglie vulnerabili si intendono le famiglie significativamente colpite dagli effetti della presente direttiva, il che, ai fini della presente direttiva, significa che sono al di sotto della soglia di «rischio di povertà» definita come il 60 % del reddito disponibile equivalente mediano a livello nazionale».

3.9. I concetti di precarietà e povertà energetica sono in uso dal 2009, con la direttiva relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica: chi si trova in condizioni di «povertà energetica» sono clienti/famiglie con accesso limitato all'energia (principalmente gas ed elettricità). Il termine «precarietà energetica» si riferisce a individui o famiglie le cui risorse e condizioni abitative non consentono loro di accedere a forniture energetiche adeguate per garantire un livello minimo di comfort.

3.9.1. Il CESE si chiede perché la rifusione della direttiva sulla tassazione dell'energia introduca il criterio del «60 % del reddito disponibile equivalente mediano a livello nazionale», anche se il concetto di povertà energetica è più adatto allo scopo ed è anche multidimensionale, poiché include:

- la povertà economica delle famiglie (reddito, costi non energetici);
- i rischi associati all'approvvigionamento energetico (prezzi elevati e volatili, qualità delle centrali energetiche);
- lo stato di abbandono degli edifici, o il loro isolamento geografico, l'assenza di trasporti pubblici ecc., spesso legata a obblighi di spostamento (distanza fissa tra casa e lavoro).

3.9.2. Ciascuno di questi punti deboli creerà precarietà energetica.

3.9.3. Il CESE raccomanda di utilizzare la nozione di «precarietà energetica», che è un concetto sia qualitativo (percezione del freddo, umidità, livello di comfort) che quantitativo (costi energetici, soglia di povertà) e che non può essere inteso solo in termini quantitativi come fa la proposta di direttiva con la nozione di «famiglie vulnerabili».

3.9.4. Il CESE sottolinea che i dispositivi sociali destinati al sostegno delle persone a basso reddito dovrebbero abbandonare il principio delle soglie rigorose, che comporta una differenziazione ingiustificata tra i cittadini il cui reddito differisca solo di pochi centesimi di euro dalle soglie stabilite. Pertanto, qualsiasi soglia rigida, come quella del 60 % prevista nella direttiva proposta, può non raggiungere l'obiettivo perseguito, oltre a indurre nei cittadini numerosi comportamenti negativi, quali il passaggio dall'occupazione all'economia sommersa o l'occultamento del reddito.

3.9.5. Il CESE sottolinea inoltre che l'assistenza sociale alle persone a basso reddito varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, e che molte prestazioni sociali non sono imponibili e non sono quindi considerate redditi dall'amministrazione fiscale.

3.10. Oltre alla precarietà legata all'alloggio (il 6,9 % delle famiglie nell'UE a 27 non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria casa, con percentuali comprese tra il 30,1 % in Bulgaria e l'1,8 % in Finlandia, il che dimostra la misura in cui varia la precarietà energetica), esiste anche una precarietà legata alla mobilità e ai trasporti. I prezzi della benzina influenzano il comportamento in materia di mobilità delle famiglie, in particolare di quelle che vivono in aree non servite dai trasporti pubblici e di quelle che possiedono automobili vecchie che non hanno la possibilità di cambiare. Ciò determina nuove forme di precarietà energetica legate alla mobilità e ai trasporti.

3.11. Il CESE sottolinea a tal proposito che le difficoltà finanziarie derivanti dai costi dell'energia sono attualmente al centro dell'attenzione in molti Stati membri, con effetti negativi sia per le famiglie più vulnerabili che per le imprese. Il Comitato ritiene che si possa contribuire in modo significativo alla soluzione di questi problemi aumentando notevolmente gli investimenti nelle energie rinnovabili e riformando il sistema europeo di formazione dei prezzi affinché rifletta il prezzo di tutte le forme di energia, comprese quelle più economiche. A tal fine è necessario modificare l'attuale sistema di aste sui mercati all'ingrosso dell'energia elettrica nel quadro delle norme del mercato interno europeo dell'elettricità.

3.12. Il CESE mette inoltre in guardia contro il rischio di effetti negativi sulla competitività dell'industria europea e osserva che la Commissione propone di consentire agli Stati membri di concedere riduzioni fiscali sul consumo dei prodotti energetici utilizzati per il riscaldamento a favore delle imprese a forte consumo di energia o nei casi in cui vengono conclusi accordi con entità commerciali o associazioni al fine di migliorare l'efficienza energetica. Questa possibilità è essenziale per preservare la competitività dell'industria dell'UE, dato che finora la maggior parte dei paesi terzi non ha adottato misure concrete in materia di clima.

3.13. Il CESE deplora peraltro che la proposta della Commissione abbia eliminato, in linea di principio, la possibilità di differenziare le aliquote minime di tassazione tra imprese e consumatori.

3.14. Il CESE prende atto della possibilità di ridurre il livello di tassazione per taluni modi di trasporto, ma deplora l'assenza di aperture per il trasporto su strada, ad eccezione dei filobus.

3.15. In generale, il Comitato ritiene inadeguate le possibilità di riduzione concesse per il trasporto di merci e passeggeri, in quanto escludono il trasporto su strada e non rispettano il principio della neutralità tecnica, ad esempio designando i filobus come unico veicolo stradale che può essere oggetto di riduzione fiscale.

3.15.1. Il CESE avrebbe preferito un'esenzione o una riduzione generale per il trasporto di merci e per le imprese con un'importante attività di esportazione verso paesi terzi.

3.15.2. Il Comitato sottolinea in questo contesto che la proposta della Commissione mira ad armonizzare i livelli di tassazione del diesel e della benzina. Ciò comporta un aumento dei costi per il trasporto merci, che potrebbe essere compensato da una riduzione generale delle imposte sui carburanti utilizzati nel trasporto merci. Lo stesso ragionamento si applica alla scomparsa della distinzione tra diesel per uso commerciale e non commerciale.

3.16. Il CESE fa inoltre notare che le possibilità specifiche di sgravi fiscali previste dall'articolo 8, paragrafo 2, e dall'articolo 18 per alcuni tipi di attrezzature e di industrie a forte consumo di energia sono estremamente selettive e potrebbero, dato il loro carattere discrezionale, generare lo stesso tipo di concorrenza fiscale che la proposta della Commissione cerca di eliminare. È difficile capire perché non sia stata preferita una soluzione semplice e diretta, sotto forma di livelli di tassazione ridotti per gli operatori economici. Questa osservazione vale in particolare per i «processi mineralogici» che, in quanto tali, possono essere coperti dalle possibilità di riduzione di cui all'articolo 18, ma a discrezione dello Stato membro interessato, il che causa incertezza giuridica e concorrenza fiscale.

3.17. Per quanto riguarda il valore aggiunto dell'estensione della tassazione all'aviazione e al trasporto per via d'acqua all'interno dell'UE, il CESE sottolinea l'importanza di concentrarsi ugualmente su altri modi produttivi per promuovere una maggiore sostenibilità in questi modi di trasporto. In merito all'aviazione, si stanno mettendo a punto nuovi mezzi di propulsione sostenibili e occorre attribuire un'importanza particolare agli strumenti specifici per promuoverli. Quanto alla navigazione per via d'acqua, si tratta di uno dei settori in cui la decarbonizzazione sembra essere estremamente difficile. Vi è quindi il rischio che assoggettare tale trasporto alla tassazione porti solo ad un aumento dei costi, come probabilmente accadrà anche con l'estensione dell'ETS a questo settore. In entrambi i casi, il periodo di transizione di dieci anni previsto per l'introduzione graduale generale della tassazione per quanto riguarda il trasporto aereo e di regimi fiscali specifici per i biocarburanti sostenibili e altri carburanti alternativi appare estremamente breve.

3.18. Il CESE ritiene che le disposizioni relative al trasporto marittimo e all'aviazione non tengano sufficientemente conto della situazione dei paesi insulari, dei paesi con grandi arcipelaghi e dei paesi caratterizzati da lunghe distanze e da regioni scarsamente popolate.

3.19. Il CESE osserva inoltre che è stata lasciata agli Stati membri la facoltà di decidere se assoggettare la navigazione aerea e per via d'acqua extra-UE agli stessi livelli di tassazione applicati all'interno dell'UE o se esentarle da tali operazioni. Il Comitato è molto critico nei confronti di questa disposizione, poiché può incoraggiare gli Stati membri a procedere autonomamente per quanto riguarda la tassazione dei modi di trasporto, mentre si dovrebbero promuovere soprattutto soluzioni a livello mondiale, visto che l'azione unilaterale potrebbe causare gravi complicazioni.

3.20. Infine, il CESE si interroga sull'efficacia della tassazione verde, i cui strumenti riguardano i settori dell'energia, dei trasporti, dell'inquinamento e delle risorse naturali. Sebbene molti di essi siano stati sviluppati nel quadro europeo e siano quindi comuni a tutti i paesi dell'UE, la loro applicazione differisce da paese a paese, anche se dovrebbe essere regolamentata.

3.21. Le diverse forme di redistribuzione delle entrate fiscali possono compromettere l'accettazione della tassazione verde da parte dei contribuenti: la riduzione del deficit pubblico, la redistribuzione delle entrate alle imprese o alle famiglie, la riduzione di altre imposte come quelle sui redditi da lavoro o la redistribuzione delle entrate alle politiche ambientali o agli investimenti. Come dimostrato dalla crisi dei «gilet gialli» in Francia, queste quattro forme di redistribuzione delle entrate non sono sufficienti a garantire l'accettazione degli aumenti di prezzo dei prodotti tassati.

3.22. In sintesi, il CESE ritiene che l'accettabilità sociale della tassazione ambientale non possa prescindere da una compensazione che tenga conto delle entrate delle famiglie e della loro precarietà energetica, nella sua dimensione strutturale (assenza di trasporti pubblici, isolamento delle abitazioni, efficienza del sistema di riscaldamento, tipo di veicolo posseduto).

3.23. La tassazione ambientale è spesso considerata ingiusta perché colpisce più duramente le famiglie modeste, e ora sempre più anche le classi medie. Le famiglie a basso reddito che spendono una quota maggiore del loro reddito in benzina e trasporti saranno colpite in modo sproporzionato. Tali famiglie hanno inoltre più difficoltà ad effettuare una transizione ecologica: sebbene i costi operativi dei prodotti a basse emissioni di carbonio (veicoli elettrici, celle solari ecc.) possano essere più bassi, è richiesto un alto investimento iniziale, che rappresenta un ostacolo per le famiglie con un accesso limitato al capitale. Inoltre, le famiglie che si trovano in una situazione di precarietà sono obbligate a pianificare le loro spese in una prospettiva a breve termine, il che non permette loro di beneficiare di possibili risparmi a lungo termine.

3.24. Per essere socialmente accettabile, la tassazione ambientale deve essere integrata da misure correttive, ma tali misure non appaiono né nella proposta di direttiva né nel Fondo sociale per il clima.

Bruxelles, 20 gennaio 2022

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Christa SCHWENG