



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.4.2011
COM(2011) 168 definitivo

**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**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

Una tassazione più intelligente dell'energia nell'UE: proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici

1. NECESSITÀ D'INTERVENIRE SULLA TASSAZIONE IN CAMPO ENERGETICO E AMBIENTALE

La tassazione dell'energia, elemento trainante per la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020

In materia di clima ed energia l'Unione europea si è data una serie di obiettivi ambiziosi e giuridicamente vincolanti da raggiungere entro il 2020. Questi obiettivi sono illustrati nella strategia Europa 2020, che definisce le sfide alle quali l'Europa sarà confrontata nei prossimi dieci anni nel settore economico, ambientale e sociale e fa della crescita sostenibile una priorità, che si traduca in un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva¹.

È in questo contesto che s'inscrive l'impegno di rendere la tassazione dell'energia più vicina agli obiettivi dell'UE in materia di energia e cambiamenti climatici, secondo quanto richiesto dal Consiglio europeo nelle conclusioni del marzo 2008² e messo in luce dalla Commissione nell'analisi annuale della crescita del 2011³.

La tassazione, se dà gli incentivi giusti, svolge un ruolo importante per il raggiungimento di tali obiettivi. Al consumo di energia, infatti, è da imputare la maggior parte delle emissioni di gas serra, ossia il 79% delle emissioni di gas serra totali. Nell'ambito della strategia Europa 2020 gli Stati membri si sono impegnati a fissare obiettivi nazionali di efficienza energetica che si traducano in sostanziosi risparmi energetici.

La crisi economica e finanziaria ha cambiato radicalmente l'ambiente nel quale operiamo, mettendo a dura prova le imprese e le comunità di tutt'Europa e sottoponendo a forte pressione le finanze pubbliche. Pur tuttavia, per un futuro sostenibile e una ripresa economica duratura e più solida non possiamo prescindere da obiettivi giuridicamente vincolanti in materia di clima ed energia. La sfida sta nel raggiungerli nel modo più conveniente in termini di costi, sia per i governi che per le imprese e i cittadini, e nell'ottenere contemporaneamente benefici per l'economia. Dobbiamo mettere in atto politiche che si rafforzino a vicenda, votate non solo a migliorare l'ambiente, ma anche a sostenere l'economia evitando di creare disagi di ordine sociale.

¹ Comunicazione della Commissione: *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 definitivo, del 3 marzo 2010.

² Consiglio europeo del 13-14 marzo 2008, conclusioni della Presidenza ((7652/1/08 rev.1, 20/5/2008).

³ Analisi annuale della crescita, COM (2011) 11.

Principali aspetti da trattare per riformare la tassazione dell'energia

È in questo contesto che la Commissione presenta la proposta di revisione della direttiva 2003/96/CE⁴ (in appresso la “direttiva sulla tassazione dell'energia”): per far sì che gli Stati membri utilizzino al meglio, nel nuovo quadro strategico, uno strumento esistente. Una tassazione più razionale e mirata dell'energia contribuirà, in maniera neutra sotto il profilo tecnologico, a rendere il consumo di energia più pulito ed efficiente, tutto a vantaggio della crescita sostenibile. In sintesi, la proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia punta a:

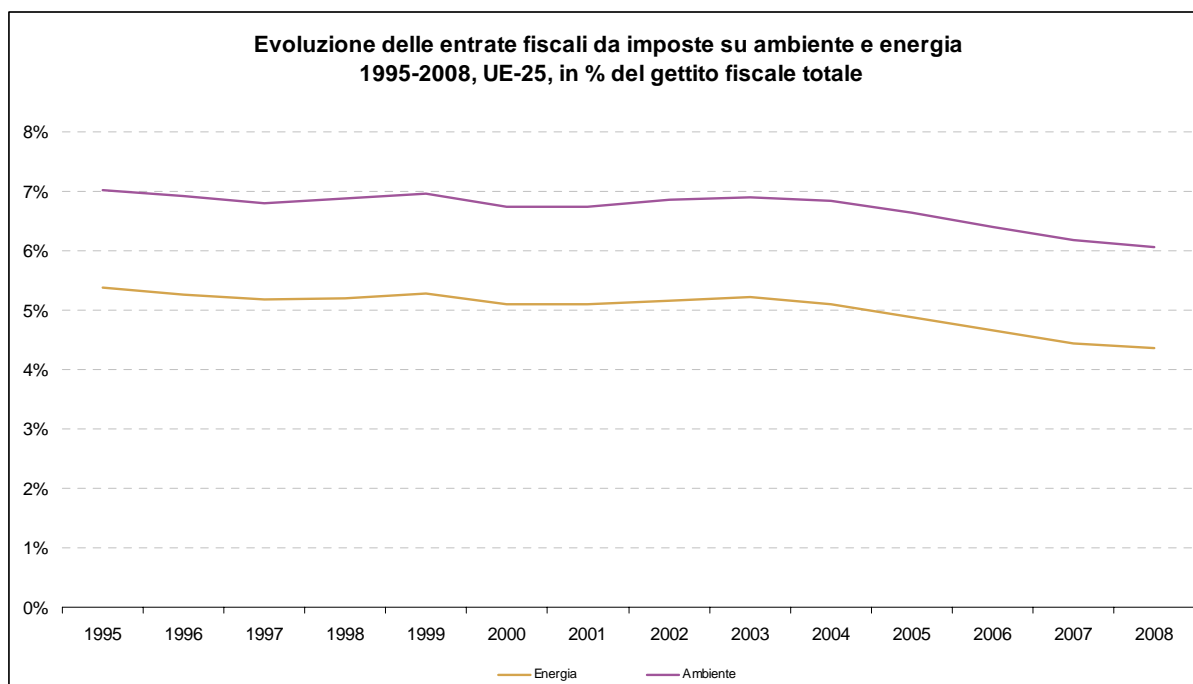
- riequilibrare l'onere fiscale tra i vari combustibili, comprese le energie rinnovabili, in modo oggettivo (in base al contenuto energetico e alle emissioni di CO₂);
- istituire un quadro normativo per la tassazione del CO₂ nel mercato interno e in tal modo fissare un prezzo per le emissioni di CO₂ che non sono coperte dal sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE.

La proposta s'inserisce inoltre perfettamente nel dibattito sulla ristrutturazione e sull'ammodernamento dei regimi fiscali, attualmente in corso nell'ambito delle strategie nazionali per uscire dalla crisi economico-finanziaria. Essa indica inoltre la strada per migliorare il modo di generare introiti, nello spirito della strategia Europa 2020 e in accordo con la necessità di incoraggiare un'adeguata ripresa economica e la creazione di posti di lavoro. La proposta non mira tanto ad aumentare il gettito fiscale quanto a riequilibrare l'onere tra le diverse fonti d'energia e i vari consumatori d'energia (partecipanti e non al sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea - ETS).

Se tuttavia gli Stati membri decidessero di attuare la direttiva sulla tassazione dell'energia effettivamente in modo da generare gettito supplementare, la Commissione li esorterà a utilizzare tale gettito in modo congruo, secondo le rispettive situazioni di bilancio, ad esempio impiegandolo in misure di risanamento del bilancio che fossero necessarie. Uno spostamento del carico fiscale che favorisse la crescita destinando il gettito supplementare interamente o in parte a ridurre la pressione fiscale sul lavoro sarebbe in linea con la strategia Europa 2020. Un altro utilizzo del gettito supplementare che gli Stati membri potrebbero scegliere di adottare per favorire la crescita consisterebbe nell'incentivare la ricerca e lo sviluppo a favore dell'ambiente, come pure gli investimenti “verdi”, in particolare da parte delle PMI. Il gettito supplementare potrebbe anche essere utilizzato per attenuare gli effetti delle politiche soggiacenti sui redditi delle famiglie compensando le fasce meno abbienti della popolazione. In tal senso il migliore esempio resta l'assegnazione di sovvenzioni specifiche per famiglie a basso reddito (assegni forfettari non legati al consumo di energia).

Il grafico seguente mostra l'evoluzione della percentuale delle entrate fiscali generate dalle imposte ambientali e energetiche sul totale del gettito fiscale nell'UE-25 dal 1995 al 2008. Entrambe sono diminuite di circa l'1% in questo periodo, da cui si desume che esiste un margine per aumentare l'imposizione dell'energia e, più in generale, l'imposizione ambientale.

⁴ 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).



Fonte: Eurostat, Commissione europea, *Taxation trends in the European Union*, edizione 2010.

Necessità di un maggiore coordinamento in materia di imposizione ambientale

Fermo restando che la direttiva sulla tassazione dell'energia è uno strumento imprescindibile, per sostenere la strategia Europa 2020 si può e si deve fare di più nel campo più vasto dell'imposizione ambientale. Occorre in particolare avviare un intenso dibattito sul modo di impiegare le imposte per promuovere la transizione verso un'economia sostenibile, come pure tenere conto degli ultimi sviluppi di questo settore, nella fattispecie l'introduzione negli Stati membri delle tasse sui rifiuti, sui sacchi di plastica e sui biglietti aerei. L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CEE prevede che gli Stati membri possano introdurre nuove imposte come quelle summenzionate purché la loro applicazione non comporti formalità connesse all'attraversamento delle frontiere tra Stati membri. Essi sono anche tenuti a garantire che la tassazione non sia discriminatoria onde evitare distorsioni della concorrenza nel mercato interno (articoli da 34 a 36 e 110 del TFUE). Il buon funzionamento del mercato interno richiede che gli Stati membri si notifichino e coordinino i loro regimi tributari in quest'ambito affinché sia possibile, ad esempio, eliminare le discriminazioni derivanti dal fatto che su prodotti in concorrenza diretta gravano imposte diverse.

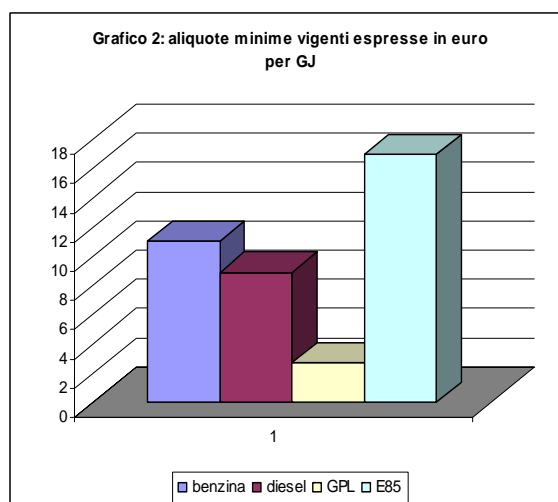
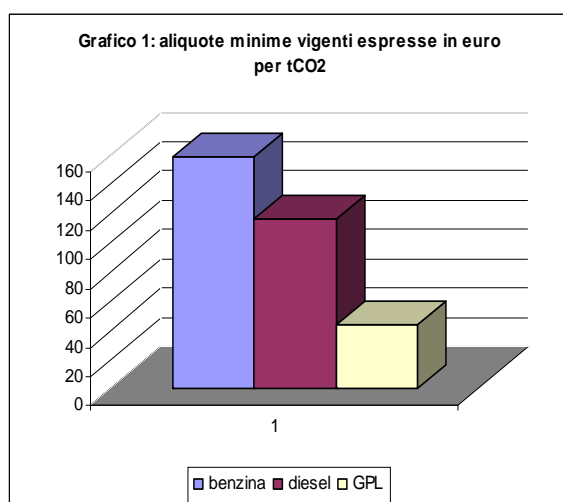
La Commissione è determinata a portare avanti questo dibattito e a sostenere il coordinamento necessario in questo settore, anche mediante opportune discussioni con gli Stati membri (ad esempio nell'ambito del gruppo per la politica fiscale e a livello del Consiglio) e con altre parti interessate. Per quanto riguarda il quadro politico più ampio, l'esito della conferenza dell'ONU sui cambiamenti climatici tenutasi a Cancún, in Messico, dal 29 novembre al 10 dicembre 2010 segna anch'esso un passo importante per l'evoluzione futura delle ambizioni dell'UE in questo settore.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

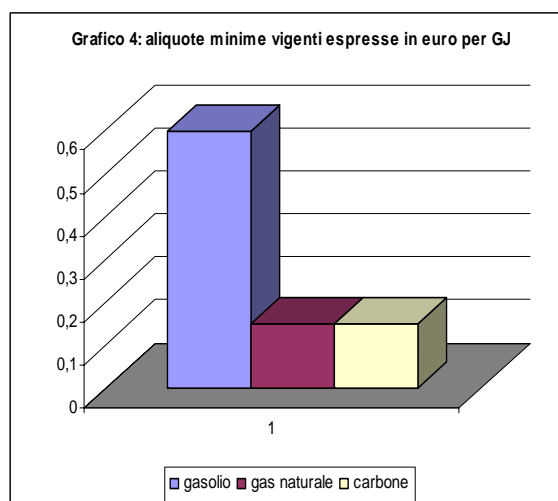
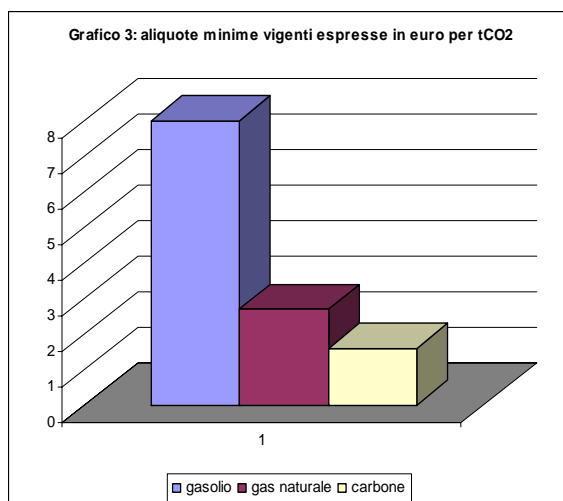
L'attuale direttiva sulla tassazione dell'energia è insostenibile e non offre gli incentivi giusti

La direttiva sulla tassazione dell'energia fissa aliquote minime per la tassazione dei prodotti energetici utilizzati come carburanti per motori e come combustibili per riscaldamento, come pure per la tassazione dell'elettricità. Tali aliquote si applicano in genere al volume di prodotto energetico consumato. I grafici sottostanti mostrano le attuali aliquote minime per i prodotti energetici più usati in funzione delle emissioni di CO₂ (aliquote in EUR per tonnellata di CO₂) e del contenuto energetico (aliquote in EUR per gigajoule - GJ)⁵:

Carburanti per motori



Combustibili per riscaldamento



Fonte: calcoli della Commissione.

⁵ Fonte: calcoli della Commissione in base alla direttiva sulla tassazione dell'energia (allegato I, tabella A), alla direttiva 2006/32/CE (contenuto energetico dei prodotti), alla decisione 2007/589/CE della Commissione (fattori di emissione di CO₂). L'E85 è un prodotto energetico composto per l'85% da etanolo e 15% da benzina.

Questi grafici dimostrano chiaramente che le aliquote minime attualmente in vigore basate sul volume dei prodotti energetici consumati non rispecchiano il contenuto energetico (cfr. grafici 2 e 4) o le emissioni di CO₂ (cfr. grafici 1 e 3) di cui essi sono responsabili, inducendo quindi un uso inefficiente dell'energia e distorsioni del mercato interno. Esse creano inoltre incentivi che sono in contraddizione con gli obiettivi che l'UE si è data in materia di energia e clima, favorendo ad esempio l'uso del carbone come combustibile per riscaldamento (tassato in misura inferiore sia quando si considerano le emissioni di CO₂ sia quando si guarda il contenuto energetico per GJ). Per quanto concerne i carburanti per motore, le aliquote minime più basse per il diesel rafforzano ulteriormente il vantaggio di cui questo carburante gode già naturalmente rispetto alla benzina grazie al suo maggior contenuto energetico. Le attuali aliquote minime penalizzano anche l'energia da fonti rinnovabili, che, sebbene caratterizzata da un contenuto energetico inferiore, in linea di massima è tassata alle stesse aliquote del combustibile o del carburante convenzionale che sostituisce (il grafico 2 mostra, ad esempio, che l'E85 è tassato molto più pesantemente della benzina, il che significa che non si è tenuto conto del suo minore valore energetico né del rendimento di questo prodotto sul piano delle emissioni di CO₂). Le attuali aliquote minime peraltro non creano condizioni di parità per le imprese, perché nella pratica alcuni operatori economici possono ritrovarsi avvantaggiati rispetto ad altri secondo il tipo di energia utilizzata.

S'impone una revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia per allinearla alle altre politiche dell'UE

Dal punto di vista della politica energetica, la direttiva sulla tassazione dell'energia non offre alcun incentivo né dà alcun segnale del prezzo per promuovere le energie alternative e incoraggiare i consumatori a ridurre il consumo di energia. Con la tassazione basata sul volume di combustibile consumato, l'etanolo è oggi di fatto il prodotto energetico su cui gravano le imposte più alte. E ciò vale anche per le fonti energetiche utilizzate per il riscaldamento, tra le quali il carbone è attualmente la meno tassata.

Dal punto di vista ambientale, i settori che non rientrano nel sistema ETS, quali i trasporti, i piccoli impianti industriali, l'agricoltura e i consumi domestici, producono la metà delle emissioni di CO₂. A questo riguardo l'eventuale mancanza di coordinamento tra la direttiva e il sistema ETS potrebbe comportare una doppia imposizione oppure, al contrario, offrire ai suddetti settori la possibilità di eludere le loro responsabilità in fatto di emissioni. Nel peggiore dei casi questi settori non contribuirebbero a raggiungere gli obiettivi in materia di clima ed energia stabiliti dalla strategia Europa 2020. A ciò si aggiunge l'attuale trattamento dei biocarburanti, che non consente di approfittare appieno del potenziale positivo che essi racchiudono per l'ambiente.

Dal punto di vista del mercato unico, è possibile che al momento gli Stati membri mantengano più basse del voluto le imposte sulle emissioni di CO₂ per non svantaggiare le proprie imprese o per non vedere erosi i propri introiti per il fatto che i consumatori sarebbero indotti a comprare combustibile e carburante negli Stati membri in cui sono tassati meno. Gli Stati membri stanno iniziando ad adottare approcci molto diversi in materia di fiscalità ambientale, rischiando di creare all'interno del mercato unico distorsioni della concorrenza e una doppia imposizione.

Perché adesso?

Dato che molti Stati membri stanno mettendo a punto le proprie strategie per uscire dalla crisi economica e finanziaria e stanno considerando di apportare riforme strutturali alle politiche di

bilancio e ai regimi tributari, la revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia cade proprio al momento giusto in quanto offre l'opportunità di realizzare contemporaneamente sia gli obiettivi economici sia quelli ambientali.

La fiscalità, quando ben concepita, può costituire uno strumento estremamente utile per sostenere gli obiettivi dell'UE in materia di energia e clima e promuovere una crescita sostenibile che dia luogo in Europa ad un'economia più verde, competitiva ed efficiente dal punto di vista delle risorse. E ciò vale, a maggior ragione, in un'epoca caratterizzata dall'aumento del costo dell'energia, quando diventa ancor più importante ripensare la tassazione dell'energia in modo da offrire gli incentivi giusti affinché, in primo luogo, se ne riduca il consumo e quella che si consuma provenga da fonti più compatibili con l'ambiente.

Gli Stati membri stanno attualmente delineando e attuando le loro strategie per realizzare gli obiettivi stabiliti dall'UE per il periodo 2013-2020 in materia di energia e cambiamenti climatici. La presente proposta offrirebbe una risposta chiara sul ruolo che le imposte potrebbero svolgere in tale contesto. La direttiva riveduta sulla tassazione dell'energia è anche pensata per integrare la terza fase del sistema ETS (2013-2020) e urge pertanto presentare ora una proposta affinché vi sia tempo sufficiente per farla approvare dal Consiglio.

Anche dal punto di vista del mercato interno è importante istituire adesso un quadro comune per la tassazione del CO₂, dato che gli Stati membri stanno iniziando ad introdurre imposte nazionali sul CO₂, magari con approcci divergenti. Una congerie di politiche nazionali diverse, oltre a creare difficoltà alle imprese che operano in più di uno Stato membro, potrebbe distorcere la concorrenza all'interno dell'UE. È questo il momento d'introdurre una linea europea, quando molti Stati membri stanno vagliando la legislazione nazionale che disciplini questo campo, senza attendere oltre e rischiare di dover poi apportare complessi adeguamenti delle legislazioni nazionali.

Per tutte le suddette ragioni s'impone una tempestiva revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia, così come delineata nella proposta della Commissione.

3. ELEMENTI PRINCIPALI DELLA PROPOSTA

La proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia *semplifica le imposte vigenti sull'energia* e introduce un *quadro normativo per la tassazione del CO₂ all'interno del mercato unico* in modo che le imposte sul CO₂ vadano effettivamente ad integrare il sistema ETS.

La proposta scinde in due parti l'aliquota minima dell'imposta sui prodotti energetici:

- *imposta legata al CO₂, che dipende dalle emissioni di CO₂ del prodotto energetico*, fissata a 20 EUR per tonnellata di CO₂. La parte della tassazione legata al CO₂ sarebbe pari a zero per tutti i biocarburanti che soddisfano i criteri di sostenibilità di cui all'articolo 17 della direttiva 2009/28/CE. Questo tipo di tassazione sarà vantaggiosa per tutte le fonti di energia a basse emissioni di carbonio, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata. L'introduzione della tassazione legata al CO₂ permetterà anche di allineare maggiormente la direttiva al sistema ETS. La tassazione si applicherà a tutti i produttori di emissioni non ricompresi nel sistema ETS, a quelli che sono già oggi soggetti a imposta, nonché a tutti i piccoli impianti esclusi dal sistema ETS, anche se il loro uso di energia non è a fini di riscaldamento. Nel contempo, i produttori di CO₂ che partecipano al sistema ETS saranno

esenti dalla parte dell'imposta inerente al CO₂ indipendentemente dal campo d'applicazione effettivo del sistema UE ETS;

- *tassazione generale del consumo di energia, basata sul contenuto energetico espresso in GJ*, indipendentemente dal prodotto energetico, tesa ad incentivare il risparmio di energia. L'imposta rispecchierà la quantità effettiva di energia che un prodotto genera e ricompenserà automaticamente i modi di consumo efficienti. Per i carburanti per motori, il livello minimo di tassazione è fissato a 9,6 EUR per GJ, che corrisponde all'attuale aliquota minima applicabile alla benzina una volta dedotta la parte corrispondente al CO₂. Per i combustibili per riscaldamento, a tutti i prodotti energetici utilizzati per il riscaldamento si applica l'attuale livello minimo di 0,15 EUR per GJ valido per l'elettricità (che corrisponde a circa 0,5 EUR per MWh), tenendo conto del contenuto energetico dei vari prodotti. Il campo d'applicazione della tassazione dell'energia resta invariato e copre l'impiego dei prodotti energetici come combustibili per riscaldamento e carburanti per motori, nonché il consumo di elettricità utilizzata per fini analoghi.

Per mantenere l'effetto incentivante, occorre preservare nel tempo il valore reale dei livelli minimi di imposizione. È opportuno che le aliquote minime applicabili alla tassazione generale del consumo di energia siano allineate automaticamente, a intervalli regolari, per tenere conto dell'evoluzione del loro valore reale al fine di preservare il livello attuale di armonizzazione. Poiché la tassazione legata al CO₂ integra il funzionamento della direttiva 2003/87/CE, il livello minimo di tassazione del CO₂ dovrebbe seguire l'andamento del prezzo di mercato delle quote di emissioni di CO₂. La Commissione ritiene che occorra istituire un metodo per il calcolo automatico di tale allineamento, metodo che però dovrebbe essere fondato su elementi oggettivi ricavati dall'osservazione del funzionamento del mercato delle quote di emissioni in base alle nuove disposizioni relative alla terza fase del sistema ETS. Non essendo possibile trattare questo aspetto al momento della presentazione della proposta in parola, lo si tratterà quindi nella revisione che la Commissione intende presentare per la prima volta nel 2015, per proporre un metodo di allineamento automatico che diverrebbe operativo nel più breve tempo possibile dopo tale data.

Le sovvenzioni controproducenti sono soppresse...

La proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia sopprime le sovvenzioni e le incoerenze che attualmente esistono in quest'ambito. Riducendo la pressione fiscale sulle energie rinnovabili e riequilibrando l'onere fiscale tra i vari combustibili fossili in modo oggettivo (in base al contenuto energetico e alle emissioni di CO₂), farà sì che le fonti d'energia grandi produttrici di CO₂ o ad alto contenuto energetico siano tassate di più per unità di volume. In tal modo sarà incoraggiato il ricorso a fonti che rilasciano meno emissioni di CO₂ e sarà ricompensata l'efficienza energetica, in conformità e a sostegno delle politiche dell'UE in materia di clima ed energia. I prodotti ad alto contenuto energetico, come il diesel, il GPL e il gas naturale compresso, continueranno ad essere attraenti, ma la concorrenza con gli altri prodotti avverrà a condizioni di maggiore parità, senza sovvenzioni aggiuntive offerte dalla fiscalità. Le modifiche introdotte dalla proposta sono pienamente in linea con le politiche concepite nell'ambito della strategia Europa 2020 e rispecchiano fedelmente gli impegni già assunti dagli Stati membri. In tal modo verrà anche a cadere la differenziazione delle aliquote d'imposta tra uso privato e commerciale dei trasporti, assicurando così che il settore dei trasporti, quello con il tasso di emissione in più rapido aumento, non sfugga all'impegno di riduzione.

...ma il contesto generale è tenuto in debita considerazione...

Quanto alla *concorrenza al di fuori dell'UE*, per evitare che a causa della tassazione legata al CO₂ le nostre imprese si trasferiscano fuori dall'Europa, con il conseguente perdurare o aumentare del livello mondiale delle emissioni (fenomeno denominato “rilocalizzazione del carbonio”), la proposta introduce, per i settori ritenuti a rischio significativo di rilocalizzazione, un approccio simile all’assegnazione gratuita delle quote in uso nel sistema ETS. I piccoli impianti industriali assoggettati all’imposta legata al CO₂ beneficeranno di un credito d’imposta forfettario calcolato sulla base di un valore di riferimento del combustibile. In tal modo sarà preservato l’effetto della tassazione sull’ambiente compensando nello stesso tempo le imprese. Anche altri settori e sottosectori economici rischiano di essere esposti al fenomeno della rilocalizzazione del carbonio. Per quanto riguarda il settore agricolo, la Commissione sta redigendo una relazione che esamina questo rischio. A relazione ultimata, la Commissione farà il necessario per garantire che tutti i settori a rischio di rilocalizzazione ricevano lo stesso trattamento nell’ambito della futura direttiva sulla tassazione dell’energia, facendo in modo che le conclusioni della relazione siano prese in considerazione nell’attuale dibattito in corso al Consiglio sulla proposta di revisione della direttiva oppure, qualora la relazione non fosse pronta prima dell’adozione della proposta, tramite un’iniziativa legislativa distinta.

Tenendo conto della struttura degli impegni in fatto di riduzione delle emissioni assunti con la strategia Europa 2020, e tenendo presente il principio di solidarietà tra Stati membri, la Commissione propone di concedere *periodi transitori* per permettere un’introduzione graduale della tassazione legata al CO₂ dei prodotti energetici non utilizzati come carburanti per motori in alcuni Stati membri per i quali il rispetto dei suddetti impegni è meno gravoso (Bulgaria, Repubblica ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Romania e Slovacchia).

A determinate situazioni continuerà ad essere riservato un trattamento particolare...

La Commissione, nello stendere la proposta, ha avuto grande cura di evitare che essa determini cambiamenti bruschi nei livelli dei prezzi, che potrebbero tradursi in difficoltà o disagi inaccettabili per gli interessati.

Riconoscendo che le differenze di *tassazione del riscaldamento domestico* hanno una minore incidenza sul funzionamento del mercato interno e che i costi di riscaldamento possono costituire un elemento importante a livello sociale per alcuni Stati membri, la Commissione propone di continuare a permettere agli Stati membri di applicare esenzioni o riduzioni d’imposta per i prodotti energetici e per l’elettricità, estendendo tale facoltà a tutti i combustibili per riscaldamento.

Nel sistema riveduto, le *fonti di energia ad alte emissioni di CO₂*, come il carbone, saranno assoggettate ad imposte più elevate. Questo cambiamento garantirà che tutti i consumatori di energia, e non soltanto quelli che partecipano al sistema di scambio delle quote di emissioni dell’UE, siano incentivati ad orientarsi verso fonti di energia più pulite. Nel contempo, poiché la proposta introduce la disposizione per cui i costi esterni delle emissioni di CO₂ vanno considerati una volta sola, l’incidenza diretta in termini di prezzo sui consumatori di carbone sarà limitata, in quanto il carbone è ampiamente utilizzato nelle industrie pesanti e nella produzione di elettricità, settori che già rientrano nel sistema ETS. La proposta lascia inoltre agli Stati membri la facoltà di decidere se attenuare o evitare completamente l’impatto sui nuclei famigliari.

Al *diesel* si applicheranno gradualmente aliquote minime di tassazione per litro maggiori di quelle applicate alla benzina, per il semplice fatto che il diesel, oltre a possedere un contenuto energetico più alto, genera più emissioni di CO₂ per litro rispetto alla benzina. Anche nel nuovo sistema il diesel continuerà ad essere vantaggioso se considerato dal punto di vista della distanza percorsa, ma la soppressione delle sovvenzioni a questo carburante indurrà ad apportare migliorie al motore a benzina per renderlo più efficiente sul piano del consumo energetico e creerà inoltre un mercato per fonti di energia alternative caratterizzate da minori emissioni di CO₂, che con molta probabilità prenderanno sempre più piede nel mercato dei carburanti nel prossimo decennio. Il riequilibrio della tassazione della benzina e del diesel concorrerà anche a riequilibrare l'offerta e la domanda nel mercato europeo dei carburanti, confrontato con la crescente necessità di importazioni di diesel. Tenuto conto che i fabbricanti automobilistici europei hanno investito ingenti capitali nella tecnologia diesel e che è ancora modesta l'offerta di veicoli funzionanti con carburanti o motopropulsori alternativi, l'adeguamento di tutte le imposte sui carburanti avverrà gradualmente in tre fasi, nel periodo 2013-2023. L'introduzione graduale del nuovo regime impositivo per il diesel prevederà anche un periodo di adeguamento per il settore dei trasporti commerciali.

Per i carburanti utilizzati in *agricoltura, acquacoltura e orticoltura* vigono attualmente aliquote minime più basse, che verranno mantenute nella direttiva riveduta. La revisione della direttiva inciderà sull'attuale facoltà di cui godono gli Stati membri di esentare interamente da imposte i carburanti per motori, i combustibili per riscaldamento e l'elettricità consumati in questi settori. Con la direttiva riveduta, essi saranno assoggettati alla parte dell'imposta legata al CO₂, come pure alla parte sul consumo generale di energia. La completa esenzione da quest'ultima parte resterà possibile in cambio di miglioramenti nell'efficienza energetica, quindi non più, come oggi, svincolata da contropartite. Gli Stati membri potranno in tal modo continuare a riservare un trattamento privilegiato al proprio settore primario, garantendo nel contempo una maggiore uniformità della fiscalità in un settore che attualmente si caratterizza per la miriade di esenzioni.

4. INCIDENZA DELLA PROPOSTA

I servizi della Commissione hanno effettuato una valutazione dell'impatto per esaminare l'incidenza delle possibili opzioni di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia. In base alla valutazione d'impatto, che è pubblicata insieme alla presente comunicazione e alla proposta di revisione della direttiva, è possibile trarre una serie di conclusioni importanti.

La revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia può generare un "doppio dividendo" ma è comunque di grande utilità...

La direttiva riveduta riequilibra l'onere fiscale tra le fonti d'energia fossili e non fossili e anche, in certa misura, tra i settori ricompresi nel sistema ETS e quelli che non vi partecipano. Fermo restando che spetta agli Stati membri decidere l'utilizzo cui destinare l'eventuale gettito supplementare, la modellizzazione di cui si è avvalsa la valutazione dell'impatto si fonda sul presupposto che esso sia utilizzato per ridurre la pressione fiscale sul lavoro. Tale presupposto rispecchia le pratiche di molti Stati membri che hanno riformato i propri regimi tributari ed è in linea con l'orientamento generale della direttiva stessa⁶, la quale propugna il principio della neutralità fiscale come mezzo per ammodernare i regimi tributari a favore sia dell'ambiente che dell'occupazione. La modellizzazione ha confermato che, mediante la

⁶ Cfr. considerando 11 della direttiva 2003/96/CE.

revisione della direttiva, la tassazione dell'energia concorrerà in ogni caso a far raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020, creando nel contempo benefici economici tangibili. Anche se le entrate fiscali provenienti dalla tassazione dell'energia non fossero "riciclate" nell'economia mediante una minore imposizione del lavoro, il contributo al risanamento del bilancio si farebbe ugualmente sentire visto l'elevato fabbisogno indotto dalla crisi.

La proposta migliora le *condizioni di concorrenza per le imprese europee*. Le nuove aliquote minime diverranno un vero e proprio punto di riferimento nel mercato interno offrendo un valore oggettivo per ciascuna fonte energetica e ponendo quindi tutti i consumatori in situazione di parità, indipendentemente dal prodotto energetico consumato.

...sebbene gli effetti precisi dipendano dalle scelte compiute dagli Stati membri

L'impatto preciso della revisione della direttiva dipende in gran parte dalle aliquote nazionali preesistenti e dalle scelte degli Stati membri compiute in conformità con il principio di sussidiarietà, in particolare per quanto concerne la ripartizione tra le componenti dell'imposta (CO₂ e contenuto energetico) e le aliquote applicate. Tale impatto sarà inoltre determinato dalla misura in cui gli Stati membri decideranno di avvalersi dei periodi transitori e delle disposizioni facoltative contenute nella proposta per tenere conto del contesto e delle situazioni particolari di cui al precedente punto 3. Per i combustibili per riscaldamento, ad esempio i due scenari seguenti illustrano gli effetti possibili:

- lo scenario 1, massimalista, presume che gli Stati membri scelgano di introdurre una tassazione legata al CO₂ corrispondente al livello minimo di 20 EUR per tonnellata di CO₂, che va ad aggiungersi alle rispettive aliquote nazionali vigenti. Le loro aliquote attuali diverrebbero in tal modo le aliquote di tassazione generale del consumo di energia;
- lo scenario 2 ipotizza che gli Stati membri rivedano le proprie aliquote d'imposta solo se necessario per conformarsi alle aliquote minime dell'UE e fissino la tassazione legata al CO₂ a 20 EUR per tonnellata di CO₂. Così facendo scinderebbero la loro aliquota attuale in una parte legata al CO₂, ammontante a 20 EUR per tonnellata, e una parte generale relativa al consumo di energia.

La tabella sottostante raffigura gli effetti cumulativi di questi scenari per l'UE-27, così come delineati nella valutazione dell'impatto che accompagna la proposta, nell'ipotesi che il gettito sia utilizzato per ridurre la pressione fiscale sul lavoro.

Impatto della revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia derivante dalle modifiche relative ai combustibili per riscaldamento (UE-27)

	Incidenza finanziaria (Evoluzione del gettito fiscale annuo)	Incidenza ambientale (Riduzione delle emissioni di CO ₂ entro il 2020 nei settori non rientranti nel sistema ETS)	Incidenza sociale (variazione % del reddito reale dei nuclei famigliari entro il 2020)
Scenario 1	+39,6 miliardi €	-4%	+0,29%
Scenario 2	+20 miliardi €	-0,84%	+0,08%

Fonte: valutazione dell'impatto - documento di accompagnamento della proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE - capitoli 5.2, 5.3 e 5.4 (scenario 1); modellizzazione realizzata da Cambridge Economics con E3ME (scenario 2)

Queste cifre vanno valutate rispetto agli obiettivi generali della strategia Europa 2020 delineati in precedenza.

L'incidenza sulle emissioni di CO₂ è di notevole entità e può elevarsi al 2% delle emissioni totali dell'UE o costituire circa il 4% delle emissioni prodotte al di fuori del sistema ETS. In termini assoluti queste riduzioni equivalgono a 92 milioni di tonnellate di CO₂ e rappresentano **oltre un terzo (circa 37%) dello sforzo richiesto ai settori non partecipanti al sistema ETS per ridurre i gas serra.**

La revisione della direttiva farebbe analogamente aumentare nel tempo il numero di nuovi posti di lavoro, che, in termini assoluti e nello scenario più ambizioso, potrebbero essere dell'ordine di un milione nel 2030⁷. Si può prevedere che questa opzione strategica produca un'ulteriore crescita economica pari a 0,27% del PIL. L'incidenza positiva sull'occupazione si fonda sull'ipotesi alla base della modellizzazione che il gettito supplementare derivante dalla tassazione dell'energia sia utilizzato per ridurre i contributi sociali versati dai datori di lavoro.

...e una valutazione complessiva dopo cinque anni consentirà di effettuare un esaustivo esame ex-post

Sebbene l'attuale proposta si fondi su una valutazione dell'impatto e su analisi strategiche approfondite, le circostanze economiche e le condizioni ambientali e tecnologiche potrebbero evolvere nei prossimi anni. La Commissione ritiene pertanto opportuno riesaminare gli effetti della direttiva riveduta sulla tassazione dell'energia dopo cinque anni (dalla sua adozione), per verificare l'effettiva incidenza del nuovo regime fiscale rispetto agli obiettivi della proposta di revisione. La Commissione intende quindi presentare una relazione al Consiglio accompagnata, se del caso, da proposte di modifica di determinate norme. Saranno considerate con particolare attenzione le norme relative a: 1) adeguamento del livello minimo di tassazione del CO₂ all'andamento del prezzo di mercato delle quote di emissioni di CO₂ nell'UE, nell'intento di stabilire un collegamento automatico tra il prezzo delle quote e il livello minimo di tassazione; 2) adeguamento dei regimi nazionali per quanto riguarda le esenzioni e le riduzioni applicabili ai nuclei famigliari, ai carburanti utilizzati per la navigazione aerea e marittima, tenuto conto dell'esito dei negoziati internazionali, all'elettricità prodotta sulla costa e direttamente fornita alle imbarcazioni ormeggiate nei porti (rete elettrica terrestre per le navi), ai carburanti e combustibili alternativi, nonché alla cattura e allo stoccaggio del carbonio (CCS); 3) tassazione dell'elettricità utilizzata per i trasporti.

5. CONCLUSIONE

La revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia nei termini proposti dalla Commissione ristrutturerà il regime fiscale attualmente applicabile all'energia, al fine di renderlo più efficiente e coerente. Oltre a migliorare il funzionamento del mercato interno, creando pari condizioni di concorrenza per le imprese, che saranno trattate su un piano di parità sia che consumino petrolio, gas naturale o biomassa, produrrà soprattutto incentivi positivi in campo ambientale e concorrerà quindi alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020. In prospettiva, questo nuovo quadro dell'UE permetterà agli Stati membri di attuare a livello nazionale politiche più ambiziose, forgiate sia dalla necessità di conseguire gli obiettivi ambientali sia da ragioni di bilancio, motivo per cui si può affermare

⁷ Per riferimenti e approfondimenti si veda la valutazione dell'impatto realizzata dai servizi della Commissione.

che la proposta è in grado di generare guadagni di efficienza che superano di gran lunga gli effetti/i benefici riscontrati al momento dell'attuazione. Essa permette in tal modo agli Stati membri di onorare i propri impegni derivanti dalla strategia Europa 2020 in maniera conveniente in termini di costi e offre loro la certezza del diritto necessaria nel momento in cui, per uscire dalla crisi economica e finanziaria, stanno affrontando le riforme strutturali delle loro politiche di bilancio e dei regimi tributari. Il nuovo quadro, nel contempo, promuoverà una crescita economica sostenibile e favorirà la creazione di posti di lavoro. In breve, una tassazione più intelligente dell'energia andrà a beneficio sia dell'ambiente che dell'economia.