

LA FISCALITÀ ENERGETICA FRA REGOLE E SUSSIDIARIETÀ. QUALE SOSTENIBILITÀ?

GIUSEPPE TORTORA ¹ E MARCO TORTORA ²

Introduzione

L'edificio della politica energetica comunitaria è ancora un cantiere aperto.

Diversa è la fiscalità, eterogenei sono i sistemi delle tariffe e degli incentivi, non coordinate sono le correlazioni con la legislazione ambientale, si susseguono scenari, strategie, politiche, obiettivi: questi sono solo alcuni degli elementi che segnano il differenziale che agisce sulla domanda e orienta l'offerta.

In fondo è come se, eliminate le frontiere esterne, ritrovassimo, sparse per l'Europa, tante altre barriere.

¹ Giuseppe Tortora, ingegnere, è consulente R&D in materia di energia e coordinatore scientifico dell'associazione FAIR.

² Marco Tortora, PhD, esercita attività di ricerca e docenza per università italiane e americane sui temi della sostenibilità e dell'internazionalizzazione. È socio fondatore e presidente dell'associazione FAIR www.fairitaly.org

Su prezzi e fiscalità

Sappiamo che – per i prodotti energetici e l’energia elettrica – i prezzi, cui la tassazione concorre in maniera cospicua, rappresentano elementi chiave delle politiche economiche attuate dai paesi europei.

Questo fatto rende chiaro come la leva fiscale sia uno strumento importante a disposizione dei decisori politici.

Per la fiscalità, i singoli Stati assumono il ruolo di soggetti attivi nella scelta del regime di tassazione dei prodotti energetici e dell’elettricità: in ambito comunitario sono stabiliti soltanto i prodotti da tassare, i livelli minimi di tassazione e alcune regole di portata generale.

Ciò implica che il livello effettivo di tassazione, le regole applicate, gli adempimenti, i meccanismi di esenzione e agevolazione rappresentano le variabili che permettono di coniugare la politica tributaria con le politiche energetiche e ambientali.

La stessa Commissione Europea afferma che – fra le diverse leve, basate sul mercato ed esistenti nei campi di energia, ambiente e trasporti – quella della tassazione energetica costituisce il fattore che interseca le tre aree e interagisce con tutti gli altri strumenti di mercato esistenti.

Tuttavia bisogna tenere in buona evidenza che proprio i diversi modi di attuazione del dettato europeo *costruiscono* elementi di competitività impropria fra i diversi sistemi economici nazionali.

Sulla sussidiarietà

Nell’Unione Europea le regole dettate in tema di energia, ambiente e fiscalità sono concepite e realizzate in ossequio al principio di sussidiarietà.

Questo significa che, essendo condivisa la competenza fra stati membri e UE, è necessario determinare il livello più adeguato cui legiferare: l’intervento dell’UE è possibile soltanto se

consente azioni più efficaci rispetto a quelle dei singoli stati. In termini strettamente fiscali si deve ricordare che la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea non limita il diritto degli stati a disporre di un sistema impositivo differenziato, sempre che gli scopi perseguiti risultino compatibili con i precetti del Trattato e del diritto derivato comunitario e che i modi di attuazione escludano discriminazioni o protezionismi. In sostanza l'Unione Europea, se da un lato indica le misure per sviluppare un mercato interno competitivo, per assicurare continuità nelle forniture di prodotti energetici e di elettricità e per affrontare i problemi dell'ambiente, dall'altro affida a ogni Stato membro la scelta delle soluzioni ottimali, pure in un quadro di sostenibilità, efficienza e diversificazione delle fonti. Infatti il Trattato afferma che *"...tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri..."* a garantire funzionamento del mercato e sicurezza dell'approvvigionamento oltre che promuovere risparmio ed efficienza energetici, sviluppo di energie rinnovabili e interconnessione delle reti energetiche, puntualizzando subito dopo che le misure adottate *"...non incidono sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico, fatto salvo l'articolo 192, paragrafo 2, lettera c)..."*³ In definitiva l'autodeterminazione (la sovranità nazionale) precede, la solidarietà (la comunità) segue: è difficile pensare che gli svantaggi competitivi non nascano qui.

³ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea art 194.

Sulle imprese

Sotto un altro punto di vista va osservato che la nuova disciplina, comunitaria e nazionale, dei mercati del gas naturale e dell'energia elettrica segna un profondo cambiamento nell'organizzazione dei flussi commerciali dell'energia.

Le Aziende operano in un mondo di crescente di complessità, mutevole nelle forme e nei contenuti: esse si trovano di fronte ad una vera e propria *mutazione* del quadro strutturale, economico e normativo che caratterizza i mercati dell'energia.

Ciò riguarda non solo gli operatori professionali del settore ma tutti i comparti produttivi. Non a caso si declina il plurale *mercati*, atteso che diversi sono i fondamentali giuridici ed i determinanti economici, quando si trattano prodotti petroliferi, gas naturale, prodotti energetici da fonti rinnovabili o energia elettrica.

Sul piano nazionale a tale stato di fatto si aggiungono altri fattori: il posizionamento strategico dell'Italia, che è ad un tempo mercato di sbocco e di transito, il grado di dipendenza energetica, la complessità del sistema regolatorio e la frammentazione e la lentezza dei processi decisori. Ci si trova di fronte a problemi complessi che hanno cause altrettanto complesse. Un mercato, ricco di regole di varia natura, certamente richiede agli operatori di confrontarsi con nuovi assetti giuridici e finanziari, ma anche di contare su un'organizzazione capace di supportarli. Analogamente le stesse imprese devono essere capaci di rapportarsi – senza incertezze ed in maniera qualificata – con attori istituzionali e stakeholders.

Ciò è tanto più importante quando vincoli e opportunità, posti dalle nuove sfide in materia d'ambiente e di sviluppo sostenibile, si riflettono e si intersecano con qualsiasi decisione presa in tema di energia (è il caso, ad esempio, delle agevolazioni ai combustibili fossili, degli incentivi alle fonti rinnovabili o del costo delle emissioni in atmosfera).

La certezza delle norme e la correttezza degli adempimenti creano un differenziale di competitività fra i tanti stati membri

dell'UE e, all'interno dello stesso paese, fra le diverse aree geografiche.

In definitiva tutte le imprese si trovano ad affrontare degli extra-costi di natura organizzativa e amministrativa.

Una rassegna di dati

Nel 2011 i 27 stati dell'Unione Europea hanno consumato energia⁴ per 1.697.660 ktep⁵, di cui 1.075.888 (cioè il 63,4%) in Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna.⁶ L'Italia ha consumato 172.940 ktep, pari al 10,2% del totale europeo. L'entità dei consumi energetici è in linea con le dimensioni delle economie dei paesi presi in esame. Per dare un'idea degli aspetti quantitativi della questione, si pensi che Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia, tutte insieme, consumano 132.950 ktep: poco più della Spagna e meno dell'Italia.

Di seguito si riporta una tabella riepilogativa di alcuni dati significativi; quelli sulla dipendenza energetica sono aggiornati al 2010.

Sono possibili alcune immediate osservazioni:

- il grado di dipendenza energetica comunitaria è alto e incardinato su un mercato poco flessibile: eventuali scambi compensativi intra UE appaiono poco probabili;
- la dipendenza energetica dell'Italia è tanto alta da richiedere profonde riflessioni e pronte azioni: è necessario ridurre la dipendenza energetica, sia in valore assoluto che in relazione agli altri paesi, per ridurre la fattura energetica (oltre 50 miliardi di euro nel 2010) e avere sicurezza degli approvvigionamenti;
- ai valori attuali o programmati al 2020, le fonti rinnovabili

⁴ Si tratta dell'energia necessaria a soddisfare i consumi interni di ciascun stato.

⁵ ktep: 1000 tonnellate equivalenti di petrolio.

⁶ Fonte: Eurostat. Ove non diversamente indicato, i dati sono riferiti all'anno 2011.

– *al netto di problemi economici, tecnici o infrastrutturali* – non sono considerate sostitutive di quelle di origine fossile.

Tabella - 1 Dipendenza energetica

	CONSUMI INTERNI LORDI (KTEP)	DIPENDENZA ENERGETICA (%)	FONTI RINNOVABILI VS CONSUMI (%)	FONTI RINNOVABILI OBIETTIVO 2020 (%)
UE (A 27 STATI)	1.697.660	52,65	13,0	20
GERMANIA	316.310	59,78	12,3	18
FRANCIA	259.325	49,13	11,5	23
REGNO UNITO	198.777	28,11	3,8	15
ITALIA	172.940	83,79	11,5	17
SPAGNA	128.536	76,83	15,1	20

Dati Eurostat

A proposito di fonti rinnovabili, è interessante sapere che la quota di energia elettrica da queste generata in percentuale sui consumi lordi è pari in Italia al 23,64%, come illustrato puntualmente in tabella 2.

Per l'Italia è la conferma di una politica attiva di sviluppo delle fonti rinnovabili, da un lato, e dell'esistenza di scarsi margini operativi, dall'altro.

A questo punto, tratteggiati gli aspetti di scenario, è importante comprendere il ruolo dei componenti di prezzo dell'energia e, fra questi, della tassazione.

Ci viene in aiuto un indicatore, denominato *implicit tax rate of energy*, che rappresenta il rapporto fra gettito fiscale energetico e consumi finali di energia su base annua.

Tabella 2 - Quota di energia elettrica generata da fonti rinnovabili

PRINCIPALI STATI	IN %
UE (A 27 STATI)	20,44
GERMANIA	20,35
FRANCIA	12,84
REGNO UNITO	9,20
ITALIA	23,64
SPAGNA	30,18

Dati Eurostat

Tale dato, misurato in euro per tep, risulta per l'Italia pari a 211 come si evince nella tabella 3.

Tabella 3 - Implicit Tax Rate of Energy

PRINCIPALI STATI	EURO PER TEP
UE (A 27 STATI)	183,8
GERMANIA	196,5
FRANCIA	164,9
REGNO UNITO	269,8
ITALIA	211,0
SPAGNA	115,9

Dati Eurostat

Fra i paesi europei a vocazione manifatturiera l'Italia è quello dove la fiscalità energetica pesa di più: è del 7,4% maggiore di quella tedesca.

Andando nel dettaglio dei prezzi, esaminiamo – per esempio – quelli che hanno *sopportato* gli utenti industriali di gas natu-

rale e energia elettrica.

I prezzi sono riferiti al 2012 e sono indicati per unità di contenuto energetico: per il gas naturale in *euro per Giga Joule*; per l'energia elettrica in *euro per kilowattora*.

Tabella 4 - Dettaglio dei prezzi per gas naturale e energia elettrica per gli utenti industriali

PRINCIPALI STATI	PREZZO DEL GAS NATURALE	PREZZO DELL'ENERGIA ELETTRICA
UE (A 27 STATI)	10,14	0,0976
GERMANIA	12,04	0,0895
FRANCIA	10,51	0,0809
REGNO UNITO	8,2459	0,1097
ITALIA	10,58	0,1151
SPAGNA	10,03	0,1152 (PROVVISORIO)

Dati Eurostat

Nel mercato dell'elettricità, l'Italia è il secondo paese più caro dell'Unione Europea nei prezzi praticati agli utenti industriali⁷: spicca il divario di prezzo con la Germania, dove il kWh costa il 28,6% in meno.

Il dato del gas è in linea con i prezzi all'ingrosso (sul mercato *spot* e su quello dei contratti di lungo termine). Il maggiore prezzo del gas si riflette sul prezzo all'ingrosso dell'elettricità, atteso che le centrali turbogas sono i principali impianti di produzione. A questo si aggiunga che gli incentivi riconosciuti per le fonti rinnovabili gravano sul prezzo del kWh attraverso gli oneri di sistema.

⁷ Sono state considerate le utenze aventi consumi compresi fra 10000 e 100000 GJ/anno, per il gas naturale, e clienti finali che consumano fra i 500 e i 2000 MWh/anno, per l'energia elettrica.

Questi dati appaiono ancora più significativi quando li accompagniamo con la lettura dei dati dell'International Energy Agency (Key World Energy Statistics, 2012): nel mondo, l'Italia è il secondo importatore netto di gas naturale, dopo il Giappone e prima di Germania e USA nonché il primo importatore netto di elettricità, davanti al Brasile (con la Germania che, invece, è il quinto paese esportatore).

Sugli effetti della normativa

Diamo ora uno sguardo all'impatto che le norme dispiegano sulle attività economiche.

Innanzitutto si può osservare che ci troviamo di fronte ad una serie di sussidiarietà che agiscono a cascata.

Al primo livello agiscono le differenze fra Stati, originate dalla specificità delle norme nazionali che attuano le direttive.

Tale fatto per se stesso genera un'asimmetria nella distribuzione di oneri ed opportunità.

Non a caso in merito si è già parlato di "concorrenza tributaria" fra gli Stati.

Nel campo dei carburanti alternativi, l'etanolo di origine agricola (il bioetanolo) è variamente tassato⁸ nei paesi europei. In pratica si determina una vera e propria concorrenza, indotta dalla tassazione – differenziata per luogo – fra carburanti della stessa specie: nei fatti si crea interferenza con gli obiettivi fissati da piani, programmi e normativa sulla promozione delle fonti di energia rinnovabile.

Altrettanto rilevanti appaiono le diversità che la stessa legislazione nazionale genera in funzione della territorialità: potremmo citare, ad esempio, le agevolazioni legate alle zone geografiche così come taluni interventi normativi di regioni e province.

⁸ In qualche caso completamente defiscalizzato.

In Italia è questo il caso delle addizionali regionali, dell'imposta sostitutiva sul gas naturale e delle imposte regionali sui carburanti.

Per le regioni che hanno deliberato l'imposta regionale sui carburanti, addirittura esiste un soggetto obbligato diverso da quello individuato per l'accisa.

È importante sottolineare che questa articolazione del quadro della fiscalità energetica incrocia regole e procedure di varia natura: qui carenze e vetustà del quadro regolatorio inducono un'azione supplente della prassi amministrativa in ogni livello decisionale.

Al contrario la specificità tecnica e la complessità della materia richiederebbero un'attualizzazione della norma generale, per raggiungere gli obiettivi di *compliance* e per prevenire una conflittualità onerosa per tutti.

È proprio l'assenza di un *preciso* e *semplice* quadro normativo che può, in talune circostanze, determinare responsabilità e oneri impropri, a loro volta fonte di squilibri e distorsioni del mercato.

Il caso delle addizionali che diventano accisa

L'addizionale sull'energia elettrica – consumata in luoghi e locali diversi dalle abitazioni, istituita con il decreto-legge 511/1988, convertito dalla legge 20/1989 – è stata soppressa dall'art.18, comma 5, del decreto legislativo 6.5.2011, n.68 a partire dal 1.1.2012.

La soppressione si limitava alle regioni a statuto ordinario, lasciando immutata la fiscalità per le regioni a statuto speciale. In seguito l'art.4, comma 10, del decreto-legge 16/2012, convertito dalla legge 44/2012, ha abrogato definitivamente, a far data dal 1.4.2012, detta addizionale.

Sull'elettricità grava ora la sola accisa, coerentemente con la direttiva 2003/96/CE.

Si è trattata di una semplificazione importante: basti solo pen-

sare ai problemi applicativi conseguenti ad agevolazioni per l'imposta diverse da quelle stabilite per le addizionali.

Eppure, guardando il provvedimento in tutte le sue parti e sviluppando qualche simulazione per i consumi industriali, si trova una singolare situazione: l'accisa sull'energia elettrica, per effetto della mutata articolazione delle aliquote, è sensibilmente aumentata, tranne che per i consumi più bassi.

Tutto ciò diventa abbastanza chiaro, consultando la tabella riportata qui di seguito, dove sono stati eseguiti raffronti per alcuni livelli di consumo, variamente rappresentativi delle realtà produttive.

Tabella 5 - Consumi e imposte per l'energia elettrica in Italia

CONSUMI (kWh/MESE)	IMPOSTE FINO AL 31.12.2011 (EURO)			DAL 1.6.2012 (EURO)
	ADDIZIONALE (MIN-MAX)	ACCISA	TOTALE (MIN-MAX)	ACCISA
MAGGIORI DI 1.200.000	1.860-2.272	ESENTE	1.860-2.272	7.320
UGUALI A 1.000.000	1.860-2.272	3.100	4.960-5.372	8.500
UGUALI A 800.000	1.860-2.272	2.480	4.340-4.752	7.000
UGUALI A 190.000	1.767-2.158	589	2.356-2.747	2.375

Nostra elaborazione

Il recente provvedimento ministeriale che definisce le imprese a forte consumo di energia⁹ potrebbe modificare questo

⁹ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 5.4.2013.

quadro; le agevolazioni su accise e oneri di sistema saranno riconosciute solo alle imprese che consumino più di 2,4 GWh/anno di energia elettrica, o diversa da questa, e che presentino un rapporto fra costo effettivo dell'energia consumata e valore del fatturato non inferiore al 3%.

A prima vista, però, sembrerebbero escluse dalle agevolazioni¹⁰ la maggior parte delle aziende medio-piccole.

Altri esempi sull'energia elettrica

Le riflessioni svolte assumono speciale valore per la competitività del Sistema Italia, soprattutto se si collocano all'interno del contesto europeo.

È noto che le fonti energetiche rinnovabili usufruiscono di politiche di sostegno *diverse* fra i Paesi membri dell'UE e *variamente articolate* all'interno di ciascuno Stato.

Nel caso della produzione di energia elettrica al momento coesistono diversi meccanismi di sostegno.

La lettura comparata dei diversi corpi normativi evidenzia come la leva fiscale sia, *direttamente*, uno degli strumenti previsti e, *indirettamente*, interagisca con gli altri meccanismi di sostegno: eppure risulta inadeguato il coordinamento fra il sistema fiscale e quello degli incentivi.

Tale circostanza assume specifico rilievo non solo per le direttive 2009/28/CE e 2003/96/CE, rispettivamente recepite nell'ordinamento nazionale dai decreti legislativi 28/2011 e 26/2007, ma anche per tutta la normativa derivata da tali atti fondamentali.

Per la direttiva 2003/96/CE, in particolare, una riflessione s'impone circa la possibilità di cumulare agevolazioni sullo stesso prodotto (è questo il caso dei prodotti energetici da fonti rinnovabili), considerando che quelle agenti sulla qualità del prodotto sono indipendenti da altre rivolte ad impieghi particolari.

¹⁰ Per il riconoscimento delle agevolazioni sono richiesti entrambi i requisiti.

Sotto un altro punto di vista si può ricordare che qualunque meccanismo che leghi un incentivo sull'energia prodotta alla sua fonte (i certificati RECS, la certificazione di origine, etc.) non può prescindere dall'entità del flusso dell'energia elettrica e quindi dal ruolo degli apparati di produzione, trasformazione e misura.

Tuttavia l'attuale scelta circa i soggetti fiscalmente obbligati, assegnando un ruolo preminente alle transazioni commerciali, minimizza in qualche misura il ruolo della fisicità dei flussi energetici, insostituibili per dare efficacia al sistema delle regole di governo in campo energetico e ambientale.

In proposito va ricordato che, nel preesistente ordinamento, il soggetto obbligato era l'officina di produzione (o un'assimilata) e il momento impositivo si collocava all'atto del consumo: questo fatto consentiva, in ragione della particolare natura dell'energia elettrica, di avere un sistema impositivo compiutamente definito in tutti i suoi aspetti tributari e tecnici¹¹.

Ora - essendo cambiato il soggetto obbligato - buona parte del regolamento e della prassi amministrativa non sono più applicabili, generando evidenti asimmetrie informative e un'onerosa situazione d'incertezza operativa.

C'è poi il caso del decreto legislativo 20/2007, che detta norme per promuovere la cogenerazione ad alto rendimento. Tale provvedimento, ad esempio, predispone l'attività di monitoraggio e controllo stabilendo degli obblighi per gli esercenti officina elettrica, individuati secondo gli articoli 52 e 53 del decreto legislativo 504/1995, ma non tenendo conto degli aggiornamenti introdotti dal decreto legislativo 26/2007.

Si consideri che nella cogenerazione di energia termica e elettricità, secondo i dati Eurostat aggiornati al 2010, l'Italia risulta in linea con la media europea e al secondo posto fra i maggiori paesi.

¹¹ In particolare considerando gli aspetti metrologici e la relazioni di questi con la base imponibile

Tabella 6 - Cogenerazione ad alto rendimento

PRINCIPALI STATI	COGENERAZIONE DI CALORE E ELETRICITÀ (% DELLA GENERAZIONE DI ELETRICITÀ LORDA)
UE (A 27 STATI)	11,7
GERMANIA	13,2
FRANCIA	2,8
REGNO UNITO	6,2
ITALIA	11,5
SPAGNA	7,4

Dati Eurostat

Eppure, osservando il quadro normativo e fiscale e il sistema degli incentivi, il settore appare non sufficientemente valorizzato, a fronte del ruolo che la cogenerazione riveste per l'efficienza delle conversioni energetiche e lo sviluppo della generazione distribuita.

Conclusioni

La più recente evoluzione delle politiche energetiche e ambientali tende ad assegnare alla tassazione dei prodotti energetici un ruolo diverso da quello di mera raccolta di risorse economiche.

Allo stato dell'arte è evidente che in materia di economia, energia e ambiente nessun quadro regolatorio sarà organizzato, coerente ed efficiente se non sarà incardinato "... sul nesso fondamentale tra la dimensione economica e quella giuridica di un determinato sistema di mercato...".¹²

Questo sarà necessario affinché la complessità delle situa-

¹² S. Capiello: "L'interazione tra economia e diritto" in "Economia per il diritto" a cura di P. Ciocca e L. Musi, ed. Bollati-Boringhieri

zioni tecniche ed economiche sia sempre più attentamente considerata nella concezione della norma e nelle successive fasi di sviluppo del processo normativo: solo così la formulazione della regola giuridica sarà adeguata alla soluzione dei problemi, anche in previsione della loro variabilità nello spazio e nel tempo.

In effetti in questo ambito la fiscalità energetica diventa uno dei mezzi attraverso il quale il decisore politico può strutturare la regolazione avendo come obiettivo la sostenibilità.

Siamo però solo ai primi accenni: al momento, nell'elaborazione della norma, s'intravede appena il riflesso della dimensione sociale ed economica delle questioni energetiche ed ambientali.

Occorrerà *ristrutturare* e *riqualificare* l'impianto normativo, valutarne l'impatto, predisporre strumenti di modulazione: di questo occorrerà riparlare.

Bibliografia

Cappiello, S. (2006). *L'interazione tra economia e diritto*. In Ciocca, P. e Musi, L. (2006). *Economia per il Diritto*. Bollati-Boringhieri: Torino

Decreto Legge 511/1988

Decreto Legge 16/7/2012

Decreto Legislativo 504/1995

Decreto Legislativo 20/2007

Decreto Legislativo 26/2007

Decreto Legislativo 28/2011

Decreto Legislativo 68/2011

Direttiva 2003/96/CE

Direttiva 2009/28/CE

International Energy Agency (2013). *World Energy Outlook 2012*. Download: www.worldenergyoutlook.org

Legge 20/1989

Legge 44/2012

Ministro dell'Economia e delle Finanze. Decreto 5/4/2013
Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. In Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea. C83/47 del 30.03.2010.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:it:PDF>