La riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi in materia di accise

Livia Salvini

1. L'art. 18, comma 1, d.l. n. 4/2022 (c.d. Decreto "Sostegni *ter*") ha previsto l'applicazione dell'aliquota normale di accisa ai prodotti energetici destinati ad alimentare le automotrici adibite all'uso pubblicistico del trasporto ferroviario (passeggeri e merci) e usi connessi (per esempio, azionamento dei carrelli ferroviari), nonché a quelli utilizzati per la produzione di magnesio dall'acqua di mare, mediante soppressione dei punti 4 e 14 della Tabella A all. al d. lgs. 504/1995. I primi prodotti fruivano precedentemente di un'aliquota ridotta, pari al 30% di quella normale; i secondi erano esenti da accisa.

Il d.l. non ha previsto alcun differimento temporale di queste misure rispetto alla data di pubblicazione del testo modificativo: ne consegue che per le immissioni in consumo effettuate a decorrere dal 27 gennaio 2022 l'imposta va applicata nella misura normale. "*Atteso il repentino mutamento della posizione fiscale rivestita dai suddetti prodotti*" e le conseguenti difficoltà applicative e di aggiornamento dei sistemi informatici nel primo periodo di vigenza, l'ADM, con la circ. n. 4/2022, ha tanto opportunamente quanto *praeter legem* creato un vero e proprio regime transitorio, per il quale si rimanda alla lettura del documento di prassi.

L'art. 18, comma 2, del medesimo d.l. ha poi previsto la soppressione della riduzione delle accise sui prodotti energetici per le navi che fanno esclusivamente movimentazione all'interno del porto di *transhipment*[1].

Secondo la relazione tecnica al Decreto, è atteso da tali misure un gettito di € 24 mnl per il 2022. Si tornerà oltre sulla destinazione di questo gettito.

2. L'interesse generale del tema è costituito dal fatto che quella in oggetto costituisce, per espressa previsione della rubrica dell'art. 18, una "*Riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi*". Come evidenzia la Relazione alla legge di conversione del decreto (doc As 2505), la finalità della prima delle due misure previste nell'art. 18, comma 1, è quella di eliminare l'incentivazione – costituita dall'aliquota ridotta dell'accisa – ad usare il gasolio per la trazione ferroviaria in luogo dell'energia elettrica.

> "*La letteratura sui costi esterni di questa applicazione* (cioè dell'utilizzo del gasolio in luogo dell'elettricità – ndr) *evidenzia le alte emissioni di inquinanti atmosferici*

> *associati all'uso del gasolio e costi esterni chilometrici notevolmente maggiori rispetto alla trazione elettrica*".

Per quanto riguarda poi l'eliminazione dell'esenzione dall'accisa dei prodotti utilizzati per estrarre magnesio dall'acqua di mare, la Relazione rileva che tale esenzione

> "*crea una disparità nell'applicazione del principio «chi inquina paga» e contrasta con il principio* «do not significantly harm» *con effetti dannosi sulla salute umana e sull'ambiente quanto i prodotti energetici sono ottenuti da fonti fossili*". "*Il sussidio incoraggia implicitamente l'uso del combustibile di origine fossile, a detrimento di alternative meno impattanti sulla salute umana e sull'ambiente, in quanto il trattamento fiscale favorevole invia agli operatori di mercato un distorto segnale di prezzo della materia energetica non rinnovabile, fallendo nella copertura dei costi esterni, che rimangono in capo alla società.*"

Ed infine, per quanto riguarda le disposizioni dell'art. 18, comma 2, benché l'agevolazione per le navi che movimentano merci all'interno dei porti fosse destinata ad attrarre operatori dagli altri porti del Mediterraneo, essa è stata eliminata, osserva la Relazione, perché

> "*riduce il segnale di prezzo e lo stimolo dell'efficienza energetica nelle operazioni di movimento portuale*".

3. Il tema dei sussidi ambientalmente dannosi (SAD) è da diversi anni all'attenzione del Governo. Quest'anno è stata pubblicata dal Ministero della Transizione Ecologica la quarta edizione del Catalogo dei SAD e dei SAF (sussidi ambientalmente favorevoli), riferita al periodo 2019-2020.

Secondo il Catalogo, oltre il 90% dei SAD è costituito da sconti fiscali, molti dei quali sono erogati anche a beneficio delle attività più inquinanti. Il Catalogo li enumera analiticamente, valutandone l'impatto e l'andamento nel tempo.

Per dare seguito della ricognizione dei SAD, nel 2020 è stata istituita con DM n. 29 del 5 febbraio 2020 una Commissione interministeriale con il compito, attribuito al Ministero

dall'art. 1, comma 99, l. n. 160/2019, di studiare proposte per la programmazione della riduzione dei SAD. La Commissione ha sviluppato le sue proposte nel 2020, corredandole di un articolato normativo; una di esse riguarda proprio l'eliminazione dell'esenzione dall'accisa dei prodotti energetici impiegati per la produzione di magnesio da acqua di mare adottata con l'art. 18 qui in commento.

Recentemente è stato istituito (art. 4 d.l. 1° marzo 2021, n. 22) il nuovo Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica, che ha stabilito di presentare al Ministero entro la metà del 2022 un piano di uscita dai SAD, in linea con il pacchetto *Fit for 55.*

Tutti gli studi in materia evidenziano come la riduzione dei SAD debba essere equilibrata e graduale nel tempo, in ragione dell'elevato impatto sociale di alcune (e specificamente proprio delle principali[2]) delle misure necessarie, certamente generatrici di un aumento del prezzo al consumo. Alle del tutto condivisibili considerazioni che ispirano queste cautele non può non aggiungersi, nell'attuale situazione, il fatto che i SAD attengono principalmente il settore dell'energia, interessato da un anomalo e prolungato *trend* di incremento dei prezzi che potrebbe rendere assolutamente sconsigliabile adottare in questo momento politiche di riduzione dei sussidi.

Un'adeguata destinazione del maggior gettito derivante dalla riduzione dei SAD è dunque senz'altro necessaria, dal momento che essa può e anzi deve mitigare le conseguenze economiche negative dell'incremento delle accise e delle altre imposte interessate. Una possibilità è quella di utilizzare le risorse liberate al fine di incentivare interventi ambientalmente virtuosi in favore degli stessi settori e delle stesse imprese attualmente beneficiari dell'agevolazione (c.d. "logica a saldo zero"). Una seconda possibilità è quella di destinare il maggior gettito alla riduzione delle imposte sul lavoro, ipotesi ampiamente condivisa tanto in sede nazionale quanto internazionale. Una terza possibilità è quella di destinare il maggior gettito a misure di ristoro di specifici soggetti, particolarmente colpiti dai rincari derivanti dall'eliminazione dei SAD e particolarmente deboli sotto il profilo economico. Naturalmente è ben possibile un *mix* delle diverse misure, specie ove le risorse dovessero essere di ammontare significativo.

Il Decreto "Sostegni *ter*" coniuga l'effetto ambientale positivo della riduzione dei SAD con l'adozione di misure strettamente funzionali a far fronte all'attuale situazione di eccezionali rincari del prezzo dell'energia. Infatti l'art. 15, comma 3, Decreto prevede che il gettito delle misure in esame contribuisca al finanziamento del credito di imposta accordato alle imprese energivore, più ampiamente commentato in altro contributo su questo sito. L'attuale

profonda crisi degli approvvigionamenti dei prodotti energetici produce quindi un (necessitato) paradosso: le misure fiscali destinate a promuovere l'impiego di fonti energetiche con minore impatto ambientale producono entrate che vanno a favore proprio dei soggetti già fruitori di SAD particolarmente rilevanti, in relazione ai quali lo studio del Ministero della Transizione ecologica rileva:

> "*Questo sistema di agevolazioni incoraggia le imprese manifatturiere ad alto consumo energetico a consumare più elettricità del necessario. Questo provoca un effetto distributivo molto rilevante sulle altre categorie industriali che consumano energia e potrebbe indurre a sprechi nel consumo attraverso un segnale di prezzo distorto.*"

4. L'art. 4, lett. b), della delega per la riforma fiscale A.C. 3343 prevede di

> "*adeguare in coerenza con l'European Green Deal e la disciplina europea armonizzata dell'accisa, le strutture e le aliquote della tassazione indiretta sulla produzione e sui consumi dei prodotti energetici e dell'energia elettrica, con l'obiettivo di contribuire alla riduzione progressiva delle emissioni di gas climalteranti e alla promozione dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed ecocompatibili*".

Attualmente, come è ben noto, la misura delle accise sui prodotti energetici è fissata del tutto indipendentemente dalle caratteristiche in termini di emissioni nocive e, laddove sono previste delle agevolazioni, queste hanno l'obiettivo di agevolare determinati settori produttivi, quali l'agricoltura e la pesca, e non di promuovere consumi virtuosi in termini ambientali. L'obiettivo indicato la delega è dunque in linea con le previste modifiche della Direttiva ETD e, più in generale, con gli obiettivi del *Green Deal* e del pacchetto *Fit for 55* . Poiché, tuttavia, l'auspicata riforma della Direttiva non è stata ancora attuata, non appare effettivamente possibile una sostanziale modifica della struttura delle accise, la cui misura dovrebbe essere in futuro determinata in base al contenuto energetico dei prodotti e dell'elettricità piuttosto che, come accade attualmente, sulle relative quantità e tenendo conto della relazione tra il trattamento fiscale delle diverse fonti di energia e le relative prestazioni ambientali.

Appare invece fin d'ora possibile, e su questa strada si muovono *ante litteram* rispetto all'approvazione della legge delega le misure qui in commento, ridurre o eliminare le

esenzioni e riduzioni riconosciute a beneficio dei combustibili fossili sulla base della loro destinazione d'uso ed anche a favore dei settori maggiormente responsabili delle emissioni inquinanti.

---

[1] Dato che l'agevolazione spettava solo al soddisfacimento di determinate condizioni quantitative di traffico di merci all'interno del porto, essa si applicava solo al porto di Gioia Tauro.

[2] Basti qui evidenziare come uno dei principali SAD sia costituito dall'aliquota IVA agevolata al 10% per le utenze elettriche domestiche. A fronte dell'applicazione dell'aliquota ordinaria anche a queste forniture si suggerisce l'adozione di misure (del tipo del *bonus* elettrico) specificamente dirette ai soggetti meno abbienti.