Analisi
01

IT

Tassazione dell'energia, fissazione del prezzo del carbonio e sovvenzioni all'energia

CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

2022

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-X
Introduzione	01 - 14
La politica in materia di tassazione dell'energia a sostegno dell'azione per il clima	01 - 06
Obiettivi e impegni dell'UE	07 - 09
Normativa dell'UE in materia di tassazione dell'energia, fissazione del prezzo del carbonio e sovvenzioni all'energia	10 - 14
Estensione e approccio dell'analisi	15 - 18
Le imposte sull'energia e la fissazione del prezzo del carbonio attuali	19 - 35
Tassazione ed efficienza energetica	19 - 21
Tassazione per settore e per prodotto	22 - 24
Fissazione del prezzo del carbonio	25 - 28
Analisi comparativa come strumento per valutare il livello di tassazione	29 - 33
Aspetti sociali della tassazione	34 - 35
Sovvenzioni all'energia	36 - 53
Tipi di sovvenzioni all'energia	36 - 51
Confronto tra le sovvenzioni per i combustibili fossili e le sovvenzioni alle energie rinnovabili	52 - 53
Direttiva sulla tassazione dell'energia – definire livelli minimi per la tassazione dell'energia	54 - 61
La DTE in vigore	54 - 58
Le proposte legislative del pacchetto "Pronti per il 55 %" per la tassazione dell'energia	59 - 61

Osservazioni conclusive **62 - 74**

Glossario

Acronimi e abbreviazioni

Équipe della Corte dei conti europea

Sintesi

I La tassazione dell'energia è uno strumento di cui i governi possono avvalersi non solo per riscuotere entrate, ma anche per sostenere gli obiettivi climatici. Essa può fare in modo che i segnali di prezzo per i diversi prodotti energetici rispecchino il relativo impatto sull'ambiente e può incoraggiare le imprese a operare scelte più ecologiche.

II La direttiva sulla tassazione dell'energia stabilisce livelli minimi di tassazione al fine di garantire che il mercato interno funzioni in modo efficace e può servire anche a sostenere altre politiche pertinenti, come l'azione per il clima.

III Nel luglio 2021 la Commissione ha proposto una revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia e una nuova normativa a sostegno dei più ambiziosi obiettivi climatici per il 2030, avviando un percorso che consenta all'UE di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Uno degli obiettivi di tali proposte è quello di allineare la legislazione agli obiettivi climatici.

IV La presente analisi utilizza il precedente lavoro svolto dalla Corte nel settore dell'energia, dei cambiamenti climatici e della tassazione, nonché informazioni di dominio pubblico e materiale appositamente raccolto, allo scopo di fornire ulteriori dettagli sulla tassazione dell'energia. La Corte intende apportare un contributo al dibattito in corso sulla tassazione dell'energia e sui cambiamenti climatici.

V La presente analisi si concentra sui seguenti aspetti:

- la congruenza degli attuali livelli di tassazione dell'energia e di fissazione del prezzo del carbonio con gli obiettivi climatici;
- le sovvenzioni all'energia, ponendo l'accento su quelle destinate all'energia pulita e ai combustibili fossili;
- la vigente direttiva sulla tassazione dell'energia, che stabilisce aliquote fiscali minime per i prodotti energetici e il modo in cui la nuova proposta della Commissione intende porre rimedio ai punti deboli di tale direttiva.

VI La tassazione dell'energia può costituire una determinante importante per il raggiungimento degli obiettivi climatici. Tuttavia, per determinati settori sono previste riduzioni ed esenzioni significative. Nella presente analisi è stato riscontrato che il livello di tassazione delle fonti energetiche non rispecchia le relative emissioni di gas a effetto serra.

VII La Corte osserva che negli anni recenti, considerato l'effetto delle imposte o dello scambio di quote di emissioni, il prezzo dei prodotti energetici non ha rispecchiato il costo ambientale delle emissioni.

VIII Nella valutazione relativa alla direttiva sulla tassazione dell'energia, la Commissione ha segnalato alcune carenze presenti nella legislazione sull'imposizione minima. Le proposte legislative avanzate dalla Commissione nel pacchetto "Pronti per il 55 %" mirano, fra l'altro, ad allineare le imposte sull'energia al contenuto energetico, nonché ad includere più settori nel sistema di scambio di quote di emissioni (*Emissions Trading System* – ETS) dell'UE.

IX Le sovvenzioni all'energia possono essere utilizzate per procedere verso un'economia a minore intensità di carbonio. Le sovvenzioni per i combustibili fossili, che ostacolano invece una transizione energetica efficiente, sono rimaste relativamente costanti nel corso dell'ultimo decennio, malgrado gli impegni assunti dalla Commissione e da alcuni Stati membri a eliminarle gradualmente.

X La Corte nota alcune sfide che l'Unione europea deve affrontare nel procedere alla revisione della normativa pertinente:

- assicurare coerenza nei vari settori e per i diversi vettori energetici a cui era precedentemente riservato un trattamento più favorevole;
- ridurre le sovvenzioni destinate ai combustibili fossili;
- riallineare obiettivi climatici ed esigenze sociali.

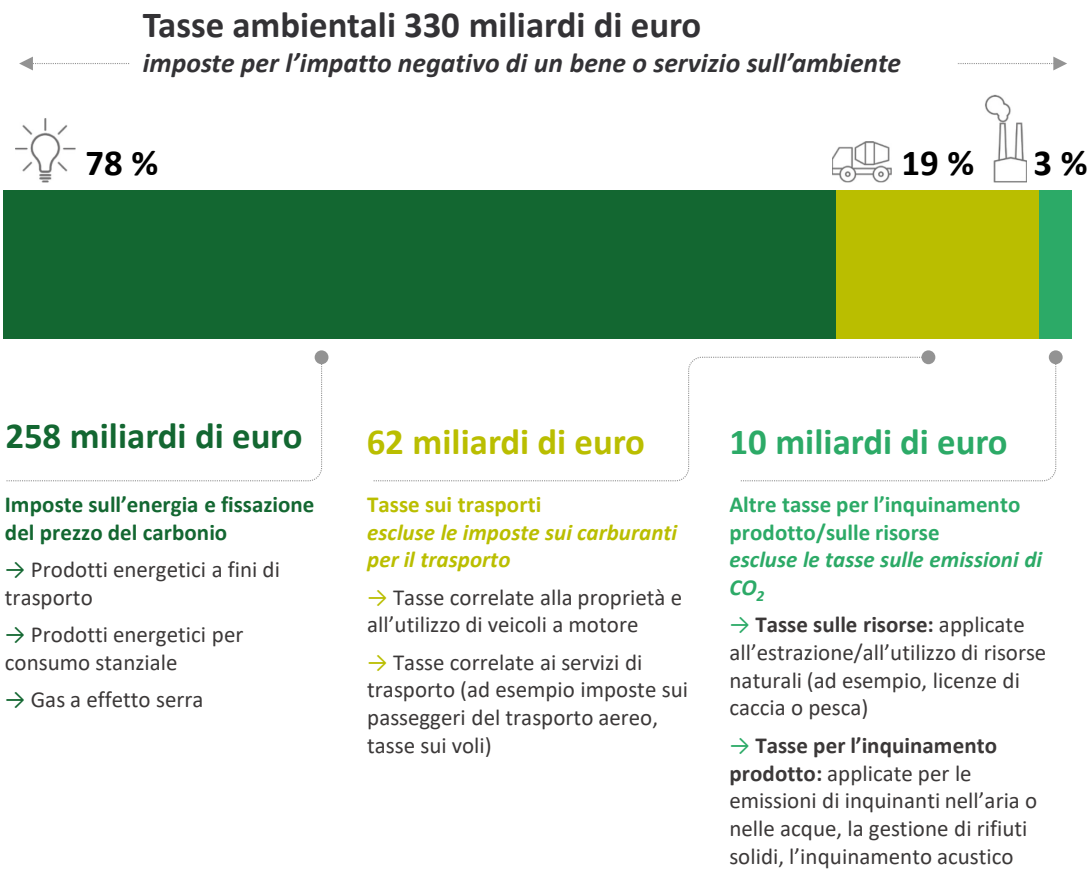
Tali sfide dovranno essere gestite nel contesto istituzionale in cui vige il principio dell'unanimità in materia fiscale.

Introduzione

La politica in materia di tassazione dell'energia a sostegno dell'azione per il clima

01 La tassazione dell'energia è uno strumento di bilancio che può essere utilizzato anche come misura per incentivare scelte energetiche più ecologiche. Nell'UE-27 le imposte sull'energia rappresentano oltre tre quarti dell'imposizione ambientale complessiva (cfr. ***figura 1***). Nel quadro del Green Deal europeo, la Commissione prevede di allineare la tassazione dell'energia agli obiettivi climatici.

Figura 1 – Imposte sull'energia e fissazione del prezzo del carbonio nell'UE-27 nel contesto delle tasse ambientali



Nota: i dati di Eurostat sulle tasse ambientali comprendono gli introiti dell'ETS iscritti nei conti nazionali come imposte.

Fonte: Corte dei conti europea sulla base dei dati di Eurostat, *Environmental tax revenues* (ENV_AC_TAX), dati del 2019.

02 Le imposte sull'energia e le quote di emissioni assegnate sono basate sui seguenti elementi[1]:

- prodotti energetici ai fini di trasporto (quali benzina, gasolio, gas naturale, cherosene o olio combustibile);
- prodotti energetici per consumo stanziale (ad esempio olio combustibile, gas naturale, carbone, coke, biocombustibili ed elettricità);
- gas a effetto serra: tenore di carbonio dei combustibili. I dati di Eurostat su tali imposte comprendono gli introiti derivanti dalle autorizzazioni ETS dell'UE iscritti nei conti nazionali come imposte.

03 Le imposte sull'energia e la fissazione del prezzo del carbonio possono assumere diverse forme:

- le tasse specifiche sull'uso dei combustibili (principalmente accise) prevedono solitamente un'aliquota fiscale per unità fisica (litro o chilogrammo) o per unità di energia (chilowattora o gigajoule);
- le tasse esplicite sul carbonio prevedono solitamente un'aliquota fiscale per il consumo energetico sulla base del tenore di carbonio;
- quote di emissioni negoziate nell'ambito dei sistemi di scambio di quote di emissioni.

04 Le sovvenzioni all'energia posso essere costituite da:

- componenti dirette: variazione nelle aliquote fiscali effettive (ad esempio sgravi fiscali e crediti di imposta), nonché aiuti e garanzie che incentivano l'impiego di una fonte di energia rispetto a un'altra;
- componenti indirette: interventi sul mercato (quali restrizioni quantitative all'esportazione o all'importazione, fissazione di prezzi amministrati), concessione sottoprezzo di autorizzazioni e licenze, tassi di interesse agevolati sui prestiti, trasferimento dei rischi, esternalità ignorate o sottostimate (emissioni di gas a effetto serra, inquinamento, rifiuti, esaurimento di risorse naturali).

---

[1] Eurostat, *Environmental taxes – A statistical guide*, edizione del 2013.

05 Non esiste nell'UE una definizione univoca di sovvenzioni all'energia. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) definisce in senso lato le sovvenzioni all'energia[2] come misure che mantengono i prezzi al consumo al di sotto del livello di mercato, mantengono i prezzi alla produzione al di sopra del livello di mercato o riducono i costi per consumatori e produttori.

06 La politica in materia di tassazione dell'energia costituisce uno dei diversi strumenti utilizzabili per raggiungere gli obiettivi climatici. Tra le altre misure si annoverano una normativa specifica che definisce valori-obiettivo (come la legislazione sulla condivisione degli sforzi relativa a obiettivi annuali vincolanti sulle emissioni di gas a effetto serra[3]), norme di regolamentazione (in relazione ad esempio alle emissioni dei veicoli) e regimi di finanziamento (quali gli investimenti a sostegno dell'efficienza energetica).

Obiettivi e impegni dell'UE

07 In linea con il Green Deal europeo, la normativa europea sul clima[4] prevede una riduzione netta minima del 55 % dei gas a effetto serra (in confronto al 1990) come traguardo intermedio per il 2030, un valore più elevato rispetto al precedente obiettivo del 40 %. Il 14 luglio 2021 la Commissione ha pubblicato una serie di proposte volte ad allineare le politiche in materia di clima, energia e tassazione con il nuovo obiettivo climatico intermedio per il 2030; tali proposte, che costituiscono il cosiddetto pacchetto "Pronti per il 55 %"[5], prevedono anche l'innalzamento degli obiettivi per quanto riguarda le energie rinnovabili e l'efficienza energetica (cfr. ***figura 2***).

---

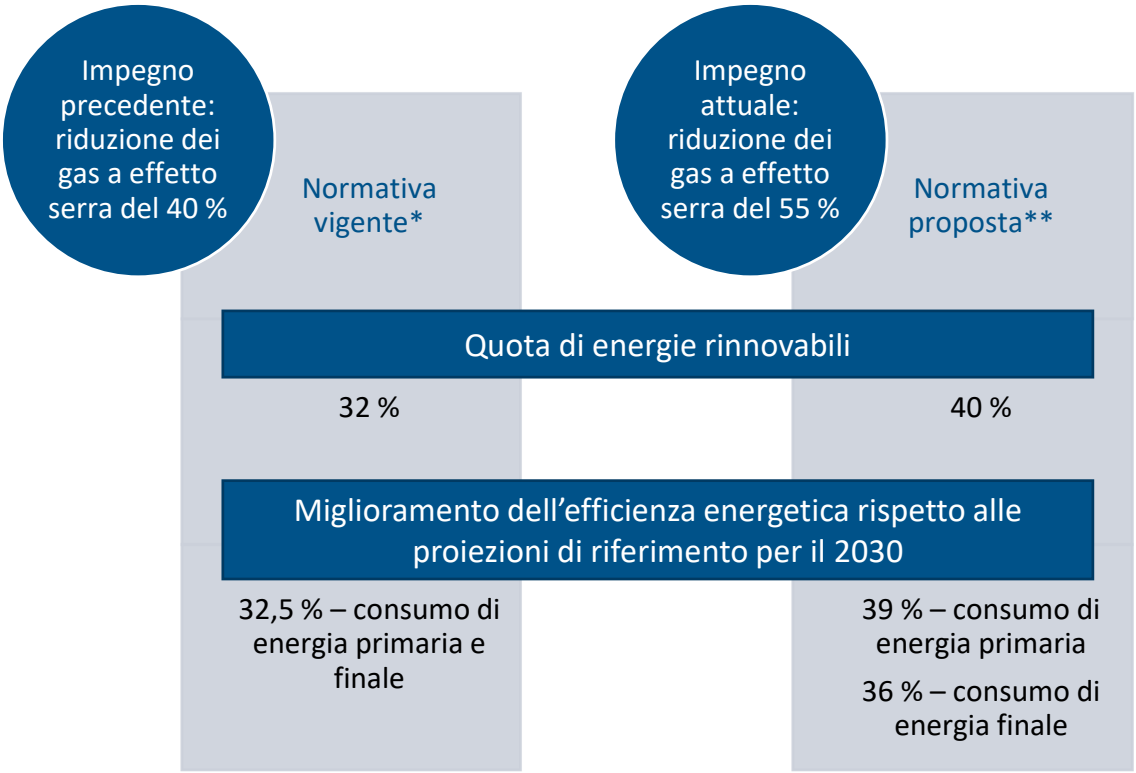
[2] OCSE, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform*, 2005.

[3] Sito Internet della Commissione: domande e risposte relative al regolamento sulla condivisione degli sforzi.

[4] Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 ("Normativa europea sul clima") (GU L 243 del 9.7.2021, pag. 1).

[5] Sito Internet della Commissione: comunicato stampa sul Green Deal europeo.

Figura 2 – Aggiornamento degli obiettivi climatici



* Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 82) e direttiva (UE) 2018/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 210).

** Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (COM(2021) 557 final) e proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica (rifusione) (COM(2021) 558 final).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della normativa e delle proposte legislative summenzionate.

08 Nel 2009 il G20 ha esortato a eliminare gradualmente le sovvenzioni destinate ai combustibili fossili entro il 2020[6]. L'UE e alcuni Stati membri si sono impegnati a favore dell'eliminazione progressiva delle inefficienti sovvenzioni ai combustibili fossili entro il 2025[7]. La Commissione si è altresì impegnata a favore degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS)[8] che si intende raggiungere entro il 2030, tra cui l'OSS 7 relativo all'energia pulita e accessibile e l'OSS 12.C riguardante la razionalizzazione delle sovvenzioni inefficienti per i combustibili fossili che incoraggiano lo spreco.

---

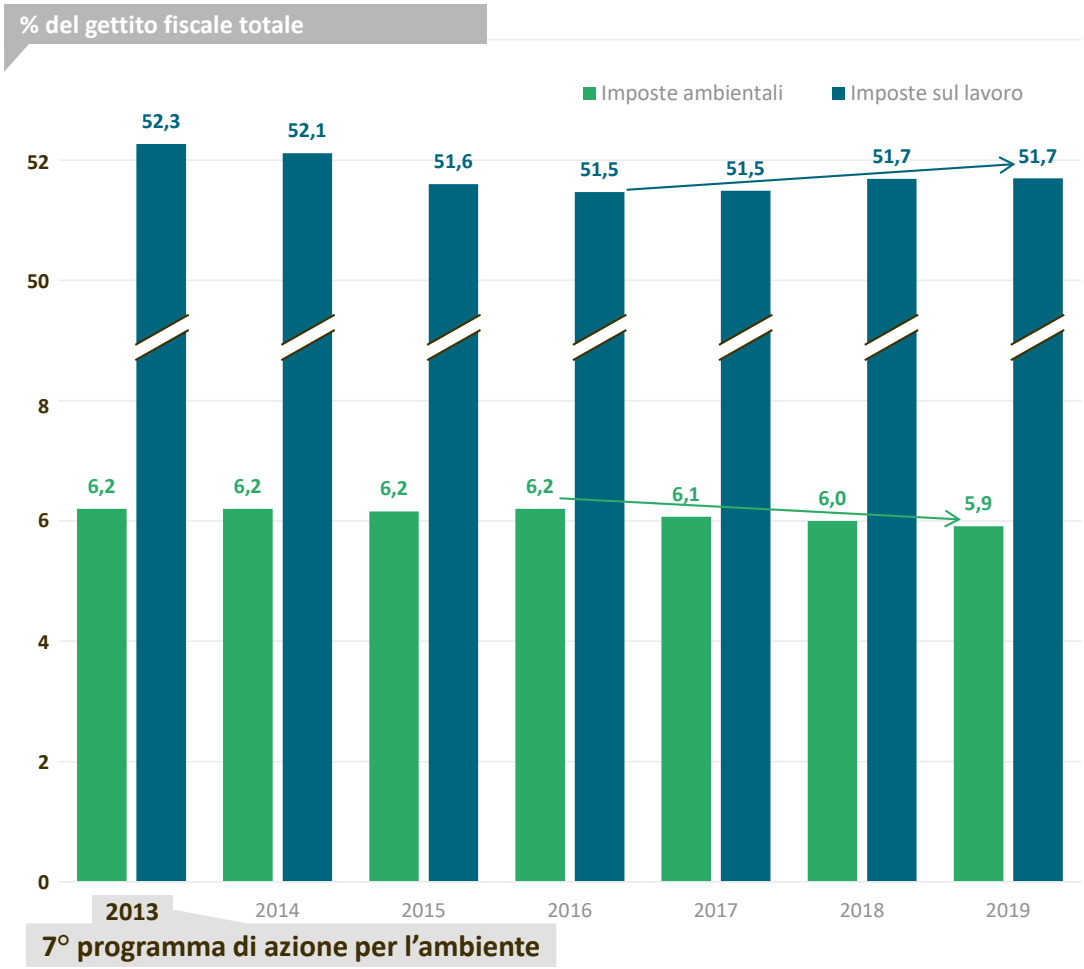
[6] Dichiarazione dei leader del G20 – vertice di Pittsburgh, settembre 2009.

[7] Dichiarazione dei leader del G7 a Ise-Shima, vertice del G7 a Ise-Shima, 26-27 maggio 2016.

[8] https://ec.europa.eu/international-partnerships/sustainable-development-goals_en

09 Nel 7° programma di azione per l'ambiente, la Commissione ha proposto nel 2013 di operare uno spostamento dell'imposizione fiscale dal lavoro all'ambiente entro il 2020[9], per sostenere un impiego sostenibile delle risorse. Di fatto, dal 2016 le tasse ambientali sono leggermente calate in percentuale del gettito fiscale totale, mentre la quota delle imposte sul lavoro ha registrato un aumento marginale (cfr. ***figura 3***).

Figura 3 – Tasse ambientali e imposte sul lavoro in percentuale del gettito fiscale totale (2008-2019)



Nota: i dati di Eurostat sulle tasse ambientali comprendono gli introiti dell'ETS iscritti nei conti nazionali come imposte.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di Eurostat, *Environmental tax revenues* (ENV_AC_TAX), e Commissione europea, *Taxation trends in the European Union*.

---

[9] Nel quadro dell'obiettivo prioritario 6 delineato nella decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta" (GU L 354 del 28.12.2013).

Normativa dell'UE in materia di tassazione dell'energia, fissazione del prezzo del carbonio e sovvenzioni all'energia

10 Le competenze dell'UE nel settore dell'imposizione indiretta includono il coordinamento, l'armonizzazione e il riavvicinamento dell'IVA e delle accise, poiché queste possono incidere sul mercato unico. La fiscalità costituisce uno dei settori di intervento in cui il processo decisionale richiede l'unanimità[10].

11 La direttiva dell'UE sulla tassazione dell'energia[11] (DTE) definisce un livello minimo di tassazione per alcuni prodotti e settori energetici. L'obiettivo principale è quello di armonizzare la normativa nazionale, al fine di evitare distorsioni nel mercato interno.

12 In tale contesto incide anche la direttiva ETS dell'UE[12], che applica un prezzo del carbonio soprattutto alle emissioni provenienti dagli impianti nel settore della produzione di energia elettrica e nelle industrie ad alta intensità energetica, incentivando in tal modo le aziende di tali settori a ridurle. Il prezzo del carbonio è quindi determinato dal mercato.

13 Talune sovvenzioni all'energia possono assumere la forma di aiuti di Stato che, in linea di principio, non sono compatibili con le norme del mercato interno dell'UE. Spetta alla Commissione decidere se tali sovvenzioni costituiscano un aiuto di Stato e se siano conformi alle norme del mercato interno dell'UE. Per guidare la propria valutazione, la Commissione ha pubblicato la disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020[13]. Nel giugno 2021 la Commissione ha

---

[10] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e europeo e al Consiglio, *Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE* (COM(2019) 8 final).

[11] 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).

[12] Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio, da ultimo modificata nel 2018 (GU L 275 del 25.10.2003).

[13] Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020* (2014/C 200/01) (GU C 200 del 28.6.2014, pag. 1).

formulato un nuovo progetto di disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, della tutela ambientale e dell'energia 2022[14].

14 La proposta del pacchetto "Pronti per il 55 %" mira tra l'altro a:

- creare una base imponibile per l'energia più ampia e aumentare le aliquote fiscali minime sull'energia apportando modifiche alla direttiva sulla tassazione dell'energia;
- estendere il sistema di scambio di quote di emissioni al fine di includere altri settori quali il trasporto su strada e gli immobili;
- istituire un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere per rispecchiare le emissioni di gas a effetto serra imputabili alle importazioni in alternativa alle quote di emissioni gratuite all'interno dell'UE.

[14] Comunicazione della Commissione, *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

Estensione e approccio dell'analisi

15 La presente analisi valuta in che modo le imposte sull'energia, la fissazione del prezzo del carbonio e le sovvenzioni all'energia contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE. È stata esaminata la normativa dell'UE pertinente, nello specifico la direttiva sulla tassazione dell'energia in vigore e la proposta della Commissione di aggiornamento di tale direttiva. L'analisi riguarda il periodo compreso tra il 2008 e luglio 2021. La Corte ha tenuto conto di dati aggiuntivi divenuti disponibili dopo il luglio 2021 per il prezzo delle autorizzazioni UE a emettere (fino al 30 novembre 2021) e per le sovvenzioni all'energia (dati di ottobre 2021).

16 Il presente documento non è una relazione di audit, bensì un'analisi basata prevalentemente su informazioni di dominio pubblico o su materiale raccolto appositamente a tal fine. La Corte ha esaminato la legislazione dell'UE in vigore e la normativa proposta, gli orientamenti, le valutazioni, le relazioni di monitoraggio, i piani nazionali per l'energia e il clima (PNEC), studi e relazioni stilati da organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative e autorità nazionali, nonché relazioni elaborate da o per la Commissione europea. Sono stati analizzati i dati forniti da Eurostat e dalle istituzioni internazionali, nonché da alcune autorità nazionali. I settori che rientrano nella presente analisi sono stati discussi con i servizi della Commissione, con organizzazioni non governative pertinenti e gruppi di riflessione. La presente analisi attinge altresì ad altre relazioni della Corte, a pubblicazioni accademiche e ad altre informazioni di dominio pubblico.

17 L'analisi fa seguito alla recente pubblicazione del pacchetto della Commissione "Pronti per il 55 %". La Corte mira a formulare un giudizio indipendente sulla tassazione dell'energia a beneficio del dibattito legislativo.

18 La presente analisi si compone di tre sezioni riguardanti rispettivamente:

- i livelli attuali della tassazione dell'energia negli Stati membri, gli strumenti di fissazione del prezzo del carbonio e il modo in cui questi ultimi contribuiscono a perseguire gli obiettivi climatici;
- le sovvenzioni all'energia e come queste incentivano l'azione per il clima;
- il contributo fornito dalla DTE agli obiettivi climatici.

Le imposte sull'energia e la fissazione del prezzo del carbonio attuali

Tassazione ed efficienza energetica

19 Nella valutazione del 2019 relativa ai progressi compiuti verso gli obiettivi nazionali di efficienza energetica per il 2020[15], la Commissione ha stabilito le principali determinanti del risparmio energetico. In base a tale valutazione, i regimi obbligatori di efficienza energetica hanno reso possibile il 36 % dei risparmi energetici registrati. Le misure riguardanti una tassazione dell'energia superiore all'aliquota minima dell'UE costituivano la seconda determinante principale, rappresentando il 16 % del risparmio energetico totale rilevato.

20 La tassazione dell'energia può costituire un elemento cruciale per il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE[16]. Nei rispettivi PNEC, quattro Stati membri hanno quantificato l'impatto delle misure previste in materia di tassazione dell'energia. Le stime in questione variano dal 4 % al 32 % del risparmio energetico totale previsto (32 % in Germania, 14 % in Lituania, 10 % in Finlandia e 4 % in Cechia).

21 L'OCSE ha evidenziato una correlazione negativa tra la tassazione e l'intensità energetica del PIL[17], giungendo alla conclusione che i paesi con imposte sull'energia più elevate tendono ad avere economie a minore intensità energetica[18]. La Corte ha condotto una valutazione analoga per gli Stati membri dell'UE, constatando una correlazione analoga.

---

[15] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Valutazione 2019 dei progressi realizzati dagli Stati membri nel conseguimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica per il 2020 e nell'attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica a norma dell'articolo 24, paragrafo 3, della medesima*, COM(2020) 326 final.

[16] https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24-and-taxation/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_en

[17] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Energy_intensity

[18] OCSE, *Taxing energy use 2019*, ottobre 2019.

Tassazione per settore e per prodotto

22 Un recente studio ha calcolato per l'UE un'aliquota fiscale media sull'energia di 25 euro/MWh e un'aliquota fiscale effettiva (tenendo conto di rimborsi, crediti e riduzioni d'imposta) di 18 euro/MWh[19]. Nel quadro della valutazione d'impatto per la proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia (DTE)[20], la Commissione ha pubblicato le aliquote fiscali effettive per combustibili specifici destinati ad alcuni settori, ma non le aliquote fiscali *effettive* complessive per ogni settore.

23 La ***figura 4*** riporta l'imposta media sull'energia nei diversi settori, calcolata come il rispettivo gettito fiscale totale imputabile alle tasse sull'energia diviso per il consumo energetico totale. Sulla base dei dati riportati nella relazione Trinomics[21], redatta per conto della Commissione, l'imposta media sull'energia varia ampiamente da zero per il trasporto aereo internazionale fino a oltre 50 euro per il trasporto su strada.

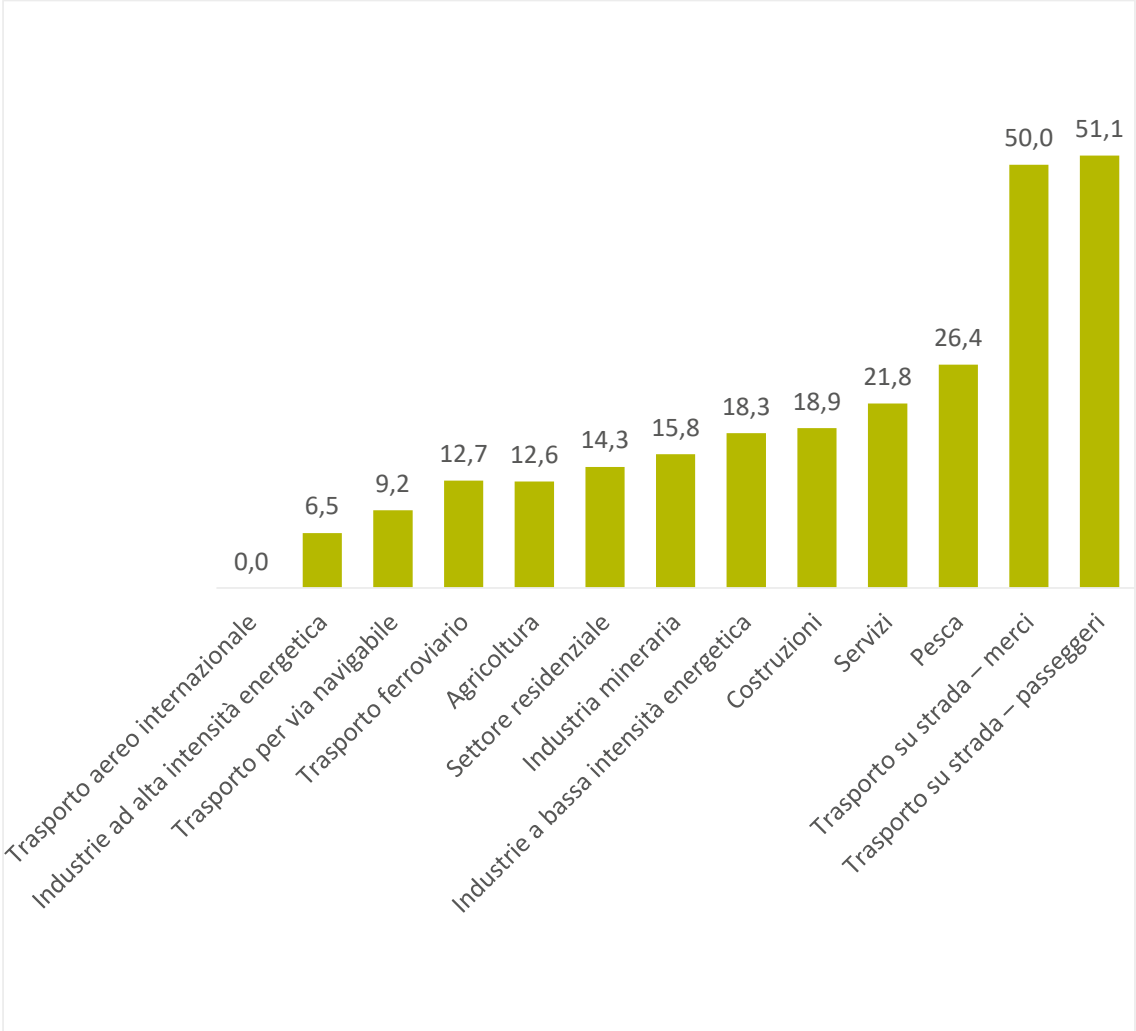
---

[19] Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, ottobre 2020.

[20] 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.

[21] Cfr. nota ***19***.

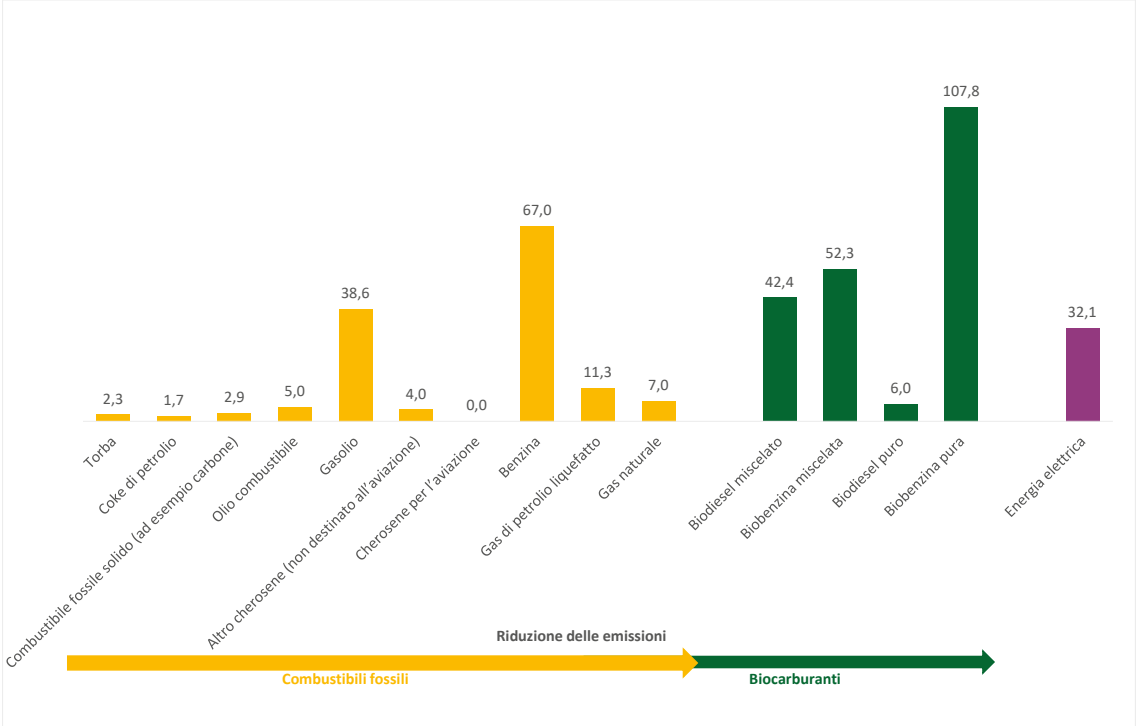
Figura 4 – Imposte sull'energia per settore, in euro/MWh



Fonte: Corte dei conti europea sulla base di Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, ottobre 2020, pag. 22.

24 Le aliquote fiscali medie per i prodotti energetici oscillano tra 1,7 euro per MWh e 107,8 euro per MWh (cfr. ***figura 5***). Tali variazioni non riflettono le differenze a livello di efficienza in termini di emissioni di carbonio. Il carbone è tassato meno del gas naturale (che è più efficiente sul piano delle emissioni di carbonio) e alcuni combustibili fossili sono soggetti a imposte notevolmente inferiori rispetto all'elettricità (che potrebbe essere prodotta con fonti a bassa emissione di carbonio).

Figura 5 – Imposte per prodotto energetico, in euro/MWh



Fonte: Corte dei conti europea sulla base di Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, ottobre 2020, pag. 25.

Fissazione del prezzo del carbonio

25 Le istituzioni internazionali[22] osservano che la fissazione di un prezzo appropriato per le emissioni di carbonio contribuisce al conseguimento degli obiettivi climatici e può costituire uno strumento efficace per ridurle. Ciò implica altresì che chi inquina si fa carico dei costi che gravano sulla società a causa delle emissioni dovute al consumo energetico. È possibile definire un prezzo per le emissioni di carbonio attraverso tasse esplicite sul carbonio e accise (per le quali si può calcolare un equivalente implicito della tassa sul carbonio) o tramite il sistema dell'UE per lo scambio di quote di emissioni.

[22] FMI, Fiscal Monitor, *How to mitigate climate change*, ottobre 2019; OCSE, *Effective Carbon Rates 2021*, maggio 2021; AIE, analisi della politica energetica; Banca mondiale, sito Internet.

26 Nella relazione sulla finanza sostenibile[23], la Corte ha raccomandato alla Commissione di individuare misure aggiuntive per far sì che il prezzo delle emissioni dei gas a effetto serra ne rifletta meglio i costi ambientali.

I settori a cui si applica l'ETS ricevono quote gratuite per una parte delle loro emissioni

27 L'ETS dell'UE si applica ai settori della produzione di energia elettrica e calore, alle industrie ad alta intensità energetica e all'aviazione commerciale intra-UE. Tale sistema stabilisce un tetto massimo di emissioni totali per suddetti settori. Nel quadro dell'ETS dell'UE, le imprese devono ottenere quote di emissioni equivalenti alle rispettive emissioni di gas a effetto serra. L'opzione standard è quella di acquistare dette quote tramite asta. Tuttavia, vengono assegnate gratuitamente quote alle industrie ad alta intensità energetica (quali il settore della produzione di acciaio e cemento) e per l'ammodernamento del settore della produzione di energia elettrica in alcuni Stati membri. Nella relazione del 2020 sul sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE[24], la Corte ha osservato che l'assegnazione delle quote gratuite non era sufficientemente mirata per riflettere il rischio di rilocalizzazione delle emissioni di CO_2. Nel quadro legislativo riveduto nel 2018 sull'ETS dell'UE, il sistema delle assegnazioni gratuite viene prorogato per un altro decennio[25].

Le tasse esplicite sul carbonio sono diventate più comuni, ma variano notevolmente tra i diversi Stati membri

28 Il ricorso alle tasse esplicite sul carbonio, con cui si applica direttamente un prezzo alle emissioni di CO_2, è aumentato nel tempo. Nel 2008 sette Stati membri riscuotevano tasse esplicite sul carbonio. Attualmente, 14 Stati membri dell'UE applicano un'imposta di tal genere (cfr. ***figura 6***); questa varia considerevolmente,

---

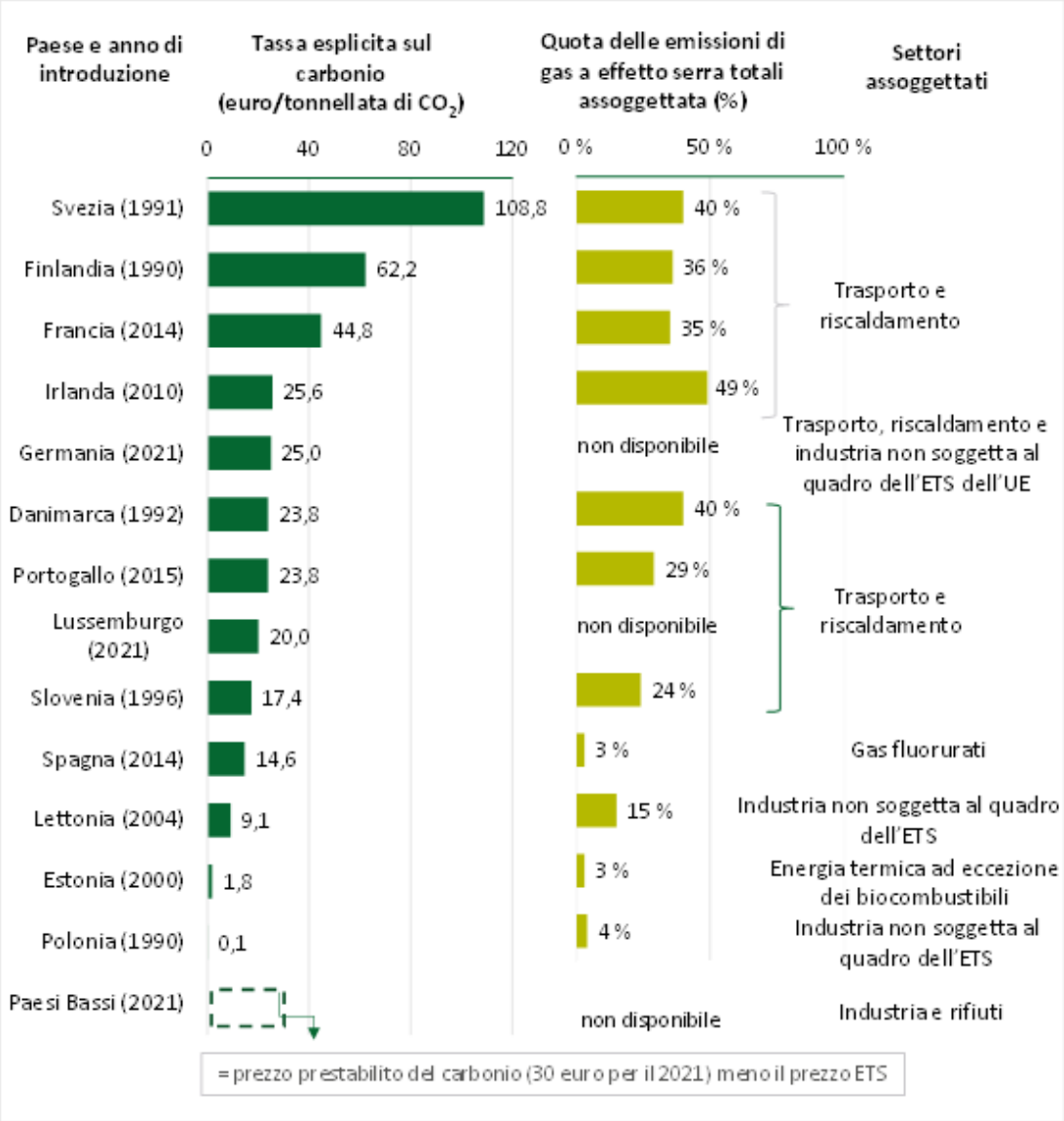
[23] Relazione speciale 22/2021 della Corte dei conti europea *"Finanza sostenibile: l'UE deve agire in modo più coerente per reindirizzare i finanziamenti verso investimenti sostenibili"*, settembre 2021.

[24] Relazione speciale 18/2020 della Corte dei conti europea *"Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE: l'assegnazione gratuita di quote doveva essere più mirata"*, settembre 2020.

[25] Direttiva (UE) 2018/410 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2018, che modifica la direttiva 2003/87/CE per sostenere una riduzione delle emissioni più efficace sotto il profilo dei costi e promuovere investimenti a favore di basse emissioni di carbonio e la decisione (UE) 2015/1814 (GU L 76 del 19.3.2018, pag. 3).

passando da 0,1 euro per tonnellata di CO_2 in Polonia a oltre 100 euro per tonnellata di CO_2 in Svezia. Dette imposte non si applicano solitamente a settori già rientranti nell'ETS dell'UE. La quota più elevata di emissioni totali assoggettate si riscontra in Irlanda (49 %), seguita da Danimarca e Svezia (40 %).

Figura 6 – Tasse esplicite sul carbonio nell'UE



Nota: non sono ancora disponibili i dati sulla quota di gas a effetto serra assoggettata per Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo, che hanno introdotto una tassa sul carbonio nel 2021.

Fonte: Corte dei conti europea sulla base di dati ricavati da *Tax foundation*, banca dati "Taxes in Europe", nonché OCSE per l'individuazione dei settori assoggettati alla tassa esplicita sul carbonio per Estonia e Polonia.

Analisi comparativa come strumento per valutare il livello di tassazione

Le imposte degli Stati membri e i prezzi per le quote di emissioni nel quadro dell'ETS

29 L'OCSE ha recentemente effettuato un'analisi comparativa tra i prezzi del carbonio nazionali e diversi costi del carbonio[26]:

- 30 euro per tonnellata di CO_2 – valore di riferimento del prezzo storico minimo; i prezzi delle emissioni di CO_2 al di sotto di questo parametro non determinano un abbattimento significativo delle emissioni;
- 60 euro per tonnellata di CO_2 – una stima media dei costi del carbonio nel 2020, che rappresenta altresì una stima minima dei costi del carbonio nel 2030; un prezzo del carbonio di 60 euro per tonnellata di CO_2 negli anni 2030 è in linea con una lenta decarbonizzazione;
- 120 euro per tonnellata di CO_2 – una stima centrale del prezzo del carbonio necessario nel 2030 per operare una decarbonizzazione entro la metà del secolo. L'OCSE osserva che un prezzo pari a 120 euro è maggiormente in linea con le recenti stime dei costi sociali del carbonio complessivi.

30 I livelli di imposizione negli Stati membri dell'UE per usi energetici diversi dai carburanti destinati al trasporto su strada (cfr. ***figura 4*** e ***figura 5***) sono inferiori a 30 euro per tonnellata di CO_2, livello dal quale dovrebbero partire gli sforzi di abbattimento delle emissioni, secondo le aspettative dell'OCSE.

31 L'ETS dell'UE si basa su un piano a lungo termine di inasprimento graduale del limite massimo di tutte le emissioni dei settori che rientrano nell'ETS. Ciò lascia supporre un aumento dei prezzi, che potrebbe spingere le imprese a intervenire prima. Il prezzo delle quote di emissioni nel quadro dell'ETS dell'UE ha evidenziato notevoli variazioni nel corso del tempo (cfr. ***figura 7***). Tra il 2008 e il 2020, nonostante il prezzo nell'ambito dell'ETS dell'UE fosse al di sotto del parametro di riferimento minimo dell'OCSE, le emissioni di CO_2 interessate dall'ETS sono scese di circa il 40 %[27]. Da

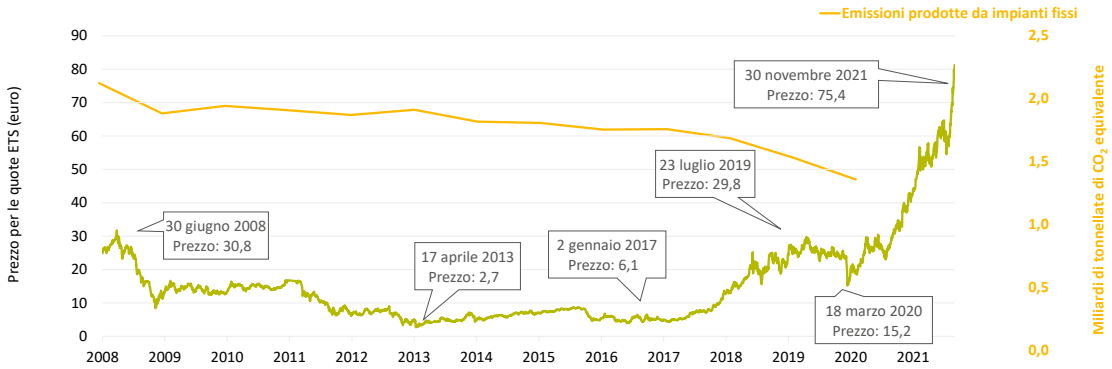
---

[26] OCSE, *Effective carbon rates 2021*, maggio 2021.

[27] Sulla base dei dati dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA).

allora, tale prezzo è aumentato: alla fine di novembre 2021, il prezzo di una quota di emissione ha superato i 70 euro.

Figura 7 – Evoluzione del prezzo delle quote di emissioni



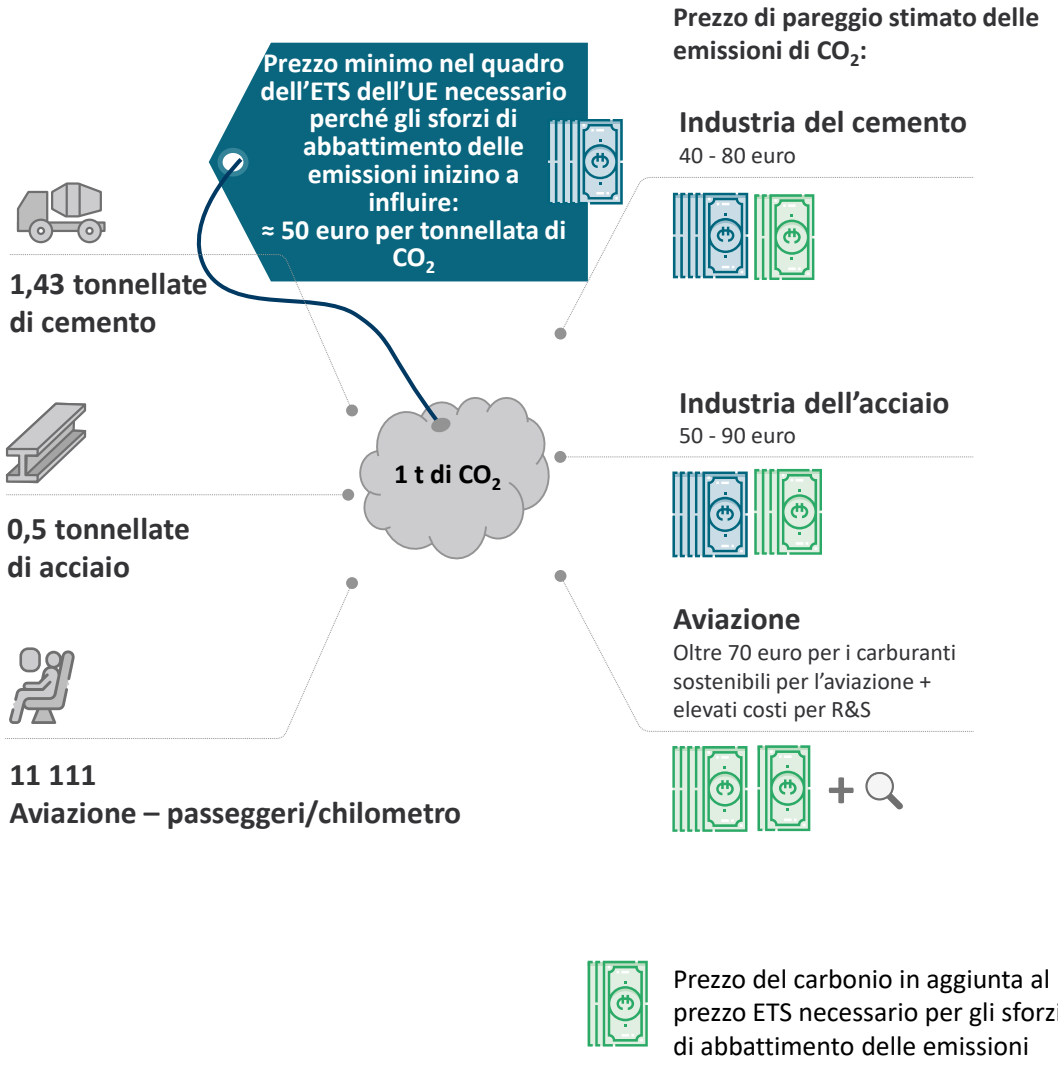
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del visualizzatore del prezzo del carbonio di Sandbag e del visualizzatore dei dati dell'ETS dell'UE.

Settori nei quali è necessario un prezzo del carbonio più elevato

32 Il prezzo delle emissioni di CO_2 che contribuirebbe a ridurre il vantaggio competitivo dei combustibili fossili differisce a seconda del settore di attività economica e della tecnologia interessata (cfr. ***figura 8***). L'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI) ha calcolato che una tecnologia a basse emissioni di carbonio nell'industria del cemento raggiungerebbe il punto di pareggio a un prezzo del carbonio compreso tra 40 e 80 euro per tonnellata di CO_2, mentre per l'acciaio tale prezzo si collocherebbe tra 50 e 90 euro per tonnellata di CO_2[28]. Sulla base dei dati forniti dall'Agenzia internazionale per l'energia (AIE), la Corte ha stimato che sarebbe necessario un prezzo del carbonio di oltre 70 euro per tonnellata di CO_2 per incentivare la diffusione di carburanti sostenibili per l'aviazione e gli investimenti nella ricerca e nello sviluppo delle tecnologie a basse emissioni di carbonio nel settore dell'aviazione.

[28] IDDRI, *Decarbonising basic materials in Europe*, ottobre 2019.

Figura 8 – Prezzo di pareggio stimato delle emissioni di carbonio per ridurre il vantaggio competitivo dei combustibili fossili rispetto alle tecnologie a basse emissioni di carbonio



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti da Cordis, dal sito web della Commissione e dal Consiglio internazionale sul trasporto pulito (ICCT) per l'intensità delle emissioni dei vari settori; dati ricavati dall'IDDRI e calcoli effettuati sulla base dei dati forniti dall'AIE, del prezzo medio del petrolio e del tasso di cambio medio euro/dollaro USA nel giugno 2021 per il prezzo di pareggio.

33 La tassazione, tuttavia, non è l'unica componente della risposta dei governi nazionali. Le norme e i regolamenti settoriali esistono già nell'UE, ad esempio le norme in materia di qualità dell'aria e i limiti per le emissioni dei veicoli. Gli Stati membri dispongono di politiche specifiche per operare in modo più rispettoso dell'ambiente, come la recente proposta della Francia di vietare il trasporto aereo a breve raggio laddove esistono alternative di trasporto ferroviario.

Aspetti sociali della tassazione

34 L'impatto della tassazione dell'energia sulle famiglie può essere significativo e può tradursi in un atteggiamento di rifiuto nei confronti di tale tipo di imposte. La Commissione ha rilevato che gli importi spesi dai nuclei familiari per l'energia (riscaldamento e trasporti inclusi) variano in misura considerevole. Le famiglie più povere, ossia quelle che si collocano nel decile inferiore della distribuzione del reddito, spendono per l'energia meno del 5 % del proprio reddito in Lussemburgo, Malta, Finlandia e Svezia, contro più del 20 % del proprio reddito in Cechia e Slovacchia[29].

35 Per attenuare il rischio di rifiuto delle riforme fiscali, le organizzazioni internazionali[30] hanno raccomandato una maggiore trasparenza nel comunicare le motivazioni delle riforme fiscali e l'utilizzo dei proventi, le riduzioni di altre imposte e le misure di ridistribuzione adottate (cfr. anche ***riquadro 1***). Secondo gli studi[31], è dimostrato che, se viene definita a monte la destinazione delle entrate, le tasse sul carbonio possono risultare più accettabili.

Riquadro 1 – Rifiuto delle riforme fiscali in materia di energia

La Francia ha introdotto una tassa sul carbonio nel 2014 a sostegno degli obiettivi climatici; tale misura comprendeva un calendario di aumenti delle imposte. Nel 2018, in un contesto segnato da un incremento dei prezzi del petrolio a livello internazionale, il prezzo dell'energia ha registrato un'impennata, sfociando nelle sommosse civili dei "gilet gialli" che hanno indotto il governo a congelare la tassa. In una relazione del 2019, la *Cour des comptes*[32] francese ha raccomandato di ripristinare l'aumento previsto della tassa sul carbonio, sostenendolo con altre misure quali una compensazione per le famiglie più colpite.

---

[29] Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2020) 951 final, *Energy prices and costs in Europe*, parte 3/6, ottobre 2020.

[30] OCSE, documento di lavoro ambientale n. 168, *Designing fossil fuel subsidy reforms in OECD and G20 countries: A robust sequential approach methodology*, ottobre 2020; Centre for Climate Change Economics and Policy e Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, *How to make carbon taxes more acceptable*, dicembre 2017 e sito Internet della Commissione: sezione dedicata alla conferenza sulla "tassazione verde".

[31] Ibidem.

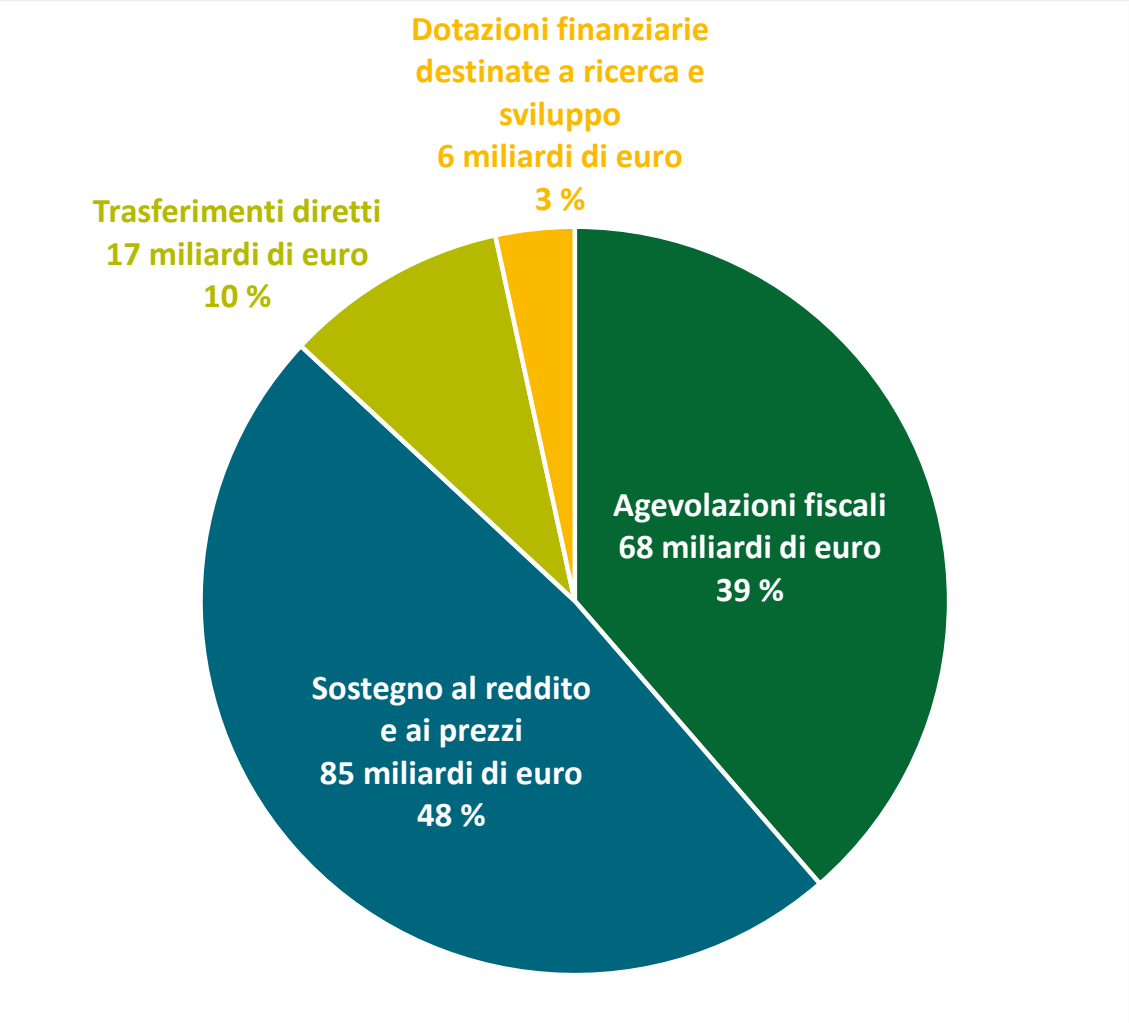
[32] Cour des comptes, Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique – Synthèse*, settembre 2019.

Sovvenzioni all'energia

Tipi di sovvenzioni all'energia

36 Le sovvenzioni all'energia possono assumere diverse forme: agevolazione fiscale (ad esempio crediti di imposta e rimborsi fiscali), sostegno al reddito e ai prezzi, trasferimenti diretti o assegnazione di una quota del bilancio per ricerca e sviluppo (cfr. paragrafo ***04***). Le sovvenzioni all'energia provenienti dai provvedimenti fiscali, e che pertanto incidono sull'aliquota fiscale effettiva, hanno rappresentato nel 2019 il 39 % delle sovvenzioni totali all'energia: 68 miliardi di euro su un totale di 176 miliardi di euro (cfr. ***figura 9***).

Figura 9 – Sovvenzioni all'energia per categoria nel 2019



Fonte: Corte dei conti europea sulla base di *Final Report – Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, ottobre 2021.

37 La Commissione ha la responsabilità di approvare determinate sovvenzioni (ad esempio, le misure di esenzione fiscale per i biocarburanti[33]). Si tratta delle misure selettive che si classificano come aiuti di Stato, non rientrano nelle norme generali sull'esenzione per categoria[34] né nelle norme "de minimis"[35] (importi inferiori a 200 000 euro per tre anni) e non sono concesse nel quadro di un regime di aiuti già autorizzato dalla Commissione. Quest'ultima ha stabilito orientamenti sulle condizioni alle quali può considerare gli aiuti per il settore energetico e l'ambiente compatibili con il trattato. Nel giugno 2021 la Commissione ha pubblicato un progetto di disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia[36]. Diverse organizzazioni non governative hanno espresso la loro preoccupazione circa eventuali lacune nelle disposizioni di recente introduzione relative alle chiusure di miniere di carbone e hanno evidenziato il rischio di un maggiore sostegno al gas fossile[37].

38 In passato, il Consiglio ha dimostrato di avere il potere di decidere in merito a norme specifiche che consentono agli Stati membri di fornire aiuti di Stato, neutralizzando così il ruolo di valutazione della Commissione, come avvenuto nel caso dell'agevolazione della chiusura di miniere di carbone[38].

---

[33] Sito Internet della Commissione: notizie del 3 settembre 2021 sugli aiuti di Stato.

[34] Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (GU L 187 del 26.6.2014, pag. 1).

[35] Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "de minimis" (Testo rilevante ai fini del SEE) (GU L 352 del 24.12.2013, pag. 1).

[36] Comunicazione della Commissione, *Draft Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy 2022*.

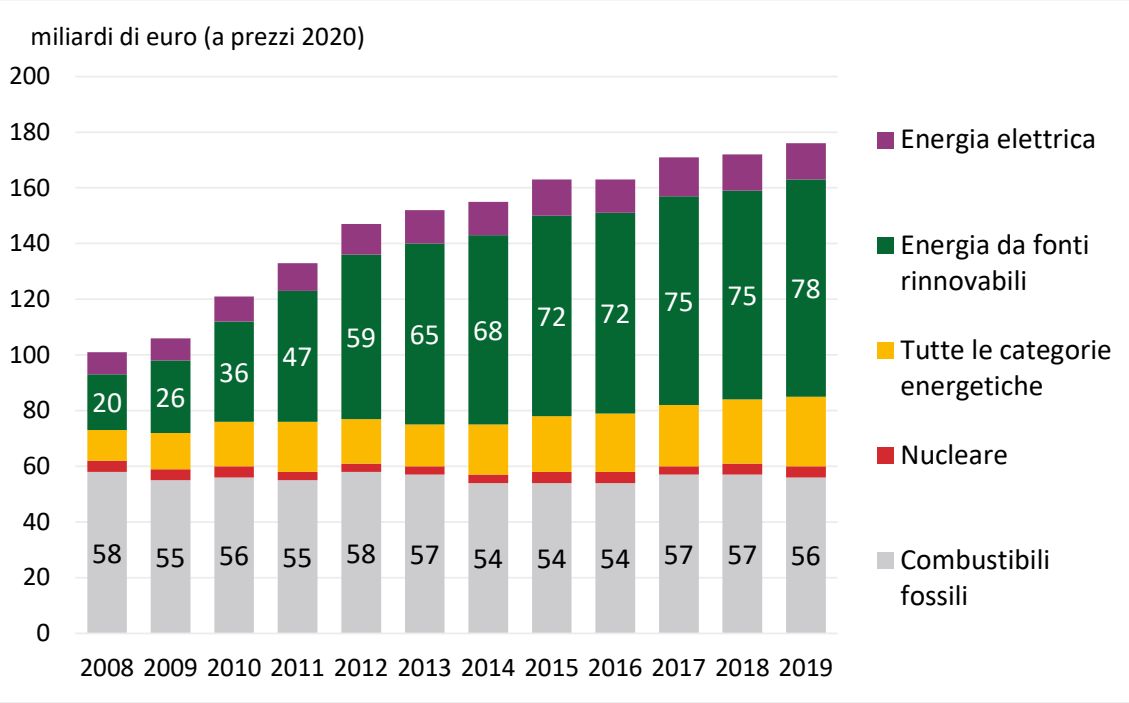
[37] Revisione della disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia: *lettera di alcune ONG sui combustibili fossili*.

[38] 2010/787/UE: Decisione del Consiglio, del 10 dicembre 2010, sugli aiuti di Stato per agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive (GU L 336 del 21.12.2010, pag. 24).

Sovvenzioni alle energie rinnovabili

39 Le sovvenzioni all'energia sono aumentate nel tempo, trainate da un incremento delle sovvenzioni destinate alle energie rinnovabili che sono cresciute di 3,9 volte nel periodo compreso tra il 2008 e il 2019[39] (cfr. ***figura 10***).

Figura 10 – Sovvenzioni all'energia per categoria tra il 2008 e il 2019



Fonte: Corte dei conti europea sulla base di *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, ottobre 2021.

40 Le sovvenzioni alle energie rinnovabili possono essere utilizzate dagli Stati membri per contribuire al conseguimento dei rispettivi obiettivi climatici. Tali aiuti possono assumere la forma di un finanziamento dell'investimento iniziale necessario per impiegare l'energia rinnovabile, mentre tra le altre forme si annoverano le garanzie di prezzi, le tariffe di riacquisto e le esenzioni fiscali.

[39] Cfr. Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, ottobre 2020.

41 L'uso delle energie rinnovabili per la produzione di energia elettrica è aumentato in tutti gli Stati membri negli ultimi dieci anni. La crescita delle sovvenzioni alle energie rinnovabili ha contribuito all'aumento della percentuale delle fonti rinnovabili nell'UE, che è passata dal 12,6 % nel 2008 al 19,7 % nel 2019, con valori prossimi all'obiettivo del 20 %[40] per il 2020.

Sovvenzioni per l'efficienza energetica

42 Le sovvenzioni possono essere utilizzate anche per promuovere miglioramenti in termini di efficienza energetica. Le sovvenzioni destinate all'efficienza energetica sono più che raddoppiate dal 2008[41], passando da 7 miliardi di euro nel 2008 a 15 miliardi di euro nel 2018. Circa il 9 % del totale delle sovvenzioni all'energia erogate nell'UE nel 2018 è stato destinato all'efficienza energetica; i principali beneficiari sono state le famiglie.

43 Gli Stati membri riferiscono ogni anno alla Commissione in merito ai progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica. In tali relazioni è quantificato l'impatto delle misure volte ad apportare risparmi energetici. In base alla valutazione di tali relazioni, la Commissione stima che le sovvenzioni sotto forma di incentivi fiscali e regimi di finanziamento contribuiscono all'incirca al 20 % dei risparmi totali di energia segnalati dagli Stati membri[42].

---

[40] Dati Eurostat, *Share of renewable energy in gross final energy consumption (T2020_31)*.

[41] Cfr. Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, ottobre 2020.

[42] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Relazione 2020 sui progressi compiuti dagli Stati membri verso l'attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica e verso la diffusione degli edifici a energia quasi zero e di requisiti minimi di prestazione energetica ottimali in funzione dei costi nell'UE in conformità della direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia*, COM(2020) 954 final, ottobre 2020.

Sovvenzioni per i combustibili fossili

44 Le sovvenzioni destinate ai combustibili fossili possono assumere la forma di esenzioni o riduzioni fiscali, storni di bilancio, sostegno al reddito e ai prezzi e vendita sottoprezzo dei prodotti. Esse comportano rischi significativi[43]:

- pregiudicano l'efficacia dei segnali del prezzo del carbonio, ostacolando in tal modo la transizione energetica;
- concorrono a pregiudicare la salute pubblica, poiché favoriscono la principale fonte di inquinamento atmosferico;
- aumentano i rischi di "rimanere intrappolati" in investimenti ad alte emissioni di carbonio e di investire in impianti che devono essere smantellati prima del termine del loro ciclo di vita;
- provocano distorsioni del mercato, rendendo relativamente più costose le tecnologie basate sull'energia pulita e sull'efficienza energetica.

45 Uno studio recente condotto dalla Commissione sulle sovvenzioni all'energia[44] ha mostrato che le sovvenzioni per i combustibili fossili erogate dagli Stati membri dell'UE sono rimaste relativamente stabili nel periodo tra il 2008 e il 2019, attestandosi a circa 55-58 miliardi di euro all'anno. Gli Stati membri hanno fornito due terzi di tali sovvenzioni (35 miliardi di euro nel 2018) sotto forma di esenzioni o riduzioni fiscali; il terzo restante (8,5 miliardi di euro) era costituito da tariffe di riacquisto, premi di riacquisto, obblighi in materia di energie rinnovabili e regimi di sostegno ai prezzi alla produzione dell'energia elettrica proveniente da impianti di cogenerazione di calore ed elettricità mediante l'utilizzo di combustibili fossili[45].

---

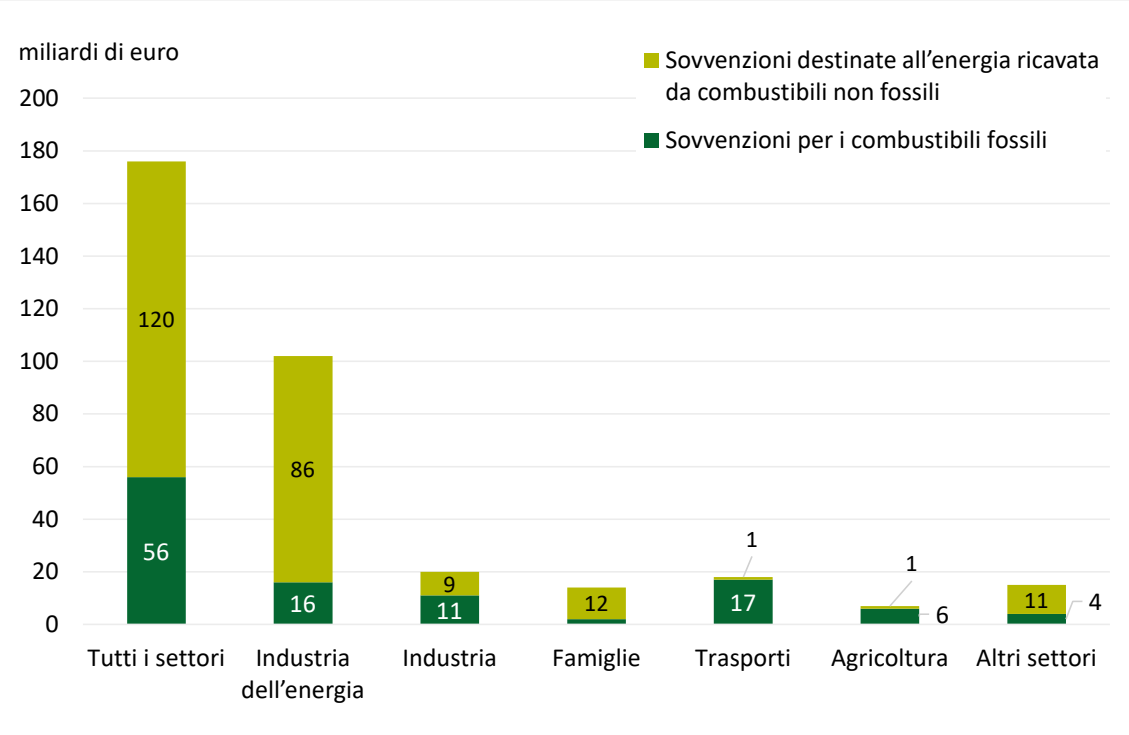
[43] Overseas Development Institute, *Fossil fuel subsidies in draft EU National Energy and Climate Plans*, settembre 2019.

[44] *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, ottobre 2021.

[45] Cfr. Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, ottobre 2020.

46 Tutti i settori ricevono sovvenzioni per i combustibili fossili (cfr. ***figura 11***). In termini assoluti, l'industria energetica riceve la quota maggiore sia di sovvenzioni all'energia sia di sovvenzioni per i combustibili fossili. Le sovvenzioni per i combustibili fossili rappresentano la maggior parte delle sovvenzioni destinate a questi tre settori: industria, trasporti e agricoltura.

Figura 11 – Sovvenzioni all'energia e sovvenzioni per i combustibili fossili per settore nel 2019



Fonte: Corte dei conti europea sulla base di *Study on energy subsidies and other government interventions in the European Union*, ottobre 2021.

47 Nella relazione sull'ETS dell'UE[46], la Corte ha rilevato che gli Stati membri che beneficiano di quote gratuite nel quadro dell'ETS per il settore della produzione di energia elettrica hanno ridotto l'intensità di carbonio correlata in misura minore rispetto agli Stati membri che non erano ammissibili alle quote gratuite nell'ambito dell'ETS. Pertanto, le quote gratuite nel quadro dell'ETS che riguardano le emissioni di gas a effetto serra risultanti principalmente dall'uso di combustibili fossili e che potrebbero quindi essere considerate come sovvenzioni per i combustibili fossili hanno rallentato la diffusione di tecnologie a basse emissioni di carbonio.

---

[46] Relazione speciale 18/2020 della Corte dei conti europea *"Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE: l'assegnazione gratuita di quote doveva essere più mirata"*, settembre 2020.

48 In forza del regolamento sulla governance, gli Stati membri sono tenuti a riferire nei rispettivi PNEC in merito agli obiettivi nazionali per la graduale eliminazione delle sovvenzioni all'energia, in particolare per i combustibili fossili, e i progressi compiuti in tale processo. La normativa europea sul clima conferisce alla Commissione la facoltà di fornire formati di rendicontazione uniformi riguardo alla graduale eliminazione delle sovvenzioni all'energia, in particolare per i combustibili fossili. La Commissione ha informato la Corte che le disposizioni sulla rendicontazione devono essere stabilite da un atto di esecuzione nel 2022.

49 Nella valutazione sui PNEC[47], la Commissione giunge alla conclusione che le sovvenzioni per i combustibili fossili rimangono un ostacolo rilevante a una transizione energetica e climatica efficiente in termini di costi e al funzionamento del mercato interno. Tre Stati membri (Danimarca, Italia e Portogallo) hanno stilato un bilancio completo delle sovvenzioni per i combustibili fossili, dodici hanno espresso l'intenzione di lavorare alla definizione di piani per una loro graduale eliminazione e sei hanno previsto un calendario a tal fine. Nella relazione sullo stato dell'Unione dell'energia del 2021[48], la Commissione ha ribadito che si deve porre fine alle sovvenzioni per i combustibili fossili.

50 Le organizzazioni internazionali hanno ripetutamente attirato l'attenzione sul ruolo svolto dalle sovvenzioni per i combustibili fossili. Nelle analisi della politica energetica (2016-2021), l'Agenzia internazionale per l'energia ha raccomandato di eliminare le sovvenzioni ai combustibili fossili[49] e di allineare gli incentivi e i segnali di prezzo agli obiettivi climatici[50]. Nelle analisi sulla performance ambientale[51] e nelle

---

[47] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Valutazione a livello dell'Unione dei piani nazionali per l'energia e il clima Impulso alla transizione verde e promozione della ripresa economica attraverso la pianificazione integrata delle misure nei settori dell'energia e del clima*, COM(2020) 564 final, settembre 2020.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Stato dell'Unione dell'energia 2021 – *Contributo al Green Deal europeo e alla ripresa dell'Unione*, COM(2021) 950 final, ottobre 2021.

[49] Ad esempio, Belgio (2016), Germania (2020), Polonia (2016).

[50] Ad esempio, Austria (2020), Slovacchia (2016), Finlandia (2018), Unione europea (2020).

[51] Cechia, Ungheria.

indagini economiche nazionali[52], l'OCSE ha chiesto una riduzione delle sovvenzioni per i combustibili fossili e un allineamento tra inquinamento e tassazione.

51 Nella relazione del 2020 sull'ETS dell'UE[53], la Corte ha raccomandato di riesaminare il ruolo delle quote gratuite e di assegnarle in modo più mirato. La Commissione ha accettato questa raccomandazione e ha informato la Corte che vi sta dando seguito. La Corte osserva che un intervento in tal senso contribuirebbe altresì a ridurre le sovvenzioni per i combustibili fossili.

Confronto tra le sovvenzioni per i combustibili fossili e le sovvenzioni alle energie rinnovabili

Quindici Stati membri erogano più sovvenzioni per i combustibili fossili che per le energie rinnovabili

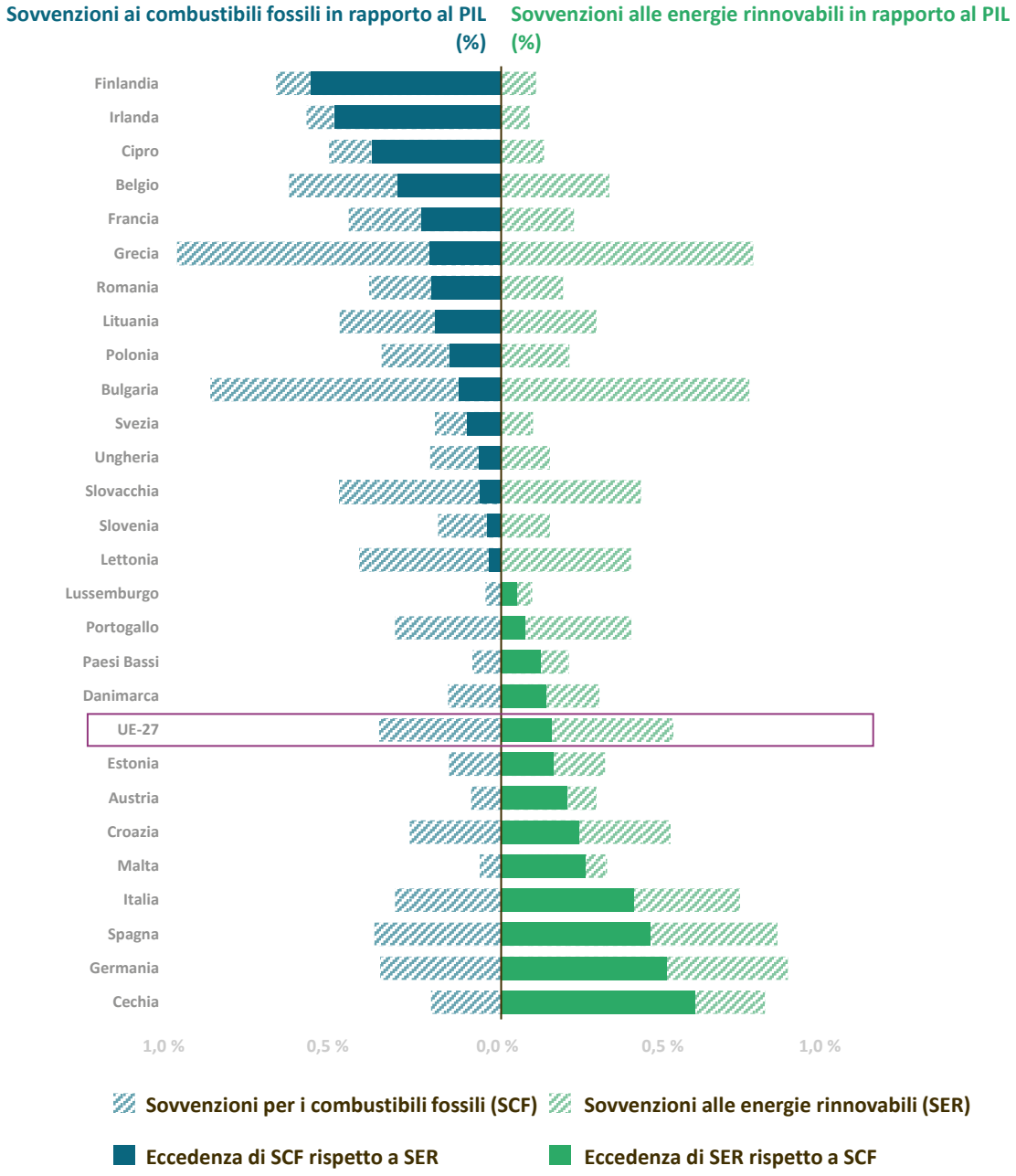
52 La Corte ha messo a confronto le sovvenzioni per i combustibili fossili e quelle per le energie rinnovabili (cfr. ***figura 12***). Nel complesso dell'UE, le sovvenzioni alle energie rinnovabili risultano più elevate. Tuttavia, i dati aggregati celano divergenze significative tra i vari Stati membri. Quindici Stati membri assegnano più sovvenzioni per i combustibili fossili che per le energie rinnovabili. Gli Stati membri che spendono più della media dell'UE in sovvenzioni per i combustibili fossili erogano in generale più sovvenzioni per i combustibili fossili che per le energie rinnovabili.

---

[52] Cechia, Danimarca, Germania, Grecia, Spagna, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia.

[53] Relazione speciale 18/2020 della Corte dei conti europea *"Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE: l'assegnazione gratuita di quote doveva essere più mirata"*, settembre 2020.

Figura 12 – Livello delle sovvenzioni per i combustibili fossili rispetto alle sovvenzioni alle energie rinnovabili



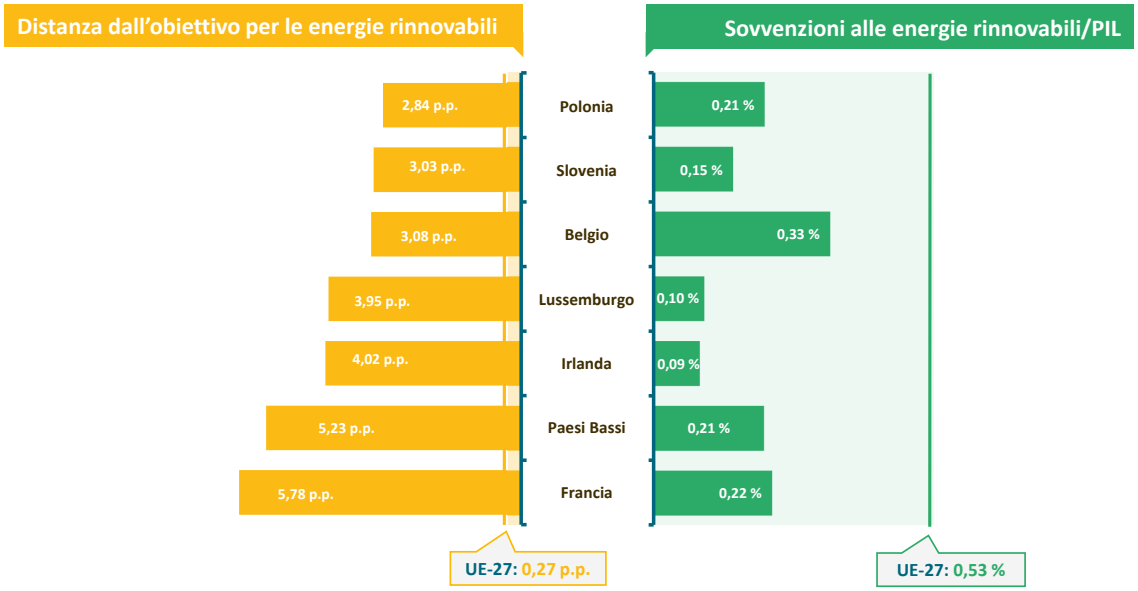
Fonte: Corte dei conti europea sulla base di Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, ottobre 2020.

Gli Stati membri in ritardo nel raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili assegnano a queste ultime una quota minore di finanziamenti

53 La Corte ha esaminato la situazione dei sette Stati membri che nel 2018 e nel 2019 accusavano un ritardo di oltre due punti percentuali nel raggiungimento dei rispettivi obiettivi relativi alle energie rinnovabili[54]. La Corte rileva che in questi Stati membri il rapporto fra sovvenzioni alle energie rinnovabili e PIL è inferiore alla media dell'UE (cfr. ***figura 13***).

Figura 13 – Energie rinnovabili: distanza dall'obiettivo prefissato e livello delle sovvenzioni

Stati membri con oltre due punti percentuali di distanza dal rispettivo obiettivo per il 2019 in materia di energie rinnovabili



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati di Eurostat *Share of renewable energy in gross final energy consumption* (T2020_31) e Trinomics, *Study on Energy costs, taxes and the impact of government interventions on investments*, ottobre 2020.

[54] Definiti nella direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (GU L 328 del 21.12.2018, pag. 82).

Direttiva sulla tassazione dell'energia – definire livelli minimi per la tassazione dell'energia

La DTE in vigore

La DTE mira principalmente a sostenere il mercato interno

54 Il principale obiettivo della DTE del 2003 è garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Essa stabilisce il livello minimo di tassazione per i prodotti energetici e l'elettricità, al fine di armonizzare la normativa nazionale ed evitare distorsioni nel mercato interno. Tale direttiva sostiene altresì altre politiche, quali la tutela dell'ambiente, la competitività dell'economia dell'UE e la dimensione sociale. Dall'entrata in vigore della DTE vi sono stati significativi sviluppi nell'UE, quali una maggiore ambizione in materia di clima, progressi tecnologici e aggiornamenti legislativi. Dal 2003, le modifiche apportate alla DTE hanno rispecchiato solo cambiamenti formali introdotti da decisioni di esecuzione del Consiglio, quali la revisione della nomenclatura combinata, utilizzata per definire i prodotti energetici tassabili.

55 Molti utenti indicati nella DTE possono beneficiare di aliquote fiscali differenziate, riduzioni o esenzioni decise dagli Stati membri. Nella ***figura 14*** sono riportati alcuni esempi di tali flessibilità consentite dalla DTE.

Figura 14 – Quadro della DTE

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della direttiva sulla tassazione dell'energia.

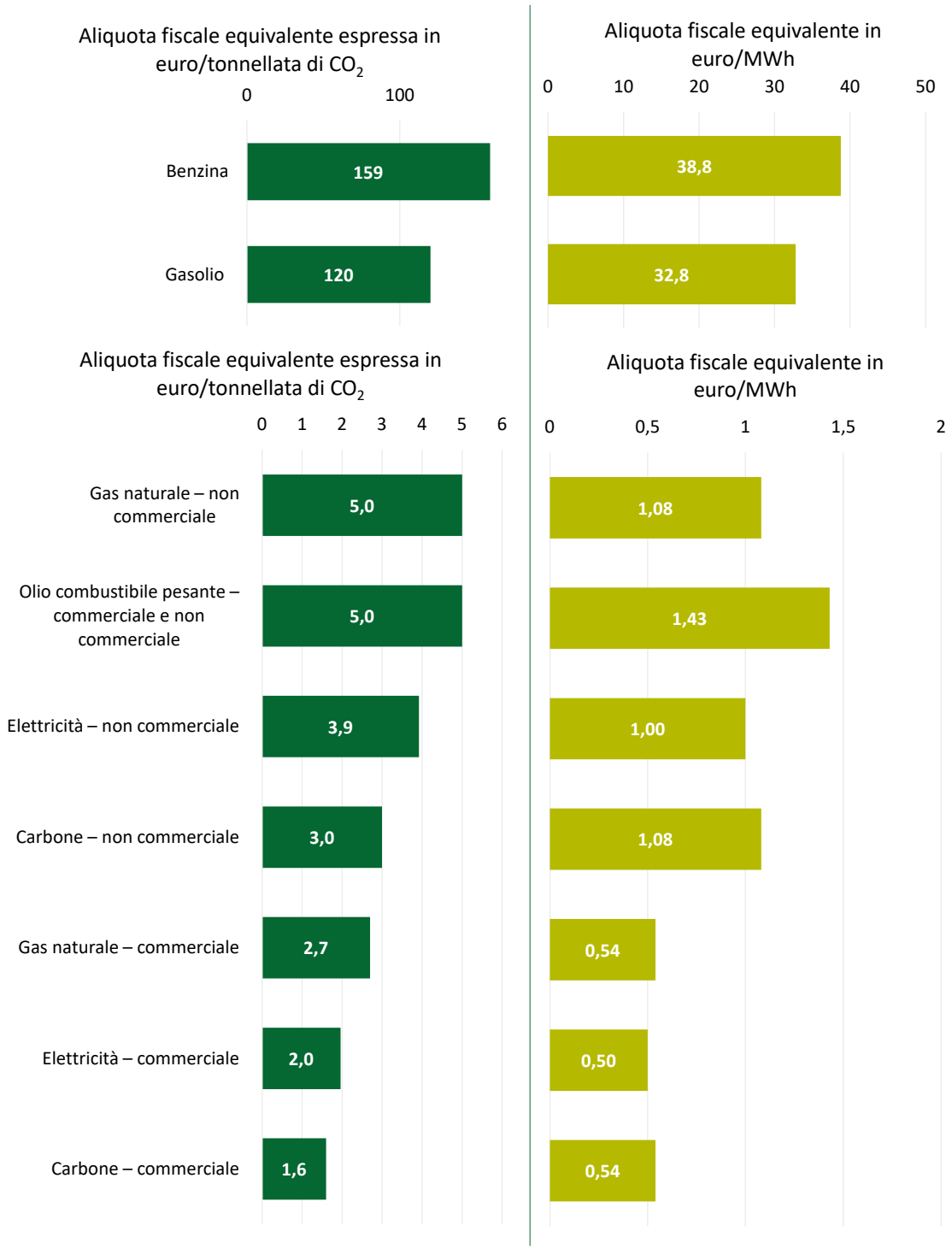
56 Nella valutazione della DTE[55], la Commissione ha concluso che tale direttiva non agevola la diffusione delle alternative a basse emissioni di carbonio, applica prezzi troppo bassi per taluni combustibili a elevata intensità di carbonio e non fornisce chiare disposizioni giuridiche per alcuni nuovi prodotti energetici, quali combustibili alternativi, elettrocarburanti, carburanti sintetici, biometano e combustibili rinnovabili di origine non biologica. Inoltre, le aliquote fiscali minime definite nella direttiva non adempiono più alla loro funzione iniziale di convergenza. L'imposizione minima era stata introdotta per ridurre le differenze tra i livelli nazionali delle tasse sull'energia. Nel corso del tempo, la maggior parte degli Stati membri ha aumentato le aliquote fiscali, portandole molto al di sopra del minimo stabilito nella DTE. Tale situazione potrebbe comportare distorsioni nel mercato interno.

[55] Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity*, SWD(2019) 329 final.

I livelli minimi della tassazione dell'energia non incentivano l'utilizzo di fonti energetiche più pulite

57 La ***figura 15*** riassume l'equivalente dell'aliquota fiscale minima in termini di tassa sul carbonio, secondo i calcoli della Commissione. Si evince che l'aliquota fiscale minima per la fonte energetica più inquinante, ossia il carbone per uso commerciale, risulta tra le aliquote più basse.

Figura 15 – Tassazione minima per prodotti energetici selezionati



Nota: le cifre relative all'equivalente in tassa sul carbonio per l'elettricità sono basate sull'intensità media di emissioni di gas a effetto serra dell'UE in relazione alla produzione di energia elettrica, che dipende dalla fonte energetica utilizzata per produrre l'elettricità. Le emissioni di CO_2 variano da circa 1 tonnellata di CO_2 per MWh per le centrali a carbone a zero per l'elettricità prodotta da fonti rinnovabili, quali l'energia solare ed eolica, o dalle centrali nucleari.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della *valutazione della direttiva sulla tassazione dell'energia da parte della Commissione*.

58 La DTE in vigore offre la possibilità agli Stati membri di esentare in tutto o in parte dalla tassazione sull'energia alcuni tipi di fonti energetiche rinnovabili, quali i biocarburanti, e di esentare del tutto dalla tassazione l'elettricità prodotta da fonti rinnovabili. La Commissione osserva[56] che tale flessibilità non assicura che le energie rinnovabili nel loro complesso beneficino di un'aliquota fiscale effettiva minore rispetto a determinate fonti di combustibili fossili.

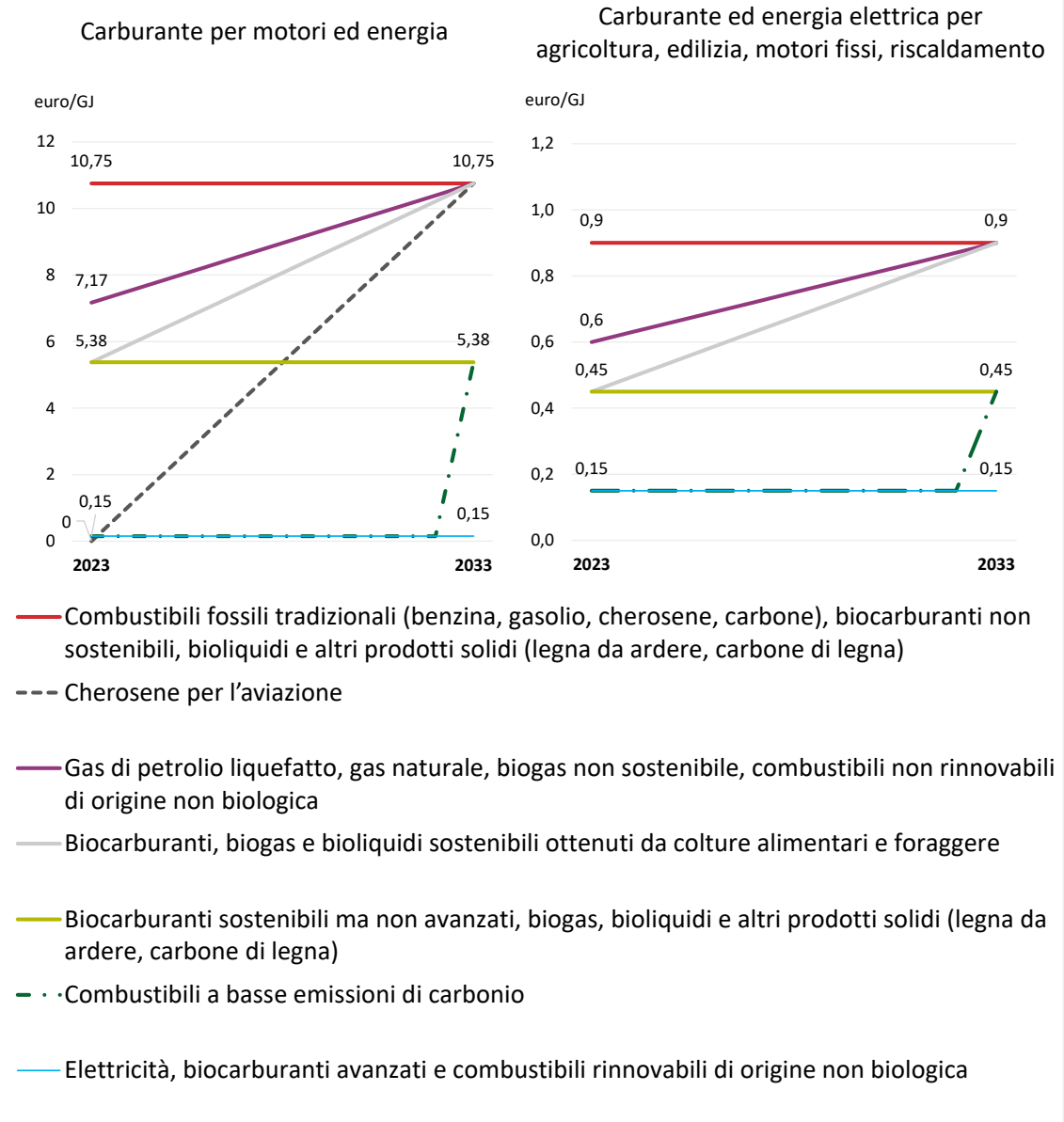
Le proposte legislative del pacchetto "Pronti per il 55 %" per la tassazione dell'energia

La Commissione ha proposto nuove aliquote fiscali basate sul contenuto energetico

59 La Commissione ha prospettato una nuova struttura di aliquote fiscali nel quadro della proposta di DTE (cfr. ***figura 16***).

[56] Cfr. nota ***55***.

Figura 16 – Aliquote d'imposta sull'energia proposte (non indicizzate)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della *proposta della Commissione europea di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione)*, COM(2021) 563 final, luglio 2021.

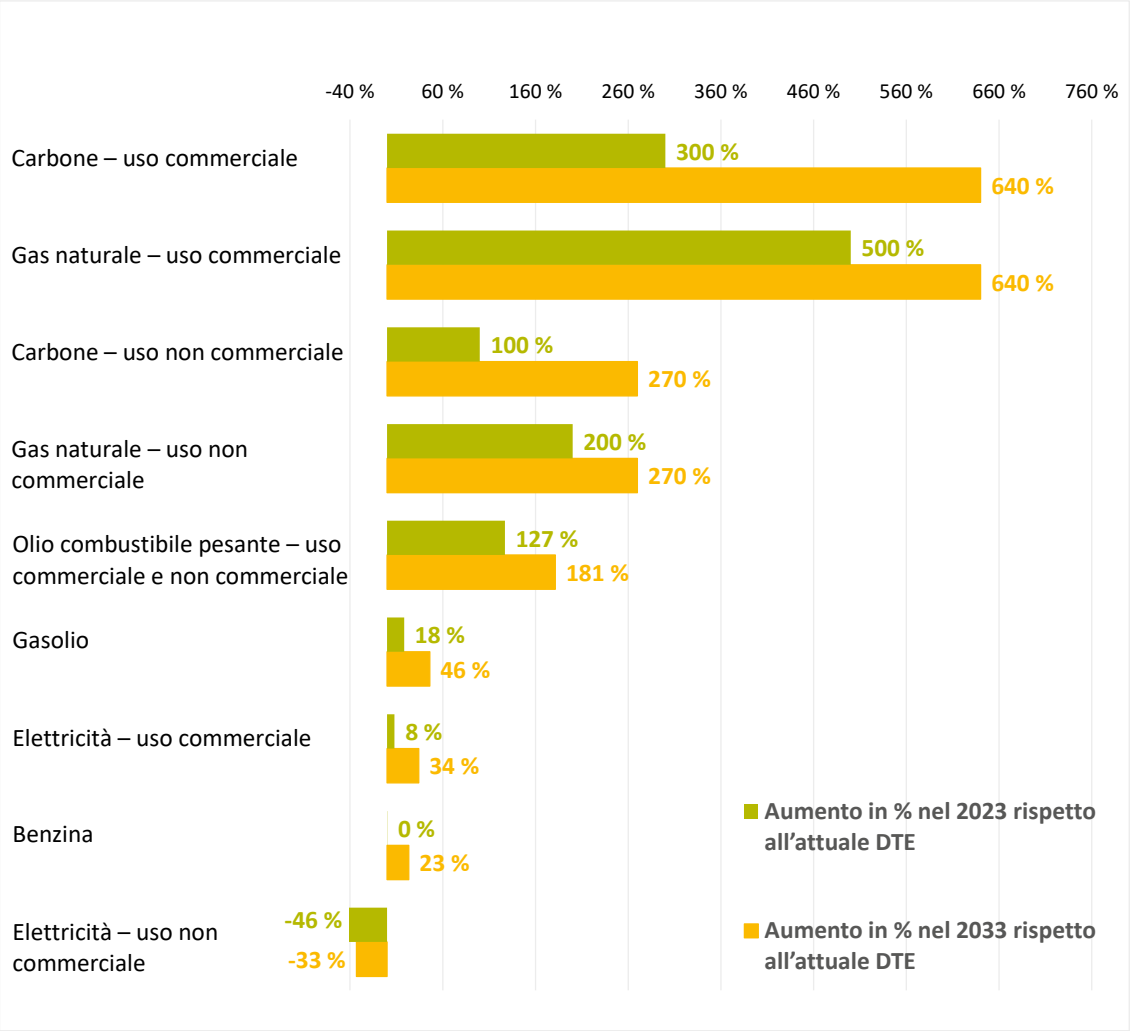
60 Tra le modifiche proposte figurano le seguenti:

- introdurre nuove aliquote fiscali basate sul contenuto energetico e sulla performance climatico-ambientale:
  - passare da una tassazione basata sul volume a una basata sul contenuto energetico (euro/GJ);
  - classificare e definire livelli minimi di tassazione per i diversi prodotti energetici a seconda della performance ambientale;

    - aumentare le aliquote fiscali minime sui carburanti per autotrazione e sui combustibili per riscaldamento, riducendo al contempo la tassa minima per l'elettricità a uso non commerciale (cfr. ***figura 17***);

- abolire le agevolazioni per determinati settori o combustibili ed estendere il campo di applicazione della DTE;
    - eliminare le agevolazioni per il diesel rispetto alla benzina;
    - revocare l'esenzione fiscale per il cherosene destinato al trasporto aereo di passeggeri e per l'olio pesante destinato al trasporto marittimo, in relazione ai viaggi intra-UE;
    - abolire la possibilità per gli Stati membri di esentare completamente dalla tassazione il consumo energetico da parte delle imprese ad alta intensità energetica e dell'agricoltura o di ridurne la tassazione al di sotto delle soglie minime;
    - estendere il campo di applicazione della direttiva a torba, legna da ardere, carbone di legna e combustibili alternativi (quali l'idrogeno);
    - specificare diverse aliquote fiscali minime sull'energia per le diverse categorie di biocarburanti;
    - eliminare la distinzione tra uso commerciale e non commerciale;
- disposizioni transitorie:
    - incrementare gradualmente gli aumenti delle tasse sull'energia per determinati combustibili e impieghi nell'arco di un periodo transitorio di dieci anni, dal 2023 al 2033, per attenuare la transizione dall'attuale regime di esenzione totale. In particolare, i periodi di transizione si applicano alle famiglie e al settore dell'aviazione;
    - indicizzare all'inflazione le aliquote fiscali minime;
- mantenere la possibilità per gli Stati membri di applicare esenzioni e riduzioni per motivi sociali o di tutela ambientale.

Figura 17 – Variazioni delle aliquote d'imposta sull'energia passando dai livelli minimi attuali a quelli proposti per il 2033 (non indicizzate all'inflazione)



Nota: i fattori di conversione applicati alle aliquote espresse in termini volumetrici sono basati sulla valutazione d'impatto della Commissione.

Fonte: Corte dei conti europea sulla base della *proposta della Commissione europea di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità*, COM(2021) 563 final, luglio 2021.

Le proposte aggiuntive della Commissione in materia di clima ed energia

61 Il pacchetto “Pronti per il 55 %” include anche i seguenti elementi:

- una proposta di modifica dell’ETS, estendendone l’applicazione anche al trasporto marittimo e riducendo il massimale di quote;
- un sistema di scambio delle quote di emissioni separato ma contiguo per l’uso dei carburanti per la combustione nei settori del trasporto su strada e dell’immobiliare;
- un Fondo sociale per il clima, dedicato ai cittadini che intendono finanziare investimenti nell’efficienza energetica, in nuovi sistemi di riscaldamento e raffreddamento e in una mobilità meno inquinante;
- un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM). Le norme proposte impongono agli importatori di merci di pagare certificati CBAM equivalenti alle emissioni di gas a effetto serra che tali merci implicano. Si propone uno sconto per le emissioni soggette al meccanismo di fissazione dei prezzi delle emissioni di gas a effetto serra nel paese di origine. La Commissione ha proposto di introdurre il CBAM progressivamente, via via che le quote gratuite nel quadro dell’ETS dell’UE vengono eliminate;
- l’iniziativa “ReFuelEU Aviation”, un regolamento che prevede un aumento dei livelli di carburanti sostenibili per l’aviazione utilizzati per i carburanti avio caricati negli aeroporti dell’UE;
- l’iniziativa “FuelEU Maritime”, un regolamento che mira a promuovere la diffusione di carburanti sostenibili per il trasporto marittimo e di tecnologie a zero emissioni, definendo un limite massimo per l’intensità di emissioni di gas a effetto serra dell’energia utilizzata dalle navi che approdano nei porti europei;
- un aggiornamento della direttiva sull’efficienza energetica e della direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili.

Osservazioni conclusive

62 La Commissione ha valutato la tassazione dell'energia come elemento cruciale per il risparmio energetico. Nei rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima, gli Stati membri osservano che la tassazione contribuirà in misura considerevole ai futuri risparmi energetici.

63 I livelli delle imposte variano considerevolmente tra i vari settori e i diversi vettori energetici. Nel quadro dell'attuale direttiva sulla tassazione dell'energia, le fonti energetiche più inquinanti potrebbero avere un vantaggio fiscale rispetto alle fonti energetiche efficienti sul piano delle emissioni di carbonio.

64 Se, da un lato, la maggior parte degli Stati membri applica imposte sui combustibili che superano in misura significativa i livelli minimi stabiliti nella direttiva sulla tassazione dell'energia, dall'altro diversi Stati membri mantengono le imposte prossime al livello minimo. Tale situazione potrebbe comportare distorsioni nel mercato interno.

65 Il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE e le tasse sul carbonio nazionali integrano il quadro dell'Unione sulla tassazione dell'energia. Tuttavia, le quote gratuite di scambio di emissioni consentono a taluni operatori del mercato di non pagare per una parte delle emissioni di CO_2 da loro prodotte. Tale situazione si protrarrà per questo decennio.

66 Le sovvenzioni per i combustibili fossili ostacolano il raggiungimento degli obiettivi climatici, poiché frenano la transizione all'energia verde. Nel complesso, le sovvenzioni assegnate dagli Stati membri per i combustibili fossili ammontano a oltre 55 miliardi di euro all'anno. Sono state relativamente stabili nel corso degli ultimi dieci anni, nonostante gli inviti a eliminarle gradualmente. Alcuni Stati membri spendono più in sovvenzioni per i combustibili fossili che in sovvenzioni destinate all'energia verde.

67 Nel luglio 2021, nel quadro del pacchetto legislativo "Pronti per il 55 %" la Commissione ha pubblicato una proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia, che mira ad affrontare le debolezze dell'attuale normativa in materia di imposte sull'energia e, in particolare, a creare un collegamento più stretto fra, da un lato, il livello di tassazione e, dall'altro, il contenuto energetico e la performance ambientale dei vettori energetici. Tale proposta contempla ancora la possibilità per gli

Stati membri di ridurre le aliquote d'imposta sull'energia applicate ad alcuni settori, per motivi ambientali, di efficienza energetica e di povertà energetica.

68 Il pacchetto legislativo comprende anche una proposta volta ad estendere il sistema di scambio di quote di emissioni al trasporto marittimo, nonché introduce un sistema di scambio di quote di emissioni distinto per il trasporto su strada e i fabbricati. L'eliminazione progressiva delle quote gratuite correlata al rischio di una rilocalizzazione delle emissioni di CO_2 è accompagnata dalla proposta di introdurre gradualmente il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere.

69 Nell'insieme, tali proposte applicherebbero una tassazione sul consumo energetico e un prezzo sulle emissioni di gas a effetto serra con una portata più ampia rispetto alla normativa vigente.

70 Una delle sfide che devono affrontare i responsabili delle politiche dell'UE è quella di individuare soluzioni atte ad allineare la tassazione dell'energia dell'UE e gli obiettivi strategici in materia di clima. Un basso livello di prezzi sul carbonio e di imposte sull'energia per i combustibili fossili aumenta il costo relativo delle tecnologie a basse emissioni di carbonio e ritarda la transizione all'energia verde. Come ha già osservato la Corte, le quote gratuite concesse alla produzione di energia elettrica in taluni Stati membri hanno rallentato la diffusione delle tecnologie ecologiche.

71 La politica fiscale non costituisce l'unico strumento che incide sul consumo di energia e la sfida consiste nell'individuare la giusta combinazione tra misure di carattere normativo e quelle di natura finanziaria. Per integrare e potenziare il sostegno fiscale a energie meno inquinanti e al risparmio energetico si può ricorrere a sovvenzioni ben mirate e a norme di regolamentazione ben definite.

72 Le sovvenzioni per i combustibili fossili rappresentano invece un ostacolo alla transizione energetica o ne aumentano il costo. L'eliminazione graduale di tali sovvenzioni entro il 2025, conformemente agli impegni assunti dall'UE e dagli Stati membri, comporterà una transizione sociale ed economica impegnativa.

73 L'impatto sociale delle diverse iniziative può essere significativo e può incidere negativamente sulla transizione a un'economia più verde, se non viene fronteggiato. La percezione di un trattamento iniquo per determinati gruppi o settori potrebbe tradursi in una resistenza ai progressi in tale ambito.

74 Tali sfide dovranno essere gestite nel contesto istituzionale in cui vige il principio dell'unanimità in materia fiscale.

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte, a Lussemburgo, il 15 dicembre 2021.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Glossario

Aiuto di Stato: sostegno pubblico diretto o indiretto a un'impresa od organizzazione, che la pone in condizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

Biobenzina: biocarburante liquido idoneo a essere miscelato con benzina convenzionale oppure a sostituirla.

Biocarburante: carburante prodotto da sostanza secca organica o da oli vegetali combustibili.

Biodiesel: biocarburante liquido idoneo a essere miscelato con gas/carburante diesel di origine fossile oppure a sostituirli.

Consumo di energia primaria: domanda di energia totale, ivi inclusi il consumo del settore stesso dell'energia, le perdite risultanti durante la trasformazione e la distribuzione di energia e il consumo finale di energia, ma con l'esclusione dell'utilizzo di vettori energetici per scopi non energetici (ad esempio, il petrolio per la produzione di materie plastiche).

Consumo finale di energia: l'energia totale consumata dagli utenti finali, quali famiglie, industria e agricoltura, ad eccezione di quella utilizzata dal settore stesso dell'energia.

Decarbonizzazione: la transizione verso un sistema economico a ridotte emissioni di biossido di carbonio (CO_2) e altri gas a effetto serra.

Gas a effetto serra: gas presente nell'atmosfera, quale il biossido di carbonio o il metano, che assorbe ed emette radiazioni, intrappola il calore e provoca in tal modo il riscaldamento della superficie terrestre tramite il fenomeno del cosiddetto "effetto serra".

Premio di riacquisto: uno strumento di intervento che prevede il pagamento di un premio ai produttori di energia elettrica in aggiunta al prezzo di mercato.

Pronti per il 55 %: pacchetto legislativo dell'UE volto a raggiungere gli obiettivi climatici, in particolare di ridurre le emissioni di gas a effetto serra nell'UE di almeno il 55 % entro il 2030.

Rilocalizzazione delle emissioni di CO_2: un aumento delle emissioni di gas a effetto serra dovuto al trasferimento della produzione da un paese in cui vigono vincoli rigorosi in materia di emissioni a un paese in cui tali norme non sono così stringenti.

Sistema di scambio delle quote di emissioni: sistema teso al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra in taluni settori, in base al quale viene fissato un limite massimo all'ammontare totale delle emissioni e le quote concesse possono essere vendute e acquistate, sotto forma di autorizzazioni all'emissione, da imprese o altri soggetti che partecipano al sistema.

Tariffa di riacquisto: un meccanismo di intervento che offre ai produttori un prezzo fisso per un periodo di tempo prolungato per ogni unità di energia fornita alla rete.

Tenore di carbonio: CO_2 e altri gas a effetto serra con un effetto equivalente di CO_2 che vengono rilasciati dalla combustione o ossidazione di un combustibile fossile, oppure che sono associati alla combustione o all'ossidazione di un combustibile fossile utilizzato per produrre energia elettrica.

Acronimi e abbreviazioni

AIE: Agenzia internazionale per l'energia

Corte: Corte dei conti europea

DTE: direttiva sulla tassazione dell'energia – 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).

ETS: sistema di scambio delle quote di emissioni (*Emissions Trading System*)

FMI: Fondo monetario internazionale

GJ: gigajoule

IDDRI: Institut du Développement Durable et des Relations Internationales – un centro di ricerca senza scopo di lucro con sede a Parigi

IVA: imposta sul valore aggiunto

kWh: chilowattora

MWh: megawattora = 3,60 GJ

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

ONG: organizzazione non governativa

OSS: obiettivo di sviluppo sostenibile

PNEC: piani nazionali per l'energia e il clima

Tep: tonnellata equivalente di petrolio = 41,8 GJ

Équipe della Corte dei conti europea

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione I “Uso sostenibile delle risorse naturali”, presieduta da Samo Jereb, Membro della Corte. L’incarico è stato guidato da Viorel Ştefan, Membro della Corte, coadiuvato da Roxana Bănica, capo di Gabinetto e Olivier Prigent, attaché di Gabinetto; Emmanuel Rauch, primo manager; Lucia Roşca, capoincarico; Josef Edelmann e Anna Zalega, auditor; Marika Meisenzahl ha fornito supporto grafico.

Viorel Ştefan

Roxana Bănica

Olivier Prigent

Emmanuel Rauch

Lucia Roşca

Josef Edelmann

Anna Zalega

Marika Meisenzahl

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2022.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla decisione della Corte n. 6-2019 sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale (CC BY 4.0). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

Nella presente analisi si valuta in che modo le imposte sull'energia, la fissazione del prezzo del carbonio e le sovvenzioni all'energia siano in linea con gli obiettivi climatici dell'UE. La tassazione dell'energia può sostenere gli sforzi volti alla protezione del clima, ma gli attuali livelli di imposizione non riflettono il livello di inquinamento prodotto dalle diverse fonti energetiche. Le sovvenzioni alle energie rinnovabili sono quasi quadruplicate nel periodo 2008-2019, mentre le sovvenzioni assegnate ai combustibili fossili sono rimaste stabili. Quindici Stati membri spendono più in sovvenzioni per i combustibili fossili che in sovvenzioni alle energie rinnovabili. A metà del 2021 la Commissione ha pubblicato una proposta di revisione della direttiva sulla tassazione dell'energia. L'analisi della Corte illustra le sfide che devono affrontare i responsabili politici nell'aggiornare le politiche di tassazione e sovvenzione in materia di energia: assicurare coerenza nella tassazione dell'energia in tutti i settori e per i diversi vettori energetici; ridurre le sovvenzioni destinate ai combustibili fossili e riallineare obiettivi climatici ed esigenze sociali.

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto:
eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM

CORTE
DEI CONTI
EUROPEA