



CONVEGNO ENI

**“ACCISE SUGLI OLI MINERALI: DIECI ANNI DI ARMONIZZAZIONE
FISCALE E PROSPETTIVE DI RIFORMA”**

Roma, 2-3/7/2003

Intervento del

**dr. Mario Andrea GUAIANA
Direttore dell’Agenzia delle Dogane**

Il 1 gennaio 1993, data di passaggio dalle imposte di fabbricazione alle accise, lo scenario in cui i soggetti privati operavano relativamente alla produzione e commercializzazione degli oli minerali fu sottoposto a profondi cambiamenti: il sistema dei controlli pose al centro la figura del depositario autorizzato e dell'operatore registrato, e fu, altresì, ripristinato il corretto rapporto tra operatori economici, responsabilizzati, ed Amministrazione finanziaria, sganciata da asfissianti e costosi controlli diretti, ed ora, invece, indirizzata a controlli in parallelo all'attività degli operatori in tempi anche successivi all'effettuazione delle operazioni.

Il processo di armonizzazione fiscale nel settore delle accise, iniziato dieci anni or sono, ha coinvolto tributi di "respiro" europeo, la cui armonizzazione è, nello stesso tempo, uno degli elementi indispensabili al corretto funzionamento del mercato unico e uno dei fondamenti della fiscalità interna di ogni Stato membro, perché costituiscono parte importantissima delle entrate nel bilancio di ogni Paese.

Così, mentre, per un aspetto, sarebbe stato necessario disciplinare il particolare settore con norme europee cogenti ed immediatamente applicabili su tutto il territorio dell'Unione, per altro verso, si è dovuto lasciare ampio spazio alla sussidiarietà di ogni Stato membro, atteso che le accise concorrono tradizionalmente alla formulazione di scelte politiche, non solamente in campo strettamente tributario, ma anche nei settori industriale, energetico, ambientale, sanitario, sociale, dei trasporti e dell'agricoltura.

Abbandonato l'ambizioso progetto di un'armonizzazione completa (colpire gli stessi prodotti con le stesse aliquote in tutto il territorio dell'Unione europea), ci si è pragmaticamente accontentati di stabilire aliquote minime d'imposta e di armonizzare le strutture dei tributi nell'ambito di un regime generale valido in ogni Stato membro.

Nel corso del triennio 1995-1997, la Conferenza di Lisbona, prima, e la Convenzione di Kyoto, poi, costituirono senz'altro un importante punto di riferimento per l'intero sistema fiscale europeo del settore delle accise che, a seguito dei principi scaturiti dall'esame di problematiche ambientali strettamente connesse con l'applicazione del tributo, cominciò ad indirizzarsi verso criteri impositivi basati sempre più su elementi ambientali. A causa della specificità dell'imposta, infatti, la significativa componente extratributaria (ambientale, energetica, sanitaria) delle accise ha sempre fatto considerare queste ultime tra gli strumenti di politica economica da utilizzarsi al fine di fornire incentivi all'innovazione tecnologica, determinando comportamenti preventivi in campo ambientale.

La Proposta di Direttiva sulla Tassazione dei prodotti energetici, cosiddetta Direttiva Monti, si pose, allora, come diretta conseguenza dell'evoluzione dell'approccio fiscale/ambientale. Nel 1997 fu, infatti, presentato dalla Commissione UE un testo di Direttiva mirante a ristrutturare il sistema impositivo gravante su tutti i prodotti generatori di energia, ampliando, quindi, il campo di applicazione del vigente regime delle accise e tenendo conto anche delle implicazioni di carattere ambientale scaturite dagli impegni assunti a Kyoto (riduzione tendenziale dei quantitativi di emissioni di gas ad effetto serra). Le problematiche di maggiore complessità riguardavano essenzialmente tre aspetti: le agevolazioni fiscali per le imprese ad alto consumo di energia, le riduzioni di accisa a favore dell'agricoltura e le esenzioni da prevedere per i settori siderurgici e mineralogici.

Dopo una pausa piuttosto lunga, durata quattro anni, il 1 gennaio 2001 l'esame della proposta di Direttiva è stato ripreso sotto la Presidenza svedese. Il testo originario definitivamente approvato nella riunione dell'Ecofin del 19 marzo 2003 è in gran parte diverso da quello contenuto nella proposta originaria e prevede, per il settore produttivo energetico, alcune novità, per quanto riguarda, ad esempio, l'introduzione

di agevolazioni fiscali a vantaggio di alcuni prodotti relativamente alla tipologia d'uso ed alla quantità del loro impiego.

Agevolazioni sono state, ugualmente, previste in relazione alle caratteristiche dell'impresa utilizzatrice, subordinatamente al riconoscimento, ad essa, della qualifica di industria ad alta intensità energetica o in caso di accordi con l'Amministrazione volti a conseguire obiettivi di protezione ambientale o di miglioramento dell'efficienza energetica.

Tale proposta, dopo l'acquisizione del parere del Parlamento Europeo, atteso per Settembre/Ottobre 2003, potrà essere adottata, durante la Presidenza italiana, dal primo Consiglio UE, ed entrare in vigore il 1 gennaio 2004.

La predisposizione dei decreti legislativi previsti dalla legge delega n.80 del 7/4/2003, con i quali il Governo provvederà a riformare il sistema fiscale statale attraverso la predisposizione di un unico Codice comprendente, oltre le accise, anche altre quattro imposte (sul reddito, sul reddito delle società, sui servizi, e l'IVA), costituirà un'ottima occasione per procedere al recepimento attuativo nell'ordinamento nazionale delle norme contenute nella predetta Direttiva.

La riforma del sistema dell'accisa, infatti, dovrà essere improntata ai seguenti criteri direttivi:

- a) salvaguardia della salute e dell'ambiente, privilegiando l'utilizzo di prodotti ecocompatibili;
- b) eliminazione graduale degli squilibri fiscali esistenti tra le diverse zone del Paese e previsione di un'aliquota di accisa sugli oli minerali da riscaldamento diversificata, correlata alla quantità di consumi, che consenta la riduzione dell'incidenza nelle aree climaticamente svantaggiate, e di un'aliquota di accisa

sugli oli minerali diversificata per le isole minori, compatibilmente con la disciplina comunitaria;

c) adeguamento delle strutture dei sistemi di prelievo tributario alle nuove modalita' di funzionamento del mercato nei settori oggetto di liberalizzazione, in coerenza con le deliberazioni dell'Autorita' per l'energia elettrica e il gas;

d) revisione dei presupposti per il rilascio delle autorizzazioni alla gestione in regime di deposito fiscale, tenendo conto delle dimensioni e delle effettive necessita' operative degli impianti, ovvero anche delle esigenze territoriali di approvvigionamento;

e) previsione di nuove figure di responsabili solidali per il pagamento dell'accisa;

f) rimodulazione e armonizzazione dei termini di prescrizione e decadenza;

g) revisione delle agevolazioni in modo da ridurre l'incidenza dell'accisa sui servizi e sui prodotti essenziali e previsione di forme di partecipazione degli enti territoriali alla gestione stessa delle agevolazioni nell'ambito di quote assegnate ovvero di stanziamenti previsti;

h) snellimento degli adempimenti e delle procedure anche mediante l'utilizzo di strumenti informatici;

i) coordinamento della tassazione sui combustibili impiegati per la produzione di energia elettrica con l'imposta erariale di consumo sull'energia elettrica;

l) coordinamento dell'attivita' di controllo posta in essere da soggetti diversi.

Come è possibile notare, nelle linee guida imposte dalla legge delega al Governo sono già previsti ampi margini di manovra per consentire un recepimento completo delle disposizioni contenute nella emananda Direttiva e per procedere ad una revisione dell'attuale regime impositivo secondo principi di efficienza, ottimalità e semplificazione.

In modo particolare, specifica attenzione dovrà essere prestata nell'individuare le soluzioni più opportune per risolvere alcune criticità sinora evidenziate dal mondo

economico. Tra queste, si segnala la necessità di addivenire ad un'unica definizione degli impieghi industriali, comune a tutti i prodotti energetici (metano, g.p.l., gasolio, olio combustibile), che superi le attuali previsioni specifiche delle diverse norme, nonché la necessità di semplificare le modalità di gestione degli impianti ed i metodi di controllo fiscale.

In conclusione, ringrazio l'E.N.I. per l'opportunità offerta di esporre presso questa qualificata platea le linee direttrici secondo le quali si espliciterà l'azione dell'Agenzia per l'attuazione della riforma fiscale, segnatamente delle accise.