



Autorità per l'energia elettrica e il gas

Osservazioni e proposte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas al Governo in materia di imposta di consumo, di addizionale regionale all'imposta di consumo sulle forniture di gas metano e di imposta sul valore aggiunto per la somministrazione, tramite reti di distribuzione, di gas metano usato come combustibile e di gas di petroli liquefatti

13 giugno 2001

1. PREMESSA

1.1 Con il presente documento l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) intende indicare al Governo l'opportunità e l'urgenza di introdurre modifiche nella normativa tributaria vigente in tema di somministrazione e consumo di gas distribuito a mezzo di reti urbane. Le modifiche proposte faciliterebbero, a giudizio dell'Autorità, la liberalizzazione del mercato del gas nazionale e ne consentirebbero una più efficace integrazione nel mercato interno europeo, come previsto dal decreto legislativo 23 maggio 2000, di attuazione della direttiva n.98/30/CE, recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n.144 (di seguito: decreto legislativo n.164/00).

1.2 L'Autorità, nell'ambito delle funzioni ad essa conferite dalla legge 14 novembre 1995, n.481 (di seguito: legge n.481/95), tenuto conto, fra l'altro, delle finalità di garantire adeguati livelli di qualità nei servizi di pubblica utilità della distribuzione e fornitura del gas, in condizioni di economicità e di redditività, e di promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori ha definito, ai sensi dell'articolo 23, commi 2 e 4 del decreto legislativo n.164/00, un nuovo ordinamento tariffario con propria deliberazione 28 dicembre 2000, n.237/00, pubblicata nel Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 4 del 5 gennaio 2001, (di seguito: deliberazione n.237/00), recante criteri per la determinazione delle tariffe per le attività di distribuzione del gas e di fornitura ai clienti del mercato vincolato.

1.3 L'Autorità nota come l'opportunità e l'urgenza di procedere ad un'armonizzazione dell'ordinamento tariffario e dell'ordinamento fiscale, per quanto concerne imposta di consumo, addizionale regionale all'imposta di consumo sulle forniture di gas metano e imposta sul valore aggiunto per la somministrazione, tramite reti di distribuzione, di gas metano usato come combustibile e di gas di petroli liquefatti, rispondano ad un duplice ordine di esigenze.

1.4 Da un lato la legge n.481/95, nel definire i principi dell'ordinamento tariffario per i servizi di pubblica utilità, prevede che l'ordinamento tariffario abbia principalmente come riferimento le condizioni di erogazione dei servizi e le caratteristiche del servizio erogato, piuttosto che gli usi a cui tale servizio può essere destinato.

Dall'altro lato, il decreto legislativo n.164/00 prevede, a decorrere dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, la formazione di un mercato di clienti idonei, liberi pertanto di stipulare contratti di fornitura, acquisto e vendita con qualsiasi produttore, importatore, distributore o grossista, sia in Italia che all'estero, e con diritto di accesso al sistema. Il decreto stabilisce, inoltre, che la condizioni di idoneità si applichi a decorrere dall'1 gennaio 2003 a tutti i clienti finali. Affinché la condizione di idoneità del cliente possa dispiegare i suoi effetti è necessario che il cliente faccia affidamento a condizioni di erogazione del servizio semplici, in cui l'ordinamento fiscale si applica al servizio effettivamente erogato senza che il cliente debba fare ricorso a sistemi di misura e contabilità separati.

1.5 Nella situazione attuale le diverse aliquote dell'accisa erariale, dell'addizionale regionale all'imposta di consumo e dell'imposta sul valore aggiunto che sono applicate ai servizi, oggetto delle osservazioni e proposte dell'Autorità, appaiono non coerenti con le esigenze di cui al precedente punto 1.4 e fonte di possibili difficoltà nell'applicazione dell'ordinamento tariffario adottato, come soprarichiamato, dall'Autorità, con la deliberazione n.237/00.

1.6 Della necessità di modifiche dell'ordinamento fiscale da adottarsi contestualmente all'entrata in vigore del nuovo ordinamento tariffario, l'Autorità ha informato in diverse occasioni il Ministero delle finanze, sia partecipando a tavoli tecnici indetti dal Ministero delle finanze in materia di accise, sia incontrando rappresentanti degli Uffici dello stesso Ministero, sia attraverso una significativa corrispondenza con i predetti Uffici. Si è in particolare evidenziata, sin dall'aprile 2000, l'urgenza di riformare l'ordinamento fiscale relativa ai consumi di gas per usi civili, al fine di evitare che, con l'abolizione delle tariffe distinte secondo l'uso, si venga a perdere un chiaro riferimento circa la base imponibile.

2. IL NUOVO ORDINAMENTO TARIFFARIO

2.1 Il nuovo ordinamento tariffario di cui alla deliberazione n.237/00:

- a) distingue l'attività di distribuzione, destinata a rimanere in condizioni di monopolio di fatto, da quella di fornitura ai clienti del mercato vincolato, destinata a svolgersi in condizioni concorrenziali: tale distinzione consente di favorire la liberalizzazione di quest'ultima;
- b) supera le differenze tariffarie in funzione degli usi del gas; in particolare, a partire dall'1 luglio 2001, elimina la differenziazione tra tariffe del gas per usi domestici di cottura cibi e produzione di acqua calda (T1), per uso riscaldamento individuale (T2), per altri usi civili (riscaldamento centralizzato e usi commerciali T3) e per usi industriali ed artigianali delle imprese con consumo annuo compreso fra i 100.000 e i 200.000 metri cubi (T4). Tali articolazioni tariffarie sono previste dal provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi 26 giugno 1986, n. 37, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 150 dell'1 luglio 1986, dal provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi 23 dicembre 1993, n. 16, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 303 del 28 dicembre 1993 e dal decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato 4 agosto 1994, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 184 dell'8 agosto 1994;
- c) prevede opzioni tariffarie per le attività di distribuzione e di fornitura del gas ai clienti del mercato vincolato, che vengono formulate dalle imprese esercenti nel rispetto di vincoli tariffari stabiliti dall'Autorità, e sono costituite da quote fisse e quote variabili eventualmente articolate per fasce di consumo;
- d) introduce contributi alle spese connesse alla fornitura del gas a favore di clienti economicamente disagiati, anziani e disabili, gestiti dalle amministrazioni comunali.

2.2 Il passaggio dal precedente sistema tariffario al nuovo ordinamento dovrà avvenire in modo graduale in un periodo di tre anni. Sono previste:

- a) una fase, che ha avvio dall'1 luglio 2001, che introduce le principali innovazioni metodologiche, tra cui il superamento della tradizionale differenziazione tariffaria a seconda degli usi finali del gas, sostituita da quella per fasce di consumo;
- b) due successive fasi, che hanno rispettivamente inizio l'1 luglio 2002 e l'1 luglio 2003, attraverso le quali viene gradualmente eliminata la differenza tra i livelli dei costi di distribuzione attualmente riconosciuti e i livelli dei costi di distribuzione riconosciuti ai sensi del nuovo ordinamento, in modo da evitare che l'introduzione delle nuove tariffe comporti troppo rapide e forti variazioni nei valori tariffari per i consumatori e nei margini per le imprese esercenti.

3. IL PRELIEVO FISCALE SULLE TARIFFE DEL GAS

3.1 L'attuale ordinamento fiscale stabilisce che sulle tariffe di fornitura del gas metano per combustione per usi civili, distribuito a mezzo di reti urbane, gravino:

- a) l'imposta di consumo (di seguito: accisa erariale);
- b) l'addizionale regionale all'imposta di consumo (di seguito : addizionale regionale)
- c) l'imposta sul valore aggiunto.

L'accisa erariale e le addizionali regionali assumono oggi valori diversi per tipologia d'uso e sono differenziate sul territorio (tabella 1).

Tabella 1 Imposte sul gas metano (in vigore all'1 gennaio 2001)

TARIFFA	T1	T2		T3	T4
USO	Cottura e acqua calda	Riscaldamento individuale		Riscaldamento centralizzato e usi commerciali	Usi industriali
		< 250 mc/a	>250 mc/a		
IMPOSTA DI CONSUMO (lire/mc)					
NORMALE	56,99	124,62	307,51	307,51	24,2
LOCALITÀ EX CASSA DEL MEZZOGIORNO	46,78	46,78	212,46	212,46	24,2
ALIQUOTA IVA (%)	10	20	20	20	20

3.2 La legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, (di seguito: legge n. 388/00), prevede che fino al 30 giugno 2001 le aliquote di accisa del gas metano per combustione per usi civili siano stabilite nelle seguenti misure:

- a) 56,99 lire/mc per usi domestici di cottura cibi e produzione di acqua calda di cui alla tariffa T1;
- b) 124,62 lire/mc per uso riscaldamento individuale a tariffa T2 fino a 250 mc/anno;
- c) 307,51 lire/mc per altri usi civili.

La stessa legge n.388/00, per i consumi nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, prevede le seguenti aliquote di accisa:

- a) 46,78 lire/mc per usi domestici di cottura cibi e produzione di acqua calda di cui alla tariffa T1;
- b) 46,78 lire/mc per uso riscaldamento individuale a tariffa T2 fino a 250 mc/anno;
- c) 212,46 lire/mc per altri usi civili.

Per i consumi per usi industriali l'aliquota di accisa è pari a 24,2 lire/mc su tutto il territorio nazionale.

Inoltre l'articolo 27, comma 4 della legge n. 388/00 prevede che l'aliquota di accisa, per gli anni 2001 e 2002, relativa ai consumi di gas metano per combustione per usi civili nelle province in cui oltre il 70% dei comuni ricade nella zona climatica F di cui all'articolo 8, comma 10, lettera c) della legge 23 dicembre 1998, n.448, sia pari a 78,79 lire/mc per uso riscaldamento individuale a tariffa T2 fino a 250 mc/anno; per i consumi superiori a 250 mc/anno e per tutti gli altri usi civili l'aliquota è fissata in 261,68 lire/mc.

3.3 Per quanto riguarda l'addizionale regionale, le aliquote sono determinate da ciascuna amministrazione regionale, con proprie norme, in misura non inferiore a 10 lire/mc e non superiore alla metà del corrispondente tributo erariale e comunque in misura non superiore a 60 lire/mc. Spetta all'amministrazione centrale la determinazione dei presupposti del tributo e della base imponibile.

3.4 Anche le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto (di seguito: IVA) relative alla somministrazione, tramite reti di distribuzione, di gas metano usato come combustibile e di gas di petroli liquefatti sono differenziate per tipologia d'uso. In particolare è prevista un'aliquota del 10% relativa alla tariffa T1, per gli usi di cottura cibi e produzione di acqua calda, ed un'aliquota del 20% per i restanti usi.

3.5 È da rilevare che la componente fiscale relativa al gas metano incide in misura ragguardevole sulla formazione del prezzo finale per il riscaldamento individuale (T2) e per gli altri usi (T3). Nella media dell'anno 2000, l'incidenza è pari al 21 per cento circa del prezzo lordo, sia nel caso della tariffa T1, sia della tariffa T4, e sale al 35,2 per cento circa per la tariffa T2 con consumi inferiori a 250 mc/anno, giunge al 46 per cento nel secondo scaglione della tariffa T2, toccando quasi il 50 per cento nel caso della tariffa T3. L'incidenza indicata percentuale è calcolata come media (ponderata con le vendite del 1995) delle imposte applicate nei soli capoluoghi di regione; essa appare elevata anche nel confronto con altri paesi membri dell'Unione europea.

4. LE PROPOSTE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS

4.1 L'attuale ordinamento fiscale muove dal presupposto che il soggetto esercente il servizio individui, in relazione all'uso, la tariffa che spetta all'utente o al cliente; da questa individuazione derivano le aliquote d'imposta applicate. L'Autorità ritiene opportuna una revisione e un aggiornamento dell'ordinamento fiscale, oggi basato sulla tipologia d'uso, in modo da renderlo coerente con gli obiettivi di liberalizzazione del mercato tenendo conto del nuovo ordinamento tariffario definito dall'Autorità con la deliberazione n.237/00 e articolato secondo fasce di consumo.

4.2 La revisione e l'aggiornamento dell'attuale ordinamento fiscale rivestono carattere di urgenza in considerazione del fatto che dall'1 luglio 2001, con l'introduzione delle nuove opzioni tariffarie, viene a mancare un chiaro riferimento circa la base imponibile oggi rappresentata dalle tariffe per tipologia d'uso (T1,T2,T3 e T4).

Il permanere dei vigenti meccanismi tributari accanto al nuovo ordinamento tariffario costringerebbe gli esercenti a duplicare i propri sistemi contabili per mantenere evidenza di operazioni e scritture che rispondono a criteri fra loro radicalmente diversi. Ne conseguirebbe un notevole aggravio di costi amministrativi, tale da recare pregiudizio all'efficace sviluppo del mercato concorrenziale del gas .

Inoltre le differenziazioni per tipologia d'uso delle aliquote di imposta di consumo, dell'addizionale regionale e dell' IVA possono alimentare nei consumatori comportamenti elusivi delle imposte per particolari usi o livelli, in particolare qualora la differenziazione sia attuata tra diverse tipologie di consumo finale, come la cottura dei cibi, il riscaldamento dell'acqua per fini igienico - sanitari ed il riscaldamento degli edifici.

4.3 L'Autorità ritiene, anche sulla base di quanto è emerso nel corso di incontri con il Ministero delle finanze, che sia opportuno:

- a) rendere il regime impositivo, sia erariale che regionale, previsto per il gas metano usato come combustibile per usi civili, coerente con la nuova normativa tariffaria; in particolare con riferimento alla definizione della base imponibile e alla struttura delle aliquote, al fine di renderlo applicabile alla separazione tra i servizi di distribuzione e di vendita e al superamento della distinzione tariffaria fra destinazioni d'uso;
- b) eliminare la differenziazione delle aliquote dell'IVA fra forniture per usi domestici di cottura cibi e produzione di acqua calda (10%) e per altri usi (20%) per la somministrazione, tramite reti di distribuzione, di gas metano usato come combustibile e di gas di petroli liquefatti, introducendo un'aliquota unica.

4.4 L'Autorità ritiene che la manovra possa essere compiuta sotto il vincolo dell'invarianza del gettito. L'elevatezza delle aliquote legali, la dimensione e le prospettive di crescita dei volumi consumati concorrono a sostenere l'entità del gettito tributario derivante dalla fiscalità sul gas naturale. Il gettito dell'accisa sul gas naturale rappresenterebbe oggi, infatti, oltre un quinto degli introiti delle accise sui prodotti energetici.

Si ritiene anche opportuno segnalare l'opportunità che siano contestualmente adottati alcuni interventi strutturali, quale il graduale superamento della bipartizione territoriale fra aree interessate dagli interventi della ex Cassa per il Mezzogiorno e altre aree delle aliquote dell'imposta di consumo, ferma restando la possibilità per le regioni a statuto ordinario di stabilire e di variare, entro i limiti di legge, la misura delle aliquote dell'addizionale regionale all'imposta di consumo.

4.5 Gli interventi proposti dall'Autorità potrebbero essere attuati con gradualità, specie se le misure suggerite determinassero, a causa del rispetto del vincolo di gettito, un aumento del carico tributario gravante su alcune fasce di utenza ritenuto non sostenibile.

4.6 L'Autorità confida che, grazie al lavoro di analisi del problema svolto per un periodo di circa un anno tra i propri uffici e quelli del Ministero delle finanze, le presenti osservazioni e proposte trovino consenso presso il Ministero stesso e che il Governo, pur nella ristrettezza del tempo disponibile, attui le misure necessarie per consentire che l'avvio dell'ordinamento tariffario sia accompagnato da una contestuale revisione ed aggiornamento dell'ordinamento fiscale.