

SEGNALAZIONE

**DELL'AUTORITA' PER L'ENERGIA ELETTRICA E IL GAS
CONCERNENTE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE DELLA REGIONE SICILIA
26 MARZO 2002, N. 2**

1. Premessa

L'articolo 6 della legge regionale Sicilia 26 marzo 2002, n. 2, recante Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2002, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Regione Siciliana, Parte prima, 27 marzo 2002, n. 14 (di seguito: legge regionale Sicilia n. 2/02), ha istituito un tributo ambientale, così delineato:

- a) il presupposto dell'imposizione è costituito dalla presenza, sul territorio regionale, di gasdotti classificabili di prima specie ai sensi del decreto ministeriale 24 novembre 1984;
- b) il tributo è istituito “allo scopo di finanziare investimenti finalizzati a ridurre e prevenire il potenziale danno ambientale derivante dalle condotte installate sul territorio della Regione siciliana”. Il gettito del tributo “è destinato a finanziare iniziative volte alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente con particolare riguardo alle aree interessate dalla presenza delle condotte”;
- c) “soggetti passivi dell'imposizione sono i proprietari dei gasdotti classificabili di prima specie” ai sensi del predetto decreto ministeriale, ricadenti nel territorio regionale, “che effettuano almeno una delle seguenti attività: trasporto, distribuzione, vendita, acquisto”;
- d) “la base imponibile è costituita dal volume dei gasdotti, misurato in metri cubi”;
- e) il tributo è determinato annualmente con legge regionale. “Per l'anno 2002, il tributo è determinato nella misura di 153 euro per metro cubo di gasdotto”.

Con l'articolo 67 della medesima legge regionale sono state, inoltre, adottate disposizioni che modificano la vigente normativa in materia di clienti idonei nel settore del gas naturale.

L'articolo 127 della Costituzione, così come sostituito dall'articolo 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (di seguito: legge costituzionale n. 3/01), prevede che il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, possa promuovere la questione di legittimità costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) ritiene le disposizioni della legge regionale Sicilia sopra riportate presentino profili di illegittimità tali da determinare gravi impedimenti alla realizzazione degli obiettivi di liberalizzazione e apertura del mercato interno del gas naturale, nazionale ed europeo, nonché potenziali rilevanti ripercussioni sulla sicurezza degli approvvigionamenti.

L'Autorità, nell'esercizio della funzione consultiva e di segnalazione al Governo nelle materie di propria competenza, anche ai fini della definizione, del recepimento e della attuazione della normativa comunitaria, ad essa attribuita dall'articolo 6 della legge 14 novembre 1995, n. 481, ritiene necessario rappresentare al Governo i profili di contrasto rilevati affinché possano essere azionati i rimedi atti a garantire la coerenza del quadro normativo del settore del gas naturale con le norme costituzionali e comunitarie di riferimento.

2. I limiti all'autonomia impositiva della Regione Sicilia

La Sicilia è una Regione a statuto speciale in virtù del particolare assetto istituzionale che le deriva dal regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante Approvazione dello statuto della Regione siciliana (di seguito: Statuto regionale).

L'autonomia impositiva della Regione Sicilia si fonda sull'articolo 36, primo comma, dello Statuto regionale, che prevede che "al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima".

L'articolo 120 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 6 della legge costituzionale n. 3/01, dispone che "la Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone o delle cose tra le Regioni". La disposizione costituzionale esclude, ponendosi come un vincolo specifico alla legislazione delle Regioni, anche a statuto speciale, che queste possano legittimamente stabilire norme discriminatorie, tali cioè da cagionare ingiuste sperequazioni di trattamento tra l'una e l'altra zona del Paese.

Parimenti, a livello comunitario, si osserva che l'articolo 14 del Trattato istitutivo dispone che la Comunità "adotta le misure destinate all'instaurazione progressiva del mercato interno", che comporta "uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci". Su tale base normativa si fonda la direttiva 98/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, recepita in Italia dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (di seguito: decreto legislativo n. 164/00).

L'autonomia impositiva della Regione Sicilia è stata circoscritta dall'articolo 6, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, secondo cui la Regione può istituire nuovi tributi in corrispondenza alle particolari

esigenze della comunità regionale "nei limiti dei principi del sistema tributario dello Stato".

Di conseguenza, l'autonomia impositiva della Regione Sicilia, e con essa delle altre Regioni a statuto speciale, è analoga, per i profili che qui interessano, a quella stabilita a favore delle Regioni a statuto ordinario, per le quali vige l'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 3/01, secondo cui queste ultime "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Le nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/01, si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite", sino all'adeguamento dei rispettivi statuti. Si ritiene pertanto che l'effettivo esercizio dell'autonomia impositiva delle regioni - anche a statuto speciale - non possa prescindere dall'emanazione di specifiche disposizioni di legge statale recanti gli anzidetti principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Si può dunque affermare che l'approvazione delle disposizioni della legge regionale Sicilia in oggetto avrebbe dovuto attendere l'emanazione dei predetti principi di coordinamento.

3. Profili di illegittimità dell'articolo 6 della legge regionale Sicilia n. 2/02

Il tributo istituito dalla Regione Sicilia ha la configurazione nominale tipica del contributo speciale, ossia del tributo che ripete il suo impianto strutturale dall'imposta (contributo dell'obbligato alle spese dell'ente), ma da questa si differenzia per il fatto che è dovuto a fronte dello specifico vantaggio ricevuto in conseguenza dell'attività amministrativa posta in essere dall'ente stesso (nella specie autorizzazione all'impianto delle condotte) nell'interesse precipuo della collettività, e quindi della particolarità del presupposto (collegamento tra la spesa dell'ente e il vantaggio che deriva all'obbligato dal compimento di una attività dell'ente - cosiddetto tributo causale).

Un esame limitato alla considerazione di questa connotazione nominale porterebbe ad escludere il contrasto con le richiamate disposizioni costituzionali e comunitarie.

Peraltro la valutazione di coerenza deve essere condotta con riferimento alla sostanziale valenza del tributo comunque configurato, cosicché la sua qualificazione alla stregua di dazio risulta nel momento in cui l'effetto sostanziale indotto in ragione della sua configurazione sia accertabile in termini di "ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni" o, per traslato, tra gli Stati membri dell'Unione europea.

L'articolo 120 della Costituzione è infatti connotato da una portata ampia, in quanto incentrata sull'effetto ostativo alla libera circolazione, a prescindere dalla forma del provvedimento. Questa lettura trova riscontro nella giurisprudenza della Corte

costituzionale la quale ha più volte affermato il principio dell'irrelevanza della forma della limitazione, dovendosi ritenere incostituzionale qualunque provvedimento che induca in qualsiasi modo ostacoli alla libera circolazione tra le regioni.

Sotto questo profilo la misura adottata dalla Regione Sicilia ha irrefutabilmente la natura di un dazio.

La realizzazione della finalità ambientale non già attraverso la fiscalità generale comporta l'induzione di una variabile esogena nella formazione del prezzo della merce e quindi un ostacolo alla sua circolazione.

Infatti l'imposizione di un contributo speciale avente le caratteristiche sopra illustrate all'esercente l'attività di trasporto del gas naturale attraverso le condotte gravate dal tributo ambientale, e più precisamente all'esercente che operi in un settore per il quale è prevista una tariffa determinata in relazione ai punti di entrata e di uscita della rete (si veda l'articolo 23, comma 3, del decreto legislativo n. 164/00), comporta la necessità di riconoscere in tariffa il costo che l'esercente deve sostenere (così come accade per tributi della stessa natura quale la tassa di occupazione del sottosuolo).

La determinazione della tariffa in relazione ai punti di entrata e di uscita comporta un appesantimento più significativo delle tariffe che dovranno essere applicate ad utenti che richiederanno trasporti attraverso l'utilizzo delle tratte gravate dal tributo, determinando un incremento dei costi di acquisto del gas di importazione che deve transitare in tal modo nel sistema nazionale.

Si deve, inoltre, tenere conto del fatto che l'articolazione del tributo è scollegata dalla sua finalità nominale: da una parte le opere di ambientalizzazione delle condotte sono già state realizzate in virtù di vincoli che già incombono all'esercente; secondariamente la quantificazione del tributo appare svincolata da qualsiasi rapporto di proporzionalità ai costi dell'opera e degli interventi di ambientalizzazione.

Ciò esclude che, nel caso di specie, assuma rilevanza la destinazione del gettito del tributo.

La giurisprudenza costituzionale ritiene che il divieto sancito nell'articolo 120 della Costituzione non operi in relazione a quei provvedimenti che, sebbene limitino la libera circolazione, tuttavia siano volti a tutelare altri interessi di rilevanza costituzionale. La Corte costituzionale opera, caso per caso, un bilanciamento degli interessi contrapposti, al fine di valutare se in concreto la legge regionale astrattamente contrastante col divieto di cui all'articolo 120 della Costituzione ponga degli impedimenti arbitrari "privi di una razionale giustificazione in rapporto alla limitazione di un diritto costituzionalmente previsto" (si veda, ad esempio, la sentenza 29 luglio 1996, n. 264).

Nel caso di specie, tuttavia, la destinazione del gettito ad interventi di carattere ambientale - che opererebbe un ragionevole bilanciamento tra l'interesse della collettività regionale alla salubrità dell'ambiente e alla salvaguardia del paesaggio e l'interesse nazionale alla libera circolazione delle merci, così come richiesto dalla Corte

costituzionale – è solo apparente. La posa delle condotte è sempre seguita dalla realizzazione di interventi di riqualificazione ambientale, già eseguiti a proprio carico dai proprietari delle medesime condotte.

Giova infine rimarcare che la Corte costituzionale ha altresì affermato il “principio generale per cui le Regioni, anche se a statuto speciale, non possono legiferare con effetti che vanno al di là del proprio ambito territoriale” (si veda la sentenza dell’1 luglio 1997, n. 285).

4. Effetti economici dell'articolo 6 della legge regionale Sicilia n. 2/02

A complemento delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, si reputa opportuno evidenziare gli effetti economici e tariffari conseguenti all'introduzione del tributo regionale.

L'eventuale riconoscimento in tariffa dell'onere derivante dall'imposizione regionale, secondo quanto richiesto dall'esercente assoggettato al tributo, determinerebbe un aumento, corrispondente all'ammontare del tributo, dei ricavi riconosciuti a partire dai quali, ai sensi dell'articolo 6 della deliberazione dell'Autorità 30 maggio 2001, n. 120/01, sono calcolati annualmente i diversi corrispettivi di capacità facenti parte della tariffa di trasporto, ovvero il corrispettivo di capacità per il trasporto sulla rete nazionale e il corrispettivo di capacità per il trasporto sulla rete regionale.

Nell'ipotesi in cui il tributo venga posto a carico della generalità dei clienti finali il calcolo dei corrispettivi di capacità relativi alla rete nazionale deve essere effettuato, oltre che sulla base dei ricavi di riferimento, anche sulla base dei costi unitari di trasporto da ciascun punto di entrata del sistema a ciascun punto di uscita: in tal senso l'applicazione del tributo determina un aumento del costo unitario di trasporto per tutte le importazioni immesse nel sistema nazionale attraverso le infrastrutture ubicate in Sicilia.

L'effetto finale dell'inclusione tra i ricavi dell'ammontare relativo al tributo della Regione Sicilia in termini tariffari sarebbe quello di un aumento dei corrispettivi di entrata nel sistema di trasporto dalla Sicilia, pari a circa il 30%. Ciò determinerebbe un aumento del costo di importazione dall'Algeria stimabile in circa il 5%. A fronte di un tale aumento, in una situazione di attesa crescita della domanda, anche gli altri produttori esteri di gas potrebbero decidere aumenti dei prezzi fino al loro riallineamento sul mercato finale, con evidenti conseguenze negative per l'approvvigionamento del Paese.

Va anche considerato che il tributo determina un aumento, stimabile nel 10% degli oneri complessivi per la realizzazione di nuove infrastrutture nella Regione Sicilia, pregiudicando da un lato lo sviluppo di nuovi investimenti nella Regione, dall'altro la realizzazione delle iniziative già programmate per nuove importazioni di gas.

Si determinerebbe inoltre un aumento dei corrispettivi di uscita in Sicilia e in parte in tutto il Sud (aumento che, pur percentualmente rilevante, muove da bassi livelli iniziali

per effetto del criterio di non penalizzazione delle aree del Mezzogiorno previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 164/00) e un aumento (via via di impatto minore man mano che si sale verso Nord). Il diverso impatto, stimabile in una forchetta che va dal +90% per la Sicilia al +15% per il Centro Italia), è da mettere in relazione con il diverso peso relativo che assume per ciascuna tratta l'aumento dei costi sul tratto siciliano rispetto al totale dei costi della tratta stessa.

Va segnalato inoltre che per quanto riguarda i corrispettivi di capacità per l'utilizzo della rete regionale, essi aumenterebbero in tutto il territorio nazionale di oltre il 6%.

Pertanto, invece della prevista diminuzione del 20% dei corrispettivi di capacità attesa per il prossimo anno termico, si determina invece un loro aumento, con innegabili effetti sui prezzi finali del gas per i clienti finali.

Di converso, giova sottolineare che gli effetti del tributo sarebbero ulteriormente aggravati per i consumatori finali nell'ipotesi in cui il l'onere derivante dall'applicazione del medesimo sia compensato a valere sulle sole tariffe per gli utenti della Regione Sicilia (con un incremento delle tariffe dovute da questi utenti stimato nell'ordine di circa 3 centesimi di euro per metro cubo).

5. Profili di illegittimità dell'articolo 67 della legge regionale Sicilia n. 2/02

Come evidenziato in premessa, l'articolo 67, comma 6, della legge regionale Sicilia n. 2/01, modifica le disposizioni della direttiva 98/30/CE, in ordine alla definizione di regole self-executing volte ad individuare il livello minimo vincolante di apertura del mercato del gas, attraverso la definizione dei clienti idonei.

L'articolo 18, comma 2, della direttiva 98/30/CE, infatti, individua due tipologie minimali di clienti idonei che gli Stati membri devono immediatamente riconoscere senza possibilità di procrastinare tale riconoscimento. Si tratta, in particolare:

- a) degli "impianti di gas per la produzione di energia elettrica, a prescindere del loro livello di consumo annuale";
- b) degli "altri clienti finali il cui consumo sia superiore a 25 milioni di metri cubi di gas all'anno su base di consumo per località".

L'articolo 67, comma 2, della legge regionale Sicilia n. 2/02, invece, non appresta immediata tutela alle due categorie sopra individuate, ma riconosce la qualifica di cliente idoneo a tutti i clienti finali secondo le seguenti scadenze temporali: "dall'1 gennaio 2004, ai clienti finali siti in comuni con più di 10.000 clienti attivi; dall'1 gennaio 2006, ai clienti finali siti in comuni con più di 5.000 clienti attivi; dall'1 gennaio 2008, ai clienti finali siti in comuni con più di 3.000 clienti attivi; dal 2010, a tutti quelli attivi in ogni comune".

Sotto questo profilo, pertanto, la disposizione contenuta nella legge regionale Sicilia n. 2/02, oltre a riproporre le medesime perplessità in ordine al contrasto con l'articolo 120 della Costituzione e l'articolo 14 del Trattato istitutivo, si pone anche in contrasto con il sopra citato articolo 18 della direttiva 98/30/CE, operando un indebito rallentamento all'apertura del mercato del gas naturale.

6. Conclusioni

A fronte della riscontrata illegittimità delle disposizioni esaminate e degli effetti che da esse possono derivare al mercato nazionale e europeo del gas naturale, si ritiene opportuno rappresentare la necessità che sia attivato il rimedio previsto dall'articolo 127 della Costituzione come sopra richiamato.