



Bruxelles, 9.4.2019
COM(2019) 177 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**Un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica in materia di energia e
di clima dell'UE**

1. Introduzione

L'Unione dell'energia è una delle principali priorità dell'Unione europea. Il suo obiettivo fondamentale è garantire ai cittadini europei – famiglie e imprese – un approvvigionamento energetico sicuro, sostenibile, competitivo e a prezzi accessibili. Si basa su un sistema energetico integrato a livello di Unione che contribuisce a una visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva, inclusiva e climaticamente neutra¹.

Negli ultimi anni sono stati compiuti importanti progressi per quanto concerne gli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare con l'adozione del pacchetto sulla sicurezza energetica², del pacchetto Energia pulita per tutti gli europei³, che è il più corposo pacchetto legislativo dell'UE mai concordato, della legislazione dell'UE in materia di clima⁴ e dei tre pacchetti sulla mobilità del 2017-2018⁵. Inoltre, nel contesto del pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei", il regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia⁶ agevolerà la realizzazione di tutte le dimensioni dell'Unione dell'energia, sulla base di una stretta cooperazione tra l'UE e i suoi Stati membri. La quarta relazione sullo stato dell'Unione dell'energia contiene una panoramica dei progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia⁷.

Nell'ambito di un'agenda orientata al futuro in materia di politica energetica e climatica, in alcuni settori occorreranno ulteriori interventi per raggiungere tutti gli obiettivi strategici. Un elemento importante di questa agenda sulle future politiche energetiche comporta l'esame del processo decisionale dell'Unione in questo settore. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2017, il presidente Juncker ha dichiarato espressamente che, per le questioni importanti inerenti al mercato unico, le decisioni in sede di Consiglio dovevano essere adottate più spesso a maggioranza qualificata, con il coinvolgimento paritario del Parlamento europeo.

¹ COM(2018) 773 final del 28 novembre 2018 – Un pianeta pulito per tutti.

² Regolamento (UE) 2017/1938 concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas; Decisione (UE) 2017/684 che istituisce un meccanismo per lo scambio di informazioni riguardo ad accordi intergovernativi e a strumenti non vincolanti fra Stati membri e paesi terzi nel settore dell'energia; COM(2016) 49 final del 16 febbraio 2016 – Una strategia dell'UE in materia di gas naturale liquefatto e stoccaggio del gas; COM(2016) 51 final del 16 febbraio 2016 – Una strategia dell'UE in materia di riscaldamento e raffreddamento;

³ COM(2016) 860 final del 30 novembre 2016 – Energia pulita per tutti gli europei.

⁴ Direttiva (UE) 2018/410 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; Regolamento (UE) 2018/842 relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; Regolamento (UE) 2018/841 relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia.

⁵ COM(2017) 283 final del 31 maggio 2017 – Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti; COM(2017) 675 final dell'8 novembre 2017 – Mobilità a basse emissioni; COM(2018) 293 final del 17 maggio 2018 – Una mobilità sostenibile per l'Europa: sicura, interconnessa e pulita.

⁶ Regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima.

⁷ COM(2019) 175 del 3 aprile 2019 – Quarta relazione sullo stato dell'Unione dell'energia.

Questo aspetto riveste una particolare rilevanza nel settore nucleare, in cui il Parlamento europeo non partecipa alle decisioni nel quadro del trattato Euratom negli stessi termini previsti per la procedura legislativa ordinaria del trattato di Lisbona.

Nel corso del tempo, nella maggior parte dei settori d'intervento, l'UE è passata dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata, che è stato esteso alla maggior parte dei settori strategici dall'Atto unico europeo⁸. In altri ambiti, come quello fiscale, non si è verificata la stessa evoluzione del processo decisionale. Il motivo per la sostituzione dell'unanimità con la maggioranza qualificata è, nel contempo, semplice e imperativo. Gli Stati membri hanno preso atto che quando un settore strategico specifico richiede un determinato livello di ambizione, si giunge ad un punto in cui la regola dell'unanimità rallenta i progressi e impedisce all'UE di adattarsi all'evoluzione delle situazioni e di offrire ai cittadini europei i mezzi più idonei per difendere i propri interessi. In tal senso, ogni passo verso la maggioranza qualificata ha rappresentato un importante progresso per l'UE. Il voto a maggioranza qualificata si basa su una cultura del compromesso e apre uno spazio più ampio di discussione e di risultati pragmatici che riflettono gli interessi di tutti. Questo approccio flessibile, efficiente e rapido al processo decisionale ha consentito all'Unione di diventare un riferimento a livello mondiale e un ente normatore in settori quali la tutela dell'ambiente e la protezione di consumatori, l'occupazione e le norme sociali, la protezione dei dati e il commercio libero ed equo⁹.

Per passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata non è indispensabile una modifica del trattato - ci si può avvalere delle cosiddette "clausole passerella" previste nei trattati in vigore, previa approvazione del Consiglio o del Consiglio europeo.

La presente comunicazione illustra le ragioni che giustificano l'adozione di un processo decisionale più efficiente e democratico in alcuni settori della politica energetica, ivi compreso il settore nucleare. In particolare esamina la possibilità:

- di estendere il voto a maggioranza qualificata e la procedura legislativa ordinaria a norma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come già sottolineato nella comunicazione "Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE";
- di rafforzare la responsabilità democratica nell'ambito del trattato Euratom.

⁸ Atto unico europeo, GU L 169 del 29.6.1987, pag. 1.

⁹ Si tratta della terza comunicazione relativa alla questione del voto a maggioranza qualificata. Le comunicazioni precedenti sono: COM(2019) 8 final del 15 gennaio 2019 – Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE; e COM(2018) 647 final del 12 settembre 2018 – Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE.

2. Opzioni per rafforzare il voto a maggioranza qualificata nell'ambito del trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Considerato l'attuale assetto istituzionale dell'Unione dell'energia, uno dei problemi principali è costituito dall'adeguatezza delle procedure decisionali vigenti nell'UE per conseguire gli obiettivi dell'UE in materia di energia e clima.

2.1 Il processo decisionale vigente per le politiche in materia di energia e clima

Il trattato di Lisbona stabilisce che la norma decisionale nell'Unione è la procedura legislativa ordinaria, in virtù della quale gli atti legislativi sono adottati, su proposta della Commissione, dal Parlamento europeo e dal Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. Questo principio si applica al titolo sull'energia del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il trattato¹⁰ prevede esplicitamente il voto a maggioranza qualificata per le misure di politica energetica volte a:

- garantire il funzionamento del mercato dell'energia;
- garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione;
- promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili;
- promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

In tale contesto, il trattato riconosce esplicitamente anche il diritto degli Stati membri di stabilire le condizioni di utilizzo delle loro risorse energetiche, la scelta tra diverse fonti energetiche e la struttura generale del loro approvvigionamento energetico¹¹.

Inoltre, il trattato stabilisce che, nel settore dell'energia, il Consiglio delibera all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, quando adotta disposizioni che sono principalmente di natura fiscale¹².

Analogamente, il trattato prevede che, nel settore della protezione dell'ambiente, il Consiglio deliberi all'unanimità quando adotta i) disposizioni aventi principalmente natura fiscale; ii) misure che incidono sull'assetto territoriale, la gestione delle risorse idriche o la destinazione dei suoli, e iii) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale del suo approvvigionamento energetico¹³.

2.2 Necessità di procedure decisionali più efficienti per le misure in ambito fiscale

¹⁰ Articolo 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹¹ Articolo 194, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹² Articolo 194, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

¹³ Articolo 192, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'Unione si è impegnata a conseguire i suoi obiettivi in materia di energia e clima per il 2030 e a proseguire la trasformazione e la modernizzazione verso un'economia neutra sotto il profilo climatico. Una delle prescrizioni fondamentali è che le politiche normative, finanziarie e fiscali nei settori dell'energia e del clima siano pienamente coerenti e si rafforzino a vicenda.

La politica fiscale è uno strumento importante per garantire il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia, in particolare per facilitare la transizione verso un'energia pulita, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Il completamento del mercato unico dell'energia è in corso e la tassazione dell'energia ha un ruolo importante da svolgere in questo processo. Le imposte e le tasse costituiscono una quota importante del prezzo dei prodotti energetici e il loro peso è in costante aumento in alcuni prodotti fondamentali, tra cui l'energia elettrica in alcuni paesi¹⁴. Questo aspetto rafforza l'importanza del quadro fiscale per il funzionamento del mercato interno e i per benefici in termini di crescita che ne derivano.

L'attuale quadro per la tassazione dei prodotti energetici¹⁵, basato sull'articolo 113 del TFUE, prevede una procedura legislativa speciale che presuppone l'unanimità in seno al Consiglio. Tale quadro non è adeguato alle ambizioni dell'Unione in materia di energia e clima. Non garantisce la coerenza delle politiche tra il quadro fiscale e le politiche e gli obiettivi in materia di energia e clima. Pur riflettendo i modelli fiscali degli Stati membri, basati in gran parte sull'esigenza di incrementare le entrate, le politiche fiscali vigenti non riescono a integrare in modo sistematico l'impatto del consumo di carburante e di energia elettrica sul conseguimento degli obiettivi energetici e climatici dell'UE, nonché degli obiettivi in materia di salute e ambiente. A tale riguardo, la Commissione ha proposto in diverse occasioni di ricorrere ad una tassa sui combustibili fossili in funzione delle emissioni di carbonio associate al loro uso. Gli Stati membri non sono però riusciti a trovare un accordo unanime sui termini di queste proposte. La recente richiesta da parte di alcuni Stati membri di applicare adeguamenti alla tassa sul carbonio alle frontiere richiederebbe anch'essa l'unanimità.

2.3 Lo status quo e il futuro della tassazione dell'energia

L'attuale quadro europeo per la tassazione dell'energia è rimasto invariato dal 2003 ed è ormai superato. Consente a malapena di conseguire obiettivi fondamentali come la diversificazione delle fonti energetiche e dei vettori energetici o il miglioramento dell'efficienza energetica della produzione e del consumo, in quanto le imposte non si basano sul contenuto energetico ma sul volume/peso dei prodotti energetici consumati.

Il mancato aumento delle aliquote minime da oltre dieci anni a livello dell'UE ha eroso il segnale di prezzo legato alla tassazione che avrebbe dovuto incoraggiare gli investimenti nelle tecnologie e nei comportamenti efficienti dal punto di vista energetico. Inoltre, poiché alcuni

¹⁴ L'insieme delle imposte costituisce il 40 % del prezzo finale dell'energia elettrica per le famiglie come indicato nel COM(2019) 1 del 9 gennaio 2019 – Prezzi e costi dell'energia in Europa.

¹⁵ Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristrutturava il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

Stati membri nel frattempo hanno aumentato il livello di tassazione a livello nazionale, mentre altri non lo hanno fatto, sussiste il rischio di una crescente distorsione della concorrenza nel mercato unico e di un'erosione della base imponibile nei paesi a tassazione elevata, in particolare per i carburanti per autotrazione che possono essere facilmente e legalmente trasportati oltre frontiera. Nonostante i ripetuti inviti a favore di uno spostamento del carico fiscale, la percentuale complessiva di gettito fiscale derivante dalle imposte ambientali nell'UE è rimasta relativamente invariata nell'ultimo decennio¹⁶.

Inoltre, la presenza di esenzioni o sgravi fiscali specifici per settore, in particolare nei settori dell'aviazione, del trasporto marittimo e stradale, dell'agricoltura e della pesca e delle industrie ad alta intensità energetica, in genere indebolisce notevolmente gli incentivi a favore degli investimenti in stock di capitale e processi produttivi più efficienti sotto il profilo energetico in questi settori. Queste esenzioni o sgravi fiscali costituiscono un onere per altri settori e/o per le famiglie che devono compensare la diminuzione delle entrate che ne consegue. Possono inoltre falsare la concorrenza tra settori industriali e promuovere modi di trasporto inefficienti e inquinanti¹⁷.

La tassazione dei carburanti in base al volume e non in base al loro contenuto energetico è discriminatoria nei confronti dei carburanti rinnovabili e favorevole ai carburanti convenzionali, in particolare il diesel, in contrasto con una politica energetica che mira al passaggio ad altri carburanti e alla promozione delle fonti di energia rinnovabili e meno inquinanti. Questo tipo di tassazione inoltre non consente di riequilibrare la domanda e l'offerta del diesel sul mercato europeo dei carburanti.

Nel 2011 una proposta della Commissione destinata a modificare la direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dell'energia¹⁸ suggeriva di introdurre una componente di CO₂ nel quadro UE per la tassazione dei prodotti energetici. La tassazione basata sul CO₂ doveva essere applicata ai settori che non rientravano nel sistema di scambio di quote di emissione dell'UE, applicando in tal modo un segnale coerente del prezzo del carbonio nell'UE. Inoltre, si proponeva di basare la tassazione dei prodotti energetici sul loro contenuto energetico e di semplificare il sistema di sgravi ed esenzioni fiscali. Tuttavia, è risultato impossibile raggiungere l'unanimità tra gli Stati membri per quanto riguarda i principali elementi della proposta, in particolare l'introduzione di una componente fiscale basata sul CO₂. Nel 2015 la Commissione ha pertanto deciso di ritirare la sua proposta. Di conseguenza, il quadro 2003, ormai superato, è rimasto in vigore fino ad oggi.

Attualmente la Commissione sta esaminando la direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici in vista di un'eventuale revisione. Nell'ambito di questo esame si analizzerà

¹⁶ Fonte: Eurostat - Fiscalità ambientale nell'UE: confronto fra paesi
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190212-1>.

¹⁷ Alcuni di questi settori rientrano tuttavia nel sistema ETS e, di conseguenza, sono soggetti ad un segnale del prezzo del carbonio, in particolare le industrie ad alta intensità energetica e i voli intra-UE.

¹⁸ COM(2011) 169 definitivo del 13 aprile 2011 – Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2003/96/CE che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità.

l'attuazione delle diverse disposizioni, la loro efficacia e chiarezza, la misura in cui sono stati conseguiti gli obiettivi e le eventuali carenze. Sarà valutata anche la coerenza di tale direttiva rispetto ad altre politiche (ad es. in materia di energia, ambiente, concorrenza e trasporti), iniziative o misure dell'UE.

Il futuro regime di tassazione dell'energia dovrebbe integrare e rafforzare la legislazione dell'UE in materia di energia, nonché il quadro di sostegno (finanziario/tecnologico/sociale), a livello sia degli Stati membri che dell'UE. In tale prospettiva, la Commissione considera che i tre aspetti indicati qui di seguito rivestano un'importanza fondamentale.

La tassazione dei prodotti energetici dovrebbe sostenere la transizione verso l'energia pulita

Le imposte sull'energia dovrebbero essere concepite in modo da fornire, in particolare, incentivi adeguati per ridurre le emissioni nel tempo e migliorare l'efficienza delle risorse, anche mediante aliquote fiscali coerenti sotto il profilo ambientale per i vari vettori energetici e i vari carburanti. Potrebbero inoltre orientare determinati comportamenti in modo da soddisfare esigenze più ampie della società e obiettivi legati alla transizione verso l'energia pulita e ai cambiamenti climatici.

Oltre ad incentivare l'utilizzo di fonti di energia pulite, il regime fiscale dovrebbe riflettere in modo più adeguato anche tutti i costi esterni dei beni e dei servizi, in particolare applicando in modo coerente il principio "chi inquina paga". Questo obiettivo non è stato ancora conseguito. In particolare, dalla relazione del 2018 sui prezzi e i costi dell'energia¹⁹ risulta che le sovvenzioni ai combustibili fossili, in particolare sotto forma di sgravi o esenzioni fiscali, sono tuttora in vigore, nonostante l'obiettivo della strategia dell'Unione dell'energia di eliminare gradualmente i sussidi dannosi per l'ambiente. Per conseguire questo obiettivo si potrebbe fare ricorso ad una tassa sul carbonio, che consenta di modificare le strutture di consumo e di produzione riducendone l'intensità di carbonio e di energia, determinando riduzioni delle emissioni di gas serra e risparmi energetici complessivi. Questa tassa favorisce inoltre gli investimenti nei miglioramenti dell'efficienza e nelle tecnologie a basse emissioni di carbonio.

La tassazione dell'energia rispecchierebbe quindi sia il contributo alla crescita sostenibile e agli sviluppi potenziali delle tecnologie pulite, sia i danni esterni di ciascun combustibile e dei suoi utilizzi. A tale riguardo, le tasse sull'energia sarebbero utilizzate per creare una situazione di mercato in cui le soluzioni meno tassate siano quelle che riducono anche la nostra impronta ecologica e l'inquinamento. Un aspetto fondamentale è garantire la coerenza del quadro attuale sia per i trasporti che per i combustibili da riscaldamento.

La tassazione dell'energia dovrebbe contribuire a una crescita sostenibile e socialmente equa

Insieme ad altri strumenti strategici basati sul mercato (quali oneri, prelievi o quote di emissione), la tassazione può essere utilizzata per affrontare sfide ambientali specifiche,

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=IT>.

promuovendo al tempo stesso gli investimenti, la crescita e l'occupazione. Gli studi economici dimostrano che alcuni tipi di imposte – come quelle sul lavoro e sul reddito – hanno maggiori effetti distorsivi, mentre altri, come le imposte sui consumi e sull'ambiente, sono più favorevoli alla crescita.

Le imposte sull'energia e altri strumenti di mercato dovrebbero essere in linea con le esigenze di investimento per prepararsi al futuro, ad esempio agevolando la diffusione di tecnologie chiave che contribuiscono alla crescita a basse emissioni di carbonio che costituiranno un elemento fondamentale della transizione verso l'energia pulita.

La tassazione dell'energia incide anche sull'adeguato funzionamento del mercato unico dell'energia. Oggi i mercati dell'energia, ad es. dell'energia elettrica, del gas e del petrolio, sono, in larga misura, integrati a livello dell'UE e i flussi di energia attraversano liberamente gli Stati membri. Ciò si riflette, tra l'altro, nel fatto che i prezzi nazionali stanno gradualmente convergendo. La differenza tra i prezzi dell'energia elettrica è diminuita del 21 % nell'ultimo decennio²⁰. Il completamento del mercato interno dell'energia dell'UE ha richiesto una solida legislazione per eliminare numerosi ostacoli e barriere commerciali. Il quadro normativo dell'UE ha progressivamente consentito la realizzazione del mercato unico. La politica di tassazione dell'energia invece non è evoluta allo stesso ritmo per promuovere una migliore e maggiore integrazione del mercato interno dell'energia. In altri termini, i prezzi dell'energia elettrica, del gas e del carburante per autotrazione sono condizionati in modo significativo dai costi del sostegno alle politiche e dagli strumenti fiscali stabiliti a livello nazionale e, in varia misura, da uno Stato membro all'altro.

Il regime di tassazione dell'energia dovrebbe anche ridurre al minimo le distorsioni derivanti dalle diverse aliquote fiscali applicate ai combustibili concorrenti. Occorrerebbe garantire la parità di trattamento di tutte le fonti energetiche, tenendo conto del contributo di ciascuna fonte al raggiungimento degli obiettivi generali dell'Unione dell'energia. Ad esempio, si dovrebbe mirare alla coerenza tra le fonti energetiche per tutti gli utenti al fine di garantire che il sistema fiscale non favorisca indebitamente, per i consumatori, soluzioni basate su combustibili fossili (ad esempio incoraggiando l'uso del carbone nei sistemi di riscaldamento, che spesso è il combustibile meno tassato ma anche il più inquinante).

La riforma della tassazione dei prodotti energetici dovrebbe tenere conto delle questioni di equità sociale

La politica di tassazione dell'energia potrebbe incidere negativamente sul potere d'acquisto dei consumatori economicamente vulnerabili se non si tiene conto dell'impatto sociale del sistema fiscale. Gli aumenti delle imposte per i combustibili fossili nel settore dei trasporti o del riscaldamento sono potenti incentivi a modificare i comportamenti, ma sul breve periodo i consumatori potrebbero non essere in grado di modificare agevolmente i loro modelli di consumo quando si tratta di una quota importante del loro reddito.

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0001&from=IT>.

Sono pertanto necessarie misure di accompagnamento attentamente concepite per garantire che lo spostamento degli oneri fiscali, in linea con gli obiettivi di politica energetica e climatica, siano anche socialmente accettabili per tutti i cittadini. Si tratta di questioni sociali che vanno affrontate attraverso le politiche sociali e i sistemi di protezione sociale, il cui finanziamento deve trarre adeguato beneficio dallo spostamento dell'onere fiscale e dal reimpiego dei proventi. Ciò può essere realizzato non solo sostenendo i consumatori vulnerabili tramite politiche sociali, ma anche utilizzando i proventi della tassazione in campo energetico e ambientale per favorire la transizione di settori economici e/o regioni verso prestazioni ambientali migliori e consentendo una riduzione della tassazione del lavoro a seguito dell'aumento delle entrate derivanti dalle imposte ambientali.

2.4 Le "clausole passerella" come strumento per adeguare il processo decisionale

I trattati prevedono la possibilità, mediante la disposizione generale di cui all'articolo 48, paragrafo 7, del trattato sull'Unione europea (TUE) e attraverso disposizioni specifiche del TFUE, di sbloccare i settori soggetti al requisito dell'unanimità e di passare al sistema di voto a maggioranza qualificata. Questa possibilità è definita "clausola passerella" e consente di passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata.

Nel titolo del TFUE relativo all'ambiente è stata introdotta una clausola "passerella" specifica²¹, che attribuisce al Consiglio la competenza di decidere che le misure ambientali di natura fiscale possono essere adottate nel quadro di una procedura legislativa ordinaria, con il voto a maggioranza qualificata. Per esercitare tale competenza, il Consiglio deve deliberare all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.

La "clausola passerella" istituita dal titolo relativo all'ambiente del TFUE potrebbe essere utilizzata per le misure di tassazione dell'energia che sono principalmente di natura ambientale. Potrebbe essere il caso delle misure fiscali in materia ambientale destinate a ridurre le emissioni di CO₂ e di altri inquinanti o a migliorare l'efficienza energetica che costituiscono le priorità fondamentali della strategia dell'Unione dell'energia dell'UE e dell'accordo di Parigi. Poiché la produzione e l'utilizzo dell'energia sono all'origine di oltre tre quarti delle emissioni di CO₂, le imposte ambientali sulle emissioni di CO₂ possono conseguire il loro obiettivo solo se queste misure fiscali si applicano alla produzione e all'uso dell'energia. Di conseguenza, le misure fiscali in materia di energia relative al CO₂ dovrebbero beneficiare della "clausola passerella" prevista dal titolo relativo all'ambiente del TFUE.

L'attivazione della clausola "passerella" non inciderebbe direttamente sulle competenze attuali degli Stati membri in materia di fiscalità, ma modificherebbe solo il modo in cui tali competenze sono esercitate. Un approccio di questo tipo contribuirebbe agli sforzi volti a rafforzare il quadro istituzionale per la tassazione in generale. Inoltre, il ricorso alla "clausola

²¹ Articolo 192, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

passerella" comporterebbe l'applicazione della procedura legislativa ordinaria, in base alla quale il Parlamento europeo e il Consiglio, in quanto colegislatori, rappresentano su un piano di parità un'ampia gamma di interessi. Il voto a maggioranza qualificata costituisce infatti l'espressione del concetto fondamentale di azione unitaria basata sul compromesso. Questa logica è valida per la maggior parte delle decisioni politiche nel settore dell'energia e del clima, pertanto i vantaggi della maggioranza qualificata possono essere ulteriormente esaminati anche per il settore della tassazione ambientale.

Tale iniziativa rientrerebbe nell'approccio più generale relativo al ricorso alle "clausole passerella", come indicato nella tabella di marcia della comunicazione settoriale "Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE"²². La seconda fase della tabella di marcia in questione prevede che il passaggio alla procedura legislativa ordinaria, basata sul voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e sui diritti di codecisione del Parlamento europeo, dovrebbe riguardare misure principalmente di natura fiscale intese a sostenere altri obiettivi politici, tra cui la lotta contro i cambiamenti climatici. Per questa seconda fase la Commissione ha invitato i leader dell'UE a decidere rapidamente.

La Commissione ha inoltre sottolineato in tale comunicazione che decisioni più efficienti in materia di tassazione in questi ambiti consentirebbero di attuare una politica energetica più rispettosa dell'ambiente, ad esempio per sostenere gli ambiziosi obiettivi dell'UE connessi ai cambiamenti climatici. La clausola "passerella" specifica di cui all'articolo 192, paragrafo 2, del TFUE nel settore dell'ambiente, che riguarda in particolare disposizioni aventi principalmente natura fiscale, offre la possibilità di passare dalla procedura legislativa speciale alla procedura legislativa ordinaria per una politica energetica più rispettosa dell'ambiente. In alternativa, il ricorso alla clausola passerella generale di cui all'articolo 48, paragrafo 7, del TUE consentirebbe il voto a maggioranza qualificata per le misure fiscali destinate principalmente ad obiettivi in materia di energia.

3. Il processo decisionale nell'ambito del trattato Euratom

L'energia nucleare è di fatto un elemento dell'attuale mix energetico europeo. La metà degli Stati membri utilizza l'energia nucleare per la produzione di energia elettrica, e il nucleare rappresenta il 27 % della produzione di energia elettrica dell'UE.

Quando il trattato Euratom è stato firmato nel 1957, l'energia nucleare era considerata una risorsa energetica per lo sviluppo economico dell'Europa. Tale trattato attribuisce ampi poteri sovranazionali a livello comunitario. In pratica, tuttavia, l'applicazione di tali poteri è stata selettiva ed è evoluta nel tempo. In origine l'Euratom era principalmente destinato a dare impulso all'energia nucleare; ma oggi le sue attività riguardano la sicurezza, la sicurezza dell'approvvigionamento, le misure di salvaguardia, la gestione dei rifiuti, la radioprotezione, la ricerca e le applicazioni mediche. L'Euratom ha svolto un ruolo importante nel rafforzamento della sicurezza nucleare nei nuovi Stati membri e nei paesi vicini dell'UE. Il

²² COM(2019) 8 final del 15.1.2019.

potenziale impatto transfrontaliero delle questioni di sicurezza nucleare richiede – in misura maggiore oggi e negli anni a venire – un quadro giuridico che superi i confini degli Stati membri. Tale quadro è stato rafforzato con il diritto derivato adottato in seguito all'incidente di Fukushima. Analogamente, l'invecchiamento delle centrali elettriche in tutta l'UE solleva interrogativi sulla proroga della durata di vita, l'eliminazione in tempi opportuni, la disattivazione, la gestione dei rifiuti e gli investimenti connessi. Negli anni a venire questi aspetti assumeranno una sempre maggiore importanza.

Va rammentato comunque che l'uso dell'energia nucleare è frutto di una scelta a livello nazionale che deve essere effettuata da ciascun Stato membro e questa situazione rimarrà invariata. Il trattato Euratom fornisce il quadro giuridico più avanzato al mondo per quanto riguarda la sicurezza nucleare, la gestione dei rifiuti o la radioprotezione. È opinione comune tuttavia che il trattato Euratom debba evolvere in linea con un'Unione europea più unita, più forte e più democratica. Nasce proprio da questa preoccupazione la dichiarazione di cinque Stati membri nell'ambito del trattato di Lisbona²³ con la quale rilevano che le disposizioni essenziali del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica non hanno subito modifiche sostanziali dall'entrata in vigore di tale trattato e devono essere aggiornate.

Un aspetto centrale è la responsabilità democratica dell'Euratom e, in particolare, il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Il trattato di Lisbona ha esteso la procedura legislativa ordinaria a quasi tutti i settori in cui il Parlamento europeo svolgeva precedentemente soltanto un ruolo consultivo. Anche se in linea di massima la procedura legislativa ordinaria si applica anche al trattato Euratom²⁴, in pratica le disposizioni del trattato relative all'adozione di atti giuridici non lo prevedono. Il Parlamento europeo è solo consultato in merito a tali disposizioni. Analogamente, col trattato di Lisbona è stato rafforzato il ruolo del Parlamento nel processo di conclusione di accordi internazionali, in cui spesso l'approvazione del Parlamento è necessaria²⁵. Ciò non avviene nell'ambito del trattato Euratom, in cui il Parlamento europeo non è consultato in merito alla conclusione di accordi internazionali. Pertanto sarebbe opportuno riflettere su come rafforzare il ruolo del Parlamento europeo in modo da incrementare la legittimità democratica del processo decisionale nel quadro del trattato Euratom.

Un altro ambito in cui il trattato Euratom non rispecchia i miglioramenti in termini di trasparenza e di democratizzazione raggiunti nelle riforme successive dei trattati dell'UE riguarda il ruolo dei parlamenti nazionali. Il protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea è parte del trattato Euratom, ma nel trattato Euratom non esiste un articolo equivalente all'articolo 12 del trattato sull'UE che definisce il ruolo dei parlamenti

²³ Dichiarazione 54 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea della Repubblica federale di Germania, dell'Irlanda, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica d'Austria e del Regno di Svezia.

²⁴ L'articolo 106 *bis* del trattato Euratom elenca le disposizioni del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea che si applicano anche al trattato Euratom. Tra questi figurano gli articoli da 288 a 299 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea che comprendono gli atti giuridici dell'Unione e le procedure per l'adozione di atti e altre disposizioni.

²⁵ Articoli 207 e 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

nazionali. In questo contesto, potrebbe essere utile valutare se il ruolo dei parlamenti nazionali nell'ambito di Euratom possa essere ulteriormente rafforzato.

La Commissione dovrebbe inoltre assumere iniziative per incrementare il coinvolgimento della società civile nell'elaborazione delle politiche nucleari e suscitare l'interesse a livello di UE nei consessi pertinenti. Per quanto riguarda alcune questioni nucleari, le informazioni disponibili possono essere comprensibilmente limitate, soprattutto nel settore della sicurezza nucleare. Sebbene si tratti di una preoccupazione legittima, questioni come la sicurezza nucleare, la gestione delle scorie radioattive e la pianificazione delle emergenze meritano di continuare a essere discusse nel modo più trasparente possibile in linea con le regole vigenti.

Tali questioni sono al centro delle preoccupazioni dei cittadini. Il primo passo consiste nell'attuazione rigorosa della legislazione di recente adozione. Per quanto riguarda la gestione responsabile e sicura del combustibile esaurito e dei rifiuti radioattivi, è fondamentale che gli Stati membri continuino a elaborare piani globali per la gestione dei rifiuti nucleari e che li attuino. Quando è in gioco l'impatto transfrontaliero, occorrerebbe incentivare consultazioni transfrontaliere tra gli Stati membri e un maggiore coinvolgimento del gruppo dei regolatori europei in materia di sicurezza nucleare (ENSREG). La capacità collettiva dell'UE e degli Stati membri di reagire in caso di incidenti nucleari dovrebbe essere rafforzata, in particolare chiarendo la questione della responsabilità finanziaria e garantendo adeguati finanziamenti a tale riguardo.

Il trattato Euratom non prevede una procedura semplificata per la sua revisione ai sensi dell'articolo 48, paragrafo 7, del TUE. Anche le clausole "passerella" previste dai trattati dell'UE non sono applicabili al trattato Euratom. Pertanto, una revisione del trattato, volta ad estendere il ricorso alla procedura legislativa ordinaria al quadro Euratom, richiederebbe il ricorso alla procedura di revisione ordinaria del trattato ai sensi dell'articolo 48 del TUE.

Di conseguenza, una modifica del trattato Euratom per estendere il ricorso alla procedura legislativa ordinaria dovrebbe far parte di un più ampio processo di riforma del trattato, con il ricorso alla procedura ordinaria di revisione del trattato a norma dell'articolo 48 del TUE, e dovrebbe essere considerata in una prospettiva a più lungo termine post 2025. Nei prossimi mesi la Commissione europea istituirà un gruppo ad alto livello di esperti incaricato di valutare e riferire alla Commissione in merito allo stato di avanzamento del trattato Euratom per valutare, sulla base del trattato vigente, come si possa rafforzare la sua responsabilità democratica.

4. Conclusione

Come la Commissione ha recentemente sottolineato nella sua comunicazione "Un pianeta pulito per tutti", la transizione energetica richiede una trasformazione economica e sociale globale, con la partecipazione di tutti i settori dell'economia e della società per realizzare la transizione alla neutralità climatica e alla sostenibilità entro il 2050.

Per raggiungere questo obiettivo occorre un'azione risoluta in tutti i settori di intervento ed è essenziale che l'UE si doti degli strumenti adeguati per adottare le decisioni necessarie in modo efficiente e democratico.

In questo senso, negli ultimi anni sono stati compiuti progressi significativi con il completamento del quadro strategico per l'Unione dell'energia. Dal punto di vista normativo, questi progressi sono strettamente legati al ricorso alla procedura legislativa ordinaria. Il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo e del Consiglio ha avuto un effetto positivo, sia per quanto riguarda la natura democratica del processo che per il conseguimento di risultati ambiziosi su molti fascicoli importanti.

La presente comunicazione ha individuato due settori in cui il processo decisionale potrebbe essere ulteriormente migliorato per agevolare il conseguimento degli obiettivi dell'Unione dell'energia.

La Commissione invita i leader dell'UE:

- in linea con un suo precedente appello²⁶, a decidere rapidamente sul ricorso alla clausola passerella generale (articolo 48, paragrafo 7, del TUE) per passare alla procedura legislativa ordinaria e al voto a maggioranza qualificata. Il Consiglio europeo è invitato a notificare la sua iniziativa ai parlamenti nazionali e a chiedere l'approvazione del Parlamento europeo. Inoltre, la clausola "passerella" specifica di cui all'articolo 192, paragrafo 2, del TFUE offre la possibilità di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria per le questioni fiscali in campo ambientale;
- insieme al Parlamento europeo, al Consiglio e ad altri portatori di interessi, a impegnarsi attivamente nelle riflessioni del gruppo di esperti ad alto livello cui la Commissione intende chiedere di valutare il modo migliore per rafforzare la responsabilità democratica e la trasparenza nell'ambito del trattato Euratom.

²⁶ COM(2019) 8 final del 15 gennaio 2019 – Verso un processo decisionale più efficiente e democratico nella politica fiscale dell'UE.