



Bruxelles, 22.8.2022
COM(2022) 408 final

2022/0251 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza il Portogallo ad applicare aliquote di accisa ridotte al gasolio e alla benzina senza piombo utilizzati come carburanti per motori in applicazione dell'articolo 19 della direttiva 2003/96/CE

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

La tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità nell'Unione europea è disciplinata dalla direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità¹ ("direttiva sulla tassazione dell'energia" o "direttiva").

A norma dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva, oltre a quanto disposto in particolare dagli articoli 5, 15 e 17 della stessa, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare gli Stati membri ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni del livello di tassazione in base a considerazioni politiche specifiche.

Il Portogallo chiede l'autorizzazione ad applicare una riduzione temporanea delle aliquote d'imposta nazionale a gasolio e benzina senza piombo usati come carburanti per motori², al di sotto dei livelli minimi di tassazione di cui all'articolo 7 della direttiva e alla tabella A dell'allegato I della direttiva.

Il periodo di validità della richiesta è fino al 31 dicembre 2022, ossia entro il periodo massimo consentito dall'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva sulla tassazione dell'energia.

Con lettera del 2 maggio 2022 le autorità portoghesi hanno informato la Commissione dell'intenzione di applicare la misura temporanea. Ulteriori informazioni sono state trasmesse l'11 e il 23 maggio e l'8 giugno 2022.

Secondo le autorità portoghesi la misura mira ad attenuare gli alti prezzi al dettaglio associati al consumo di carburanti³ e imputabili all'attuale contesto geopolitico, che si ripercuotono direttamente su famiglie e imprese.

Stando ai dati delle autorità portoghesi, dall'inizio dell'anno l'evoluzione dei prezzi dell'energia è costantemente e notevolmente al rialzo (al lordo delle imposte) per il gasolio e per la benzina senza piombo più venduta (*gasolina 95*)⁴.

Nella tabella seguente trasmessa dalle autorità portoghesi figurano il prezzo medio al dettaglio a fine mese e le componenti del prezzo per ciascun mese da gennaio a maggio 2022.

¹ GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51.

² Gasolio, codici NC da 2710 19 43 a 2710 19 48, benzina senza piombo, codici NC 2710 12 41, 2710 12 45 e 2710 12 49.

³ In Portogallo 6,4 milioni di persone sono titolari di una patente di guida.

⁴ Confronto dei prezzi [DGEG](#) (*Direção Geral de Energia e Geologia*), dal 21 febbraio 2022 al 30 maggio 2022.

Prodotto	Data	CIF	Scarico e stoccaggio	Integrazione dei biocarburanti	Gross margin	Prezzi al lordo delle imposte	Imposte				Prezzo di vendita al dettaglio (PVP)
							ISP	CO2	CSR	IVA	
Gasolio	31-01-2022	0,619	0,006	0,112	0,071	0,807	0,333	0,059	0,111	0,301	1,612
	28-02-2022	0,647	0,006	0,111	0,094	0,858	0,333	0,059	0,111	0,313	1,675
	28-03-2022	0,982	0,006	0,069	0,099	1,156	0,296	0,059	0,111	0,373	1,995
	25-04-2022	0,915	0,006	0,069	0,110	1,099	0,296	0,059	0,111	0,360	1,926
	30-05-2022	0,945	0,006	0,104	0,061	1,116	0,168	0,059	0,111	0,335	1,789
Benzina senza piombo	31-01-2022	0,580	0,006	0,108	0,087	0,781	0,507	0,054	0,087	0,329	1,758
	28-02-2022	0,633	0,006	0,106	0,096	0,841	0,507	0,054	0,087	0,343	1,832
	28-03-2022	0,810	0,006	0,066	0,134	1,016	0,490	0,054	0,087	0,379	2,027
	25-04-2022	0,780	0,006	0,075	0,113	0,974	0,490	0,054	0,087	0,369	1,975
	30-05-2022	1,012	0,006	0,104	0,081	1,203	0,331	0,054	0,087	0,384	2,055

Secondo il Portogallo l'accisa risulta l'unica componente sulla quale è possibile intervenire per ridurre i prezzi al dettaglio a breve termine: la deroga è quindi necessaria per porre rimedio all'attuale impennata dei prezzi dell'energia nel paese.

In effetti, stando alle autorità portoghesi, non è possibile ridurre le **prime due componenti del prezzo** nella tabella riportata (ossia i *prezzi internazionali del greggio e dei derivati del petrolio (CIF)* e i *costi di scarico e stoccaggio*) in quanto sono determinati dalle forze in concorrenza dell'offerta e della domanda sui mercati internazionali.

Per quanto riguarda la **terza componente del prezzo** della tabella precedente (*costi di integrazione dei biocarburanti*)⁵, secondo le autorità portoghesi la riduzione o la sospensione degli obiettivi dell'integrazione dei biocarburanti avrebbe gli effetti negativi seguenti:

- i) si mancano gli obiettivi della direttiva RED II⁶ (quindi si aumentano le emissioni di gas a effetto serra nella misura in cui aumenta la componente fossile nei combustibili);
- ii) si danneggia l'industria dei biocarburanti e l'industria dei mangimi; e
- iii) si aumenta la dipendenza energetica in quanto si aumentano le importazioni di combustibili fossili.

Il Portogallo non ritiene né ragionevole né opportuno modificare gli obiettivi di integrazione dei biocarburanti, soprattutto per il diesel. Inoltre, il peso del biocarburante incorporato nel PVP⁷ dei carburanti (benzina e diesel) è inferiore al 4 %⁸.

Per quanto riguarda la **quarta componente del prezzo** della tabella sopra indicata (*margini lordo*), oltre ad altre misure politiche, il governo portoghese e l'autorità nazionale di regolamentazione dell'energia hanno già disposto un monitoraggio periodico e la comunicazione al pubblico delle tendenze dei prezzi, in particolare in vista di una riduzione delle accise, per appurare se i venditori di carburante trasferiscano la riduzione totale sui consumatori finali. Dal 1° giugno 2022, su proposta dell'autorità di regolamentazione, hanno

⁵ A livello nazionale, il testo in vigore del decreto legge n. 117/2010 del 2 ottobre 2010 stabilisce un obiettivo obbligatorio di integrazione dell'11 % per i biocarburanti.

⁶ 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) (RED II.)

⁷ *Preço de Venda ao Público* (prezzo di vendita al dettaglio).

⁸ Stando ai dati dell'ultimo bollettino del mercato dei carburanti pubblicato da *Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos*.

istituito un meccanismo per limitare i margini commerciali ogniqualvolta superano i livelli efficienti o i margini storici.

Infine, attualmente il governo riduce **le accise**⁹ in modo flessibile, in funzione del comportamento del mercato e dei prezzi del carburante: il risultato potrebbe tradursi in aliquote fiscali inferiori ai minimi stabiliti a livello unionale. Questo meccanismo di tassi "saliscendi" intende sostanzialmente contrastare le fluttuazioni dei prezzi al consumo¹⁰.

I margini lordi, in particolare del gasolio, sono insufficienti a fronte dei livelli minimi di tassazione previsti dalla direttiva.

Alla luce di quanto esposto le autorità portoghesi ritengono che le circostanze socioeconomiche attuali richiedano l'applicazione del sistema di cui all'articolo 19 della direttiva per consentire riduzioni d'imposta inferiori ai minimi stabiliti dalla direttiva.

Se, ad esempio (in base all'andamento dei prezzi osservato finora), i prezzi (al lordo delle imposte) aumentano del 35 % per il gasolio e del 50 % per la benzina senza piombo, con l'aliquota flessibile di cui sopra il Portogallo dovrebbe ridurre il livello di tassazione a 278 EUR/1 000 litri per il gasolio e a 357 EUR/1 000 litri per la benzina senza piombo; scenderebbe quindi sotto le aliquote minime stabilite dalla direttiva.

Dato il livello di incertezza e le variabili di mercato, le autorità portoghesi non sono in grado di stimare i prezzi per i prossimi sei mesi. In base alle ipotesi di aumento dei prezzi suddette, ridurrebbero l'aliquota d'imposta del gasolio a 270 EUR/1 000 litri e quella della benzina senza piombo a 350 EUR/1 000 litri. Entrambe le aliquote sarebbero inferiori ai minimi di cui all'articolo 7 della direttiva e alla tabella A dell'allegato I della direttiva, rispettivamente di EUR 330/1 000 litri e EUR 359/1 000 litri.

Nella tabella che segue sono riportate le stime delle autorità portoghesi.

Scenari ipotetici

Prodotto	Data	Variazione mensile	Prezzo al lordo dell'imposta	ISP	CO2	CSR	IVA	PVP	Onere fiscale	
									Aliquota IVA	fisco fisso
Gasolio	30-06-2022	35%	1,506	0,122	0,054	0,087	0,407	2,176	23%	0,670 Gasolio
	31-07-2022	-10%	1,356	0,121	0,059	0,111	0,379	2,026	23%	0,848 Benzina senza piombo
	31-08-2022	-10%	1,220	0,146	0,059	0,111	0,353	1,890		
	30-09-2022	-10%	1,098	0,169	0,059	0,111	0,331	1,768		
	31-10-2022	-10%	0,988	0,190	0,059	0,111	0,310	1,658		
Benzina senza piombo	30-06-2022	50%	1,804	0,210	0,054	0,087	0,496	2,652		
	31-07-2022	-10%	1,624	0,244	0,054	0,087	0,462	2,471		
	31-08-2022	-10%	1,461	0,274	0,054	0,087	0,432	2,309		
	30-09-2022	-10%	1,315	0,302	0,054	0,087	0,404	2,163		
	31-10-2022	-10%	1,184	0,326	0,054	0,087	0,380	2,031		

⁹ Nella tabella precedente sono indicate come ISP (*Imposto sobre os Produtos Petrolíferos*), CO₂ e CSR (*Contribuição de Serviço Rodoviário*).

¹⁰ Ogni settimana le accise sono ridotte di un importo considerato equivalente alla riduzione teorica dell'aliquota d'imposta sul valore aggiunto (IVA) sul carburante stradale: dal 23 % (aliquota normale) al 13 % (aliquota ridotta con percentuale più alta); in definitiva si restituisce l'importo straordinario dell'IVA riscossa in conseguenza dell'aumento del prezzo di mercato dei prodotti in questione.

Infine, come sottolineato dalle autorità portoghesi, i prodotti energetici non saranno tassati in modo diverso a seconda dell'ubicazione della sede o della cittadinanza del fornitore o del consumatore, e tutti i consumatori potranno accedere a questo tipo di prodotti.

L'incidenza sul bilancio non può essere quantificata in questa fase, dipenderà dai prezzi del carburante.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

L'articolo 19, paragrafo 1, primo comma, della direttiva recita:

"Oltre a quanto disposto dagli articoli che precedono, in particolare gli articoli 5, 15 e 17, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare gli Stati membri ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche."

Con la riduzione d'imposta richiesta, che deve essere applicata per un periodo di tempo limitato, le autorità portoghesi intendono attenuare i prezzi al dettaglio particolarmente alti dei carburanti e, in ultima analisi, ridurre l'impatto sociale ed economico della contingenza geopolitica.

La riduzione d'imposta permetterebbe di applicare ai beneficiari aliquote di accisa nazionali che possono scendere al di sotto delle aliquote minime dell'UE previste dalla direttiva sulla tassazione dell'energia. Data l'eccezionalità della situazione geopolitica attuale, le ricadute sarebbero rilevanti sul piano della politica di coesione sociale. Tuttavia, stando al meccanismo di cui sopra, la riduzione dell'accisa dipenderebbe dai prezzi del carburante.

La riduzione in questione può essere introdotta ai sensi dell'articolo 19 della direttiva, in virtù del quale gli Stati membri possono essere autorizzati ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni in base a considerazioni politiche specifiche.

Il periodo limitato di validità dell'autorizzazione, fino al 31 dicembre 2022, rientra nel periodo massimo consentito all'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva sulla tassazione dell'energia, che per questo tipo di misure stabilisce un periodo massimo di 6 anni, con possibilità di rinnovo.

La deroga dovrebbe però lasciare impregiudicata la futura adozione da parte del Consiglio, su proposta della Commissione, di un atto giuridico che modifica la direttiva sulla tassazione dell'energia¹¹.

Normativa sugli aiuti di Stato

La riduzione temporanea dell'imposta prevista dalle autorità portoghesi può scendere sotto i livelli minimi di tassazione di cui all'articolo 7 della direttiva e alla tabella A dell'allegato I della direttiva.

La presente proposta lascia impregiudicata la valutazione della misura portoghese ai sensi della normativa sugli aiuti di Stato. Inoltre, la proposta di una decisione di esecuzione del Consiglio lascia impregiudicato l'obbligo dello Stato membro di rispettare la normativa sugli aiuti di Stato.

¹¹ Proposta di direttiva del Consiglio che ristruttura il quadro dell'Unione per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (rifusione) del 14.7.2021, COM(2021)563 final 2021/0213 (CNS).

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

La Commissione esamina ciascuna richiesta di deroga ai sensi dell'articolo 19 della direttiva sulla tassazione dell'energia tenendo conto di considerazioni attinenti al corretto funzionamento del mercato interno, della necessità di garantire una concorrenza leale e delle politiche unionali in materia di sanità, ambiente, energia e trasporti.

Secondo le autorità portoghesi la riduzione fiscale in parola dovrebbe alleviare in parte l'onere sociale ed economico che grava sulla popolazione portoghese per il recente aumento dei prezzi dovuto anche al conflitto in Ucraina. In effetti, la situazione geopolitica particolare, associata a un alto prezzo di mercato del greggio, che probabilmente aumenterà ancora nei prossimi mesi, si traduce in costi più alti per le famiglie e le imprese portoghesi.

Stando così le cose, è improbabile che la misura temporanea richiesta incida sugli scambi all'interno dell'UE e, alla luce delle limitazioni di effetto e durata, non dovrebbe falsare la concorrenza né ostacolare il funzionamento del mercato interno.

Come sottolineato nella comunicazione RePowerEU¹², pur concentrandosi sulle famiglie e le imprese vulnerabili, la Commissione invita gli Stati membri ad adottare misure che incentivino il risparmio energetico e riducano il consumo di combustibili fossili. Data la breve durata e a fronte dell'eccezionalità della situazione geopolitica che determina prezzi di mercato particolarmente alti del greggio, l'autorizzazione richiesta è considerata adeguata e proporzionata. L'autorizzazione concilia gli obiettivi strategici specifici di cui all'articolo 19 della direttiva sulla tassazione dell'energia, segnatamente la politica ambientale dell'Unione, con l'emergenza imperativa di garantire l'accessibilità economica dell'energia a imprese e famiglie.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

Articolo 19 della direttiva 2003/96/CE del Consiglio.

- **Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)**

Il settore della tassazione indiretta di cui all'articolo 113 TFUE non è di per sé di esclusiva competenza dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 3 TFUE.

Tuttavia, a norma dell'articolo 19 della direttiva 2003/96/CE, il Consiglio gode di una competenza esclusiva, in quanto strumento di diritto derivato, per autorizzare uno Stato membro ad applicare ulteriori esenzioni o riduzioni secondo le modalità ivi previste. Gli Stati membri non possono pertanto sostituirsi al Consiglio. Di conseguenza il principio di sussidiarietà non si applica alla presente decisione di esecuzione. In ogni caso, dato che il presente atto non è un progetto di atto legislativo, non dovrebbe essere trasmesso ai parlamenti nazionali ai sensi del protocollo n. 2 dei trattati per l'esame della conformità al principio di sussidiarietà.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili", COM(2022) 108 final dell'8.3.2022.

- **Proporzionalità**

La proposta rispetta il principio di proporzionalità. Le riduzioni d'imposta non vanno al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo previsto.

L'autorizzazione è richiesta per un periodo di tempo limitato, fino al 31 dicembre 2022.

- **Scelta dell'atto giuridico**

Lo strumento proposto è una decisione di esecuzione del Consiglio: l'articolo 19 della direttiva 2003/96/CE prevede solo questo tipo di misura.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni *ex post* / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

La misura non richiede valutazione della legislazione vigente.

- **Consultazioni dei portatori di interessi**

La presente proposta si basa su una richiesta del Portogallo e riguarda solo questo Stato membro.

- **Assunzione e uso di perizie**

Non è stato necessario ricorrere al parere di esperti esterni.

- **Valutazione d'impatto**

La presente proposta riguarda un'autorizzazione rilasciata a un singolo Stato membro su sua richiesta e non richiede valutazione d'impatto.

- **Efficienza normativa e semplificazione**

La misura non prevede alcuna semplificazione: si basa su una richiesta del Portogallo e riguarda solo questo Stato membro.

- **Diritti fondamentali**

La misura non ha alcuna incidenza sui diritti fondamentali.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La misura non comporta alcun onere finanziario o amministrativo a carico dell'Unione europea. La proposta non ha pertanto alcuna incidenza sul bilancio dell'Unione.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

Non è necessario un piano attuativo. La presente proposta riguarda l'autorizzazione di riduzione d'imposta rilasciata a un singolo Stato membro su sua richiesta. L'autorizzazione è rilasciata per un periodo limitato. Le aliquote d'imposta applicabili possono scendere sotto i livelli minimi di tassazione fissati dalla direttiva sulla tassazione dell'energia. La misura può essere valutata in caso di richiesta di proroga al termine del periodo di validità.

- **Documenti esplicativi (per le direttive)**

La proposta non richiede documenti esplicativi riguardanti il recepimento.

- **Illustrazione dettagliata delle singole disposizioni della proposta**

Ai sensi dell'articolo 1 il Portogallo sarà autorizzato ad applicare al gasolio e alla benzina senza piombo utilizzati come carburanti per motori aliquote di tassazione ridotte al di sotto dei livelli minimi di tassazione.

Ai sensi dell'articolo 2 l'autorizzazione è rilasciata fino al 31 dicembre 2022, secondo la richiesta del Portogallo e entro il periodo massimo di 6 anni consentito dalla direttiva.

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza il Portogallo ad applicare aliquote di accisa ridotte al gasolio e alla benzina senza piombo utilizzati come carburanti per motori in applicazione dell'articolo 19 della direttiva 2003/96/CE

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità¹, in particolare l'articolo 19,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Con lettera del 2 maggio 2022 il Portogallo ha chiesto l'autorizzazione ad applicare aliquote di accisa ridotte al gasolio e alla benzina senza piombo utilizzati come carburanti per motori in applicazione dell'articolo 19 della direttiva 2003/96/CE, che possono essere inferiori ai livelli minimi di tassazione di cui all'articolo 7 di tale direttiva. Le autorità portoghesi hanno trasmesso informazioni e chiarimenti supplementari a sostegno della richiesta l'11 e il 23 maggio e l'8 giugno 2022. L'autorizzazione è stata chiesta fino al 31 dicembre 2022.
- (2) Secondo le autorità portoghesi, l'applicazione di un'aliquota d'imposta ridotta mira ad attenuare gli effetti sociali ed economici degli alti prezzi al dettaglio dei carburanti dovuti alla situazione geopolitica, che si ripercuotono direttamente su famiglie e imprese. La misura intende soddisfare il fabbisogno quotidiano associato al consumo di carburanti contribuendo a ridurre l'impatto dell'aumento dei prezzi al dettaglio.
- (3) L'autorizzazione richiesta non è tale da falsare la concorrenza né ostacolare il corretto funzionamento del mercato interno. Data la breve durata e a fronte dell'eccezionalità della situazione geopolitica che determina prezzi di mercato del greggio particolarmente alti, l'autorizzazione richiesta è considerata adeguata e proporzionata. L'autorizzazione concilia gli obiettivi strategici specifici di cui all'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2003/96/CE, segnatamente la politica ambientale dell'Unione, con l'emergenza imperativa di garantire l'accessibilità economica dell'energia a imprese e famiglie. La riduzione compenserebbe in parte l'aumento dei costi dell'energia e non è cumulabile con altri tipi di sgravi fiscali.
- (4) Il Portogallo dovrebbe pertanto essere autorizzato ad applicare aliquote di accisa ridotte al gasolio e alla benzina senza piombo utilizzati come carburanti per motori, come richiesto.
- (5) In applicazione dell'articolo 19, paragrafo 2, della direttiva 2003/96/CE, ciascuna autorizzazione deve essere rigorosamente limitata nel tempo. Tuttavia, per

¹ GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51.

non pregiudicare i futuri sviluppi generali del quadro giuridico vigente, è opportuno disporre che, qualora il Consiglio, deliberando ai sensi dell'articolo 113 o di qualsiasi altra disposizione pertinente del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, adotti un sistema generale modificato di tassazione dei prodotti energetici e dell'energia elettrica con cui la presente autorizzazione non fosse compatibile, la presente autorizzazione cessi di produrre effetti alla data di entrata in vigore di tali norme generali.

- (6) La presente decisione non pregiudica l'applicazione delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

Il Portogallo è autorizzato ad applicare aliquote di accisa ridotte al gasolio e alla benzina senza piombo utilizzati come carburanti per motori al di sotto dei pertinenti livelli minimi di tassazione di cui all'articolo 7 della direttiva 2003/96/CE.

Articolo 2

La presente decisione si applica fino al 31 dicembre 2022.

Tuttavia, se il Consiglio, deliberando ai sensi dell'articolo 113 o di qualsiasi altra disposizione pertinente del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, adotta un sistema generale modificato di tassazione dei prodotti energetici e dell'energia elettrica con cui l'autorizzazione rilasciata all'articolo 1 della presente decisione non fosse compatibile, la presente decisione cessa di applicarsi il giorno in cui diventano applicabili tali disposizioni generali.

Articolo 3

La Repubblica portoghese è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente