

## Perplexità sull'evoluzione della normativa italiana

# Addizionali regionali sulla benzina, un caso di studio comunitario

*Secondo la direttiva Ue, gli Stati membri non possono applicare aliquote differenziate sui prodotti energetici a seconda della zona geografica di consumo del prodotto se non in alcuni casi specifici. Per l'energia elettrica sono state eliminate le addizionali provinciali e comunali ed è stata disciplinato l'aumento dell'accisa a livello nazionale. La normativa comunitaria, si chiede l'avvocato **Bonaventura Sorrentino**, vale anche per la benzina?*

Le accise identificano l'imposizione indiretta sulla produzione e sui consumi, connessa alla libera circolazione di talune merci nell'ambito comunitario.

Notoriamente l'incremento delle aliquote delle accise sulla benzina, dettato dalla normativa nazionale, è stato spesso utilizzato come soluzione tempestiva e proficua per fronteggiare esigenze derivanti da eventi disastrosi, sopraggiunti ed imprevedibili, che richiedevano immediate disponibilità finanziarie da parte dello Stato.

Dunque somme reperite con un provvedimento normativo che, di fatto, legherebbe formalmente l'imposta e l'erogazione ad un vincolo di destinazione, palesandone solo formalmente la temporaneità.

Criterio e sistema, come vedremo, traslati, con il metodo delle "addizionali", sul sistema impositivo regionale sullo stesso prodotto, con riferimento ad esigenze finanziarie anch'esse solitamente legate a calamità (tassa sulle disgrazie).

Con riferimento alla potestà impositiva regionale sulla benzina per autotrazione, la legge 14 giugno 1990, n. 158, prevedendo norme di delega in materia di autonomia impositiva delle Regioni, stabiliva che, al fine di attribuire alle Regioni a statuto ordinario una più ampia autonomia impositiva in adempimento al precetto di cui al secondo comma dell'articolo 119 della Costituzione, il Governo della Repubblica venisse delegato ad emanare, entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria in conformità ai seguenti principi e criteri direttivi enunciati, tra cui appunto la "Previsione della facoltà delle Regioni a statuto ordinario di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nelle predette Regioni la cui entità, commisurata ai litri di benzina erogati, è determinata da ciascuna Regione, entro un limite massimo di non più di 30 lire; tale imposta è dovuta dal soggetto consumatore della benzina e riscossa dal soggetto erogatore che è tenuto a versarla alla Regione".

In attuazione di tale disposto normativo veniva, dunque, emanato il decreto legislativo del 21 dicembre 1990, n. 398 che prevedeva, all'articolo 17, la facoltà per le Regioni a statuto ordinario di istituire, con proprie leggi, un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nelle rispettive Regioni, successivamente alla data di entrata in vigore della legge istitutiva, in misura non eccedente lire 30 al litro.

La fonte normativa richiamata dava, di fatto, la possibilità alle Regioni, con successive leggi, di fissare l'aliquota dell'imposta in misura maggiore da quella prevista dalla normativa nazionale, purché tale eccedenza non superasse lire 30 al litro.

Con la legge del 28 dicembre 1995, n. 549, in materia di razionalizzazione della finanza pubblica, all'articolo 3, comma 13, veniva altresì stabilito, con riferimento all'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, che essa potesse essere differenziata in relazione al luogo di ubicazione dell'impianto di distribuzione, tenendo conto di condizioni particolari di mercato.

La misura massima dell'imposta regionale veniva elevata a lire 50 al litro, con la legge del 23 dicembre 1996, n. 662, che dettava un principio essenziale, secondo cui: "l'operatività di eventuali aumenti erariali per l'accisa sulla benzina per autotrazione è limitata, nei territori delle Regioni a statuto ordinario, alla differenza esistente rispetto all'aliquota in atto della citata imposta regionale, ove vigente".

Tale norma era chiaramente finalizzata a "limitare" gli

aumenti di imposizione, al fine di evitare incrementi incontrollati del carico fiscale anche se, in molti casi, ne è stata disposta la disapplicazione, consentendo di fatto, in deroga, un maggiore aumento dell'imposta.

Limiti e competenze della potestà legislativa delle Regioni, con riferimento alla ripartizione di competenze e potestà legislative tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, hanno trovato regolamentazione di principio con la riforma del titolo V della Costituzione, attuata nel 2001, con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Nel periodo transitorio intercorso tra la modifica alle norme costituzionali e l'approvazione delle norme di attuazione, venivano emanate norme finalizzate a sospendere il potere impositivo degli enti territoriali in attesa dell'attuazione della riforma avviata dalla legge costituzionale.

In particolare, nel 2008, con la legge 27 maggio 2008, n. 93, veniva disposta, "... fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale ...", la sospensione del potere delle Regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato.

Tale sospensione veniva:

- **prorogata con la legge 13 dicembre 2010, n. 220, e successivamente dal DI 13 agosto 2011, n. 138**, convertito con la legge 14 settembre 2011, n. 148 ed
- **abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2012**, dall'articolo 13, comma 14 del **DI 6 dicembre 2011, n. 201**, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Aspetti di criticità hanno comunque interessato l'istituzione dell'imposta regionale sulla benzina, anche in vigenza della sospensione della potestà impositiva.

È il caso della legge finanziaria della Regione Lazio (legge n. 19 del 23 dicembre 2011), con la quale è stata istituita l'imposta regionale sulla benzina; disposizione che il Governo ha ritenuto di dover impugnare in quanto contrastante con le norme statali contenute nel DI 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, nel DI 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e nella legge 13 dicembre 2010, n. 220, norme finalizzate ad un riequilibrio finanziario complessivo.

La ratio della disposizione si fonda nel contenimento della pressione fiscale nel vigente sistema tributario, nell'ambito di un complesso percorso di risanamento della finanza pubblica a cui tutti gli enti territoriali sono chiamati a partecipare; non potendo la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria, ad essi riconosciuta dall'articolo 119 della Costituzione, fungere da giustificazione per esentarli da tale partecipazione.

Suscita altresì qualche perplessità il fatto che, in sede di riorganizzazione della finanza locale, il legislatore abbia provveduto a sopprimere le addizionali provinciali e comunali sull'accisa per l'energia elettrica, per motivi di compatibilità con la normativa comunitaria sulle accise, lasciando, invece, sostanzialmente invariata la disciplina dell'imposta regionale sulla benzina, benché anche la benzina per autotrazione rientri tra i prodotti energetici soggetti al regime armonizzato accise.

Tali considerazioni prendono spunto dall'esame, per quanto di pertinenza, della direttiva comunitaria 2003/96/Ce del Consiglio del 27 ottobre 2003, che ristrutturava il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità, in combinato disposto con la direttiva comunitaria 2008/118/Ce del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che ha abrogato la direttiva 92/12/Ce.

Con riferimento alla prima direttiva, l'articolo 5 stabilisce che "Gli Stati membri possono applicare, sotto controllo fiscale, aliquote di imposta differenziate a condizione che dette aliquote rispettino i livelli minimi di tassazione stabiliti nella presente direttiva e siano compatibili con il diritto comunitario, nei seguenti casi:

- Quando le aliquote differenziate sono direttamente connesse con la qualità del prodotto;
- Quando le aliquote differenziate dipendono da livelli quantitativi del consumo di elettricità e dei prodotti energetici utilizzati per il riscaldamento;
- Per i seguenti usi: trasporti pubblici locali di passeggeri, raccolta di rifiuti, forze armate e pubblica amministrazione, disabili, ambulanze.
- Tra uso commerciale e non commerciale, per i prodotti energetici e l'elettricità di cui agli articoli 9 e 10."

così come la direttiva 2008/118/Ce, con riferimento alle disposizioni generali relative al regime delle accise, all'articolo 1, paragrafo 2, richiamando quanto già previsto dalla abrogata direttiva 92/12/Cee, all'art. 3 paragrafo 2, espressamente prevede che "Gli Stati membri possono applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette aventi finalità specifiche purché tali imposte siano conformi alle norme fiscali comunitarie applicabili per le accise o per l'imposta sul valore aggiunto in materia di determinazione della base imponibile, calcolo, esigibilità e controllo dell'imposta; sono escluse da tali norme le disposizioni relative alle esenzioni."

Da un'interpretazione letterale delle disposizioni, si evidenzia con sufficiente chiarezza, che gli Stati membri non possano applicare aliquote differenziate di accisa, se non nei casi tassativamente elencati nel riportato articolo 5, tra i quali non sembra rientrare la possibilità di una tassazione differenziata a seconda della zona geografica di consumo del prodotto.

Contrariamente, con l'introduzione delle imposte regionali sulla benzina (comunemente definite addizionali sulla benzina), si va a realizzare sostanzialmente una tassazione differenziata tra le regioni, fondata esclusivamente su una questione geografica; pertanto potrebbero sorgere ragionevoli dubbi sulla compatibilità di tale "modus operandi" con il disposto comunitario.

Ulteriore spunto di criticità deriva dal fatto che dette imposte regionali vengono istituite alla luce di norme nazionali che, in comparazione con il dettato normativo contenuto nella direttiva 92/12/Cee, del 25 febbraio 1992, successivamente sostituita dalla direttiva 2008/118/Ce, potrebbero evidenziare taluni aspetti di illegittimità rispetto al disposto comunitario; ciò in quanto le disposizioni comunitarie prevedono la possibilità per gli Stati membri di applicare ai prodotti sottoposti ad accisa altre imposte indirette solo ed esclusivamente nel caso in cui queste ultime presentino finalità specifiche e purché rispettino le norme fiscali comunitarie applicabili per le accise o per l'imposta sul valore aggiunto.

Con riferimento alla necessità della sussistenza delle finalità specifiche, esemplificativamente, la Corte di Giustizia Europea, con la sentenza del 9 marzo 2000, riferita alla causa C-437/97, nel pronunciarsi in merito alla legittimità di un'imposta comunale sulle bevande, istituita nel territorio austriaco, alla luce del disposto normativo contenuto nell'articolo 3 paragrafo 2, della direttiva 92/12/Cee, ha dichiarato che tale imposta, essendo stata istituita al mero fine del

"rafforzamento dell'autonomia fiscale delle collettività territoriali", non rispettava il requisito richiesto dalla norma richiamata, in quanto non veniva espresso alcun vincolo di destinazione delle somme riscosse in vigna e con riferimento a tale tributo.

Le considerazioni innanzi illustrate risultano essere in sintonia con i provvedimenti adottati per le addizionali provinciali e comunali previste per l'energia elettrica.

L'articolo 6 del decreto legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito con legge 27 gennaio 1989, n. 20, prevedeva l'istituzione di un'addizionale all'accisa sull'energia elettrica a favore dei comuni e delle province.

I decreti legislativi n. 23 e n. 68 del 2011 hanno previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2012, la disapplicazione delle citate addizionali.

In considerazione di tale disposto normativo sono stati emanati due decreti ministeriali, entrambi approvati il 30 dicembre 2011, che hanno disciplinato l'aumento dell'accisa nazionale sull'energia elettrica.

Circa i motivi che hanno determinato l'adozione di tali provvedimenti normativi, nelle premesse del DM del 30 dicembre 2011, relativo all'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione della relativa addizionale comunale nelle Regioni a statuto ordinario, viene precisato che "... la direttiva del Consiglio 2003/96/Ce del 27 ottobre 2003 ... stabilisce, nei principi giuridici posti a fondamento della medesima, che gli Stati membri devono applicare, ... per ogni prodotto sottoposto al regime armonizzato dell'accisa, un'unica aliquota nazionale rispettosa di quella minima ... non risulta possibile, ai sensi dei principi giuridici posti a fondamento della ... direttiva del Consiglio 2003/96/Ce, applicare aliquote di accisa sull'energia elettrica impiegata per qualsiasi applicazione nelle abitazioni, diversificate in relazione al luogo geografico in cui ne avviene il consumo e che pertanto non risulterebbe coerente con il diritto comunitario la determinazione di una aliquota di accisa sull'energia elettrica impiegata, per il predetto uso, nelle Regioni a statuto ordinario differente dall'aliquota applicata alla medesima energia elettrica impiegata nelle Regioni a statuto speciale".

Il legislatore nazionale ha recentissimamente provveduto, con il decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (decreto semplificazioni), convertito con la legge 26 aprile 2012, n. 44, all'abrogazione dell'articolo 6 del decreto legge 511/1988, convertito dalla legge 20/1989.

La motivazione che ha determinato tale scelta del legislatore è esplicitata nello stesso testo di legge, laddove dispone che "a decorrere dal 1° aprile 2012, al fine di coordinare le disposizioni tributarie nazionali applicate al consumo di energia elettrica con quanto disposto dall'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/Ce del Consiglio del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/Cee, l'articolo 6 del decreto - legge 28 novembre 1988, n. 511, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20, è abrogato. (...)".

Sembrirebbe dunque legittima una riflessione su quella che potrebbe apparire una disparità di regolamentazione che, con riferimento all'imposta regionale sulla benzina, potrebbe evidenziare una discrepanza con il dettame comunitario. ■



## Gare enti pubblici

Estratto da bandi ed esiti di gara pubblicati integralmente su [www.staffettaonline.com](http://www.staffettaonline.com)

**Gara Base navale di Sigonella (CT) per fornitura linea natural gas, sostituzione n. 2 bruciatori caldaie e rimozione di due serbatoi di stoccaggio sotterraneo diesel** – Ulteriori informazioni **Mark Gelsing 011 39 095866276**

**Gara Provincia di Caserta (CE) per conferimento dell'incarico di responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia (energy manager)** – Bando integrale su [www.provincia.caserta.it](http://www.provincia.caserta.it) – Domande entro oggi

**Gara Ministero dell'Economia, del Commercio e dell'Energia dell'Albania per ricerca società interessate a partecipare alla gara d'appalto per concessione centrale idroelettrica Shpella Poshtë** – Bando integrale su [www.unioncamerepuglia.it](http://www.unioncamerepuglia.it) – Domande entro 9/5

**Gara Lamezia Multiservizi Spa (CZ) per fornitura carburante auto per parco mezzi società (24 mesi)** – Bando integrale su [www.lameziamultiservizi.it](http://www.lameziamultiservizi.it) – Domande entro 11/5