

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

**1. Premessa**

1.1 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”.

1.2 Come specificato nel seguito, le nuove disposizioni del titolo V della Costituzione, introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (di seguito: legge costituzionale n. 3/01) incidono in parte anche sull'autonomia impositiva delle Regioni a statuto speciale, subordinando l'effettivo esercizio di tale autonomia all'emanazione di specifiche disposizioni di leggi statali recanti “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

1.3 L'Autorità per l'energia elettrica e il gas (di seguito: l'Autorità) rileva che le disposizioni della legge regionale Sicilia sopra riportate presentano profili di illegittimità tali da determinare gravi impedimenti alla realizzazione degli obiettivi di liberalizzazione e apertura del mercato del gas naturale, nazionale ed interno

europeo, nonché potenziali rilevanti ripercussioni sulla sicurezza degli approvvigionamenti.

- 1.4 L'Autorità, nell'esercizio del proprio potere di formulare al Governo proposte in merito alle modifiche normative e regolamentari necessarie in relazione all'evoluzione delle normative comunitarie, attribuite dall'articolo 2, comma 12, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481, ritiene necessario rappresentare al Governo i profili di contrasto rilevati, affinché possano essere adottati gli strumenti ritenuti opportuni affinché, nella definizione dei sopra citati principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, venga garantita la coerenza del quadro normativo del settore del gas naturale con le norme costituzionali ed europee di riferimento.

## **2. I limiti all'autonomia impositiva della Regione Sicilia**

- 2.1 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".

- 2.2 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.

- 2.3 A livello europeo 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 del 22 giugno 1988, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, attuata in Italia dal decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 (di seguito: decreto legislativo n. 164/00).

- 2.4 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".

- 2.5 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.
- 2.6 L'approvazione delle disposizioni della legge regionale Sicilia in oggetto avrebbe dunque dovuto attendere l'emanazione dei predetti principi di coordinamento.

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

- 3.1 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).
- 3.2 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. Tale 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.

- 3.3 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).

- 3.4 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 ambientizzazione 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 ambientizzazione.

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

- 3.5 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).

- 3.6 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.
- 3.7 Si osserva infine 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**

- 4.1 A completamento ritiene altresì opportuno evidenziare i potenziali 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, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale, n. 147 del 27 giugno 2001 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.

- 4.2 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.

- 4.3 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 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.

4.4 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 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 un loro aumento, con innegabili effetti sui prezzi finali del gas per i clienti finali.

4.5 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 fosse 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 di gas).

## **5. Conclusioni**

5.1 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 il Parlamento tenga conto nell'adozione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all'articolo 119, secondo comma, della Costituzione.

5.2 In tal caso, uno dei sopra richiamati principi potrebbe prevedere che la Regione ricorra alla cosiddetta fiscalità generale, qualora:

- a) l'imposizione di tributi ad imprese o ad utenti dei servizi da queste prodotte determini squilibri nel sistema tariffario di un settore economico soggetto a regolazione e, più in generale, nel mercato interno comunitario; e nel caso in cui
- b) l'esercizio della potestà tributaria regionale sia teleologicamente orientato alla tutela di interessi dell'intera comunità locale (quale ad esempio l'interesse ambientale).

L'impiego a livello locale dello strumento normativo della fiscalità generale limiterebbe, infatti, l'impatto dell'intervento legislativo regionale sull'ordinamento tariffario nazionale.