I contributi regionali erogati ai residenti per gli acquisti di carburante non violano la Direttiva accise

Livia Salvini

La Corte di Giustizia UE, con la sentenza C-63/19 del 14 gennaio 2021, ha affermato che la disposizione con la quale la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha concesso alle persone fisiche residenti contributi sugli acquisti di carburante per autotrazione non è contraria agli artt. 4 e 19 della Dir. 2003/96 in quanto non costituisce una indebita riduzione delle accise. E' stato di conseguenza respinto il ricorso della Commissione europea.

La Regione Friuli-Venezia Giulia, cui spetta la devoluzione da parte dello Stato di una quota del gettito dell'accisa sui carburanti erogati sul territorio in virtù del proprio Statuto speciale (art. 49), soffre il fenomeno del c.d. "pendolarismo del pieno", poiché i residenti possono facilmente recarsi nella confinante Slovenia per rifornirsi di carburante ad un prezzo inferiore. Pertanto, con la l. r. n. 14/2010 la Regione ha previsto, per fornire un sostegno all'acquisto di carburante dei residenti persone fisiche e per promuovere la mobilità individuale ecologica, l'erogazione di contributi sugli acquisiti di benzina e gasolio; tali contributi sono di importo maggiorato nel caso di veicoli ad emissioni zero e non spettano ai veicoli, diversi da questi, con codifica Euro 4 o inferiore; dipendono inoltre dalla tipologia del veicolo e dalla zona di residenza del consumatore finale. Il contributo è erogato direttamente al cliente dal gestore della pompa di carburante sotto forma di sconto sul prezzo, previa identificazione dell'avente diritto, e la Regione rimborsa successivamente il contributo al gestore.

Questa normativa fa seguito ad una deroga richiesta dallo Stato italiano ai sensi dell'art. 8, par. 4, Dir. 92/81/CEE per poter applicare nel Friuli-Venezia Giulia un'aliquota ridotta dell'accisa sui carburanti. In base all'art. 18 Dir. 2003/96/CE l'Italia era stata autorizzata a continuare ad applicare tale minore aliquota fino al 31 dicembre 2006; alla scadenza, era stata presentata una richiesta di proroga, poi ritirata.

Alcune misure statali e regionali, analizzate nel punto 28 della sentenza in commento ed emanate precedentemente alla l. r. 14/2010 oggetto della sentenza stessa, avevano istituito un sistema di sconti agli acquirenti finali che prevedeva l'anticipazione delle somme relative da parte dei fornitori di carburante ai gestori ed il successivo rimborso dalla Regione ai fornitori. Con riferimento a tali norme è insorto nel 2008 un lungo procedimento precontenzioso tra lo Stato italiano e la Commissione europea, la quale riteneva in sostanza che il regime di riduzione dell'accisa continuasse ad essere applicato dalla Regione, sebbene la deroga fosse scaduta. Nel corso di questo procedimento era stata emanata la l. r. 14/2010

che comportava modifiche al sistema di erogazione del contributo; tali modifiche ed i chiarimenti a più riprese forniti dall'Italia non hanno però convinto la Commissione a desistere dall'iniziato procedimento e l'hanno infine condotta a presentare ricorso alla Corte di Giustizia.

In tale ricorso la Commissione fa leva sul fatto che le accise sono tributi destinati a gravare economicamente sul consumatore finale; con la conseguenza che uno sconto sul prezzo – ovvero una sovvenzione calcolata direttamente o indirettamente sulla quantità di un prodotto soggetto ad accisa -deve considerarsi equivalente ad una riduzione dell'accisa, non consentita dalla Dir. 2003/96 in quanto non oggetto di una richiesta di deroga da parte dello Stato italiano, ai sensi dell'art. 19 della medesima. Secondo la Commissione, sarebbe irrilevante considerare a chi, in punto di diritto, spetta la sovvenzione, essendo invece determinante la individuazione del soggetto che in fatto ne beneficia; sarebbe altresì irrilevante che la Regione finanzi tali sovvenzioni con le entrate generali e non specificamente con la quota di accise che lo Stato riversa alla Regione medesima.

Lo Stato italiano ha presentato articolate difese, per le quali si rinvia ai punti 53 ss. della sentenza. Tra i principali argomenti, vale ricordare i seguenti: la sovvenzione non riguarda specificamente la componente accise del prezzo del carburante e non è dunque una esenzione o riduzione della medesima ai sensi dell'art. 6, lett. c), Dir. 2003/96; il beneficiario è il consumatore finale e non il soggetto obbligato al pagamento dell'accisa, cioè il fornitore; il contributo è riconosciuto ai residenti anche per acquisti effettuati al di fuori del territorio regionale ed è commisurato sulla base di elementi diversi da quelli che determinano l'ammontare dell'accisa, quale la zona di residenza.

La Corte rileva, in primo luogo e in termini generali, che in procedimenti della specie spetta alla Commissione l'onere di dimostrare l'esistenza dell'inadempimento contestato,

> *"senza potersi basare su una qualunque presunzione".*

Il *thema decidendum* è se la fattispecie integri una esenzione o riduzione del livello di tassazione (per la quale sarebbe necessario richiedere apposita deroga), in particolare sotto forma di "rimborso totale o parziale dell'imposta versata" ai sensi dell'art. 6 lett. c) Dir. Il termine "rimborso" rende – secondo la Corte – rilevante l'origine delle somme restituite e, più in particolare, evidenzia che in tanto si possa parlare di rimborso in quanto la restituzione

attinga dal gettito originario dell'accisa. Cosa che non avviene nel caso in esame, dal momento che il gettito spetta allo Stato, il quale poi ne riversa una quota alla Regione, nel cui bilancio esse confluiscono in modo indifferenziato, senza alcun vincolo di destinazione.

Questa prima affermazione è senz'altro corretta. Come si è accennato, in base allo Statuto speciale spetta alla Regione Friuli – Venezia Giulia (come, peraltro, anche alle Regioni a Statuto ordinario) una parte del gettito delle accise sul carburante per autotrazione erogato sul proprio territorio. L'accisa non perde, per questo motivo, il carattere di tributo erariale, assumendo il versamento alla Regione la natura di trasferimento statale a titolo di compartecipazione al gettito (attualmente disciplinata per il Friuli – Venezia Giulia dal d. lgs. n. 45/2018).

Osserva poi la Corte che *"la Commissione non ha fornito la prova dell'esistenza di un reale collegamento tra le somme versate a titolo del sistema di contribuzione di cui trattasi e quelle riscosse a titolo di accise",* prova che non può essere di carattere meramente presuntivo.

Non vale a tal fine considerare che lo sconto è concesso in funzione della quantità di carburante acquistata, dal momento che non si tratta di una circostanza decisiva. Né vale il fatto che il sistema previgente, per certi aspetti simile, sia stato oggetto di autorizzazione.

Conclude dunque la Corte che il ricorso della Commissione debba essere respinto. In sostanza, viene ritenuta fondata la tesi sostenuta in giudizio dall'Italia secondo cui lo sconto si riferisce invece al prezzo industriale del carburante.

Da sottolineare il fatto che – come di consueto – la Corte di Giustizia ragiona secondo parametri economici e non giuridici: considera infatti espressamente irrilevante, ai fini del decidere, il fatto che debitori delle accise e beneficiari del contributo siano soggetti diversi. Ben differente sarebbe stato il ragionamento secondo il diritto interno, dove è pacifico che il soggetto passivo dell'accisa sia il fornitore del carburante e non il cliente. Quest'ultimo sopporta l'onere meramente economico dell'accisa inglobata nel prezzo del carburante acquistato, con la conseguenza che il contributo ad esso concesso sotto forma di sconto non potrebbe che avere ad oggetto il prezzo e non l'imposta.

Si può infine osservare che la sentenza in commento sembra rendere scontata anche la sorte di un procedimento di infrazione per certi versi analogo aperto dalla Commissione nei confronti dello Stato italiano con riferimento alle misure poste in essere dalla Regione

Lombardia per ridurre il prezzo del carburante in prossimità del confine con la Svizzera. Su tale procedimento (n. (2018)4002) non è ancora intervenuta una decisione, ma non è difficile ritenere che un ricorso proposto dalla Commissione avrebbe analoga sorte di rigetto.