

La nuova direttiva accise e il contrasto alle frodi

18/03/2020 - Sara Armella, Stefano Comisi

Allegati:

Dir. 262

2020

UE

Introduzione

Il 27 febbraio 2020 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea la Dir. 2020/262/UE (del 19 dicembre 2019), che dispone un generale riordino del **sistema armonizzato delle accise**. Com'è noto le accise, come l'IVA, sono materia armonizzata e rappresentano oggetto di una disciplina generale comune da parte del legislatore europeo. La nuova direttiva non si limita a inserire in un unico testo le numerose modifiche, intervenute nel corso degli anni, alla precedente direttiva accise (Dir. 2008/118/UE), ma introduce anche alcune importanti novità nella tassazione dei prodotti assoggettati a tale imposta (carburanti, elettricità, alcolici, tabacchi).

Tra gli obiettivi di fondo della **nuova direttiva accise** vi è il **contrasto alle numerose frodi** che interessano il settore e che determinano, annualmente, diversi miliardi di perdita per i bilanci nazionali. Si tratta di un fenomeno in aumento, nonostante il sistema di monitoraggio telematico delle movimentazioni dei prodotti soggetti ad accisa abbia potenziato l'attività di verifica e controllo da parte dell'Agenzia delle Dogane. In tale settore, anche il legislatore nazionale è più volte intervenuto, da ultimo con il decreto collegato alla Legge di bilancio 2020 (DL 124/2019).

Il Legislatore unionale si è posto, inoltre, l'obiettivo di un importante **coordinamento con la normativa doganale** europea, rinviando più volte al Reg. UE 952/2013 (Codice doganale dell'Unione europea) e cercando di dar vista a un reale allineamento tra i due sistemi. In tal senso va letta anche la recente decisione del Parlamento Ue 15 gennaio 2020, n. 2020/263, che determinerà un rinnovato controllo informatico sulla circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa e, auspicabilmente, semplificazioni per i passaggi in Dogana.

Entrata in vigore e raggio d'azione

La nuova direttiva entra in vigore il **21 marzo 2020**, anche se alcune delle più rilevanti novità si applicheranno solo a partire dal **13 febbraio 2023**, allo scopo di consentire ai Paesi membri di **adeguarsi ai maggiori interventi** riformatori.

La direttiva si applica a tutti i settori armonizzati delle accise ma, come anche in altri ambiti del diritto europeo armonizzato (dogane, Iva) e per rispettare il principio di sovranità degli Stati membri in campo sanzionatorio, non individua le condotte che danno luogo a penalità. Nonostante un quadro normativo sempre più allineato negli aspetti sostanziali e procedurali, infatti, l'individuazione delle condotte rilevanti e delle sanzioni resta demandato ai legislatori dei singoli Paesi membri. Viene comunque codificato il fondamentale principio di **proporzionalità della sanzione** (art. 6, comma 1, lett. d), costantemente affermato dalla Corte di Giustizia Ue, con particolare riferimento alle imposte indirette (vedasi in particolare la C. Gisut. UE Equoland, 17 luglio 2014, C-272/13).

La nuova definizione di evento imponibile

L'art. 6 Dir. 2020/262/UE definisce per la prima volta la nozione di “**evento imponibile**”, individuando due categorie di accadimenti che determinano il sorgere del presupposto impositivo.

Nello specifico, i prodotti sono soggetti all'imposta:

(i) nel momento della loro **fabbricazione**, compresa, se applicabile, l'estrazione, nel territorio dell'Unione;

(ii) in caso di **importazione** o di **ingresso irregolare** nel territorio dell'Unione.

Tale definizione di presupposto impositivo era del tutto assente nella precedente Dir. 2008/118/UE. Ovviamente l'interprete dovrà coordinare tali previsioni con le ipotesi di sospensione d'accisa, secondo le disposizioni contenute agli artt. 20 e ss. della stessa direttiva: ad esempio, i prodotti sottoposti ad accisa, fabbricati, lavorati e trasformati all'interno di un deposito fiscale autorizzato, non scontano l'imposta.

L'obiettivo del Legislatore è anche quello di **superare la precedente impostazione casistica** nell'individuazione delle fattispecie imponibili. Tale inquadramento è in linea con la tendenza del Legislatore europeo a privilegiare la strada della **normazione dei principi giuridici applicabili** a un determinato settore, anziché limitarsi a definire una casistica di dettaglio, come spesso accaduto in passato. Ciò dovrebbe scoraggiare il continuo intervento giurisprudenziale della Corte di Giustizia Ue, che spesso ha supplito alle carenze del Legislatore, interpretando le norme per individuarne i principi generali sottesi, secondo una logica assimilabile ai sistemi di *common law*.

La nuova responsabilità solidale

Sempre nell'ottica della lotta alle frodi, che spesso interessano proprio il regime sospensivo, la direttiva introduce una nuova ipotesi di **responsabilità solidale d'imposta** tra il soggetto che detiene il prodotto e colui che ne ha effettuato l'immagazzinamento (art. 7, comma 1, lett b). Si è voluto in tal modo normare la figura dell'operatore interessato dalla fase di immagazzinamento della merce, in passato **fonte di illeciti**, ogni volta che veniva interposto un soggetto fittizio detentore della merce, mentre il vero responsabile dell'operazione era in realtà la società o lo speditore/depositario che ne aveva curato l'immagazzinamento.

Altre misure di contrasto

L'art. 3 della **nuova direttiva accise** definisce per la prima volta la nozione di “**ingresso irregolare**”, definendola come l'introduzione nel territorio dell'Unione di prodotti che non sono vincolati al regime di immissione in libera pratica ai sensi dell'articolo 201 del **Codice doganale Ue** e per i quali è sorta (o sarebbe sorta se i prodotti fossero stati soggetti a dazi) un'obbligazione doganale ai sensi dell'articolo 79, paragrafo 1, di tale codice.

L'art. 9 prevede, invece, che, in caso di **irregolarità durante i movimenti di prodotti in regime di sospensione**, l'accisa è dovuta nello Stato in cui si verifica l'anomalia. Inoltre, in caso di mancato recapito di beni in regime sospensivo, si ritiene competente all'accertamento lo Stato membro di spedizione. Tale presunzione può essere superata solo con la produzione di documentazione idonea a provare che l'operatore del Paese di spedizione si è comportato conformemente alle norme. In tal caso l'irregolarità si considera avvenuta nel luogo in cui si è presumibilmente verificata.

Anche in questo passaggio è chiara la **volontà di allinearsi con la giurisprudenza doganale**, la quale ha consolidato il principio secondo cui, se non è possibile accertare il luogo in cui è stata commessa un'irregolarità, è competente lo Stato membro in cui è avvenuta la spedizione della merce (vedasi in particolare C. Giust. UE, 3 aprile 2009, C-230/06 e Cass. 27 novembre 2019 n. 30901).

Ancora, tra le novità, il nuovo art. 6 sancisce la necessaria dimostrazione della **mancata immissione in consumo** del prodotto sottoposto ad accisa, per distruzione o perdita irrimediabile. Rispetto al testo previgente, tale obbligo si estende anche al caso di distruzione o perdita solamente parziale della merce