

CONTRIBUTO REGIONALE SULLA VENDITA DEI CARBURANTI PER MOTORI AI RESIDENTI DEL FRIULI VENEZIA GIULIA: LA CORTE DI GIUSTIZIA “ASSOLVE” L’ITALIA PER INSUFFICIENZA DI PROVE

1. Con sentenza del 14 gennaio 2021 (in causa n. 63/19, *Commissione c. Italia*) la Corte di giustizia dell’Unione europea ha posto la parola fine sulla vicenda della c.d. “benzina agevolata”, affermando, in accordo con le **conclusioni dell’Avvocato generale Jean Richard de la Tour**, che il contributo di cui godono i residenti della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (in seguito anche abbreviata in “FVG”) per l’acquisto di carburante per autotrazione non è incompatibile con il diritto dell’Unione. Più precisamente, la Corte ha ritenuto che la Commissione non abbia assolto l’onere della prova che grava su di essa nell’ambito di un ricorso per inadempimento contro uno Stato membro come quello oggetto della procedura in questione.

Si chiude così una diatriba che per oltre dodici anni ha visto contrapporsi la Commissione europea e la Repubblica italiana (gli enti sub-statali, come noto, non rispondono mai direttamente della legittimità delle loro misure dinanzi alla Corte, in quanto per l’Unione ogni atto posto in essere da un ente pubblico – anche locale – configura la responsabilità dello Stato). Risale infatti addirittura al 2008 la prima censura formale da parte dell’esecutivo europeo, secondo il quale la Repubblica italiana, applicando la riduzione delle aliquote di accisa sulla vendita di benzina e gasolio utilizzati come carburanti per motori prevista dalla legislazione regionale, è venuta meno agli obblighi su di essa gravanti ai sensi degli articoli 4 e 19 della **direttiva 2003/96/CE**, che fissa livelli minimi di tassazione dei prodotti energetici e dell’elettricità al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno. La direttiva, infatti, pur prevedendo la possibilità che le accise su un medesimo prodotto abbiano aliquote differenti nei diversi Stati membri, non consente una differenziazione tra le varie regioni di uno Stato, salva la concessione, a seguito di richiesta dello Stato membro, di apposito provvedimento autorizzativo. L’accisa in questione è un’imposta di fabbricazione gravante sui produttori di carburante per autotrazione. Tuttavia i fabbricanti, cui spetta il pagamento dell’imposta allo Stato italiano, recuperano l’esborso mediante un corrispondente aumento del prezzo di vendita del carburante al distributore. Il distributore, a sua volta, “scarica” l’accisa sul consumatore finale della merce, ricomprendendola nel c.d. “prezzo alla pompa”.

2. La vicenda, invero, trova origine ben prima del 2008, poiché l’adozione della misura controversa – almeno nella sua versione originaria – risale alla metà degli anni ‘90, allorché il Consiglio regionale del FVG, con **L.R. n. 47 del 12 novembre 1996**, dispose di applicare uno sconto fisso sul prezzo finale al

litro della benzina e, successivamente, anche del gasolio acquistati presso un qualunque distributore dai residenti delle quattro province della Regione. La riduzione del prezzo alla pompa, applicata direttamente dai gestori degli impianti di distribuzione in favore degli acquirenti, veniva in seguito loro rimborsata dai fornitori petroliferi che a loro volta ricevevano un rimborso dalla Regione stessa. L'obiettivo della misura in questione era di rendere più competitivo il prezzo del carburante applicato sul territorio regionale rispetto a quello applicato nella vicina Slovenia (all'epoca non ancora Stato membro dell'Unione europea), ove il carico fiscale che grava su questo tipo di prodotti è storicamente minore, disincentivando così la prassi in uso tra molti residenti in FVG di rifornirsi oltre confine.

Sin dalla sua introduzione l'applicazione dello sconto sulle accise deliberata dal legislatore regionale ha trovato espressa **autorizzazione da parte del Consiglio**, dapprima in deroga alla disciplina dettata dalla **direttiva 92/81/CEE** (ex art. 8, par. 4,) e una seconda volta in forza della successiva direttiva 2003/96, il cui art. 18 sostanzialmente prorogava per un determinato periodo tutte le autorizzazioni in deroga già in essere. Alla scadenza, posta per la misura qui in esame al 31 dicembre 2006, solo un'autorizzazione concessa *ex novo* dal Consiglio e giustificata «in base a considerazioni politiche specifiche» (così l'art. 19 della direttiva 2003/96), avrebbe consentito il mantenimento della misura. Sennonché, una terza richiesta di deroga è stata presentata ma in ultimo ritirata dallo Stato italiano, lasciando così la misura regionale priva di "copertura" comunitaria.

A quel punto la Commissione europea, nell'esercizio delle sue funzioni di vigilante sull'applicazione dei trattati e delle disposizioni normative adottate in virtù di essi, ritenendo che il sistema di contribuzione all'acquisto di carburanti introdotto dalla Regione FVG fosse contrario alle disposizioni della direttiva 2003/96, ha avviato una procedura di infrazione ai sensi dell'odierno **art. 258 TFUE**. A seguito dell'entrata in vigore della **L.R. n. 14 dell'11 agosto 2010**, che istituiva un nuovo ma analogo sistema di contribuzione, nel luglio 2014 la Commissione notificava alla Repubblica italiana una lettera di costituzione in mora complementare, ribadendo come anche il nuovo meccanismo di rimborsi da poco introdotto comportasse una riduzione delle accise contraria alla direttiva 2003/96.

3. A parere della Commissione, infatti, il contributo regionale andava ad incidere, riducendolo, sul livello di tassazione dei carburanti (realizzando più precisamente una riduzione delle accise sotto forma di rimborso di una quota), in violazione, così, del principio che impone un livello di tassazione minimo ed unico per prodotto e per uso su tutto il territorio di uno Stato membro. La direttiva ammetterebbe anche la possibilità che gli Stati membri concedano riduzioni (e persino esenzioni) del livello di tassazione), ma una simile misura avrebbe potuto considerarsi legittima solamente se autorizzata dal Consiglio dell'Unione, cosa che però, lo si è detto, non è accaduta.

Giunti alla fase processuale della procedura di infrazione, l'istituzione ricorrente è stata chiamata a giustificare la qualificazione del contributo regionale all'acquisto di carburanti come riduzione dell'aliquota di accisa, dimostrando cioè l'esistenza di un collegamento tra l'accisa inizialmente versata dai soggetti passivi e il contributo per l'acquisto di carburanti.

Ritenuti (a ragione) irrilevanti i termini utilizzati per designare la misura controversa, l'indagine della

Commissione si è incentrata sulla natura della misura controversa, le sue caratteristiche ed i suoi effetti. Le finalità perseguite dalla misura interna sono ugualmente irrilevanti, posto che, anche laddove fossero state compatibili con la *ratio* della direttiva, riduzioni su base regionale avrebbero potuto essere giustificate solo nel quadro del regime derogatorio previsto dall'art. 19 della direttiva 2003/96.

Nulla quaestio in merito alla forma della misura, ben potendo una riduzione di imposte assumere la forma del rimborso – anche solo parziale – dell'imposta versata (v. art. 6, lett. c), direttiva 2003/96, nonché il precedente caso C-55/12, *Commissione c. Irlanda*, deciso dalla Corte di giustizia con [sentenza del 25 aprile 2013](#)). Circa le caratteristiche, la Commissione ha osservato come sia il contributo che l'accisa fossero determinati in misura fissa – seppur diversa – per quantità di carburante acquistato (tot centesimi per litro) e che l'impiego di fondi pubblici per finanziare i rimborsi avrebbe generato una vera e propria neutralizzazione (seppur parziale) dell'imposizione fiscale gravante sul prodotto. Quest'ultima asserzione non sarebbe confutata dalla circostanza per cui i fondi impiegati dalla Regione FVG non fossero più – come invece accadeva sotto il regime normativo del 1996 – specificamente derivanti dall'incasso delle medesime accise sui carburanti. Quanto, infine, agli effetti, la misura regionale alleviava il carico fiscale gravante sul consumatore finale (l'acquirente alla pompa) che, pur non essendo direttamente il soggetto passivo delle accise, è proprio la parte che sopporta in ultimo il costo di quell'imposta (che va infatti a formare, insieme ad altre voci di costo, il prezzo finale del prodotto).

Le Autorità italiane, sostenendo che gli stessi elementi presi in esame dalla Commissione provassero, al contrario, una sostanziale discontinuità tra il regime previsto dalla L.R. n. 47/96 e quello introdotto dalla L.R. n. 14/2010, ritenevano dunque non sussistere alcuna incompatibilità tra la normativa regionale su illustrata e la direttiva 2003/96/CE: l'accisa applicata nel territorio della Regione FVG coincideva con quella vigente nel resto del territorio nazionale ed era versata per intero allo Stato italiano dai soggetti passivi, ossia dai fornitori dei prodotti in questione ai gestori degli impianti di distribuzione ubicati nella medesima Regione.

4. A questo punto è toccato alla Corte di giustizia accertare se fosse stato dimostrato un inadempimento agli obblighi posti dalla direttiva 2003/96, consistente in una riduzione non autorizzata delle accise sotto forma del rimborso (parziale) sull'imposta versata. Ebbene, precisa anzitutto la Corte che affinché si possa parlare di "rimborso" «è necessario che l'importo versato a titolo di detto sistema di contribuzione provenga dagli importi delle accise riscosse dallo Stato italiano o, quantomeno, che detto importo versato abbia un reale collegamento con le accise riscosse dallo Stato italiano, di modo che questo stesso sistema di contribuzione sia destinato a neutralizzare o a diminuire le accise sui carburanti» (v. [punto 70 della sentenza](#)).

L'assunto confuta quindi immediatamente l'argomento della Commissione secondo cui l'origine delle risorse pubbliche impiegate per effettuare i rimborsi fosse irrilevante. Pertanto, solo la dimostrazione di un reale collegamento tra la misura regionale e il sistema di tassazione dei carburanti può rendere illegittima la misura stessa, collegamento che la Corte, tuttavia, non ritiene essere stato

sufficientemente provato. Anzi, il fatto che i beneficiari possano accedere al contributo anche in occasione di rifornimenti eseguiti presso distributori fuori regione indurrebbe a concludere l'esatto opposto, poiché in simili situazioni la Regione FVG effettuerebbe il rimborso di un'accisa che non percepisce neppure in parte.

A ciò si aggiunga che le altre argomentazioni sviluppate dalla Commissione, lungi dall'essere pienamente dimostrate, si baserebbero esclusivamente su elementi presuntivi. Anzitutto si può al più presumere che il sistema di contribuzione di cui trattasi opererebbe una neutralizzazione o una diminuzione delle accise sui carburanti, ben potendo il contributo regionale andare a compensare altre componenti del prezzo alla pompa, *in primis* i costi di produzione dei carburanti, che possono variare anche significativamente da una regione all'altra (cfr. sul punto quanto illustrato ai parr. 60 e 104 delle **Conclusioni dell'AG de la Tour**, nonché al **punto 67 della sentenza**). Viene poi ritenuta meramente presuntiva anche l'argomentazione fondata sulla somiglianza che intercorre tra contributo e accisa e costituita dal fatto che entrambi siano calcolati per litro di carburante acquistato. Peraltro, come evidenziato dalla Corte, a differenza delle accise, tale contributo varia in funzione della zona di residenza del beneficiario.

Alla luce delle considerazioni qui riassunte, se il sistema regionale *ante* 2010 riguardava evidentemente una riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina consumata nel territorio della Regione FVG, la Corte ha ritenuto di non poter considerare provata l'esistenza di un reale collegamento tra il sistema di contribuzione introdotto nel 2010 e l'imposizione fiscale che grava sui carburanti venduti ai residenti della Regione. Non si può, dunque, concludere che lo Stato italiano sia venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli articoli 4 e 19 della direttiva 2003/96.

5. La sentenza qui brevemente esaminata ribadisce il principio per cui, nell'ambito della fase giudiziale della procedura di infrazione, la Commissione europea deve fornire prove sufficienti a dimostrazione del presunto inadempimento da parte dello Stato membro, non potendosi avvalere di argomenti meramente presuntivi. Nella fattispecie, come peraltro rilevato dall'Avvocato generale, alla luce degli argomenti forniti dall'Italia (e sostenuti in causa anche dalla Spagna), era impossibile concludere con certezza che la riduzione del prezzo del carburante corrispondesse a una riduzione dell'accisa.

Come spiegato in precedenza, la procedura di infrazione in questione era stata avviata in relazione ad un sistema di contribuzione diverso da quello oggetto dell'esame finale da parte della Corte di giustizia. Proprio questa correzione operata in corso d'opera dalla Regione FVG si è rivelata decisiva, dieci anni più tardi, per giungere all'esito poc'anzi illustrato. Il sistema introdotto nel 1996, solo grazie ad una deroga autorizzata conformemente alle disposizioni comunitarie, e quello del 2010, per il quale la Regione FVG non ha ritenuto necessario richiedere analogha deroga, presentano certamente elementi di somiglianza se non persino comuni, ma non sufficienti a giustificare una censura del secondo ai sensi della direttiva 2003/96. Gli aspetti che possiamo ritenere decisivi sui quali è intervenuto – correggendoli – il legislatore del FVG sono certamente la coincidenza che vi era tra il percettore del rimborso e il debitore dell'accisa ed il legame diretto che sussisteva (ex art. 1, co. 2, L.R. 47/96) tra le accise pagate allo Stato e gli importi del rimborso che i percettori (soggetti passivi

dell'accisa) coprivano per conto dei gestori delle stazioni di servizio che in ultimo praticavano lo sconto sul prezzo alla pompa al consumatore finale. Rimuovendo queste corrispondenze la Regione FVG ha reso arduo il compito della Commissione, poiché se è vero – come visto in precedenza – che una separazione tra la figura del debitore dell'accisa e quella del beneficiario del contributo non è di per sé dirimente nell'escludere l'illegittimità del rimborso, essa rende ancor più imprescindibile dimostrare attraverso altri solidi argomenti l'esistenza di un reale collegamento tra il contributo e le accise.

Un terzo elemento, ossia il fatto che il sistema, pur perseguendo altre finalità di rilevanza ambientale o socioeconomica, mirasse a ridurre le notevoli differenze col prezzo alla pompa applicato nella vicina Repubblica di Slovenia, invece caratterizza ancora il sistema di cui ci siamo occupati. Teoricamente, allora, la misura regionale qui esaminata potrebbe presentare altri profili di incompatibilità col diritto dell'Unione, in particolare in materia di aiuti di Stato (ex artt. 107 e 108 TFUE). Infatti, tra i beneficiari finali dello sconto possono rientrare anche soggetti qualificabili come «imprese» ai fini dell'applicazione del diritto europeo della concorrenza (quali gli imprenditori individuali, i liberi professionisti ed i lavoratori autonomi in generale) ma che hanno accesso al contributo nella loro qualità di cittadini residenti in FVG e per l'utilizzo, nello svolgimento dell'attività di impresa, di autoveicoli privati (non quindi per la c.d. "auto aziendale" o qualora l'imprenditore inserisca in contabilità le spese relative all'acquisto del carburante). In tal caso, ma solo qualora la misura falsi o minacci di falsare la concorrenza, incidendo sugli scambi tra gli Stati membri, lo Stato italiano potrebbe rischiare di incorrere in un'infrazione al diritto dell'Unione, che comunque non è stata oggetto di contestazione nell'ambito della procedura conclusasi con la recente sentenza della Corte di giustizia.

Pubblicato il: 07/02/2021

Autore: [Francesco Deana](#)

Categorie: [segnalazioni](#)

Tag: [accise sui carburanti](#), [Corte di giustizia](#), [procedura di infrazione](#)

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato