



Bruxelles, 26 aprile 2017
(OR. en)

8523/17

FISC 84
ECOFIN 309

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	21 aprile 2017
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.:	COM(2017) 184 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO sull'attuazione e sulla valutazione della direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 184 final.

All.: COM(2017) 184 final



Bruxelles, 21.4.2017
COM(2017) 184 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

**sull'attuazione e sulla valutazione della direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del
16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise**

{SWD(2017) 131 final}

Indice

1. INTRODUZIONE	2
2. CONTESTO	3
3. LA VALUTAZIONE DELLA DIRETTIVA	4
3.1. Portata della valutazione.....	4
3.2. Risultati.....	6
3.2.1. Efficacia ed efficienza della direttiva 2008/118/CE.....	6
3.2.2. Coerenza tra il regime delle accise e i regimi doganali.....	9
3.2.3. Pertinenza	12
3.2.4. Valore aggiunto europeo	13
4. QUESTIONI CHE MERITANO MAGGIORE ATTENZIONE.....	13
4.1. Autorizzazioni	14
4.2. Gestione degli ammanchi, degli eccessi, altre deroghe e lotta contro le frodi	14
4.3. Coordinamento tra le procedure doganali e le procedure relative alle accise	16
4.4. Regime di accisa assolta con destinatarie le piccole e medie imprese	16
5. CONCLUSIONI E AZIONI PREVISTE	16

1. INTRODUZIONE

L'articolo 45, paragrafo 2, della direttiva 2008/118/CE¹ del Consiglio recita: “Entro il 1° aprile 2015, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull’attuazione della presente direttiva.” Per raccogliere dati ai fini della stesura della presente relazione la Commissione ha richiesto la realizzazione di due studi di valutazione esterni. Il primo studio di valutazione, riguardante il capo V della direttiva (ossia le norme relative ai movimenti commerciali di prodotti sottoposti ad accisa sui quali l'accisa è già stata pagata) è stato pubblicato nel 2015². Il secondo studio, che si è

¹ Direttiva 2008/118/CE del Consiglio, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE, GU L 9 del 14.1.2009.

² <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-current-arrangements-for-the-cross-border-movements-of-excise-goods-that-have-been-released-for-consumption-pbKP0614146/>

concentrato sui capi III e IV della direttiva (ovvero le disposizioni sul deposito fiscale e sul sistema di controllo elettronico), è stato pubblicato nel 2016³.

Ciascuno dei suddetti studi comprendeva un questionario di indagine destinato agli Stati membri e agli operatori, i cui risultati sono stati confrontati al fine di garantire una visione logica e coerente degli argomenti esaminati. Per entrambi gli studi è stata realizzata una serie di studi di casi, che hanno affrontato in maniera più approfondita le questioni trattate, in circa un terzo degli Stati membri. Gli Stati membri selezionati sono considerati rappresentativi in base alle dimensioni del paese, all'ubicazione geografica e al loro status di produttore o consumatore di prodotti sottoposti ad accisa.

La Commissione ha deciso di svolgere una valutazione di quest'ambito normativo nel quadro del suo programma REFIT⁴. I risultati dettagliati della valutazione sono descritti in un documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD (2017) xxxx) che accompagna la presente relazione. Attenendosi ai cinque principali quesiti valutativi, ossia pertinenza, coerenza, efficacia, efficienza e valore aggiunto europeo, la presente valutazione esamina se l'intervento configurato nella direttiva 2008/118/CE abbia soddisfatto gli obiettivi previsti e in quale misura abbia raggiunto gli effetti attesi.

Basandosi sui dati raccolti attraverso gli studi, la presente relazione sintetizza le conclusioni della valutazione della Commissione. Per informazioni più dettagliate, consultare il documento di lavoro dei servizi della Commissione correlato.

2. CONTESTO

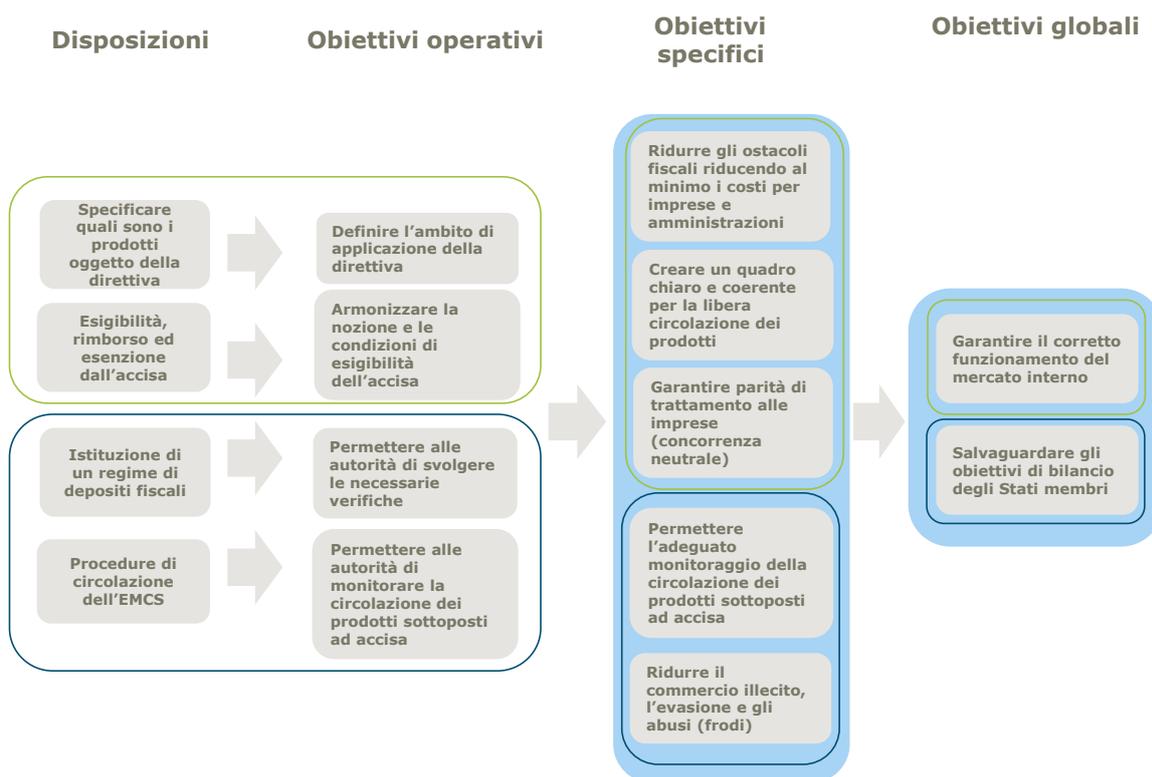
La direttiva 2008/118/CE del Consiglio ha abrogato la direttiva 92/12/CEE⁵ del Consiglio. Definisce il regime per la detenzione e la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa nel territorio dell'Unione europea, ad eccezione di un esiguo numero di territori in cui non si applicano le sue disposizioni. Gli obiettivi della direttiva e il modo in cui interagiscono a livelli politici differenti sono stati rappresentati nel diagramma della logica di intervento riportato di seguito.

³ <http://bookshop.europa.eu/en/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKp0215865/>

⁴ REFIT è un programma volto a rivedere l'intero corpus legislativo dell'UE, al fine di identificare gli oneri, le incoerenze, le lacune o le misure inefficaci e di formulare le proposte necessarie a dare seguito ai risultati della revisione.

⁵ Direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa, GU L 76 del 23.3.1992.

Figura 1: Logica di intervento della direttiva 2008/118/CE



3. LA VALUTAZIONE DELLA DIRETTIVA

3.1. Portata della valutazione

La valutazione prende in considerazione l'intero ambito di applicazione della direttiva, ma si concentra sui capi da III a V. I capi I e II sono stati inclusi nella valutazione nella misura in cui le disposizioni in essi contenute riguardavano questioni che sono pertinenti ai fini delle disposizioni di cui ai capi da III a V.

Il **capo I** definisce l'accisa come un'imposta gravante sul consumo e fornisce definizioni comuni di nozioni quali "depositario autorizzato" e "deposito fiscale". Le definizioni comuni assicurano una comprensione giuridica comune di tali termini e forniscono un quadro chiaro e coerente.

Il **capo II** stabilisce il momento e il luogo di esigibilità e chi è il debitore dell'accisa, definendo altresì l'effetto della distruzione e della perdita irrimediabile dei prodotti nonché le irregolarità, i rimborsi, gli sgravi e le esenzioni.

Il **capo III** riprende il concetto di "deposito fiscale" dalla direttiva 92/12/CEE come uno dei tipi di luoghi autorizzati in cui i prodotti sottoposti ad accisa possono essere detenuti e fabbricati in sospensione dall'accisa, agevolando i controlli nei luoghi di produzione e di detenzione. Le norme dettagliate in materia di autorizzazione sono decise a livello nazionale, ma il sistema nel suo complesso è definito al capo III della direttiva. Ogni deposito fiscale è associato a un depositario autorizzato che è responsabile della gestione

del deposito fiscale. Il deposito fiscale e il depositario autorizzato ricevono ciascuno un numero unico di accisa⁶.

I dati forniti dal sistema SEED (sistema di scambio di dati sulle accise) permettono di confermare se esiste un'autorizzazione per il numero di accisa; in caso affermativo, il sistema indica di quali prodotti sottoposti ad accisa è autorizzata la movimentazione da parte dell'operatore o del deposito fiscale. Sia lo speditore che il destinatario sono registrati nella banca dati SEED dalla rispettiva amministrazione nazionale.

Il **capo IV** contiene la principale modifica introdotta dalla direttiva 2008/118/CE: l'automazione del controllo della circolazione dei prodotti in sospensione dall'accisa attraverso il sistema d'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa (EMCS). L'EMCS è stato sviluppato ed è gestito congiuntamente dalle amministrazioni nazionali e dalla Commissione, che svolge un ruolo centrale di coordinamento. L'EMCS permette di controllare in tempo reale i movimenti di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa tra ubicazioni autorizzate e registrate e garantisce che i prodotti possano essere spediti solo verso tali destinazioni. Il capo IV ha inoltre aggiunto un nuovo tipo di operatore associato a una particolare ubicazione, il "destinatario registrato", che può ricevere ma non detenere prodotti in sospensione dall'accisa. Il capo definisce altresì un nuovo tipo di operatore, lo speditore registrato, che può trasportare prodotti in regime di sospensione dall'accisa da un luogo di importazione.

Il **capo V** della direttiva (articoli 33-38)⁷ stabilisce le norme comuni per due tipi di movimenti commerciali intraunionali di prodotti sottoposti ad accisa sui quali l'accisa è già stata pagata (ossia immessi in consumo): le spedizioni tra operatori (B2B, da impresa a impresa) e le vendite a distanza di prodotti sottoposti ad accisa a un privato in un altro Stato membro (B2C, da impresa a consumatore). Tale regime riveste un'importanza particolare per le PMI che non possono soddisfare i requisiti finanziari delle autorizzazioni all'esercizio dei depositi fiscali e della gestione dell'EMCS.

Gli articoli 33 e 34 della direttiva fissano i requisiti per i movimenti tra operatori (B2B) e stipulano che la circolazione deve avere luogo sotto la scorta di un documento amministrativo di accompagnamento semplificato (DAS), le cui caratteristiche sono illustrate nel dettaglio nel regolamento (CEE) n. 3649/92.

Se i prodotti sono stati immessi in consumo in uno Stato membro e in seguito trasportati in un altro Stato membro, l'accisa è pagata nello Stato membro di destinazione, all'aliquota fissata da tale Stato membro, e se necessario, l'operatore può successivamente chiedere il rimborso dell'accisa già versata al momento dell'immissione in consumo.

⁶ Il regolamento (UE) n. 389/2012 del Consiglio e il regolamento di esecuzione (UE) n. 612/2013 della Commissione forniscono la base giuridica per lo scambio fra gli Stati membri di dati riguardanti l'autorizzazione e l'iscrizione degli operatori economici nei registri nonché l'autorizzazione dei depositi fiscali.

⁷ L'articolo 32 del capo V disciplina le disposizioni in materia di acquisto di bevande alcoliche, tabacchi e oli minerali da parte di viaggiatori che si spostano da uno Stato membro all'altro. Tali disposizioni hanno sostituito le disposizioni transitorie che regolamentavano le franchigie fiscali per i viaggi intraunionali di cui all'articolo 28 della direttiva 92/12/CEE, che sono scadute nel 1999. Tra il 1999 e il 2008 non esistevano livelli indicativi per l'Unione. Tali disposizioni non sono state oggetto degli studi di valutazione.

3.2. Risultati

3.2.1. Efficacia ed efficienza della direttiva 2008/118/CE

Circolazione in sospensione dall'accisa

L'EMCS sostituisce un sistema basato sul supporto cartaceo con un sistema di controllo privo di supporto cartaceo (elettronico); in tal modo, oltre a eliminare gli ostacoli amministrativi alla circolazione transfrontaliera di prodotti sottoposti ad accisa, riduce al minimo i costi sia per gli operatori che per le amministrazioni fiscali, fornendo al contempo strumenti migliori per l'individuazione e la prevenzione delle frodi fiscali. Dalla sua introduzione, tra gennaio 2010 e maggio 2015 sono stati registrati oltre 13,6 milioni di movimenti in sospensione dall'accisa, il 98,1% dei quali è stato completato senza incidenti o senza la necessità di ulteriori interventi manuali.

Gli Stati membri sono convinti che l'EMCS abbia diminuito i costi riducendo il tempo necessario per la gestione dei documenti, come evidenziato di seguito nella tabella 1.

Tabella 1: Tempo impiegato per il trattamento delle informazioni riguardanti un movimento tipico precedentemente (sistema basato sul supporto cartaceo) e successivamente all'introduzione dell'EMCS durante il 2014 (sistema informatizzato)⁸

Stato membro	Tempo per movimento (procedura cartacea)	Tempo per movimento (EMCS)
BG	Nessun dato disponibile	5 min.
CZ	30 min.	10 min.
FI	6 min.	0 ⁹
HU	120 min.	6 min.
LT	30 min.	9 min. (0,15 ore)
LV	20 min.	Nessun dato disponibile
PL	3-5 ore (per le bevande alcoliche); 0,5 ore (per altri prodotti)	3-5 ore (per le bevande alcoliche); 0,25 ore (per altri prodotti)
RO	Nessun dato disponibile	0
SI	3 min.	1 min.
SK	60 min.	10 min.

Fonte: Valutazione 2015 della circolazione in sospensione dall'accisa 2015, Ramboll

A seguito della diminuzione del tempo necessario per trattare le informazioni relative ai movimenti, l'EMCS ha ridotto i costi amministrativi generali per molti Stati membri¹⁰.

⁸ Ad eccezione della Finlandia, nessuno degli Stati membri che facevano parte dell'UE prima dell'allargamento del 2004 è stato in grado di fornire dati di confronto. I nuovi Stati membri hanno istituito il sistema basato sul supporto cartaceo negli anni immediatamente precedenti al 2004 e pertanto hanno a disposizione stime relativamente recenti. Non sussistono motivi per presumere che i risultati possano essere significativamente differenti per gli Stati membri dell'UE-15.

⁹ In questo caso "0" significa che di norma il processo di trattamento delle informazioni è completato automaticamente.

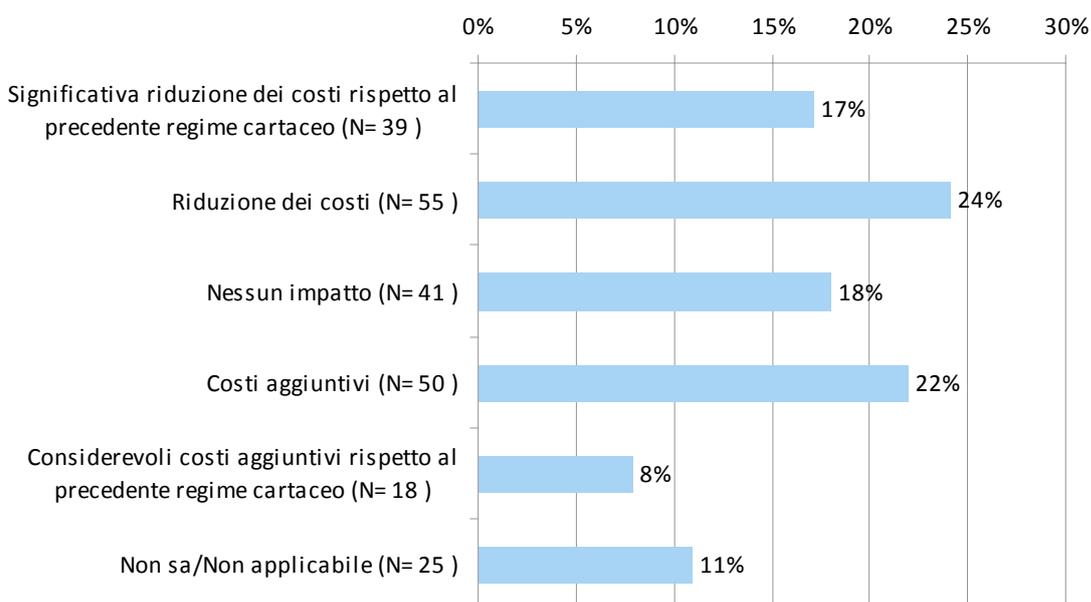
¹⁰ Secondo quanto indicato, il tempo medio risparmiato in ore per movimento è stato pari a 35 minuti (0,59 ore). Si stima che, solo nel 2014, l'EMCS abbia permesso un risparmio di oltre 1 267 026 ore (circa 720 addetti a tempo pieno, ipotizzando 8 ore di lavoro per giornata lavorativa e 220 giornate

Sulla base dei dati raccolti e applicando il modello dei costi standard dell'UE, solo nel 2014 l'EMCS ha determinato risparmi annui compresi tra 27,5 milioni di EUR e 37 milioni di EUR (a seconda dei profili professionali delle persone coinvolte)¹¹. Gli Stati membri hanno altresì segnalato che l'eliminazione della carta e l'aumento dell'efficienza ad essa associato hanno liberato risorse che permettono di concentrarsi sui movimenti a più alto rischio e di migliorare il controllo dei movimenti.

I benefici principali per gli operatori sono una riduzione del tempo necessario per il trattamento dei documenti relativi alle accise, la capacità di seguire i movimenti (sia per lo speditore sia per il destinatario) e l'agevolazione delle procedure di audit e di controllo grazie a una documentazione sui movimenti più efficiente e di migliore qualità. Lo studio non ha quantificato tali benefici.

Dell'EMCS beneficiano sia le grandi che le piccole imprese, anche se per le grandi imprese le economie di scala associate al sistema elettronico sono risultate più vantaggiose. Gli operatori non si sono espressi unanimemente sull'EMCS: il 41% ritiene che abbia ridotto i costi, il 30% che li abbia aumentati, il 18% non ha riscontrato differenze, mentre l'11% non è stato in grado di pronunciarsi al riguardo. Questi risultati sono molto simili a quelli raggiunti nell'ambito di una precedente indagine presso gli operatori presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nel 2013¹² e possono indicare che a trarre i maggiori benefici dall'automazione sono stati i grandi operatori.

Figura 2: L'impatto dell'EMCS sui costi rispetto al precedente regime cartaceo (numero di partecipanti all'indagine=228)



Fonte: Valutazione 2015 della circolazione in sospensione dall'accisa 2015, Ramboll

lavorative all'anno) per quelle amministrazioni degli Stati membri che hanno segnalato un cambiamento positivo.

¹¹ Per maggiori informazioni consultare il documento "Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension" (Valutazione del regime vigente per la detenzione e la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa), pag. 53, o il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione.

¹² COM (2013) 850 e SWD (2013) 490.

Movimenti da impresa a impresa in regime di accisa assoluta

Per contro, i dati disponibili suggeriscono che l'attuale regime di "accisa assoluta" di cui al capo V rappresenta un onere considerevole per le imprese e non è compatibile con l'obiettivo di incoraggiare la libera circolazione delle merci nel mercato unico, a causa dell'uso ininterrotto delle procedure cartacee e degli approcci eterogenei adottati dagli Stati membri¹³. Gli operatori che si sono avvalsi del regime di accisa assoluta hanno segnalato che gli adempimenti formali richiedevano un tempo medio di 221 minuti per movimento¹⁴.

Nello studio sul regime di "accisa assoluta" era stato chiesto alle amministrazioni di individuare gli aspetti della gestione dei movimenti di prodotti ad accisa assoluta più dispendiosi in termini di risorse. 10 amministrazioni nazionali su 12 hanno ritenuto il sistema basato sul supporto cartaceo più oneroso e gravoso in termini di tempo rispetto ai processi automatizzati o elettronici; le altre 2 non hanno espresso un parere. Tre Stati membri sono stati in grado di fornire alcune stime approssimative sul tempo impiegato per gestire un movimento medio da impresa a impresa (B2B). Il tempo medio di trattamento variava tra le 4 e le 8 ore a seconda della natura della spedizione, mentre la gestione di un movimento tramite il sistema EMCS richiedeva in media pochi minuti.

Altri problemi pratici segnalati erano variazioni tra i requisiti nazionali (ad esempio i requisiti documentali a fini di rimborso) nonché la mancanza di informazioni chiare sulle procedure nazionali, causa di situazioni discriminatorie per le imprese.

Ben oltre la metà degli operatori B2B partecipanti all'indagine aveva già deciso di non trasferire i propri prodotti da uno Stato membro all'altro a causa del regime in vigore. Fra i principali motivi citati figuravano un elevato onere amministrativo e i costi associati (36 dei 44 operatori che hanno risposto) nonché requisiti poco chiari che creavano incertezza giuridica (21 operatori su 44). La maggior parte degli operatori ha ritenuto che il regime di accisa assoluta per i movimenti da impresa a impresa fosse più oneroso rispetto all'utilizzo dell'EMCS.

Vendite a distanza in regime di accisa assoluta (da impresa a consumatore)

Per quanto riguarda le vendite a distanza, gli operatori riferiscono che i costi associati all'utilizzo di un rappresentante fiscale, previsto dalla maggior parte degli Stati membri, rappresentano un ostacolo considerevole all'accesso al mercato. Le commissioni addebitate per tali servizi di rappresentanza fiscale in alcuni casi possono superare gli oneri riscossi dai servizi postali e di corriere rapido per lo sdoganamento di pacchi provenienti da paesi terzi. Numerosi operatori hanno segnalato che in alcuni casi risultava più semplice vendere prodotti a paesi terzi che effettuare vendite a distanza a consumatori in altri Stati membri.

È pressoché impossibile vendere a distanza bevande alcoliche a un prezzo ragionevole in alcuni Stati membri, rispetto a quanto avviene per la vendita a distanza di altri prodotti. I servizi di rappresentanza fiscale erano generalmente offerti solo da grandi società di

¹³ Cfr. il punto 4.4.

¹⁴ Fonte: Tabella 19, Valutazione 2015 della circolazione in regime di accisa assoluta, Ramboll. La maggior parte degli operatori ha segnalato che l'espletamento delle formalità richiedeva meno di un'ora per movimento. Tuttavia, i dati evidenziano una serie di cifre estremamente elevate per quanto riguarda il tempo impiegato, probabilmente a causa dell'assenza di procedure comuni.

trasporto che non erano adeguatamente attrezzate per effettuare piccole spedizioni (di norma 6 o 12 bottiglie) e che si rifiutavano di fornire un servizio oppure applicavano una commissione incredibilmente elevata, come indicato di seguito nella tabella 2.

Tabella 2: Costi dei rappresentanti fiscali per le vendite a distanza

Paese di spedizione – Costo medio indicato del rappresentante fiscale (escluse le accise e il costo del vino, ove non diversamente specificato)	paese di destinazione
Da FR a NL	30-100 EUR per dichiarazione, trasporto escluso
Da FR a BE	20-40 EUR per spedizione (società di servizi, compreso il trasporto; minimo 12 bottiglie)
Da FR a BE	40-70 EUR per spedizione
Da FR a UK	60 EUR per spedizione (per un ordine di 12 bottiglie)
Da BE a UK	100 GBP per dichiarazione (trasporto escluso)

Fonte: Valutazione 2015 della circolazione in sospensione dall'accisa 2015, Ramboll

3.2.2. Coerenza tra il regime delle accise e i regimi doganali

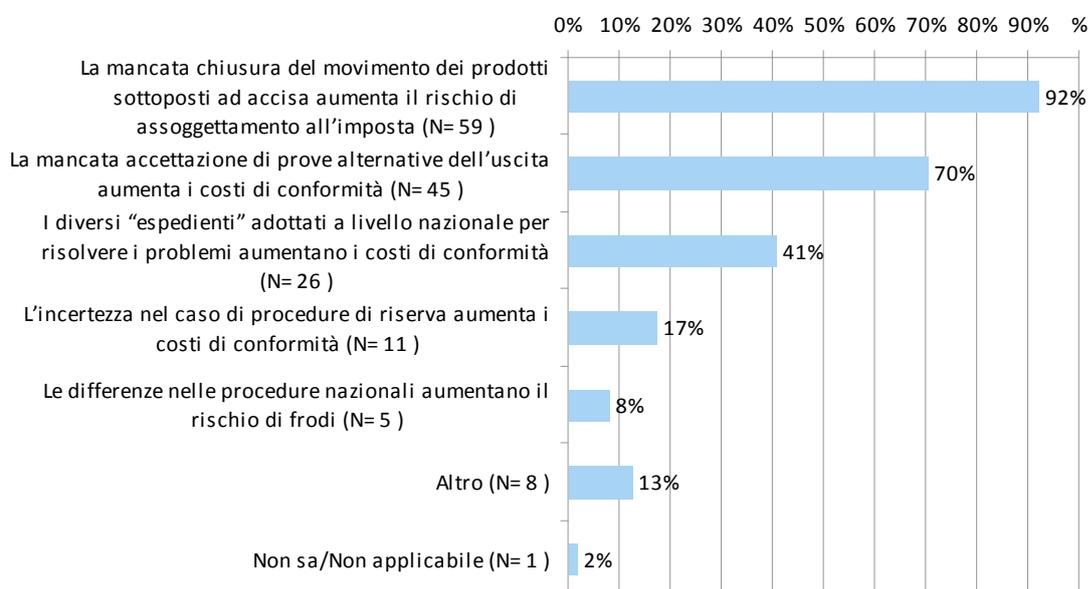
In termini di valore, un terzo di tutti i prodotti sottoposti ad accisa fabbricati nell'Unione europea è esportato¹⁵. Tuttavia, l'esportazione indiretta dei prodotti soggetti ad accisa è confrontata a una serie di problemi tecnici e giuridici.

La valutazione ha esaminato la coerenza tra il regime vigente per la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa e il corrispondente regime doganale di esportazione. Si può concludere che vi sono margini per ottimizzare l'armonizzazione delle procedure. Nel complesso, sia gli operatori sia le autorità degli Stati membri hanno convenuto che esistono problemi con l'esportazione di prodotti soggetti ad accisa. Anche le procedure per l'importazione di prodotti sottoposti ad accisa erano fonte di preoccupazione per gli Stati membri, ma a livello pratico si sono rivelate meno problematiche per gli operatori. Ciononostante, sia gli operatori che le autorità degli Stati membri hanno sottolineato che l'introduzione dell'EMCS aveva agevolato il coordinamento tra il regime delle accise e i regimi doganali. Rispetto ai precedenti sistemi basati sul supporto cartaceo, l'EMCS aveva migliorato il coordinamento.

¹⁵ La stima sopraindicata si basa su dati Eurostat riguardanti l'esportazione di prodotti sottoposti ad accisa. Le statistiche non distinguono tra esportazione diretta (in cui è coinvolto un solo paese) ed esportazione indiretta (in cui i prodotti circolano sul territorio di più di uno Stato membro prima di uscire dal territorio dell'Unione). La direttiva si occupa principalmente del controllo delle esportazioni che coinvolgono più di uno Stato membro. Le disposizioni dettagliate che disciplinano l'esportazione diretta sono di competenza nazionale e l'utilizzo dell'EMCS e dell'ECS non è obbligatorio. Poiché non esiste un destinatario dell'Unione, l'esportazione indiretta di prodotti sottoposti ad accisa che circolano conformemente al regime di accisa assolta di cui al capo V non è presa in considerazione.

Esportazione¹⁶: gli operatori e le autorità degli Stati membri riconoscono che l'assenza di coerenza tra il regime delle accise e il regime di esportazione è problematica. 22 Stati membri su 27 (80%) erano del parere che il regime in vigore per la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa non fosse coerente con il regime, gli obblighi e le procedure applicabili alle operazioni doganali e all'esportazione. Innanzitutto, i movimenti di esportazione dovrebbero essere chiusi nell'EMCS sulla base di un messaggio elettronico di uscita dal sistema doganale di controllo delle esportazioni (*Export Control System*, acronimo: ECS). Spesso questo messaggio non è ricevuto dalle autorità doganali e i movimenti devono essere esaminati e chiusi manualmente. In secondo luogo, anche se il messaggio è ricevuto, nella dichiarazione di esportazione alcuni esportatori non forniscono un riferimento al codice di riferimento amministrativo (ARC) del documento di accompagnamento elettronico (e-AD) corrispondente, rendendo difficile o impossibile per il sistema applicare i risultati di uscita all'e-AD corretto. Tali carenze si traducono in un aumento dei costi amministrativi. Di conseguenza, i vantaggi dell'automazione del processo vanno persi, poiché i movimenti devono essere chiusi manualmente facendo corrispondere i risultati di uscita dall'ECS agli e-AD dell'EMCS. In caso di mancata corrispondenza, allo speditore deve essere chiesto di fornire una prova alternativa dell'uscita, altrimenti rischia di perdere la garanzia sul movimento. Le autorità francesi hanno segnalato che nel 2014 avevano dovuto chiudere manualmente 12 000 movimenti di esportazione. Il 41% degli operatori riconosce che l'assenza di coerenza tra il regime delle accise e il regime di esportazione è problematica. I partecipanti all'indagine hanno dichiarato di non essere soddisfatti del coordinamento tra il regime delle accise e i regimi doganali.

Figura 3: Principali problemi del coordinamento tra il regime delle accise e il regime doganale di esportazione (numero di partecipanti all'indagine=64)



Fonte: Valutazione 2015 della circolazione in sospensione dall'accisa 2015, Ramboll

¹⁶ Per maggiori informazioni sul modo in cui l'EMCS e il sistema di controllo delle esportazioni dovrebbero coordinarsi, consultare: "Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension" (Valutazione del regime vigente per la detenzione e la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa), pagg. 116-117.

Importazione: l'importazione ai fini dell'accisa ha luogo quando le merci che sono entrate nell'Unione europea da un paese terzo non sono vincolate a un regime doganale speciale o al regime di transito esterno o sono sottratte alla vigilanza doganale. Ciò comporta il pagamento di dazi doganali, ma anche il pagamento dell'accisa e dell'IVA, a meno che i prodotti siano immediatamente assoggettati a un regime di sospensione dall'accisa (detenuti in un deposito fiscale o spediti dal luogo di importazione in regime di sospensione dall'accisa). Se il destinatario finale si trova in un altro Stato membro, un movimento in sospensione d'accisa deve avvenire sotto la vigilanza dell'EMCS.

Il regime d'importazione ha destato meno preoccupazioni fra gli operatori, il 17% dei quali ne ha espresse alcune principalmente in merito alle differenze esistenti a livello nazionale riguardo agli obblighi di comunicazione, che determinano un aumento dei costi. D'altro canto, 19 Stati membri su 27 si sono detti preoccupati per la mancanza di coerenza tra il regime di importazione e il passaggio all'EMCS, indicando che un'ulteriore armonizzazione delle procedure potrebbe contribuire ad attenuare l'onere amministrativo e i costi di conformità.

Transito doganale dopo l'esportazione¹⁷

Alcuni operatori preferiscono evitare l'utilizzo parallelo di regimi doganali e di accise per le esportazioni indirette avvalendosi invece di regimi di transito prima della partenza delle merci. In tal caso il regime di esportazione è chiuso dal regime di transito, che inizia all'ufficio di uscita¹⁸; questo funge anche da ufficio di partenza del transito, che non è situato in corrispondenza o in prossimità del luogo fisico in cui le merci lasciano l'Unione. Le merci sono successivamente trasferite verso il luogo di uscita sotto la vigilanza del nuovo sistema di transito informatizzato (NCTS). Il regime di transito è appurato dopo l'invio di un messaggio sull'esito del transito dall'ufficio di destinazione all'ufficio di partenza. Tale operazione è considerata una facilitazione degli scambi poiché consente il trasporto delle merci verso un hub centrale nell'ambito del regime di esportazione, la chiusura di tale regime nonché il successivo raggruppamento e la susseguente esportazione nell'ambito del regime di transito.

Tuttavia, dalle percezioni aggregate delle parti interessate si evince che questa non è una soluzione soddisfacente. Inoltre, la legislazione in materia di accise non contiene una chiara base giuridica per l'utilizzo di un regime di transito dopo un regime di esportazione e da un punto di vista giuridico i prodotti trasportati secondo tale modalità

¹⁷ Il transito è un regime doganale speciale che permette il controllo informatico del movimento di prodotti che utilizzano l'NCTS da un luogo (partenza) a un altro (destinazione) all'interno del territorio doganale dell'Unione. Di norma il transito è utilizzato per trasferire merci non unionali da un luogo in cui esse entrano nel territorio dell'Unione europea a un luogo in cui è più conveniente sdoganarle ai fini dell'immissione in libera pratica. Questa possibilità è prevista dalla legislazione in materia di accise. Inoltre, nella pratica l'esportazione di prodotti talvolta termina prima della loro uscita dall'UE e in questo caso la vigilanza passa al transito. I regimi doganali speciali erano precedentemente denominati "procedure doganali sospensive o regimi doganali sospensivi" nel codice doganale comunitario.

¹⁸ Di norma l'ufficio doganale di uscita è il luogo in cui è ubicata un'autorità doganale in corrispondenza o in prossimità di una frontiera, un porto o un aeroporto, che certifica che le merci hanno lasciato il territorio doganale dell'Unione europea e che pertanto la loro esportazione è stata completata. L'articolo 329 dell'atto di esecuzione del codice doganale dell'Unione permette di considerare uffici di uscita altri luoghi situati all'interno del territorio, consentendo pertanto di completare l'esportazione prima che le merci lascino fisicamente il territorio. A seconda dello Stato membro, l'applicazione di tale disposizione permette di chiudere o di non chiudere automaticamente l'EMCS.

sono immessi in consumo irregolarmente se il regime di esportazione corrispondente è chiuso quando inizia il regime di transito, ossia prima che le merci lascino fisicamente il territorio doganale dell'Unione europea.

Dei 27 Stati membri, 11 hanno segnalato che la combinazione di un regime di esportazione seguito da un regime di transito causava problemi. Tale regime richiede la chiusura manuale del movimento nell'ambito dell'EMCS o, in alcuni Stati membri, la chiusura del regime di esportazione, che successivamente determina l'avvio automatico dell'EMCS dopo l'inizio del transito, anche se le merci sono ancora in circolazione nell'Unione europea nell'ambito del regime di transito. Le informazioni contenute nell'EMCS non sono più precise, poiché di fatto i prodotti lasciano l'Unione europea solo dopo la conclusione del regime di transito.

Il 40% dei rispondenti che hanno esportato prodotti sottoposti ad accisa ha indicato di avvalersi di tale regime (il 45% non vi ha fatto ricorso e il 15% non sapeva se tale regime fosse utilizzato). Ha elencato i vantaggi tratti in termini di tempo e costi risparmiati, segnalando inoltre una maggiore capacità di controllare i movimenti. Tuttavia, i rispondenti hanno altresì rilevato problemi in merito al coordinamento delle informazioni tra i regimi delle accise e i regimi di transito. Le procedure che combinavano un regime di esportazione con un regime di transito per l'esportazione di prodotti sottoposti ad accisa hanno causato problemi al 26% dei rispondenti che le hanno utilizzate.

3.2.3. *Pertinenza*

Capi III e IV della direttiva 2008/118/CE

19 Stati membri ritenevano (dichiarandosi d'accordo o pienamente d'accordo) che l'EMCS continuasse a essere necessario nel loro paese, nonostante l'evoluzione riscontrata in alcuni tipi di frode. Solo uno Stato membro ha espresso disaccordo, mentre il resto dei rispondenti non sapeva oppure non era né d'accordo né in disaccordo sulla suddetta affermazione. La necessità dell'EMCS è confermata da Stati membri e operatori, che chiedono di ampliarne il campo di applicazione affinché comprenda oli lubrificanti e tabacco greggio allo scopo di evitare le frodi. Gli Stati membri hanno manifestato la necessità di analizzare le specifiche funzionali dell'EMCS e di proseguire lo sviluppo del sistema, che includerà l'automazione dei "movimenti in regime di accisa assolta". Hanno osservato che l'evoluzione nei tipi di frode non riduce la necessità dell'EMCS, ma che l'EMCS deve essere rafforzato. È stato riconosciuto che, qualunque esse siano, le modifiche proposte all'EMCS devono garantire un equilibrio tra "prevenzione delle frodi e facilitazione degli scambi" al fine di potenziare al massimo i benefici del sistema.

16 Stati membri su 27 hanno convenuto che senza l'intervento dell'UE non sarebbe stato possibile ottenere risultati analoghi riguardo alla lotta contro le frodi (ad esempio tramite un'iniziativa nazionale, bilaterale o internazionale).

Capo V della direttiva 2008/118/CE

La Commissione ritiene che persista la necessità di avvalersi di un quadro unionale per la circolazione di prodotti tra le imprese in regime di accisa assolta, al fine di evitare la doppia imposizione. Tuttavia, la Commissione condivide la conclusione degli Stati membri e degli operatori secondo cui il regime di accisa assolta di cui al capo V non è sufficientemente efficace ed efficiente.

3.2.4. Valore aggiunto europeo

Per gli operatori, i benefici principali di un sistema EMCS comune riguardano una riduzione del tempo necessario per il trattamento dei documenti relativi alle accise, la capacità di seguire i movimenti (sia per lo speditore sia per il destinatario) e l'agevolazione delle procedure di audit e di controllo grazie a una documentazione sui movimenti più efficiente e di migliore qualità.

Nel complesso, il regime attuale fornisce un quadro chiaro e coerente per la detenzione e la circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa. Esiste un numero limitato di settori in cui interpretazioni divergenti da parte degli Stati membri determinano variazioni nelle norme nazionali e creano incertezza per gli operatori. Al momento, per esempio, le norme sull'individuazione del debitore dell'accisa in caso di ammanchi sono fonte di confusione e devono essere chiarite. I meccanismi di comunicazione che operatori e autorità competenti hanno attualmente a disposizione quando si verificano circostanze eccezionali devono essere migliorati attraverso l'utilizzo di una funzionalità esistente o lo sviluppo di una nuova funzionalità.

L'esistenza di norme uniformi per l'EMCS è essenziale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno. L'armonizzazione dell'accesso all'EMCS attraverso la fornitura di definizioni comuni per gli operatori autorizzati a detenere e movimentare prodotti in regime di sospensione dall'accisa rappresenta un ulteriore contributo in tal senso. In generale il regime ha permesso di limitare la possibilità che si verifichino condizioni discriminatorie in differenti Stati membri. Sebbene la responsabilità di autorizzare gli operatori a detenere e movimentare prodotti sottoposti ad accisa resti di competenza nazionale, vi sono poche prove dell'esistenza di ostacoli significativi all'accesso al mercato.

Gli operatori hanno indicato che i benefici principali dell'EMCS riguardano la capacità di seguire i movimenti (sia per lo speditore sia per il destinatario), che rende più semplice l'audit delle loro attività e la verifica dell'efficacia e dell'efficienza dei loro sistemi operativi per quanto riguarda il rispetto degli obblighi fiscali.

In generale, amministrazioni e operatori hanno ritenuto che i vantaggi di un'azione comune a livello europeo riguardo alle transazioni tra imprese (B2B) fossero limitati da una mancanza di chiarezza giuridica e tecnica e da differenze a livello nazionale. Nel caso delle vendite a distanza, il regime attuale apportava un valore aggiunto europeo scarso o nullo a causa della mancanza di armonizzazione. Alcuni operatori hanno segnalato che il regime era altrettanto oneroso o addirittura più dispendioso di quello per l'esportazione di prodotti verso paesi terzi.

La sezione 4 annovera i settori in cui potrebbe essere utile un'ulteriore armonizzazione.

4. QUESTIONI CHE MERITANO MAGGIORE ATTENZIONE

I miglioramenti suggeriti possono essere ottenuti attraverso la prevista modifica alla direttiva 2008/118/CE e ai suoi regolamenti di esecuzione conformemente a quanto stabilito nel programma di lavoro della Commissione.

4.1. Autorizzazioni

La direttiva 2008/118/CE fornisce definizioni comuni a livello UE delle differenti tipologie di operatori autorizzati a detenere e movimentare prodotti sottoposti ad accisa in regime di sospensione dall'accisa. Tali definizioni contribuiscono a un quadro chiaro e coerente per la detenzione e la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa e garantiscono parità di trattamento per le imprese.

I requisiti per le autorizzazioni a detenere e movimentare prodotti sottoposti ad accisa e per le semplificazioni variano da uno Stato membro all'altro. I requisiti per le autorizzazioni sono complessi. Questo può creare ostacoli per gli operatori e rendere la procedura di presentazione delle domande di autorizzazione più lunga del necessario. Per esempio, quando agli operatori sono state rivolte domande sulle regole per il calcolo delle garanzie sulle autorizzazioni¹⁹, molti di loro hanno risposto che non sapevano cosa fossero (24%). Analizzati per Stato membro, i dati hanno evidenziato che sono state talvolta fornite informazioni contraddittorie a operatori provenienti dagli stessi paesi ed esercitanti la loro attività nello stesso settore. Per esempio, gli operatori attivi in Germania (lo Stato membro con la più alta partecipazione all'indagine) hanno dichiarato che le loro garanzie sui depositi erano state calcolate sulla base del fatturato annuo (34%), del fatturato mensile (3%), del debito annuo di accisa (16%) e del debito mensile di accisa (21%). Se ne deduce che talune disposizioni e alcuni requisiti sono estremamente complessi.

La complessità di accedere alle disposizioni e di comprenderle è stata sottolineata anche negli studi di casi. Le parti interessate di quattro Stati membri hanno riferito che spesso gli operatori non hanno presentato domande complete e, di conseguenza, le autorità competenti hanno dovuto svolgere un inutile lavoro supplementare.

Nella maggior parte degli Stati membri gli operatori devono presentare sia una garanzia sul movimento, volta a garantire il debito di accisa per il movimento, sia una garanzia sull'autorizzazione, volta a coprire le attività del deposito fiscale o degli speditori e destinatari registrati. Le garanzie sono gestite a livello nazionale. A parere degli operatori si tratta di oneri considerevoli, sebbene siano ampiamente applicati esoneri dalla garanzia e riduzioni al fine di sostenere gli operatori più piccoli, prodotti particolari e gli operatori che rispettano gli obblighi fiscali. Sono previsti esoneri solo in specifiche circostanze enunciate nella direttiva 2008/118/CE.

4.2. Gestione degli ammanchi, degli eccessi, altre deroghe e lotta contro le frodi²⁰

Da quando lo studio di valutazione è stato completato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha pronunciato una sentenza sugli articoli 10 e 20 della direttiva che chiarisce, fra l'altro, quando si conclude la circolazione²¹. Stipulando quando si conclude la

¹⁹ Se necessario, le garanzie devono coprire il rischio inerente alla fabbricazione, trasformazione e detenzione dei prodotti sottoposti ad accisa. Sono gestite a livello nazionale.

²⁰ Per maggiori informazioni consultare il documento "Valutazione del regime vigente per la detenzione e la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa", pagg. 75-87.

²¹ Sentenza della Corte (Sesta Sezione) del 28 gennaio 2016 (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesfinanzhof – Germania) – BP Europa SE contro Hauptzollamt Hamburg-Stadt, C-64/15, ECLI:EU:C:2016:62, GU 2016, C 106/11.

circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in regime di sospensione dall'accisa, le disposizioni dell'articolo 20, paragrafo 2, della direttiva cercano di definire il momento in cui si presume che tali prodotti siano stati immessi in consumo e di stabilire quando l'accisa gravante su tali prodotti diviene esigibile. Si tratta di un aspetto che diventa ancora più importante nei casi in cui si rilevano ammanchi al momento della consegna di prodotti sottoposti ad accisa. Tuttavia, la procedura per il recupero degli ammanchi non è chiara. I crediti nei confronti degli operatori sono contemplati dalle disposizioni della direttiva 2010/24/UE²² (la "direttiva sul recupero dei crediti"), ma gli strumenti forniti da tale direttiva sono utilizzati in maniera disomogenea nei vari Stati membri. In alcuni casi essi non sono utilizzati affatto. Non esiste una base chiara per collegare gli strumenti di recupero a un precedente accertamento di un debito di accisa. Le specifiche dell'EMCS²³ forniscono un mezzo di comunicazione tra Stati membri e operatori che consente di stabilire quali debiti potrebbero sussistere, ma si tratta di uno strumento poco utilizzato. L'EMCS permette inoltre di inviare un messaggio per il recupero di un'accisa che dovrebbe essere mandato dallo Stato membro richiedente allo Stato membro di spedizione che è responsabile della gestione della garanzia, ma anche questo messaggio è raramente, se non mai, utilizzato.

Alcuni operatori lamentavano l'impossibilità di modificare dati del documento amministrativo elettronico (e-AD) dopo che era stato accettato dallo Stato membro di spedizione, problema che causava controversie riguardo alle quantità e all'accisa esigibile. Lo speditore può inviare allo Stato membro di spedizione un rapporto di evento nell'ambito dell'EMCS con l'indicazione dell'errore. L'obiettivo principale del rapporto di evento, tuttavia, è permettere agli operatori di segnalare i principali incidenti che avvengono durante un movimento, ma attualmente questa possibilità è poco utilizzata. Nel 2014 sono stati inviati solo 1 160 rapporti di evento fra gli Stati membri, pari allo 0,04% circa dei 2,95 milioni di movimenti EMCS effettuati in quell'anno. Ciononostante, la legislazione non prevede obblighi di comunicazione.

Cambiamento di destinazione in seguito al respingimento o al rifiuto²⁴ di una spedizione: gli Stati membri hanno concordato in seno a un gruppo di esperti che, quando i prodotti sono respinti o rifiutati, lo speditore deve notificare un cambiamento di destinazione affinché la spedizione sia rimandata nel luogo di spedizione o inviata a un nuovo destinatario. Questo dovrebbe diventare un obbligo giuridico. Si otterrebbe un ulteriore miglioramento se lo speditore fosse tenuto a dare seguito all'invio di un messaggio di respingimento o di rifiuto. Per risolvere questi problemi sono stati proposti due suggerimenti: innanzitutto le specifiche dovrebbero essere corroborate dall'obbligo giuridico di inviare messaggi di respingimento e di rifiuto e, in secondo luogo, dovrebbe essere creata una base giuridica in virtù della quale un messaggio di rifiuto o di

²² Direttiva 2010/24/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure, GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1.

²³ Le specifiche dell'EMCS sono documenti che illustrano i requisiti per il sistema dell'EMCS a livello sia centrale che nazionale nonché il modo in cui tali requisiti sono soddisfatti ad alto livello (le cosiddette specifiche funzionali del sistema delle accise, *Functional Excise System Specification – FESS*); descrizioni più dettagliate sono contenute in una serie di documenti differenti.

²⁴ In questo contesto "respingimento" di una spedizione fa riferimento alla decisione del destinatario di non accettare una spedizione di prodotti che si trovano nel luogo di spedizione o che si stanno spostando dal luogo di spedizione. Il termine "rifiuto" fa riferimento alla decisione di non accettare prodotti che sono arrivati in un luogo di destinazione.

respingimento sia automaticamente seguito da un cambiamento di destinazione che permetta di rimandare i prodotti allo speditore.

In generale si ritiene che l'EMCS abbia ridotto le frodi. I principali problemi individuati dagli Stati membri sono stati l'inserimento di durate del tragitto eccessivamente lunghe da parte degli operatori e la mancanza di taluni dati nell'e-AD, quali l'indicazione della proprietà dei prodotti nel luogo di spedizione e di destinazione, che potrebbe risultare utile nell'analisi dei rischi.

4.3. Coordinamento tra le procedure doganali e le procedure relative alle accise

Come precedentemente indicato, il numero elevato di movimenti non chiusi nel caso dell'esportazione indiretta di prodotti sottoposti ad accisa continua a destare preoccupazione. Una chiara base giuridica per il transito e una migliore armonizzazione delle norme per il trattamento dei prodotti importati sottoposti ad accisa potrebbero rivelarsi a loro volta utili.

4.4. Regime di accisa assoluta con destinatarie le piccole e medie imprese

Il regime che disciplina i movimenti di prodotti ad accisa assoluta tra le imprese, particolarmente importante per le PMI, non funziona bene e dà luogo a un onere amministrativo e a un costo di conformità dell'operatore più elevato, oltre a rappresentare una potenziale fonte di frodi. I documenti cartacei devono essere rimandati allo Stato membro di spedizione. Solo all'arrivo di tali documenti può essere effettuato un rimborso nello Stato membro di spedizione. I documenti cartacei possono essere potenzialmente utilizzati in maniera fraudolenta più volte, poiché non è stato prescritto un termine legale per la loro restituzione.

Il funzionamento del regime per le vendite a distanza di prodotti sottoposti ad accisa è addirittura peggiore, poiché è contraddistinto dall'utilizzo generalizzato di rappresentanti fiscali che rende insostenibile sotto il profilo economico lo svolgimento di legittime attività commerciali. Tuttavia la Commissione propone di risolvere il problema solo quando si sarà raggiunto un accordo sullo sportello unico IVA per le vendite a distanza. L'abolizione del rappresentante fiscale unico non ridurrà l'onere per gli operatori, poiché questi ultimi dovranno registrarsi ai fini IVA anche nello Stato membro di consumo.

5. CONCLUSIONI E AZIONI PREVISTE

Alla luce dei risultati dei due studi e della valutazione SWD(2017)xxxx, la Commissione formula le conclusioni riportate di seguito.

Il regime per la detenzione e la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa non deve distorcere la concorrenza, intralciare la libera circolazione di tali prodotti all'interno dell'UE né ostacolare la riscossione delle imposte o agevolare le frodi fiscali.

Nel complesso, l'attuale regime per la detenzione e la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa funziona con efficacia ed efficienza, secondo modalità che sarebbero state impensabili senza un intervento a livello unionale. Nondimeno, restano alcune questioni da risolvere, in particolare il coordinamento tra il regime delle accise e i regimi doganali, in cui si registrano livelli considerevoli di incertezza giuridica ed esiste un margine di miglioramento notevole per quanto riguarda

il coordinamento delle procedure tecniche. Infine, benché l'introduzione dell'EMCS per il controllo dei movimenti di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa contribuisca a migliorare la riscossione delle accise, esiste una serie di possibili modifiche tecniche e giuridiche che ridurrebbe ulteriormente l'evasione e le frodi.

Il regime attualmente in vigore per il trasporto verso un altro Stato membro di prodotti già immessi in consumo è molto meno soddisfacente: è inefficiente, insufficiente a garantire la libera circolazione dei prodotti sottoposti ad accisa nonché potenzialmente aperto all'evasione fiscale e alle frodi. Questo aspetto riveste particolare interesse per le piccole e medie imprese, ovvero i soggetti che si avvalgono maggiormente del suddetto regime. L'utilizzo dell'EMCS per il regime di accisa assoluta semplificherebbe questo tipo di scambi, renderebbe le norme più trasparenti e chiare e permetterebbe agli operatori di recuperare facilmente e velocemente l'accisa versata nello Stato membro di spedizione.

Azioni previste:

- (1) la Commissione esaminerà la possibilità di apportare miglioramenti giuridici e tecnici al trattamento delle irregolarità e alla gestione delle istanze degli Stati membri;
- (2) la Commissione esplorerà l'utilità di proporre un regime meno oneroso sia dell'EMCS sia del sistema DAS per la circolazione di prodotti sottoposti ad accisa a basso rischio fiscale, quali alcool denaturato, sostanze aromatiche, profumi e alcuni prodotti energetici;
- (3) la Commissione esaminerà le modifiche giuridiche e tecniche al regime utilizzato per il controllo dell'importazione, dell'esportazione e del transito dei prodotti sottoposti ad accisa;
- (4) la Commissione analizzerà la parziale o totale automazione del regime di accisa assoluta per i movimenti da impresa a impresa al fine di ridurre l'onere amministrativo e i costi di conformità gravanti su operatori e Stati membri;
- (5) la Commissione valuterà la via da seguire per migliorare il regime per le vendite a distanza transfrontaliere di prodotti sottoposti ad accisa.

La Commissione terrà conto delle presenti conclusioni nei preparativi per la revisione della direttiva, conformemente a quanto enunciato nel suo programma di lavoro per il 2017 (COM(2016) 710 final, allegato II). Detta revisione comporterà lo svolgimento di una consultazione pubblica aperta nonché la realizzazione di una valutazione d'impatto.