



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 4 gennaio 2016**  
**(OR. en)**

**15550/15**

**FISC 199**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2015) 621 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO relativa alla valutazione REFIT della direttiva 2011/64/UE e alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2015) 621 final.

\_\_\_\_\_  
All.: COM(2015) 621 final



Bruxelles, 21.12.2015  
COM(2015) 621 final

## **RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO**

**relativa alla valutazione REFIT della direttiva 2011/64/UE e alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato**

## INDICE

<u>1. INTRODUZIONE</u> .....	3
<u>2. CONTESTO</u> .....	3
<u>3. LA VALUTAZIONE ESTERNA DELLA DIRETTIVA</u> .....	4
<u>3.1 Portata della valutazione</u> .....	5
<u>3.2 Metodologia</u> .....	5
<u>3.3 Risultati della valutazione</u> .....	6
<u>3.4 Riscontro delle parti interessate sulla valutazione</u> .....	7
<u>4. QUESTIONI DERIVANTI DALLA VALUTAZIONE: DEFINIZIONI</u> .....	8
<u>4.1 Funzionamento delle attuali definizioni</u> .....	8
<u>4.1.1 Criteri soggettivi</u> .....	8
<u>4.1.2 Discrepanze tra dogana e accisa</u> .....	9
<u>4.1.3 Accisa minima</u> .....	9
<u>4.2 Assenza di definizioni</u> .....	9
<u>5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA VALUTAZIONE</u> .....	11
<u>5.1 Qualità della valutazione</u> .....	11
<u>5.2 Raccomandazioni</u> .....	12
<u>6. FOLLOW UP E CONCLUSIONI FINALI</u> .....	14
<u>ALLEGATO I. TENDENZE E STATISTICHE</u> .....	16
<u>ALLEGATO I.I - PREZZO MEDIO PONDERATO SIGARETTE</u> .....	18
<u>ALLEGATO I.II - ONERE FISCALE SIGARETTE</u> .....	19
<u>ALLEGATO I.III - IMMISSIONI IN CONSUMO DI SIGARETTE</u> .....	20
<u>ALLEGATO I.IV – PACCHETTI DI SIGARETTE PER ADULTO</u> .....	21
<u>ALLEGATO I.V - IMMISSIONI IN CONSUMO TABACCHI TRINCIATI A TAGLIO FINE</u> ...	22
<u>ALLEGATO I.VI – TABACCHI TRINCIATI A TAGLIO FINE PER ADULTO</u> .....	23
<u>ALLEGATO I.VII - GETTITO FISCALE</u> .....	24
<u>ALLEGATO I.VIII – ENTRATE DERIVANTI DAL TABACCO SUL GETTITO FISCALE</u> <u>TOTALE</u> .....	25

## **1. INTRODUZIONE**

Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2011/64/UE<sup>1</sup>, la Commissione è tenuta a presentare ogni quattro anni una relazione sulle aliquote e sulla struttura di accisa stabilite nella suddetta direttiva. Tale relazione deve tenere conto del corretto funzionamento del mercato interno, del valore reale delle aliquote di accisa e degli obiettivi del trattato in generale e deve basarsi, in particolare, sulle informazioni fornite dagli Stati membri. La presente relazione fa parte di una serie di relazioni<sup>2</sup> sul funzionamento delle norme dell'UE sulle accise applicate al tabacco lavorato, che la Commissione presenta a partire dal 1992.

Inoltre, la direttiva è stata identificata ai fini della valutazione nell'ambito del Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) della Commissione<sup>3</sup>.

La presente relazione riporta i risultati e le conclusioni di una valutazione esterna che esamina la direttiva da queste due angolazioni. Inoltre, fornisce una panoramica delle statistiche disponibili presentate dagli Stati membri in merito allo sviluppo del prezzo medio ponderato, alle immissioni in consumo, al gettito fiscale e all'onere fiscale sul tabacco lavorato a partire dall'entrata in vigore della direttiva nel 2011.

A differenza delle relazioni precedenti, la presente relazione non si concentra sugli aumenti delle aliquote minime dell'accisa stabiliti dalla direttiva 2011/64/UE. Molti aumenti dell'accisa minima globale sono entrati in vigore solo recentemente; ad alcuni Stati membri è stato concesso un periodo di transizione e alcuni aumenti gradualmente devono ancora concretizzarsi<sup>4</sup>. L'impatto di tali misure sarà, pertanto, esaminato in una prossima relazione.

## **2. CONTESTO**

La direttiva del Consiglio 2011/64/UE stabilisce norme UE relative alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato. In particolare, definisce e classifica diversi prodotti a base di tabacco lavorato disciplinati dalla direttiva a seconda delle loro

---

<sup>1</sup> [Direttiva 2011/64/UE del Consiglio](#), del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato.

<sup>2</sup>

COM (1995) 285  
COM (1998) 320  
COM (2001) 133  
COM (2008) 460

L'ultima relazione del 2008 ha dato origine alla direttiva 2010/12/UE del Consiglio, del 16 febbraio 2010, recante modifica delle direttive 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE per quanto concerne la struttura e le aliquote delle accise che gravano sui tabacchi lavorati e della direttiva 2008/118/CE.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Articolo 10 e articolo 14 della direttiva 2011/64/UE.

caratteristiche. Tale direttiva stabilisce anche la struttura delle accise per le diverse tipologie di prodotti. Essa mira a garantire il corretto funzionamento del mercato interno e, al contempo, un livello elevato di protezione della salute<sup>5</sup>. Un corretto funzionamento del mercato interno presuppone che il modo in cui gli Stati membri tassano il consumo di prodotti in tale settore non falsi la concorrenza e non ne ostacoli la libera circolazione all'interno dell'UE. In tale contesto, la direttiva dovrebbe garantire che i tabacchi lavorati siano correttamente tassati nello Stato membro in cui avviene il consumo finale<sup>6</sup>. Una corretta tassazione è di fondamentale importanza, dato che le entrate provenienti dalle accise sul tabacco lavorato hanno fatto confluire nel complesso più di 81 miliardi di euro nei bilanci nazionali degli Stati membri nel 2014.

Nell'ambito del programma REFIT, la Commissione è tenuta a garantire che il diritto dell'UE sia idoneo allo scopo e raggiunga gli obiettivi prefissi con il minor costo e onere possibile.

### **3. LA VALUTAZIONE ESTERNA DELLA DIRETTIVA**

Al fine di valutare il funzionamento della direttiva, la Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale (DG TAXUD) ha commissionato una valutazione esterna (in prosieguo, la valutazione) a un consorzio formato da Ramboll Management Consulting AS, The Evaluation Partnership e Europe Economics.

Dopo aver consultato gli Stati membri e in linea con il programma REFIT, si è concordato che l'obiettivo della valutazione doveva essere quello di individuare le possibilità di miglioramento della normativa al fine di ridurre i costi e gli oneri amministrativi sia per le amministrazioni nazionali che per gli operatori economici e di aumentare il livello di conformità e sicurezza nella riscossione delle accise sul tabacco lavorato. La valutazione è iniziata a dicembre 2012 ed è stata completata ad agosto 2014. Un gruppo direttivo composto da personale proveniente da tutti i servizi pertinenti della Commissione ha supervisionato l'esecuzione della valutazione.

Va osservato che, poiché la valutazione è stata ultimata prima dell'adozione dei nuovi orientamenti per legiferare meglio del 19 maggio 2015<sup>7</sup>, alcuni degli elementi obbligatori introdotti da tali orientamenti potrebbero non essere stati presi in considerazione. Innanzitutto, la valutazione ha raccolto i pareri dei soggetti interessati mediante indagini mirate anziché mediante una consultazione pubblica aperta. In secondo luogo, in linea con gli obiettivi del programma REFIT, ci si è concentrati principalmente su questioni relative all'efficacia e all'efficienza<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Articolo 26, articolo 113 e articolo 168 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

<sup>6</sup> Ad eccezione della situazione descritta nell'articolo 32 della direttiva 2008/118/CE.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

<sup>8</sup> Secondo i nuovi orientamenti per legiferare meglio, una valutazione deve tenere conto di efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto europeo.

### **3.1 Portata della valutazione**

In primo luogo, la valutazione ha delineato le caratteristiche principali dei sistemi di accise per il tabacco lavorato, facendo riferimento alle due principali direttive che regolamentano le accise sul tabacco lavorato<sup>9</sup>. La valutazione ha poi cercato di fornire risposte ai quesiti valutativi concordati. I risultati della valutazione sono raggruppati in base a tali quesiti valutativi, elencati al paragrafo 3.3. La valutazione ha anche individuato problematiche emergenti da tali risultati che sono trattate nella sezione 4 della presente relazione.

L'impatto delle aliquote minime sulla protezione della salute non è stato oggetto di valutazione poiché molti aumenti dell'accisa minima globale sono entrati in vigore solo di recente ed è quindi necessario più tempo per valutare tali aspetti<sup>10</sup>. Inoltre, a molti Stati membri sono stati concessi periodi di transizione fino al 31 dicembre 2017 per raggiungere i valori minimi per le sigarette. I tabacchi da fumo trinciati a taglio fino registreranno gradualmente aumenti dell'accisa globale minima fino al 1° gennaio 2020.

### **3.2 Metodologia**

La valutazione si è articolata in tre fasi: progettazione, raccolta dati e analisi. Durante la fase di raccolta dei dati, sono stati inviati questionari sia agli Stati membri che agli operatori economici, a cui hanno risposto 27 Stati membri e 48 operatori economici. Alle risposte ricevute sono seguiti colloqui personali e conversazioni telefoniche. Inoltre, sono stati condotti studi di casi in 7 Stati membri selezionati<sup>11</sup>. Questa fase è stata caratterizzata anche da ricerche documentali e dalla rassegna della letteratura disponibile. Inoltre, è stata condotta un'analisi qualitativa della normativa vigente e degli studi e della letteratura economica esistenti, nonché un'analisi dei dati economici disponibili.

Sulla base delle risposte fornite ai questionari, il contraente ha individuato sia le buone pratiche che i problemi. Nella terza fase, il contraente ha analizzato e paragonato le diverse risposte e ha stilato un elenco dei problemi riscontrati dalle amministrazioni fiscali e dagli operatori economici. Infine, è stata elaborata una serie di raccomandazioni per affrontare i problemi individuati.

---

<sup>9</sup> [Direttiva 2011/64/UE del Consiglio](#), del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato; [direttiva 2008/118/CE del Consiglio](#), del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la [direttiva 92/12/CEE](#).

<sup>10</sup> Articolo 10 e articolo 14 della direttiva 2011/64/UE.

<sup>11</sup> Danimarca, Finlandia, Germania, Grecia, Polonia, Romania, e Regno Unito.

### **3.3 Risultati della valutazione**

#### **3.3.1 In quale misura le attuali disposizioni per le accise sui prodotti del tabacco garantiscono il corretto funzionamento del mercato interno ed evitano distorsioni della concorrenza?**

È emerso che l'applicazione dell'accisa minima<sup>12</sup>, il trattamento non coerente delle sigarette elettroniche e di determinati tabacchi lavorati, nonché la sostituzione indotta dalla tassazione tra i gruppi di prodotti e all'interno di essi genera distorsioni nel mercato interno. Sebbene misure non armonizzate contro il cosiddetto "forestalling" potrebbero ripercuotersi negativamente sul corretto funzionamento del mercato interno, l'armonizzazione in queste aree non è considerata né fattibile né auspicabile dalle amministrazioni fiscali. A parte queste eccezioni, la valutazione ha rilevato che l'attuale struttura e livello delle aliquote in generale garantiscono condizioni neutre di concorrenza e consentono di fissare liberamente i prezzi nel mercato interno.

L'impatto delle deroghe e delle eccezioni consentite dall'attuale direttiva sugli acquisti transfrontalieri e sul commercio illecito è limitato. Inoltre, non sono state riscontrate prove inconfutabili a dimostrazione del fatto che i cambiamenti dei livelli di accisa sul tabacco che sono entrati in vigore abbiano determinato un cambiamento nella struttura degli scambi commerciali.

#### **3.3.2 In quale misura le attuali disposizioni per le accise sui prodotti del tabacco sono applicate in maniera economicamente vantaggiosa?**

In termini di costi amministrativi e di conformità per le amministrazioni fiscali e gli operatori economici, l'impatto maggiormente negativo è dovuto alle discrepanze esistenti tra le definizioni dell'accisa e la classificazione della nomenclatura combinata (NC) ai fini doganali, nonché all'incertezza giuridica relativa al trattamento di determinati prodotti (comprese contestazioni giudiziarie). Sebbene i costi dell'incertezza giuridica siano in genere relativamente contenuti in quanto riguardano spesso prodotti di nicchia, l'impatto sull'operatore o sull'amministrazione fiscale è stato ritenuto potenzialmente significativo.

#### **3.3.3 In quale misura le attuali disposizioni per le accise sui prodotti del tabacco tutelano gli obiettivi di bilancio degli Stati membri?**

In generale, le definizioni di cui agli articoli da 2 a 5 della direttiva 2011/64/UE sono efficaci per un'adeguata riscossione delle accise. Al contrario, tali definizioni non sono altrettanto adeguate al controllo della detenzione e circolazione del tabacco lavorato.

---

<sup>12</sup> Articolo 7, paragrafo 4, e articolo 8, paragrafo 6, della direttiva 2011/64/UE.

### 3.4 Riscontro delle parti interessate sulla valutazione

Il gruppo direttivo che supervisiona la valutazione ha invitato le parti interessate a presentare le proprie opinioni sui risultati in occasione di una riunione tenutasi a Bruxelles il 6 giugno 2014. L'invito è stato esteso a tutte le parti interessate, comprese le autorità degli Stati membri, gli operatori economici, le associazioni sanitarie e le associazioni dei consumatori. In seguito a questo evento, la Commissione ha ricevuto un riscontro scritto da parte di 3 Stati membri, 12 associazioni o federazioni in rappresentanza degli operatori economici e una rete di ONG attive nel settore della sanità pubblica in Europa.

I commenti ricevuti erano di diversa natura. In generale, è emerso un maggiore apprezzamento per i risultati della valutazione che per le raccomandazioni. Secondo la maggior parte delle parti interessate, le raccomandazioni necessitavano di un'ulteriore analisi. Oltre ai contributi a sostegno di alcuni risultati, sono pervenuti molti quesiti relativi alla metodologia e all'impiego dei dati.

Sono state espresse preoccupazioni circa il fatto che alcune parti interessate erano state sovrarappresentate, influenzando così di conseguenza il quadro complessivo dei dati. Alcuni hanno centralizzato le risposte ai questionari, mentre altri hanno chiesto alle filiali nazionali di rispondere separatamente. Il contraente esterno ne ha tenuto conto apportando le correzioni del caso.

Sono stati ricevuti diversi commenti critici in merito al calcolo dell'elasticità del prezzo della domanda e alle supposizioni sul volume del commercio illecito nonché in merito alla scelta di utilizzare i dati dell'Euromonitor. Il contraente esterno ha garantito che tali questioni saranno adeguatamente chiarite nella pubblicazione definitiva.

Alcune parti interessate ritenevano che la valutazione si sarebbe dovuta soffermare anche sugli aspetti sanitari del consumo e della tassazione del tabacco. Tuttavia, questo è stato ritenuto prematuro in quanto avrebbe significato dover tener conto dell'impatto della nuova direttiva sui prodotti del tabacco 2014/40/UE<sup>13</sup> che deve essere attuata entro maggio 2016. In ogni caso, la nuova direttiva sui prodotti del tabacco non era ancora stata adottata nel momento in cui è stato svolto il principale lavoro ai fini della valutazione.

Oltre al riscontro sulla portata e sulla metodologia della valutazione, è pervenuto anche un riscontro relativo alle raccomandazioni contenute nella valutazione (cfr. anche paragrafo 5.2):

- alcuni rispondenti ritengono che la raccomandazione di prendere in considerazione l'allineamento delle aliquote minime per sigari/sigarette a quelle delle sigarette avrebbe un effetto sproporzionato;
- altri rispondenti non sono convinti che l'inserimento del tabacco greggio nell'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di detenzione e circolazione di tabacco lavorato risolverebbe i problemi individuati;

---

<sup>13</sup> [Direttiva 2014/40/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la [direttiva 2001/37/CE](#).

- alcuni ritengono che sarebbe inappropriato raccomandare l'eliminazione delle discrepanze tra le categorie di accisa e i codici NC, poiché i codici NC sono stati elaborati con finalità differenti;
- alcuni rispondenti sono del parere che le sigarette elettroniche non dovrebbero essere inserite nell'ambito di applicazione della direttiva, ma si dovrebbe piuttosto riflettere su un'iniziativa distinta per un approccio armonizzato alla tassazione di questi prodotti.

#### **4. QUESTIONI DERIVANTI DALLA VALUTAZIONE: DEFINIZIONI**

In seguito all'entrata in vigore della direttiva 2011/64/UE, le definizioni di sigarette, sigaretti, sigari e tabacchi da fumo sono state modificate al fine di rispondere alle preoccupazioni relative alle carenze delle precedenti definizioni. Nella valutazione si è preso in considerazione il funzionamento delle nuove definizioni. La valutazione ha individuato una serie di questioni che richiedono un ulteriore esame. Esse sono elencate nei paragrafi seguenti.

#### **4.1 Funzionamento delle attuali definizioni**

##### *4.1.1 Criteri soggettivi*

Le attuali definizioni contengono una serie di espressioni soggettive. La classificazione dei prodotti ai fini dell'applicazione delle accise richiede perciò una certa interpretazione soggettiva. Le parti interessate hanno criticato il funzionamento delle attuali definizioni e, in particolare, gli elementi soggettivi. La valutazione ha individuato le difficoltà sotto elencate.

- L'attuale formulazione dell'articolo 5, in particolare frasi quali «preparati per la vendita al minuto» e «che può essere fumato senza successiva trasformazione industriale» possono determinare incertezza giuridica e differenze di trattamento per lo stesso prodotto nei vari Stati membri.
- Le definizioni di sigari, sigaretti e tabacchi da fumo non forniscono sufficiente certezza giuridica ai fini della classificazione. Il trattamento non coerente dei tabacchi lavorati (in particolare dei prodotti borderline) può tradursi in situazioni fiscali diverse in ogni Stato membro, il che potrebbe compromettere il corretto funzionamento del mercato interno. La metà degli Stati membri ha segnalato la presenza di prodotti che, a loro parere, rappresentano un tentativo di usare impropriamente le attuali definizioni al fine di usufruire di un trattamento fiscale più favorevole<sup>14</sup>. Diversi operatori economici hanno riferito che alcuni dei sigari o sigaretti più piccoli, che godono di un'aliquota di accisa inferiore, dovrebbero essere considerati al pari delle sigarette. A loro parere, tali prodotti rappresentano sostituti diretti delle sigarette<sup>15</sup>.
- La formulazione vaga delle definizioni contenute nella direttiva oppure la totale assenza di definizioni (cfr. paragrafo 4.2) determinano incertezza giuridica. Ad esempio, la classificazione di un prodotto che non presenta problemi particolarmente

<sup>14</sup> Cfr. anche pag. 57 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

<sup>15</sup> Cfr. anche pag. 60 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

complessi può richiedere agli operatori dalle 2 alle 8 ore di lavoro<sup>16</sup>. Se la classificazione è problematica, è necessario ancora più tempo. Pertanto, l'incertezza giuridica può ripercuotersi in maniera significativa sui singoli operatori o sulle amministrazioni fiscali.

#### *4.1.2 Discrepanze tra dogana e accisa*

Attualmente vengono applicati due diversi sistemi di classificazione dei prodotti per finalità doganali e di accisa. In particolare, le definizioni di cui agli articoli da 2 a 5 della direttiva 2011/64/UE non sono pienamente coerenti con il sistema di classificazione impiegato ai fini doganali. Le discrepanze determinano costi di conformità superiori sia per le amministrazioni fiscali che per gli operatori economici<sup>17</sup>. In particolare, gli operatori più piccoli hanno riferito problemi connessi alle diverse definizioni ai fini doganali e di accisa che possono determinare maggiori costi di conformità poiché gli operatori devono adottare due volte misure analoghe, secondo i diversi sistemi impiegati dalle autorità. In generale il 68% degli operatori ha segnalato che le definizioni divergenti comportano un aumento elevato dei costi amministrativi, mentre per il 4% di essi l'aumento è addirittura molto elevato<sup>18</sup>.

#### *4.1.3 Accisa minima*

Dal 2011 gli Stati membri hanno la facoltà di applicare un'accisa minima sulle sigarette. L'introduzione dell'accisa minima doveva fornire agli Stati membri un quadro normativo che consentisse di fissare questo importo minimo in maniera uniforme. Tuttavia, la valutazione ha riscontrato che l'articolo 8, paragrafo 6, non è chiaro e che, in pratica, l'attuazione sembra differire tra gli Stati membri. Dai colloqui con gli Stati membri è emerso che attualmente esiste una serie di diverse interpretazioni nel fissare l'accisa minima<sup>19</sup>.

## **4.2 Assenza di definizioni**

Attualmente, la direttiva 2011/64/UE fornisce la definizione di sigarette, sigaretti, sigari e tabacchi da fumo.

Alcuni prodotti non definiti potrebbero rientrare in una di queste categorie (ad esempio il tabacco per pipa ad acqua). Altri potrebbero non rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva (come avviene, in genere, per il tabacco greggio, per alcuni prodotti intermedi e per le sigarette elettroniche). In alcuni Stati membri sono presenti sul mercato anche nuovi prodotti del tabacco riscaldati che stanno generando differenze di trattamento<sup>20</sup>. Questi

---

<sup>16</sup> Cfr. anche pag. 163 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

<sup>17</sup> Cfr. anche pag. 154 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

<sup>18</sup> Cfr. anche pag. 166 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

<sup>19</sup> Cfr. tabella 12 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

<sup>20</sup> I prodotti "heat-not-burn" non rientravano nella valutazione. Nel [Gruppo di progetto Fiscalis sul tabacco \(FPG 050\)](#) e durante gli incontri del [Gruppo di esperti sulle imposte indirette \(ITEG\)](#) si sono tenuti i primi dibattiti in merito al trattamento di questi prodotti.

prodotti del tabacco "heat-not-burn" differiscono dalle sigarette elettroniche in quanto contengono tabacco. Tuttavia, il tabacco, anziché bruciare, viene sottoposto a un processo di riscaldamento (diverso dalla combustione).

Alcuni Stati membri e operatori economici hanno riferito che le attuali definizioni non sono più adatte allo scopo, non solo a causa degli sviluppi di mercato, ma anche perché si nutrono dubbi circa il fatto che le attuali definizioni siano sufficientemente efficaci per impedire il commercio illecito.

Pur riconoscendo che il compito di ostacolare il commercio illecito dei prodotti soggetti ad accisa (in particolare in termini di applicazione) spetta principalmente agli Stati membri, la Commissione è, in ogni caso, del parere che l'UE dovrebbe intervenire il più efficacemente possibile per combattere tale commercio. L'UE ha incrementato i propri sforzi negli ultimi anni firmando il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti del tabacco, adottando la direttiva sui prodotti del tabacco contenente disposizioni esplicite contro il commercio illecito e il programma d'azione enunciato nella comunicazione della Commissione del 6 giugno 2013<sup>21</sup>. Nella valutazione si stima che l'importo dei dazi persi a causa del commercio illecito ammonti a circa 11,1 miliardi di EUR all'anno<sup>22</sup>. Secondo le stime realizzate dal contraente esterno, la riduzione del commercio illecito potrebbe condurre al recupero dei dazi per una cifra compresa tra 6,1 miliardi di EUR e 7,2 miliardi di EUR all'anno, dopo l'adeguamento dovuto alla riduzione dei consumi indotta dal prezzo (stima effettuata sulla base dell'elasticità di prezzo media di un dato mercato)<sup>23</sup>.

Le altre problematiche individuate sono le seguenti:

- le definizioni non consentono il corretto e completo uso del sistema d'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa (EMCS) oppure delle disposizioni pertinenti sulla cooperazione amministrativa e lo scambio di informazioni, tutti considerati elementi chiave nella lotta antifrode. La causa va ricercata, in particolare, nella portata limitata della direttiva 2011/64/UE in cui non rientrano alcuni prodotti (come il tabacco greggio). Diversi Stati membri hanno riferito che una crescente quantità di tabacco greggio veniva dirottata dai circuiti di commercio legale a quelli illegali oppure venduta direttamente ai consumatori finali;
- il trattamento non coerente di una serie di prodotti (ad es. prodotti intermedi, tabacco greggio e sottoprodotti) tra i vari Stati membri limita la capacità delle autorità degli Stati membri di controllare il tabacco lavorato;

---

<sup>21</sup> [COM\(2013\) 324](#), comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco — Una strategia globale dell'UE.

<sup>22</sup> Secondo le stime dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), il commercio illecito di sigarette causa perdite finanziarie annue di oltre 10 miliardi di EUR nei bilanci dell'Unione europea e dei suoi Stati membri, cfr. anche COM(2013) 324.

<sup>23</sup> Cfr. anche pag. 46 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

- l'approccio generalista contenuto nelle definizioni di cui all'articolo 5 determina una tassazione relativamente superiore di prodotti con diverse caratteristiche, quali il tabacco per pipe ad acqua, rispetto ad altri prodotti della stessa categoria;
- l'esclusione delle sigarette elettroniche dal campo di applicazione dei prodotti soggetti ad accisa potrebbe avere significative implicazioni di bilancio a lungo termine per gli Stati membri. Alcuni Stati membri hanno iniziato ad applicare un'imposta nazionale su tali prodotti. Col passare del tempo si rischia di compromettere il corretto funzionamento del mercato interno qualora altri Stati membri decidano di assumere un atteggiamento analogo, in maniera non coordinata, determinando trattamenti differenziati all'interno dell'UE.

## **5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA VALUTAZIONE**

### **5.1 Qualità della valutazione**

La Commissione ha attentamente esaminato la valutazione esterna e ha tenuto conto anche del riscontro ricevuto dalle parti interessate. Il lavoro condotto dalla squadra di valutazione è stato giudicato conforme agli standard di valutazione della Commissione<sup>24</sup>. I giudizi e le conclusioni contenuti nella relazione sono direttamente scaturiti dai risultati basati sulle prove raccolte. Per garantire la solidità dei risultati, la valutazione ha utilizzato diversi metodi di raccolta dei dati, tra cui sondaggi, interviste, ricerche documentali e studi dei casi. Questa varietà metodologica è stata giudicata nel complesso sufficiente dalla Commissione e dalle parti interessate.

Tuttavia, la Commissione è consapevole del fatto che è stato inevitabilmente necessario ricorrere ad alcune supposizioni a causa della mancanza di dati o informazioni per rispondere ai quesiti della valutazione. Alcuni risultati erano carenti di informazioni su costi e benefici, ad esempio in merito alla doppia classificazione e al controllo del tabacco greggio. Inoltre, dato che la valutazione si è concentrata sull'efficienza e sull'efficacia, le questioni relative alla pertinenza, alla coerenza e al valore aggiunto dell'UE non sono state affrontate nel dettaglio. La valutazione, infine, non presenta le potenziali ripercussioni della nuova direttiva sui prodotti del tabacco 2014/40/UE, che influenzerà presumibilmente il consumo di tabacco<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards\\_c\\_2002\\_5267\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf)

<sup>25</sup> Gli Stati membri sono tenuti ad attuare le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative necessarie a conformarsi con tale direttiva entro il 20 maggio 2016.

## 5.2 Raccomandazioni

Sulla base delle prove raccolte, i valutatori hanno presentato 16 raccomandazioni al fine di migliorare il funzionamento della normativa relativa all'accisa sul tabacco lavorato.

**Tabella 1 – Raccomandazioni della valutazione esterna<sup>26</sup>**

N.	Raccomandazione
<b>Raccomandazioni relative alle definizioni dei prodotti del tabacco soggetti ad accisa</b>	
1	Analizzare ulteriormente la possibilità di inserire le sigarette elettroniche nell'ambito di applicazione dell'accisa sui prodotti del tabacco.
2	Analizzare ulteriormente (con attenta valutazione dei costi e degli oneri correlati) la possibilità di inserire il tabacco greggio nell'ambito del controllo dei prodotti del tabacco soggetti ad accisa e/o soluzioni alternative per garantire il controllo sistematico della logistica del tabacco greggio.
3	L'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), dovrebbe essere reso conforme alle note esplicative della nomenclatura combinata relative alla sottovoce 2402 10 00.
4	Rivedere l'articolo 5, paragrafo 1, lettera a), «che può essere fumato senza successiva trasformazione industriale» al fine di ridurre l'incertezza relativa al trattamento del tabacco parzialmente trasformato messo in vendita per essere fumato (ad es. senza ulteriore trasformazione in un deposito fiscale).
5	Alla luce delle diverse caratteristiche del tabacco per pipe ad acqua, si dovrebbe creare una categoria fiscale distinta, che consenta l'imposizione di una struttura di aliquota idonea.
6	L'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), «preparati per la vendita al minuto e che possono essere fumati» dovrebbe essere rivisto eliminando l'espressione «al minuto» dalla definizione; il codice NC dovrebbe essere adattato di conseguenza.
7	Analizzare ulteriormente la possibilità di attribuire al tabacco espanso un codice NC distinto.
8	Al fine di eliminare le incoerenze e l'incertezza giuridica del trattamento, analizzare ulteriormente la possibilità di inserire una categoria fiscale aggiuntiva nell'ambito di applicazione della direttiva, destinata a comprendere i prodotti intermedi che è necessario monitorare mediante l'EMCS; questa categoria può fare direttamente riferimento ai codici NC vigenti (ad es. tabacco ricostituito, cascami di tabacco non idonei ad essere fumati, tabacco espanso, ecc.).
9	Cercare di eliminare le incoerenze tra i codici NC e le categorie di accisa, dando priorità alla necessità per i prodotti non soggetti ad accisa di condividere la stessa classificazione NC dei prodotti soggetti ad accisa e per i prodotti all'interno della stessa classificazione tariffaria di essere potenzialmente classificati in categorie multiple di accisa.
10	L'articolo 4, paragrafo 1, «tenuto conto delle loro proprietà e delle normali attese dei consumatori, sono esclusivamente destinati a essere fumati tali e quali» dovrebbe essere rivisto per garantire chiarezza giuridica, evitando l'incertezza giuridica e costose controversie.
<b>Raccomandazioni relative alle aliquote e alla struttura dell'accisa</b>	
11	Considerare la possibilità di allineare le accise minime su sigari/sigarette a quelle delle sigarette al fine di eliminare l'incentivo a commercializzare prodotti "borderline" nel tentativo di eludere il pagamento di un'accisa superiore.
12	Rivedere l'articolo 7, paragrafo 4, e l'articolo 8, paragrafo 6, per eliminare l'incertezza relativa ai limiti imposti sull'accisa minima.

<sup>26</sup> Fonte: [Valutazione finale della relazione](#) "Study on the measuring and reducing of administrative costs for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products" (Studio sulla misurazione e sulla riduzione dei costi amministrativi per gli operatori economici e le autorità fiscali e sull'ottenimento, in parallelo, di un livello più elevato di conformità e sicurezza in relazione all'applicazione di accise sui prodotti del tabacco).

N.	Raccomandazione
<b>Raccomandazioni relative ad altri argomenti analizzati nel contesto della valutazione</b>	
13	Dovrebbe essere introdotto un messaggio rettificativo per l'e-AD al fine di correggere errori di piccola entità; tuttavia non dovrebbe essere possibile modificare dati essenziali quali la quantità, il CPA (codice del prodotto soggetto ad accisa), il codice NC, ecc.
14	Considerare l'integrazione dei sistemi EMCS nazionali nel contesto della sorveglianza del mercato e ai fini delle indagini penali.
15	I paesi di transito dovrebbero essere informati per via elettronica dei movimenti che avvengono sul loro territorio.
16	Prendere in considerazione la realizzazione e la raccomandazione di uno strumento uniforme di analisi del rischio da impiegare a livello dell'UE.

La Commissione ha esaminato la pertinenza di ciascuna raccomandazione e ritiene che le seguenti meritino ulteriore considerazione:

- le raccomandazioni 4, 6, 10 e 12 suggeriscono di elaborare definizioni più accurate per ridurre l'incertezza giuridica, evitare approcci diversi negli Stati membri e la distorsione del mercato interno. L'attuazione di tali raccomandazioni si ripercuoterebbe sui parametri di lavoro di altre raccomandazioni e potrebbe dunque essere prioritaria;
- l'obiettivo delle raccomandazioni 3 e 9 è semplificare l'attuale struttura adeguando le categorie o le definizioni del tabacco lavorato nella normativa in materia di accise tenendo conto della classificazione ai fini doganali e delle relative note esplicative della NC;
- le raccomandazioni 1, 2, 5 e 8 riguardano la possibile introduzione di nuove categorie di prodotti al fine di garantire un trattamento fiscale equo e adeguato dei (nuovi) prodotti nel mercato interno e consentire agli Stati membri un controllo e un monitoraggio sufficienti;
- la raccomandazione 11 è intesa a ridurre l'elusione. In tale contesto, si dovrebbe tenere conto del fatto che le deroghe dalle definizioni di sigari e sigaretti concesse a Germania e Ungheria sono scadute il 31 dicembre 2014<sup>27</sup>. Inoltre, l'attuale direttiva autorizza gli Stati membri a contrastare l'elusione aumentando l'accisa solo sui sigari.

Si ritiene che le altre raccomandazioni non rientrino nell'ambito di un'eventuale revisione della direttiva 2011/64/UE del Consiglio oppure che siano solo indirettamente collegate ad essa. Esse comprendono:

- le raccomandazioni 7 e, in parte, 6 e 9 relative alla classificazione doganale e ai corrispondenti codici NC. La NC è basata sulla nomenclatura del sistema armonizzato con ulteriori suddivisioni comunitarie. Il sistema armonizzato è gestito dall'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD). Tali raccomandazioni non rientrano, pertanto, nell'ambito di applicazione della direttiva 2011/64/UE del Consiglio. Potrebbe tuttavia essere possibile utilizzare il sistema di classificazione doganale come un orientamento per la definizione dei tabacchi lavorati al fine di ridurre l'incertezza giuridica. In tal modo si potrebbero

<sup>25</sup> Articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/64/UE.

anche creare sinergie in grado di diminuire i costi, che saranno valutate dai servizi della Commissione.

- le raccomandazioni da 13 a 16 contengono adeguamenti volti a migliorare il sistema complessivo della riscossione delle accise negli Stati membri. Di conseguenza, tali raccomandazioni sono considerate maggiormente pertinenti alla valutazione parallela in corso della direttiva del Consiglio 2008/118/CE, del 16 dicembre 2008, relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE. Il processo di valutazione di questa direttiva è stato avviato nel 2014 e dovrebbe terminare entro il 2016.

## **6. FOLLOW UP E CONCLUSIONI FINALI**

L'imposizione di tasse sul consumo di prodotti, come le accise sul tabacco lavorato, non dovrebbe distorcere la concorrenza né ostacolare la possibilità per le merci di circolare liberamente all'interno dell'UE in un mercato interno correttamente funzionante. Come parte del programma REFIT, la presente valutazione ha in particolare esaminato le questioni relative a efficienza, efficacia e oneri amministrativi derivanti dalla direttiva 2011/64/UE al fine di garantire che la normativa dell'UE in materia di accise sul tabacco lavorato raggiunga i propri obiettivi politici al minimo costo.

Complessivamente, la valutazione ha rilevato che l'attuale struttura e livello delle aliquote in generale garantiscono condizioni neutre di concorrenza e consentono di fissare liberamente i prezzi nel mercato interno. Al contempo, i risultati della valutazione dimostrano che alcune distorsioni sul mercato interno sono effettivamente generate dall'applicazione differenziata dell'accisa minima<sup>28</sup>, dal trattamento incoerente delle sigarette elettroniche e di alcuni tabacchi lavorati, nonché dalla sostituzione indotta dalla tassazione tra e all'interno dei gruppi di prodotti.

Nel contesto del REFIT, la valutazione individua costi amministrativi e di conformità non necessari per le amministrazioni fiscali e gli operatori economici. Questi costi derivano da alcune definizioni che possono causare incertezza giuridica circa il trattamento di prodotti specifici. Inoltre, l'applicazione di diverse definizioni di prodotti del tabacco per fini doganali e di accisa si è rivelata problematica, in particolare per le piccole e medie imprese in quanto si traduce in doppie voci e incertezza giuridica.

Infine, salvo alcune eccezioni, la direttiva si è dimostrata efficace e generalmente idonea per consentire un'adeguata riscossione delle accise su gran parte dei prodotti a base di tabacco lavorato.

---

<sup>28</sup> Articolo 7, paragrafo 4, e articolo 8, paragrafo 6, della direttiva 2011/64/UE.

In base ai risultati della valutazione, la Commissione valuterà le prossime misure consultando esperti degli Stati membri<sup>29</sup>. Tali misure potrebbero comprendere una revisione della direttiva. Tale revisione comporterebbe lo svolgimento di una consultazione pubblica e di una valutazione di impatto per raccogliere ulteriori prove, comprendenti, ove possibile, stime quantificate, sulle ripercussioni e sulla proporzionalità delle possibili soluzioni ai problemi individuati.

Oltre a prendere in considerazione le raccomandazioni specifiche della valutazione, la Commissione, alla luce dei risultati della valutazione, esaminerà anche come poter raggiungere nel miglior modo possibile i seguenti obiettivi:

- garantire una comprensione uniforme dell'applicazione dell'accisa minima;
- limitare la sostituzione indotta dalla tassazione all'interno e tra categorie di prodotti, quando possibile;
- creare chiarezza in merito alle definizioni armonizzate e al trattamento dei nuovi prodotti, al fine di:
  - sostenere un trattamento coerente e la chiarezza giuridica sulla classificazione dei prodotti soggetti ad accisa all'interno dell'UE;
  - consentire agli Stati membri di controllare efficacemente la circolazione e la produzione e
  - evitare costi amministrativi inutili.

Nel decidere le prossime misure, la Commissione terrà anche in debita considerazione tutte le raccomandazioni pertinenti formulate dal Consiglio o dal Parlamento europeo.

---

<sup>29</sup> In primo luogo, la Commissione ha esaminato le raccomandazioni nel [Gruppo di progetto Fiscalis sul tabacco \(FPG 050\)](#) durante il 2015 e continuerà nel 2016 al fine di tenere conto dei pareri e delle esperienze degli esperti degli Stati membri. Particolare rilievo è attribuito alle raccomandazioni 1 e 2 (l'inserimento di altri prodotti quali il tabacco greggio e le sigarette elettroniche tra i beni soggetti ad accisa).

## **ALLEGATO I. TENDENZE E STATISTICHE**

In seguito all'ultima revisione del 2011 della normativa in materia di accise sul tabacco, le aliquote di accisa sul tabacco lavorato sono state modificate. Le aliquote minime richieste sono state aumentate. Per i tabacchi da fumo trinciati a taglio fino sono previsti gradualmente aumenti. Agli Stati membri è stata concessa maggiore flessibilità in merito all'applicazione dell'elemento specifico dell'accisa sulle sigarette, la fascia percentuale dell'elemento specifico è stata aumentata dal 5 - 55% al 7,5 - 76,5% dell'onere fiscale totale. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di creare una base fiscale per le sigarette imponendo un'accisa minima.

Conformemente all'articolo 19, paragrafo 3, della direttiva 2011/64/UE e alla decisione di esecuzione 2011/480/UE della Commissione<sup>30</sup>, gli Stati membri devono fornire informazioni alla Commissione su base annuale:

- aliquote di accisa;
- prezzo medio ponderato di vendita al minuto (PMP);
- gettito fiscale e
- immissioni in consumo dei tabacchi lavorati.

Le informazioni finora fornite dagli Stati membri hanno mostrato quanto segue.

### **Prezzo medio ponderato**

Con l'entrata in vigore della direttiva 2011/64/UE la classe di prezzo più richiesta è stata abolita e sostituita dal prezzo medio ponderato (PMP). In seguito all'introduzione del PMP, anche la base per calcolare le aliquote minime di accisa per sigarette e tabacchi da fumo trinciati a taglio fino è cambiata. L'allegato I.I mostra lo sviluppo del PMP per le sigarette in ogni Stato membro dal 2012 al 2015. Va sottolineato che il PMP per il 2012, ad esempio, si basa sui prezzi medi di tutte le sigarette immesse in consumo durante l'anno precedente. In tutti gli Stati membri, ad eccezione di Malta, il prezzo medio delle sigarette immesse in consumo nel 2014 è aumentato rispetto al 2011. Gli aumenti possono essere dovuti a varie ragioni, tra cui l'aumento della tassazione, in grado di influenzare il prezzo. Anche i fattori alla base degli aumenti fiscali possono variare: le tasse possono essere aumentate per accrescere le entrate, per ragioni di politica sanitaria o per rispettare i requisiti minimi europei<sup>31</sup>.

### **Onere fiscale**

In seguito all'introduzione del PMP, gli Stati membri devono riferire il proprio onere fiscale come percentuale del PMP (in base al prezzo medio dei prodotti immessi in consumo l'anno precedente). Come si può evincere dall'allegato I.II, l'onere fiscale (IVA inclusa) sulle sigarette in ogni Stato membro fluttua da un anno all'altro. Se il PMP aumenta, l'onere fiscale

---

<sup>30</sup> Decisione di esecuzione della Commissione, del 28 luglio 2011, relativa all'elenco dei dati statistici sulla struttura e all'aliquota di accisa applicabile ai tabacchi lavorati che devono essere trasmessi dagli Stati membri in conformità alle direttive del Consiglio 92/79/CEE e 92/80/CEE (2011/480/UE).

<sup>31</sup> Europe Economics ha anche analizzato lo sviluppo dei prezzi medi per le sigarette sulla base dei dati dell'Euromonitor disponibili tra il 2007 e il 2012 negli Stati membri, pubblicato in figura 35 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

diminuirà se l'aliquota resta invariata. In generale, i dati dimostrano che l'onere fiscale sulle sigarette nell'UE nel 2015 varia da un valore appena inferiore al 70% in Lussemburgo e Lettonia all'85% nel Regno Unito. Questo dato, tuttavia, non fornisce indicazioni circa l'importo della tassa<sup>32</sup>, in quanto l'onere fiscale è espresso in percentuale del PMP, che differisce in ciascuno Stato membro<sup>33</sup>.

### **Immissioni in consumo e gettito fiscale**

Il numero di sigarette immesse in consumo è diminuito in gran parte degli Stati membri, mentre la quantità di tabacchi trinciati a taglio fine immessa in consumo è stata fluttuante nel periodo 2011-2014<sup>34</sup>. La diminuzione delle sigarette immesse in consumo può essere dovuta a varie ragioni, ad esempio i divieti pubblicitari, le campagne anti-fumo, il divieto di fumare in luoghi pubblici, le imposte sul tabacco e il consumo di altri prodotti del tabacco oppure l'introduzione sul mercato di prodotti alternativi come le sigarette elettroniche oppure il ricorso alle terapie sostitutive della nicotina. L'allegato I.IV e I.VI mostrano i pacchetti di sigarette e i grammi di tabacco trinciato a taglio fine immessi in consumo rispetto alla popolazione di ogni Stato membro. Non sono presenti indicazioni sulla percentuale di fumatori in ciascuno Stato membro, poiché il tabacco lavorato immesso in consumo in uno Stato membro può anche essere consumato da cittadini di altri Stati membri<sup>35</sup>.

Gli Stati membri con la popolazione più numerosa sono quelli che registrano un gettito maggiore generato dalle accise<sup>36</sup>. La parte del gettito fiscale totale derivante dalle accise sul tabacco lavorato varia tra gli Stati membri<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup> L'elenco completo delle aliquote di accisa in ogni Stato membro è disponibile nelle [tabelle di accisa applicata sul tabacco lavorato](#).

<sup>33</sup> L'analisi di Europe Economics sull'importo della tassa per sigarette (IVA inclusa) è rappresentata in figura 23 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

<sup>34</sup> Cfr. allegato I.III e I.V.

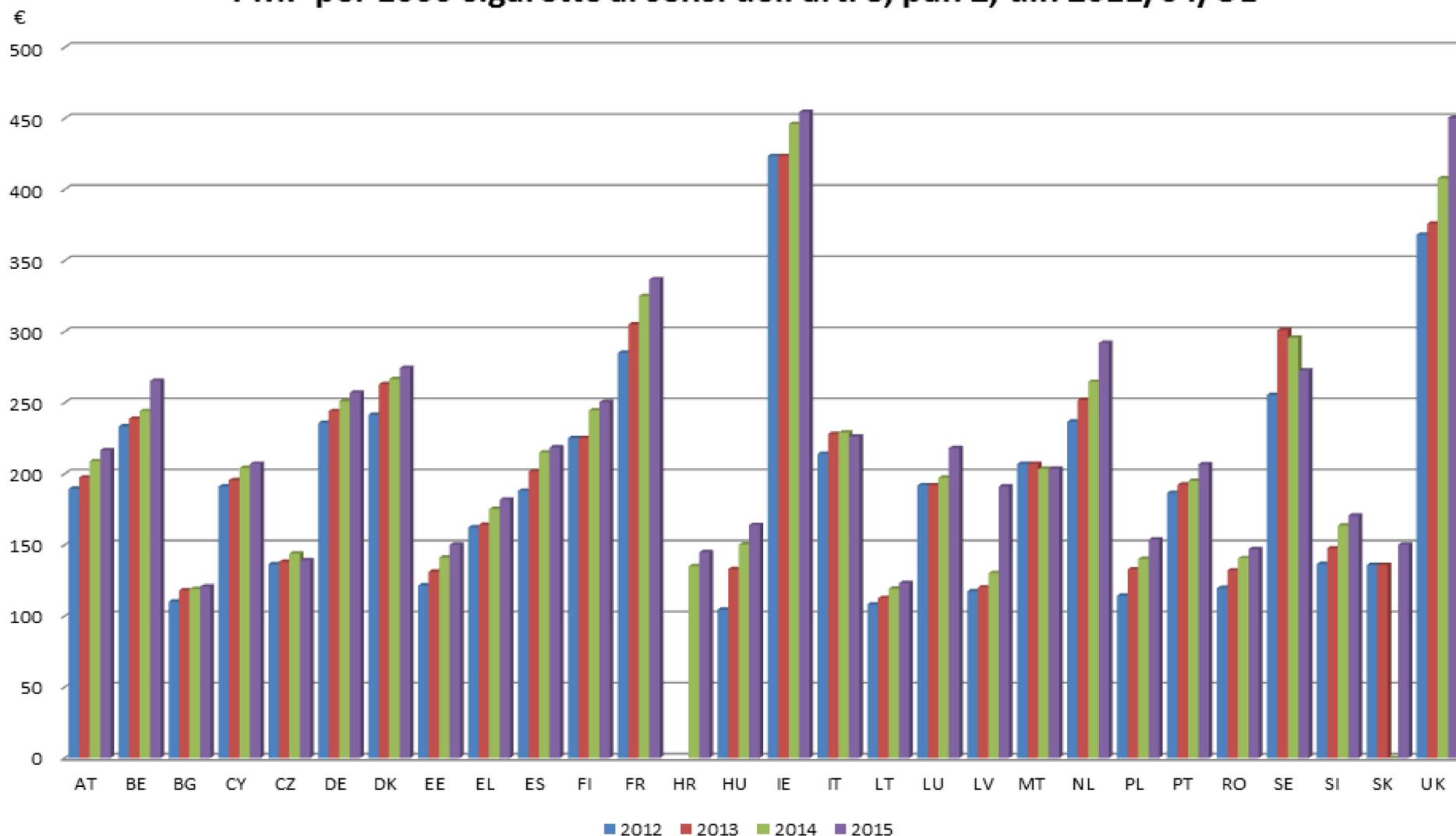
<sup>35</sup> L'accisa deve essere pagata solo nello Stato membro in cui avviene l'acquisto nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 32 della direttiva 2008/118/CE.

<sup>36</sup> Cfr. allegato I.VII.

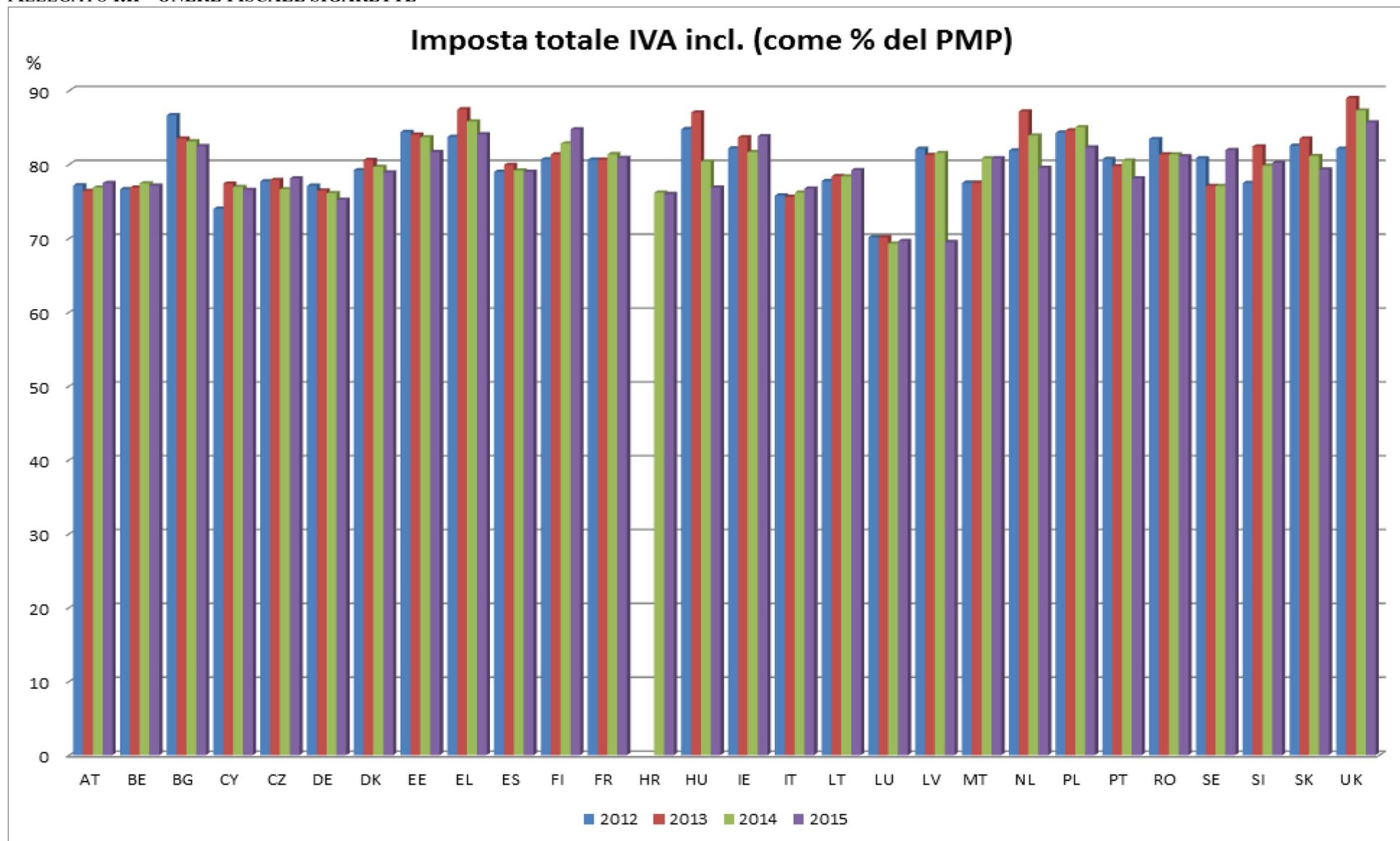
<sup>37</sup> Europe Economics ha analizzato i dati pubblicati dalla DG TAXUD sul gettito fiscale originato dal consumo di tabacco lavorato tra il 2008 e 2012. I risultati di quest'analisi sono riportati nelle figure da 3 a 11 della [valutazione](#) sulla tassazione del tabacco.

ALLEGATO I.I - PREZZO MEDIO PONDERATO SIGARETTE

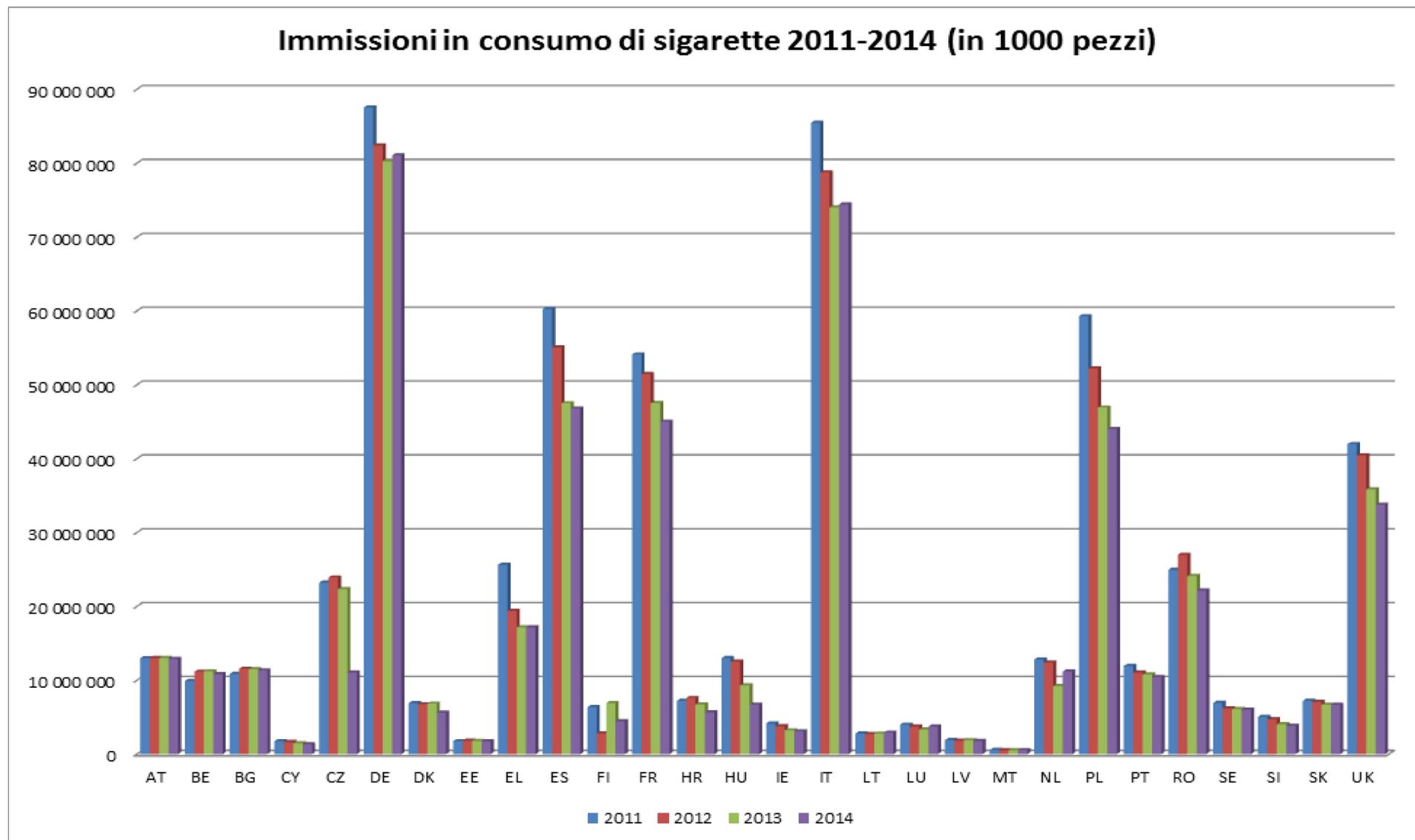
## PMP per 1000 sigarette ai sensi dell'art. 8, par. 2, dir. 2011/64/UE



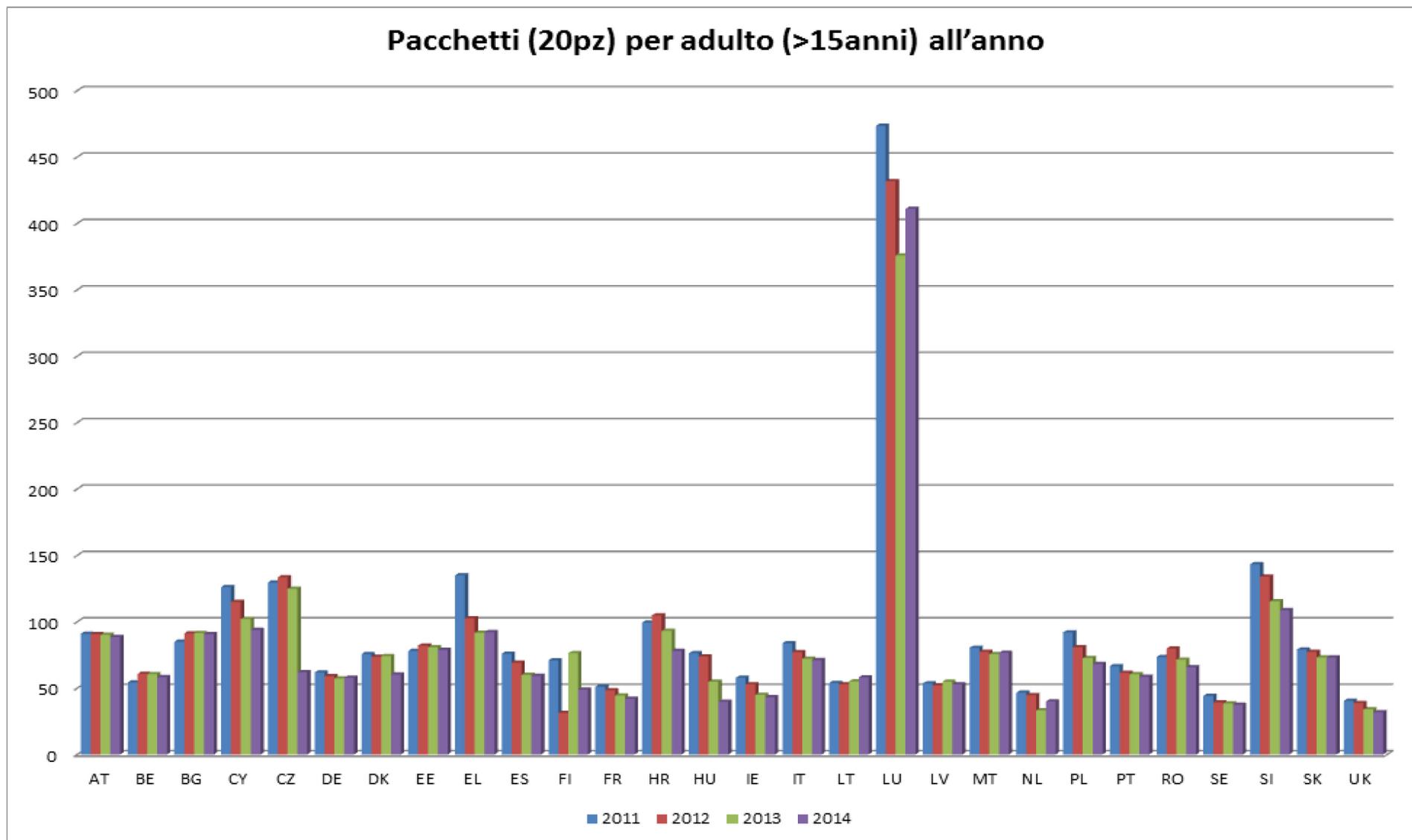
ALLEGATO I.II - ONERE FISCALE SIGARETTE



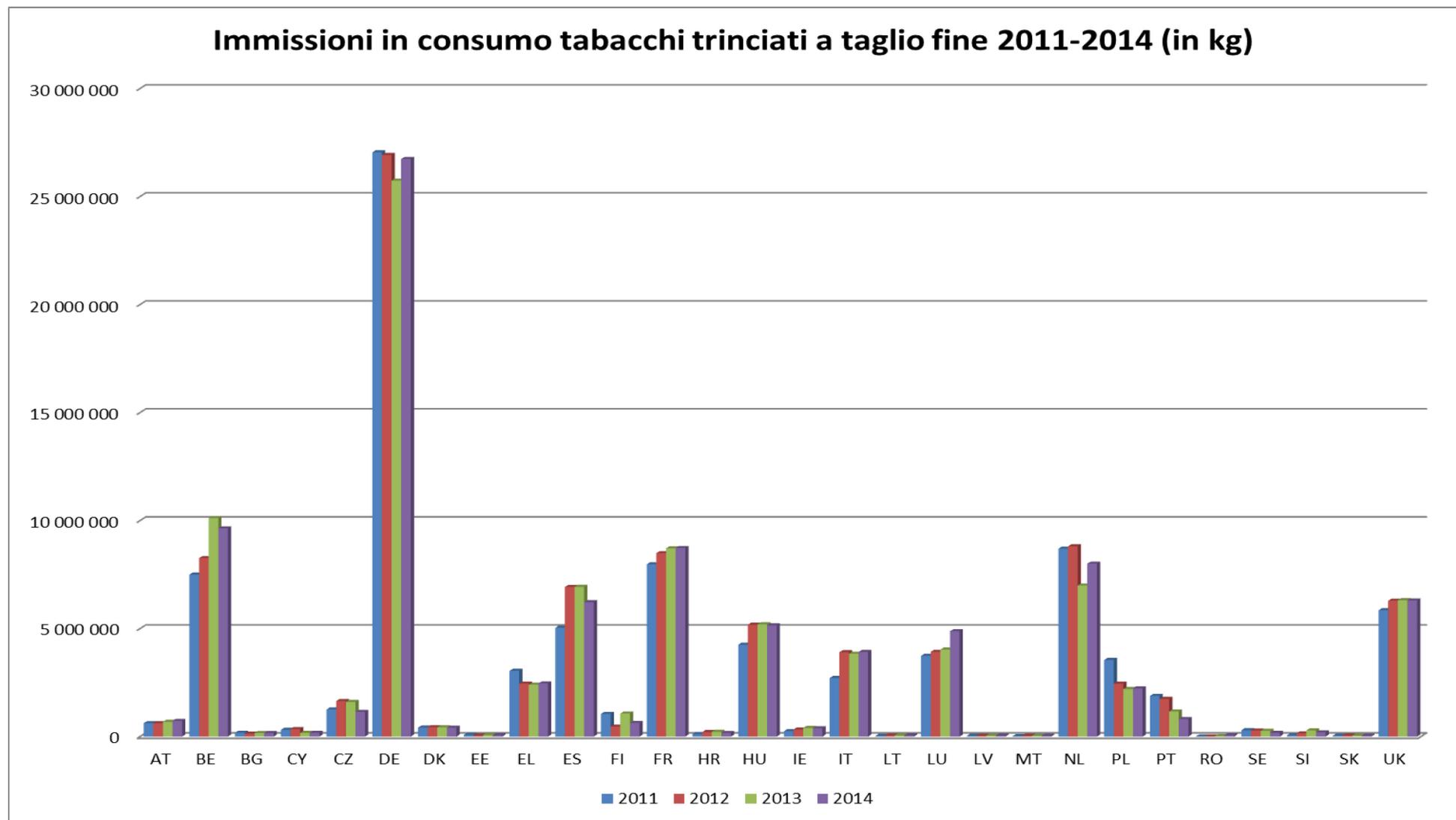
ALLEGATO I.III - IMMISSIONI IN CONSUMO DI SIGARETTE

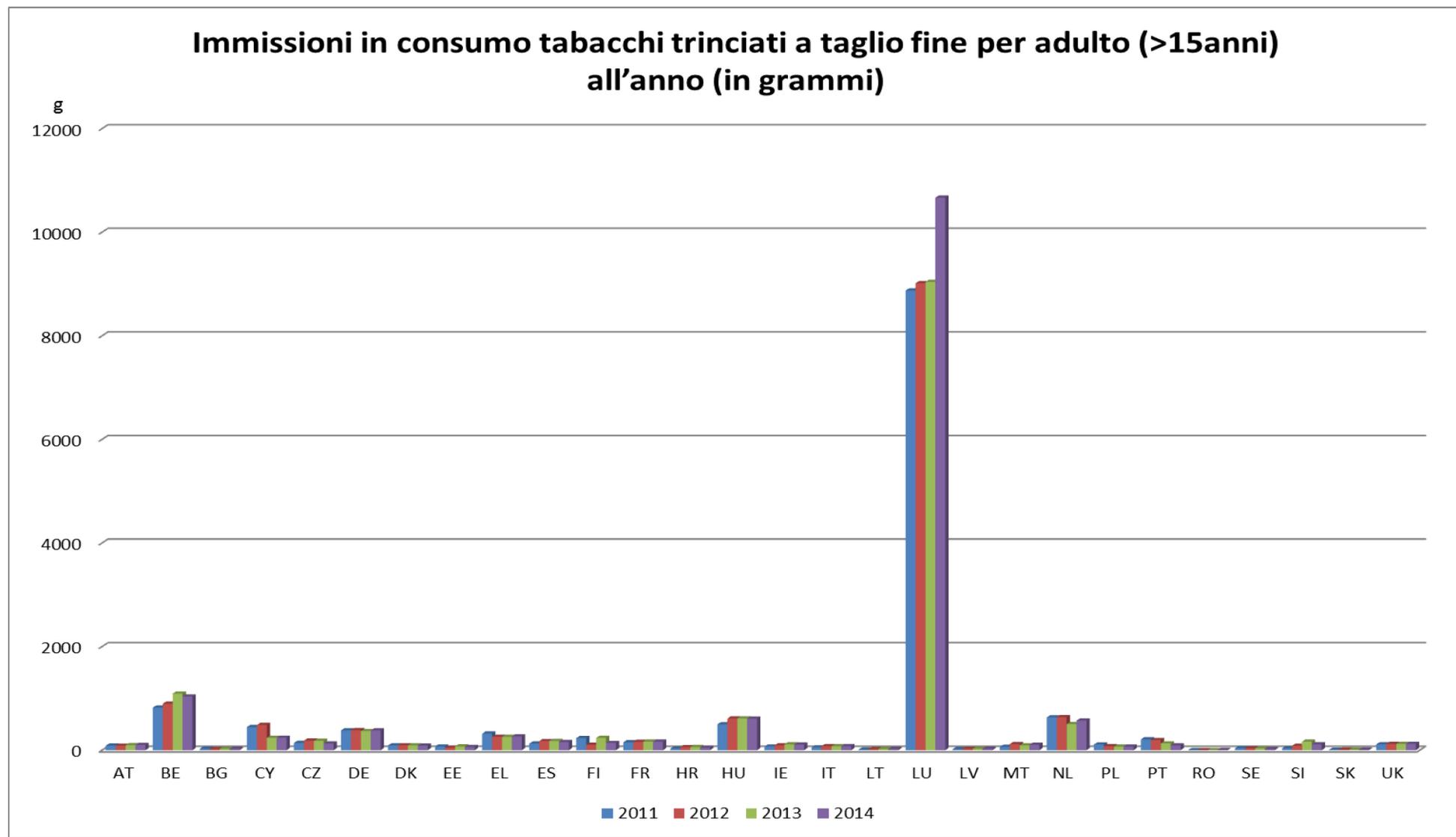


ALLEGATO I.IV – PACCHETTI DI SIGARETTE PER ADULTO



ALLEGATO I.V - IMMISSIONI IN CONSUMO TABACCHI TRINCIATI A TAGLIO FINE





### Gettito fiscale – Tabacco lavorato

Milioni €

