



Bruxelles, 12.1.2018
COM(2018) 17 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

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

Indice

1) Introduzione.....	2
2) Contesto.....	2
3) Problematiche e risultati.....	3
a) Armonizzazione del trattamento fiscale di nuovi prodotti come le sigarette elettroniche a livello dell'UE.....	3
b) Commercio illecito del tabacco greggio.....	5
c) Sostituzione indotta dalla tassazione delle sigarette con sigaretti a basso costo	5
d) Sostituzione indotta dalla tassazione delle sigarette con il tabacco trinciato a taglio fino	6
e) Commercio illecito del tabacco per pipe ad acqua	7
f) Accisa minima sulle sigarette	7
4) Conclusioni e prospettive	8

1) Introduzione

L'8 marzo 2016 il Consiglio Ecofin ha chiesto alla Commissione europea di intraprendere tutti gli studi necessari per presentare una proposta legislativa per la revisione della direttiva 2011/64/UE, del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato^{1,2}. Qualora la Commissione ritenesse di non presentare una proposta, il Consiglio chiedeva di essere informato in merito ai motivi di tale decisione. La presente relazione illustra i risultati e le conclusioni di uno studio esterno sull'argomento ed espone le ragioni per le quali la Commissione ha deciso di non presentare una proposta di revisione della direttiva 2011/64/UE in questo momento³.

2) Contesto

La direttiva del Consiglio 2011/64/UE stabilisce norme armonizzate a livello dell'UE relative alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato. In particolare, la direttiva definisce e classifica diversi prodotti a base di tabacco lavorato da essa disciplinati a seconda delle loro caratteristiche. Essa stabilisce anche la struttura delle accise per le diverse tipologie di prodotti. La direttiva è stata individuata a fini di valutazione nell'ambito del Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) della Commissione⁴. Nel 2014 è stata completata una valutazione esterna della direttiva, cui ha fatto seguito nel 2015 una relazione della Commissione che presentava i risultati e le conclusioni della valutazione⁵. La relazione è stata discussa dagli Stati membri in sede di Consiglio Ecofin e l'8 marzo 2016 sono state adottate diverse conclusioni sull'azione futura in quest'ambito. Per soddisfare la richiesta avanzata dal Consiglio in tali conclusioni, la Commissione ha avviato l'elaborazione di una valutazione d'impatto e incaricato un consulente esterno di effettuare uno studio al riguardo. Lo scopo dello studio era quello di contribuire alla valutazione d'impatto in vista di un'eventuale riesame della direttiva 2011/64/UE. Le questioni oggetto d'esame rientravano fra quelle individuate nella valutazione effettuata nel 2014.

¹ Conclusioni del Consiglio sulla struttura e le aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato, 8 marzo 2016 <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/03/08-ecofin-conclusions-structure-rates-manufactured-tobacco/>

² Direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato.

³ Lo studio esterno è pubblicato sul sito web della direzione generale Fiscalità e unione doganale: https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/studies-made-commission_en.

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 Relazione TAXUD/2012/DE/341, contratto specifico n. 4 nell'ambito del contratto quadro TAXUD/2012/CC116 "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).

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".

3) Problematiche e risultati

Lo studio esterno sull'eventuale revisione della direttiva 2011/64/UE era incentrato su sei ambiti. Le principali problematiche analizzate e i risultati dello studio esterno sono riassunti di seguito.

a) **Armonizzazione del trattamento fiscale di nuovi prodotti come le sigarette elettroniche a livello dell'UE**

Sigarette elettroniche

Attualmente le sigarette elettroniche non sono contemplate nella direttiva sulle accise del tabacco. Gli Stati membri possono applicare un'imposta nazionale sulle sigarette elettroniche come ritengono consono in base alle proprie norme. Attualmente, nove Stati membri impongono una tassazione sulle sigarette elettroniche secondo le norme nazionali e si segnala che alcuni altri stanno considerando di farlo⁶. Questi diversi trattamenti fiscali potrebbero distorcere il funzionamento del mercato interno.

Dallo studio è emerso che le informazioni disponibili sulle sigarette elettroniche erano limitate ed era quindi difficile trarre conclusioni su come si sarebbe potuto evolvere il mercato in futuro. Inoltre, vi è notevole divergenza di opinioni sui possibili effetti delle sigarette elettroniche sulla salute e, di conseguenza, sull'adeguato trattamento fiscale. Pertanto sotto il profilo sanitario sarebbe auspicabile adottare un approccio prudente nei confronti di un'eventuale tassazione armonizzata delle sigarette elettroniche. Si stima che l'ipotetica perdita di accise causata dalla sostituzione delle sigarette tradizionali con i nuovi prodotti, incluse le sigarette elettroniche, sia inferiore al 2,5% (2 miliardi di EUR) del gettito totale delle accise sulle sigarette. Un'aliquota fiscale positiva potrebbe contribuire per circa 0,3-0,5 miliardi di EUR ai bilanci degli Stati membri, per quanto si prevedano difficoltà di attuazione. Questi dati vanno considerati con estrema cautela, in quanto i pieni effetti delle norme della direttiva sui prodotti del tabacco (entrata in vigore il 20 maggio 2016), in particolar modo sui piccoli produttori, non sono ancora noti⁷. La direttiva sui prodotti del tabacco copre una gamma più ampia di prodotti rispetto alla direttiva 2011/64/UE, fra cui il tabacco non da fumo, i prodotti da fumo a base di erbe e in particolare le sigarette elettroniche e i rispettivi contenitori di liquido di ricarica. La direttiva sui prodotti del tabacco ha introdotto, fra l'altro, prescrizioni specifiche per il confezionamento, l'etichettatura, la sicurezza, il controllo e la segnalazione delle sigarette elettroniche.

⁶ Italia, Portogallo, Romania, Slovenia, Lettonia, Ungheria, Finlandia, Grecia e Croazia.

⁷ 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

La Commissione condivide la raccomandazione dello studio esterno di adottare un approccio multifase, a cominciare dalla raccolta di dati accurati per colmare la lacuna nelle informazioni. La compilazione di una base solida di informazioni o di prove è una componente essenziale di un miglior processo decisionale. I dati attualmente disponibili non forniscono prove sufficienti a sostegno di una proposta per un approccio armonizzato della tassazione sulle sigarette elettroniche. La Commissione prevede di poter disporre di maggiori dati a seguito degli obblighi di cui all'articolo 20 della direttiva sui prodotti del tabacco e ha deciso pertanto di riesaminare la questione nel contesto di una valutazione REFIT e della prossima relazione periodica sulla tassazione del tabacco, prevista per il 2019 a norma dell'articolo 19 della direttiva 2011/64/UE. Per quella data si prevede di poter conoscere meglio anche gli effetti delle prescrizioni della direttiva sui prodotti del tabacco sul mercato delle sigarette elettroniche.

Prodotti del tabacco "heat-not-burn"

Dallo studio è emerso che fino al 2016 i prodotti del tabacco "heat-not-burn" erano stati oggetto di una commercializzazione su vasta scala solo in un numero limitato di Stati membri. Attualmente gli Stati membri presentano approcci differenti riguardo al trattamento fiscale di tali prodotti, che vanno da una tassazione con aliquota analoga a quella del tabacco da fumo ai sensi dell'attuale direttiva (Croazia, Germania, Grecia, Lettonia, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia, Romania e Regno Unito) a una tassazione a un diverso livello su base nazionale (Italia, Portogallo, Ungheria). Questi diversi trattamenti fiscali potrebbero distorcere il funzionamento del mercato interno.

Inoltre, molti Stati membri non hanno definito un regime fiscale semplicemente perché questi prodotti non sono venduti sul loro mercato. I prodotti del tabacco "heat-not-burn" sono attualmente utilizzati da meno di mezzo milione di persone in tutta l'UE e il loro utilizzo in sostituzione dei prodotti del tabacco tradizionali è stato ritenuto di scarsa entità.

La Commissione è dell'avviso che, considerata la novità e la natura evolutiva del mercato, in questa fase sarebbe estremamente difficile mettere a punto una definizione esplicita armonizzata che possa tener pienamente conto di tali prodotti, sia nella loro veste odierna che nei loro sviluppi futuri. Alcuni di questi prodotti sono già contemplati dalla direttiva, per quanto indirettamente, in quanto contengono tabacco. Secondo la Commissione, questi prodotti potrebbero essere eventualmente assoggettati alla stessa aliquota del tabacco da fumo come previsto dalla direttiva. Anche in questo caso, la Commissione ha deciso di riesaminare la questione in sede della prossima valutazione REFIT e della prossima relazione sulla tassazione del tabacco a norma dell'articolo 19 della direttiva 2011/64/UE.

b) Commercio illecito del tabacco greggio

Il tabacco greggio attualmente non rientra nel campo di applicazione dei prodotti soggetti ad accisa definiti nella direttiva 2011/64/UE. Nel corso della valutazione nel 2014 è stato segnalato che il tabacco greggio era dirottato verso il circuito del commercio illecito. Dirottare il tabacco greggio verso il circuito del commercio illecito potrebbe infatti essere un'opzione più agevole, a paragone dei prodotti a base di tabacco lavorato, in quanto per controllare i movimenti del tabacco greggio non vengono utilizzati strumenti come il Sistema d'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa (EMCS). Si stima che il commercio illecito di tabacco greggio raggiunga approssimativamente le 10 000 tonnellate l'anno, pari circa all'1% del mercato del tabacco greggio nell'UE. Se venissero prodotte sigarette da questa quantità di tabacco greggio, ciò causerebbe un'evasione fiscale fra 1 e 2 miliardi di EUR, pari a una percentuale compresa fra l'1,6 e il 2,7% dell'attuale gettito derivante dalle sigarette.

Includere il tabacco greggio nel campo di applicazione dei prodotti soggetti ad accisa migliorerebbe il controllo, ma imporrebbe anche costi amministrativi e di conformità su tutti gli operatori legittimi. Tali costi sono elevati rispetto al valore della produzione: circa il 35% del prezzo di mercato del tabacco greggio dell'UE. Rispetto alla totalità del mercato di tabacco greggio dell'UE, tali costi rappresenterebbero circa l'8% del suo valore. Ciò porterebbe a una perdita di competitività del tabacco prodotto nell'UE rispetto a quello importato. I costi regolamentari sono rappresentati dalla richiesta e dall'emissione dell'autorizzazione per gestire un deposito fiscale e dalla tenuta e movimentazione dei prodotti nell'ambito del sistema EMCS. Ciò darebbe un vantaggio ai coltivatori e ai primi trasformatori fuori dall'UE, che non dovrebbero sostenere tali costi ma potrebbero sempre esportare tabacco (greggio) nell'UE. Inoltre, l'ammontare dell'evasione fiscale eventualmente recuperata a seguito dei controlli effettuati dall'EMCS difficilmente supererebbe i costi amministrativi e di conformità sostenuti dagli operatori economici e, in misura minore, dalle autorità pubbliche.

La Commissione pertanto condivide la raccomandazione dello studio esterno, il quale conclude che l'inserimento del tabacco greggio fra i prodotti soggetti ad accisa sarebbe sproporzionato e che si potrebbero conseguire benefici analoghi a costi inferiori tramite un quadro normativo comune per i coltivatori e i primi trasformatori nell'UE. Taluni Stati membri hanno già introdotto un quadro normativo nazionale che impone agli operatori economici la tenuta dei registri delle giacenze e dei flussi di tabacco greggio.

c) Sostituzione indotta dalla tassazione delle sigarette con sigaretti a basso costo

L'aliquota minima di accisa applicabile alla categoria di "sigari e sigaretti" è inferiore a quella applicata alle sigarette. Alcuni sigaretti hanno caratteristiche simili alle sigarette ma possono essere venduti a un prezzo inferiore, essendo classificati come sigaretti e beneficiando di un trattamento fiscale più favorevole. Tali prodotti al limite tra due categorie potrebbero causare una riduzione del gettito, falsare la concorrenza e minare le politiche di lotta contro il tabacco.

Dallo studio è tuttavia emerso che la sostituzione indotta dalla tassazione delle sigarette con sigaretti è diminuita notevolmente a seguito dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2015, di una definizione rivista della categoria "sigari e sigaretti" nella direttiva e della conseguente adozione di strutture fiscali adeguate da parte degli Stati membri⁸.

Pertanto la Commissione condivide la raccomandazione dello studio esterno secondo cui ulteriori azioni in materia a livello dell'UE non siano giustificate. Inoltre, la direttiva consente agli Stati membri di sviluppare una struttura fiscale che riduce l'incentivo a favore dei sigaretti a basso prezzo in concorrenza con le sigarette. Gli Stati membri potrebbero, ad esempio, introdurre o aumentare imposte specifiche o istituire un'accisa minima per questa categoria di prodotti.

d) Sostituzione indotta dalla tassazione delle sigarette con il tabacco trinciato a taglio fino

L'aliquota minima di accisa applicabile al tabacco da fumo trinciato a taglio fino è inferiore a quella applicata alle sigarette. La differenza nel livello fiscale potrebbe fungere da incentivo alla sostituzione delle sigarette con il tabacco trinciato a taglio fino, causando perdite di gettito e minando le politiche di lotta contro il tabacco. Come indicato nei considerando della direttiva 2011/64/UE, è stato ritenuto auspicabile allineare i livelli minimi per il tabacco trinciato a taglio fino a quelli applicabili alle sigarette, tenendo conto della concorrenza e del carattere egualmente dannoso di entrambi i prodotti. Il tabacco trinciato a taglio fino è essenzialmente un sostituto delle sigarette e attualmente rappresenta quasi il 20% del consumo di tabacco totale. La direttiva prevede di aumentare ancora gradualmente le aliquote sul tabacco trinciato a taglio fino al 2018 e 2020 per allineare le aliquote minime globali a quelle delle sigarette. Il mercato del tabacco trinciato a taglio fino nell'UE è cresciuto fra il 2006 e il 2012, per poi stabilizzarsi fra il 2013 e il 2016 a causa di un adeguamento delle politiche fiscali e della saturazione del mercato. Lo studio ha preso in considerazione vari scenari che potrebbero mitigare l'incentivo alla sostituzione. Gli effetti differiscono notevolmente, a seconda dello scenario e da uno Stato membro e l'altro. Tenuto conto dell'importante quota rappresentata dalle PMI sul mercato del tabacco trinciato a taglio fino, qualsiasi diminuzione provocherebbe proporzionalmente un maggior impatto sulle PMI rispetto ai grandi produttori di tabacco.

⁸ Cfr. anche la deroga per la Germania e l'Ungheria fino al 31 dicembre 2014 all'articolo 4, paragrafo 2 della direttiva 2011/64/UE.

Nella maggior parte degli Stati membri il tabacco trinciato a taglio fino è già tassato con aliquote ben al di sopra dell'aliquota minima globale. Modificare l'aliquota minima pertanto avrebbe uno scarso effetto in tal senso, particolarmente poiché in alcuni casi l'aliquota applicabile al tabacco trinciato a taglio fino e alle sigarette è già stata allineata. Si potrebbe prevedere un maggior impatto qualora gli Stati membri "agganciassero" il trattamento fiscale del tabacco trinciato a taglio fino a quello delle sigarette. A tal fine si fa osservare che la direttiva non impedisce agli Stati membri di allineare l'aliquota del tabacco trinciato a taglio fino a quella delle sigarette, né di "agganciare" le aliquote di tali categorie di prodotti. La direttiva non si esprime su questi punti, lasciando quindi agli Stati membri la discrezionalità di decidere sulle misure appropriate in merito alla sostituzione delle sigarette con il tabacco trinciato a taglio fino. In vista della libertà d'azione concessa dalla direttiva agli Stati membri e della visibile stabilizzazione del mercato, la Commissione è dell'avviso, in linea con lo studio esterno, che un'ulteriore azione a livello dell'UE non avrebbe un valore aggiunto evidente.

e) Commercio illecito del tabacco per pipe ad acqua

Il tabacco per pipe ad acqua è attualmente classificato come "altri tabacchi da fumo" nella direttiva 2011/64/UE. Sembra che il tabacco per pipe ad acqua sia stato oggetto di un livello elevato di commercio illecito. I dati sul tabacco per pipe ad acqua sono scarsi, ma sembrerebbe che la maggior parte di tali prodotti sia importata. Si stima che il consumo complessivo nell'UE sia pari a 5 000 tonnellate l'anno, di cui due terzi con accisa non assolta. Per quanto il consumo sia proporzionalmente considerevole, rispetto ad altri prodotti il tabacco per pipe ad acqua resta un prodotto di nicchia in termini assoluti. Una categoria di prodotto separata consentirebbe agli Stati membri di tassare il tabacco per pipe ad acqua a un livello diverso da quello degli "altri tabacchi da fumo". Tuttavia, mentre una categoria separata per il tabacco per pipe ad acqua e un'aliquota ribassata potrebbero contribuire positivamente a eliminare l'incentivo al commercio illecito, aliquote più favorevoli potrebbero fungere da incentivo per lo sviluppo di ulteriori prodotti al limite tra due categorie. In linea con lo studio esterno, la Commissione è del parere che i dati disponibili siano troppo limitati e non affidabili per poter sostenere, in questo momento, un'importante riforma fiscale come l'introduzione di una categoria separata per il tabacco per pipe ad acqua.

f) Accisa minima sulle sigarette

La direttiva consente agli Stati membri di fissare una "base fiscale minima", nota anche come accisa minima, purché sia rispettata la struttura mista globale. La direttiva non indica uno specifico metodo di calcolo dell'accisa minima. Tuttavia, sia gli operatori economici tenuti al pagamento dell'accisa, sia le amministrazioni fiscali hanno indicato nello studio che l'accisa minima funziona bene. La discrezionalità nell'applicazione delle norme concessa dalla direttiva è apprezzata dagli Stati membri, in quanto migliora la loro flessibilità nel conseguire gli obiettivi dell'accisa minima. Al contempo, alla luce dei vari termini tecnici utilizzati nella direttiva che potrebbero creare confusione riguardo al calcolo dell'accisa minima, potrebbe essere necessario un chiarimento che permetta agli Stati membri di utilizzare in modo più efficiente questa disposizione volta a lottare contro le sigarette a basso prezzo.

4) Conclusioni e prospettive

Nella presente relazione la Commissione ha illustrato i motivi per cui nel 2017 non verrà presentata una proposta di revisione o modifica della direttiva 2011/64/UE. Le ragioni principali sono la mancanza di dati necessari a corroborare una proposta di tassazione armonizzata delle sigarette elettroniche e il fatto che talune problematiche emerse dalla valutazione del 2014 da allora sono state risolte a livello nazionale oppure concluse. La questione se occorra proporre una categoria armonizzata esplicita per le sigarette elettroniche e per i prodotti del tabacco "heat-not-burn" sarà riconsiderata nel contesto della prossima valutazione REFIT e della prossima relazione sulla direttiva, prevista per il 2019.

La valutazione REFIT affronterà le problematiche ancora aperte sulle quali lo studio esterno non ha potuto trarre conclusioni, fra cui le sigarette elettroniche e i prodotti del tabacco "heat-not-burn". Probabilmente allora saranno disponibili maggiori informazioni provenienti, fra le altre fonti, dall'obbligo di segnalazione previsto dall'articolo 20 della direttiva sui prodotti del tabacco. Pertanto, la Commissione continuerà a monitorare gli sviluppi relativi alle sigarette elettroniche e ai prodotti del tabacco "heat-not-burn".

Infine, la Commissione ritiene che un riesame delle aliquote minime applicabili ai sensi della direttiva dovrebbe altresì effettuarsi in parallelo con la valutazione REFIT. Ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, della direttiva 2011/64/UE, ogni quattro anni la Commissione presenta una relazione concernente le aliquote e la struttura di accisa di cui alla suddetta direttiva. L'ultima relazione è stata presentata nel 2015 e la prossima relazione è prevista per il 2019. Nell'ultima valutazione, completata nel 2014, non sono state analizzate le aliquote minime perché alcuni degli attuali periodi transitori non si erano ancora conclusi e non tutti gli aumenti erano entrati in vigore. Attualmente quasi tutti gli Stati membri, fatta eccezione per la Bulgaria, l'Ungheria e la Romania, hanno raggiunto le aliquote minime globali. Entro il 2019, quando saranno presentate la prossima relazione e un'eventuale revisione, saranno passati quasi 10 anni dall'adozione delle attuali aliquote minime senza che sia stata applicato alcun correttivo agli effetti dell'inflazione. In un allegato alle conclusioni del Consiglio dell'8 marzo 2016 cinque Stati membri hanno condiviso la conclusione che il lavoro su una futura revisione delle aliquote minime dovrebbe essere avviato quanto prima⁹. Inoltre, tenendo presente il grave danno arrecato alla salute dai prodotti del tabacco, sarebbe auspicabile considerare che l'articolo 168 del trattato sul funzionamento dell'UE esige un livello elevato di protezione della salute umana e che l'UE è parte della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo (FCTC). Per tali motivi la Commissione in questo momento ritiene che anche l'esame della necessità di aumentare le aliquote minime dovrebbe avvenire in parallelo con la valutazione REFIT. Pertanto la Commissione avvierà la valutazione delle aliquote minime nel 2018.

⁹ Austria, Irlanda, Finlandia, Francia e Svezia