



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.7.2008
COM(2008) 459 definitivo

2008/0150 (CNS)

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

**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**

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2008) 2266}

{SEC(2008) 2267}

RELAZIONE

1) CONTESTO DELLA PROPOSTA

- **Motivazione e obiettivi della proposta**

Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 92/79/CEE relativa al ravvicinamento delle imposte sulle sigarette¹ e dell'articolo 4 della direttiva 92/80/CEE relativa al ravvicinamento delle imposte sui tabacchi lavorati diversi dalle sigarette², ogni quattro anni la Commissione europea è tenuta a esaminare il corretto funzionamento del mercato interno, il valore reale delle aliquote di accisa e gli obiettivi del trattato in generale. Tale esame deve comprendere tutte le disposizioni pertinenti della direttiva 95/59/CE, del 27 novembre 1995, relativa alle imposte diverse dall'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati³. Tenuto conto delle caratteristiche dei tabacchi lavorati, particolare attenzione meritano le considerazioni di politica sanitaria.

La presente proposta di direttiva suggerisce una serie di modifiche importanti alla normativa comunitaria vigente, volte a modernizzare e semplificare le norme vigenti, renderle più trasparenti e integrare meglio le considerazioni riguardanti la salute pubblica. Essa riguarda inoltre l'allineamento delle accise applicate ai tabacchi da fumo trinciati a taglio fino ("roll-your-own") alle accise per le sigarette.

Le modifiche proposte sono il frutto di un esame approfondito realizzato dalla Commissione, le cui conclusioni figurano nella relazione della Commissione allegata al presente documento.

- **Contesto generale**

Come indicato sopra, l'articolo 4 delle direttive 92/79/CEE e 92/80/CEE stabilisce che le aliquote e la struttura dell'accisa devono essere sottoposte a riesame ogni quattro anni.

In conformità di tale disposizione, nel settembre 1995 la Commissione ha presentato la prima relazione⁴, in cui osservava che, in linea generale, il ravvicinamento era stato limitato, ma concludeva che, prima di adottare decisioni definitive sulla modifica della normativa, era necessario procedere a un'analisi più dettagliata e alla consultazione delle parti interessate.

Dalla *seconda relazione*, presentata dalla Commissione nel maggio 1998⁵, emergeva che erano necessarie soltanto alcune modifiche della legislazione comunitaria in vigore, mentre le strutture e le aliquote dell'accisa potevano rimanere invariate. La relazione era accompagnata da una proposta di direttiva che modificava la legislazione sul tabacco al fine di incorporare gli adeguamenti tecnici raccomandati. La proposta è stata adottata dal Consiglio il 29 luglio 1999 come direttiva 1999/81/CE. Numerosi Stati membri hanno tuttavia chiesto alla

¹ GU L 316 del 31.10.1992, pag. 8. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/10/CE (GU L 46 del 16.2.2002, pag. 26).

² GU L 316 del 31.10.1992, pag. 10. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/10/CE (GU L 46 del 16.2.2002, pag. 26).

³ GU L 291 del 6.12.1995, pag. 40. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/10/CE (GU L 46 del 16.2.2002, pag. 26).

⁴ COM(95) 285 definitivo, del 13.9.1995.

⁵ COM(98)320 definitivo del 15.5.1998.

Commissione, con una dichiarazione inserita nei verbali del Consiglio, di prendere in considerazione l'ipotesi di un riesame più approfondito delle aliquote e delle strutture delle accise applicabili ai tabacchi lavorati.

Nel marzo 2001 la Commissione ha presentato la *terza relazione*⁶, accompagnata da una proposta di direttiva che introduceva modifiche sostanziali. Per le sigarette la Commissione proponeva, oltre al requisito minimo del 57% che esisteva già, un'accisa minima fissa di 70 EUR per 1000 sigarette appartenenti alla classe di prezzo più richiesta (MPPC), per garantire un maggiore ravvicinamento dei livelli impositivi dei diversi Stati membri. La proposta della Commissione prevedeva inoltre, per i tabacchi concorrenti come il tabacco trinciato a taglio fino, una tassazione simile a quella prevista per le sigarette. La proposta è stata adottata dal Consiglio il 12 febbraio 2002 come direttiva 2002/10/CE. Il Consiglio, tuttavia, ha accettato solo l'introduzione dell'importo fisso minimo di 64 EUR e non ha allineato le aliquote minime per il tabacco trinciato a taglio fino a quelle applicabili alle sigarette. In tale contesto, la Commissione, su richiesta di diversi Stati membri, ha fatto la seguente dichiarazione, iscritta nei verbali del Consiglio in merito alla direttiva 2002/10/CE: *"La Commissione dichiara che, nella prossima relazione di cui all'articolo 4 delle direttive 92/79/CEE e 92/80/CEE, presenterà elementi sufficienti a consentire un riesame complessivo della possibilità di allineare la struttura delle accise applicate ai tabacchi da fumo trinciati a taglio fino alla struttura delle accise applicabili alle sigarette."*

Il riesame attuale è il quarto e ribadisce che, per modernizzare le norme attuali e garantire un trattamento paritario a tutti gli operatori, è necessario apportare importanti modifiche alla normativa comunitaria vigente. Un aspetto sostanziale di tale riesame è inoltre la tutela della salute pubblica, tenuto conto del fatto che, il 30 giugno 2005, la Commissione è diventata parte della convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco e che diversi Stati membri esigono un livello più elevato di tutela della salute umana e quindi l'introduzione di importi minimi più elevati a livello europeo per le accise sul tabacco. Infine, tenuto conto della succitata dichiarazione della Commissione, la proposta affronta la questione dell'allineamento delle accise applicate ai tabacchi da fumo trinciati a taglio fino ("roll-your-own") alle accise per le sigarette.

- **Disposizioni vigenti nel settore della proposta**

Le disposizioni vigenti sono definite nelle direttive 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE.

Tale regime è stato introdotto il 1° gennaio 1993. Esso è il risultato dei dibattiti avviati nel 1985 con il Libro bianco sul completamento del mercato interno, in cui la Commissione aveva proposto aliquote totalmente armonizzate sui tabacchi lavorati. Tale proposta non era stata accolta dal Consiglio e l'armonizzazione si è limitata alle strutture impositive e alle aliquote minime.

- **Coerenza con gli altri obiettivi e politiche dell'Unione**

La presente proposta è coerente con le politiche e gli obiettivi principali dell'Unione.

L'articolo 152 del trattato CE stabilisce che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività della Comunità sia garantito un livello elevato di protezione della salute

⁶ COM(2001)133 definitivo del 14.3.2001.

umana. Tenuto conto delle caratteristiche dei tabacchi lavorati, particolare attenzione è stata prestata al rapporto fra salute pubblica e prezzo finale dei prodotti, alla luce della convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco.

Il tabagismo resta, da solo, la prima causa di morte evitabile nella Comunità e uno dei principali fattori di morbosità e di mortalità nell'UE, dove circa 650 000 persone muoiono ogni anno per gli effetti del consumo di tabacco.

La tassazione costituisce parte di una strategia globale di prevenzione e dissuasione che comprende anche altre misure volte a ridurre la domanda, ad esempio misure non connesse ai prezzi, la protezione dall'esposizione al fumo di tabacco, la regolamentazione dei contenuti, ecc. Secondo la Banca mondiale, tuttavia, gli aumenti dei prezzi dei prodotti del tabacco rappresentano, da soli, l'intervento più efficace per prevenire il tabagismo. Un aumento dei prezzi del 10% comporta, in media, una riduzione del consumo pari a circa il 4% fra gli adulti che vivono in paesi a reddito elevato. È importante osservare che l'aumento dei prezzi tende ad avere effetti soprattutto sui giovani, più sensibili a tale elemento rispetto a persone di età più elevata.

La proposta prevede la fissazione di un'accisa in termini monetari e di una base fiscale applicabile a tutte le sigarette vendute nell'UE al fine di tenere conto degli aspetti legati alla salute pubblica per tutte le categorie di sigarette. Aumenta i requisiti minimi per contribuire a una riduzione del consumo di tabacco nei prossimi cinque anni, in particolare evitando che le politiche di controllo del consumo di tabacco di taluni Stati membri siano vanificate da livelli di tassazione notevolmente inferiori in altri Stati membri. Lascia agli Stati membri maggiore flessibilità nell'applicazione di accise specifiche e nel prelievo di accise minime sulle sigarette al fine di conseguire gli obiettivi in materia di salute pubblica. Infine, per scoraggiare la sostituzione delle sigarette con tabacco trinciato a taglio fino, allinea le aliquote minime e la struttura applicabili al tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette alle aliquote e alla struttura previste per le sigarette.

2) CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

• Consultazione delle parti interessate

La presente relazione è stata preceduta da un ampio processo di consultazione. I servizi della Commissione hanno chiesto alle autorità fiscali degli Stati membri di esprimere, mediante appositi formulari, il loro parere su un'eventuale revisione globale delle aliquote e delle strutture delle accise applicabili ai tabacchi lavorati. Le risposte sono state utilizzate come base per le successive discussioni bilaterali fra le amministrazioni nazionali e i servizi interessati della Commissione. Anche le associazioni e altre parti in causa (commercio, sanità, ecc.) sono state invitate a presentare osservazioni tramite una consultazione pubblica via Internet. Si è fatto inoltre ricorso al parere di esperti.

Oltre alla consultazione generale delle parti interessate, nell'ambito della valutazione dell'impatto si è tenuto conto di position paper e articoli.

- **Valutazione dell'impatto**

I servizi della Commissione hanno effettuato una valutazione dell'impatto incentrata su potenziali misure che potrebbero modernizzare o rendere più trasparente la struttura delle accise sui tabacchi lavorati. Oltre a ciò, particolare attenzione è stata prestata al rapporto fra salute pubblica e prezzo finale dei prodotti, alla luce della convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco, nonché alle varie opzioni per allineare la struttura e le aliquote delle accise applicate ai tabacchi da fumo trinciati a taglio fino ("roll-your-own") alle accise per le sigarette.

Nell'esame delle varie opzioni ipotizzabili per tenere conto dei diversi obiettivi della tassazione del tabacco, la Commissione ha esaminato quattro approcci di base.

Il **primo approccio** consiste nel **non intervenire** oltre a livello comunitario (opzione dello statu quo politico). Tale approccio non risolverebbe il problema delle distorsioni connesse agli acquisti transfrontalieri e al contrabbando, che attualmente caratterizzano il mercato del tabacco, con conseguenze in termini di entrate e di tutela della salute. Esso non risolverebbe neppure l'instabilità fiscale e le distorsioni della concorrenza che attualmente discendono dal concetto di classe di prezzo più richiesta (MPPC), né migliorerebbe la situazione per quanto riguarda la sostituzione fra i vari tabacchi lavorati e le distorsioni della concorrenza connesse alla fiscalità. La Commissione ha deciso pertanto di non scegliere questa opzione.

Il **secondo approccio** consiste nel **modificare unicamente la struttura delle accise sulle sigarette**. Al fine di risolvere il problema dell'instabilità fiscale e delle distorsioni della concorrenza che attualmente discendono dal concetto di classe di prezzo più richiesta (MPPC), la valutazione dell'impatto esamina l'ipotesi di abolire tale concetto come termine di riferimento per i requisiti minimi. In alternativa, si potrebbero stabilire requisiti minimi comunitari da applicare a tutte le sigarette o in funzione dei prezzi medi ponderati (PMP). Parallelamente, si valutano gli effetti della concessione di una maggiore flessibilità agli Stati membri per quanto concerne la struttura delle accise a livello nazionale.

In linea generale, questo approccio avrebbe solo effetti limitati sui mercati del tabacco e sulle entrate degli Stati membri e l'applicazione della regola del 57% su tutte le sigarette o sul PMP non comporterebbe un aumento dei costi amministrativi per le parti in causa. Entrambe le opzioni consentirebbero un semplificazione rispetto alla situazione attuale. Tuttavia, solo l'applicazione di un minimo di 64 EUR su tutte le sigarette creerebbe una base fiscale per tutte le sigarette vendute nell'UE, oltre a ridurre maggiormente il divario fiscale e di prezzi fra gli Stati membri rispetto alle altre opzioni e a integrare, in misura apprezzabile, le preoccupazioni in materia di salute pubblica. Per questi motivi l'opzione in oggetto è preferibile dal punto di vista del mercato interno e della salute. D'altro canto, l'applicazione della regola del 57% su tutte le sigarette comporterebbe, per una serie di Stati membri, un'accisa ad valorem obbligatoria e non sarebbe coerente con l'obiettivo di dare più flessibilità agli Stati membri per quanto concerne la relazione fra accise specifiche e ad valorem. Per questo si preferisce la formula consistente nell'applicare la regola del 57% sul PMP.

Il secondo approccio non terrebbe però conto in misura sufficiente di considerazioni di tipo sanitario.

Il **terzo approccio** consiste nel **modificare le aliquote minime di accisa sulle sigarette**, oltre alla struttura. Gli aumenti delle aliquote minime delle accise sulle sigarette simulati nella valutazione dell'impatto erano pari al 57% e/o al minimo di 64 EUR per 1 000 sigarette nelle

sotto-opzioni. Ancora una volta un aumento del minimo in termini monetari rappresenta lo strumento migliore per ottenere il ravvicinamento delle imposte e dei prezzi delle sigarette nella UE nell'interesse del mercato interno e a fini di controllo del consumo di tabacco. Un aumento della regola del 57% richiederebbe un aggiornamento della clausola di salvaguardia, il cui livello è fissato attualmente a 101 EUR. Un aggiornamento a 122 EUR terrebbe il passo con le recenti evoluzioni delle accise sulle sigarette nel mercato interno e avrebbe lo stesso effetto ottenuto nel 2001, vale a dire coprire i cinque Stati membri che applicano le imposte più elevate.

In considerazione di quanto precede, la Commissione ha preso in esame una serie di possibili aumenti.

Un aumento a 90 EUR su tutte le sigarette e al 63% sul PMP innescherebbe probabilmente un processo di diminuzione della domanda pari a circa il 10% in 22 Stati membri. Tale aumento aprirebbe inoltre la strada a ulteriori aumenti delle accise sulle sigarette, anche da parte degli Stati membri in cui il livello di tassazione è già elevato. Fatta eccezione per la BG e la RO, tale ipotesi non renderebbe i prezzi eccessivamente elevati rispetto al potere di acquisto locale degli Stati membri.

Tutto considerato, nel campo delle sigarette questo approccio appare il più adeguato per garantire il corretto funzionamento del mercato interno e, al tempo stesso, un elevato livello di tutela della salute.

Il quarto approccio consiste nel modificare le strutture e le aliquote minime di accisa su altri prodotti, in particolare il tabacco trinciato a taglio fino, per evitare la sostituzione delle sigarette con tabacchi meno tassati.

Le differenze sostanziali fra gli Stati membri per quanto riguarda il livello di tassazione del tabacco trinciato a taglio fino sono all'origine del contrabbando e di acquisti transfrontalieri fra determinati paesi confinanti e danno origine a distorsioni nel mercato interno. Il divario fra il livello di tassazione delle sigarette e del tabacco trinciato a taglio fino è all'origine della sostituzione. Non esistono reali giustificazioni delle forti differenze delle aliquote minime applicate a questi prodotti a livello comunitario, non solo nella prospettiva di una concorrenza equa, ma anche, tenuto conto del carattere dannoso di entrambi i prodotti, dal punto di vista della tutela della salute. Le aliquote minime applicabili al tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette dovrebbero pertanto essere allineate a quelle delle sigarette.

Per quanto riguarda il tabacco trinciato a taglio fino, gli Stati membri possono scegliere fra il rispetto di un importo minimo o di un'aliquota minima ad valorem. Tuttavia, poiché il requisito dell'importo minimo è il migliore fattore di ravvicinamento, si dovrebbe applicare (oltre all'aliquota minima *ad valorem*) un importo minimo obbligatorio per tutti gli Stati membri.

Tenuto conto delle caratteristiche specifiche del tabacco trinciato a taglio fino, è ragionevole fissare l'accisa minima per tale prodotto a circa due terzi dell'incidenza minima dell'accisa per le sigarette. Per rispettare il rapporto dei due terzi fra trinciato a taglio fino e sigarette, l'importo minimo in termini monetari dovrebbe essere fissato a 43 EUR/kg e il requisito minimo percentuale al 38%.

L'applicazione del rapporto 2:3 all'aumento proposto per le sigarette farebbe aumentare le aliquote minime per il trinciato a taglio fino rispettivamente a 60 EUR e al 42% su un arco di cinque anni.

3) ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

- **Sintesi delle misure proposte**

La Commissione propone di:

- *abolire l'MPPC come punto di riferimento per i requisiti minimi UE sulle accise e per la determinazione dell'incidenza dell'accisa specifica nell'onere fiscale globale*

L'MPPC, come valore di riferimento per le aliquote minime, non è coerente con gli obiettivi del mercato interno in quanto prevede una suddivisione dei mercati del tabacco degli Stati membri. Secondariamente, l'abolizione dell'MPPC semplificherebbe considerevolmente i regimi, creerebbe un piano di parità fra i produttori e metterebbe in rilievo gli obiettivi nel campo della salute. In sostituzione del sistema attuale, si propone di applicare a tutte le sigarette il requisito minimo di 64 EUR; ciò consentirebbe di rendere la situazione attuale più trasparente, creare una base fiscale per le sigarette vendute nella UE e prendere in considerazione le questioni connesse al mercato interno e alla tutela della salute per tutte le categorie di sigarette. Al contempo, si propone di utilizzare i prezzi medi ponderati come valore di riferimento per gli altri requisiti minimi. Ciò contribuirebbe a risolvere l'instabilità fiscale che deriva dal concetto dell'MPPC e offrirebbe condizioni di concorrenza eque e neutre a tutti i produttori di tabacco.

Per motivi analoghi, sarebbe opportuno abbandonare l'MPPC come valore di riferimento per determinare l'incidenza dell'accisa specifica nell'onere fiscale totale (articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 95/59/EC). Al suo posto andrebbe da usarsi invece il PMP.

- aumentare gradualmente il requisito minimo per le sigarette in linea con gli obiettivi del mercato interno e le considerazioni di tipo sanitario

È necessaria maggiore convergenza per garantire il corretto funzionamento del mercato interno. Si rilevano ancora, infatti, differenze di rilievo fra i livelli di impositivi nei vari Stati membri. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario aumentare i livelli impositivi minimi.

Nel periodo 2002-2006 nella UE il consumo di sigarette è diminuito di un po' più del 10%. Nello stesso periodo le accise sulle sigarette sono aumentate in media del 33% circa. Per ottenere un calo simile del consumo nei prossimi 5 anni sarebbe opportuno aumentare ulteriormente le accise. Supponendo una elasticità dei prezzi pari a -0,43, come suggerisce la Banca mondiale, per ridurre la domanda del 10% è necessario un aumento dei prezzi del 25%. Nella prospettiva della tutela della salute, un aumento delle accise minime, che sarebbero portate a 90 EUR su tutte le sigarette e al 63% del PMP, darebbe luogo a un probabile calo della domanda del 10% in circa in 22 Stati membri, in particolare grazie al fatto che sarebbero preservati i risultati delle politiche condotte dagli Stati membri nel campo della fiscalità. Tale aumento aprirebbe inoltre la strada a ulteriori aumenti delle accise sulle sigarette, anche da parte degli Stati membri in cui il livello di tassazione è già elevato.

Gli aumenti dovrebbero essere introdotti gradualmente in un periodo di 5 anni, e precisamente entro il 31 dicembre 2013. Per tener conto del fatto che i periodi transitori attuali, concessi nel quadro degli atti di adesione, non sono ancora scaduti per una serie di Stati membri, il periodo di recepimento è prorogato per questi Stati membri di 1 o 2 anni, a seconda del periodo transitorio attuale ancora rimanente.

- *garantire agli Stati membri maggiore flessibilità per applicare accise specifiche e prelevare un'accisa minima sulle sigarette*

Come emerge dalla relazione della Commissione, dal punto di vista del mercato interno, della salute e del bilancio, l'applicazione di accise minime e specifiche presenta evidenti vantaggi; gli Stati membri che si basano maggiormente su accise specifiche o accise minime potrebbero quindi godere di maggiore flessibilità.

Per evitare tuttavia una situazione di tassazione puramente specifica in uno Stato membro e puramente ad valorem in uno confinante – con un flusso transfrontaliero per le marche di qualità superiore dal primo al secondo e uno per quelle meno costose in direzione opposta – è auspicabile mantenere una certa coerenza della struttura delle accise. Si propone pertanto di ampliare la fascia dal 5% - 55% al 10% - 75% dell'onere fiscale globale.

Per quanto riguarda le accise minime, gli Stati membri godono di maggiore flessibilità in quanto il livello minimo dell'imposta non si limita più all'accisa dovuta sull'MPPC, come accade attualmente per altri tabacchi lavorati.

- *allineare gradualmente le aliquote minime applicabili al tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette a quelle delle sigarette*

Come avviene per la struttura delle aliquote minime sulle sigarette, si propone di introdurre un requisito minimo obbligatorio in termini monetari e ad valorem per il tabacco trinciato a taglio fino. Per rispettare il rapporto dei due terzi fra trinciato a taglio fino e sigarette, l'importo minimo in termini monetari dovrebbe essere fissato a 43 EUR/kg e il requisito minimo percentuale al 38%.

L'applicazione del suddetto rapporto 2:3 all'aumento proposto per le sigarette farebbe aumentare le aliquote minime per il trinciato a taglio fino a 60 EUR e al 42%.

- *adeguare in funzione dell'inflazione i requisiti minimi per i tabacchi lavorati diversi dalle sigarette e dal tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette*

È necessario un adeguamento dell'accisa specifica per sigari e sigaretti e tabacco da fumo (diversi dai tabacchi trinciati a taglio fino utilizzati per arrotolare le sigarette) per tenere conto dell'inflazione nel periodo 2003-2007. Secondo i dati Eurostat sul tasso di variazione annuo dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP) calcolato per il periodo tra il 2003 e il 2007, il tasso d'inflazione può essere stimato a circa il 2% annuo o all'8% per l'insieme del periodo. Applicando tale percentuale agli importi specifici minimi e arrotondandola all'unità superiore si ottengono 12 EUR per sigari e sigaretti e 22 EUR per gli altri tabacchi da fumo.

- *modificare la definizione esistente di sigarette, sigaretti e altri tabacchi da fumo*
- *modificare la definizione di sigarette*

Ai fini dell'applicazione dell'accisa, un rotolo di tabacco è considerato come due sigarette quando ha una lunghezza, esclusi filtro e bocchino, compresa tra i 9 e i 18 cm e come tre sigarette quando ha una lunghezza, esclusi filtro e bocchino, compresa tra i 18 e i 27 cm e così via. Per ridurre le accise sulle sigarette sono stati commercializzati nuovi prodotti costituiti da rotoli di 18 cm e filtri separati. I rotoli vengono quindi tagliati in tre pezzi e inseriti nei filtri. Di conseguenza tre sigarette vengono tassate come due. Per porre fine a tale tendenza, un rotolo di tabacco dovrebbe essere considerato come due sigarette quando ha una lunghezza,

esclusi filtro e bocchino, compresa tra i 9 e i 12 cm e come tre sigarette quando ha una lunghezza, esclusi filtro e bocchino, compresa tra i 18 e i 15 cm e così via.

- *modificare la definizione di sigari*

Vari Stati membri e il settore del tabacco hanno riferito che sono comparsi nuovi prodotti che vengono commercializzati come sigari – hanno il colore di un sigaro o di un sigaretto, anziché quello bianco di una sigaretta – ma, in termini di funzione, gusto e presentazione devono essere considerati sostituti delle sigarette. È pertanto preferibile eliminare completamente la disposizione relativa (articolo 3, punto 3, della direttiva 95/59/CE) dall'attuale definizione di sigaro. Tale modifica garantirebbe una tassazione uniforme di tali prodotti limitando l'applicazione dell'aliquota minima inferiore ai sigari e sigaretti tradizionali.

- *modificare la definizione di tabacco da pipa*

La definizione di tabacco da fumo dovrebbe essere adeguata per distinguere meglio fra tabacco da pipa e tabacco trinciato a taglio fino ed evitare una tassazione impropria. Si propone di aumentare la lunghezza minima di taglio per il tabacco da pipa da 1 mm (come avviene attualmente) a 1,5 mm.

- *controllare i regimi per la tassazione del tabacco*

L'articolo 4 delle direttive 92/79/CEE e 92/80/CEE stabilisce che la Commissione esamini periodicamente la struttura e le aliquote dell'accisa. Per svolgere tale esame, tuttavia, la Commissione ha bisogno di informazioni sui quantitativi e i prezzi dei tabacchi lavorati immessi al consumo negli Stati membri. Per garantire una raccolta efficiente ed efficace di tali informazioni presso tutti gli Stati membri, si propongono nuove norme relative alla comunicazione di informazioni sulla tassazione del tabacco, nonché alla definizione dei dati statistici necessari.

- **Base giuridica**

Trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93.

- **Principio di sussidiarietà**

La proposta rientra nella sfera di competenza sia della Comunità che degli Stati membri. Si applica pertanto il principio di sussidiarietà.

Per quanto attualmente l'esistenza di aliquote minime UE limiti le divergenze fra le aliquote delle accise nazionali sui tabacchi lavorati, questo elemento non è stato però sufficiente a evitare il persistere di divergenze di rilievo, nonostante l'attenzione crescente rivolta dagli Stati membri al raggiungimento di obiettivi in materia di salute in questo campo. A queste divergenze si devono consistenti acquisti transfrontalieri e intense attività di contrabbando, che provocano distorsioni della concorrenza sul mercato del tabacco, comportano perdite di risorse di bilancio per gli Stati membri che applicano un'accisa relativamente elevata e compromettono gli obiettivi di salute pubblica.

Il mantenimento dello statu quo senza alcuna iniziativa UE sarebbe dannoso, visto che l'interazione fra gli Stati membri a livello di politica fiscale non è stata in grado di ridurre le divergenze. Di conseguenza, solo una modifica delle disposizioni vigenti, come precedentemente chiarito, può porre rimedio alla situazione esistente. Tale modifica può essere operata unicamente dal legislatore comunitario, autore delle direttive da modificare.

- **Principio di proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità per i seguenti motivi.

Il modo migliore per realizzare gli obiettivi del presente riesame è la modifica delle direttive vigenti ai fini illustrati sopra.

La proposta prevede in particolare un aumento delle aliquote minime per garantire il corretto funzionamento del mercato interno senza frontiere fiscali e salvaguardare gli obiettivi degli Stati membri in materia di salute. Oltre alle aliquote minime, gli Stati membri restano liberi di fissare aliquote di accisa ai livelli che ritengono adeguati tenuto conto delle specificità nazionali. Al contempo, la proposta garantisce agli Stati membri maggiore flessibilità per determinare la struttura delle accise e fissare accise minime sulle sigarette.

La proposta è dunque limitata a quanto necessario per raggiungere gli obiettivi del trattato.

- **Scelta dello strumento**

Strumenti proposti: direttiva. In questo settore, che è già coperto da una serie di direttive, gli Stati membri dovrebbero continuare a mantenere un ampio margine di flessibilità, come precedentemente illustrato. Strumenti diversi da una direttiva modificativa sarebbero pertanto inadeguati.

4) INCIDENZA SUL BILANCIO

L'adozione della proposta potrebbe, in teoria, avere un'incidenza sul calcolo della risorsa propria basata sull'IVA. L'incidenza sarà tuttavia trascurabile e, in ogni caso, non misurabile.

Proposta di

DIRETTIVA DEL CONSIGLIO

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

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EURPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 93,

vista la proposta della Commissione⁷,

visto il parere del Parlamento europeo⁸,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁹,

Considerando quanto segue:

- (1) È stato effettuato un esame approfondito delle aliquote e della struttura delle accise gravanti sui tabacchi, a norma dell'articolo 4 della direttiva 92/79/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle imposte sulle sigarette¹⁰, nonché dell'articolo 4 della direttiva 92/80/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle imposte sui tabacchi lavorati diversi dalle sigarette¹¹. L'esame ha riguardato anche le disposizioni della direttiva 95/59/CE del Consiglio, del 27 novembre 1995, relativa alle imposte diverse dell'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati¹².
- (2) Al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e, al contempo, un elevato livello di tutela della salute, come richiesto dall'articolo 152 del trattato CE, tenendo presente che la Comunità è parte della convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco (FCTC), è opportuno procedere ad alcune modifiche nel settore, che tengano conto della situazione prevalente per ciascuno dei vari tabacchi lavorati.
- (3) Riguardo alle sigarette, occorre semplificare le disposizioni esistenti al fine di creare condizioni neutre di concorrenza per i produttori, ridurre la frammentazione dei mercati del tabacco e mettere in rilievo gli obiettivi di tipo sanitario. A tale scopo è

⁷ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁸ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁹ GU C [...] del [...], pag. [...].

¹⁰ GU L 316 del 31.10.1992, pag. 8. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/117/CE (GU L 333 del 20.12.2003, pag. 49).

¹¹ GU L 316 del 31.10.1992, pag. 10. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2003/117/CE.

¹² GU L 291 del 6.12.1995, pag. 40. Direttiva modificata da ultimo dalla direttiva 2002/10/CE (GU L 46 del 16.2.2002, pag. 26).

opportuno sostituire il concetto di classe di prezzo più richiesta. Il requisito minimo ad valorem va espresso in termini di prezzo medio ponderato di vendita al minuto, mentre l'importo minimo deve applicarsi a tutte le sigarette. Per motivi analoghi, il prezzo medio ponderato di vendita al minuto deve servire anche come riferimento per determinare l'incidenza dell'accisa specifica nell'onere fiscale totale.

- (4) È necessario che gli Stati membri dispongano di mezzi reali più efficaci per applicare accise specifiche o minime sulle sigarette così da garantire un onere fiscale minimo in termini monetari.
- (5) Per quanto riguarda il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette, occorre che i minimi comunitari siano espressi in modo tale da ottenere effetti simili a quelli osservati nel campo delle sigarette. In tale prospettiva sarebbe opportuno stabilire che i livelli impositivi nazionali si conformino sia a un minimo espresso come percentuale del prezzo al minuto che a un minimo espresso come importo fisso.
- (6) Le modifiche dei prezzi e dei livelli di accisa sono stati analizzati in particolare per le sigarette, che rappresentano di gran lunga la categoria più importante di tabacchi lavorati, nonché per il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette. Dall'analisi emerge che esistono ancora differenze di rilievo fra gli Stati membri, che possono ostacolare il funzionamento del mercato interno. Una maggiore convergenza delle aliquote fiscali applicate negli Stati membri contribuirebbe a ridurre le frodi e il contrabbando nella Comunità.
- (7) Una maggiore convergenza contribuirebbe anche a garantire un elevato livello di tutela della salute umana. Gli oneri fiscali sono uno dei principali elementi del prezzo dei tabacchi, che a sua volta influenza le preferenze dei fumatori. Le frodi e il contrabbando riducono l'incidenza della fiscalità sui livelli di prezzi delle sigarette e del tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette, compromettendo così il raggiungimento degli obiettivi di controllo del tabacco.
- (8) Per migliorare la convergenza e ridurre il consumo, sarebbe opportuno aumentare i livelli minimi comunitari di tassazione delle sigarette e del tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette.
- (9) Prima di procedere a tale aumento, è necessario allineare i livelli minimi per il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette a quelli applicabili alle sigarette per tenere meglio conto del livello di concorrenza esistente fra i due prodotti, che si riflette nei modelli di consumo osservati, nonché del loro carattere ugualmente dannoso.
- (10) Nella prospettiva di una tassazione uniforme ed equa, occorre adattare la definizione di sigarette, sigari e sigaretti e di altro tabacco da fumo affinché, ai fini delle accise, i rotoli di tabacco che, per lunghezza, possono essere considerati come due sigarette o più vengano trattati come tali, un tipo di sigaro simile, per molti aspetti, a una sigaretta venga trattato come una sigaretta, e il tabacco da fumo simile, per molti aspetti, al tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette venga trattato come tabacco trinciato a taglio fino.
- (11) Al fine di evitare una diminuzione degli importi delle aliquote d'accisa comunitarie minime applicabili ai sigari, ai sigaretti e ai tabacchi da fumo diversi dal tabacco

trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette, è necessario aumentare le aliquote minime espresse sotto forma di importo specifico.

- (12) Occorre pertanto modificare di conseguenza le direttive 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La direttiva 92/79/CEE è così modificata:

- (1) L'articolo 2 è sostituito dal seguente:

“Articolo 2

1. Gli Stati membri si assicurano che l'accisa (specifica più ad valorem) sulle sigarette rappresenti almeno il 57% del prezzo medio ponderato di vendita al minuto delle sigarette vendute. L'accisa non può essere inferiore a 64 EUR per 1 000 sigarette, indipendentemente dal prezzo medio ponderato di vendita al minuto.

Gli Stati membri che applicano un'accisa di almeno 101 EUR per 1 000 sigarette sulla base del prezzo medio ponderato di vendita al minuto non sono tenuti a rispettare la regola del 57%, di cui al primo comma.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2014 gli Stati membri si assicurano che l'accisa (specifica più ad valorem) sulle sigarette rappresenti almeno il 63% del prezzo medio ponderato di vendita al minuto delle sigarette vendute. L'accisa non può essere inferiore a 90 EUR per 1 000 sigarette, indipendentemente dal prezzo medio ponderato di vendita al minuto.

Gli Stati membri che applicano un'accisa di almeno 122 EUR per 1 000 sigarette sulla base del prezzo medio ponderato di vendita al minuto non sono tenuti a rispettare la regola del 63%, di cui al primo comma.

3. Il prezzo medio ponderato di vendita al minuto è determinato il 1° gennaio di ogni anno, con riferimento all'anno n-1, sulla base del totale delle immissioni al consumo e dei prezzi, imposte comprese.

4. In deroga al paragrafo 2, si applicano il secondo e il terzo comma del presente paragrafo.

Polonia, Ungheria e Slovacchia sono autorizzate a introdurre le disposizioni necessarie per conformarsi al paragrafo 2 entro il 31 dicembre 2014; applicano tali disposizioni a decorrere dal 1° gennaio 2015.

Romania, Bulgaria, Lituania, Estonia e Lettonia sono autorizzate a introdurre le disposizioni necessarie per conformarsi al paragrafo 2 entro il 31 dicembre 2015; applicano tali disposizioni a decorrere dal 1° gennaio 2016.

5. Gli Stati membri aumentano gradualmente le accise per raggiungere i requisiti di cui al paragrafo 2 alle date fissate rispettivamente al paragrafo 2 e al paragrafo 4.

6. La Commissione pubblica una volta all'anno il controvalore dell'euro nelle monete nazionali da applicare agli importi dell'accisa minima globale.

I tassi di cambio da applicare sono quelli che sono fissati il primo giorno lavorativo di ottobre e che sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Sono applicabili a decorrere dal 1° gennaio del successivo anno civile.”

(2) L'articolo 2 bis è sostituito dal seguente:

“Articolo 2bis

1. Quando in uno Stato membro una variazione intervenuta nel prezzo medio ponderato di vendita al minuto delle sigarette porta l'incidenza dell'accisa al di sotto dei livelli fissati all'articolo 2, paragrafi 1 e 2 rispettivamente, lo Stato membro di cui trattasi può omettere di adeguare l'incidenza dell'accisa al più tardi fino al 1° gennaio del secondo anno successivo all'anno della variazione.

2. Uno Stato membro che aumenti l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto applicabile alle sigarette può ridurre l'accisa fino a un livello, espresso in percentuale del prezzo medio ponderato di vendita al minuto, equivalente all'aumento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto, ugualmente espresso in percentuale del prezzo medio ponderato di vendita al minuto, anche se per effetto di tale adeguamento l'accisa scende al di sotto dei livelli, espressi come percentuale del prezzo medio ponderato di vendita al minuto, fissati all'articolo 2, paragrafi 1 e 2 rispettivamente.

Lo Stato membro, tuttavia, aumenta nuovamente l'accisa in modo da raggiungere almeno detti livelli al più tardi il 1° gennaio del secondo anno successivo all'anno della riduzione.”

(3) L'articolo 4 è sostituito dal seguente:

“Articolo 4

1. Ogni quattro anni, la Commissione presenta al Consiglio una relazione e, se del caso, una proposta concernenti le aliquote di accisa di cui alla presente direttiva e la struttura delle accise, quale definita all'articolo 16 della direttiva 95/59/CE del Consiglio*.

La relazione della Commissione tiene conto del corretto funzionamento del mercato interno, del valore reale delle aliquote di accisa e degli obiettivi del trattato in generale.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione ogni informazione disponibile pertinente per la relazione di cui al paragrafo 1.

3. La Commissione stabilisce, conformemente alla procedura di cui all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 92/12/CEE del Consiglio**, un elenco di dati statistici necessari per la relazione.

* GU L 291 del 6.12.1995, p. 40.

** GU L 76 del 23.3.1992, pag. 1.”

Articolo 2

La direttiva 92/80/CEE è così modificata:

- (1) All'articolo 3, paragrafo 1, sono aggiunti i seguenti commi (dall'ottavo all'undicesimo):

"A decorrere dal 1° gennaio 2010, gli Stati membri applicano un'accisa ai tabacchi da fumo trinciati a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette pari almeno al 38% del prezzo di vendita al minuto, imposte comprese, e almeno a 43 EUR per chilogrammo.

A decorrere dal 1° gennaio 2014, gli Stati membri applicano un'accisa ai tabacchi da fumo trinciati a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette pari almeno al 42% del prezzo di vendita al minuto, imposte comprese, e almeno a 60 EUR per chilogrammo.

Gli Stati membri aumentano gradualmente le accise per raggiungere i nuovi requisiti minimi di cui al nono comma il 1° gennaio 2014.

A decorrere dal 1° gennaio 2010 l'accisa, espressa come percentuale o come importo per chilogrammo o per numero di pezzi, deve essere almeno pari:

- (a) nel caso di sigari o sigarette, al 5% del prezzo di vendita al minuto, imposte comprese, o a 12 EUR per 1 000 pezzi o per chilogrammo;
- (b) nel caso di tabacchi da fumo (diversi dai tabacchi trinciati a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette), al 20% del prezzo di vendita al minuto, imposte comprese, o a 20 EUR per chilogrammo.”

- (2) L'articolo 4 è sostituito dal seguente:

“Articolo 4

1. Ogni quattro anni la Commissione presenta al Consiglio una relazione e, se del caso, una proposta concernenti le aliquote di accisa stabilite dalla presente direttiva.

La relazione della Commissione tiene conto del corretto funzionamento del mercato interno, del valore reale delle aliquote di accisa e degli obiettivi del trattato in generale.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione ogni informazione disponibile pertinente per la relazione.

3. La Commissione stabilisce, conformemente alla procedura di cui all'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 92/12/CEE del Consiglio*, un elenco di dati statistici necessari per la relazione.

* GU L 76 del 23. 3. 1992, pag. 1.”

(3) All'articolo 5, il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

“1. La Commissione pubblica una volta all'anno il controvalore dell'euro nelle monete nazionali da applicare agli importi dell'accisa.

I tassi di cambio da applicare sono quelli che sono fissati il primo giorno lavorativo di ottobre e che sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Si applicano a decorrere dal 1° gennaio del successivo anno civile.”

Articolo 3

La direttiva 95/59/CE è così modificata:

(1) L'articolo 3 è sostituito dal seguente:

"Articolo 3

Sono considerati sigari o sigaretti, se possono e se, tenuto conto delle loro proprietà e delle normali attese dei consumatori, sono destinati a essere fumati tali e quali:

- (a) i rotoli di tabacco muniti di una fascia esterna di tabacco naturale;
- (b) i rotoli di tabacco riempiti di una miscela di tabacco battuto e muniti di una fascia esterna del colore tipico dei sigari, di tabacco ricostituito, ricoprente interamente il prodotto, compreso l'eventuale filtro ma escluso il bocchino nei sigari che ne sono provvisti, aventi peso unitario, esclusi il filtro o il bocchino, non inferiore a 2,3 g e la cui circonferenza misurabile su almeno un terzo della lunghezza non è inferiore a 34 mm.”

(2) All'articolo 4, il paragrafo 2 è sostituito dal seguente:

"2. Ai fini dell'applicazione dell'accisa, un rotolo di tabacco di cui al paragrafo 1 è considerato come due sigarette quando ha una lunghezza, esclusi filtro e bocchino, compresa tra i 9 e i 12 cm e come tre sigarette quando ha una lunghezza, esclusi filtro e bocchino, compresa tra i 12 e i 15 cm e così via.”

(3) L'articolo 6 è modificato come segue:

- (a) nel primo comma, le parole “1 millimetro” sono sostituite da “1,5 millimetri”;
- (b) nel secondo comma, le parole “1 millimetro” sono sostituite da “1,5 millimetri”;

(4) All'articolo 7, il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:

“1. Sono assimilati ai sigari e ai sigaretti i prodotti costituiti parzialmente da sostanze diverse dal tabacco, ma che rispondono agli altri criteri di cui all'articolo 3.”

(5) L'articolo 16 è sostituito dal seguente:

“Articolo 16

1. La componente specifica dell'accisa non può essere inferiore al 10% e superiore al 75% dell'importo dell'onere fiscale totale derivante dall'aggregazione dei seguenti elementi:

(a) l'accisa specifica;

(b) l'accisa proporzionale e l'imposta sul valore aggiunto applicate al prezzo medio ponderato di vendita al minuto.

Il pezzo medio ponderato di vendita al minuto è determinato il 1° gennaio di ogni anno, con riferimento all'anno n-1, sulla base del totale delle immissioni al consumo e dei prezzi, imposte comprese.

2. In deroga al paragrafo 1, quando in uno Stato membro si verifica una variazione nel prezzo medio ponderato di vendita al minuto delle sigarette che porta l'elemento specifico dell'accisa, espresso in percentuale dell'onere fiscale totale, a un livello inferiore al 10% o superiore al 75% dell'onere fiscale totale, lo Stato membro di cui trattasi può omettere di adeguare l'importo dell'accisa specifica al più tardi fino al 1° gennaio del secondo anno successivo all'anno della variazione.

3. In deroga all'articolo 8, paragrafo 1, ogni Stato membro può escludere i dazi doganali dalla base di calcolo dell'accisa proporzionale riscossa sulle sigarette.

4. Gli Stati membri possono applicare un'accisa minima sulle sigarette.”

(6) L'articolo 17 è soppresso.

Articolo 4

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 31 dicembre 2009. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano il testo delle principali disposizioni di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva.

Articolo 5

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo a quello di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 6

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il [...]

Per il Consiglio
Il Presidente [...]