



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.7.2008
COM(2008) 460 definitivo

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

**sulla struttura e le aliquote delle accise che gravano sulle sigarette e
sui tabacchi lavorati diversi dalle sigarette**

{SEC(2008) 2266}

{SEC(2008) 2267}

1. INTRODUZIONE

In conformità all'articolo 4 della direttiva 92/79/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle imposte sulle sigarette¹ e all'articolo 4 della direttiva 92/80/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle imposte sui tabacchi lavorati diversi dalle sigarette², ogni quattro anni la Commissione europea prende in esame il corretto funzionamento del mercato interno, il valore reale delle aliquote di accisa e gli obiettivi del trattato in generale. La Commissione esamina altresì le disposizioni pertinenti della direttiva 95/59/CEE, del 27 novembre 1995, relativa alle imposte diverse dall'imposta sul volume d'affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati³.

Considerata la natura dei tabacchi lavorati, particolare attenzione deve essere posta alla tutela della salute. L'articolo 152 del trattato sancisce che un livello elevato di protezione della salute umana deve essere garantito nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità. Nel 2005 la Comunità europea ha ratificato la convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità sul controllo del tabacco (FCTC). L'articolo 6 dell'FCTC riconosce l'importanza delle politiche fiscali come mezzo efficace per raggiungere gli obiettivi in materia di salute pubblica tendenti a ridurre il consumo di tabacco.

Le conclusioni dell'ampio processo di consultazione che ha preceduto la presente relazione sono state utilizzate dai servizi della Commissione per realizzare una valutazione d'impatto.

2. LA STRUTTURA DELLE ACCISE CHE GRAVANO SULLE SIGARETTE

La presente relazione prende in esame una serie di possibili modifiche alla struttura attuale delle accise che gravano sulle sigarette. In particolare considera la possibilità di abolire la classe di prezzo più richiesta (MPPC) come parametro di riferimento per l'incidenza minima. Viene analizzata inoltre la possibilità di concedere maggiore flessibilità agli Stati membri nel determinare il rapporto tra accise *ad valorem* ed accise specifiche, nonché nello stabilire il livello minimo di accisa sulle sigarette.

2.1. La classe di prezzo più richiesta come riferimento per determinare l'incidenza minima

In base agli accordi vigenti, la classe di prezzo più richiesta è il parametro di riferimento per determinare l'importo minimo di accisa sulle sigarette. Attualmente l'accisa gravante sulle sigarette deve rappresentare almeno il 57% del prezzo, imposte comprese, delle sigarette della classe di prezzo più richiesta e non essere inferiore a 64 EUR per 1 000 sigarette. Al 1° gennaio di ogni anno, in caso di variazioni nella classe di prezzo, gli Stati membri sono tenuti a verificare se il requisito dell'incidenza minima è ancora soddisfatto.

¹ GU L316 del 31.10.1992, pag. 8, modificata da ultimo dalla direttiva 200/10/CE (GU L 046 del 16.2.2002, pag. 26).

² GU L316 del 31.10.1992, pag. 10, modificata da ultimo dalla direttiva 200/10/CE (GU L 046 del 16.2.2002, pag. 26).

³ GU L 291 del 6.12.1995, pag. 40, modificata da ultimo dalla direttiva 2000/10/CE (GU L 046 del 16.2.2002, pag. 26).

Nel corso del processo di consultazione la classe di prezzo più richiesta è stata oggetto di una serie di critiche:

- la classe di prezzo più richiesta è un parametro introdotto 30 anni fa. All'epoca i mercati nazionali delle sigarette tendevano ad essere dominati da un'unica marca, mentre oggi la quota di mercato della classe di prezzo più richiesta si aggira in media sul 35%.
- La classe di prezzo più richiesta è soggetta a fluttuazioni a seconda delle variazioni nei modelli di consumo, per cui rende volatile il gettito fiscale.
- La classe di prezzo più richiesta distorce la concorrenza sui prezzi tra produttori di tabacco. I produttori dominanti possono infatti aumentare il carico fiscale dei loro concorrenti.
- La classe di prezzo più richiesta rientra in una fascia bassa di prezzo in alcuni Stati membri e in una fascia alta di prezzo in altri Stati membri. Di conseguenza non costituisce un parametro uniforme per l'applicazione di un livello minimo di accisa in tutti gli Stati membri.
- Infine, dal punto di vista della tutela della salute non è giustificabile utilizzare la classe di prezzo più richiesta per calcolare l'incidenza minima. Tutte le sigarette, senza eccezioni, sono dannose per la salute e non solo quelle della classe di prezzo più richiesta.

Di conseguenza la Commissione ritiene che l'utilizzo della classe di prezzo più richiesta come parametro di riferimento per l'applicazione delle aliquote minime non sia in linea con gli obiettivi del mercato interno. Inoltre, l'abolizione della classe di prezzo più richiesta semplificherebbe notevolmente gli accordi vigenti, favorendo la trasparenza e il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute.

L'eventuale abolizione della classe di prezzo più richiesta suggerisce due alternative:

- l'applicazione di un importo minimo fisso, in termini monetari, a tutte le sigarette presenti sul mercato;
- la sostituzione della classe di prezzo più richiesta con un prezzo medio ponderato (PMP) nel rispetto della tassazione applicata alle sigarette negli ultimi 35 anni.

2.2. Un importo minimo fisso in termini monetari applicato a livello europeo su tutte le sigarette

Oltre a risolvere l'instabilità fiscale prodotta dal parametro della classe di prezzo più richiesta, l'applicazione di un importo minimo fisso, in termini monetari, su tutte le sigarette creerebbe una "base fiscale" consentendo di allineare i prezzi e le aliquote fiscali delle sigarette nel mercato interno. Sarebbe inoltre l'unico modo per assicurare un prezzo e un livello di tassazione minimi a fini di controllo del tabacco e affrontare le problematiche legate alla salute per tutte le categorie di sigarette.

2.3. Un criterio aggiuntivo di incidenza minima applicato a livello europeo sui prezzi medi ponderati

La Commissione ha inoltre preso in esame le conseguenze dell'applicazione della regola del 57% a tutte le sigarette. Secondo la valutazione d'impatto ciò comporterebbe un aumento

delle accise sulle sigarette economiche e/o sulle sigarette di categoria superiore. Il superamento della regola del 57% trasformerebbe gradualmente l'accisa in una imposta *ad valorem* pura e semplice, disattendendo l'obiettivo di concedere maggiore flessibilità agli Stati membri nel determinare la struttura delle accise. L'applicazione della regola del 57% a tutte le sigarette non ridurrebbe neppure il divario esistente tra prezzi e aliquote fiscali delle sigarette nel mercato interno e non sarebbe dunque giustificabile né nella prospettiva del mercato interno né in quella della tutela della salute.

Una valida alternativa potrebbe essere l'applicazione della regola del 57% sulla base di prezzi medi ponderati, con una serie di vantaggi dal punto di vista del mercato interno e della tutela della salute:

- neutralità rispetto alle classi di prezzo e parità di condizioni tra i produttori;
- maggiore flessibilità nel consentire agli Stati membri di determinare la struttura della tassazione (in particolare il rapporto tra accisa *ad valorem* e specifica) che meglio si adatta al mercato nazionale;
- introduzione di un parametro di riferimento valido per confrontare l'accisa minima sulle sigarette tra gli Stati membri dell'Unione europea;
- gestione semplificata rispetto a un sistema basato sulla classe di prezzo più richiesta.

Alcuni produttori di sigarette hanno addirittura chiesto l'abolizione della regola del 57%. La Commissione ritiene tuttavia che la regola del 57% sia una componente fondamentale dell'acquis nel settore dell'imposizione fiscale sui tabacchi, poiché attualmente, per alcuni Stati membri, solo l'elemento proporzionale impedisce la diminuzione del livello di tassazione.

In ultima analisi, al fine di semplificare gli accordi vigenti, creare parità di condizioni tra i produttori, ridurre la frammentazione dei mercati del tabacco e favorire il raggiungimento degli obiettivi in materia di salute pubblica, il parametro della classe di prezzo più richiesta dovrebbe essere sostituito da uno standard di riferimento per l'incidenza minima costituito da prezzi medi ponderati e da un importo minimo fisso in termini monetari applicabile a tutte le sigarette.

Le ragioni per non utilizzare più la classe di prezzo più richiesta come parametro di riferimento per gli importi minimi applicabili nella Comunità valgono anche per le disposizioni concernenti l'incidenza delle accise specifiche nell'onere fiscale totale (articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 95/59/CE). Anche in questo caso dovrebbero essere presi a riferimento i prezzi medi ponderati.

2.4. Maggiore flessibilità nella struttura delle accise che gravano sulle sigarette

In conformità alla normativa comunitaria vigente, l'accisa gravante sulle sigarette comprende un elemento *ad valorem* e un elemento specifico. L'enfasi che gli Stati membri pongono sull'elemento *ad valorem* o su quello specifico dipende dall'obiettivo politico perseguito (vedere allegato 1, grafico 2). Attualmente l'elemento specifico dell'accisa non deve essere inferiore al 5% né superiore al 55% dell'onere fiscale totale gravante sulle sigarette della classe di prezzo più richiesta (aliquota proporzionale più elemento specifico e IVA).

Le accise *ad valorem* incrementano le differenze di prezzo in termini assoluti e di conseguenza favoriscono le marche di sigarette più economiche. In passato venivano applicate per favorire le sigarette nazionali, più economiche rispetto alle marche internazionali. Oggi tuttavia le accise *ad valorem* sono utilizzate soprattutto dagli Stati membri i cui mercati sono esposti al rischio di monopolio.

L'elemento specifico dell'accisa riduce le differenze di prezzo in termini relativi, nonché la variabilità dei prezzi. Di conseguenza presenta un vantaggio dal punto di vista della tutela della salute. Le imposte specifiche hanno anche ulteriori vantaggi. Se tutte le accise fossero convertite in accise specifiche le differenze di prezzo nella UE si ridurrebbero del 50%. Una maggiore enfasi sulle accise specifiche comporterebbe dunque un ravvicinamento dei prezzi al minuto nella UE. Oltre a ciò, basandosi sui volumi di consumo piuttosto che sui prezzi, le accise specifiche sono più stabili, più facili da prevedere e da gestire e aumentano la stabilità del gettito fiscale.

Per concludere, nella prospettiva del mercato interno, nonché dal punto di vista del bilancio e della tutela della salute, le accise specifiche presentano chiari vantaggi. Maggiore flessibilità dovrebbe dunque essere concessa agli Stati membri che privilegiano l'elemento specifico dell'accisa.

Al fine di evitare una situazione di tassazione puramente specifica in uno Stato membro e di tassazione puramente *ad valorem* nello Stato confinante, con conseguente flusso transfrontaliero di sigarette di categoria superiore dal primo al secondo Stato membro e di sigarette economiche nella direzione opposta, è tuttavia auspicabile una certa uniformità nella struttura delle accise.

2.5. Flessibilità nell'applicazione di un'accisa minima sulle sigarette

La maggior parte degli Stati membri applica, in aggiunta alle accise specifiche e *ad valorem*, un importo minimo di accisa. Questo significa che su ciascuna confezione di sigarette grava anche un'accisa minima. La tassazione minima ha lo scopo di fornire agli Stati membri un determinato gettito fiscale e assicurare che le sigarette non siano vendute a prezzi molto inferiori al normale prezzo di mercato.

Gli Stati membri possono applicare un'accisa minima, ma essa non può essere superiore al 100% dell'accisa totale sulla classe di prezzo più richiesta. Questo significa che nei paesi in cui la classe di prezzo più richiesta corrisponde a una sigaretta di prezzo economico, lo strumento dell'accisa minima presenta dei limiti. Negli ultimi anni la quota di mercato delle marche di sigarette più economiche è lievitata nella maggior parte degli Stati membri con conseguente riduzione del gettito fiscale o dell'impatto degli aumenti fiscali sul consumo di sigarette. Di conseguenza alcuni Stati membri si sono dichiarati favorevoli a una maggiore flessibilità in relazione alle marche di sigarette più economiche.

Si potrebbe dunque introdurre una maggiore flessibilità rispetto agli accordi vigenti eliminando l'obbligo di limitare l'accisa minima al livello dell'accisa gravante sulla classe di prezzo più richiesta, come avviene attualmente per i tabacchi lavorati diversi dalle sigarette.

3. ALIQUOTE MINIME DELLE ACCISE CHE GRAVANO SULLE SIGARETTE

La presente relazione prende altresì in esame l'ipotesi di abbinare la modifica della struttura attuale delle accise che gravano sulle sigarette a un possibile aumento delle aliquote minime. Attualmente le accise gravanti sulle sigarette devono corrispondere almeno al 57% del prezzo al minuto, imposte comprese, delle sigarette della classe di prezzo più richiesta e, dal luglio 2006, non devono essere inferiori a 64 EUR per 1 000 sigarette. Gli atti di adesione dei nuovi Stati membri, ad eccezione di Malta e Cipro, prevedono deroghe per posticipare l'applicazione dell'accisa minima nel periodo dal 31 dicembre 2006 al 31 dicembre 2009.

3.1. Osservazioni generali

Un'analisi dei prezzi e delle accise gravanti sulle sigarette nella UE mostra che permangono notevoli differenze tra Stati membri. A seguito dei recenti allargamenti le differenze nelle aliquote e nei prezzi al minuto tra Stati membri si sono acuite. Ciò è dovuto, in una certa misura, ai periodi transitori previsti negli atti di adesione. Quando tutti i nuovi Stati membri rispetteranno il requisito minimo di 64 EUR per 1 000 sigarette, le differenze di prezzo si ridurranno, ma le sigarette continueranno ad essere quattro volte più care in alcuni Stati membri rispetto ad altri (vedere allegato 1, grafici 1 e 3).

3.2. L'impatto delle differenze nel prezzo al minuto, imposte comprese, per gli Stati membri e il mercato interno

Le differenze significative nel prezzo al minuto, imposte comprese, tra i vari Stati membri favoriscono l'acquisto transfrontaliero per motivi fiscali, il contrabbando e le frodi. Il settore del tabacco è particolarmente vulnerabile in questo senso. Uno studio⁴, preparato per la Commissione sulla base di un'analisi approfondita dei dati raccolti, valuta che nel 2004 gli acquisti transfrontalieri di prodotti tassati rappresentavano circa il 13% del mercato del tabacco dell'UE-25 e di tale percentuale il 4%-5% era costituito da acquisti transfrontalieri leciti e l'8%-9% da traffici illeciti. Tuttavia, alcuni mercati importanti, con accise relativamente elevate spesso introdotte per perseguire obiettivi di tutela della salute, devono fare i conti con un afflusso di oltre il 20%. Per contro, alcuni Stati membri mantengono aliquote basse, imponendo quindi costi esterni agli altri Stati membri.

3.2.1. Acquisto transfrontaliero

L'acquisto transfrontaliero è del tutto legittimo e costituisce in realtà uno dei vantaggi del mercato interno, a condizione che i prodotti vengano acquistati da privati cittadini per uso personale. Tale fenomeno può però diventare un problema per gli Stati membri con livelli di tassazione più elevati.

L'acquisto transfrontaliero di sigarette è aumentato drasticamente in alcuni Stati membri dopo l'introduzione di aliquote di accisa più elevate, spesso per raggiungere obiettivi di tutela della salute.

Si assiste inoltre a un evidente afflusso di sigarette economiche da alcuni nuovi Stati membri, in particolare verso gli Stati membri confinanti dell'UE-15.

⁴ Studio sulla raccolta e l'interpretazione dei dati relativi all'immissione in consumo di sigarette e tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette; KPMG dicembre 2005.

3.2.2. *Traffico illecito*

Il traffico illecito comprende il contrabbando con paesi terzi (e spesso la contraffazione di sigarette) e quello intracomunitario, che riguarda il caso di privati cittadini che acquistano tabacco in altri Stati membri apparentemente per uso personale ma, in realtà, con l'obiettivo di venderlo senza pagare le accise nello Stato membro di consumo. Il contrabbando da paesi terzi consiste nell'elusione dei controlli doganali da parte di trafficanti che utilizzano vari metodi (occultamento, false dichiarazioni, false descrizioni, ecc.) per introdurre di contrabbando prodotti da paesi terzi confinanti come la Bielorussia, la Russia e l'Ucraina, dove i prezzi e le imposte sono poco elevati. Un'altra tendenza in aumento riguarda il contrabbando di sigarette contraffatte provenienti da paesi lontani, come la Cina. È difficile fare una stima delle contraffazioni, ma è certo che in alcuni paesi il mercato delle sigarette contraffatte è in espansione.

Per evitare tali distorsioni e contribuire al corretto funzionamento del mercato interno sarebbe necessario introdurre un'accisa di base efficace a livello comunitario. D'altro canto, il contrabbando con i paesi terzi e la contraffazione impongono il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne.

3.3. **Obiettivi di tutela della salute**

Il fumo è la prima causa di morte evitabile e una delle principali cause di malattie e mortalità nell'Unione europea. La tassazione fa parte di una strategia globale volta a prevenire e dissuadere dal fumo, strategia che include ulteriori misure di contenimento della domanda, quali la protezione dall'esposizione al fumo di tabacco, la regolamentazione della composizione dei prodotti del tabacco, ecc. Secondo la Banca mondiale, l'aumento dei prezzi dei tabacchi lavorati è la misura più efficace per prevenire il fumo. Un aumento dei prezzi del 10% ridurrebbe il consumo in media del 4% tra la popolazione adulta degli Stati membri ad alto reddito. Aspetto ancora più importante, prezzi più elevati sono destinati ad avere un impatto addirittura maggiore tra i giovani, di solito più sensibili degli adulti agli aumenti di prezzo.

Nel 2005 l'Unione europea ha ratificato la Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità sul controllo del tabacco (FCTC). L'articolo 6 dell'FCTC raccomanda le politiche fiscali per raggiungere gli obiettivi di tutela della salute e riduzione del consumo di tabacco. I dati ufficiali sulle immissioni in consumo di sigarette nell'Unione indicano una diminuzione nel periodo 2002-2006, di circa il 13% (vedere allegato 3). Questa percentuale tiene conto dei flussi transfrontalieri all'interno della Comunità, ma non include i traffici illeciti da paesi terzi verso la Comunità. Di conseguenza, l'effettiva diminuzione del consumo di sigarette nell'Unione europea si può stimare a poco più del 10%⁵.

Questa tendenza è dovuta principalmente ai paesi dell'**UE-15** dove le immissioni in consumo di sigarette sono diminuite del 16%. Nello stesso periodo le accise sulle sigarette sono aumentate in media del 33%.

D'altro canto, nei paesi dell'**UE-12** (esclusa la Romania) le immissioni in consumo sono diminuite in media solo dell'1%. Dall'adesione fino alla fine del 2006 si è registrato un

⁵ Fonti del settore stimano l'afflusso complessivo da paesi terzi attorno al 3%. Tuttavia, si dovrebbe prendere in considerazione solo l'aumento dell'afflusso tra il 2002 e il 2006, che è probabilmente inferiore al 3%.

incremento medio delle accise del 34%. Il fatto che, nonostante un consistente aumento delle accise, si sia registrata una diminuzione contenuta dei consumi può essere spiegato dal basso livello di tassazione prima dell'adesione.

Per innescare una simile diminuzione dei consumi nei prossimi 5 anni sono auspicabili ulteriori aumenti delle accise. Considerando un'elasticità del prezzo di -0,43, come suggerito dalla Banca mondiale, per ottenere una riduzione della domanda del 10% sarebbe necessario un aumento di prezzo del 25%.

Le aliquote minime forniscono una "rete di sicurezza" agli Stati membri in quanto garantiscono che gli altri Stati membri applichino effettivamente le accise e che esse siano a un livello efficace, facilitando quindi il perseguimento delle rispettive politiche fiscali nell'interesse della tutela della salute, senza il rischio che tali politiche possano essere compromesse da altri Stati membri e, in particolare, dall'acquisto transfrontaliero e dal contrabbando. Nel campo della tassazione del tabacco il livello delle aliquote minime dovrebbe pertanto essere tale da consentire agli Stati membri di perseguire gli obiettivi di controllo del consumo di tabacco. Per raggiungere tali obiettivi l'incidenza minima nell'Unione (concordata nel 2002) non dovrebbe solamente consolidare la situazione attuale, ma aumentare ulteriormente nei prossimi 5 anni.

3.4. Ravvicinamento delle aliquote – aumento delle aliquote minime

Una maggiore convergenza delle aliquote fiscali applicate dagli Stati membri correggerebbe dunque le distorsioni del mercato interno tutelando gli obiettivi di salute.

3.4.1. Il requisito minimo di 64 EUR per 1 000 sigarette

L'attuale requisito minimo di 64 EUR per 1 000 sigarette applicato a livello europeo non è sufficiente per ravvicinare i prezzi al minuto degli Stati membri che applicano una tassazione elevata e di quelli che applicano invece aliquote inferiori. La spinta all'acquisto negli Stati membri a bassa tassazione da parte dei cittadini degli Stati membri ad elevata tassazione non consente il corretto funzionamento del mercato interno e il raggiungimento degli obiettivi di controllo del tabacco. Per contrastare questa tendenza occorrerebbe aumentare notevolmente l'importo minimo fisso in termini monetari a livello comunitario. Tuttavia qualsiasi proposta in tal senso si scontra con i periodi di transizione concessi ad alcuni Stati membri per l'applicazione delle aliquote minime.

3.4.2. Il requisito minimo del 57%

Dalla sua introduzione nel 1992 il requisito minimo del 57% è rimasto invariato. Al momento, tuttavia, nei paesi che perseguono politiche fiscali incentrate sulla tutela della salute, le accise gravano per oltre il 60% sul prezzo al minuto, imposte comprese. Quando tutti i nuovi Stati membri applicheranno il requisito minimo di 64 EUR, il gettito delle accise sarà superiore al 60% nella maggior parte degli Stati membri. Poiché il prezzo delle sigarette, escluse le imposte, è in larga misura legato al potere d'acquisto, un aumento dell'incidenza minima comporterà un allineamento del livello di tassazione. In altre parole, le accise aumenteranno negli Stati membri in cui la tassazione delle sigarette è relativamente bassa rispetto al potere d'acquisto.

Come menzionato sopra, la regola del 57% prevede una "clausola di salvaguardia" per gli Stati membri a tassazione elevata⁶. L'obiettivo è evitare un aumento delle accise negli Stati membri in cui queste sono già alte e quindi l'accentuazione del divario tra Stati membri a tassazione elevata e Stati membri a bassa tassazione. La regola del 57% deve essere aggiornata per continuare ad avere senso. Nel 2001 la "clausola di salvaguardia" era stata fissata a 101 EUR. Un aumento a 122 EUR sarebbe in linea con la recente evoluzione delle accise sulle sigarette nel mercato interno e avrebbe lo stesso effetto del 2001, ovvero proteggere i cinque⁷ Stati membri con la tassazione più elevata.

Per il corretto funzionamento del mercato interno e il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute, nei prossimi 5 anni le aliquote minime dovrebbero essere aumentate.

Quando tutti i nuovi Stati membri avranno raggiunto i limiti attuali, il gettito medio delle accise nell'UE-27 sarà leggermente superiore a 90 EUR e l'accisa media intorno al 63%.

In base alle conclusioni della valutazione d'impatto, dal punto di vista della tutela della salute un aumento a 90 EUR su tutte le sigarette e al 63% del prezzo medio ponderato potrebbe favorire una diminuzione della domanda pari in media al 10% in 22 Stati membri⁸. L'aumento aprirebbe inoltre la strada a ulteriori aumenti delle accise sulle sigarette, anche da parte degli Stati membri che applicano già una tassazione elevata.

In termini di potere d'acquisto locale, solo in Bulgaria e in Romania un aumento immediato renderebbe i prezzi eccessivi rispetto a quelli dei principali mercati dell'UE. Occorre tuttavia considerare anche che alcuni Stati membri godono ancora di periodi transitori fino al 2009 o al 2010.

3.5. Costi di adeguamento alla normativa

L'aumento del consumo estero soggetto a tassazione ha due cause principali: le sigarette sono più care a seguito di un incremento notevole della pressione fiscale e alcuni Stati membri hanno frontiere porose con paesi terzi a bassa tassazione.

Un ravvicinamento delle accise a livello comunitario e un allineamento degli aumenti del prezzo delle sigarette per il controllo del tabacco sicuramente contribuirebbero ad affrontare il problema del traffico illecito nella Comunità. Si ridurrebbero inoltre i costi di adeguamento alla normativa nel mercato interno, dove non vi sono più controlli alle frontiere.

Tuttavia alcuni nuovi Stati membri confinano con paesi terzi che applicano un livello di tassazione e prezzi al minuto dei tabacchi lavorati inferiori a quelli applicati a livello UE. Questo favorisce il contrabbando dai paesi terzi e compromette il corretto funzionamento del mercato interno, nonché il raggiungimento degli obiettivi in materia di tutela della salute da parte dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

Il contrabbando da paesi terzi è particolarmente diffuso negli Stati membri che confinano con tali paesi. Nel tentativo di ridurre tali attività illecite le accise vengono spesso mantenute

⁶ Gli Stati membri che applicano un'accisa di almeno 101 EUR per 1 000 sigarette per le sigarette della classe di prezzo più richiesta non sono obbligati a rispettare la regola del 57%.

⁷ UK, IE, FR, DE e SE.

⁸ Ad eccezione degli Stati membri a tassazione elevata UK, IE, FR e DE. (La Romania non è stata inclusa nella simulazione).

basse. Questo purtroppo favorisce a sua volta l'acquisto transfrontaliero e il traffico illecito verso altri Stati membri, con costi esterni per il mercato interno.

L'aumento delle accise gravanti sulle sigarette dovrebbe pertanto andare di pari passo con un'intensificazione della lotta al traffico illecito da paesi terzi.

La lotta al traffico illecito è principalmente compito degli Stati membri. Tuttavia, la Commissione, firmataria della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità sul controllo del tabacco (FCTC), sta svolgendo un ruolo attivo nelle negoziazioni in corso per elaborare un protocollo sul traffico illecito dei prodotti del tabacco in ottemperanza all'articolo 15 dell'FCTC. Lo scopo del protocollo è di mettere a punto uno strumento giuridico vincolante a livello internazionale per la lotta al traffico illecito dei prodotti del tabacco a cui tutti i 152 paesi firmatari dell'FCTC saranno invitati ad aderire.

4. LA STRUTTURA E LE ALIQUOTE MINIME DELLE ACCISE GRAVANTI SUL TABACCO TRINCIATO A TAGLIO FINO

4.1. Osservazioni generali

Il mercato del tabacco trinciato a taglio fino rappresenta circa l'8% dell'insieme del mercato UE dei tabacchi lavorati. Il tabacco trinciato a taglio fino e le sigarette hanno caratteristiche diverse, ma sono in ultima analisi in concorrenza come prodotti da fumo.

Le notevoli differenze nella tassazione del tabacco trinciato a taglio fino esistenti tra gli Stati membri incoraggiano il contrabbando e l'acquisto transfrontaliero fra una serie di paesi confinanti. Inoltre, il divario tra il livello di tassazione delle sigarette e quello del tabacco trinciato a taglio fino favorisce un fenomeno di sostituzione. Nel periodo dal 2002 al 2006 la media ponderata dei quantitativi di sigarette immessi in consumo nell'UE-25⁹ è diminuita di circa il 13%. Nello stesso periodo i quantitativi di tabacco trinciato a taglio fino sono invece aumentati di circa il 10% (vedere allegato 4).

Le differenze significative nel livello di tassazione di questi prodotti esistenti a livello comunitario non sono giustificabili neppure dal punto di vista della tutela della salute, poiché entrambi sono ugualmente dannosi.

4.2. La struttura delle accise gravanti sul tabacco trinciato a taglio fino

Attualmente gli Stati membri sono liberi di determinare la struttura delle accise gravanti sul tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette (specifica o *ad valorem* o mista).

La consultazione pubblica ha evidenziato che la maggior parte dei gruppi di interesse si oppone a qualsivoglia restrizione dell'attuale flessibilità concessa nel settore del tabacco trinciato a taglio fino. Nell'ottica di concedere maggiore flessibilità agli Stati membri nella tassazione delle sigarette, non sarebbe inoltre auspicabile limitare al contempo la flessibilità sul tabacco trinciato a taglio fino.

⁹ Non sono disponibili dati per Romania e Bulgaria.

Poiché i minimi comunitari per le sigarette sono fissati in base a requisiti minimi globali, l'allineamento della tassazione delle sigarette e del tabacco trinciato a taglio fino dovrebbe basarsi su aliquote minime, lasciando agli Stati membri la flessibilità di stabilire il rapporto tra componente *ad valorem* e specifica.

I requisiti minimi per le sigarette consistono in un minimo *ad valorem* obbligatorio e in un minimo espresso in termini monetari. Al contrario, per quanto riguarda il tabacco trinciato a taglio fino, gli Stati membri sono obbligati a rispettare solo uno dei due requisiti. Di conseguenza, gli Stati membri che applicano una tassazione *ad valorem* sul tabacco trinciato a taglio fino non sono tenuti a rispettare l'obbligo minimo in termini monetari come per le sigarette. A livello dell'Unione risultano pertanto divergenze sostanziali tra la tassazione e i prezzi del tabacco trinciato a taglio fino. Esistono inoltre situazioni in cui il livello di tassazione delle sigarette arrotolate a mano è inferiore al 30% di quello delle sigarette in generale (vedere allegato 2).

Sarebbe dunque opportuno introdurre una combinazione di componente minima proporzionale e componente minima in termini monetari per il tabacco trinciato a taglio fino per allineare la tassazione delle sigarette e del tabacco trinciato a taglio fino.

4.3. Le aliquote minime gravanti sul tabacco trinciato a taglio fino

Attualmente le aliquote minime gravanti sul tabacco trinciato a taglio fino corrispondono al 36% del prezzo al minuto, imposte incluse, ovvero a 32 EUR per chilogrammo.

Al fine di mantenere stabile il rapporto fissato con l'introduzione delle aliquote nel 1992, gli importi minimi specifici sono stati adeguati all'inflazione a seguito dei riesami del 1998 e del 2001. Un adeguamento all'inflazione per il periodo 2004-2007 significherebbe innalzare l'importo minimo a 34 EUR. Tuttavia, come affermato nella relazione precedente, le aliquote minime gravanti sul tabacco trinciato a taglio fino dovrebbero essere fissate a circa due terzi delle aliquote minime gravanti sulle sigarette. Un tale rapporto consentirebbe agli Stati membri di tenere in considerazione la differenza tra prodotti lavorati e semilavorati, le differenze di costo tra i due prodotti e il procedimento ad alta densità di lavoro della produzione del tabacco trinciato a taglio fino.

Per ottenere almeno i due terzi del minimo gravante sulle sigarette, si dovrebbe portare il minimo sul tabacco trinciato a taglio fino al di sopra del livello dell'inflazione. L'importo specifico dovrebbe essere fissato a 43 EUR per chilogrammo rispetto a 64 EUR per 1 000 sigarette. Il requisito minimo proporzionale dei due terzi comporterebbe un'incidenza minima per il tabacco trinciato a taglio fino del 38% rispetto al 57% applicato sulle sigarette. Un tale incremento si ripercuoterebbe in particolare sui nuovi Stati membri che godono ancora di deroghe rispetto alle aliquote minime attuali sulle sigarette. Tuttavia, poiché dovranno aumentare le proprie accise sulle sigarette entro la fine dei rispettivi periodi transitori, è probabile che gli Stati membri aumenteranno comunque parallelamente le accise sul tabacco trinciato a taglio fino. Un approccio coordinato eviterebbe dunque il verificarsi di ulteriori distorsioni del mercato interno.

In base alle conclusioni della valutazione d'impatto, dal punto di vista della tutela della salute, per indurre una diminuzione probabile media della domanda del 10% negli anni a venire, l'importo minimo gravante sulle sigarette dovrebbero essere portato a 90 EUR. Di conseguenza, applicando il suddetto rapporto dei 2/3, le aliquote minime gravanti sul tabacco trinciato a taglio fino dovrebbero aumentare a 60 EUR.

Questo a sua volta indurrebbe una diminuzione della domanda di circa il 20%, supponendo la stessa elasticità di prezzo delle sigarette. Occorre inoltre tenere a mente che nel periodo 2002-2006 i quantitativi di sigarette immessi in consumo nell'UE sono diminuiti di circa il 13% mentre i quantitativi di tabacco trinciato a taglio fino sono aumentati di circa il 10% nello stesso periodo. Una tale riduzione allineerebbe il tabacco trinciato a taglio fino alle sigarette.

5. LA STRUTTURA E LE ALIQUOTE MINIME DELLE ACCISE GRAVANTI SUI TABACCHI LAVORATI DIVERSI DALLE SIGARETTE E DAL TABACCO TRINCIATO A TAGLIO FINO

Per tabacchi lavorati diversi dalle sigarette intendiamo sigari, sigaretti e altri tabacchi da fumo (principalmente tabacco da pipa). Questo mercato rappresenta meno dell'1% del mercato complessivo dei tabacchi lavorati ed è in declino. Il mercato interno degli altri tabacchi da fumo funziona correttamente e non sono noti casi di frode o contrabbando.

Tuttavia, in alcuni Stati membri sono comparsi nuovi prodotti tassati come sigari o tabacco da pipa, ma commercializzati come e in concorrenza diretta con le sigarette o il tabacco trinciato a taglio fino. Per evitare distorsioni alla concorrenza di origine fiscale, le diverse categorie di altri tabacchi lavorati dovrebbero essere definite con maggiore precisione.

Occorre inoltre adeguare all'inflazione le accise specifiche gravanti su sigari e sigaretti e sugli altri tabacchi da fumo per il periodo 2003-2007. Sulla base dei dati Eurostat sulla variazione annuale dell'HICP (l'indice dei prezzi al consumo armonizzati) tra il 2003 e il 2007, il tasso di inflazione può essere stimato attorno al 2% annuo o all'8% nel lungo periodo.

7. CONCLUSIONI

Il riesame della struttura e delle aliquote delle accise gravanti sui tabacchi lavorati ci porta a concludere che sia necessaria una serie di importanti modifiche alla legislazione esistente:

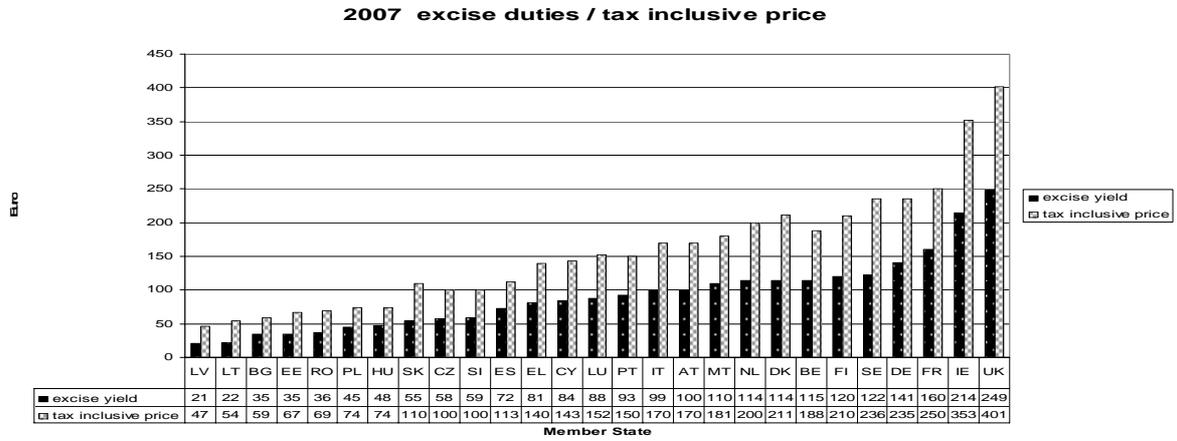
- per una maggiore trasparenza degli accordi vigenti e per creare parità di condizioni nel settore del tabacco, la classe di prezzo più richiesta dovrebbe essere sostituita dal prezzo medio ponderato come parametro di riferimento per i requisiti minimi a livello comunitario. Per conseguire gli obiettivi di tutela della salute, dovrebbe essere abbinato a un importo minimo, in termini monetari, applicabile a tutte le sigarette. Il parametro del prezzo medio ponderato dovrebbe inoltre servire per misurare l'incidenza dell'accisa specifica nell'onere fiscale totale (articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 95/59/CE);
- agli Stati membri dovrebbe essere garantita maggiore flessibilità riguardo alla struttura delle accise sulle sigarette;
- l'introduzione di un minimo proporzionale abbinato a un importo minimo fisso in termini monetari sul tabacco trinciato a taglio fino consentirebbe di allineare la tassazione delle sigarette e del tabacco trinciato a taglio fino;
- per quanto riguarda le sigarette, dal punto di vista della tutela della salute, un aumento delle accise minime nei prossimi cinque anni a 90 EUR su tutte le sigarette e al 63% sul PMP potrebbe provocare una diminuzione della domanda

del 10%. Questo ridurrebbe inoltre il divario tra tassazione e prezzi sul mercato interno;

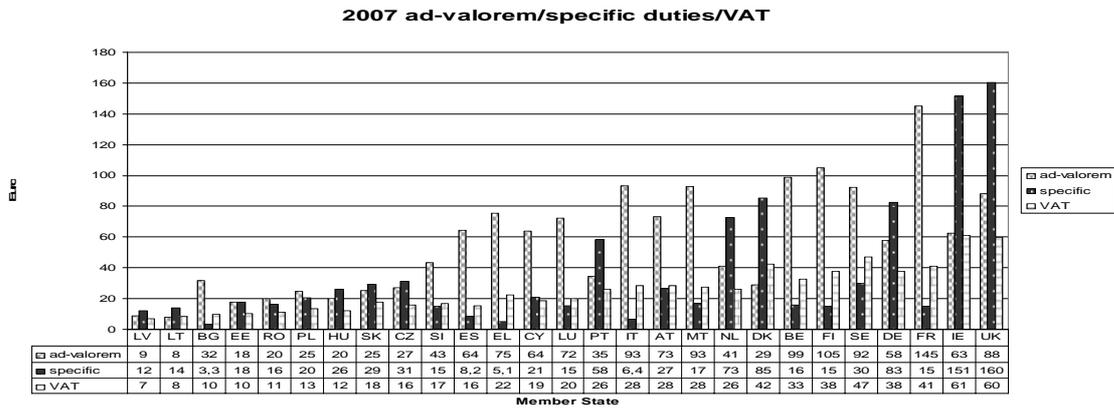
- si dovrebbero adeguare le aliquote minime gravanti sul tabacco trinciato taglio fino per portarle a due terzi dell'aliquota gravante sulle sigarette e aumentarle parallelamente alle accise sulle sigarette;
- le misure volte al ravvicinamento delle accise sulle sigarette nel mercato interno dovrebbero andare di pari passo con il rafforzamento della lotta al traffico illecito, soprattutto da paesi terzi;
- le definizioni correnti di sigari e tabacco da pipa dovrebbero infine essere modificate per eliminare le distorsioni fiscali e adeguare le aliquote minime all'inflazione.

ALLEGATO 1: 2007 data on cigarettes (MPPC)

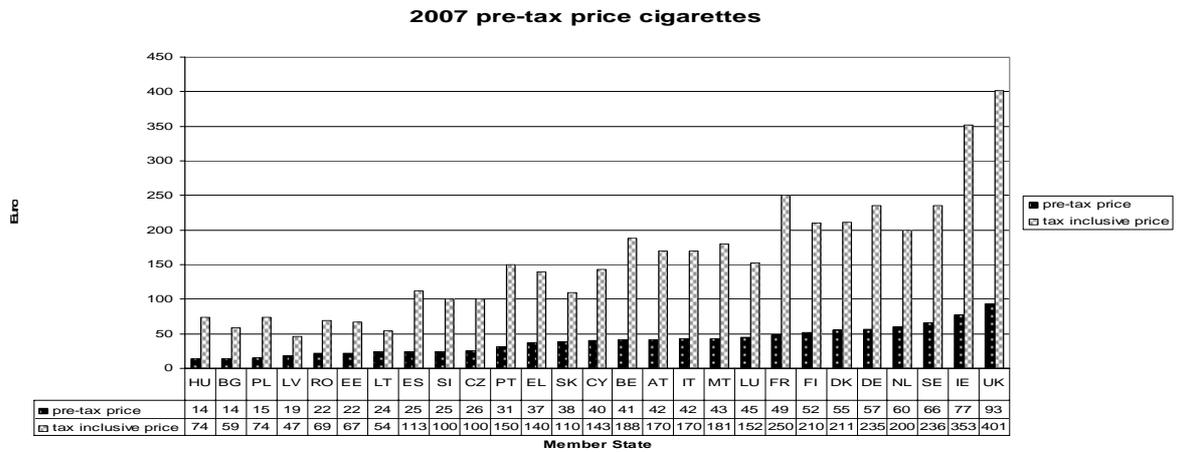
Graph 1



Graph 2

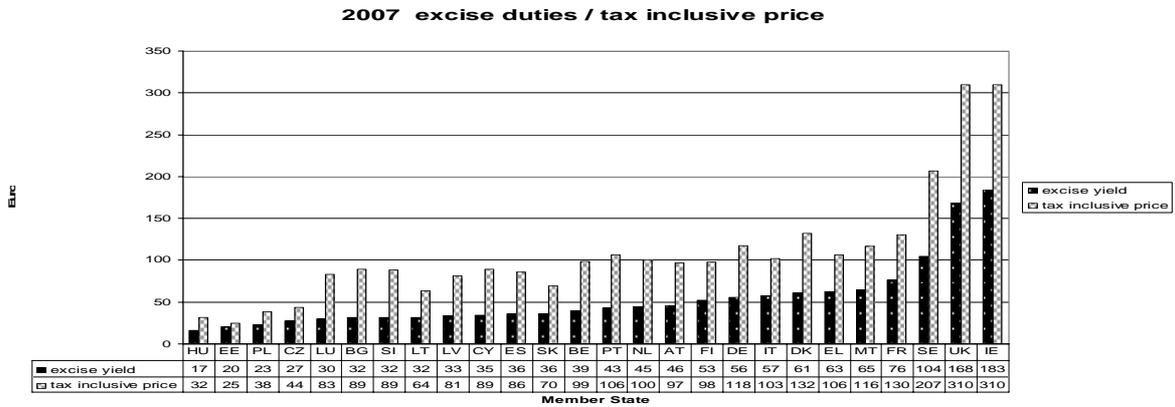


Graph 3

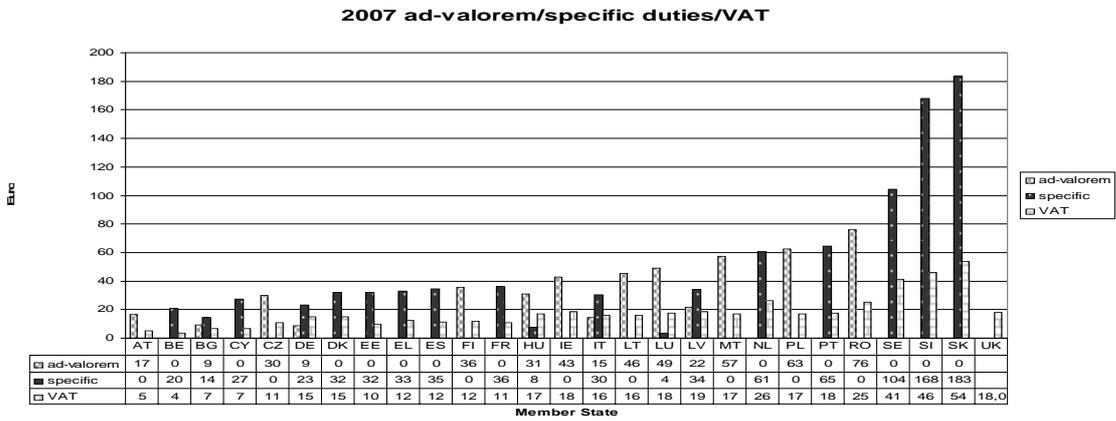


ALLEGATO 2: 2007 data on fine-cut tobacco (MPPC)

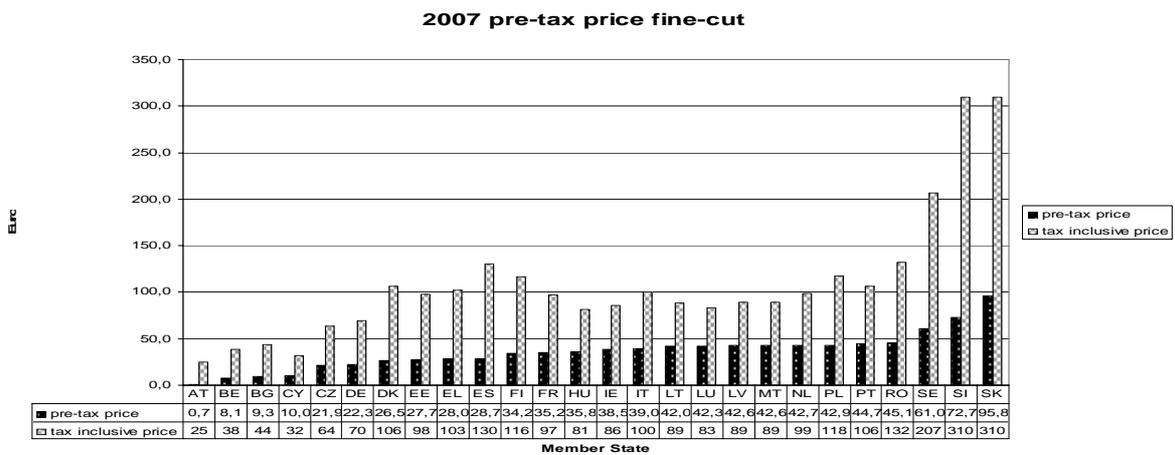
Graph 1



Graph 2



Graph 3



ALLEGATO 3: 2002-2006 releases for consumption of cigarettes

Releases for consumption of cigarettes - 2002-2006 (1000 pieces)

EU-27	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
AU	15.358.733	15.062.233	14.463.704	13.280.238	13.883.290	-10%
BE	14.314.440	14.286.561	13.634.112	13.384.484	13.705.663	-4%
CY	2.017.325	1.985.432	1.655.603	1.921.873	1.888.343	-6%
CZ	19.096.775	25.613.577	22.459.838	26.231.340	28.262.528	48%
DK	7.156.722	7.872.682	8.177.705	7.762.472	8.215.985	15%
EE	2.294.900	2.239.173	2.189.850	2.421.679	2.277.728	-1%
FI	4.923.954	4.798.725	4.929.521	5.078.000	4.986.000	1%
FR	80.529.400	69.647.800	54.924.400	54.810.412	55.772.177	-31%
DE	145.152.720	132.603.170	111.716.210	95.826.690	93.465.500	-36%
EL	31.987.518	32.369.492	35.185.190	34.408.444	33.383.128	4%
HU	18.319.609	19.435.456	13.853.849	14.184.287	15.810.596	-14%
IE	7.015.555	6.294.855	5.330.593	5.419.638	5.857.276	-17%
IT	105.215.836	101.581.626	98.846.737	92.822.302	93.807.356	-11%
LV	3.787.340	3.994.500	5.062.364	4.197.236	4.753.872	26%
LT	4.979.270	3.666.203	2.957.084	3.721.841	5.216.700	5%
LU	5.780.790	5.610.803	6.374.169	5.309.000	4.745.000	-18%
MT	596.247	576.900	565.376	589.151	578.686	-3%
NL	17.024.215	17.080.472	14.999.591	13.654.000	13.963.000	-18%
PL	82.047.368	80.244.262	75.283.084	87.553.826	79.769.525	-3%
PT	17.924.867	19.623.143	18.069.016	17.134.790	18.963.003	6%
SK	4.989.533	2.997.609	4.564.499	9.410.743	4.786.986	-4%
SI	4.794.979	4.611.836	4.487.482	4.556.764	4.947.442	3%
ES	90.615.611	92.333.287	93.261.002	92.699.536	91.834.325	1%
SE	7.656.792	7.482.187	7.281.953	6.859.511	7.674.016	0%
UK	56.088.000	53.952.287	52.620.073	50.503.000	49.011.000	-13%
BU	22.612.855	26.245.083	23.043.814	20.596.677	14.836.821	-34%
RO	na	na	na	36.490.906	32.452.729	-11%
Total EU 15	606.745.153	580.599.323	539.813.976	508.952.517	509.266.719	-16%
Total EU 12 (excl RO)	165.536.201	171.610.031	156.122.843	175.385.417	163.129.227	-1%
Total EU 27 (excl RO)	772.281.353	752.209.353	695.936.819	684.337.934	672.395.947	-13%

ALLEGATO 4: 2002-2006 releases for consumption of fine-cut

Releases for consumption of fine cut tobacco - 2002-2006 (kilogram)

EU-27	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
AU	259.000	272.000	298.000	396.000	422.900	63%
BE	8.417.000	8.327.000	8.429.000	8.180.707	9.425.583	12%
CY	62.000	97.000	152.000	170.518	192.799	211%
CZ*	629.400	650.400	190.300	423.300	481.957	-23%
DK	902.200	855.200	675.300	577.000	552.000	-39%
EE	8.000	8.000	10.000	12.680	10.680	34%
FI	949.000	931.000	880.000	883.000	796.000	-16%
FR	5.720.900	5.980.000	6.969.500	7.008.800	7.107.073	24%
DE**	14.441.300	14.834.100	15.400.000	14.700.900	18.747.400	30%
EL	800.700	819.000	964.000	1.038.884	1.247.809	56%
HU	757.701	1.159.668	1.027.501	895.180	739.374	-2%
IE	135.568	111.904	112.320	95.972	107.264	-21%
IT	285.520	324.510	463.255	593.460	677.589	137%
LV	6.700	7.500	8.200	14.000	18.500	176%
LT	na	57.151	14.306	11.500	12.718	na
LU	3.194.000	2.983.000	3.006.000	2.970.423	2.845.418	-11%
MT	19.060	19.850	27.170	30.850	27.290	43%
NL	13.130.839	12.943.061	12.087.666	10.970.000	10.811.000	-18%
PL	1.060.000	1.727.000	2.583.000	828.000	496.000	-53%
PT	302.830	287.370	326.450	391.470	358.480	18%
SK	33.527	19.837	24.000	13.000	26.000	-22%
SI	30.445	28.392	26.642	16.040	19.120	-37%
ES	1.275.416	1.785.347	2.254.601	2.684.910	2.612.660	105%
SE	886.000	825.000	909.000	966.000	800.000	-10%
UK	2.864.039	2.893.447	3.052.281	3.189.180	3.453.780	21%
BU	500	700	1.300	2.000	8.300	1560%
RO	na	na	na	na	na	na
Total EU 15	53.564.312	54.171.938	55.827.374	54.646.706	59.964.956	12%
Total EU 12 (excl LT, RO)	2.607.333	3.718.347	4.050.113	2.405.568	2.020.020	-23%
Total EU 27 (excl LT, RO)	56.171.645	57.890.285	59.877.486	57.052.274	61.984.976	10%

DE:** excluding pre-portioned tobacco

BE, CY, FI, ET, EL, LV, LU, LT, BG, SE: including other smoking **CZ*:** From July 2005 the figures indicate the total quantity of other smoking tobacco and fine-cut tobacco together.