

XVII legislatura

**Schema di decreto legislativo recante
disposizioni in materia di tassazione
dei tabacchi lavorati, dei loro
sucedanei, nonché di fiammiferi
(Atto del Governo n. 106)**

Settembre 2014
n. 65



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore ...	tel. ...
Segreteria	tel. 5790
Uffici	
Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi dott. Renato Loiero	tel. 2424
Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata avv. Giuseppe Delreno	tel. 2626
Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa dott. Daniele Bassetti	tel. 3787
Consigliere addetto al Servizio dott. Melisso Boschi	tel. 3731
Segretari parlamentari dott.ssa Anna Elisabetta Costa dott.ssa Alessandra Di Giovambattista sig. Cristiano Lenzini dott. Vincenzo Bocchetti dott. Maurizio Sole	

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

<i>Articolo 1 (Modifiche al testo unico delle imposte sulla produzione e sui consumi).....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Disposizioni di coordinamento, finanziarie e finali)</i>	<i>11</i>

Articolo 1

(Modifiche al testo unico delle imposte sulla produzione e sui consumi)

L'articolo 1, comma 1 reca rilevanti modifiche al sistema di tassazione dei tabacchi lavorati, di cui al decreto legislativo n. 504 del 1995¹. In particolare, per gli aspetti più significativi, lo schema in esame:

- aumenta percentualmente la parte specifica dell'accisa rispetto all'accisa globale (con conseguente minore incidenza di quella *ad valorem*);
- modifica il riferimento per il calcolo dell'accisa *ad valorem*, che sarà il prezzo medio ponderato (come era già per la parte specifica);
- introduce il concetto di onere fiscale minimo, dato dalla somma di accisa ed IVA.

Per quanto riguarda le sigarette, il nuovo articolo 39-*octies* stabilisce che l'ammontare dell'accisa è la risultante della somma dei seguenti elementi: a) un importo specifico fisso per unità di prodotto, pari al 10 per cento² della somma dell'accisa globale e dell'IVA calcolate con riferimento al prezzo medio ponderato per le sigarette; b) un importo derivante dall'applicazione di un'aliquota proporzionale al prezzo di vendita al pubblico corrispondente all'incidenza percentuale sul prezzo medio ponderato per le sigarette, determinato annualmente entro il primo marzo dell'anno solare successivo, sulla base del rapporto, espresso in euro con troncamento dei decimali, tra il valore totale, calcolato con riferimento al prezzo di vendita comprensivo di tutte le imposte, delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente e la quantità totale delle medesime sigarette (in luogo del precedente riferimento costituito dalla classe di prezzo più richiesta o MPPC). Viene introdotto un onere fiscale minimo, pari a 170 euro al chilogrammo convenzionale³ (che prende in considerazione, per fissare un importo minimo di tassazione, sia l'accisa sia l'IVA).

Per quanto riguarda i tabacchi lavorati diversi dalle sigarette si prevede l'applicazione di un'accisa minima pari a 115euro per chilogrammo⁴ per i trinciati per sigarette e a 25 euro al chilogrammo per i sigari e i sigaretti (rispetto alla vigente misura di 22 euro per chilo).

Inoltre, viene prevista la nuova categoria dei tabacchi da inalazione senza combustione, definiti come "*i prodotti del tabacco non da fumo che possono essere consumati senza processo di combustione*"; per essi l'accisa è pari al 60% di quella gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette, calcolata con riferimento al prezzo medio ponderato di un chilogrammo convenzionale rilevato per l'anno 2013.

Per quanto riguarda i prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze diverse dal tabacco (c.d. sigarette elettroniche – e-cig), essi vengono assoggettati ad imposta di consumo in misura pari al 60% dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette calcolata con riferimento al prezzo medio ponderato di un chilogrammo convenzionale rilevato per l'anno 2013. Per tali categorie di prodotti si rammenta che l'articolo 11, comma 22 del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 aveva previsto un'imposta di consumo del 58,5 per cento sia sui dispositivi e relative parti di ricambio, sia sui liquidi; tuttavia l'applicazione di tale tributo non ha avuto ancora concreta attuazione in quanto il TAR ha sospeso l'esecutività subordinandola all'esito del contenzioso in atto. Il TAR del Lazio⁵ ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità⁶ basandola sulla mancata individuazione oggettiva dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo colpiti da imposta e sulla lesione del diritto di libera iniziativa economica da parte degli operatori del settore⁷.

¹ Si interviene in particolare sugli articoli 39-*bis* (Oggetto dell'imposizione), 39-*quinquies* (Tabelle di ripartizione dei prezzi di vendita al pubblico), 39-*octies* (Aliquote di base e calcolo dell'accisa applicabile ai tabacchi lavorati) del D.Lgs. n. 504 del 1995.

² In luogo del precedente 7,5 per cento.

³ Per chilogrammo convenzionale si intende un numero di sigarette pari a 1.000 unità.

⁴ La stessa era stata innalzata dalla Direttiva direttoriali del 15 luglio 2014 da 105,3 a 108 al chilogrammo.

⁵ Con ordinanza n. 4510 del 29 aprile 2014

⁶ In relazione all'articolo 62-quater del DLgs504/1995.

⁷ Il presente schema di decreto intende superare la problematica riferita alla individuazione dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo, spostando l'oggetto dell'imposizione sulla destinazione d'uso dei

È quindi eliminata l'imposta di fabbricazione sui fiammiferi⁸.

Il comma 2 conferisce al Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, tenuto conto dell'andamento dei consumi e del livello dei prezzi di vendita, la potestà di modificare le aliquote di base dei tabacchi lavorati⁹ fino a 0,5 punti percentuali, la misura della componente specifica dell'accisa sulle sigarette fino a 2,5 punti percentuali e le accise minime per sigarette e tabacchi lavorati fino a 5 euro; inoltre, l'imposta di consumo sulle sigarette elettroniche e sui prodotti da inalazione senza combustione può essere innalzata fino a cinque punti percentuali.

Il comma 3 stabilisce che per il solo 2015 le predette variazioni possono essere effettuate con riferimento alle aliquote, alla misura percentuale e agli importi definiti con le norme in commento, mentre dal 2016 il riferimento sarà alle aliquote, alla misura percentuale e agli importi in vigore alla data dell'ultima modificazione.

Il comma 4 prevede l'emanazione di un regolamento ministeriale per l'adozione di disposizioni in materia di rintracciabilità dei prodotti del tabacco e di legittimazione della loro circolazione nei confronti dei consumatori, volta a contrastare efficacemente fenomeni di elusione e conforme alla disciplina prevista dalla Direttiva 2014/40/UE. Conseguentemente all'emanazione di detto regolamento ministeriale il comma 5 prevede l'abrogazione delle disposizioni attinenti ai contrassegni tradizionali, disciplinati dall'articolo 39-*duodecies* del decreto legislativo 26 ottobre 1995 n. 504 - Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative - ed alla tracciabilità di cui all'articolo 6 del Decreto legge 30 dicembre 1991 n. 417.

Il comma 6 prevede espressamente che i dispositivi meccanici ed elettronici, comprese le parti di ricambio, riguardanti le c.d. sigarette elettroniche sono sottratti all'imposizione dell'accisa.

La RT associa al provvedimento effetti di maggior gettito (per accisa e per IVA) pari a 163 mln di euro annui, dal 2015 e a regime. Tale importo è composto come segue:

prodotti ed escludendo dalla tassazione i c.d. dispositivi, ossia gli strumenti utilizzati per il consumo dei prodotti che la normativa vigente sottopone invece ad imposizione. Analoga definizione viene utilizzata anche per tutti quei prodotti contenenti tabacco destinati ad essere inalati con processi diversi dalla combustione. Quindi la nuova tassazione prevista, definita in ragione della riduzione dell'aliquota di accisa del 40% di quella gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette, ha l'obiettivo di adeguare la normativa al mercato di riferimento - che si presenta come fortemente analogo a quello dei tabacchi da inalazione senza combustione - e di acquisire all'erario una giusta imposizione.

⁸ A tal fine vengono abrogati gli artt. 62-*bis* e 62-*ter* del D.Lgs. n. 504 del 1995.

⁹ Tale disposizione non riguarda i tabacchi da inalazione senza combustione.

MAGGIOR GETTITO (ACCISA + IVA) IN MILIONI DI EURO	
Tipologia	Gettito
Sigarette	48
Prodotti da fumo diversi dalle sigarette	36
Totale tabacchi lavorati	84
Soppressione imposta di fabbricazione fiammiferi	-3
Sigarette elettroniche	132
Abrogazione della disposizione ex art. 14, c. 3, DL 91/2013 a decorrere dal 2015 (v. art. 2, c. 3)	-50
TOTALE MANOVRA	163

Viene poi specificato che tali maggiori entrate confluiscono nell'apposito fondo di cui all'articolo 16, comma 1, ultimo periodo, della legge 11 marzo 2014, n. 23¹⁰ (finalizzato alla compensazione di eventuali nuovi o maggiori oneri recati dai decreti legislativi adottati ai sensi della legge delega stessa).

La RT afferma che gli effetti finanziari stimati sono stati elaborati utilizzando elementi di econometria – tra i quali l'analisi di specifici indicatori di sistema (quantitativi, qualitativi, finanziari, commerciali, ecc) - per l'osservazione dell'andamento delle linee tendenziali del mercato ed in particolare considerando le possibili fasi evolutive nei consumi. Si specifica poi che l'analisi tiene conto di tutti i prodotti da fumo, di ciascun marchio dei singoli produttori, delle quantità fisiche e monetarie e dell'ambito territoriale di distribuzione e di vendita. Per quanto concerne i dati sulle sigarette elettroniche *e-cig* i dati sono di fonte ANAFE (associazione nazionale produttori fumo elettronico), associazione di categoria considerata tra le più importanti.

Con riferimento alle **sigarette**, il maggior gettito viene stimato in 48 mln¹¹ di euro, che derivano da 51 mln per maggior accisa e 3 mln di minore IVA, nell'ipotesi di elasticità uguale a 1 che viene reputata quella più prudentiale considerando che l'elasticità della domanda di sigarette ha subito nel corso degli anni significative variazioni passando dallo 0,7 per il periodo dal 2004 al 2010¹²

¹⁰ Recante disposizioni di delega al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

¹¹ Ovvero 291 mln con un'ipotesi - ritenuta teorica - di assenza di traslazione sui prezzi dell'aumento di imposizione fiscale. Tale importo è indicato come il limite massimo di un range che costituisce il possibile importo realizzabile (da 48 a 291 mln). Viene anche indicato un valore intermedio di 56 mln - di cui 59 mln come maggiore accisa e 3 mln come minore IVA, derivante da un'elaborazione dei dati disponibili che presuppone un arrotondamento dei prezzi dei pacchetti di sigarette.

¹² In base all'analisi monometrica condotta dal Centro Arcelli per gli studi monetari e finanziari (CASMEF) dell'Università LUISS ed. settembre 2011.

all'1,2 circa riferito all'anno 2012¹³. In particolare per quest'ultimo anno si è registrata, a fronte di un aumento del prezzo medio ponderato delle sigarette del 6,55%, una diminuzione dei consumi del 7,88%. Il dato di consumo utilizzato è di 74 mln di kg di sigarette ipotizzati per il 2014 (corrispondenti al valore dei consumi dell'anno 2013), in un contesto macroeconomico che viene ritenuto tale da suggerire una ripresa dell'economia e un leggero incremento del reddito disponibile. Viene poi calcolato l'incremento di gettito derivante da due elementi congiunti: l'aumento dell'aliquota di base dal 58,5% al 58,7% e l'aumento della quota della componente specifica che passa dal 7,5% al 10%. Si specifica che è stato utilizzato, per il calcolo della componente specifica e di quella proporzionale, il prezzo medio ponderato delle sigarette riferito all'anno 2013, pari a 229 euro per chilo e si rappresenta che il citato prezzo medio, per effetto delle politiche di ribasso dei prezzi da parte dei produttori nell'anno in corso, tende a ridursi ed è quindi suscettibile di dar luogo a variazioni dei valori indicati.

In relazione ai **prodotti da fumo diversi dalle sigarette** il maggior gettito è stimato - in via prudenziale - in 36 mln¹⁴, considerando i quantitativi immessi in consumo nel 2013, pari a 3.809.450 kg, che hanno dato luogo ad un'accisa di 401.627.182 euro, con un'accisa inferiore alla misura minima prevista dal presente decreto delegato che è 115 euro per chilo.

Per quanto riguarda le **sigarette elettroniche**, alle quali è associata una parte consistente del maggior gettito, ovvero 132 mln di euro, si è considerato un fatturato di 240 mln, abbattendo di circa un terzo, per tener conto della flessione riscontrata nel 2013, il dato registrato nel corso del 2012, che era stato di 350 mln. Considerando in misura del 60 per cento l'importo delle ricariche, che vengono assoggettate all'imposta specifica di cui al nuovo articolo 62-*quater*, la RT ne individua 24 mln: le ricariche sono da 10 ml, costano intorno ai 6 euro ed equivalgono a circa 80 sigarette tradizionali. Su queste, in base al prezzo medio ponderato dell'anno 2013, l'accisa sarebbe pari a circa 10,65 euro (133,12/1000*80), il cui 60 per cento è pari a circa 6,39 euro. Si è poi ridimensionato a 190 mln di euro il valore presumibile di fatturato, in considerazione della contrazione che ci si può aspettare in conseguenza dell'aumento di prezzo determinato dall'accisa. Ne deriva quindi un maggior gettito per imposta di consumo pari a circa 102 mln di euro a cui va ad aggiungersi l'incremento a titolo di IVA per circa 30 mln di euro.

La RT quantifica un minor gettito pari a circa 3 mln in ragione d'anno in conseguenza dell'abolizione dell'imposta di fabbricazione sui **fiammiferi**.

In relazione alla nuova accisa sui **tabacchi da inalazione senza combustione**, introdotta dal nuovo articolo 39-*terdecies*, la RT ritiene che gli

¹³ Calcolata sulla base dei dati in possesso dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli.

¹⁴ Ovvero 37 mln con un'ipotesi più ottimistica.

effetti finanziari siano trascurabili, dal momento che attualmente i volumi di vendita di tali prodotti risultano pari a soli 200 kg.

In merito ai commi 4 e 5 la RT evidenzia che le rintracciabilità dei prodotti del tabacco potrebbe implicare un recupero di imposta evasa derivante dagli illeciti di contrabbando allo Stato non precisamente quantificabile.

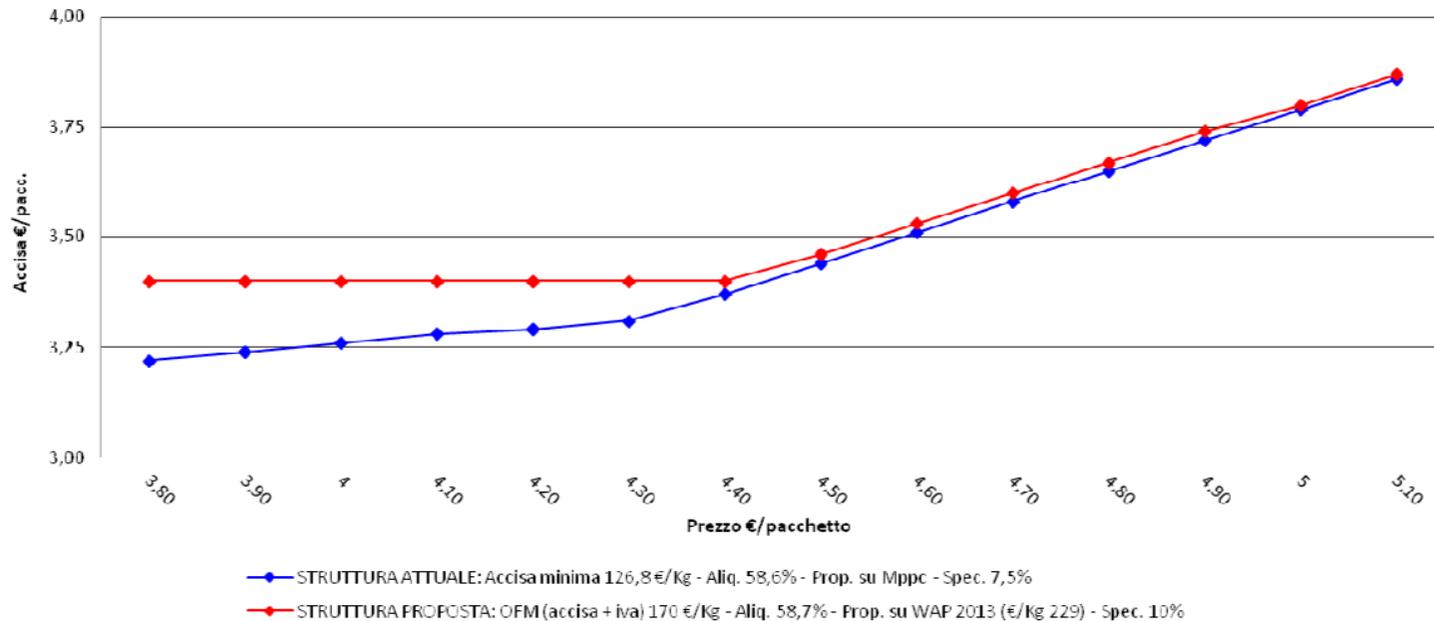
Si precisa poi che, al fine di assicurare il conseguimento delle entrate previste, è conferita al Ministro dell'economia e delle finanze la facoltà di modulare le aliquote entro limiti prefissati.

Al riguardo, si evidenzia, in primo luogo, che il sistema di tassazione dei tabacchi ha subito recentemente modifiche con riferimento alle modalità di determinazione del carico fiscale; infatti è solo con le disposizioni introdotte dall'articolo 1, comma 1, lettera nn) del Decreto legislativo 29 marzo 2010, n. 48¹⁵ che si è passati dal criterio del prezzo minimo al regime dell'accisa minima. Lo schema di decreto in commento introduce per il comparto delle sigarette come parametro minimo di imposizione l'onere fiscale minimo¹⁶, costituito dalla somma di accisa ed IVA, in luogo della vigente accisa minima. In particolare l'accisa si compone di una parte fissa o specifica (legata esclusivamente alle quantità dei consumi) ed una *ad valorem* (ovvero proporzionale al prezzo). A titolo esemplificativo si riporta un grafico, di elaborazione Governativa, che rappresenta un valido supporto per cogliere sinteticamente gli effetti delle modifiche proposte.

¹⁵ Che ha introdotto il nuovo articolo 39*octies* del testo unico sulle accise D.Lgs. 504/1995.

¹⁶ Rappresenta una base inferiore di valore al di sotto del quale non è possibile andare.

Andamento Accisa + IVA in relazione alla struttura e al prezzo



Il grafico indica l'andamento del livello dell'accisa per singolo pacchetto di sigarette in relazione al variare del prezzo, mettendo a confronto la struttura attuale di tassazione [basata su: 1) accisa minima pari a 126,8 euro al chilogrammo, 2) aliquota di base pari a 58,6%, 3) calcolo della parte proporzionale dell'accisa sulla base del prezzo della marca più richiesta, 4) parte specifica dell'accisa pari a al 7,5%] con la struttura proposta dallo schema di decreto [basata su: 1) onere fiscale minimo di 170 euro al chilogrammo, 2) aliquota di base pari a 58,7%, 3) calcolo della parte proporzionale dell'accisa sulla base del prezzo medio ponderato 2013 ovvero 229/chilogrammo, 4) parte specifica dell'accisa pari a al 10%]. Si noti che il vigente sistema di tassazione prevede comunque un andamento dell'onere fiscale globale crescente anche se con un'inclinazione meno marcata fino al prezzo del pacchetto di 4,30 euro (che attualmente rappresenta il prezzo della marca più richiesta); da questo valore in poi la retta è più inclinata evidenziando un notevole divario di onere fiscale tra i vari prezzi dei pacchetti di sigarette, che si differenziano di 10 centesimi, fino a determinare un carico fiscale complessivo che si aggira sui 3,87 euro in relazione al prezzo di 5,10 euro a pacchetto. Le nuove disposizioni contenute nello schema di decreto delegato invece, istituendo l'onere fiscale minimo, determinano un'invarianza del carico fiscale complessivo di 3,40 euro in relazione ai prezzi che vanno da 3,80 e 4,40 euro a pacchetto, salvo poi determinare un andamento dell'onere fiscale che ricalca, anche se ad un livello leggermente superiore, i valori che riguardano i costi dei pacchetti di sigarette che vanno dal prezzo di 4,40 euro a quello di 5,10 euro. E' quindi evidente che le nuove disposizioni tendono ad implementare una sorta di "flat tax" (tassa uniforme, non proporzionale) che necessariamente graverà in modo più significativo sui prodotti a prezzo più basso rispetto ad oggi. Si evidenzia da ultimo che il grafico, rappresentando una realtà statica, non dà conto di possibili strategie di variazione dei prezzi conseguenti all'aumento dell'onere fiscale e di eventuali ricadute sulla domanda di sigarette.

Con stretto riferimento alla quantificazione, si evidenzia che la RT afferma che "è in corso di emanazione" la Determinazione direttoriale con la quale assicurare le maggiori risorse richieste dall'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 91 del 2013. Poiché la Determinazione è stata adottata il 15 luglio 2014, a decorrere dal 1° agosto 2014 la normativa vigente alla quale riferirsi per calcolare il maggior gettito del provvedimento in esame è quella risultante dall'applicazione della citata Determinazione. La tabella seguente illustra sinteticamente quanto esposto con riferimento alla aliquota di base dell'accisa sulle sigarette.

Aliquota di base accisa sigarette		
Normativa vigente fino al 31/7/2014	Direttiva AAMS, in vigore dall'1/8/2014	Decreto legislativo
58,5	58,6	58,7

La RT è stata quindi costruita considerando il quadro normativo anteriore al varo della determinazione direttoriale calcolando il differenziale derivante dal carico fiscale che passa da 58,5% a 58,7%. Ciò è rappresentato dalla tabella seguente, tratta dalla relazione illustrativa al provvedimento in esame, che evidenzia la costruzione effettuata *ante* determinazione direttoriale.

NORMATIVA VIGENTE	Accisa minima	Calcolo componente specifica	Aliquota componente specifica	Calcolo componente proporzionale	Aliquota di base
	126,80€/kg(*)	(Accisa + IVA) su PMP	7,5%	Classe di prezzo più richiesta	58,50%

DECRETO LEGISLATIVO	Onere fiscale minimo	Calcolo componente specifica	Aliquota componente specifica	Calcolo componente proporzionale	Aliquota di base
	(Accisa + Iva)	(Accisa + IVA) su PMP	10%	PMP	58,70%

(*) importo che sarà fissato con la determinazione direttoriale di cui all'art. 14, comma 3) del D.L. n. 91/2013 e successive modificazioni.

In realtà, la legislazione vigente alla data di adozione del presente schema di decreto legislativo era costituita anche dalle norme della citata determinazione; quindi l'impatto netto del decreto legislativo in esame deriva concettualmente dalla variazione dell'aliquota da 58,7% a 58,6%, nonché dall'aumento della componente specifica dal 7,5% al 10% e dalla modifica del valore di riferimento su cui calcolare l'accisa proporzionale che passa dal prezzo della classe più

richiesta al prezzo medio ponderato. Gli effetti finanziari derivanti dall'applicazione dei nuovi criteri sono evidenziati in RT nel loro valore complessivo, senza alcun riferimento alle metodologie di calcolo, agli specifici indicatori di sistema (quantitativi, qualitativi, finanziari, commerciali, ecc) ed alle interconnessioni ipotizzate tra le citate variabili modificate, che potrebbero produrre effetti e la cui esplicitazione dovrebbe essere resa disponibile ai fini della verifica della quantificazione proposta.

Si rileva poi che una corretta individuazione dell'elasticità della domanda rispetto al prezzo appare un elemento fondamentale ai fini del calcolo degli effetti di gettito associabili al provvedimento in esame; in particolare, si evidenzia che, in presenza di elasticità superiore all'unità, ad un aumento dei prezzi di una certa percentuale corrisponde una perdita di gettito in misura percentualmente maggiore, il che determina un effetto netto negativo. Si ricorda che l'elasticità risulta di norma differenziata e influenzata in relazione a molteplici fattori, quali l'età dei fumatori, la classe sociale di appartenenza ed il reddito disponibile, l'esistenza di prodotti e/o mercati sostitutivi in grado di offrire analoga soddisfazione, il livello del prezzo percepito dai consumatori. Per tale ultimo aspetto giova sottolineare che l'elasticità si modifica dinamicamente anche con riferimento al livello del prezzo iniziale ed al quale ci si riferisce: più un prezzo è considerato e percepito elevato, più alta è l'elasticità della domanda al variare del prezzo stesso. Inoltre il mercato delle sigarette presenta delle specificità che si riflettono anche in termini di elasticità che varia a seconda del segmento del prodotto a cui i consumatori si rivolgono¹⁷, potendosi altresì distinguere tra un'elasticità di breve e di medio-lungo periodo. Quindi sulla base di tale ampia gamma di fattori, sarebbe stato preferibile che la RT avesse utilizzato a parametro della stima un'elasticità media ponderata per tipologia di consumatori¹⁸, esplicitando i pesi attribuiti alle varie categorie che si ritiene di individuare nell'ambito degli stessi.

Si ricorda poi che nella RT, così come anche nella relazione AIR prodotta a corredo dello schema, viene evidenziato che in seguito agli aumenti di prezzo delle sigarette nel corso del 2011 per diversi ordini di motivi - tra i quali l'innalzamento dell'aliquota ordinaria IVA dal 20% al 21% - l'aumento di prezzo è stato giudicato eccessivo dal mercato che ha risposto con una riduzione dei consumi tale da comportare una diminuzione delle entrate erariali. Tale circostanza sembra quindi indicare una elasticità significativa della domanda rispetto alle variazioni di prezzo, anche se occorre precisare che i dati tengono conto della domanda legale e nulla dicono in merito alla domanda illegale di tabacchi. Molti sono dunque i fattori che influiscono sugli andamenti del gettito:

¹⁷ I segmenti di prodotto sono: Premium, Aspirational premium, Value for money (VFM), e Low.

¹⁸ V. in proposito: P. Liberati e M. Paradiso, On the structure of the excise taxes on tobacco: A reform proposal for Italy, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/55906/>

esso può variare anche in modo inaspettato, così come sperimentato nel 2013, anno in cui, ad una diminuzione di prezzo delle sigarette (accompagnata dall'aumento dell'aliquota IVA dal 21% al 22% e dall'acuirsi della crisi economica), corrispose una contrazione delle entrate erariali a titolo di accisa per effetto sia di un contemporaneo spostamento della domanda verso segmenti di prezzo più bassi sia della recrudescenza del fenomeno del contrabbando. Tali aspetti denotano quindi un'elevata aleatorietà e volatilità del gettito derivante dall'accisa sui tabacchi attesa la connessione e la interdipendenza delle numerose variabili significative che influiscono sulla variazione della domanda e sugli andamenti delle entrate da accisa. In questo contesto, prendere come riferimento un'elasticità pari ad 1, (quindi con variazioni percentuali di prezzo e di domanda della medesima entità) costituisce un'ipotesi non prudenziale e quanto meno non supportata da sufficienti ed oggettivi riscontri per considerarla tale; è la RT stessa che afferma l'estrema variabilità di tale valore quando evidenzia che dal 2004 al 2010 l'elasticità della "domanda legale" di sigarette si è attestata intorno allo 0,7, mentre nell'anno 2012 sulla base dei dati in possesso dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli essa è risultata pari a circa 1,2¹⁹.

In particolare l'osservazione dei citati risultati analoghi (riduzione del gettito erariale) in risposta a stimoli opposti (aumento ovvero diminuzione dei prezzi) in un lasso di tempo limitato sembra suffragare l'ipotesi che ci si trovi in prossimità di quella soglia critica del prezzo al di sopra della quale l'elasticità viene a superare l'unità. Tale livello cambia nel tempo, in relazione al variare di uno o più dei molteplici elementi che contribuiscono alla sua determinazione. Giova rammentare che alcune analisi esposte da organismi di studio nel corso del recente Seminario istituzionale sulle tematiche relative allo schema di decreto legislativo in esame tenuto presso la Camera dei deputati²⁰, hanno evidenziato la possibilità che la riforma delle accise sia suscettibile di determinare una contrazione di gettito imputabile soprattutto all'elasticità ed alla sua diversificata composizione e variabilità²¹.

Altro elemento da considerare ai fini della stima è la strategia che i produttori di sigarette intenderanno perseguire di fronte all'incremento delle accise che si produrrà per effetto del decreto in esame; infatti una eventuale mancata traslazione integrale della maggiore accisa sul prezzo finale delle sigarette potrebbe contribuire al conseguimento degli obiettivi finanziari che il decreto si pone, così come invece, una totale traslazione sul prezzo della maggiore accisa potrà, verosimilmente avere effetti finanziari negativi nell'ipotesi dell'elasticità della domanda superiore ad uno. Pertanto anche tale

¹⁹ A fronte di un aumento del prezzo medio ponderato delle sigarette del 6,55% si è registrata una diminuzione dei consumi del 7,88%.

²⁰ Tenuto in data 22 settembre 2014.

²¹ Confronta CASMEF – LUISS Guido Carli, "Un'analisi comparata del settore dei tabacchi lavorati in Italia", settembre 2014.

aspetto concorre a rendere difficoltosa una stima precisa del maggior gettito, evidenziando un certo grado di aleatorietà della quantificazione proposta anche in considerazione dei possibili nuovi mercati delle sigarette elettroniche e della nuova tipologia dei tabacchi da inalazione senza combustione.

In considerazione di quanto esposto - pur nella consapevolezza della disposizione di cui al comma 2 del presente articolo in cui si affida al Ministro dell'economia e delle finanze (tenuto conto dell'andamento dei consumi e del livello dei prezzi di vendita) il potere di variare le aliquote di accisa al fine di assicurare la realizzazione del maggior gettito complessivo derivante dal presente decreto - si suggerisce la predisposizione di un attento monitoraggio del gettito riveniente dall'applicazione del nuovo sistema di tassazione dei tabacchi e prodotti affini che, si ricorda, sarà utilizzato a copertura di oneri finanziari di altri decreti attuativi della delega fiscale che non si auto finanziano; ciò al fine di poter garantire il rispetto degli obiettivi di saldo di finanza pubblica posti dalla delega fiscale in generale.

Con riferimento poi alla citata nuova tipologia di tabacchi da inalazione senza combustione, ai quali la RT non associa effetti di maggior gettito per motivi prudenziali, sarebbe opportuno conoscere se sia stato valutato un possibile effetto sostituzione rispetto ad altre tipologie di prodotto con riferimento alla prossima introduzione di maggiori quantitativi, per quanto si apprende dalla stampa specialistica²², con conseguenti ricadute in termini di gettito.

In materia di sigarette elettroniche è importante rammentare che all'imposizione delle stesse il citato articolo 11, comma 22 del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 aveva ascritto effetti di maggior gettito pari a circa 117 mln di euro a decorrere dal 1 gennaio 2014, utilizzati a copertura degli oneri recati dal medesimo decreto-legge n. 76 del 2013; pertanto la sospensione dell'applicazione della norma da parte del TAR, così come ricordato nella parte illustrativa del presente articolo, ha prodotto l'effetto di mancata copertura degli oneri del citato decreto-legge n. 76 del 2013 per l'anno 2014 implicando la necessità di intervenire per assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

In merito al contenuto del comma 4, mentre la RT si sofferma sull'ipotesi di possibili recuperi di gettito da evasione di imposta derivante dagli illeciti di contrabbando allo Stato, nulla dice in merito ai possibili maggiori oneri derivanti dall'approntamento di eventuali strutture ed uffici dell'Amministrazione finanziaria che dovranno essere allestite per garantire il recupero delle maggiori entrate.

Con riferimento poi alla compatibilità comunitaria della tassazione dei tabacchi si sottolinea che il regime dell'accisa minima ha preso il posto di quello,

²² Cfr. E. Sidoli, "Philip Morris produrrà a Bologna la sigaretta che non brucia tabacco", Il Sole 24 ore del 25/7/2014.

previgente, del prezzo minimo; quest'ultimo in particolare è stato dichiarato incompatibile al diritto europeo con sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea²³. Tuttavia anche il regime dell'accisa minima, così come introdotto nella legislazione italiana che prevedeva la misura del 115% anziché del 100% dell'accisa gravante sulla classe di prezzo più richiesta, è stato supposto non compatibile con la disciplina comunitaria dalla Commissione europea la quale ha avviato una procedura di infrazione nei riguardi dell'Italia²⁴. Anche il Consiglio di Stato²⁵ ha rimesso alla Corte di Giustizia europea la valutazione della compatibilità comunitaria del regime dell'accisa minima; pertanto nell'attesa della pronuncia comunitaria i giudici nazionali hanno provveduto a disapplicare il regime dell'accisa minima sulle sigarette nella misura prevista dalla normativa vigente e pari ad euro 144,65 (cioè il 115% dell'accisa sulla classe di prezzo delle sigarette più richiesta), così che ha trovato invece applicazione l'accisa minima di euro 125,78 che rappresenta il 100% dell'accisa sulla classe di prezzo delle sigarette più richiesta. Anche tali circostanze hanno quindi indotto il Governo a modificare il regime delle accise sui tabacchi con l'ulteriore finalità di attenuare le conseguenze di una sentenza di condanna dello Stato italiano, specie per quanto riguarda la componente sanzionatoria. Pertanto, in relazione ai potenziali oneri per la condanna in sede europea dell'Italia con riferimento al previgente regime dell'accisa minima sarebbe opportuno poter disporre di una stima degli effetti finanziari associabili.

Si chiede infine, con riferimento al comma 4 del presente articolo se per le variazioni e gli aumenti delle aliquote di accisa - anche se circoscritti nell'ambito di parametri definiti e generati dalla mutabilità dei consumi e del livello dei prezzi di vendita - decisi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, non sia opportuno prevedere un meccanismo di controllo parlamentare preventivo al fine di verificare finanziariamente l'adeguatezza delle variazioni predisposte agli obiettivi di gettito.

Articolo 2 ***(Disposizioni di coordinamento, finanziarie e finali)***

Il comma 1 dispone che le tabelle di ripartizione dei prezzi di vendita al pubblico delle sigarette vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo in esame non sono soggette ad aggiornamento trimestrale fino al 31 dicembre 2014.

Il comma 2 riproduce il contenuto della determinazione direttoriale del 15 luglio 2014, adottata ai sensi dell'articolo 14, comma 3, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91; fissa infatti un'accisa minima per le sigarette e per il tabacco trinciato a taglio fino pari rispettivamente a

²³ Sezione III del 24 giugno 2010 pronunciata nella causa C-571/08, commissione europea c. Repubblica italiana).

²⁴ N. 2011/4175.

²⁵ Sezione IV, ordinanza n.3885/2013 del 17 luglio 2013, su appello proposto avverso la sentenza del tar Lazio, Sezione II, n.3142 del 5 aprile 2012, già sfavorevole all'Amministrazione e pronunciata su ricorso di un produttore.

126,8 euro per 1.000 sigarette e a 108 euro al chilo ed aumenta l'aliquota di base dal 58,5 al 58,6 per cento, a decorrere dal giorno successivo a quello di pubblicazione del decreto legislativo in G.U. e fino al 31 dicembre 2014, con la relativa sostituzione delle tabelle di ripartizione dei prezzi di vendita al pubblico.

Il comma 3 stabilendo che l'obiettivo di gettito pari a 50 mln a decorrere dal 2015 - già previsto dall'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. n. 91 del 2013, - viene assicurato attraverso la quota corrispondente delle maggiori entrate derivanti dal provvedimento in esame, abroga il citato articolo 14, comma 3 nonché la determinazione direttoriale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli adottata ai sensi di tali disposizioni. Le maggiori entrate derivanti dall'attuazione del presente decreto, valutate in 163 mln di euro annui a decorre dal 2015 al netto di tale quota, confluiscono nell'apposito fondo previsto dall'articolo 16, comma 1, ultimo periodo della legge 11 marzo 2014, n. 23.

Il comma 4 prevede che, fermo restando quanto stabilito dai commi precedenti, le nuove disposizioni si applicano a decorrere dal primo gennaio 2015.

La RT evidenzia nella tabella riassuntiva degli effetti di gettito derivanti dal provvedimento, un importo negativo nella misura di 50 mln, che corrispondono al gettito a suo tempo associato all'articolo 14, comma 3, del decreto-legge n. 91 del 2013, che viene ora abrogato. Il maggior gettito stimato in 163 mln è infatti al netto del citato importo di 50 mln.

Al riguardo, considerato che le maggiori entrate derivanti dallo schema in commento sono assicurate al netto della quota di 50 mln di euro (così come previsto dal comma 3 del presente articolo), non si ha nulla da osservare per quanto di competenza.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Ago 2014

[Nota di lettura n. 57](#)

A.S. 1582: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 58](#)

"Schema di decreto legislativo recante composizione, attribuzione e funzionamento delle commissioni censuarie" (**Atto del Governo n. 100**)

"

[Nota di lettura n. 59](#)

A.S. 1541-B: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea"

"

[Nota breve n. 6](#)

Gli incentivi agli investimenti privati: misure adottate e valutazioni dell'efficacia dal 2000 ad oggi

Set 2014

[Elementi di documentazione, n. 12](#)

A.S. 1594: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2013" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Elementi di documentazione, n. 13](#)

A.S. 1595: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2014" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 60](#)

A.S. 1558: "Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 61](#)

A.S. 1324: "Deleghe al Governo in materia di sperimentazione clinica dei medicinali, di enti vigilati dal Ministero della salute, di sicurezza degli alimenti, di sicurezza veterinaria, nonché disposizioni di riordino delle professioni sanitarie, di tutela della salute umana e di benessere animale"

"

[Nota di lettura n. 62](#)

A.S. 1613: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché disposizioni per il rinnovo dei Comitati degli italiani all'estero" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 63](#)

A.S. 1612: "Conversione in legge del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile"

"

[Nota di lettura n. 64](#)

A.S. 1577: "Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche"