COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 26.5.2004
COM(2004) 223 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

sulle aliquote di accisa applicate all'alcole e alle bevande alcoliche

(presentata a norma dell'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE del Consiglio relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sull'alcole e sulle bevande alcoliche)

INDICE

SOMMARIO 4

A. Le aliquote di accisa sull'alcole e sulle bevande alcoliche 4

B. La struttura delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche 5

1. Introduzione 6

1.1. Il sistema delle accise nella Comunità 6

1.2. Accisa sulle bevande alcoliche 6

2. Esame della struttura e delle aliquote delle accise 8

2.1. Osservazioni generali 8

2.2. Prima relazione della Commissione 9

3. Portata della presente (seconda) relazione 9

3.1. Aspetti generali 9

3.2. Funzionamento del mercato interno 10

3.3. Concorrenza tra bevande alcoliche 15

3.4. Valore reale delle aliquote 17

3.5. Obiettivi generali del trattato 19

3.5.1. Politica della sanità e politica sociale 19

3.5.2. Politica agricola 20

3.5.3. Allargamento dell'Unione europea 22

3.6. Periodo considerato 22

4. La struttura delle accise applicate alle bevande alcoliche 22

4.1. Diverso trattamento del vino e dello spumante 23

4.2. Adeguamento dei codici NC (nomenclatura combinata) utilizzati per definire le categorie di prodotti 23

4.3. Classificazione dei prodotti ai fini dell'accisa 24

CONCLUSIONI 27

ALLEGATO A *28*

ALLEGATO B1 ..... *29*

ALLEGATO B2 ..... *31*

ALLEGATO B3 ..... *33*

ALLEGATO B4 ..... *35*

ALLEGATO C *37*

SOMMARIO

A. LE ALIQUOTE DI ACCISA SULL'ALCOLE E SULLE BEVANDE ALCOLICHE

La presente relazione esamina la situazione della legislazione comunitaria nel campo delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche, che dalla sua entrata in vigore il 1° gennaio 1993 non è più stata modificata. La relazione è richiesta dall'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sull'alcole e sulle bevande alcoliche, che prevede un esame periodico delle aliquote di accisa sui prodotti alcolici.

La relazione verte principalmente sui seguenti punti: il corretto funzionamento del mercato interno, la concorrenza tra le varie categorie di bevande alcoliche, il valore reale delle aliquote di accisa e gli obiettivi generali del trattato.

Per quanto riguarda il **funzionamento del mercato interno**, si osserva che la soppressione delle frontiere fiscali nel 1993, unita all'ininterrotta applicazione da parte degli Stati membri di livelli di accisa ampiamente divergenti sulle bevande alcoliche, ha dato luogo a diversi problemi che intralciano il corretto funzionamento del mercato interno. Tali problemi derivano dall'onere fiscale talvolta elevato imposto sui prodotti relativamente al loro valore e dal fatto che vi sono significative divergenze a livello di aliquote di accisa tra alcuni Stati membri. Dette divergenze costituiscono un'opportunità per acquisti transfrontalieri legittimi, ma sono anche un incentivo per operazioni fraudolente, che prendono di mira i mercati degli Stati membri con aliquote di accisa elevate, e spesso hanno come risultato distorsioni della concorrenza indotte dall'imposizione, deviazioni dei flussi commerciali e restrizioni della libera circolazione dei cittadini. Un maggiore ravvicinamento contribuirebbe in misura notevole a dare una soluzione a lungo termine a questi problemi del mercato interno.

Per quanto riguarda **la concorrenza tra le varie categorie di bevande alcoliche**, sembra in generale che la misura in cui i diversi tipi di bevande alcoliche competono tra loro non rappresenti un fattore decisivo nella determinazione delle relative aliquote di accisa e che la domanda di un certo tipo di bevanda sia relativamente insensibile alle variazioni del prezzo della stessa bevanda o di tipi di bevande concorrenti.

La relazione inoltre conclude che, al fine di mantenere il **valore reale delle aliquote di accisa minime**, gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione una rivalutazione del 24% circa per tener conto dell'inflazione tra il 1° gennaio 1993 e il 31 dicembre 2002. Tale rivalutazione è necessaria per evitare che con il tempo le aliquote minime diventino irrilevanti.

Infine, per quanto riguarda **gli obiettivi generali del trattato**, viene rivolta particolare attenzione al nesso tra la tassazione delle bevande alcoliche, da un lato, e la politica della sanità e la politica agricola, dall'altro. Quanto alla politica della sanità, si osserva che una parte preponderante degli Stati membri di solito, nel fissare le aliquote di accisa, non tiene conto di considerazioni di politica sanitaria. Quanto alla politica agricola, la tassazione del vino continua ad essere una questione molto controversa. Mentre gli Stati membri produttori di vino ritengono necessario mantenere la possibilità di applicare al vino l'aliquota zero se lo desiderano, alcuni degli altri Stati membri sostengono che eventuali modifiche delle aliquote minime debbano essere condizionate all'introduzione di un'aliquota di accisa minima positiva

per il vino. L'aliquota minima zero applicata al vino è inoltre considerata dagli Stati membri produttori di vino una misura complementare necessaria per promuovere uno degli obiettivi politici fondamentali dell'organizzazione comune del mercato del vino, ossia una situazione di mercato equilibrata. Quanto all'**allargamento dell'Unione**, si osserva che tutti i nuovi Stati membri si sono impegnati ad applicare aliquote pari o superiori alle aliquote minime al 1° maggio 2004.

B. LA STRUTTURA DELLE ACCISE SULL'ALCOLE E SULLE BEVANDE ALCOLICHE

L'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE prevede soltanto che la relazione della Commissione riguardi le aliquote di accisa prescritte nella stessa direttiva. La Commissione tuttavia ritiene che sia opportuno anche prendere in considerazione eventuali modifiche della struttura della tassazione, in quanto questo aspetto è strettamente legato alla questione delle aliquote. Ciò vale in particolare per i problemi inerenti alla classificazione delle bevande alcoliche in ciascuna delle categorie definite nella direttiva relativa alla struttura delle accise (direttiva 92/83/CEE). La relazione evidenzia tre punti emersi dal processo di consultazione che richiedono una particolare attenzione:

1. Opportunità o meno di mantenere l'**opzione che consente agli Stati membri di tassare diversamente le bevande alcoliche tranquille e quelle spumanti**.

2. **Necessità di aggiornare i riferimenti ai codici della nomenclatura combinata indicati nella direttiva 92/83/CEE** per la definizione delle categorie di bevande alcoliche a fini impositivi, allo scopo di tener conto di eventuali cambiamenti dei codici NC dal 1992 e di semplificare la situazione sia per gli operatori che per gli amministratori. Inoltre, l'aggiornamento di tali riferimenti ai codici NC applicabili potrebbe in futuro essere effettuato conformemente alla procedura di cui all'articolo 24 della direttiva 92/12/CEE.

3. Sia operatori commerciali che amministrazioni nazionali hanno segnalato ai servizi della Commissione problemi di **classificazione delle bevande alcoliche nelle categorie previste dalla direttiva 92/83/CEE**, lamentando l'esistenza di classificazioni divergenti e, di conseguenza, di una tassazione diversa dello stesso prodotto in differenti Stati membri. La relazione espone il problema e presenta le principali questioni ad esso collegate.

Tenuto conto della complessità e dei numerosi aspetti politicamente sensibili della materia, nonché del fatto che nel settembre 2002 la Commissione ha deciso di non proporre un'aliquota di accisa minima per il vino, la presente relazione non è accompagnata da una proposta di direttiva. A questo stadio, la relazione è intesa ad avviare un vasto dibattito all'interno del Consiglio, del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale europeo. Alla luce dei risultati del dibattito, la Commissione deciderà se presentare o no proposte su tutte o su alcune delle questioni sollevate nella relazione.

1. INTRODUZIONE

1.1. Il sistema delle accise nella Comunità

1. Le accise sono imposte sul consumo di beni quali le bevande alcoliche, i prodotti del tabacco e gli oli minerali. Le accise percepite su questi prodotti sono un'importante fonte di reddito per gli Stati membri, che rappresenta tra l'1,8% e il 4,5% del PIL (**cfr. allegato A**). Poiché gli Stati membri possono fissare a livello nazionale le aliquote di accisa purché rispettino i livelli minimi comunitari, tali aliquote variano da uno Stato membro all'altro. Nel decidere il livello delle aliquote gli Stati membri possono basarsi non solo su considerazioni relative al bilancio, ma anche su fattori quali la salute, la politica agricola, i rischi di frode o evasione, l'occupazione, le aliquote di altri Stati membri, il funzionamento del mercato interno ecc.

2. Il regime attuale è stato introdotto il 1° gennaio 1993. Esso è il risultato di discussioni iniziate nel 1985 con il libro bianco sul completamento del mercato interno[1] e di una successiva proposta sul ravvicinamento delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche[2], nella quale la Commissione propose l'armonizzazione totale delle accise sulle suddette tre categorie di prodotti, comprese le bevande alcoliche. Tuttavia, il Consiglio scelse di non adottare questo approccio, né l'approccio modificato proposto dalla Commissione nel 1989[3], consistente nella combinazione di aliquote minime e aliquote obiettivo, e l'armonizzazione ha riguardato solo le strutture d'imposizione. Per quanto riguarda le aliquote, sono state stabilite solo quelle minime.

3. I beni soggetti ad accisa circolano tra gli Stati membri principalmente in regime di sospensione[4]. Le imprese che desiderano trasportare prodotti nel quadro di tale regime hanno bisogno dell'autorizzazione dello Stato membro in cui sono stabilite. Le spedizioni devono essere accompagnate da un documento amministrativo o da un documento commerciale equivalente e i beni sono soggetti ad imposizione nello Stato membro di destinazione. I privati possono acquistare beni, pagando l'accisa, nello Stato membro di loro scelta e trasportarli in un altro Stato membro senza espletare formalità e senza pagare di nuovo l'accisa, a condizione che tali beni siano destinati al consumo personale e siano trasportati in proprio nello Stato membro di destinazione.

1.2. Accisa sulle bevande alcoliche

4. La normativa comunitaria relativa alle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche è contenuta in due direttive. La direttiva 92/83/CEE del Consiglio[5], relativa

---

1 COM(85) 310 del 14.6.1985.

2 COM (87) 328 def/3 del 10.11.1987 (GU C 250 del 18.9.1987, pag. 4).

3 COM (89) 527 del 7.12.1989 (GU C 12 del 18.1.1990, pag. 12).

4 Direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa (GU L 76 del 23.3.1992 pag. 1); direttiva modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 807/2003 del Consiglio del 14 aprile 2003 (GU L 122 del 16.5.2003, pag. 36).

5 Direttiva 92/83/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche (GU L 316 del 31.10.1992, pag. 21).

all'armonizzazione delle strutture delle accise sull'alcole e sulle bevande alcoliche, stabilisce le definizioni comuni dei prodotti soggetti a tale imposta, assicurando così che tutti gli Stati membri trattino il medesimo prodotto allo stesso modo. La direttiva sulle strutture precisa anche il metodo di calcolo dell'accisa e i criteri che devono essere soddisfatti perché taluni prodotti possano beneficiare di esenzioni o di aliquote ridotte.

5. La direttiva 92/84/CEE del Consiglio[6], relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sull'alcole e sulle bevande alcoliche, stabilisce le aliquote minime dell'imposta per ciascuna categoria di prodotti. Gli importi di queste aliquote, oltre i quali gli Stati membri possono fissare liberamente le proprie aliquote nazionali, sono i seguenti:

Categoria di prodotti *(per la definizione esatta di ciascuna categoria si rinvia alla direttiva 92/83/CEE)*	**Aliquota minima fissata dalla direttiva**
Vino e bevande fermentate diverse dal vino e dalla birra	**0 EUR** per hl di prodotto
Birra	**0,748 EUR** per hl per grado Plato oppure **1,87 EUR** per hl per grado di alcole
Prodotti intermedi (ad esempio, vini alcolizzati; vini liquorosi)	**45 EUR** per hl di prodotto
Alcole etilico e bevande spiritose	**550 EUR** per hl di alcole puro *Nota: Gli Stati membri che applicano un'aliquota non superiore a **1000 EUR** non possono ridurre la propria aliquota nazionale. Gli Stati membri che applicano un'aliquota superiore a **1000 EUR** non possono ridurre la propria aliquota nazionale al di sotto di tale importo.*

6. L'introduzione di queste aliquote minime nel 1993 ha richiesto aumenti delle aliquote applicate in 7 degli allora 12 Stati membri[7]. Al di sopra di queste aliquote minime gli Stati membri sono liberi di stabilire le proprie aliquote di accisa nazionali. Questa libertà si è tradotta nell'applicazione all'interno della Comunità di livelli d'imposizione diversi, in funzione di differenti considerazioni di politica nazionale. Gli **allegati da B1 a B4** forniscono un quadro dettagliato delle aliquote applicate al 1° maggio 2004 dagli Stati membri, compresi quelli entrati nell'UE in tale data, a ciascuna delle categorie di prodotti.

---

6 Direttiva 92/84/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle aliquote di accisa sull'alcole e sulle bevande alcoliche (GU L 316 del 31.10.1992, pag. 29).

7 Per la birra: in Germania, Grecia, Francia e Lussemburgo.
Per le bevande spiritose: in Grecia, Spagna, Italia e Portogallo.

7. È opportuno notare che, in una dichiarazione messa a verbale in occasione dell'adozione della direttiva 92/84/CEE del Consiglio, gli Stati membri si sono impegnati ad assumere le aliquote obiettivo proposte dalla Commissione nel documento COM(89) 527 come aliquote di riferimento alle quali avrebbero cercato di adeguare le proprie aliquote nazionali. Dette aliquote obiettivo sono le seguenti:

Alcole etilico e bevande spiritose	1398,1	EUR per hl di alcole puro
Vino tranquillo	18,7	EUR per hl di prodotto
Vini spumanti	33	EUR per hl di prodotto
Birra	1,496	EUR per hl e grado Plato di prodotto finito
Prodotti intermedi	93,5	EUR per hl di prodotto

In pratica gli Stati membri non hanno sempre tenuto conto di queste aliquote obiettivo nel modificare le loro aliquote nazionali, sfruttando invece la possibilità offerta nella dichiarazione di non adeguare le aliquote ai livelli di riferimento per motivi particolari, soprattutto per rispondere ad esigenze di bilancio.

8. La seguente tabella riporta le aliquote minime per ciascuna categoria di prodotto espresse in euro per ettolitro e grado di alcole nonché le aliquote minime espresse in euro per litro di prodotto al grado alcolico al quale questo è normalmente venduto.

Categoria di prodotto	**Aliquota minima per hl e grado di alcole**	**Aliquota minima per l di prodotto al grado al quale esso è normalmente venduto**
Vino e bevande fermentate diverse dal vino e dalla birra	**0 EUR**	**Vino (12°) 0 EUR**
Birra	**1,87 EUR**	**Birra (5°) 0,1 EUR**
Prodotti intermedi	**2,5 EUR**	**Pr. interm. (18°) 0,45 EUR**
Alcole etilico e bevande spiritose	**5,5 EUR**	**Bevande spiritose (40°) 2,2 EUR**

9. In media le entrate totali provenienti dalle accise sulle bevande alcoliche rappresentano il **10,5% del gettito totale delle accise** ovvero **lo 0,29% del PIL dell'insieme degli Stati membri** (per la suddivisione per Stato membro si veda l'**allegato A**).

2. ESAME DELLA STRUTTURA E DELLE ALIQUOTE DELLE ACCISE

2.1. Osservazioni generali

10. L'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE stabilisce che ogni due anni il Consiglio proceda, sulla base di una relazione ed eventualmente su proposta della Commissione, all'esame delle aliquote di accisa prescritte in tale direttiva e, deliberando all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, prenda le misure necessarie. La relazione della Commissione e l'esame del Consiglio tengono

conto del corretto funzionamento del mercato interno, della concorrenza tra le varie categorie di bevande alcoliche, del valore reale delle aliquote di accisa e degli obiettivi del trattato in generale.

2.2. Prima relazione della Commissione

11. Nel settembre del 1995 la Commissione ha presentato la sua prima relazione, riguardante, oltre alle bevande alcoliche, i tabacchi e gli oli minerali[8]. La relazione non era accompagnata da una proposta. Essa notava che vi era una marcata stagnazione nelle aliquote di accisa applicate alle bevande alcoliche, il che, allora, suggeriva che l'aliquota zero per il vino potesse limitare le possibilità di modifica delle aliquote applicabili agli altri prodotti alcolici nello stesso Stato membro e negli Stati membri vicini. La relazione concludeva che la tassazione degli alcolici necessitava un ulteriore esame e che vi era bisogno di consultare ancora tutte le parti interessate prima di adottare una decisione conclusiva. Nel frattempo gli Stati membri che applicavano le aliquote minime o prossime alle minime potevano mantenerle, per evitare distorsioni degli scambi, che adeguamenti forzati delle aliquote potevano causare.

12. Nel quadro del processo di consultazione delle parti interessate, la Commissione decise di tenere una conferenza sulle accise a Lisbona nel novembre 1995. Si trattava della prima fase del processo di consultazione in corso. Scopo della conferenza era di valutare il funzionamento del regime comunitario delle accise in vigore dal 1993 e in particolare di aiutare la Commissione a programmare la futura politica in materia di accise. Alla conferenza si confermarono le difficoltà evidenziate nella relazione e le opinioni delle associazioni commerciali e della sanità nonché quelle degli Stati membri, ma non emerse alcuna soluzione possibile.

13. Il 19 settembre 1996 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione[9] sulla relazione della Commissione nella quale invita quest'ultima ad esaminare una serie di orientamenti da esso suggeriti, a proporre adeguate modifiche alle direttive in vigore e ad adoperarsi per la definizione di un sistema fiscale equo, che non comporti distorsioni della concorrenza fra le varie bevande alcoliche.

3. PORTATA DELLA PRESENTE (SECONDA) RELAZIONE

3.1. Aspetti generali

14. Come si è detto, la presente relazione ha il compito di esaminare le aliquote di accise applicate all'alcole e alle bevande alcoliche tenendo conto del corretto funzionamento del mercato interno, della concorrenza tra le varie categorie di bevande alcoliche, del valore reale delle aliquote e degli obiettivi generali del trattato, relativi ad esempio alla sanità e alla politica agricola.

15. Questa relazione è stata preceduta da un processo di consultazione. I servizi della Commissione hanno chiesto agli Stati membri di esprimersi su ciascuno degli elementi in esame in base ad un questionario. Essendo iniziato nel 2001, questo

---

8 COM(95) 285, 13.9.1995.

9 GU C 320 del 28.10.1996, pag. 205.

processo di consultazione non ha coinvolto gli Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004. Di conseguenza, la relazione non riflette il loro punto di vista. Anche le associazioni commerciali e della sanità sono state invitate ad esporre le loro posizioni per iscritto e hanno avuto la possibilità di discutere la materia in riunioni bilaterali con la Commissione.

16. Per quanto riguarda uno degli aspetti di cui tener conto, la concorrenza tra bevande alcoliche, la Commissione ha incaricato un consulente indipendente di effettuare uno studio su tale concorrenza (in appresso indicato come "lo studio sulla concorrenza"). Lo studio esamina anche le tendenze nel consumo di bevande alcoliche e i motivi alla base di tali tendenze (ad esempio modifiche del regime fiscale). Esso analizza inoltre, per una serie di Stati membri, gli acquisti transfrontalieri effettuati da privati e la circolazione commerciale illegale attraverso le frontiere di prodotti la cui accisa è stata pagata all'acquisto[10]. (Riferimenti ai risultati dello studio sono fatti nei paragrafi 41, 42 e 58).

3.2. Funzionamento del mercato interno

17. Il presente capitolo esamina l'incidenza delle aliquote applicate dagli Stati membri sul corretto funzionamento del mercato interno delle bevande alcoliche.

18. Riguardo a questa questione la prima relazione distingueva tre grandi categorie di movimenti intracomunitari per i prodotti soggetti ad accisa: i movimenti commerciali di beni in regime di sospensione, le operazioni commerciali relative a beni per i quali l'accisa è già stata pagata e i movimenti di prodotti acquistati da privati. Questa distinzione è stata adottata anche nella presente relazione.

Movimenti commerciali di beni in regime di sospensione

19. La prima relazione concludeva che, nel complesso, per quanto riguardava il commercio legale, il regime comunitario delle accise funzionava in modo piuttosto soddisfacente, nonostante le notevoli differenze esistenti tra le aliquote di accisa degli Stati membri. Poiché i beni circolano in regime di sospensione, grazie al quale l'accisa è esigibile nello Stato membro di destinazione, è improbabile che le differenze tra le aliquote conducano ad una distorsione significativa delle scelte o della concorrenza da parte delle imprese che operano a questo livello della catena di distribuzione. Questa conclusione è stata confermata dagli Stati membri.

20. La prima relazione concludeva anche che era più difficile valutare l'effetto che il persistere delle differenze tra le aliquote, associato all'abolizione dei controlli alle frontiere, poteva avere sulle pratiche fraudolente in questo settore e che era troppo presto per stabilire se tali frodi fossero in aumento. Tuttavia, poco dopo la presentazione della relazione gli Stati membri hanno espresso preoccupazione per l'incremento delle frodi relative alle accise. Si è giunti così, all'inizio del 1997, all'istituzione di un Gruppo ad alto livello sulle frodi nel campo delle accise, formato da rappresentanti degli Stati membri e della Commissione. Compito del gruppo era di individuare la natura e le dimensioni delle frodi nonché i difetti e le carenze dei

---

[10] "Studio sulla concorrenza tra bevande alcoliche", Customs Associates Ltd., febbraio 2001. La sintesi dello studio è disponibile sul seguente sito internet: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/reports_studies/report.htm

sistemi di regolamentazione e controllo e di raccomandare soluzioni e/o miglioramenti dei sistemi. Nella relazione del 24 aprile 1998[11] il gruppo concludeva che le frodi nei settori del tabacco e dell'alcole avevano raggiunto proporzioni allarmanti. Per l'insieme dell'Unione europea gli Stati membri stimavano che le perdite erano ammontate nel 1996 a circa 1,5 miliardi di euro per il settore degli alcolici (pari all'8% circa del gettito totale delle accise sulle bevande alcoliche). In confronto, per i prodotti del tabacco gli Stati membri stimavano che le perdite erano ammontate nel 1996 a circa 3,3 miliardi di euro (pari al 7,5% del gettito totale delle accise su tali prodotti). La relazione indicava anche che le frodi relative agli alcolici consistevano principalmente in abusi del sistema intracomunitario di detenzione e circolazione. Si tratta di frodi di grandi dimensioni che prendono di mira i mercati degli Stati membri con aliquote di accisa elevate. Naturalmente, il corollario di queste grandi perdite fiscali sono i profitti enormi che gli autori delle frodi possono realizzare con estrema rapidità. Secondo la relazione questi profitti erano possibili a causa dell'onere fiscale estremamente elevato imposto sui prodotti rispetto al loro valore e, in taluni casi, a causa delle notevoli differenze nelle aliquote IVA e di accisa applicate dagli Stati membri.

21. Vari Stati membri nelle risposte al questionario hanno confermato i fatti descritti nella relazione del Gruppo ad alto livello sulle frodi. Alcuni di loro (Irlanda, Regno Unito e Francia) hanno rilevato un aumento del numero di casi di frodi per dirottamento: i beni trasportati da uno Stato membro ad un altro in sospensione dell'accisa vengono dirottati strada facendo, spesso verso Stati membri che applicano aliquote di accisa relativamente elevate. Altri Stati membri (come la Finlandia) hanno rilevato un aumento del contrabbando di alcolici provenienti da paesi terzi oppure (come la Svezia) aumenti di distillazioni domestiche e di confische di bevande alcoliche importate illegalmente da altri Stati membri. Ma anche Stati membri che applicano aliquote di accisa relativamente basse (come il Portogallo) hanno registrato un aumento delle frodi nel settore dell'alcole e delle bevande alcoliche, per lo più sotto forma di evasione dell'accisa. La Commissione è venuta a conoscenza anche di un crescente numero di casi, segnalati da singole società del settore degli alcolici, di mancato appuramento di movimenti intracomunitari o verso paesi terzi, con la conseguenza che tali società sono considerate debitrici delle accise sui beni che non hanno raggiunto la loro destinazione.

22. In base alle raccomandazioni del Gruppo ad alto livello sulle frodi la Commissione e gli Stati membri hanno preso una serie d'iniziative per combattere le frodi. Ad esempio, la Commissione ha adottato una raccomandazione relativa ai depositari[12] e ha proposto l'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa[13]. Queste iniziative miglioreranno l'efficienza degli attuali sistemi di regolamentazione e controllo e agevoleranno la lotta contro le frodi e l'evasione.

---

11 Relazione del Gruppo ad alto livello sulle frodi nel settore del tabacco e degli alcolici, approvata dal Consiglio Ecofin il 19 maggio 1998.

12 Raccomandazione 2000/789/CE della Commissione, del 29 novembre 2000, recante orientamenti sulle autorizzazioni dei depositari, a norma della direttiva 92/12/CEE del Consiglio, riguardo ai prodotti soggetti ad accisa (GU L 314 del 14.12.2000, pag. 29).

13 Decisione n. 1152/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2003, relativa all'informatizzazione dei movimenti e dei controlli dei prodotti soggetti ad accisa (GU L 162 del 1°.7.2003, pag. 5).

Attività commerciali riguardanti beni per i quali è già stata pagata l'accisa

23. La prima relazione osservava che solo una percentuale estremamente ridotta delle transazioni commerciali intracomunitarie avviene al di fuori del regime di sospensione. Appartengono tuttora a questa categoria le operazioni commerciali tra rivenditori, alle quali si applica la procedura di cui all'articolo 7 della direttiva 92/12/CEE. In questi casi i movimenti delle merci tra Stati membri avvengono mediante un documento amministrativo semplificato e l'accisa pagata nello Stato membro di partenza è rimborsata previa dimostrazione dell'avvenuto pagamento dell'accisa nello Stato membro di destinazione. Non sono stati segnalati problemi gravi da parte degli Stati membri, anche se uno Stato membro (Regno Unito) ha comunicato di aver avuto serie difficoltà con richieste di rimborso fraudolente, presentate per accise su beni che in realtà non avevano mai lasciato il Regno Unito o che non erano mai stati assoggettati all'accisa nel Regno Unito. È stato sufficiente tuttavia che il Regno Unito rendesse più rigorose le sue procedure di rimborso per togliere efficacemente spazio di manovra a questo tipo di frodi. Questa esperienza dimostra che gli autori di frodi intervengono sul regime considerato più debole in un determinato momento, sono molto flessibili e, appena un regime viene rafforzato, spostano le loro attività per sfruttare un altro regime. Nessuno dei regimi può pertanto essere considerato isolatamente quando si analizza ciò che si dovrebbe fare per rafforzarli.

24. Il principale sviluppo da segnalare in questa categoria di attività riguarda le vendite a distanza (vendite di beni spediti o trasportati direttamente o indirettamente dal venditore o per suo conto ai consumatori finali). Un gran numero di Stati membri hanno indicato aumenti delle vendite a distanza ai consumatori finali, specialmente nel settore dei vini e delle bevande spiritose, in seguito allo sviluppo del commercio elettronico. Le procedure applicabili a siffatte vendite sono contemplate all'articolo 10 della direttiva 92/12/CEE e prevedono il pagamento dell'accisa nello Stato membro di destinazione da parte o per conto del venditore. L'aumento di questo tipo di commercio è rivelato dall'aumento, segnalato da una serie di Stati membri, delle loro registrazioni di operatori di altri Stati membri per il pagamento di accise su vendite a distanza.

25. Tuttavia, una serie di Stati membri (per lo più Stati che applicano aliquote elevate) hanno segnalato che imprese di vendita via Internet insediate in paesi con bassi livelli di accise vendono sempre più prodotti ad accisa corrisposta a clienti stabiliti in territori con alti livelli di accisa senza pagare l'aliquota adeguata nel paese di destinazione. Queste pratiche sono attribuite, in una certa misura, alla complessità delle procedure di pagamento dell'accisa nello Stato membro di destinazione, come pure ai costi di conformazione a tali procedure che, specialmente per le piccole e medie imprese, sono spesso sproporzionati al valore delle operazioni effettuate. Questa situazione non consente agli operatori commerciali né ai cittadini di beneficiare appieno del mercato interno. In altri casi, però, siti Internet di vendita di bevande alcoliche sono stati a quanto pare creati per sfruttare le differenze di aliquote esistenti tra gli Stati membri. I prodotti venduti sono spediti per posta ai clienti situati in altri Stati membri e le spedizioni sono difficili da controllare in un mercato interno in cui vige la libera circolazione delle merci.

26. I problemi sopra indicati relativi alle vendite a distanza sono esaminati più in dettaglio in una relazione della Commissione sul funzionamento delle disposizioni

degli articoli da 7 a 10 della direttiva 92/12/CEE. La relazione e la proposta di direttiva che l'accompagna propongono semplificazioni delle procedure di vendita a distanza e un certo grado di liberalizzazione dell'acquisto a distanza di bevande alcoliche[14]. Per maggiori dettagli si rinvia alla relazione e alla proposta relative agli articoli da 7 a 10 della direttiva 92/12/CEE[15], adottate dalla Commissione il 2 aprile 2004.

Acquisti transfrontalieri

27. Conformemente ai principi del mercato interno, i privati cittadini possono acquistare beni, pagando direttamente l'accisa, nello Stato membro di loro scelta e trasportarli in un altro Stato membro senza dover pagare di nuovo l'accisa. Questa operazione è soggetta alla condizione che i beni siano destinati all'uso personale dell'acquirente o dei suoi familiari e che siano trasportati dai medesimi nello Stato membro di destinazione (articolo 8 della direttiva 92/12/CEE). Per stabilire se un prodotto soggetto ad accisa sia destinato all'uso personale dell'acquirente e della sua famiglia, gli Stati membri devono tener conto di una serie di criteri, uno dei quali è costituito dalla quantità di prodotto trasportata (cfr. articolo 9 della direttiva 92/12/CEE). Ai fini dell'applicazione di quest'ultimo criterio, gli Stati membri possono anche stabilire, esclusivamente come elemento di prova, livelli indicativi. Va ricordato inoltre che tre Stati membri (Svezia, Danimarca e Finlandia) sono stati autorizzati, fino alla fine del 2003, ad applicare restrizioni alla quantità di prodotti soggetti ad accisa (tra cui le bevande alcoliche) che possono essere introdotti nel loro territorio da viaggiatori provenienti da altri Stati membri, senza un ulteriore pagamento dell'accisa (cfr. articolo 26 della direttiva 92/12/CEE).

28. Per quanto riguarda le dimensioni del fenomeno, la prima relazione notava che gli acquisti transfrontalieri erano generalmente diffusi ed erano aumentati dopo il 1992, specialmente quelli di abitanti di Stati membri che applicano aliquote notevolmente superiori a quelle degli Stati membri vicini. La relazione osservava anche che era universalmente riconosciuto che le differenze tra le aliquote di accisa costituivano un fattore rilevante. A questo proposito la relazione del Gruppo ad alto livello sulle frodi rilevava che, oltre alle frodi su larga scala organizzate da associazioni criminali, vi erano un numero significativo di frodi di piccole dimensioni, consistenti in abusi delle norme vigenti concernenti beni per i quali l'accisa o l'imposta è già stata pagata e che sono la conseguenza di forti differenze tra le aliquote delle accise o delle imposte applicate dagli Stati membri.

29. Nelle loro risposte al questionario gli Stati membri che applicano livelli d'imposizione relativamente bassi alle bevande alcoliche non hanno espresso grandi preoccupazioni in relazione agli acquisti transfrontalieri e in generale non dispongono di dati sulle dimensioni del fenomeno. Gli Stati membri che applicano aliquote fiscali elevate lo controllano più strettamente. Il Regno Unito ad esempio effettua ogni annuo una rilevazione del movimento dei passeggeri internazionali nei vari porti e aeroporti del paese. In base a tale rilevazione le autorità britanniche

---

14 In questo contesto, per vendita a distanza s'intende un'operazione con la quale i prodotti soggetti ad accisa sono spediti o trasportati a destinazione dell'acquirente dal venditore o per suo conto. Per acquisto a distanza s'intende un'operazione con la quale la spedizione o il trasporto sono effettuati dall'acquirente o per suo conto.

15 COM(2004) 227, 2.4.2004.

hanno stimato che l'evasione fiscale e le perdite di gettito totali (IVA e accisa) dovute al contrabbando di bevande alcoliche di tutti i tipi, ad imposta/accisa corrisposta, attraverso il Canale della Manica sono aumentate da 70 milioni di UKL nel 1992 a circa 285 milioni di UKL nel 1999. Gran parte delle perdite si riferiscono al commercio della birra. Le differenze tra aliquote giocano un ruolo molto importante in questa situazione, benché incidano anche altri fattori quali i prezzi delle merci al lordo dell'imposta, i tassi di cambio e i prezzi dei trasporti. La Danimarca ha calcolato che gli acquisti transfrontalieri effettuati dai propri cittadini nel 2000 hanno rappresentato, rispetto al consumo totale del paese, il 18% per la birra, il 13,5% per il vino e il 27% per le bevande spiritose. La Svezia ha registrato un aumento degli acquisti transfrontalieri nella seconda metà degli anni '90 dovuto probabilmente alle differenze d'imposizione. Nel 2000 tali acquisti hanno rappresentato in totale 1,26 litri di alcole puro per abitante di età pari o superiore ai 15 anni. Ciò corrispondeva al 17% del consumo totale. Per le bevande spiritose questa percentuale saliva al 27%, per la birra ammontava al 12% e per il vino al 14%. In Finlandia il commercio transfrontaliero di bevande alcoliche avviene principalmente con paesi terzi, poiché le differenze di prezzo tra la Finlandia da un lato e la Russia e l'Estonia dall'altro sono particolarmente forti. Finora il commercio frontaliero con altri Stati membri non ha costituito un grande problema, ma la Finlandia prevede un cambiamento della situazione con l'allargamento dell'UE. Anche le organizzazioni commerciali di Stati membri quali il Belgio e i Paesi Bassi che applicano livelli impositivi più "moderati" si sono lamentate dell'impatto negativo sui loro aderenti degli acquisti transfrontalieri effettuati dai privati in Stati membri in cui vigono aliquote zero o prossime allo zero sul vino e sullo spumante.

30. In Danimarca, Svezia e Finlandia il futuro andamento del gettito fiscale proveniente dall'alcole e dalle bevande alcoliche è stato o sarà influenzato dalla scadenza, il 31 dicembre 2003, dell'autorizzazione ad applicare restrizioni alla quantità di prodotti soggetti ad accisa che possono essere introdotti nel territorio di questi Stati membri dai viaggiatori provenienti da altri Stati membri senza ulteriore pagamento dell'accisa, nonché dall'allargamento dell'UE. In questi Stati membri è in corso un dibattito sull'incidenza che questi eventi dovrebbero avere sul livello delle aliquote di accisa da loro applicate. La Danimarca ha ridotto l'aliquota sulle bevande spiritose del 45%, con effetto dall'ottobre 2003, e la Finlandia ha proceduto a riduzioni generali delle aliquote (del 32% per la birra, del 10% per il vino e del 44% per le bevande spiritose), con effetto dal 1° marzo 2004. L'incidenza di tali riduzioni delle aliquote sul gettito fiscale di questi Stati membri dipenderà dall'effetto che esse avranno sul consumo totale e soprattutto dalla misura in cui gli acquisti transfrontalieri e il contrabbando transfrontaliero saranno sostituiti dalle vendite regolari effettuate negli Stati membri in questione.

31. La situazione sopra descritta rivela che i cittadini fanno ampiamente uso della possibilità di acquistare beni pagando subito l'accisa nello Stato membro di loro scelta e di trasportarli in un altro Stato membro senza dover pagare nuovamente l'accisa. Si tratta di un'operazione perfettamente legittima e di una libertà fondamentale dei cittadini in un mercato interno. È altresì evidente che siffatti acquisti transfrontalieri sono in gran parte determinati dalle differenze fiscali esistenti tra gli Stati membri. Per verificare se i beni trasportati da privati siano destinati ad un uso commerciale e non privato sono necessari controlli fisici sui viaggiatori. Poiché però i controlli sistematici alle frontiere interne sono

incompatibili con i principi di base del mercato interno, sanciti dall'articolo 14 del trattato, tali controlli possono avere solo un carattere occasionale (controlli campione) e fanno parte del regime di monitoraggio interno relativo all'insieme del territorio di uno Stato membro. Questi controlli devono inoltre essere conformi ai principi generali del diritto comunitario e in particolare non possono essere eseguiti in modo arbitrario o inutilmente restrittivo[16]. I controlli sui viaggiatori e il modo in cui vengono eseguiti da taluni Stati membri causano spesso irritazione nei viaggiatori e sono all'origine di numerose denunce contro questi Stati membri presso la Commissione. Il fatto stesso che tali controlli fiscali siano ancora effettuati è spesso sentito dai viaggiatori come un ostacolo al loro diritto di muoversi liberamente nel mercato interno. La presente relazione non affronta la questione della misura in cui gli Stati membri sono ancora autorizzati ad eseguire controlli sui viaggiatori; è però chiaro che la ragione per la quale una serie di Stati membri continua ad effettuarli, per distinguere i reali acquisti transfrontalieri dal contrabbando risiede proprio in gran parte nella loro applicazione di livelli di accisa molto superiori a quelli vigenti dagli Stati membri vicini.

Funzionamento del mercato interno - Conclusioni

32. Da quanto esposto sopra risulta chiaramente che la soppressione delle frontiere fiscali nel 1993, unita all'ininterrotta applicazione da parte degli Stati membri di livelli di accisa ampiamente divergenti sulle bevande alcoliche, benché talvolta vantaggiosa per i consumatori, causa parecchi problemi a livello di mercato interno.

33. Inoltre, singoli operatori così come organizzazioni di produttori di bevande alcoliche di taluni Stati membri hanno ripetutamente lamentato distorsioni della concorrenza e deviazioni dei flussi commerciali originate da forti divergenze tra le aliquote fiscali. Tanto i produttori quanto i rivenditori stabiliti negli Stati membri o in determinate regioni degli Stati membri che applicano aliquote elevate denunciano l'elevato livello impositivo e l'impatto negativo sulle loro attività, non solo delle frodi e del contrabbando, ma anche degli acquisti transfrontalieri indotti dall'imposizione (anche se riconoscono che gli acquisti sono perfettamente legittimi dal punto di vista del consumatore).

34. La maggior parte degli Stati membri conviene che il corretto funzionamento del mercato interno richieda un ulteriore ravvicinamento delle aliquote. Tuttavia non vi è accordo su come il ravvicinamento debba essere realizzato. Gli Stati membri con una tassazione elevata, che registrano aumenti degli acquisti transfrontalieri, del contrabbando e delle frodi commerciali conseguenti a divergenze tra le aliquote, sottolineano la necessità di elevare tutte le aliquote minime. Molti altri invece rilevano che anche gli Stati membri che applicano aliquote elevate devono fare uno sforzo. Riguardo a quest'ultimo punto occorre notare che la Danimarca e la Finlandia hanno recentemente proceduto a sostanziali riduzioni delle loro aliquote su talune bevande alcoliche in seguito alla scadenza, il 31 dicembre 2003, delle deroghe che consentivano loro di applicare restrizioni sul quantitativo di alcole che i viaggiatori intracomunitari possono portare con sé, e in previsione dell'allargamento dell'UE il 1° maggio 2004.

---

16 Si veda in proposito la sentenza della CGE del 27.4.1991 nella causa 321/87.

3.3. Concorrenza tra bevande alcoliche

35. In questa sezione si analizza in che misura i diversi tipi di bevande alcoliche siano in concorrenza tra loro e se si debbano armonizzare le accise applicate a categorie concorrenti.

36. Gli importi delle aliquote minime applicate alle varie categorie di prodotti e fissate nella direttiva 92/84/CEE sono il risultato di un compromesso politico e riflettono solo limitatamente la questione della concorrenza. Le aliquote minime per la birra sono state fissate ad un livello relativamente basso, perché potessero riflettere il fatto che la birra è in concorrenza con il vino, per il quale è stata fissata un'aliquota minima pari a zero. Le aliquote relative alle bevande spiritose, e in misura più limitata ai prodotti intermedi (contenenti alcole distillato) sono state fissate ad un livello assai più elevato per grado alcolico, il che potrebbe essere interpretato nel senso che non vi è, o vi è solo limitatamente, concorrenza tra questi prodotti e la birra e il vino.

37. La direttiva 92/84/CEE non impone agli Stati membri di fissare le proprie aliquote nazionali per le varie categorie di prodotti a livelli comparabili a seconda del tenore alcolometrico. Tuttavia, nel decidere le loro aliquote essi devono rispettare le disposizioni generali del trattato CE e in particolare l'articolo 90, che stipula che la tassazione interna non deve discriminare i prodotti di altri Stati membri o proteggere indirettamente altri prodotti nazionali. In base a tale disposizione la Corte di giustizia europea ha statuito (nella causa C-170/78) che, se uno Stato membro non può essere considerato produttore di una determinata bevanda (vino), esso non può tassare tale bevanda in modo da proteggere i suoi prodotti nazionali concorrenti ad essa più prossimi (birra). Ne consegue che tutti gli Stati membri che non producono vino devono tassare il vino e la birra in misura comparabile, tenendo conto dei rispettivi tenori alcolometrici, e sono limitati nella loro libertà di fissare le aliquote di accisa. In una causa più recente (C-166/98), una questione relativa alla validità delle direttive 92/83/CEE e 92/84/CEE è stata sottoposta alla Corte per una pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 234 del trattato CE. La questione era se queste direttive non fossero prive di validità in base al trattato e in particolare all'articolo 90, secondo comma, in quanto prescrivono agli Stati membri di elevare l'imposta sulla birra fino all'aliquota minima creando così differenze fiscali che possono provocare discriminazioni tra vino e birra. La Corte ha stabilito che l'esame della questione sottopostale non rivelava alcun fattore atto ad incidere sulla validità delle due direttive, argomentando, tra l'altro, che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezione sufficiente ad assicurare che il rapporto tra l'imposta sul vino e quella sulla birra escluda la protezione dei prodotti nazionali ai sensi dell'articolo 90 del trattato.

38. Gli Stati membri hanno in generale indicato che il grado di concorrenza di un prodotto rispetto ad un altro non è un fattore decisivo nella determinazione delle aliquote applicabili alle varie categorie di prodotti. Essi affermano che il prezzo non è il fattore che incide maggiormente sulla scelta dei consumatori. Altri fattori (abitudini, occasione, cultura, clima) possono essere più o altrettanto importanti. Di conseguenza, a parte gli obblighi derivanti dalla suddetta disposizione del trattato CE, per le aliquote nazionali non si tiene conto in genere di tale elemento. Questa situazione è messa in evidenza dal grafico dell'**allegato C**, che indica le aliquote di accisa calcolate per ettolitro e per grado alcolico, applicate alle varie categorie di

bevande alcoliche. Gli Stati membri a tassazione elevata (in particolare DK, SE, UK e IE) fanno notare nelle loro risposte al questionario che, contrariamente agli Stati membri produttori di vino, essi devono tassare i prodotti concorrenti allo stesso livello conformemente alla giurisprudenza della CGE, mentre gli Stati membri che producono sia vino che birra sono liberi di fissare le loro aliquote senza tener conto dell'aspetto della concorrenza.

39. I produttori di birra e di vino non attribuiscono grande importanza alla concorrenza tra tipi diversi di bevande alcoliche. In particolare, secondo i produttori di vino l'aliquota zero per il vino non pone alcun problema di concorrenza con altre bevande alcoliche per due motivi: in primo luogo, il consumo soprattutto di vino da tavola, ma anche di vino di qualità è in diminuzione negli Stati membri che applicano l'aliquota zero o un'aliquota prossima a zero; in secondo luogo, secondo tali produttori, la concorrenza tra le varie bevande non dipende dal prezzo, bensì piuttosto da altri fattori quali la tradizione, la cultura, il luogo e il momento del consumo, la moda, l'età, l'ambiente sociale, il marketing.

40. I produttori di bevande spiritose invece considerano i livelli ai quali sono fissate attualmente le aliquote minime come l'istituzionalizzazione della discriminazione contro le bevande spiritose contenuta nelle politiche nazionali in materia di accise. Essi sostengono che tutti i prodotti competono tra loro in una certa misura e, pertanto, che la discriminazione contro le bevande spiritose rispetto alla birra e al vino dovrebbe essere ridotta abbassando le aliquote minime delle prime. Essi pensano che le accise possano incidere anche sulle quote di mercato delle varie categorie di bevande alcoliche a causa della concorrenza esercitata attraverso i prezzi. Soprattutto negli Stati membri a tassazione elevata le bevande spiritose sono più sensibili ai prezzi di altre categorie.

41. Lo studio sulla concorrenza tra le bevande alcoliche ha esaminato l'elasticità della domanda delle varie categorie di bevande rispetto al prezzo (rapporto tra la domanda di un certo tipo di prodotto e il prezzo del prodotto) come pure l'elasticità incrociata della domanda di queste categorie rispetto al prezzo (rapporto tra la domanda di un determinato tipo di prodotto e i prezzi di altre categorie di prodotti)[17]. L'elasticità incrociata rispetto al prezzo dà un'indicazione del grado di concorrenza esistente tra le bevande. Prima di esaminare i risultati occorre però richiamare l'attenzione sulle difficoltà inerenti a tale approccio messe in evidenza dal consulente. Innanzitutto egli ha constatato che i dati relativi ai prezzi delle bevande alcoliche sono molto scarsi nella maggior parte degli Stati membri e/o la loro qualità non permette di effettuare stime valide dell'elasticità incrociata delle bevande alcoliche rispetto al prezzo. Inoltre, il consumo di bevande alcoliche e la frequenza con la quale i consumatori passano da una categoria all'altra sono influenzati da vari fattori. Ad esempio, l'atteggiamento dei consumatori nei confronti del consumo di vino potrebbe cambiare nel corso degli anni portando ad un aumento del consumo di vino a scapito di altre categorie di bevande, benché ciò contrasti con la tendenza corrente. In molti casi, pertanto, il passaggio al vino sarà indipendente dal prezzo del vino rispetto ad altre bevande, ossia il cambiamento si sarebbe verificato anche se i prezzi relativi fossero rimasti stabili nel tempo. Il consulente ha indicato che questa circostanza rendeva

[17] Le conclusioni di tale studio non pregiudicano le analisi compiute dalla Commissione in casi riguardanti la concorrenza.

estremamente difficile stimare l'effetto del prezzo sul consumo, poiché il cambiamento di gusto del consumatore è con ogni probabilità un fattore critico che incide sul passaggio da una bevanda all'altra. È tuttavia un dato di fatto che negli ultimi anni sono diminuiti sia il consumo di vino di qualità che quello di vino da tavola[18].

42. Per i paesi/prodotti per i quali si disponeva di sufficienti dati sui prezzi il consulente ha effettuato stime sia dell'elasticità che dell'elasticità incrociata rispetto al prezzo. La maggior parte delle stime dell'elasticità rispetto al prezzo di ciascuna categoria di prodotto erano negative, ma non sostanzialmente diverse da zero. Ciò potrebbe indicare che la domanda di qualsiasi tipo di bevanda alcolica è relativamente inelastica (non è molto sensibile ai cambiamenti di prezzo dello stesso prodotto). Per quanto riguarda le stime dell'elasticità incrociata rispetto ai prezzi, nel complesso i risultati mostravano ugualmente risposte relativamente inelastiche indicanti che la domanda di un tipo di bevanda alcolica non sembra dipendere in modo sostanziale dai prezzi delle altre bevande alcoliche.

Concorrenza tra bevande alcoliche - Conclusioni

43. È difficile trarre conclusioni ferme in questa materia basandosi sulle varie opinioni espresse e sui risultati dello studio sulla concorrenza. L'opzione del consumatore per una determinata categoria di prodotto dipende da vari fattori, tra cui il prezzo, che a sua volta è una funzione del livello di accisa applicabile. La misura in cui i livelli di accisa incidono sulla scelte dei consumatori varia da uno Stato membro all'altro ed è tendenzialmente più importante negli Stati membri in cui l'accisa è elevata e rappresenta una maggiore porzione del prezzo.

3.4. Valore reale delle aliquote

44. Un altro elemento da considerare ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE è il valore reale delle aliquote di accisa. In altre parole, si deve tenere conto dell'effetto dell'inflazione da quando sono state introdotte le aliquote minime o lasciare la questione agli Stati membri? Secondo dati Eurostat sul tasso di variazione annuo dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP), calcolato per il periodo tra il 1993 e il 2002, il tasso d'inflazione totale dell'intera UE per il periodo dal 1° gennaio 1993 al 31 dicembre 2002 è dell'ordine del 24,04%[19].

45. La rivalutazione delle aliquote minime sulla base di tale incremento percentuale darebbe i seguenti risultati:

---

[18] A livello dell'UE 15, si stima che il consumo pro capite complessivo sia diminuito da 37 l circa nel 1990 a 33 l circa nel 2002. Il consumo di vino da tavola è sceso da 20,5 l a 15 l circa. Tali tendenze sono più accentuate in alcuni paesi produttori di vino meridionali. Ad esempio, il consumo pro capite complessivo è diminuito da 63 l circa a 47 l circa in Italia e da 67 l circa a 58 l circa in Francia.

[19] La serie di dati HICP inizia in realtà con l'indice per il 1997. I dati per gli anni precedenti il 1997 si basano sull'indice proxy-HICP. Sono stati utilizzati i seguenti tassi di variazione annui dell'indice HICP: 1993: 3,4%; 1994: 2,8%; 1995: 2,8%; 1996: 2,4%; 1997: 1,7%; 1998: 1,3%; 1999: 1,2%; 2000: 1,9%; 2001: 2,2%; 2002: 2,1%.

Prodotto	*Aliquota espressa per*	*Aliquota minima attuale*	*Aliquota minima indicizzata al 1/1/2003 (aliquota attuale x 1,24)*
Vino (tranquillo e spumante)	**Hl**	**0 EUR**	**0 EUR**
Birra	**Hl grado Plato oppure Hl grado di alcole**	**0,748 EUR** oppure **1,87 EUR**	**0,93 EUR** oppure **2,32 EUR**
Prodotti intermedi	**Hl**	**45 EUR**	**56 EUR**
Alcole	**Hl di alcole puro**	**550 EUR**	**682 EUR**

46. Una tale rivalutazione al 1° maggio 2004 avrebbe richiesto un aumento delle aliquote da parte di alcuni Stati membri, in particolare:

a) aumento dell'aliquota applicata alla birra in sette Stati membri (LU, DE, ES, CZ, LT, LV e MT);

b) aumento dell'aliquota applicata ai prodotti intermedi in sette Stati membri (EL, ES, IT, PT, HU, MT e CY);

c) aumento dell'aliquota applicata alle bevande spiritose in tre Stati membri (IT, CY e SK).

47. La maggior parte degli Stati membri si sono pronunciati, nelle loro risposte al questionario, a favore di un aumento delle aliquote minime corrispondente all'inflazione, onde conservare il loro valore reale. Alcuni Stati membri però condizionano tale aumento all'introduzione di un'aliquota positiva sul vino, al fine di non accrescere le distorsioni tra il vino e le altre bevande alcoliche, anche se un adeguamento all'inflazione, senza introduzione di un'aliquota positiva sul vino, semplicemente ripristina la situazione esistente al 1° gennaio 1993. La prima relazione rilevava che vi era una marcata stagnazione nelle aliquote di accisa applicate, il che suggeriva che l'aliquota zero per il vino potesse limitare le possibilità di modifica delle aliquote applicabili agli altri prodotti alcolici nello stesso Stato membro e in quelli vicini. Molti degli Stati membri tuttavia ritengono che la situazione differisca da uno Stato membro all'altro, in funzione di fattori quali tradizioni, cultura, luogo di consumo e momento di consumo.

Valore reale delle aliquote - Conclusioni

48. Aumentare le aliquote minime per tener conto dell'inflazione non determina automaticamente un aumento del valore reale. D'altro canto, non adeguare le aliquote minime all'andamento dell'inflazione significherebbe accettare l'erosione del loro valore reale. Di conseguenza, gli aumenti delle aliquote minime sono necessari per mantenere il livello delle aliquote approvato dal Consiglio nel 1992, quale requisito minimo per assicurare il funzionamento del mercato interno senza frontiere fiscali. In tale contesto, occorre notare che le aliquote minime sugli altri prodotti soggetti ad

accisa (prodotti del tabacco e oli minerali) sono state aumentate in misura corrispondente all'inflazione. Tuttavia l'attuale sistema delle accise sull'alcole è un sistema di aliquote minime e gli Stati membri possono aumentare le aliquote applicate per tener conto dell'inflazione, senza alcuna modifica del sistema attuale.

49. Per quanto riguarda le bevande alcoliche, diversi Stati membri tuttavia collegano questa questione a quella dell'introduzione di un'aliquota minima positiva per il vino, questione che rimane fortemente controversa (cfr. sezione 3.5.2.).

3.5. Obiettivi generali del trattato

50. L'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE prescrive che in occasione del riesame delle aliquote di accisa applicate alle bevande alcoliche si tenga conto anche degli obiettivi generali del trattato. Nel quadro della presente relazione sono pertinenti anche la politica della sanità, la politica agricola, gli obiettivi regionali, lo sviluppo rurale e le questioni culturali. Altri fattori da prendere in considerazione sono l'allargamento e l'impatto delle misure proposte sui paesi candidati.

3.5.1. Politica della sanità e politica sociale

51. L'articolo 152 del trattato CE stabilisce che nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività della Comunità sia garantito un livello elevato di protezione della salute umana. A questo proposito la prima relazione indicava che la tassazione degli alcolici è potenzialmente un mezzo per scoraggiarne il consumo eccessivo, il che può rivelarsi positivo in quanto permette di ridurre i problemi connessi al consumo di alcolici, all'alcolismo e all'abuso di alcolici. Tuttavia, negli ultimi anni, dei rapporti medici hanno rilevato l'effetto positivo che alcune bevande alcoliche, consumate con moderazione, possono avere sulla salute.

52. Al livello nazionale, la maggior parte degli Stati membri hanno indicato, nelle loro risposte al questionario, che le considerazioni di politica della sanità non influiscono nella fissazione dei livelli delle aliquote, anche se alcuni Stati hanno aggiunto che vi è una certa pressione da parte di organizzazioni della sanità. Solo nel caso di uno di uno Stato membro, la Svezia, gli obiettivi relativi alla salute sono predominanti nella determinazione dei livelli di accisa. Per altri paesi a tassazione elevata (come la Finlandia, il Regno Unito e la Danimarca) questa preoccupazione è oggi meno sentita di quanto lo fosse in passato. A giustificazione di questo nuovo atteggiamento il Regno Unito ha addotto l'esistenza di prove scientifiche contraddittorie riguardo agli effetti benefici e ai rischi del consumo di alcolici.

53. I produttori sottolineano i loro sforzi per promuovere un atteggiamento responsabile nei confronti del consumo di alcolici. Essi sono dell'opinione che la grande maggioranza dei consumatori europei beva in modo ragionevole, moderato e con piacere. I produttori ritengono anche che l'alcole, se consumato con moderazione, possa avere effetti positivi sulla salute, indipendentemente dal tipo di bevanda. Essi pensano che le politiche volte a ridurre il consumo globale pro capite attraverso una forte tassazione non siano rivolte a coloro che abusano del prodotto e che l'esperienza dimostri che siffatto approccio possa avere effetti negativi non desiderati (ad esempio, contrabbando e produzione illegale).

54. Le organizzazioni della sanità, e più in particolare Eurocare (Advocacy for the prevention of alcohol related harm in Europe), sostengono che la tassazione dovrebbe mirare a mantenere elevati i prezzi degli alcolici, poiché vi è una chiara relazione tra i prezzi e il consumo. Esse ritengono inoltre che le imposte sulle bevande alcoliche dovrebbero essere utilizzate per finanziare le attività di controllo degli alcolici, ad esempio nel campo dell'educazione alla salute, della ricerca in materia di politica degli alcolici e del sostegno ai servizi della sanità. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, queste associazioni sottolineano che, nel suo Libro bianco su crescita, competitività e occupazione[20], la Commissione aveva già invitato a includere nel prezzo degli alcolici i costi esterni provocati dal loro consumo. Quanto agli effetti benefici del consumo di alcolici, Eurocare, pur invitando ad una grande cautela nell'attribuire effetti benefici al consumo di alcolici, è dell'opinione che le differenze tra le bevande siano minime: la maggior parte dei benefici sembrano provenire dall'alcole contenuto sia nel vino e nella birra che nelle bevande spiritose e non da altre componenti delle bevande.

Politica della sanità e politica sociale - Conclusioni

55. La maggior parte degli Stati membri non tengono conto di solito di considerazioni di politica sanitaria nel fissare le aliquote di accisa, anche se la legislazione comunitaria, che stabilisce solo le aliquote minime, offre loro un notevole margine di manovra per includere tali considerazioni nelle loro politiche fiscali. Comunque, perché le accise possano svolgere una funzione a lungo termine, sia come mezzo per ridurre il consumo generale che come mezzo per 'internalizzare' i costi esterni o sostenuti dalla società per l'abuso di alcolici, secondo alcuni Stati membri un requisito minimo sembrerebbe essere l'aumento delle aliquote minime in misura corrispondente all'inflazione.

3.5.2. Politica agricola

56. Il vino è un prodotto agricolo definito come tale dal trattato. In 14 dei 25 Stati membri l'aliquota sul vino è pari a zero o molto bassa (aliquota zero in 12 Stati membri e molto bassa in Francia e Ungheria). L'introduzione di un'accisa positiva per il vino potrebbe avere ripercussioni sul consumo di vino e sull'organizzazione comune del mercato del vino. La politica agricola è sempre stata invocata dagli Stati membri produttori di vino a giustificazione dell'aliquota zero applicata a questo prodotto. Alcuni Stati membri adducono la difficile situazione dei viticoltori, che non lascerebbe margini all'applicazione di un'aliquota positiva al vino.

57. All'epoca dell'adozione della prima relazione l'organizzazione comune del mercato del vino era oggetto di una riforma nel quadro della politica agricola comune. Scopo della riforma era di far fronte alla situazione esistente caratterizzata da sovrapproduzione e allo stesso tempo declino del consumo, specialmente dei vini da tavola, negli Stati membri produttori di vino. Questa riforma dell'organizzazione comune del mercato del vino è stata completata nel 1999[21]. La nuova organizzazione è intesa a coordinare meglio l'offerta e la domanda di vino. Tra i suoi principali

---

[20] «Crescita, competitività, occupazione - Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo» - COM (1993) 700 del 5.12.1993.

[21] Regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 (GU L 179 del 14.7.1999).

aspetti vi sono la limitazione dei nuovi impianti e la ristrutturazione del potenziale di produzione per ridurre il volume della produzione dei vini da tavola e impiantare varietà che producano vino di qualità migliore, più in linea con le esigenze del mercato. Sono state adottate idonee misure di intervento sul mercato (principalmente sostegno finanziario alla distillazione di vino, all'ammasso, all'utilizzo del mosto per fini diversi dalla produzione di vino). In particolare, le misure di distillazione obbligatoria sono state ridotte a due ed è stata introdotta una distillazione di crisi in caso di perturbazioni eccezionali del mercato. Questa nuova organizzazione comune del mercato costituisce un passo in direzione di misure più mirate e del riorientamento della viticoltura verso prodotti di qualità superiore.

58. Si sostiene, a favore dell'aliquota zero per il vino, che si tratta di una misura complementare necessaria per non contraddire uno degli obiettivi politici fondamentali dell'organizzazione comune del mercato del vino, ossia una situazione di mercato equilibrata. In effetti, un'eventuale flessione del consumo in seguito all'introduzione di un'aliquota positiva avrebbe ripercussioni negative sull'equilibrio del mercato. Inoltre, tale flessione dovrebbe essere compensata, a breve termine, con maggiori misure d'intervento, che assumerebbero principalmente la forma di distillazione dell'eccesso di vino in alcole. Gli elevati costi di tale distillazione sarebbero coperti dal bilancio comunitario. D'altro lato, l'aliquota zero è una misura generale, non mirata, che si applica anche ai segmenti in espansione dei vini di qualità superiore e dei vini d'importazione, per i quali non è o è meno difficile trovare un mercato. Inoltre i problemi strutturali fondamentali sono principalmente una conseguenza del cambiamento dei modelli di consumo negli Stati membri produttori di vino. Questa evoluzione è illustrata dai risultati dello studio sulla concorrenza, che ha osservato anche l'andamento del consumo pro capite dei vari prodotti. Il consumo pro capite di vino negli Stati membri meridionali (Spagna, Francia, Italia e Portogallo), pur rimanendo ad un livello elevato rispetto ai paesi non produttori, ha registrato una netta flessione negli ultimi tre decenni. Essa è stata compensata in parte da un aumento della domanda di vino nei paesi che applicano aliquote di accisa elevate sul vino e sono tradizionalmente considerati grandi consumatori di birra. Per contro il consumo pro capite di birra è aumentato sensibilmente negli Stati membri meridionali (Grecia, Portogallo, Italia e Spagna), ma è leggermente diminuito in molti Stati membri settentrionali (Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Regno Unito, Lussemburgo e Paesi Bassi) negli anni '90.

59. I paesi che producono vino e in generale i produttori di vino si oppongono fortemente all'introduzione di un'aliquota minima positiva sul vino. Essi sostengono che, nella maggior parte degli Stati membri produttori, il vino non è mai stato soggetto ad accisa, che esso è una parte integrante della loro cultura e che sarebbe difficile introdurre una tassazione obbligatoria per motivi politici. Fanno presente inoltre che gli Stati membri produttori di vino, che applicano l'aliquota zero o un'accisa di controllo molto bassa, rappresentano l'85% del consumo totale di vino nell'UE e che, di conseguenza, gli eventuali problemi di mercato interno riguardano appena il 15% del consumo comunitario di vino. Essi sostengono anche che l'aliquota zero per il vino è una misura complementare necessaria per sostenere gli obiettivi dell'organizzazione comune del mercato del vino e che, nell'attuale situazione del mercato del vino, l'introduzione di una nuova, seppur lieve, imposta obbligatoria nei paesi produttori sarebbe considerata pregiudizievole. Inoltre, si teme che a questa possano seguire altre misure che conducano all'introduzione di un

livello minimo d'imposizione del vino più elevato. I produttori ritengono anche che un'aliquota di accisa positiva sul vino non contribuirebbe affatto a risolvere i problemi del mercato interno dovuti alle enormi differenze di livello impositivo tra gli Stati membri che applicano una tassazione elevata e quelli che applicano una tassazione bassa.

60. Si sostiene infine che la tassazione del vino comporterebbe, per centinaia di migliaia di piccoli viticoltori e per le amministrazioni degli Stati membri produttori, nuovi o maggiori oneri amministrativi, in misura sproporzionata rispetto alle entrate che tale tassazione sarebbe in grado di generare. Tuttavia, poiché la produzione del vino è già soggetta a rigorosi controlli della qualità e dei movimenti nel quadro dell'organizzazione comune del mercato del vino e della direttiva 92/12/CEE, per quanto riguarda i movimenti intracomunitari tali oneri potrebbero essere inferiori al previsto.

Politica agricola - Conclusioni

61. Come si deduce dalla descrizione delle varie posizioni, la tassazione del vino continua ad essere una questione molto controversa e politicamente sensibile. Alcuni degli Stati membri non produttori di vino vorrebbero che eventuali modifiche delle aliquote minime su qualsiasi tipo di bevande alcoliche fossero condizionate all'introduzione di un'aliquota minima positiva per il vino. I paesi produttori di vino, invece, in generale continuano ad essere contrari all'introduzione di un'aliquota minima per il vino.

62. Oltre alla difficoltà di modificare l'attuale livello delle aliquote minime, si pone un'altra importante questione, vale a dire se sia giustificato mantenere l'attuale sistema di monitoraggio dei prodotti soggetti ad accisa (comprendente movimenti in regime di sospensione, tra depositi fiscali autorizzati, la costituzione di garanzie, documenti di accompagnamento ecc.) per prodotti quali il vino e la birra, che sono soggetti ad un'accisa il cui livello assoluto è inferiore all'IVA ad essi applicata in almeno 10 dei 15, e ora 20 dei 25, Stati membri.

3.5.3. Allargamento dell'Unione europea

63. Gli Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 già applicano alle bevande alcoliche aliquote pari o superiori agli attuali livelli minimi di aliquota. Anche gli altri paesi candidati con i quali i negoziati di adesione sono ancora in corso (Romania e Bulgaria) non hanno chiesto un periodo di transizione successivo alla data di adesione per raggiungere l'attuale livello delle aliquote minime. Gli **allegati da B1 a B4** includono le aliquote di accisa sull'alcole e sulle bevande alcoliche applicate dagli Stati membri che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 e dai paesi candidati.

3.6. Periodo considerato

64. L'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE stabilisce che ogni due anni il Consiglio proceda, sulla base di una relazione ed eventualmente su proposta della Commissione, all'esame delle aliquote di accisa prescritte in tale direttiva e, deliberando all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, prenda le misure necessarie.

65. La Commissione ritiene che un periodo di due anni sia troppo breve per eseguire il necessario esame approfondito del funzionamento del mercato interno e degli altri aspetti di cui la Commissione deve tener conto nella relazione nonché per offrire una prospettiva atta a consentire di valutare i cambiamenti introdotti nelle legislazioni degli Stati membri. Un periodo di quattro anni sembra più appropriato per valutare il funzionamento del mercato interno e le conseguenze di eventuali adeguamenti legislativi. Per questo motivo, una futura proposta di modifica dell'attuale quadro comunitario in materia di tassazione degli alcolici dovrebbe includere una modifica dell'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE in modo che preveda un riesame ogni quattro anni invece che ogni due anni.

4. STRUTTURA DELLE ACCISE APPLICATE ALLE BEVANDE ALCOLICHE

66. Anche se l'articolo 8 della direttiva 92/84/CEE relativo al riesame richiede che la relazione della Commissione riguardi solo le aliquote di accisa prescritte in tale direttiva, la Commissione ritiene che il riesame potrebbe riguardare anche le modifiche nella struttura dell'imposizione, che rappresenta un aspetto strettamente collegato a quello delle aliquote. Ciò vale in particolare per le questioni di classificazione delle bevande alcoliche in ciascuna delle categorie definite nella direttiva relativa alla struttura delle accise (direttiva 92/83/CEE). Dal processo di consultazione che ha preceduto la presente relazione sono emersi i seguenti tre punti:

a) diverso trattamento del vino e dello spumante;

b) adeguamento dei codici NC (nomenclatura combinata) utilizzati per definire le categorie di prodotti;

c) classificazione dei prodotti ai fini dell'accisa.

4.1. Diverso trattamento del vino e dello spumante

67. Attualmente le direttive 92/83/CEE e 92/84/CEE accordano agli Stati membri la possibilità di applicare aliquote di accisa diverse al vino e allo spumante. Come si può rilevare dalla tabella dell'**allegato B1**, 8 Stati membri (IE, UK, DK, NL, BE, FR, DE, AT) fanno attualmente uso di tale opzione.

68. Attualmente la Germania e l'Austria applicano l'aliquota zero al vino tranquillo, ma un'aliquota relativamente elevata al vino spumante. In Belgio, Danimarca, Francia, Regno Unito, Irlanda e Paesi Bassi l'aliquota applicata al vino spumante è superiore all'aliquota (positiva) applicata al vino tranquillo (**cfr. allegato B1**). Quattro Stati membri (DE, BE, NL, AT) inoltre applicano ai prodotti intermedi spumanti un'aliquota diversa da quella sui prodotti intermedi tranquilli (**cfr. allegato B3**).

69. La distinzione nelle direttive proviene dal fatto che questi Stati membri considerano tradizionalmente i vini spumanti come "prodotti di lusso". Si pone la questione se una tale distinzione sia ancora giustificata, dal momento che entrambi i prodotti sono sempre più consumati in occasioni simili. Inoltre, entrambe le categorie contengono prodotti che possono essere qualificati "di lusso", ma anche prodotti a prezzi molto bassi (ad esempio i vini classificati rispetto ai vini da tavola).

70. La definizione di "vino spumante" contenuta nell'articolo 8 della direttiva 92/83/CEE può condurre a risultati non equi per quanto riguarda la tassazione. Secondo tale definizione, si intendono per "vino spumante" i prodotti che "sono presentati in bottiglie chiuse con un tappo a « forma di fungo » tenuto da fermagli o legacci oppure hanno una sovrappressione dovuta all'anidride carbonica in soluzione di almeno 3 bar". Entrambi i criteri potrebbero essere considerati arbitrari. I vini frizzanti che hanno una sovrappressione leggermente inferiore a 3 bar non saranno soggetti all'accisa prelevata sui vini spumanti e beneficeranno dell'aliquota inferiore (anche zero) applicata ai vini tranquilli, se il produttore utilizza semplicemente un tipo di tappo differente per la bottiglia. Ciò fa sorgere la questione se si debba mantenere tale diversità di trattamento o se i vini e i prodotti intermedi spumanti non debbano invece essere soggetti allo stesso trattamento dei vini e dei prodotti intermedi tranquilli.

4.2. Adattare i codici NC (nomenclatura combinata) utilizzati per definire le categorie di prodotti

71. Per la definizione delle varie categorie di bevande alcoliche la direttiva 92/83/CEE si riferisce ampiamente ai codici NC. L'articolo 26 della direttiva stabilisce che i codici della nomenclatura combinata da essa menzionati sono i codici della versione della nomenclatura combinata in vigore il giorno dell'adozione della direttiva (19 ottobre 1992). Nel caso di cambiamenti di classificazione gli operatori devono utilizzare codici NC diversi per lo stesso prodotto a seconda che i movimenti siano tra gli Stati membri o tra l'UE e paesi terzi. Per tener conto di eventuali cambiamenti dei codici NC e di cambiamenti d'interpretazione (ad esempio, modifiche delle note esplicative del sistema armonizzato) e per semplificare la situazione sia per gli operatori che per gli amministratori, **si dovrebbe fare riferimento ai codici NC applicabili dalla data più recente possibile**. Inoltre, per semplificare l'aggiornamento di tale riferimento ai codici NC applicabili, la Commissione propone che gli Stati membri considerino **se le decisioni non debbano essere prese in futuro conformemente alla procedura di cui all'articolo 24 della direttiva 92/12/CEE** (procedura che coinvolge il comitato delle accise, come stabilito per i prodotti energetici dall'articolo 2, paragrafo 5 della direttiva 2003/96/CE del Consiglio[22]).

4.3. Classificazione dei prodotti ai fini dell'accisa

72. Le modifiche proposte nella sezione 4.2. agevolerebbero il lavoro degli operatori e delle amministrazioni, ma non risolverebbero problemi di classificazione delle bevande alcoliche nelle varie categorie previste dalla direttiva 92/83/CEE. Le definizioni di tali categorie comportano sempre un riferimento ai codici NC. Pertanto, prima di decidere quale accisa applicare ad un determinato prodotto occorre decidere come esso debba essere classificato ai fini doganali.

73. Recentemente sia operatori commerciali che amministrazioni nazionali hanno segnalato ai servizi della Commissione problemi di classificazione, lamentando l'esistenza di classificazioni divergenti e, di conseguenza, di una tassazione diversa dello stesso prodotto in differenti Stati membri. La maggior parte dei problemi

---

[22] Direttiva 2003/96/CE del Consiglio, del 27 ottobre 2003, che ristruttura il quadro comunitario per la tassazione dei prodotti energetici e dell'elettricità (GU L 283 del 31.10.2003, pag. 51).

sollevati riguardano la distinzione tra prodotti dei codici NC 2206 (comprensivi di altre bevande fermentate) e dei codici 2208 (comprensivi di bevande spiritose). Le note esplicative del sistema armonizzato relative alla voce 2206 consentono l'addizione di alcole distillato alle "altre bevande fermentate", senza specificare in quale misura tale addizione è possibile. Gli Stati membri interpretano questa possibilità in modi diversi, che fanno sì che lo stesso prodotto sia classificato sotto "altre bevande fermentate" o "prodotti intermedi" da alcuni Stati membri e sotto "bevande spiritose" da altri.

Soluzioni possibili

74. Nel quadro dell'attuale legislazione comunitaria sulle accise (direttiva 92/83/CEE), che fa riferimento ai codici NC come base per la classificazione delle bevande alcoliche, il problema delle classificazioni divergenti può essere risolto solo con **una interpretazione e un'applicazione più uniformi delle norme doganali di classificazione di questi prodotti nella NC**.

75. In ambito doganale, gli operatori possono ottenere dalle proprie autorità doganali un'informazione tariffaria vincolante (ITV) sulla classificazione di prodotti importati da o esportati verso paesi terzi. Le ITV sono introdotte in una base di dati gestita dalla Commissione e sono giuridicamente valide in tutti gli Stati membri. Anche se tali informazioni sono fornite caso per caso e non rappresentano norme generali di classificazione dei prodotti nella NC, esse offrono un orientamento alle amministrazioni e agli operatori commerciali e possono favorire l'applicazione comune delle norme di classificazione NC. Tuttavia, una ITV non può essere chiesta per prodotti per i quali non si può dimostrare un interesse doganale (ad esempio, nuovi prodotti fabbricati nell'UE e commercializzati solo al suo interno). Per incrementare il valore delle ITV ai fini dell'accisa, si potrebbe esaminare l'eventualità di estendere la possibilità degli operatori di ottenere una ITV dalle autorità doganali ai prodotti soggetti ad accisa non destinati ad essere importati o esportati. A tal fine sarebbe necessaria una modifica delle pertinenti disposizioni doganali[23].

76. Come si è detto, le ITV sono rilasciate dalle autorità doganali solo caso per caso, su richiesta degli operatori. Per cercare di stabilire norme generali più chiare per la classificazione delle bevande alcoliche nella NC, è stato istituito un gruppo di lavoro formato da rappresentanti dei servizi della Commissione e delle amministrazioni doganali di una serie di Stati membri. Esso si adopererà in particolare per tracciare una linea di demarcazione chiara tra i codici NC 2206 e 2208. Si tratta però di una materia molto complessa e il gruppo non potrà dare risultati molto rapidamente. Inoltre, non si può dimenticare che le nuove norme doganali di classificazione delle bevande alcoliche nella NC non avranno alcun effetto ai fini dell'accisa finché non sarà aggiornato il riferimento ai codici NC nel testo dell'articolo 26 della direttiva 92/83/CEE, come proposto al precedente paragrafo 71. Infine, nel classificare i prodotti nella nomenclatura combinata non si tiene e non si deve tener conto delle

[23] Articolo 12 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario e articoli da 5 a 14 delle disposizioni di applicazione del codice doganale comunitario (regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio).

conseguenze di tale operazione sulla classificazione del prodotto ai fini dell'accisa e si possono anche ottenere risultati indesiderati a tale riguardo.

77. La Commissione è pertanto del parere che si dovrebbero prendere in considerazione anche **soluzioni più drastiche, rendendo la classificazione delle bevande alcoliche ai fini dell'accisa meno dipendente dalla classificazione NC**.

78. Una prima possibilità sarebbe di ridefinire le categorie dei prodotti soggetti ad accisa utilizzando solo descrizioni verbali, senza riferimenti ai codici NC, analogamente alle definizioni impiegate per il tabacco nella direttiva 95/59/CE. Ciò può risultare, tuttavia, estremamente complesso in considerazione della grande diversità di prodotti offerti sul mercato delle bevande alcoliche. Inoltre, vengono commercializzati regolarmente nuovi prodotti, il che può provocare nuovi problemi di classificazione.

79. Un'altra possibilità sarebbe di combinare i codici doganali con elementi supplementari che dovrebbero essere previsti nella direttiva 92/83/CEE. Tali elementi indicati ai fini dell'accisa, quali la quantità minima di alcole distillato che può essere aggiunta alle bevande di origine fermentata senza che perdano il loro carattere di "altre bevande fermentate" o di "prodotti intermedi", potrebbe aiutare a tracciare un confine tra le diverse categorie di prodotti alcolici nei casi in cui la semplice applicazione dei codici NC non offre risultati chiari o soddisfacenti in materia di imposizione. Tuttavia, l'applicazione pratica di tali norme potrebbe incontrare notevoli problemi, in quanto può essere estremamente difficile e/o dispendioso determinare l'origine dell'alcole etilico contenuto in un prodotto.

80. Infine, si può prendere in considerazione l'eventualità di introdurre una nuova categoria di bevande alcoliche che comprenda le "altre bevande fermentate" alle quali è stato addizionato alcole. Lasciando immutate le attuali definizioni, la base di calcolo e le aliquote di accisa per la birra, il vino e l'alcole etilico, previste dalla direttiva 92/83/CEE, le "altre bevande fermentate" (CN 2206) potrebbero essere tassate in base al loro contenuto alcolico. Inoltre, seguendo l'esempio dell'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva 92/83/CEE, potrebbe essere consentito agli Stati membri di ripartire tali bevande in categorie in base a variazioni di non più di due o tre gradi di alcole per categoria, e di applicare la stessa aliquota di accisa per ettolitro a tutte le bevande che rientrano nella stessa categoria. Il livello delle aliquote minime comunitarie per tali prodotti potrebbe essere fissato in maniera lineare o potrebbe aumentare progressivamente con l'incremento del tenore alcolico del prodotto. Questa soluzione consentirebbe agli Stati membri di tassare allo stesso modo i prodotti comparabili (prodotti fermentati addizionati di alcole) in base al loro contenuto alcolico, riducendo la necessità di operare una distinzione chiara tra prodotti classificati alle voci NC 2206 e 2208. Va notato che l'attuale definizione di "altre bevande fermentate" resterebbe immutata e che i prodotti che rientrano attualmente in tale definizione (ad esempio, sidro di mele o di pere) continuerebbero ad essere tassati come vino, in applicazione dell'articolo 15 della direttiva 92/83/CEE.

Conclusioni

81. La legislazione dell'UE relativa alle accise sulle bevande alcoliche, adottata nel 1992 per agevolare la soppressione dei controlli di natura fiscale alle frontiere interne, da allora è rimasta invariata. Essa era intesa a creare le condizioni minime considerate all'epoca necessarie al funzionamento del mercato interno. In tale contesto, il Consiglio deve riesaminare periodicamente la situazione sulla base di una relazione della Commissione.

82. La presente relazione - la seconda su questa materia da quando è stato instaurato il mercato interno - ha messo in rilievo una serie di problemi relativi al funzionamento di tale mercato che ancora permangono per diversi Stati membri. I problemi evidenziati derivano dall'onere fiscale talvolta elevato imposto sui prodotti relativamente al loro valore e dal fatto che vi sono significative divergenze tra le aliquote di accisa applicate dagli Stati membri. Un maggiore ravvicinamento potrebbe contribuire in misura significativa alla soluzione di tali problemi.

83. Tenuto conto della complessità e dei numerosi aspetti politicamente sensibili della materia, attinenti e agli obiettivi generali del trattato e a fattori regionali, rurali e culturali, la presente relazione non è accompagnata da una proposta di direttiva. A questo stadio, la relazione è intesa ad avviare un vasto dibattito all'interno del Consiglio, del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale europeo. Alla luce dei risultati del dibattito, la Commissione deciderà se presentare o no proposte su tutte o su alcune delle questioni sollevate nella relazione.

ALLEGATO A

Gettito delle accise su bevande alcoliche, prodotti del tabacco e oli minerali (esercizio 2001) in termini assoluti, in percentuale del gettito totale delle accise e in percentuale del PIL

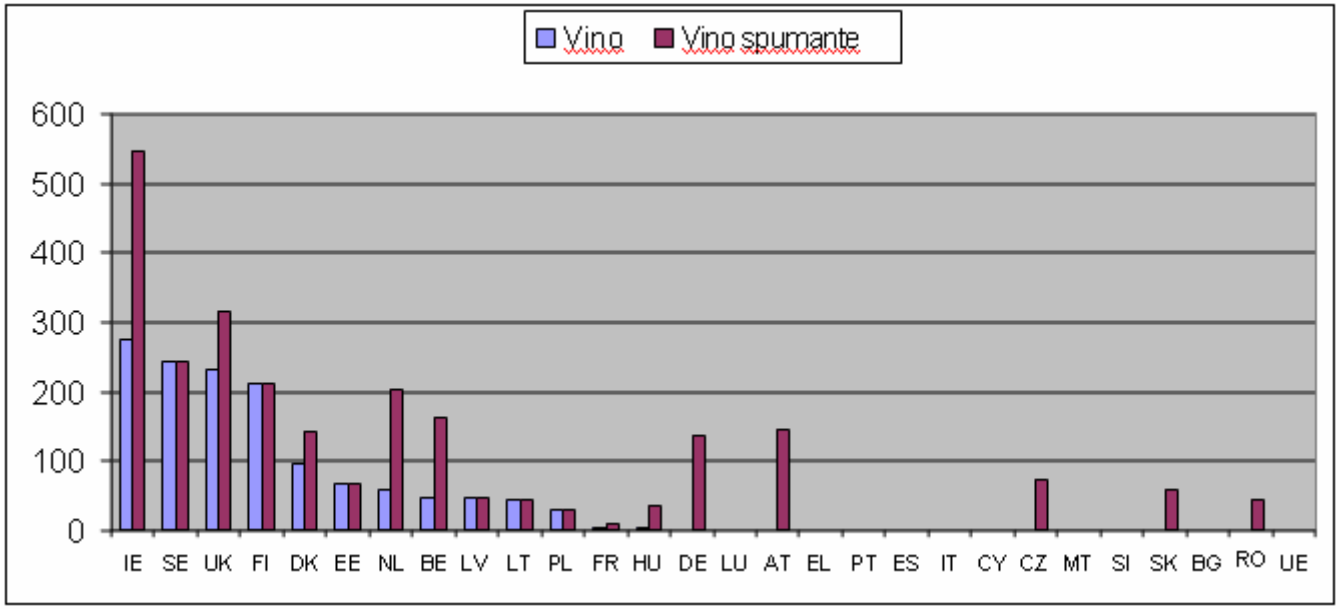
	PIL milioni EUR	Gettito delle accise										
		In milioni di EUR				In % del gettito totale delle accise			In % del PIL			
		Totale	Oli minerali	Tabacco	Bevande alcoliche	Oli minerali	Tabacco	Bevande alcoliche	Totale	Oli minerali	Tabacco	Bevande alcoliche
B	254.282	5.235	3.387	1.275	573	64,7%	24,4%	10,9%	2,06%	1,33%	0,50%	0,23%
DK	177.840	4.418	2.819	1.019	580	63,8%	23,1%	13,1%	2,48%	1,58%	0,57%	0,33%
D	2.071.200	54.806	39.331	12.025	3.450	71,8%	21,9%	6,3%	2,65%	1,90%	0,58%	0,17%
EL	130.927	4.558	2.283	2.006	269	50,1%	44,0%	5,9%	3,48%	1,74%	1,53%	0,21%
E	651.641	15.340	9.450	4.798	1.091	61,6%	31,3%	7,1%	2,35%	1,45%	0,74%	0,17%
F	1.463.722	33.549	22.780	8.190	2.578	67,9%	24,4%	7,7%	2,29%	1,56%	0,56%	0,18%
IRL	114.479	3.326	1.375	1.142	809	41,3%	34,3%	24,3%	2,91%	1,20%	1,00%	0,71%
I	1.220.147	32.602	24.412	7.444	746	74,9%	22,8%	2,3%	2,67%	2,00%	0,61%	0,06%
L	21.510	974	597	347	30	61,3%	35,6%	3,1%	4,53%	2,78%	1,61%	0,14%
N	429.172	7.746	5.223	1.677	846	67,4%	21,6%	10,9%	1,80%	1,22%	0,39%	0,20%
A	211.857	4.406	2.876	1.234	296	65,3%	28,0%	6,7%	2,08%	1,36%	0,58%	0,14%
P	122.978	3.575	2.228	1.100	247	62,3%	30,8%	6,9%	2,91%	1,81%	0,89%	0,20%
FIN	135.791	4.152	2.264	588	1.300	54,5%	14,2%	31,3%	3,06%	1,67%	0,43%	0,96%
S	244.905	6.577	4.540	807	1.230	69,0%	12,3%	18,7%	2,69%	1,85%	0,33%	0,50%
UK	1.596.986	59.113	35.454	12.489	11.169	60,0%	21,1%	18,9%	3,70%	2,22%	0,78%	0,70%
UE	**8.847.436**	**240.377**	**159.019**	**56.141**	**25.216**	**66,2%**	**23,4%**	**10,5%**	**2,72%**	**1,80%**	**0,63%**	**0,29%**

ALLEGATO B1

Aliquote di accisa applicate al vino e al vino spumante (1/5/2004)

Stati membri	Vino	Vino spumante
	Aliquota in EUR per hl	
IE	273	546
SE	243	243
UK	232	313
FI	212	212
DK	95	142
EE	67	67
NL	59	201
BE	47	161
LV	46	46
LT	44	44
PL	29,8	29,8
FR	3,4	8,4
HU	3,2	36
DE	0	136
LU	0	0
AT	0	144
EL	0	0
PT	0	0
ES	0	0
IT	0	0
CY	0	0
CZ	0	73
MT	0	0
SI	0	0
SK	0	58
Paesi candidati		
BG	0	0
RO	0	42
UE	***0***	***0***

Aliquote di accisa applicate al vino e al vino spumante (1/5/2004)



ALLEGATO B2

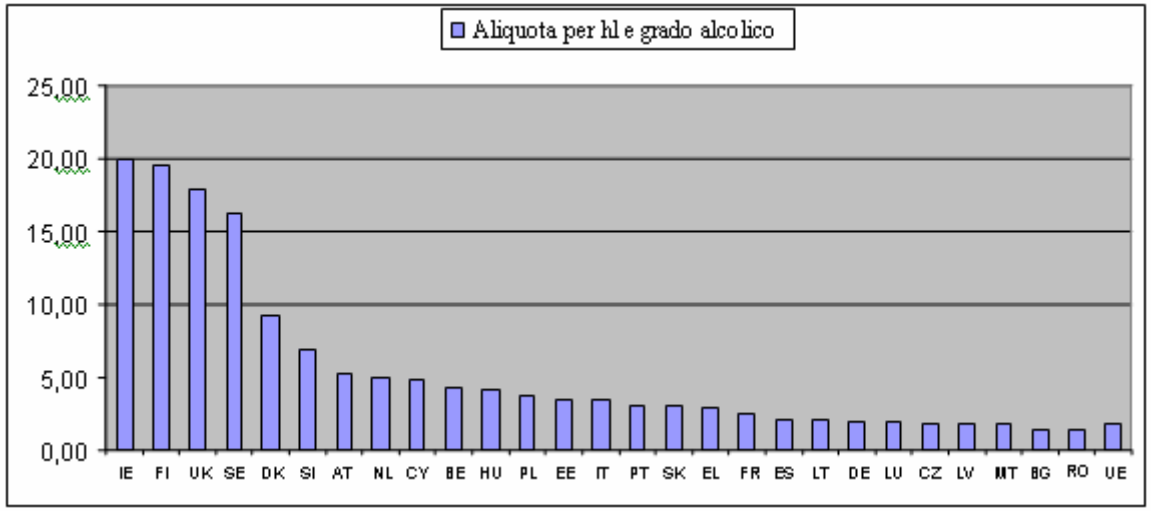
Aliquote di accisa applicate alla birra (1/5/2004)

Stati membri	In EUR per hl e grado alcolico (1)(2)	In EUR per litro di birra a 5°
IE	19,87	0,99
FI	19,45	0,97
UK	17,87	0,89
SE	16,18	0,81
DK	9,31	0,47
SI	6,98	0,35
AT	5,20	0,26
NL	5,02	0,25
CY	4,79	0,24
BE	4,28	0,21
HU	4,14	0,21
PL	3,75	0,19
EE	3,52	0,18
IT	3,48	0,17
PT	3,04	0,15
SK	3,03	0,15
EL	2,83	0,14
FR	2,60	0,13
ES	2,03	0,10
LT	2,03	0,10
DE	1,98	0,10
LU	1,98	0,10
CZ	1,88	0,09
LV	1,88	0,09
MT	1,87	0,09
Paesi candidati		
BG	1,35	0,07
RO	1,37	0,07
UE	*1,87*	*0,09*

(1) Aliquota applicata alla birra con titolo alcolometrico effettivo del 5 %.

(2) Per gli Stati membri che tassano la birra in base ai gradi Plato, la conversione in gradi alcolici è stata fatta presupponendo che 1 grado alcolico corrisponda a 2,5 gradi Plato.

Aliquote di accisa applicate alla birra (1/5/2004)

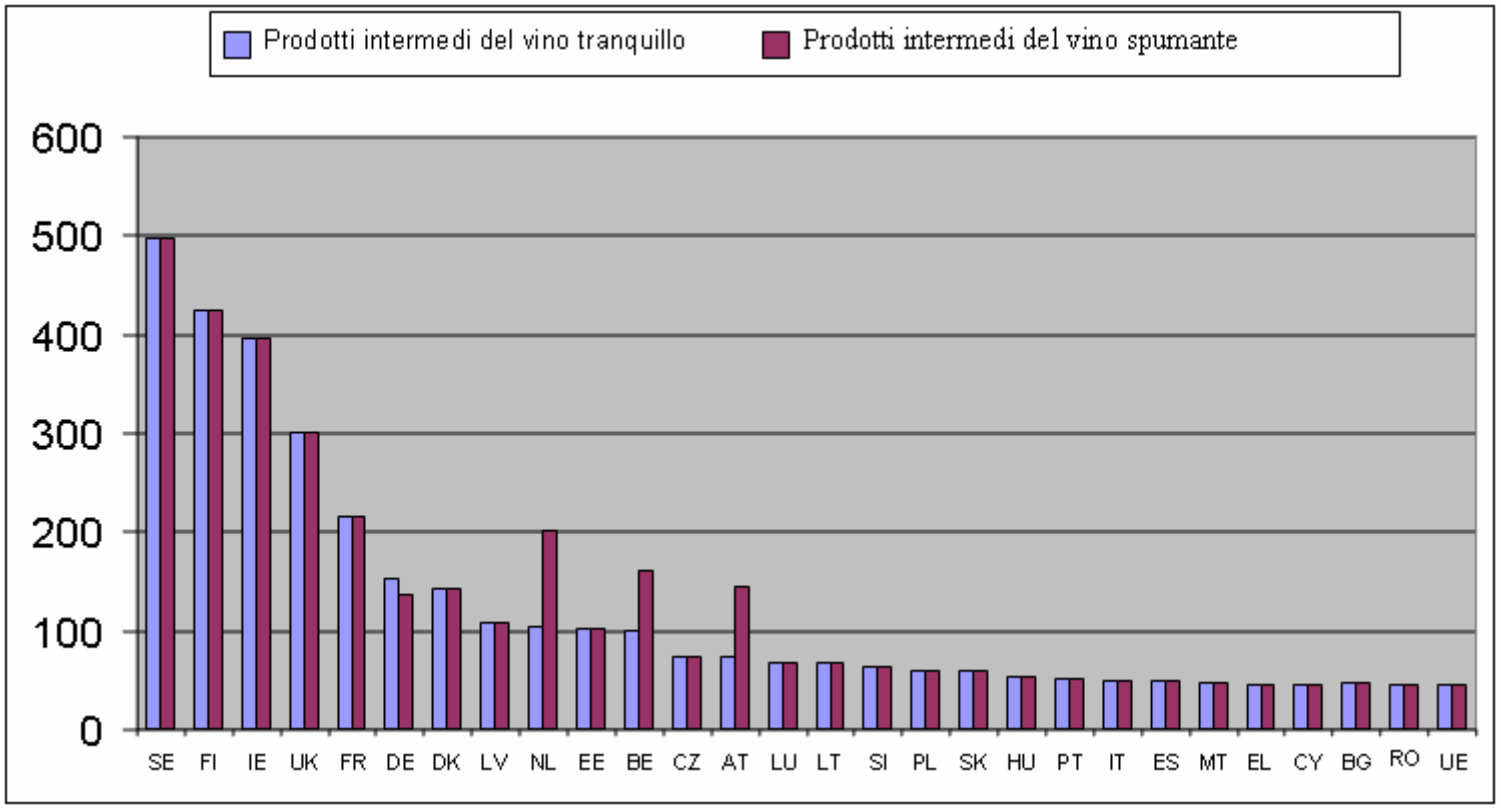


ALLEGATO B3

Aliquote di accisa applicate ai prodotti intermedi (1/5/2004)

Stati membri	Prodotti intermedi tranquilli	Prodotti intermedi spumanti
	Aliquota in EUR per hl	
SE	497	497
FI	424	424
IE	396	396
UK	300	300
FR	214	214
DE	153	136
DK	142	142
LV	108	108
NL	103	201
EE	102	102
BE	99	161
CZ	73	73
AT	73	144
LU	67	67
LT	67	67
SI	64	64
PL	60	60
SK	58	58
HU	52	52
PT	51	51
IT	50	50
ES	49	49
MT	47	47
EL	45	45
CY	45	45
Paesi candidati		
BG	46	46
RO	45	45
UE	*45*	*45*

Aliquote di accisa applicate ai prodotti intermedi (1/5/2004)

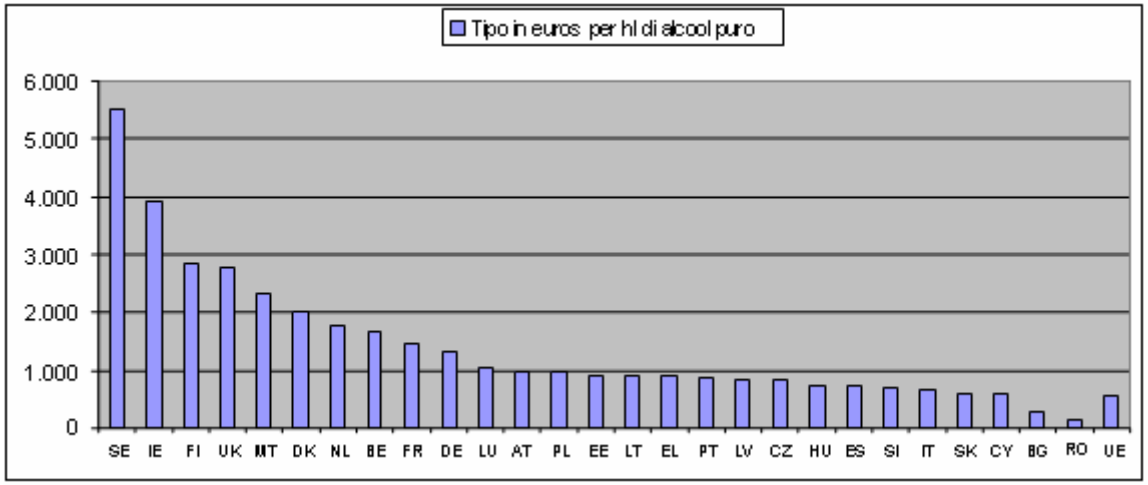


ALLEGATO B4

Aliquote di accisa applicate all'alcole etilico e alle bevande spiritose (1/5/2004)

	Aliquota in EUR per hl di alcole puro	Aliquota in EUR per litro di bevande spiritose a 40°
Stati membri		
SE	5.519	22,1
IE	3.925	15,7
FI	2.825	11,3
UK	2.776	11,1
MT	2.332	9,3
DK	2.020	8,1
NL	1.775	7,1
BE	1.661	6,6
FR	1.460	5,8
DE	1.303	5,2
LU	1.041	4,2
AT	1.000	4,0
PL	963	3,9
EE	927	3,7
LT	927	3,7
EL	908	3,6
PT	881	3,5
LV	847	3,4
CZ	831	3,3
HU	756	3,0
ES	740	3,0
SI	707	2,8
IT	645	2,6
SK	606	2,4
CY	599	2,4
Paesi candidati		
BG	257	1,0
RO	150	0,6
UE	*550*	*2,2*

Aliquote di accisa applicate all'alcole etilico e alle bevande spiritose (1/5/2004)



ALLEGATO C

Aliquote di accisa applicate dagli Stati membri espresse per hl per grado di alcole (in EUR) (1/5/2004)

Stato membro	Birra	Vino tranquillo (a 12%)	Vino spumante (a 12%)	Prodotti intermedi (a 18%)	Bevande spiritose
BE	4,28	3,92	13,42	5,51	16,61
DK	9,31	7,92	11,83	7,89	20,20
DE	1,98	0	11,33	8,50	13,03
EL	2,83	0	0	2,50	9,08
ES	2,03	0	0	2,75	7,40
FR	2,60	0,28	0,70	11,89	14,50
IE	19,87	22,75	45,50	22,01	39,25
IT	3,48	0	0	2,75	6,45
LU	1,98	0	0	3,72	10,41
NL	5,02	4,92	16,75	5,70	17,75
AT	5,20	0	12,00	4,06	10,00
PT	3,04	0	0	2,85	8,81
FI	19,45	17,66	17,66	23,56	28,25
SE	16,18	20,25	20,25	27,61	55,19
UK	17,89	19,33	26,08	16,66	27,76
CY	4,79	0,00	0,00	2,50	5,99
CZ	1,88	0,00	6,12	4,08	8,31
EE	3,52	5,54	5,54	5,68	9,27
HU	4,14	0,26	2,99	2,89	7,56
LT	2,03	3,63	3,63	3,70	9,27
LV	1,88	3,85	3,85	5,99	8,47
MT	1,87	0,00	0,00	2,59	23,32
PL	3,75	2,48	2,48	3,32	9,63
SI	6,98	0,00	0,00	3,54	7,07
SK	3,03	0,00	4,85	3,23	6,06

Aliquote di accisa applicate dagli Stati membri espresse per hl per grado di alcole (in EUR)(1/5/2004)

