

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 92/12/CEE relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa**

(COM(2004) 227 def. — 2004/0072 (CNS))

(2005/C 120/19)

Il Consiglio, in data 24 maggio 2004, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 7 ottobre 2004, sulla base del progetto predisposto dal relatore WILKINSON.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 27 ottobre 2004, nel corso della 412a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 84 voti favorevoli, 11 voti contrari e 5 astensioni.

## 1. Introduzione

1.1 Prima dell'instaurazione del mercato interno, le diversità storiche e culturali fra gli Stati membri davano luogo a notevoli differenze tra i sistemi e le aliquote fiscali relativi ai prodotti soggetti ad accisa. Con la direttiva 92/12/CEE si è deciso di armonizzare il regime generale di tali prodotti<sup>(1)</sup>, nonché le disposizioni concernenti la detenzione, la circolazione ed i controlli di questi ultimi<sup>(2)</sup>.

1.2 L'articolo 27 di tale direttiva disponeva che, anteriormente al 1° gennaio 1997, il Consiglio riesaminasse gli articoli 7, 8, 9 e 10 e adottasse, se del caso, le modifiche necessarie<sup>(3)</sup>. Questa scadenza, tuttavia, si è rivelata troppo ravvicinata per fornire valide indicazioni sulle difficoltà riscontrate, e che tuttora si riscontrano, nell'applicazione di tali articoli.

1.3 Dopo l'entrata in vigore della direttiva, l'interesse al trasferimento di prodotti soggetti ad accisa sui quali quest'ultima sia già stata riscossa (disciplinati dagli articoli 7-10 della direttiva) è cresciuto in misura considerevole. Ciò ha condotto,

<sup>(1)</sup> Ossia i tabacchi lavorati, gli oli minerali e le bevande alcoliche.

<sup>(2)</sup> In linea di principio, la circolazione all'interno dell'UE dei prodotti soggetti ad accisa, accompagnati dalla documentazione prescritta, ha luogo in regime «sospensivo» tra «depositi fiscali» situati negli Stati membri. L'accisa è dovuta negli Stati membri in cui i prodotti sono immessi in consumo.

<sup>(3)</sup> I prodotti soggetti ad accisa già immessi in consumo in uno Stato membro, con riguardo ai quali, dunque, l'accisa è stata riscossa in quello Stato membro, possono anche essere trasferiti all'interno dell'UE. Siffatti trasferimenti sono disciplinati dagli articoli 7-10.

in seguito alle richieste degli operatori del settore, all'introduzione di procedure semplificate in alcuni Stati membri. Inoltre, vi sono state numerose proteste da parte dei cittadini sul modo in cui gli articoli in questione sono stati applicati.

1.4 La Commissione ritiene che la comprensione dei problemi posti dai vari tipi di trasferimento in questione<sup>(4)</sup> sia ormai sufficiente a consentirle di proporre le necessarie modifiche a quella direttiva.

## 2. Osservazioni generali

2.1 In relazione ai prodotti soggetti ad accisa, il funzionamento del mercato interno è divenuto, nei suoi dettagli, estremamente complesso, con il risultato di rendere incerte le modalità di applicazione dei regolamenti in alcune ipotesi, ed ha imposto notevoli oneri amministrativi alle imprese interessate. Le proposte della Commissione riguardano le transazioni commerciali, le vendite a privati e le vendite a distanza, ed hanno lo scopo di chiarire, semplificare e armonizzare le disposizioni vigenti in tema di circolazione intracomunitaria, quando l'accisa sui relativi prodotti sia già stata versata in uno Stato membro, e di liberalizzare tali movimenti affinché i consumatori dell'UE possano trarre ulteriori benefici dal mercato interno. Il Comitato apprezza entrambi tali obiettivi.

2.2 L'entità del gettito che gli Stati membri ricavano dalle accise<sup>(5)</sup> e le differenze tra le modalità di attuazione dei regolamenti negli Stati membri hanno reso difficile per la Commissione raggiungere accordi con questi ultimi. Il Comitato osserva che i 10 «nuovi» Stati membri non sono stati coinvolti nelle

<sup>(4)</sup> Le ipotesi di trasferimento sono le seguenti: prodotti trasferiti tra Stati membri a scopo commerciale (non, però, ai fini di «vendite a distanza»), definito come qualsiasi scopo diverso da quello di uso personale da parte di privati, i prodotti acquistati direttamente dai privati per proprio uso, e vendite a distanza.

<sup>(5)</sup> Il valore complessivo di tale gettito per gli Stati membri dell'UE (allora composta da 15 Stati) nel 2001 è stato di oltre 8,8 miliardi di euro; nello stesso anno, nell'UE la percentuale media del gettito delle accise sul PIL è stata del 2,72 %.

consultazioni con la Commissione che hanno condotto quest'ultima alla formulazione delle proposte. Il Comitato è consapevole dell'esigenza degli Stati membri di ricorrere alle accise per realizzare una parte delle loro entrate tributarie, ma dubita che le proposte in esame cambieranno le abitudini dei consumatori fino al punto di incidere in misura rilevante sull'entità complessiva del gettito fiscale.

2.3 I prezzi al consumo dei prodotti soggetti ad accisa sono spesso notevolmente influenzati dall'aliquota fiscale che viene loro applicata. Ciò vale in particolare per i tabacchi lavorati e per le bevande alcoliche <sup>(1)</sup>. Dopo l'instaurazione del mercato unico vi è stata una riduzione nelle differenze tra le aliquote delle accise applicate negli Stati membri; tuttavia, fintantoché non si procederà quantomeno a un'armonizzazione significativa delle aliquote applicate, in questo settore vi sarà ancora motivo di cercare di ottenere prezzi migliori e la criminalità organizzata continuerà quindi a svolgere attività in questo campo.

2.4 I cittadini dell'UE intendono trarre beneficio dal mercato unico in ogni modo possibile, ma il diritto di acquistare qualsiasi prodotto al prezzo locale, ovunque essi vogliano nell'Unione europea, costituisce per loro un vantaggio importante. Negare ai cittadini tale diritto non giova certamente all'immagine che essi hanno dell'UE.

2.5 Come osservato dalla Commissione, il tipo di trasferimento in regime di «accisa assolta» di cui agli articoli in questione ha interessato soprattutto i privati o gli operatori di piccole dimensioni, che non dispongono di notevoli risorse finanziarie o infrastrutture commerciali. È dunque importante che tutte le misure concordate siano chiare, di facile comprensione e, nella misura del possibile, di facile applicazione. Esse devono inoltre essere realistiche e deve essere possibile farle rispettare.

2.6 In un vero mercato interno, anche le disposizioni concernenti i tabacchi dovrebbero essere liberalizzate. Il Comitato, tuttavia, riconosce che, nel decidere quali prodotti debbano essere inclusi nell'ambito di applicazione della direttiva modificata, gli Stati membri dovranno considerare attentamente tutte le implicazioni di tale scelta, il che potrebbe indurli ad escluderne alcuni prodotti.

2.7 Il Comitato osserva altresì come gli oli minerali siano di rado trasferiti per scopi diversi da quelli commerciali. È chiaro, quindi, che le proposte, nella loro formulazione attuale, incidono soprattutto sulla circolazione delle bevande alcoliche.

(1) I prezzi al dettaglio dei tabacchi lavorati sono, nello Stato membro con la tassazione più elevata, circa 3,7 volte superiori di quelli praticati nello Stato membro con più bassa imposizione fiscale. Tra lo Stato membro con più elevata imposizione e quello con la più bassa, le aliquote delle accise sulle bevande alcoliche variano di 15,9 volte per la birra e i cosiddetti «prodotti intermedi» e di 9,2 volte per i superalcolici. Un tale raffronto non è possibile con riguardo ai prodotti vinicoli, in quanto il vino non è soggetto ad accisa in 12 dei 25 Stati membri, mentre in 2 altri Stati membri è applicata un'imposta minima di 2 centesimi di euro a bottiglia.

2.8 Il Comitato manifesta vivo apprezzamento per il fatto che molte delle proposte si basino sui consigli e le richieste delle associazioni di categoria attive nel settore e tengano inoltre in considerazione i loro possibili effetti sulle imprese di minori dimensioni.

### 3. Osservazioni specifiche

3.1 L'articolo 7 concerne in sostanza i soggetti tenuti in diverse ipotesi al pagamento dell'accisa, le relative formalità amministrative, le vendite a passeggeri effettuate a bordo di un aereo o di una nave durante un viaggio intracomunitario, ed il trattamento delle perdite di prodotti già immessi in consumo occorse durante il trasporto intracomunitario di questi.

3.1.1 Il Comitato apprezza il contributo che le proposte della Commissione daranno alla chiarificazione e all'armonizzazione della normativa in esame. Inoltre, esso apprezza molto il fatto che la Commissione riconosca la necessità di ridurre l'ingente mole di lavoro amministrativo necessario a conformarsi pienamente alle norme oggi in vigore. Il Comitato sostiene l'invito rivolto dalla Commissione agli Stati membri a consentire l'introduzione di procedure semplificate mediante semplici accordi amministrativi bilaterali tra Stati membri.

3.2 L'articolo 8 concerne i prodotti acquistati dai privati per proprio uso. La questione più delicata riguarda qui il requisito che tali prodotti siano trasportati personalmente dalle medesime persone che li hanno acquistati.

3.2.1 Il Comitato apprezza la proposta della Commissione di liberalizzare il sistema attualmente applicato agli acquisti a distanza da parte di privati, così da abolire il requisito per cui i prodotti devono essere trasportati personalmente dalla persona che li ha acquistati.

3.2.2 Il Comitato è consapevole del fatto che la nuova proposta, in base alla quale il privato è tenuto a organizzare personalmente la consegna dei prodotti in un altro Stato membro (senza che i relativi accordi siano conclusi dal venditore), è coerente con la regola generale attualmente vigente in tema di IVA sugli acquisti a distanza. Tuttavia, è difficile immaginare come potrebbe essere assicurata l'osservanza della disposizione proposta. È possibile supporre, ad esempio, che i venditori possano indicare un loro rappresentante sul posto, il quale organizzi il trasporto, rispettando così il requisito legale per cui ad organizzarlo non deve essere il venditore; il risultato pratico, tuttavia, sarebbe il medesimo. Occorre perciò indicare espressamente che questo genere di accordi non sarebbe contrario alle norme della direttiva modificata.

3.3 Il Comitato apprezza la proposta volta ad abolire i «livelli indicativi»<sup>(1)</sup> come possibile indice dell'uso privato o commerciale dei prodotti. Tali livelli sono generalmente percepiti dal pubblico come meri limiti quantitativi, e in alcuni Stati membri essi sono stati troppo spesso interpretati in maniera molto restrittiva. Il Comitato riconosce che l'abolizione di detti limiti potrebbe rendere più difficile la lotta alle attività di contrabbando, ma i limiti stessi non sono mai stati intesi come qualcosa di più di un indice dello scopo commerciale, piuttosto che personale, di un movimento di prodotti, né essi costituiscono di per sé soli una prova sufficiente sul piano legale.

3.3.1 Tuttavia, il Comitato ritiene che non sarebbe inopportuno applicare qualche genere di restrizione quantitativa alle vendite a distanza (ad es. quando i prodotti acquistati dai privati non siano trasportati dai medesimi).

Bruxelles, 27 ottobre 2004.

3.4 Con riguardo all'**articolo 9**, è estremamente improbabile che le proposte riguardanti il trasporto per uso personale degli oli minerali possano dar luogo a seri problemi.

3.5 Con riguardo all'**articolo 10**, il Comitato apprezza il chiarimento che la Commissione propone di apportare in ordine al luogo in cui è esigibile l'accisa.

#### 4. Sommario

4.1 Il Comitato apprezza le proposte presentate dalla Commissione in un ambito complesso e delicato come quello in questione.

4.2 Le proposte avanzate sono realistiche; i chiarimenti e le semplificazioni sono molto apprezzati, l'armonizzazione è necessaria e la liberalizzazione sarà accolta con favore dai cittadini dell'UE poiché consentirà loro di trarre ulteriori benefici dal mercato unico.

La Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(1)</sup> I limiti indicativi sono attualmente i seguenti: 800 sigarette, 10 litri di superalcolici, 90 litri di vino e 110 litri di birra.