

## Relazione AIR -

**Schema di decreto legislativo delegato recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi.**

**Referente:** Agenzia delle dogane e dei monopoli - Direzione centrale gestione tributi e monopolio giochi

### **Sezione 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione**

*A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate*

Con lo schema di decreto legislativo, adottato ai sensi dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23, vengono apportate modifiche al regime fiscale dei tabacchi lavorati e dei prodotti a questi assimilabili sotto il profilo del consumo e della capacità contributiva (c.d. "sigarette elettroniche"). Inoltre, vengono disciplinati i prodotti del tabacco c.d. "di nuova generazione" (prodotti del tabacco che si consumano senza combustione), non attualmente regolamentati.

Le modifiche normative relative al sistema fiscale del settore "tradizionale" dei tabacchi lavorati sono rese necessarie, principalmente, per i motivi che seguono:

- il regime di imposizione attualmente basato sulla c.d. accisa minima è, di fatto, disapplicato per effetto delle ripetute pronunce da parte del giudice amministrativo nazionale. L'esistenza di una accisa "minima" persegue sia finalità di tutela delle politiche sanitarie di riduzione dell'accessibilità al tabacco sia finalità di salvaguardia del gettito erariale. Il provvedimento in esame, pertanto, introduce un "onere fiscale minimo", compatibile con la normativa comunitaria ed idoneo al perseguimento dei predetti interessi;
- l'introduzione di un "onere fiscale minimo", che modifica il vigente regime di accisa minima, consentirebbe di superare l'attuale normativa in relazione alla quale è stata avviata una procedura di infrazione dalla Commissione europea nei riguardi dell'Italia (proc. n. 2011/4175), anche al fine di attenuare le conseguenze di una eventuale sentenza di condanna dello Stato italiano, specie per quanto riguarda la componente sanzionatoria patrimoniale;



- le misure contenute nel provvedimento prevedono anche: una modifica del sistema di tassazione delle c.d. "sigarette elettroniche", per il superamento dell'attuale normativa che è stata sostanzialmente sospesa dal giudice amministrativo, con rinvio degli atti alla Corte Costituzionale; la disciplina fiscale di prodotti di nuova generazione, costituiti da tabacchi che vengono inalati con un procedimento diverso dalla combustione.

Si evidenzia che dal 2006 al 2011 il consumo delle sigarette è diminuito di circa 8,3 milioni di chilogrammi (- 8,89 per cento) mentre il gettito, a titolo di accisa, è aumentato del 10,65 per cento, con un maggior gettito, nei sei anni, di euro 1.025 milioni.

Negli ultimi due anni, invece, è stata registrata una riduzione dei consumi di circa 11,5 milioni di chilogrammi, cui è conseguita una contrazione del gettito, a titolo di accisa, di circa euro 500 milioni.

La tabella che segue riassume questi dati.

#### SIGARETTE - SERIE 2006 - 2013

Anni	Quantità	Δ % quantità anno precedente	Accisa	Δ % accisa anno precedente
2006	93.807.356		9.623.981.163	
2007	92.821.293	-1,05	9.938.317.335	3,27
2008	91.994.337	-0,89	10.256.871.531	3,21
2009	89.148.720	-3,09	10.340.948.418	0,82
2010	87.031.399	-2,38	10.426.416.802	0,83
2011	85.467.892	-1,80	10.648.941.772	2,13
2012	78.734.360	-7,88	10.459.471.581	-1,78
2013	74.027.717	-5,98	9.889.800.732	-5,45

Nel luglio del 2011 i produttori di sigarette hanno chiesto un incremento generalizzato dei prezzi di euro 0,10 il pacchetto, cui hanno fatto seguito gli aumenti di euro 0,20 e di euro 0,10 il pacchetto indotti, rispettivamente, dall'aumento dal 20 al 21 per cento (settembre 2011) dell'aliquota ordinaria dell'IVA e della tassazione per effetto della modifica della classe di prezzo più richiesta (febbraio-marzo 2012).

Gli aumenti di prezzo sono stati giudicati eccessivi dal mercato, il quale ha quindi registrato una forte riduzione dei consumi e, di conseguenza, una diminuzione delle entrate erariali.



Ulteriori conseguenze negative per le entrate erariali si sono poi determinate per effetto della c.d. disapplicazione comunitaria, operata più volte dal giudice nazionale (amministrativo) in favore dei produttori che, via via, allo stesso si sono rivolti, della normativa nazionale che ha introdotto e regolato la c.d. accisa minima sulle sigarette.

*B) l'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo*

Le modifiche normative consentono di scongiurare i possibili profili di censura da parte della Corte di giustizia e di introdurre elementi di perequazione nel settore, il quale viene considerato in un'ottica unitaria. Consentono, inoltre, di introdurre misure di contrasto al ribasso dei prezzi di vendita, tendenza che si è registrata nell'ultimo anno, con pregiudizio erariale e sanitario, determinato quest'ultimo dall'aumento delle possibilità di abitudine al fumo soprattutto da parte dei giovani, che hanno in genere una ridotta capacità di spesa.

*C) Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VTR*

Il raggiungimento degli obiettivi che si intendono perseguire con l'intervento normativo, sarà verificato sulla base:

- dell'esito delle vicende giudiziarie attualmente in essere, nel cui ambito sarà data immediata comunicazione delle modifiche normative apportate con il provvedimento;
- dell'andamento dei consumi e delle correlate entrate erariali, in particolare di quelli dei "prodotti di nuova generazione", uno dei quali ha un mercato già sviluppato (sigarette elettroniche), mentre l'altro (tabacchi da inalazione senza combustione) è in fase di *start up*.

*D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.*

L'intervento verte su norme la cui applicazione è di competenza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, alla quale è demandata anche l'adozione di alcuni provvedimenti tecnici attuativi dell'intervento medesimo.

Dal punto di vista sostanziale, le modifiche normative, per la parte che comporta un aumento della fiscalità, incidono su tutti gli attori della filiera del tabacco e prodotti correlati, atteso che hanno diretto effetto sui prezzi finali dei prodotti.



L'intervento normativo è finalizzato a ridurre le variabili di incertezza del settore introducendo misure di maggiore stabilizzazione (sostituzione dei parametri della Classe di prezzo più richiesta - valore modale - con il Prezzo medio ponderato, leggero incremento della componente specifica della tassazione) con conseguenti benefici per la programmazione delle attività aziendali di settore.

L'analisi è stata condotta sulla base dei dati e delle informazioni resi disponibili dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli e dei documenti e studi elaborati da alcuni dei principali operatori consultati.

### **Sezione 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento**

Lo schema di decreto è stato redatto in collaborazione con i rappresentanti dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, alla quale ne è demandata l'applicazione.

La consultazione dei principali operatori del settore ha portato ad una sostanziale convergenza sulle linee fondamentali della riforma. Gli operatori medesimi hanno espresso, invece, opinioni differenti in ordine all'entità delle singole misure, in ragione, evidentemente, delle attuali rispettive posizioni sul mercato.

L'intervento normativo riflette, quindi, la valutazione di sintesi di tutti gli interessi coinvolti nell'ottica comunque di perseguire gli obiettivi prefissati, ossia di eliminare i possibili profili di illegittimità comunitaria della normativa vigente e di tutelare l'interesse erariale e la salute pubblica.

### **Sezione 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)**

L'opzione di non intervento comporta rilevanti conseguenze negative sotto i seguenti profili:

- a) rischio elevato di condanna per infrazione della normativa comunitaria in materia di accisa minima, con conseguenti contenziosi per risarcimento di danni;
- b) assenza di misure di contrasto al ribasso dei prezzi di vendita, con conseguenti effetti negativi sul gettito erariale (per la prima volta negli ultimi due anni il gettito a titolo di accisa ha fatto registrare una diminuzione, di modesta entità nel 2012, ma pari a circa 500 milioni nel 2013) e sulla salute (maggiore possibilità di abitudine al fumo da parte dei giovani);
- c) assenza di misure perequative nel mercato unitario dei prodotti del tabacco e correlati, con conseguente alterazione della concorrenza tra gli operatori e pregiudizio erariale in ragione del consumo sostitutivo tra prodotti tassati e non tassati.

### **Sezione 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio**



Le opzioni alternative che sono state considerate in sede di analisi riguardano:

a) l'applicazione sulle sigarette di un'accisa minima o di un onere fiscale minimo, in sostituzione dell'accisa minima vigente, il cui sistema di determinazione è stato oggetto, come più volte ricordato, di censura giurisdizionale. L'opzione prescelta è stata quella dell'applicazione dell'onere fiscale minimo (somma dell'accisa e dell'IVA) applicato a ciascun prezzo di vendita, in considerazione della maggiore funzionalità rispetto all'obiettivo perseguito. L'onere fiscale minimo incide in misura rilevante sui prezzi bassi ma attenua rapidamente, per i prezzi relativamente più elevati, l'aggravio fiscale a titolo di accisa, costituendo un incentivo ad aumentare i prezzi in misura non eccessiva. Invece, l'accisa minima attenua, in misura meno consistente, l'incidenza sui prezzi relativamente più elevati. Quindi, l'onere fiscale minimo, pur costituendo una misura finalizzata al contrasto dei prezzi bassi, è una misura meno inflativa rispetto all'accisa minima. Sull'applicazione dell'onere fiscale minimo si è registrata una convergenza di valutazione da parte degli operatori del settore. Inoltre, l'onere fiscale minimo rappresenta una misura già in vigore in Germania ed è stato constatato che tale misura non ha dato luogo ad alcun rilievo di natura comunitaria;

b) l'aumento ovvero la invarianza della misura della componente specifica dell'accisa sulle sigarette. Storicamente il sistema di tassazione nazionale ha fissato la misura di detta componente al livello minimo previsto dalle direttive comunitarie, caratterizzandosi, dunque, come sistema prevalentemente proporzionale. Il livello della componente specifica, cioè fissa per unità di prodotto, rende più o meno regressiva l'incidenza dell'accisa globale. Nel corso delle consultazioni è emerso, come era logico attendersi, che gli operatori con prodotti di fascia alta di prezzo, ritenessero opportuno elevare la misura della componente specifica, mentre quelli con prodotti di fascia bassa ritenessero opportuno non elevare detta componente. In relazione agli obiettivi dell'intervento normativo si è scelto di operare un contenuto aumento della misura della componente specifica, al fine di attenuare il grado di progressività del sistema impositivo sulle sigarette, il quale presenta indubbi vantaggi, sotto il profilo del livello del gettito, in caso di aumento di prezzi, ma anche effetti negativi in caso di riduzione, come nella attuale congiuntura;

c) l'applicazione di una aliquota *ad valorem* o specifica, sui prodotti di nuova generazione. Si è scelto, come anche indicato dalle associazioni di categoria e dagli operatori del settore, di applicare un'imposta specifica, cioè per unità di prodotto, considerata la relativa variabilità dei prezzi di vendita dei prodotti, che non necessitano di processi produttivi ad elevata tecnologia. Nell'ottica degli obiettivi prefissati (non alterazione della concorrenza tra prodotti similari), è stato posto a base della determinazione dell'imposta specifica, il principio del "consumo equivalente di sigarette" e il riconoscimento della minore nocività dei prodotti di nuova generazione, stabilendo che l'imposta fosse pari al 50 per cento dell'accisa gravante sull'equivalente consumo di sigarette;



d) la tassazione o meno dei dispositivi per il consumo dei liquidi per sigarette elettroniche e dei tabacchi senza combustione. Si è scelto di non tassare detti dispositivi, in ragione sia delle problematiche applicative sperimentate per l'applicazione della normativa vigente, la quale in materia di sigarette elettroniche ne prevede la tassazione, sia per motivi perequativi, rispetto agli "strumenti" di consumo, non tassati, degli altri prodotti del settore.

Le norme introdotte dal provvedimento rispettano il livello minimo di regolazione comunitaria e, pertanto, non introducono livelli di regolazione superiori a quelli minimi.

#### **Sezione 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI**

*A) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione;*

Le opzioni prescelte, dell'onere fiscale minimo per le sigarette e dell'accisa minima per gli altri prodotti, comportano un aggravio della fiscalità sui prezzi inferiori ad una determinata soglia. Sarebbero, così, maggiormente colpiti i prezzi molto bassi (una delle finalità del provvedimento è il contrasto al ribasso dei prezzi), inducendo i produttori a richiedere corrispondenti incrementi dei prezzi di vendita, anche in coerenza con le indicazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per il controllo del tabacco (FCTC), recepita nell'ordinamento comunitario (cfr. Decisione del 2 giugno 2004) e in quello nazionale (legge 18 marzo 2008, n. 75), che prevede, all'articolo 6, che gli Stati adottano o mantengono, a seconda dei casi, delle misure che possono comprendere "l'applicazione di politiche fiscali e, all'occorrenza, di politiche dei prezzi riguardanti i prodotti del tabacco al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di salute tendenti a ridurre il consumo di tabacco".

La valutazione degli effetti economici, in relazione ai diversi scenari possibili, è descritta nelle relazioni illustrativa e tecnica.

I prezzi di vendita delle sigarette non incisi dall'onere fiscale minimo subiranno gli effetti delle altre misure (aumento dell'aliquota di base, aumento della componente specifica, modifica del parametro per il calcolo della componente ad valorem) con vantaggi erariali e riequilibrio del sistema

Le misure in materia di "prodotti alternativi" sono finalizzate ad applicare una tassazione meno elevata di quella gravante sulle sigarette, in ragione della riconosciuta



minore nocività, e ad escludere, per i motivi sopra detti, i dispositivi che ne consentono il consumo dalla tassazione.

***B) l'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;***

Per quanto riguarda gli impatti del provvedimento sulle piccole e medie imprese, si osserva che quelle che fanno parte della filiera del tabacco e dei prodotti correlati sono, in genere, le aziende di coltivazione tabacchi e quelle che effettuano la rivendita al dettaglio dei prodotti finiti. Per tali operatori gli effetti economici saranno vantaggiosi nella misura in cui le opzioni prescelte non avranno effetti negativi sui volumi dei prodotti finali, di cui è stata operata una stima nelle relazioni illustrativa e tecnica. In particolare, i rivenditori, che sono aziende a in genere a conduzione individuale, trarranno benefici dalla prevedibile lievitazione dei prezzi, essendo la loro remunerazione direttamente proporzionale, nella misura del 10 per cento, ai prezzi di vendita.

***C) l'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese;***

Il provvedimento, intervenendo, modificandola, su una materia già regolamentata, non introduce nuovi oneri informativi. Anche per i c.d. "prodotti di nuova generazione", gli adempimenti amministrativi sono in linea con quelli "minimi" previsti dalle stesse norme comunitarie per i prodotti assoggettati ad accisa, concernenti;

- la comunicazione delle generalità dei soggetti obbligati;
- la prestazione di garanzie;
- la tenuta di specifiche registrazioni contabili.

Non si procede alla stima dei costi amministrativi attesa la esclusione ai sensi del comma 2-septies, dell'articolo 8, della legge 11 novembre 2011, n. 180.

***D) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.***

L'applicazione delle nuove norme fiscali recate con il provvedimento possono avere effetti diversificati a seconda della misura in cui sono traslate sui prezzi di vendita e nella misura in cui i nuovi prezzi condizionano i livelli di consumo. La valutazione degli scenari ipotizzabili è stata operata nelle relazioni illustrativa e tecnica.



## **Sezione 6 - Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese**

Il provvedimento, intervenendo su un quadro normativo già delineato, modificandolo parzialmente e completandolo, introduce nel sistema misure idonee a rimuovere alcuni elementi distorsivi della concorrenza recati dalla recente immissione sul mercato dei "prodotti di nuova generazione" che rappresentano, di fatto, anche un elemento di elusione impositiva.

Il provvedimento essendo coerente con le norme di armonizzazione comunitarie (per i tabacchi lavorati) e con le norme generali comunitarie (per gli altri prodotti, la cui imposizione non prevede formalità alle frontiere), non altera la concorrenza e non costituisce limitazione all'attività di impresa.

## **Sezione 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione**

### ***A) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;***

L'applicazione dell'intervento regolatorio è di competenza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, la quale sulla base delle disposizioni già vigenti (adempimenti amministrativi e contabili da parte dei soggetti che fabbricano e distribuiscono i prodotti) ha la disponibilità degli elementi informativi per il relativo monitoraggio (numerosità dei soggetti autorizzati, liste dei prodotti venduti, dati di vendita per quantità e valore e corrispondenti quote erariali).

### ***B) le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;***

Non sono previste forme di pubblicità ulteriori rispetto a quelle già previste dalla legge.

### ***C) strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;***

Il controllo e il monitoraggio sarà effettuato dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli attraverso le strutture e le procedure già in atto senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

### ***D) i meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;***

Entro prefissati limiti, è previsto che con provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze, possano essere variate le misure di alcune aliquote, fermo restando la struttura impositiva delineata con il provvedimento.

### ***E) gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VTR.***





A cura dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli verrà effettuata la prescritta VIR nella quale si valuterà l'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati dall'intervento regolatorio attraverso gli indicatori di cui alla sezione 1.

#### **Sezione 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea**

Il provvedimento incide prevalentemente sul settore dei tabacchi lavorati, che è armonizzato a livello comunitario sotto vari profili (circolazione, fabbricazione e presentazione dei prodotti, pubblicità).

L'intervento normativo è finalizzato prioritariamente ad eliminare alcuni possibili profili di contrasto della norma nazionale con quella comunitaria di armonizzazione fiscale, in materia di applicazione dell'accisa minima sulle sigarette e sui trinciati per sigarette. Le altre modifiche introdotte sono coerenti con le disposizioni comunitarie vigenti.

L'intervento normativo modifica anche il regime fiscale delle c.d. "sigarette elettroniche", la cui normativa, di recente introduzione (articolo 11, comma 22, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 ) è stata già notificata ai competenti organismi comunitari.

Le modifiche normative, essendo di carattere strettamente fiscale, incidono sul livello e sulla struttura dell'imposta dovuta e non anche su sanzioni, procedure, meccanismi operativi, adempimenti amministrativi.

Comunque, le norme introdotte dal provvedimento rispettano il livello minimo di regolazione comunitaria e non introducono livelli di regolazione superiori a quelli minimi.



## ANALISI TECNICO-NORMATIVA (A.T.N.)

**Amministrazione proponente:** Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**Titolo:** Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei nonché dei fiammiferi.

**Indicazione del referente dell'amministrazione proponente:**

Dott. Luigi Magistro, Vice Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Area Monopoli.

### PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

#### *1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

Con l'intervento normativo che si propone, per quanto riguarda i tabacchi lavorati si intende:

- modificare il regime di imposizione attualmente basato sulla c.d. accisa minima prevista dalla vigente normativa che, nei fatti, a causa delle ripetute pronunce di sua disapplicazione da parte del giudice nazionale, esiste ormai solo sul piano formale e non persegue più le finalità per le quali lo stesso era stato introdotto: contrasto alla riduzione dei prezzi ai fini della salvaguardia del gettito erariale e del perseguimento delle politiche sanitarie di riduzione dell'accessibilità del tabacco;
- modificare detto regime prima che la Corte di Giustizia si pronunci su di esso nella procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei riguardi dell'Italia (proc. n. 2011/4175), al fine di attenuare le conseguenze di una eventuale sentenza di condanna dello Stato italiano, specie per quanto riguarda la componente sanzionatoria patrimoniale; La Corte di giustizia in data 9 ottobre 2014 si è pronunciata in senso sfavorevole, nei termini indicati sub paragrafo 9), sulla richiesta pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato in merito alla conformità del regime in questione.
- semplificare il sistema di calcolo dell'accisa ordinaria sulle sigarette, prevedendo, per la determinazione della componente *ad valorem*, il superamento del parametro della "Classe di prezzo più richiesta" ("MPPC") e la sua sostituzione con quello del "Prezzo medio ponderato" che già costituisce parametro per il calcolo dell'elemento specifico;
- attenuare in misura contenuta il grado di proporzionalità del sistema fiscale delle sigarette, elevando la percentuale per il calcolo della componente fissa, atteso che, se l'imposta proporzionale presenta indubbi vantaggi nella fase di crescita dei prezzi comporta svantaggi in caso di riduzione. Inoltre, la misura della componente fissa prevista dalla normativa nazionale è la più bassa in Europa;
- introdurre un'accisa minima anche per i sigari, al fine di contrastare la commercializzazione di prodotti a prezzi eccessivamente bassi.
- prevedere, per i prodotti che consentono di inalare tabacco senza combustione - nuova categoria merceologica che si differenzia, da un lato, dalle normali sigarette poiché, pur essendo costituita da tabacco lavorato, si consuma senza combustione e, dall'altro, dalle c.d. "sigarette elettroniche" le quali consentono l'inalazione di soluzione a base di sostanze (liquidi) diverse dal tabacco lavorato - una disciplina specifica.



Con lo schema di decreto legislativo delegato in esame, viene altresì novellata la vigente normativa in materia di tassazione dei liquidi, che non hanno una funzione medica, immessi nelle c.d. "sigarette elettroniche", vale a dire quei prodotti creati con l'obiettivo di fornire un'alternativa al fumo di tabacchi lavorati che funzionano mediante inalazione di una soluzione a base di liquidi (ad esempio, acqua, glicole propilenico, glicerolo, nicotina, in quantità variabile ovvero assente) vaporizzati da un atomizzatore, cioè un dispositivo (solitamente una resistenza) alimentato da una batteria. Viene anche rivisto il regime impositivo di questi prodotti, per meglio adeguare la normativa al mercato di riferimento ed acquisire all'Erario una giusta imposizione, considerato che le imposte speciali sui consumi possono colpire qualunque bene che non sia già sottoposto ad accisa armonizzata e che, in caso contrario, risulterebbe alterata la concorrenza rispetto a prodotti contenenti tabacco, considerato che le sigarette, i prodotti del tabacco senza combustione e le "sigarette elettroniche" costituiscono un unico mercato di riferimento.

Con lo schema di decreto, inoltre, si provvede:

- ad eliminare l'imposta di consumo sui fiammiferi, che nel corso degli anni ha subito una continua contrazione anche al fine di liberalizzarne la produzione e la vendita;
- a conferire al Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, il potere, da esercitare secondo cadenze temporali e limiti quantitativi, di variare le aliquote di base dei tabacchi lavorati, la componente specifica dell'accisa, gli importi dell'onere fiscale minimo e dell'accisa minima, nonché l'aliquota dell'imposta fissata sui tabacchi e prodotti da fumo senza combustione, al fine di consentire l'adeguamento dell'imposizione fiscale alle dinamiche del mercato;
- ad assorbire le disposizioni contenute nella determinazione direttoriale prevista dall'art. 14, comma 3, del citato D.L. n. 91/2013 e, in forza delle maggiori entrate derivanti dall'attuazione delle disposizioni del delegato, destinate alle finalità di cui alla citata norma, fino alla concorrenza delle somme ivi indicate, all'abrogazione della disposizione e della Determinazione direttoriale dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli adottata ai sensi della stessa norma.

L'intervento normativo risulta coerente con il programma di governo teso all'introduzione di disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, in linea con la legge 11 marzo 2014, n. 23 che ha conferito al Governo delega, tra l'altro, ad introdurre norme per la revisione delle imposte sulla produzione e sui consumi di cui al testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, recato dal decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, in base a principi e criteri direttivi che includono, in specie, quelli della razionalizzazione delle aliquote e dell'accorpamento o soppressione di fattispecie particolari.

## *2) Analisi del quadro normativo nazionale.*

Le disposizioni legislative concernenti imposte sulla produzione e sui consumi, incluse quelle in materia di tabacchi, di prodotti succedanei dei prodotti da fumo e di fiammiferi sono contenute nel decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e successive modificazioni (Testo unico delle accise).



Negli articoli da 39-*bis* a 39-*duodecies* del Testo unico delle accise sono contenute le norme disciplinano il regime fiscale dei tabacchi lavorati, alcuni dei quali necessitano di modifiche per le finalità indicate.

La normativa vigente in materia di prodotti succedanei dei prodotti del tabacco sulla quale si interviene per modifiche al regime fiscale è contenuta nell'articolo 62-*quater* del Testo unico delle accise.

### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.**

Con lo schema di decreto legislativo vengono formulati interventi nel citato testo unico n. 504 del 1995 in ciascuno dei tre ambiti di materia sopra indicati.

### **4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.**

L'intervento normativo non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

### **5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.**

L'intervento normativo non incide sulle specifiche competenze degli Enti Locali e delle Regioni ordinarie ed a statuto speciale.

### **6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.**

Le disposizioni individuate non presentano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118, primo comma della Costituzione.

### **7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.**

L'intervento normativo è di carattere fiscale e, dunque, deve essere recato con provvedimento avente forza di legge, nel caso specifico, adottato ai sensi dell'articolo 13 della legge 23/2014.

Il provvedimento prevede:

- entro prefissati limiti, che con provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze, possano essere variate le misure di alcune aliquote, fermo restando la struttura impositiva delineata;
- che le procedure tecniche per la determinazione dell'equivalenza tra i prodotti del tabacco senza combustione ed i prodotti diversi dal tabacco senza combustione, rispetto alle sigarette, siano previste con decreto direttoriale.

### **8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.**

Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

### **9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.**



Il TAR Lazio ha sancito il contrasto delle disposizioni di cui ai commi 2-*bis* (accisa minima sui trinciati per sigarette) e 4 (accisa minima sulle sigarette) dell'articolo 39-*octies* del Testo Unico delle accise n. 504 del 1995 con la normativa comunitaria, laddove tali norme prevedono un'accisa minima, che viene però maggiorata per determinate fasce di prezzo (quelle inferiori alla Classe di prezzo più venduta).

Il Consiglio di Stato, nell'ambito del processo di appello di una sentenza di primo grado, ha richiesto la pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia, la quale si è pronunciata in data 9 ottobre stabilendo che la norma nazionale, che stabilisce non un'accisa minima identica per tutti i prodotti, bensì un'accisa minima sui soli prodotti con un prezzo di vendita al pubblico inferiore alla classe di prezzo più richiesta, è contraria agli articoli 7, paragrafo 2, e 8, paragrafo 6, della direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato.

Il Tar del Lazio ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della normativa sui prodotti succedanei dei prodotti da fumo (articolo 62-*quater* del Testo unico delle accise) in quanto: costituirebbe violazione dell'articolo 3 della Costituzione:

- *“per l'intrinseca irrazionalità di una disposizione che non individua in maniera oggettiva, ovvero secondo categorie tecnico-giuridiche, i “prodotti succedanei dei prodotti da fumo” colpiti dall'imposta”;*

- *“l'indeterminatezza del precetto normativo lede anche il diritto di libera iniziativa economica in quanto gli operatori del settore si trovano nell'impossibilità di pianificare correttamente i propri investimenti e di adeguare le strutture aziendali alla nuova imposizione”, per cui risulterebbero violati anche gli articoli 23, 41 e 97 della Costituzione.*

## **PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

### ***10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.***

L'intervento normativo risulta compatibile con l'ordinamento comunitario ed in linea con la direttiva 2011/64/UE del Consiglio del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato (codificazione) e con la direttiva n. 2014/40/UE del 3 aprile 2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE, e non incide sugli obblighi ed impegni derivanti dall'appartenenza dello Stato italiano all'Unione Europea.

### ***11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.***

E' stata avviata la procedura di infrazione n. 2011/4175, relativa alla già citata normativa nazionale che prevede l'applicazione di un'accisa minima sulle sigarette e sui trinciati per sigarette. L'intervento normativo è anche finalizzato, come si è già detto, ad adeguare l'ordinamento nazionale alle disposizioni comunitarie.

### ***12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.***



Non sussistono possibili profili di contrasto dell'intervento normativo con gli obblighi internazionali.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.**

Sulle linee prevalenti della giurisprudenza non si hanno particolari osservazioni da formulare, oltre quanto si è già illustrato sub paragrafo 9), Parte I.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto non si hanno particolari osservazioni da formulare.

**15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.**

Sistemi di imposizione simili sui tabacchi lavorati sono già stati adottati da parte di altri Paesi UE. Non risultano processi di regolamentazione sulle "sigarette elettroniche" e sui prodotti che consentono di inalare tabacco senza combustione nell'ambito dell'Unione Europea.

### **PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

In relazione alle esigenze di ridefinizione dell'assetto fiscale del settore dei tabacchi lavorati e dei prodotti similari, alcuni di recentissima immissione sul mercato, sono state introdotte, in analogia alle definizioni già previste per i tabacchi lavorati, le nuove tipologie di prodotti oggetto dell'imposizione:

- i tabacchi da inalazione senza combustione;
- i prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze diverse dal tabacco.

Inoltre, l'intervento normativo sul sistema fiscale delle sigarette, prevede, in sostituzione dell'accisa minima, l'applicazione di un "onere fiscale minimo" previsto dall'articolo 7, n. 4, della direttiva del Consiglio 21 giugno 2011, n. 2011/64/UE. L'onere fiscale è dato dalla somma dell'imposta sul valore aggiunto e dell'accisa applicate a ciascun prezzo di vendita.

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

Sono stati verificati i riferimenti normativi contenuti nell'articolato.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**



Nell'ambito delle finalità di iniziativa legislativa, si è provveduto a modificare ed integrare le vigenti disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei e dei fiammiferi.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

Dal testo normativo proposto non derivano effetti abrogativi impliciti.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Nel testo che si propone non sono presenti disposizioni aventi effetti retroattivi o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non sono previste deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.**

Nell'articolo 1, comma 1, lettere e) ed f), e comma 5, viene prevista rispettivamente l'emanazione di un provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli che definisce le procedure tecniche da utilizzare per determinare l'equivalenza tra i prodotti ivi indicati e le sigarette tradizionali e di un regolamento del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per adottare le disposizioni in materia di rintracciabilità dei prodotti del tabacco e di legittimazione della loro circolazione nei confronti dei consumatori conformi a quelle della direttiva comunitaria 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

I termini previsti per l'adozione degli atti successivi attuativi sono congrui rispetto all'oggetto e al loro contenuto.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.**

Si è provveduto ad utilizzare i dati e i riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto della riforma presenti nelle banche dati interne dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e, per quanto riguarda le sigarette elettroniche, i dati resi disponibili dalla principale associazione di categoria (audizione dell'ANAFE presso la Commissione finanze del Senato).



L'applicazione delle disposizioni contenute nello schema di norma, poiché recano essenzialmente modifiche alla struttura del quadro normativo di settore per finalità di tutela della salute pubblica e di conseguimento delle entrate già previste dalle leggi di bilancio, non richiede modifiche operative nella struttura dell'Agenzia, non comporta oneri né a carico del bilancio dello Stato né a carico del bilancio dell'Agenzia stessa.

