

L'intervista di Katrin Walter

Europa – Accise – Lobby nazionali

Katrin Walter (KW) ha parlato all'inizio del 2010 con Patrizia Palermo (PP), Dottoranda di ricerca all'Università di Genova, abilitata all'esercizio della professione di avvocato, collaboratrice di alcuni gruppi di studio in tema di diritti fondamentali e della Rivista della Scuola superiore di Economia e Finanze fino al 2007, che si occupa da tanti anni di diritto comunitario.

KW: Dopo quasi mezzo secolo dell'Unione europea non si può veramente parlare di una vera liberazione, non se guardiamo il mercato del vino. Non si tratta di una violazione del diritto del cittadino europeo non poter comprare vino in un altro paese, pagando ovviamente l'IVA e altre imposte o accise incluse nel paese d'acquisto, come fa anche passando personalmente in una cantina o un negozio?

PP: La libertà di circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e degli strumenti finanziari è un principio cardine dell'Unione sancito nei trattati istitutivi. La problematica inerente le accise coinvolge però molti aspetti, tra loro strettamente connessi e alquanto complessi. Per quanto riguarda il funzionamento del mercato interno, anche la Commissione, nella sua relazione 223 del 26 maggio 2004, relativa alle aliquote di accisa sull'alcole e le bevande alcoliche (non pubblicata nella Gazzetta ufficiale), ha osservato 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.

KW: Quali problemi?

PP: Problemi che 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, soprattutto in merito alla determinazione delle aliquote contribuirebbe, secondo la Commissione, in misura notevole a dare una soluzione a lungo termine a questi problemi del mercato interno.

KW: Siamo eventualmente vicino ad un'armonizzazione dell'accisa sul vino in Europa?

PP: L'armonizzazione delle accise è avvenuta solo parzialmente, attraverso la disciplina delle strutture di imposizione ma non per la parte relativa alle aliquote, considerata la natura particolare del prelievo che differisce notevolmente dall'IVA. L'armonizzazione delle accise coinvolge non solo questioni di gettito ma anche finalità di natura extratributaria e di politica industriale oltre che di "larvato protezionismo a favore dei prodotti nazionali" come affermato da alcuni giuristi.

KW: Ed i paesi non vogliono scendere perché ne ricavano un bel po', immagino.

PP: Ricordo che l'accisa è un'imposta gravante sul consumo di determinati prodotti. A differenza dell'IVA, che è espressa in misura percentuale (ad valorem), le accise sono imposte specifiche, ossia sono espresse in virtù di un determinato ammontare monetario calcolato su una certa quantità di prodotto (es. €/litro). Tutti gli Stati membri infatti applicano accise, il cui gettito (a differenza dei dazi e dell'IVA) affluisce interamente alle loro casse, per 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 (dati del 2001).

Nella seguente tabella, pubblicata nella relazione della Commissione del 2004, si vede quale ruolo le accise rivestono nell'ambito delle singole economie nazionali:

	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	4.538	2.283	2.006	269	30,1%	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	419.172	7.746	5.223	1.677	846	67,4%	21,6%	10,9%	1,20%	1,22%	0,39%	0,20%
A	211.857	4.406	2.876	1.234	296	65,3%	28,0%	6,7%	2,08%	1,38%	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	388	1.300	54,3%	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	1.398.986	39.113	33.454	12.489	11.189	60,0%	21,1%	18,9%	3,70%	2,22%	1,78%	1,70%
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%

KW: Vediamo chiaramente chi produce e chi non produce il vino.

PP: La Commissione propose l'armonizzazione totale delle accise. Il Consiglio scelse di non adottare questo approccio. Su tale aspetto potrebbe dirsi che è stato raggiunto in materia un equilibrio tra esigenze comunitarie, volte alla creazione di un vero e proprio mercato interno da un lato, e quello degli Stati membri, volte a preservare la propria autonomia in materia di politica tributaria e bilancio.

KW: Lo squilibrio è, allora, tra le esigenze del cittadino di muoversi liberamente e comprare liberamente merce dove vuole lui e lo Stato? O tra cittadino e Europa, perché l'Unione Europea dovrebbe garantire questa libertà, dato che è proprio l'Unione che lo ritiene un suo principio cardine, sancito nei trattati istitutivi, o no?

PP: L'Unione deve garantire un equilibrio tra i principi cardine e le esigenze (tributarie e di gettito) degli Stati, questo anche alla luce del principio di sussidiarietà. L'Europa è nata soprattutto come Comunità di Stati, e solo molto lentamente si sta aprendo a una maggiore democraticità, anche attraverso l'attribuzione di maggiori poteri alle istituzioni rappresentative dei cittadini (parlamento). Trovare un bilanciamento tra esigenze di armonizzazione e rispetto della sussidiarietà non è facile, soprattutto se sono coinvolti interessi fondamentali di gettito per le economie degli Stati. Si tratta di mantenere uno spazio gestionale (tributario) alla sovranità degli Stati, anche se ciò sacrifica l'armonizzazione (in questo caso delle aliquote delle accise). In futuro potrebbero cambiare le situazioni, ma, considerato il forte interesse degli Stati, temo che sarà improbabile.

KW: Allora vuol dire che sono gli Stati membri che bloccano e non l'Europa?

PP: La Commissione è l'istituzione che ha il compito di rappresentare e perseguire gli interessi dell'Unione. Il Consiglio è espressione delle volontà statali e dei singoli governi. Le difficoltà inerenti l'armonizzazione delle aliquote, legate al gettito che apporta l'accisa alle casse degli Stati, sono molte e forse solo in un lontano futuro superabili.

Il processo di coordinamento e di armonizzazione delle tasse comunitarie, infatti, deve fare i conti con il fatto che il sistema fiscale rappresenta uno dei fondamenti della sovranità delle nazioni dato che, senza risorse finanziarie, i governi non potrebbero condurre le loro politiche. Le accise sono di esclusiva competenza degli erari nazionali; di conseguenza gli Stati membri hanno posto in essere una cornice che costituisce un quadro comune minimo che regola gli aspetti di generale interesse, lasciando la determinazione dei profili di interesse nazionale ai singoli ordinamenti statali in base al principio di sussidiarietà.

Il ravvicinamento delle legislazioni nazionali deve essere contemperato dalla necessità di salvaguardare le peculiarità, le tradizioni ed il contesto globale di ogni Stato membro, evitando che un completo stravolgimento del sistema politico, economico e fiscale dei paesi appartenenti possa creare disequilibri

economici e sociali. Tale aspetto dunque influisce in modo determinante sulle decisioni da adottare nell'ambito dell'Unione.

KW: Ho sempre di più l'impressione che sono protetti maggiormente gli interessi politici-statali invece di quelli dei cittadini e dei soggetti che lavorano e che realmente sostengono con le loro tasse (tasse, imposte, accise, Iva, dazi) le strutture statali-politiche e che, inoltre, devono finanziare anche le strutture europee le quali, però, determinano e delimitano i diritti di chi le rende possibili. In parole povere: io pago per farmi restringere la mia libertà e pago per farmi dire cosa devo e non devo fare. Ma solo se io sono intraprendente riesco guadagnare e pagare le tasse che sostengono queste strutture. Invece queste strutture bloccano le mie attività.

PP: L'Europa tiene sicuramente conto delle esigenze degli Stati, espressi nelle sedi istituzionali previste dai trattati. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona però amplia anche i poteri del Parlamento che è invece espressione dei popoli. Inoltre la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione ha lo scopo di proclamare e tutelare i diritti di tutti permettendo un controllo sovranazionale degli Stati. Sicuramente ancora molto si può fare su diversi fronti, il cammino è talvolta lento, ma credo che l'Unione sia molto cambiata rispetto alle origini, e soprattutto anche grazie a questa organizzazione si è riusciti a mantenere la pace in Europa. Ovviamente ha dei costi, ma non dispererei, credo che i diritti dei cittadini possano crescere ancora, ma il cammino non è celere. Forse un domani le storture fiscali potranno essere superate.

KW: Ad aprile andrà in vigore una nuova direttiva, la 118. Quali cambiamenti offre?

PP: Stabilisce che i prodotti soggetti ad accisa che circolano in regime sospensivo fra i territori dei vari Stati membri, devono essere scortati da un documento di accompagnamento emesso dallo speditore e la circolazione in regime sospensivo deve aver luogo sotto la scorta di un documento amministrativo elettronico che con l'ausilio di un sistema informatico permette alle autorità competenti di seguire i movimenti dei prodotti sottoposti ad accisa e di monitorare la circolazione di questi ultimi quando circolino in sospensione dall'accisa. Infine esso va utilizzato anche al fine di garantire la riscossione dell'imposta secondo le aliquote fissate dagli Stati membri.

Ha anche un pregio, ha previsto delle particolari forme di esonero dagli obblighi dettati dalla normativa comunitaria in materia di accise per i piccoli produttori di vino, al fine di alleggerire gli oneri amministrativi a loro carico.

KW: Oggi utilizziamo le nuove tecnologie e internet: questi non si fermano ai confini.

PP: In Italia la vendita attraverso internet, non ha esenzioni o agevolazioni dal regime delle accise. Pertanto la spedizione di prodotti oggetto di transazioni commerciali destinate a Paesi comunitari non può che seguire le regole dettate dal T.U.A. (testo unico in materia di accise) per l'Italia. L'art. 11, sancisce: "Per i prodotti assoggettati ad accisa ed immessi in consumo in altro Stato membro, **acquistati da privati per proprio uso e da loro trasportati, l'accisa è dovuta nello Stato membro in cui i prodotti vengono acquistati.**" Questa situazione non consente agli operatori commerciali né ai cittadini di beneficiare appieno del mercato interno. Ma i prodotti venduti e spediti per posta ai clienti situati in altri Stati membri sono difficili da controllare in un mercato interno in cui vige la libera circolazione delle merci. Bisogna però sottolineare che, ad avviso di alcuni interpreti, **qualora un privato, recatosi personalmente nello Stato membro diverso da quello di residenza, acquisti e, impossibilitato ad effettuare il trasporto del prodotto, organizzi la spedizione come se vi provvedesse egli stesso, il carattere personale dell'operazione resta ben verificabile.**

KW: Grazie di questo interessante colloquio.

Patrizia Palermo è a disposizione di chi vorrebbe sapere di più ed eventualmente sollevare un'istanza di interpello a una Direzione Regionale delle dogane italiane in modo da avere certezza su tale aspetto, e sulla possibilità di ricorrere a interpretazioni più late dell'espressione "trasportate dal medesimo" nei casi di acquisti a distanza, quando cioè l'acquirente non è in grado di trasportare personalmente la merce. Chi è interessato contatti la nostra redazione: contact@wein-plus.it.