

03.019

**Messaggio
concernente l'introduzione di un'imposta speciale
sugli alcopop**

del 26 febbraio 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione un disegno di legge concernente l'introduzione nella legge sull'alcool di un'imposta speciale sui cosiddetti alcopop.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

26 febbraio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'industria delle bevande distillate, sempre alla ricerca di nuovi prodotti, ha immesso sul mercato l'anno scorso gli alcopop. Presentazione moderna, vasta campagna pubblicitaria e prezzi modici sono gli ingredienti del successo di questi nuovi prodotti presso i giovani e le donne. I principali consumatori sono adolescenti e perfino fanciulli. L'anno scorso si sono venduti 28 milioni di bottiglie di alcopop contro 2 milioni l'anno precedente. Nel 2002 le vendite dovrebbero situarsi attorno a 40 milioni. Questi prodotti possono essere nocivi, poiché dissetano senza che ci si renda conto del contenuto alcolico. Sono destinati, innanzi tutto, a indurre al consumo di alcool nuovi consumatori. Molti giovani che non apprezzano il gusto dell'alcool nella presentazione tradizionale (sotto forma di vino, birra o bevande spiritose) si abituano così alle bevande alcoliche. Ma più presto comincia il consumo di alcool e più elevato è il rischio che si manifestino, in seguito, fenomeni di dipendenza. Questa è d'altronde la ragione per cui è vietato vendere o servire vino e birra ai minori di 16 anni, e bevande spiritose ai minori di 18 anni.

Occorre tuttavia constatare che questo divieto non impedisce a un gran numero di giovani e addirittura di fanciulli di procurarsi e consumare gli alcopop. In particolare, nulla vieta a un fanciullo di farsi comprare queste bevande da una persona più adulta. D'altro canto, numerosi studi scientifici dimostrano che l'imposizione delle bevande alcoliche è il mezzo più efficace per frenare il consumo, in particolare tra i giovani. Per questa ragione proponiamo di modificare la legge sull'alcool, introducendo un'imposta speciale sugli alcopop.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Il consumo di alcopop aumenta rapidamente

Nel 2002, nel nostro Paese, sono stati venduti 40 milioni di bottiglie di bevande edulcorate contenenti alcool, equivalenti a 10 milioni di litri con un tenore alcolico medio pari a 5,6 per cento del volume. Confezione, etichette e pubblicità hanno fatto di questi alcopop un prodotto alla moda, poco costoso e proficuo. Ma i grandi gruppi internazionali che dominano il mercato mondiale delle bevande distillate hanno anche un altro obiettivo: conquistare nuovi mercati e attirare nuovi consumatori, in un contesto economico mondiale di sempre più viva competitività. In una bevanda edulcorata l'alcool quasi non si avverte. La clientela mirata si compone, soprattutto, di giovani, e più particolarmente di giovani donne a cui spesso vino e birra non piacciono, nonché di tutti coloro che amano il cambiamento e la novità, che seguono le mode e le tendenze. Una strategia di produzione dagli effetti perversi. Sui mercati dove sono presenti questi prodotti sono largamente consumati da adolescenti e addirittura da fanciulli tra i 10 e i 12 anni. I prezzi modici e l'assenza del gusto di alcool ne fanno le bibite preferite in occasione di serate e manifestazioni giovanili. Mescolato allo zucchero e all'anidride carbonica, l'alcool passa più rapidamente nel sangue e accentua quindi l'ebrietà.

1.2 Alcopop e salute pubblica

L'80 per cento degli abitanti del nostro Paese non soffre di alcolismo, ma il restante 20 per cento, cioè più di un milione di persone, è toccato da questo problema e l'ubriachezza del fine settimana diventa un fenomeno sempre più diffuso. Il consumo di bevande alcoliche, che da un decennio in Svizzera era diminuito, aumenta nuovamente. Secondo un sondaggio per campionatura sugli effetti dell'introduzione dell'aliquota d'imposta unica applicabile alle bevande distillate, effettuato su incarico della Regia federale degli alcool¹, il consumo di alcool sarebbe aumentato di più del 30 per cento dopo la diminuzione delle imposte sulle bevande spiritose d'importazione, in particolare la riduzione di metà dell'imposta su whisky e cognac. Quantitativamente, il consumo di alcopop resta secondario, ma svolge un ruolo essenziale nell'indurre nuovi consumatori ad abituarsi alle bevande alcoliche e all'ubriachezza, e può rapidamente generare dipendenza. Gli specialisti sono unanimi nell'affermare che più presto si comincia a bere, più aumenta il pericolo di vedere insorgere, successivamente, gravi problemi di dipendenza dall'alcool, e numerosi studi lo confermano.

Gli insegnanti e i genitori si preoccupano particolarmente di questi prodotti che piacciono ai fanciulli e li inducono a bere smodatamente, talvolta senza neppure accorgersene. Negli ultimi mesi la stampa ha spesso riportato episodi di fanciulli in

¹ Begleitforschung zur Einführung eines Einheitssteuersatzes für Spirituosen in der Schweiz am 1. Juli 1999, Schweizerische Fachstelle für Alcool- und andere Drogenprobleme, Losanna, in corso di pubblicazione.

stato di ebbrietà a scuola o al ritorno da scuola, e addirittura casi di coma etilico fra gli adolescenti.

1.3 Misure volte a evitare il consumo eccessivo e a proteggere adolescenti e fanciulli

Nei locali pubblici (caffè e ristoranti) é vietato vendere o servire bevande alcoliche ai minori di 16 anni. Vino, birra e sidro sono autorizzati a partire da 16 anni, mentre le altre bevande alcoliche e quindi, segnatamente, gli alcopop e i premix possono essere forniti soltanto agli adulti, cioè a partire dai 18 anni. L'informazione dei consumatori è stata migliorata. Ora i divieti di vendere ai minori di 16 e di 18 anni devono essere affissi ovunque. Le bevande edulcorate contenenti alcool devono recare un'etichetta con la scritta: «bevanda contenente alcool». La Confederazione e i Cantoni si adoperano attualmente per informare gli adolescenti sui pericoli dell'alcool e per un maggiore rispetto del divieto di vendere o di servire bevande alcoliche ai fanciulli e questi sforzi saranno continuati. L'articolo 136 del Codice penale² punisce chiunque somministra a una persona minore di sedici anni, o le mette a disposizione per il consumo, bevande alcoliche o altre sostanze in quantità pericolose per la salute.

Occorre tuttavia constatare che questo insieme di misure non impedisce ai minori di 16 e di 18 anni di consumare alcool, non fosse per il fatto che nulla vieta a un fanciullo di chiedere a un amico più anziano di acquistarlo al suo posto.

1.4 Imposta e consumo

Le imposte sulle bevande alcoliche sono lo strumento più efficace per lottare contro l'abuso di alcool, come dimostrato da numerosi studi³. Come quasi tutti i Paesi del mondo anche la Svizzera, dalla fine del diciannovesimo secolo, ha emanato atti legislativi volti a controllare la produzione di bevande alcoliche e ad aumentarne il prezzo per limitare il consumo. L'inchiesta per campionatura summenzionata dimostra, una ancora volta, una stretta correlazione tra aliquota d'imposta e consumo.

Già una volta si è registrato in Svizzera un aumento massiccio del consumo di alcopop, con l'apparizione sul mercato dello «Hooper's Hooch». La decisione della Regia federale degli alcool del 1° dicembre 1997 di sottoporre gli alcopop al diritto di monopolio allora vigente ha spinto l'importatore a interrompere immediatamente un commercio non più redditizio. L'imposta ammontava a circa tre franchi a bottiglia. Oggi l'imposta sugli alcool è di 29 franchi per un litro di alcool puro, per cui la ripercussione sugli alcopop è soltanto di circa 50 centesimi a bottiglia. Ciò consente ai fornitori di immettere sul mercato questi prodotti a un prezzo relativamente modesto pur riservandosi un buon margine di profitto. L'impegno pubblicitario e la diversità dei prodotti immessi sul mercato provano l'attrattiva degli alcopop.

² RS 311.0

³ Si veda in particolare l'opera fondamentale di Griffith Edwards et al., Oxford, New York, Tokyo, pagg. 109-124.

Nel 1996, il Governo francese ha introdotto con successo tassa supplementare sugli alcopop di 1,10 franchi per bottiglia di 3 dl; oggi la tassa è di 5,55 euro per decilitro di alcool puro, il che corrisponde a circa 1,40 franchi per bottiglia.

1.5 Risultati della procedura di consultazione

In considerazione della portata relativamente limitata e dell'urgenza dell'oggetto, si è rinunciato a una consultazione ai sensi dell'articolo 147 della Costituzione federale. La Regia federale degli alcool ha invece proceduto a una consultazione delle cerchie interessate ai sensi dell'articolo 22 della legge sull'alcool. Il breve termine di consultazione ha dato adito a critiche. Le posizioni delle cerchie interessate sono per altro chiare. Una più ampia consultazione non avrebbe gettato maggior luce sulla materia né sul suo significato politico. L'industria delle bevande distillate, che rappresenta gli importatori, rifiuta un'imposta speciale, adducendo che sarebbe discriminatoria rispetto agli altri prodotti alcolici. Altre misure di prevenzione sarebbero più efficaci. Tra gli oppositori figurano anche le organizzazioni mantello dell'economia, che si esprimono contro qualsiasi nuova imposta per ragioni di principio. Il settore dei produttori di bevande distillate indigeni assume una posizione più mitigata. Si dichiara favorevole all'imposta speciale, a condizione che non vi siano assoggettate le bevande edulcorate a base di vino e di sidro. Nel settore della sanità, invece, l'imposta speciale è accolta favorevolmente e si sottolinea il pericolo che gli alcopop rappresentano per fanciulli e adolescenti.

2 Modifica della legge sull'alcool

Gli alcopop sono incontestabilmente bevande particolarmente gradite da fanciulli e adolescenti, che ne apprezzano il carattere rinfrescante e il sapore. Ciò li induce a bere maggiormente e soprattutto in più giovane età. Numerosi studi dimostrano l'esistenza di uno stretto legame, in particolare presso i giovani, tra il consumo e il prezzo delle varie bevande alcoliche. Anche i prezzi di costo, e quindi i prezzi di vendita, particolarmente vantaggiosi degli alcopop giustificano l'introduzione di un'imposta speciale su prodotti di questo tipo.

Proponiamo dunque di introdurre, come già ha fatto la Francia, un'imposta speciale sugli alcopop. Attualmente, l'imposta a cui sono assoggettati è di circa 45-50 centesimi, secondo le dimensioni della bottiglia e il tenore alcolico. Tenuto conto dell'esperienza francese e delle esperienze anteriori della Regia federale degli alcool, l'imposta speciale dovrebbe ammontare a circa 1,80-2 franchi per le bottiglie di 2,75-3 dl, con un tenore di alcool pari a 5-6 per cento del volume. A tal scopo proponiamo un'aliquota d'imposta sugli alcopop quattro volte superiore a quella prevista per le bevande distillate. L'onere fiscale totale, inclusa l'IVA, resta così inferiore a quello fissato dalla legislazione francese.

Secondo l'articolo 2 della legge sull'alcool, è bevanda distillata l'alcool etilico in tutte le sue forme, qualunque ne sia il modo di fabbricazione⁴. Non sono assoggettati alla legislazione sull'alcool⁵. Lo stesso vale per le bevande a base di vino, di sidro, di vino di frutti, senza aggiunta di bevande spiritose, secondo la pertinente definizione dell'ordinanza sulle derrate alimentari, nonché per le bevande a base di birra. In questo modo si impedirà così che i produttori, che attualmente fabbricano gli alcopop con bevande distillate, impieghino in avvenire alcool fermentato per eludere l'imposta speciale. Già dalla fine del diciannovesimo secolo e basandosi su considerazioni analoghe, il legislatore aveva sottoposto i vini naturali ad alta gradazione alcolica alla legge sull'alcool per evitare che questi vini, se non soggetti a imposta, fossero impiegati al posto delle bevande distillate, imponibili. Dal profilo giuridico spetterà ancora all'autorità competente stabilire se una determinata bevanda debba o meno essere assoggettata alla legge sull'alcool.

Il nuovo articolo 23^{bis} capoverso 2^{bis} prevede un'aliquota d'imposta del 400 per cento dell'aliquota unica per le bevande spiritose. Sono mirate le bevande distillate edulcorate contenenti alcool con un tenore alcolico inferiore a 15 per cento del volume, che contengono almeno 50 grammi di zucchero al litro e sono messe in commercio mischiate e pronte al consumo in bottiglia o altro contenitore. Queste bibite sono composte da una miscela di bevande distillate e gazzose, succhi di frutta o altre bibite dolci. Sono diffuse con il nome di «premix» o «alcopop». Sono soggette all'imposta speciale indipendentemente dal modo di fabbricazione.

I prodotti alcolici fabbricati esclusivamente mediante fermentazione non sono soggetti a questa imposta speciale. Si tratta dei prodotti definiti nell'ordinanza sulle derrate alimentari⁶ come vino, sidro, sidro diluito, birra, vino di frutti o di frutti a granello. Sono esenti dall'imposizione speciale anche le bevande spiritose definite nel capitolo 39 dell'ordinanza sulle derrate alimentari quali, per esempio, acquavite di frutta (Kirsch ecc.), whisky, vodka, gin ma anche liquori, aperitivi e bitter che, come noto, devono avere un tenore alcolico minimo di 15 per cento del volume. Le miscele a base delle suddette bevande spiritose e di altre bevande edulcorate e ulteriori ingredienti come sostanze aromatiche e coloranti sono invece soggette all'imposta speciale. Infine, i prodotti con un tenore alcolico fino a 1,2 per cento del volume non sono gravati da imposta. L'industria delle bevande distillate avrà quindi anche in futuro la possibilità di creare nuove miscele di bevande a basso tenore alcolico.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze e economiche e sociali

La nuova imposta diminuirà l'attrattiva degli alcopop sia per i produttori sia per i consumatori. Potrebbe anche impedire l'arrivo sul mercato di prodotti concorrenti analoghi, attualmente in elaborazione. A differenza di un aumento dell'aliquota dell'imposta unica sugli alcool, l'imposta speciale non colpisce i distillatori svizzeri. Nessuno contesta che non si debba facilitare l'accesso di giovani adulti e fanciulli

⁴ RS 680

⁵ Art. 2 lett. c ordinanza sull'alcool del 12 maggio 1999, RS 680.11

⁶ Ordinanza del 1° marzo 1995 sulle derrate alimentari, RS 817.02

all'alcool. Le disposizioni per la protezione dei giovani della legge sull'alcool e dell'ordinanza sulle derrate alimentari vietano la vendita di bevande alcoliche a fanciulli e adolescenti. Eppure questi gruppi di età pervengono a procurarsi bevande alcoliche. Mentre nei settori tradizionali della ristorazione e del commercio si sono fatti grandi progressi nell'applicazione di tali norme, i controlli dell'autorità restano più difficili in occasione di manifestazioni giovanile. Alle cosiddette feste della gioventù e festival all'aria aperta, gli alcopop hanno grande successo. È provato che i fattori fiscali influiscono sul consumo. Lo dimostrano un gran numero di studi e i più illustri ricercatori del mondo sono unanimi su questo punto.

Neppure la misura preconizzata potrà da sola risolvere tutti i problemi relativi all'alcool. Non eviterà neanche del tutto le ubriacature del fine settimana a base di bevande alcoliche tradizionali, segnatamente a base di birra, che è la bevanda alcolica meno costosa e più consumata. Tuttavia, la pericolosità particolare degli alcopop sta nel fatto che attirano un pubblico giovanissimo, avvezzo alle bibite dolci e poco amante del gusto delle bevande distillate usuali⁷. L'imposta speciale proposta non ha quindi per obiettivo di limitare il consumo di alcool e di alcopop degli adulti, bensì di attenuarne l'attrattiva per adolescenti e fanciulli. Non c'è ragione di aggiungere alcool alle bevande dolci che questi prediligono. Riducendo i margini di profitto, l'imposta dovrebbe indurre l'industria a trovare rapidamente un altro cavallo di battaglia, creando prodotti meno nocivi alla salute. Non si può per altro tacere che l'imposta speciale potrebbe anche incentivare lo sviluppo di prodotti alternativi potenzialmente pericolosi.

3.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

In base al consumo attuale (40 milioni di bottiglie) l'introito fiscale supplementare teoricamente ammonterebbe a più di 50 milioni di franchi. Se, per contro, il consumo dovesse diminuire della metà – il che rappresenta l'obiettivo perseguito – senza essere sostituito dal consumo di altri alcolici, gli introiti supplementari sarebbero soltanto di 25 milioni di franchi. In Francia, il consumo di alcopop è ormai quasi nullo, essenzialmente a causa della tassa speciale riscossa da qualche anno⁸. Dal profilo della sanità, le conseguenze positive di una maggiore imposizione degli alcopop sono difficilmente quantificabili, in particolare a lungo termine, ma sono, sostanzialmente, incontrastati.

⁷ «Geschmacklich an Fruchtsäfte oder Softdrinks wie Coca Cola angelehnt, passen die neuen Kult-Drinks ausserdem ideal zur aktuellen Lebensform des jungen Zielpublikums ab 18 Jahren. Genossen wird direkt aus der Flasche, die durch das originelle Outfit auffällt.» «Die Erfolgsgeschichte nimmt keine Ende: Zuletzt erreichte der Gesamtmarkt der alkoholischen «Premix» - Getränke weltweit einen Handelsumsatz von bis fünf Milliarden US Dollar. Diese entspricht eine Steigerung von rund 33 Prozent.»

⁸ Germaine Hiltbrunner, in «Schweizerischen Weinzeitung», 22 novembre 2002, pag. 25. Der Hersteller von Bacardi Breezer, dem meistverkauften Premix-Getränk nach Smirnoff Ice, erklärt auf seiner Homepage, dass er nicht die Absicht hätte, seine Produkte auf den französischen Markt zu bringen. Grund: die prohibitiven Steuern auf Premix. (Schweiz. Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme. Standpunkte 6/02, Losanna, 20 dicembre 2002, pag. 10).

Essendo l'imposta speciale basata sugli stessi criteri applicati all'imposta sull'alcool (quantità di alcool e gradazione alcolica) la sua riscossione da parte delle dogane e della Regia federale degli alcool non esige personale supplementare.

4 Piano di legislatura

Il progetto di revisione della legge sull'alcool non figura nel rapporto sul programma di legislatura 1999-2003⁹. Vi sottoponiamo comunque questo progetto poiché i prodotti in questione sono apparsi sul mercato durante tale legislatura e i principali interessati sono gli adolescenti e i fanciulli.

5 Relazione con il diritto europeo e con il diritto internazionale

La Francia ha instaurato dal 1997 una tassa supplementare sulle bevande edulcorate contenenti alcool, che, nella sua forma attuale, tiene conto degli adeguamenti richiesti dalla Commissione europea. L'imposta speciale che vi proponiamo ricalca la soluzione francese. Per quanto riguarda il diritto comunitario, la direttiva del Consiglio del 19 ottobre 1992 sull'armonizzazione della struttura della tassa sul consumo di alcool e bevande alcoliche fissa solo un'aliquota d'imposizione minima (Direttiva 92/83/CEE e 92/84/CEE). Di conseguenza, l'aumento dell'imposizione è compatibile con il diritto comunitario, come pure con l'accordo di libero scambio tra la Svizzera e la CE del 1972¹⁰, segnatamente con l'articolo 18¹¹.

Siccome colpisce sia i prodotti indigeni sia i prodotti esteri, l'imposta speciale è compatibile anche con gli accordi OMC.

6 Costituzionalità

La presente modifica della legge sull'alcool è basata sugli articoli 105 e 131 capoverso 1 lettera b della Costituzione, secondo i quali la Confederazione ha la competenza di legiferare sulla fabbricazione, l'importazione, la rettificazione e la vendita di distillati tenendo conto, in particolare, degli effetti nocivi del consumo di alcool e può riscuotere imposte speciali di consumo sulle bevande distillate.

La proposta concretizza inoltre la protezione dei fanciulli e degli adolescenti ai sensi dell'articolo 11 della Costituzione federale.

⁹ FF 2000 2037

¹⁰ Accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la CEE (RS 0.632.401).

¹¹ Il capoverso 1 dell'articolo citato recita: «Le Parti contraenti si astengono da ogni misura o pratica di carattere fiscale interna che stabilisca, direttamente o indirettamente, una discriminazione tra i prodotti di una Parte contraente ed i prodotti similari originari dell'altra Parte contraente.»