

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

**COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"**

COM (83) 047

Vol. 1983/0017

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlusssachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

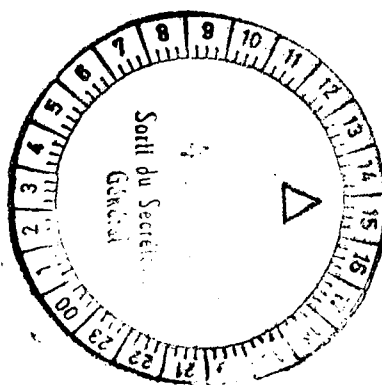
COM(83) 47 def.

Bruxelles, 4 febbraio 1983

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

sulle franchigie fiscali a favore di privati

(Situazione al 1° ottobre 1982)



COM(83) 47 def.

Com 91

RELAZIONE SULLE FRANCHIGIE FISCALI A FAVORE DI PRIVATI

INDICE

	<u>Pagina</u>
INTRODUZIONE	1
 <u>PARTE I - FRANCHIGIE FISCALI APPLICABILI AI VIAGGIATORI</u>	
CAPITOLO I - OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE	2
CAPITOLO II - SITUAZIONE ATTUALE	3
- franchigie in valore	6
- franchigie quantitative	8
- esoneri fiscali all'esportazione	10
- adeguamento annuo dei controvalori in moneta nazionale	11
CAPITOLO III - ESPERIENZE, DIFFICOLTA' INCONTRATE E POSSIBILITA' DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA COMUNE	12
- il valore reale delle franchigie e le deroghe ai limiti di valore	13
- controvalori delle franchigie in moneta nazionale	20
- franchigie quantitative	25
- schema di esonero di imposta	28
- negozi in esenzione di imposta	29
 <u>PARTE II - COLLI DI PICCOLE DIMENSIONI A CARATTERE NON COMMERCIALE</u>	
- osservazioni introduttive	33
- situazione attuale	33
- sviluppi futuri del sistema	36
 <u>PARTE III - PROCEDURE DI SDOGANAMENTO APPLICATE A PRIVATI</u>	 38
 <u>PARTE IV - RIASSUNTO DELLE CONCLUSIONI PRINCIPALI</u>	 41

INTRODUZIONE

1. La Commissione ha sempre attribuito notevole importanza all'esistenza nella Comunità di franchigie fiscali a favore di privati, come dimostrano i ripetuti tentativi attuati negli ultimi anni per instaurare sistemi comuni in questo settore. La Commissione ha altresì collocato, tra i fini prioritari del suo programma per il 1982, l'avanzamento dei lavori nel campo delle franchigie fiscali intracomunitarie. Anche il Parlamento europeo ha manifestato grande interesse per lo sviluppo di un sistema di franchigie fiscali comuni e la Commissione si è impegnata a sottoporre al Parlamento la presente relazione generale sul funzionamento di un sistema comune di franchigie fiscali a favore di privati. La Commissione presenta dunque questo rapporto non soltanto al Parlamento ma anche al Consiglio dei Ministri ed al Comitato Economico e Sociale.

2. La presente relazione si propone tre obiettivi:

- a) descrivere il sistema attualmente in vigore;
- b) evidenziare le aree problematiche e quelle che sono state finora insufficientemente esplorate;
- c) esaminare possibili miglioramenti da apportare al sistema.

La Commissione si augura vivamente che la presente relazione possa costituire la base di partenza per uno stimolante scambio di idee sui problemi in esame fra le istituzioni comunitarie, gli Stati membri e le altre parti interessate, rendendo possibili ulteriori progressi concreti del sistema comune di franchigie fiscali e favorendo quindi un'ulteriore realizzazione dei suoi obiettivi.

3. La presente relazione esamina le franchigie fiscali applicabili ai viaggiatori ed ai colli di piccole dimensioni, nel quadro del traffico sia intracomunitario che fra la Comunità e i paesi terzi. La sezione dedicata alle franchigie per i viaggiatori costituisce la parte più estesa della relazione. La relazione termina con un riassunto delle conclusioni principali.

PARTE I - FRANCHIGIE FISCALI APPLICABILI AI VIAGGIATORI

CAPITOLO I - QUADRO STORICO

4. Gli strumenti comunitari su cui si basa il sistema comune di franchigie fiscali per viaggiatori attualmente in vigore sono costituiti dalla direttive del Consiglio relative all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (1). Un testo coordinato che riunisce queste direttive è stato pubblicato in forma di opuscolo dalla Commissione (2). Queste direttive sono state integrate dalla direttiva del Consiglio 81/933/CEE che aumenta le franchigie relative ai paesi terzi (3), e più recentemente, dalla direttiva del Consiglio 82/443/CEE che aumenta la franchigia intracomunitaria a partire dal 1° gennaio 1983 (4).

5. Il sistema comune di franchigie per viaggiatori era stato originariamente proposto e discusso, nel 1968/69, in un quadro in cui si prospettava un'unione doganale praticamente completa, in cui si attendeva con impazienza l'eliminazione delle frontiere fiscali, e in cui l'unione economica e monetaria era considerata una prospettiva reale e di non lontana realizzazione. L'applicazione di un sistema comune di franchigie fiscali per viaggiatori era considerata alla stregua di un'abolizione parziale delle frontiere fiscali.

Il suo obiettivo primario era di natura politica. La creazione di un sistema unificato di franchigie avrebbe avuto un notevole effetto psicologico sui cittadini dei Paesi membri, sensibilizzandoli in maniera tangibile all'esistenza della Comunità ogni volta che si revano oltre frontiera. Nei confronti dei paesi terzi, poi, la Comunità avrebbe accordato un trattamento uniforme ai viaggiatori in arrivo, sottolineando così, di nuovo, la propria identità. L'obiettivo principale del sistema comune sarebbe stato raggiunto tramite la creazione, a favore dei viaggiatori, di condizioni simili a quelle vigenti sui mercati interni, assicurando così l'eliminazione dei casi di doppia tassazione o di non-tassazione.

6. In generale, lo sviluppo del sistema comune di franchigie fiscali non ha avuto quella rapidità e completezza che erano state previste agli inizi. Ciò è in parte conseguenza del rallentamento generale dei progressi in direzione della unità economica e monetaria e dell'emergere di altre priorità, ma deriva anche dall'esistenza di ampie divergenze fra le aliquote di imposta indiretta applicate negli Stati membri, benché non siano solo le diverse aliquote fiscali a contribuire

(1) Direttive n.69/169/CEE (GU n. L 133 del 4.6.1969); n.72/230/CEE (GU n.L 139 del 17.6.1972); n. 77/800/CEE (GU n.L 336 del 27.12.1977); n.78/1032/CEE e n.78/1033/CEE (GU n.L 366 del 28.12.1978).

(2) Franchigie fiscali concesse alle importazioni effettuate da privati. 1979.

(3) GU n.L 338 del 25.11.1981, p.24.

(4) GU n.L 206 del 14.7.1982, p. 35.

alle differenze di prezzi fra gli Stati membri, ma anche, e principalmente, i cicli di distribuzione, i margini di profitto, la tolleranza dimostrata dai consumatori. La mancanza di progressi deriva anche dalla riluttanza dimostrata dagli Stati membri ad affrontare il problema generale della non-tassazione, ossia il problema delle merci che, essendo state prima vendute in esenzione fiscale in uno Stato membro e poi successivamente introdotte in franchigia in un altro Stato membro, arrivano sul tavolo del consumatore in un paese della Comunità senza essere mai state soggette ad imposte.

CAPITOLO II - SITUAZIONE ATTUALE

7. Quello che segue è un riassunto degli aspetti principali del sistema comunitario di franchigie fiscali per viaggiatori, quale è attualmente in vigore, accompagnato da un commento sulla sua applicazione negli Stati membri.

I limiti monetari e quantitativi oggi applicati nel sistema sono compendiatamente nella seguente tabella.

Tabella I - Franchigie soggette a valori massimi (1)
(situazione al 1° gennaio 1982)

Franchigie generali per viaggiatori	All'interno della Comunità	180 ECU (2)
	Da paesi terzi	45 ECU
Franchigie ridotte facoltative per viaggiatori di età inferiore ai 15 anni	All'interno della Comunità	50 ECU (2)
	Da paesi terzi	23 ECU

(1) Fino al 31 dicembre 1981, la Danimarca era autorizzata ad escludere lo sgravio quando il valore unitario delle merci importate da un viaggiatore superasse i 135 ECU (1050 DKR). L'Irlanda è autorizzata ad applicare un'analogha deroga fino al 31 dicembre 1983, nel caso di merci di valore superiore a 77 ECU (52 IRL) in valore unitario.

(2) 210 ECU a partire dal 1° gennaio 1983 per tutti gli Stati membri eccetto la Danimarca, che potrà continuare ad applicare la franchigia di 180 ECU fino al 31 dicembre 1983. La franchigia ridotta sarà portata a 60 ECU.

8. Quando è stato istituito il sistema comune di franchigie per viaggiatori, la franchigia intracomunitaria generale ha subito la seguente evoluzione: da 75 UC (unità di conto) intracomunitarie nel 1969 a 125 UC il 1° luglio 1972 e a 180 UCE (ECU) il 1° gennaio 1979. La franchigia salirà ulteriormente a 210 ECU il 1° gennaio 1983. La franchigia generale relativa ai paesi terzi, rimasta ferma a 25 UC dal 1969, è stata aumentata a 40 UCE (ECU) il 1° gennaio 1979 e a 45 ECU il 1° gennaio 1982.

Tabella II - Franchigie in valore applicate dagli Stati membri
(situazione al 1° gennaio 1982)

Stato membro	Franchigia generale		Franchigia ridotta (dove vige)	
	Comunità	Paese terzo	Comunità	Paese terzo
Belgio	BF 7.200	1.800	2.000	900
Danimarca	DKR 1.400	350	-	-
Germania	DM 460	115	-	-
Grecia	DR 11.000	2.850	3.100	1.450
Francia	FF 1.030	270	290	135
Irlanda	IRL 120	31	34	16
Italia	(LIT 217.375)	(56.939)	(63.265)	(29.102)
Lussemburgo	LF 7.200	1.800	2.000	900
Paesi Bassi	HFL 500	125	-	-
Regno Unito	UKL 120	28	-	-

() = non arrotondato, calcolato dai servizi della Commissione in mancanza di cifre ufficiali.

Note :

1. I paesi del Benelux applicano una franchigia più elevata, di 10.000 FB/FL o 700 HFL, alle persone che viaggiano fra i loro paesi, sulla base del trattato che istituisce l'unione del Benelux.
2. L'Irlanda applica un limite di valore unitario di 52 IRL alle merci importate a norma del sistema di franchigia, conformemente ad una speciale deroga contenuta nelle direttive.

./. .

Tabella III - Franchigie quantitative di base

(situazione al 1° gennaio 1982)

Prodotto	Viaggiatori all'interno della Comunità	Viaggiatori provenien- ti da paesi terzi
<u>Prodotti del tabacco</u>		
Sigarette <u>oppure</u>	300	200
sigaretti (sigari del peso massimo di 3 g al pezzo) <u>oppure</u>	150	100
sigari <u>oppure</u>	75	50
tabacco da fumo	400 g	250 g
<u>Bevande alcoliche</u>		
Bevande distillate e bevande alcoliche di gradazione alcolica superiore a 22° <u>oppure</u>	in totale 1,5 litri	1 bottiglia standard (0,70 - 1 litro)
Bevande distillate e bevande alcoliche, ape- ritivi a base di vino o di alcole, di grada- zione alcolica pari o inferiore a 22°;	in totale 3 litri	in totale 2 litri
vinì spumanti, vini liquorosi e vini tran- quilli	in totale 4 litri	in totale 2 litri
<u>Profumi e</u>	75 g	50 g
acque di toletta	3/8 di litro	1/4 di litro
<u>Caffé oppure</u>	750 g	500 g
estratti ed essenze di caffè	300 g	200 g
<u>Té oppure</u>	150 g	100 g
estratti ed essenze di té	60 g	40 g

Nota: Esistono parecchie restrizioni alle franchigie elencate in queste tabelle: ad esempio, le franchigie in vigore per il tabacco e l'alcole non sono concesse alle persone di età inferiore ai 17 anni. Ai paragrafi 14 e 15 si troverà una descrizione più particolareggiata dell'attuale sistema di franchigie quantitative.

Franchigie in valore

9. La franchigia intracomunitaria di base di 180 ECU ⁽¹⁾ si applica alle merci contenute nel bagaglio personale di viaggiatori in arrivo da uno Stato membro in un altro, che:

- a) soddisfino alle condizioni di cui agli articoli 9 e 10 del Trattato (ossia siano in libera circolazione nella Comunità);
- b) siano state acquistate alle condizioni fiscali generali del mercato interno di uno degli Stati membri;
- c) non abbiano carattere commerciale.

Gli sgravi si applicano all'imposta sul valore aggiunto e alle imposte di consumo sulle importazioni.

Il valore unitario delle merci importate è indivisibile ai fini dell'applicazione della franchigia. Altrimenti detto, nei casi in cui un singolo articolo supera il valore di 180 ECU, non viene concesso alcuno sgravio, ma se si importano parecchi articoli che superano in totale i 180 ECU, viene concesso lo sgravio a quegli articoli i cui valori unitari sommati non superano l'entità della franchigia.

In caso di importazione da parte di un viaggiatore di beni, come le bevande alcoliche e il tabacco, soggetti a restrizioni quantitative, il valore di questi ultimi non rientra nel calcolo della franchigia generale di 180 ECU.

Un'ulteriore condizione relativa alla franchigia intracomunitaria impone ai viaggiatori che, spostandosi da uno Stato membro all'altro, abbiano avuto accesso al mercato di un paese terzo o di parte del territorio di uno Stato membro ⁽²⁾ in cui non vengano fatte pagare imposte sulla cifra d'affari o altre imposte indirette, di provare che i loro eventuali acquisti soddisfano alla condizione di cui al punto b) sopra, e che le merci non hanno beneficiato di rimborsi di imposta o dazi. Qualora venga meno quest'ultima condizione, viene concessa solo la franchigia relativa ai paesi terzi.

Gli Stati membri possono ridurre la franchigia intracomunitaria a 50 ECU per i viaggiatori di età inferiore ai 15 anni. Gli Stati membri che si avvalgono di questa possibilità figurano nella precedente tabella II.

10. Le sole condizioni da soddisfare per avvalersi della franchigia relativa ai paesi terzi di 45 ECU sono che le merci siano contenute nel bagaglio personale di un viaggiatore proveniente da un paese terzo e che tali merci non abbiano carattere commerciale. La franchigia ridotta di 23 ECU per viaggiatori di età minore ha carattere facoltativo, e le precedenti osservazioni relative al valore unitario valgono anche per queste franchigie.

(1) La franchigia di 180 ECU sarà portata a 210 ECU a partire dal 1^o.1.1983, conformemente alla direttiva del Consiglio del 29.6.1982.

(2) Heligoland o Groenlandia, per esempio.

11. Il testo delle direttive precisa che il valore degli effetti personali temporaneamente importati o reimportati in seguito alla loro esportazione temporanea non viene preso in considerazione per la determinazione delle franchigie fiscali. Questa disposizione è stata inclusa a causa della differenza fondamentale esistente fra le merci in questione e quelle che rientrano nell'ambito delle direttive: nel primo caso si tratta di merci temporaneamente importate od esportate da un viaggiatore che si reca ad esempio in vacanza, mentre nel secondo le merci sono state acquistate dal viaggiatore in un paese e permanentemente importate in un altro. Il concetto degli effetti personali trasportati da un viaggiatore trova la sua origine nelle convenzioni internazionali, e in particolare nella convenzione di New York del 4 giugno 1954.

12. Le direttive contengono alcune importanti definizioni. In primo luogo, le importazioni sono considerate prive di ogni carattere commerciale se presentano carattere occasionale e riguardano esclusivamente merci riservate all'uso personale o familiare dei viaggiatori o destinate ad essere offerte in dono. In secondo luogo, per "bagagli personali" si intendono tutti i bagagli che il viaggiatore è in grado di presentare al momento del suo arrivo, nonché quelli che presenta in un secondo tempo. I serbatoi portatili contenenti carburanti non sono considerati bagagli personali, benché per ciascuno veicolo possano essere importati 10 litri di carburante contenuti in tali serbatoi, fatte salve le disposizioni in materia di sicurezza.

13. Le direttive prevedono che gli Stati membri abbiano la facoltà di ridurre le franchigie fiscali nel caso di persone residenti nella zona frontaliere, di lavoratori frontalieri o del personale di mezzi internazionali di trasporto. Nel caso di traffico intracomunitario, le franchigie minime sono ridotte ad un decimo di quelle applicate ai viaggiatori ordinari. Questi limiti ristretti non si applicano ovviamente al caso di persone che non effettuano viaggi "in zona di frontiera" in quanto tali, a meno che tali persone importino le merci nel corso del loro lavoro (la zona di frontiera è la zona che si estende a 15 km dalla frontiera di uno Stato membro). Nel caso di viaggi normali si applicano le solite franchigie.

Tutti gli Stati membri si avvalgono in misura più o meno ampia di questa possibilità di ridurre il limite delle franchigie.

Franchigie quantitative

14. La tabella III (pagina 5 della presente relazione) mostra che, ai sensi delle direttive, le franchigie quantitative in vigore variano a seconda che le merci siano importate da un viaggiatore proveniente da un altro Stato membro o da un paese terzo. E' opportuno notare, tuttavia, che questi limiti comuni non pregiudicano le disposizioni nazionali applicabili ai viaggiatori residenti in un paese extra-europeo (1), benché una di queste prescriva che in nessuna circostanza la quantità totale delle merci esenti da imposizione fiscale può superare i livelli intracomunitari.

15. Le numerose restrizioni ricordate nella nota alla tabella III possono essere riassunte come segue:

a) Restrizioni applicabili ai viaggiatori di età inferiore ai 15 o ai 17 anni

La franchigia fiscale per i prodotti del tabacco e le bevande alcoliche non è concessa ai viaggiatori di età inferiore ai 17 anni. La franchigia per il caffè non è concessa ai viaggiatori di età inferiore ai 15 anni.

b) Restrizioni applicabili ai lavoratori frontalieri, alle persone residenti nella zona frontaliere e al personale dei mezzi di trasporto internazionale

Gli Stati membri hanno facoltà di ridurre il quantitativo delle merci da ammettere in franchigia, fino ad un decimo dei quantitativi ammessi, qualora le merci siano importate da un altro Stato membro da persone residenti nella zona frontaliere dello Stato membro, luogo dell'importazione, o in quella dello Stato membro vicino, o da lavoratori frontalieri.

Tuttavia, per i prodotti qui sotto elencati, le franchigie possono essere ridotte fino ai limiti seguenti:

i) prodotti del tabacco:

sigarette <u>oppure</u>	40
sigari del peso massimo di 3 gr al pezzo) <u>oppure</u>	20
sigari <u>oppure</u>	10
tabacco da fumo	50 gr

ii) bevande alcoliche:

bevande distillate e bevande alcoliche, di gradazione alcolica superiore a 22° <u>oppure</u>	0,25 litri
bevande distillate e bevande alcoliche, aperitivi a base di vino o di alcole, di gradazione alcolica pari o inferiore a 22°; vini spumanti, vini liquorosi e	0,50 litri
vini tranquilli	0,50 litri

(1) Di questa disposizione si avvalgono tutti gli Stati membri per concedere una franchigia più elevata per le sigarette ai viaggiatori in questione. La franchigia concessa è di 400 sigarette (o equivalente) invece di 200. ./.

Gli Stati membri hanno altresì facoltà di ridurre i limiti di franchigia accordati al personale di un mezzo di trasporto utilizzato nel traffico internazionale.

Qualora le merci siano importate da un paese terzo da lavoratori frontalieri, o da residenti in zone frontaliere, o da membri del personale di un mezzo di trasporto internazionale, gli Stati membri sono liberi di ridurre a loro discrezione le franchigie relative alle merci in questione.

c) Restrizioni applicabili alle forze armate

Gli Stati membri possono stabilire limiti più bassi per il valore e/o il quantitativo delle merci da ammettere in franchigia qualora esse siano importate, da un altro Stato membro, da appartenenti alle forze armate di uno Stato membro di stanza in un altro Stato membro, ivi compreso il personale civile nonché il coniuge e i figli a carico. Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito si avvalgono di questa possibilità.

d) Restrizioni relative all'oro, tabacco e caffè

Gli Stati membri hanno facoltà di escludere l'oro grezzo o semilavorato (comprese le posate d'oro e simili) dal beneficio delle franchigie. Solo la Germania applica restrizioni in questo senso.

Inoltre, nel caso di viaggiatori provenienti da paesi terzi, gli Stati membri hanno generalmente facoltà di ridurre i quantitativi di tabacco e caffè ammessi in franchigia. La Germania si avvale di tale possibilità ed applica una franchigia di 250 gr al caffè importato da tali viaggiatori.

e) Deroga accordata alla Danimarca sui limiti quantitativi

Date le particolari difficoltà da essa incontrate nell'adottare il sistema di franchigie comunitario, la Danimarca ha facoltà di applicare restrizioni alle franchigie quantitative concesse ai viaggiatori che effettuano viaggi di breve durata.

I limiti attualmente applicati dalla Danimarca (1) sono riassunti nella tabella seguente:

<u>Prodotto</u>	Franchigie ristrette applicate ai residenti in Danimarca che abbiano soggiornato in un altro paese per meno di 48 ore
sigarette	60
oppure	
sigaretti	20
oppure	
sigari	20
oppure	
tabacco da fumo (grammi)	100
bevande distillate (litri)	nulla
birra (litri)	2

Questa deroga scade alla fine del 1982 (2).

(1) Direttiva 77/800/CEE - GU n. L 336 del 26.12.1977.

(2) In data 29 novembre 1982, la Commissione aveva trasmesso al Consiglio una proposta concernente l'abolizione graduale della deroga danese nel corso di cinque anni. Il Consiglio ha adottato tale proposta il 30 dicembre 1982 (vedi paragrafo 50 bis).

Esonero fiscale all'esportazione

16. Una caratteristica significativa del sistema comune di franchigia fiscali era rappresentata dall'inclusione di un piano di regolamentazione degli esoneri fiscali all'esportazione.

Uno dei principi fondamentali del sistema è costituito dal desiderio di evitare la doppia tassazione e la non-tassazione di merci importate da viaggiatori nel traffico intracomunitario. E' chiaro che, a questo fine, le merci che beneficiano di una franchigia fiscale all'importazione dovrebbero essere escluse dall'esonero fiscale all'esportazione nel paese del quale proviene il viaggiatore. Viceversa, le merci che non beneficiano di una franchigia fiscale all'importazione dovrebbero poter godere dell'esonero nel paese di esportazione.

E' questa la sostanza delle disposizioni di esonero fiscale del sistema comune di franchigia. Gli Stati membri devono adottare provvedimenti volti ad evitare l'esonero fiscale a favore di merci fornite a viaggiatori intracomunitari che già beneficiano delle franchigie fiscali comuni; gli stessi Stati devono, d'altra parte, istituire un sistema di esonero dall'imposta sulla cifra d'affari per merci esportate che facciano parte del bagaglio personale del viaggiatore. Nel caso di viaggiatori intracomunitari, l'esonero dovrà essere concesso solo là dove il valore unitario dell'articolo superi il limite di 180 ECU (*), cioè là dove l'articolo in questione non può beneficiare della franchigia fiscale applicabile all'importazione in un altro Stato membro. Gli Stati membri sono liberi di stabilire le proprie condizioni in materia di esonero fiscale per i residenti in paesi terzi, e hanno inoltre facoltà di escludere da questo piano i propri residenti. Praticamente tutti gli Stati membri si avvalgono di questa possibilità, come misura antifrode, ad eccezione del Lussemburgo e dei Paesi Bassi.

17. Ai fini di controllo, l'esonero viene concesso su presentazione della fattura (o di altro documento equivalente) che, per viaggiatori provenienti da paesi terzi, deve recare la stampigliatura delle autorità doganali comprovante l'avvenuta esportazione, e, per viaggiatori intracomunitari, deve recare la stampigliatura delle autorità doganali o d'altro genere comprovante la definitiva importazione in uno Stato membro. Si noti che non può essere concesso alcuno sgravio sull'imposta di consumo.

(*) 77 ECU per merci dirette in Irlanda.

18. Il piano di esonero fiscale sopra descritto è stato adottato dal Consiglio nel 1978. A quell'epoca alcuni Stati membri non praticavano tale sistema, e per questi l'introduzione del piano in questione ha indubbiamente creato gravi difficoltà. Il piano comune di sgravio fiscale è ormai in vigore in tutti gli Stati membri ad eccezione dell'Irlanda, la cui legislazione in materia è incompatibile con le esigenze comunitarie e dovrà quindi essere modificata.

19. In quanto all'attuazione del piano negli altri otto (1) Stati membri interessati, sono state riscontrate serie manchevolezze. Il limite del valore unitario al di sopra del quale si dovrebbe poter richiedere l'esonero fiscale è il limite di franchigia intracomunitario, 180 ECU, nel caso di esportazioni dirette verso Stati membri diversi dall'Irlanda, paese per il quale è in vigore un limite di 77 ECU: senonché nella maggioranza degli Stati membri non è in uso questo limite più basso previsto per le merci esportate da viaggiatori diretti in Irlanda. A creare problemi sono inoltre i vari metodi di rimborso dell'imposta. Alcuni Stati membri autorizzano i commercianti interessati ad effettuare i rimborsi direttamente, senza necessità di indirizzarsi all'amministrazione centrale, mentre altri prescrivono l'obbligo di rivolgersi a tale amministrazione. E' chiaro che un sistema così centralizzato di autorizzazione dei pagamenti individuali può rivelarsi scomodo e portare a ritardi prolungati nell'effettuazione del rimborso.

Aggiustamento annuo dei controvalori in moneta nazionale

20. Una delle principali innovazioni introdotte dal sistema comune è stata l'istituzione, avvenuta nel 1978, della determinazione annua dei controvalori in moneta nazionale delle franchigie espresse in ECU. Ogni anno gli Stati membri sono tenuti a calcolare i controvalori nella propria moneta delle franchigie in ECU, sulla base del tasso di cambio in vigore il primo giorno lavorativo di ottobre. La nuova franchigia così calcolata dovrà poi valere per il seguente anno solare. Per snellire i procedimenti amministrativi, gli Stati membri hanno però la facoltà di conservare invariata la cifra esistente, qualora la nuova franchigia si discosti di meno del 5% da quella calcolata l'anno precedente. Nel determinare le loro franchigie in moneta nazionale, gli Stati membri possono arrotondare gli importi, purché l'arrotondamento non sia superiore a due ECU.

(1) La Grecia non è tenuta ad aderire al Piano fino a quando non introdurrà il sistema comune di IVA (ossia al più tardi il 1° gennaio 1984), in conformità dell'articolo 128 e dell'allegato VIII del Trattato di adesione alla CEE.

CAPITOLO III - ESPERIENZE, DIFFICOLTA' INCONTRATE E POSSIBILITA'
DI MIGLIORAMENTO DEL SISTEMA COMUNE

21. Uno dei motivi generali che hanno indotto la Commissione a redigere la presente relazione è rappresentato dal prolungato dibattito in seno al Consiglio sulle sue proposte di direttiva nel campo delle franchigie per viaggiatori. In questo dibattito il Consiglio si è dimostrato particolarmente restio a compiere gli sforzi richiesti per far progredire come necessario il sistema comune.

La proposta della Commissione di una quinta direttiva del Consiglio (1) sulla franchigia per i viaggiatori è stata oggetto di molte discussioni a vari livelli all'interno del Consiglio per un periodo di due anni e mezzo, ed è stata adottata solo recentemente, in forma molto diluita rispetto alle intenzioni originarie della Commissione e del Parlamento. E' ovviamente necessario esaminare le ragioni di questa riluttanza del Consiglio a procedere in direzione di uno sviluppo del sistema che risponde ai dettami della logica e di cui si avverte profondamente la necessità.

22. Sulla base dell'esperienza finora acquisita nell'applicazione del sistema, questo capitolo esaminerà le aree problematiche o poco sviluppate, proporrà mezzi atti a migliorare il sistema comunitario di franchigie per i viaggiatori e ne considererà la possibile evoluzione futura.

Benché i vari aspetti del sistema interagiscano in certa misura e benché lo sviluppo di un'area tenda ad influire su, o a dipendere da, altre aree, questo capitolo è diviso in cinque sezioni principali allo scopo di facilitare l'analisi:

- A. Il valore reale delle franchigie e le deroghe ai limiti di valore.
- B. Controvalori delle franchigie in moneta nazionale.
- C. Franchigie quantitative.
- D. Schema di esonero d'imposta.
- E. "Tax-free shops" (negozi in esenzione d'imposta).

(1) GU n. C 318 del 19.12.1979, p. 5

A. IL VALORE REALE DELLE FRANCHIGIE

23. Le attuali franchigie (cfr. tabella I, pag. 4) applicabili al traffico intracomunitario sono in vigore dal 1° gennaio 1979, e conformemente alla decisione del Consiglio del 29 giugno 1982 (1) subiranno un primo aumento il 1° gennaio 1983. Le franchigie relative ai paesi terzi sono entrate in vigore il 1° gennaio 1982.

La data del 1° gennaio 1979 è considerata nella presente relazione come la base sulla quale effettuare un confronto dei valori reali. In precedenza, le franchigie venivano espresse in termini di unità di conto^(UC), che riflettevano le parità di cambio in vigore alla data d'inizio del sistema comune di franchigie nel 1969. Per questo motivo, è difficile stabilire un confronto con la situazione attuale. L'obiettivo fondamentale della messa a punto del sistema comune, avvenuta nel 1978, quando è stata introdotta nelle direttive l'unità di conto europea^(ECU), consisteva nell'eliminare le disparità causate dall'uso dell'unità di conto. A quell'epoca si mirava fra l'altro a mantenere i limiti di franchigia in tutti gli Stati membri almeno al loro livello precedente, in termini di monete nazionali.

24. Comunque, qualsiasi data si prenda come base, è chiaro che, in anni recenti, si è verificata una significativa erosione in termini reali delle franchigie in valore. Negli ultimi tre anni l'aumento annuo medio comunitario dell'indice dei prezzi al consumo è stato superiore al 10%: 10,2% (1979), 14,1% (1980) e 12,5% (1981). L'effetto cumulativo per quanto concerne i limiti intracomunitari è stato che alla fine del 1981 le franchigie comuni in valore erano scese in termini reali al 58% di quelle in vigore il 1° gennaio 1979. Non vi è dubbio che la recente azione intrapresa dal Consiglio per aumentare la franchigia a 210 ECU tende in effetti a rendere la situazione un po' meno difficile: ma, nonostante questo, si è verificata una considerevole erosione, particolarmente se si tiene presente la data di attuazione del 1° gennaio 1983. In realtà, una franchigia intracomunitaria pari approssimativamente a 280 ECU sarebbe necessaria, al 1° gennaio 1983, allo scopo di ristabilire il potere d'acquisto medio della franchigia di 160 ECU che era in vigore il 1° gennaio 1979.

(1) Direttiva 82/443/CEE, GU n. L 206 del 14.7.1982, p. 35.

La Commissione aveva previsto il tipo di evoluzione quando aveva formulato la sua proposta di una terza direttiva del Consiglio sulle franchigie fiscali per viaggiatori nel 1977 (1). A quella epoca la Commissione aveva proposto di poter procedere essa stessa ad un adeguamento annuo delle franchigie, sulla base delle variazioni registrate dall'indice del consumo privato per la Comunità, e di notificare i nuovi livelli agli Stati membri per attuazione l'anno successivo. Nelle direttive adottate nel 1978, tuttavia, il Consiglio non ha incluso alcuna disposizione per aumenti futuri automatici o semi-automatici delle franchigie.

25. Alla Commissione è stato affidato, a seguito della relativa seduta del Consiglio, il mandato di effettuare un esame annuo dell'applicazione del sistema di franchigie fiscali intracomunitario. A seguito dell'esame condotto nel 1979, la Commissione proponeva un aumento a 210 ECU della franchigia intracomunitaria, nella sua proposta di quinta direttiva del Consiglio sulle franchigie fiscali per viaggiatori (2): ciò al fine di preservare (alla data del 1° gennaio 1980) il valore reale della franchigia fissata nel 1978 e di realizzare anzi un modesto aumento, sempre in termini reali.

Il Parlamento europeo, nel suo parere su questa proposta (3), invitava la Commissione a formulare proposte più ambiziose, fra cui un programma di aumenti delle franchigie scaglionati su un periodo di alcuni anni, al fine di realizzare effettivi progressi. La Commissione a sua volta includeva un programma del genere negli emendamenti apportati alla sua proposta originaria. L'obiettivo consisteva nel raggiungere entro il 1982 una franchigia intracomunitaria di 300 ECU in termini di valore.

Nelle riunioni finora svolte, il Consiglio ha respinto l'idea di un programma. Le discussioni in sede di Consiglio sulla proposta di quinta direttiva hanno avuto come unico oggetto la possibilità di aumentare il limite da 180 a 210 ECU e, come ricordato in precedenza, la proposta è stata adottata con decorrenza dal 1° gennaio 1983 solo adesso, ossia a tre anni di distanza dalla data originaria prevista dalla Commissione.

26. Nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione, dal Parlamento e dal Comitato economico e sociale, il Consiglio ha manifestato una mancanza di volontà politica che è di tutta evidenza e decisamente scoraggiante. La Commissione si rende perfettamente conto delle difficoltà e dei problemi incontrati dagli Stati membri che esaminerà nelle sezioni successive della presente relazione

(1) GU n. C 31 dell'8.2.1977, p. 5.

(2) GU n. C 318 del 19.12.1979, p. 5.

(3) GU n. C 117 del 12.5.1980, p. 83.

ma ad inquietarla profondamente è però il fatto che il Consiglio abbia trascurato a questo proposito il sistema comunitario di franchigie fiscali; la Commissione si augura quindi che la motivazione politica ritrovi slancio, favorendo lo sviluppo e l'ulteriore progresso del sistema. È opportuno a questo punto esaminare in modo particolareggiato le vere ragioni della riluttanza mostrata dal Consiglio a compiere ulteriori progressi. Quali sono le preoccupazioni degli Stati membri che li portano a rifiutare uno sviluppo del sistema quale auspicato dalla Commissione e dal Parlamento?

27. Alcuni Stati membri adducono come motivo fondamentale di preoccupazione la perdita di introiti causata dall'erosione della base fiscale in quanto alle normali vendite sul mercato interno subentrerebbero le importazioni effettuate dai viaggiatori. Gli Stati membri con alti livelli di tassazione indiretta temono che i viaggiatori approfittino del sistema di franchigia per acquistare, in Stati membri con livelli meno elevati di imposizione fiscale indiretta, le merci che sono pesantemente tassate nel loro paese. Gli Stati membri temono inoltre che franchigie elevate portino a viaggi all'estero effettuati al solo scopo di sottrarsi all'imposizione fiscale su certi articoli e di acquistare beni di consumo non trasportati normalmente da viaggiatori (ad es., elettrodomestici).

La Commissione è sensibile alle preoccupazioni espresse dagli Stati membri circa una possibile erosione degli introiti fiscali, particolarmente nelle circostanze economiche attuali; ma le divergenze di prezzo non sono dovute soltanto alla disparità delle aliquote fiscali. A causare ampie differenze, indipendentemente dalle aliquote, possono essere molti altri fattori, quali i margini di profitto, l'intensità della concorrenza, i cicli di produzione e distribuzione. Per quanto riguarda questi elementi, permettere ad un viaggiatore di acquistare nel paese che offre prezzi inferiori è economicamente vantaggioso, poiché si verifica in questo modo una pressione generale al ribasso sui livelli dei prezzi e quindi un processo antiinflazionistico. I problemi degli Stati membri devono inoltre essere visti nel quadro generale dello sviluppo del mercato interno, in cui il sistema delle franchigie svolge un ruolo significativo. In un tale contesto globale, infatti, si verificano spesso oscillazioni e processi circolari per quanto concerne gli acquisti effettuati all'estero, per cui mentre certi paesi attraggono i viaggiatori desiderosi di comprare determinate merci, in generale il flusso non si svolge mai in un'unica direzione, ed è perciò raro che un singolo Stato membro si mantenga in posizione di vantaggio per tutti i tipi di merce.

E' opportuno inoltresottolineare che i problemi che eventualmente sorgono hanno carattere transitorio. Le variazioni di aliquote, di tassi di cambio e di costo relativo della vita hanno solitamente l'effetto di modificare le preferenze dei viaggiatori in fatto di acquisti, cosi' che uno Stato membro o una particolare area con problemi di perdite di clienti a favore di altre zone puo' spesso trovarsi in seguito nella situazione inversa, con un saldo commerciale netto.

28. Un altro argomento addotto da certi Stati membri contro un aumento delle franchigie in valore si riferisce alla presunta adeguatezza delle franchigie esistenti. Si sostiene che il limite intracomunitario di 180 ECU è già sufficientemente elevato da coprire le necessità di quasi tutti, se non di tutti, i viaggiatori. La Commissione dubita che le franchigie intracomunitarie esistenti siano adeguate nell'ambito di un mercato comune, e vorrebbe far presente che spesso il limite viene facilmente raggiunto, ad esempio nel caso di un viaggiatore che importi un abito da uomo e un paio di scarpe acquistati nel corso di un soggiorno in un altro Stato membro. Per quanto riguarda l'adeguatezza del limite in generale è già stato osservato precedentemente in questo capitolo (cfr. par. 24) che si è lasciato che si verificasse una grave erosione del valore reale della franchigia.

Ovviamente, non si sarebbe dovuto permettere che avvenisse una tale erosione, né la Comunità dovrebbe accontentarsi di mantenere intatti i valori reali delle franchigie. Da perseguirsi in quest'ambito dovrebbero essere piuttosto gli obiettivi già incorporati nella legislazione comunitaria, e cio' quello di favorire il traffico fra Stati membri tramite aumenti delle franchigie e quello di estendere progressivamente le esenzioni fiscali a beneficio di privati (1).

29. Gli Stati membri cercano inoltre di giustificare il mancato aumento delle generale franchigia in valore comunitario con il fatto che continuano ad esistere i "tax-free shops" (punti franchi di vendita): essi spiegano la propria riluttanza ad aumentare la franchigia sostenendo che i beni importati in franchigia dai viaggiatori potrebbero già essere stati acquistati senza pagare alcuna imposta in uno di questi negozi.

(1) Cfr. direttiva del Consiglio 78/1032/CEE, GU n. L 366 del 28.12.1978, e risoluzione del Consiglio del 22.3.1971 sull'unione economica e monetaria GU n. C 28 del 27.3.1971.

La Commissione non puo' accettare che questo argomento possa venire addotto a sostegno del rifiuto di aumentare le franchigie dato che la grandissima maggioranza delle vendite esenti da imposte riguarda le bevande alcoliche e il tabacco. Sia gli operatori economici che i viaggiatori sono interessati prevalentemente a queste merci. La Commissione, prendendo atto di questo interesse nonché del fatto che le merci in questione sono in generale soggette ad un trattamento fiscale che presenta ampie disparità nei vari Stati della Comunità, non ha in effetti proposto per tali merci alcun aumento delle franchigie quantitative da quando il sistema comune è stato istituito nel 1969. Di conseguenza, secondo la Commissione, il "tax-free shop" non rappresenta un vero ostacolo ad un aumento generale delle franchigie in valore.

30. La Commissione riconosce che nella fase attuale di sviluppo un adeguamento automatico delle franchigie in valore non è accettabile per gli Stati membri ma non può neppure considerare soddisfacente la situazione attuale causata dalla lentezza del Consiglio nell'adottare la quinta direttiva del Consiglio sulle franchigie per viaggiatori e dall'inadeguatezza delle disposizioni in essa contenute. La Commissione è favorevole ad un aumento regolare dei livelli di franchigia e a questo fine propone che il Consiglio pianifichi lo sviluppo delle franchigie intracomunitarie con qualche anno d'anticipo. Gli aumenti dovrebbero essere determinati in base a due fattori: il bisogno di conservare invariato il potere d'acquisto e la necessità di continuare a sviluppare il sistema. Questo schema coincide con il programma pluriennale sostenuto dal Parlamento nel suo parere sulla proposta di quinta direttiva sulle franchigie fiscali per viaggiatori (cfr. paragrafo 25) ed in seguito accolto dalla Commissione.

31. I servizi della Commissione hanno anche esaminato il problema del mantenimento dei valori reali dal punto di vista delle parità del potere d'acquisto (PPA), misurate da un indicatore comunitario: lo standard di potere d'acquisto. Questo indicatore viene utilizzato per effettuare confronti in termini reali fra i poteri d'acquisto negli Stati membri. L'Istituto statistico della Commissione calcola e pubblica questi dati su base annuale. Esiste quindi uno strumento atto a tradurre una data franchigia in importi di moneta nazionale che riflettono le variazioni dei livelli medi di prezzo negli Stati membri. Quali ne sarebbero i vantaggi? Fondamentalmente ne risulterebbero franchigie che, in termini di moneta nazionale, sarebbero fissate a livelli tali da riflettere realisticamente i prezzi in vigore sul mercato interno di uno dato Stato membro. Un tale sistema avrebbe inoltre il vantaggio di riflettere automaticamente le variazioni di prezzo nazionali su base annua.

Vi sarebbero tuttavia diversi svantaggi. Innanzitutto non è logico che una franchigia applicata all'importazione rifletta i livelli di prezzo nazionali. Gli acquisti in questione sono stati effettuati ovviamente all'estero, e pare quindi più opportuno che ad essere riflessi nella franchigia applicata da un dato Stato membro siano i livelli di prezzo esistenti negli altri Stati membri. Inoltre, l'applicazione di un fattore PPA distruggerebbe in pratica l'unità delle franchigie comuni che sono attualmente paragonabili in modo diretto da una moneta nazionale all'altra. Un tale sistema causerebbe confusione fra i viaggiatori. Infine, esso porterebbe ad incalcolabili difficoltà amministrative in rapporto al piano di esonero fiscale, poiché ciascun Stato membro dovrebbe applicare un limite di esonero diverso a seconda della destinazione del viaggiatore e cioè, come minimo, 9 livelli possibili di esonero.

Di conseguenza, l'analisi effettuata ha portato la Commissione alla conclusione che applicare un fattore a base PPA alla franchigia in valore non costituirebbe una soluzione valida al problema di mantenere invariati i valori reali, e porterebbe inoltre a complicare un sistema specificamente creato perché nella sua semplicità consentisse di minimizzare i controlli alla frontiera.

Deroga alla franchigia in valore

32. La deroga al valore unitario accordata all'Irlanda (cfr. nota alla tabella 1, pag. 4) trova la sua origine nel fatto che l'adozione della franchigia comune stabilita nel 1978 avrebbe causato a questo Stato problemi particolarmente gravi. La deroga scade alla fine del 1983. Una deroga analoga che permetteva alla Danimarca di non applicare la franchigia fiscale a merci di valore superiore a 135 ECU, è scaduta il 31 dicembre 1981, e la Danimarca concede attualmente la normale franchigia di 180 ECU senza restrizioni (1).

E' chiaro che qualsiasi provvedimento adottato per alleviare i particolari problemi ai quali si trovi di fronte uno Stato membro riduce automaticamente il bisogno di deroghe speciali. L'evoluzione della situazione generale ha inoltre generalmente diminuito, e nel caso di certe merci totalmente eliminato, il bisogno di una deroga speciale per l'Irlanda.

A livello pratico, l'esistenza di un limite speciale crea confusione fra i viaggiatori, nonché difficoltà amministrative, particolarmente per quanto riguarda il piano comune di esonero fiscale per le esportazioni.

33. Per questi motivi, la Commissione accoglierà con favore la scadenza della deroga il 1° gennaio 1984 quando sarà nuovamente possibile applicare una franchigia uniforme in tutta la Comunità.

(1) Si noti che, grazie ad una deroga alla franchigia intracomunitaria di 210 ECU recentemente adottata, la Danimarca ha facoltà di continuare ad applicare la franchigia di 180 ECU nel corso del 1983 (cfr. nota 2, p. 3).

Franchigie per i paesi terzi

34. Le osservazioni di cui sopra si limitano essenzialmente alla franchigia intracomunitaria. Il problema degli aumenti delle franchigie per i paesi terzi ovviamente è strettamente legato all'azione relativa alle franchigie fiscali doganali comunitarie e agli obblighi internazionali. Sorge, inoltre, un problema particolare per i paesi che confinano con la Comunità.

35. A seguito dei recenti aumenti di valore del dollaro USA nella franchigia per paesi terzi della Comunità non viene più rispettato l'obbligo derivante dalla partecipazione al Consiglio di cooperazione doganale (CCD), di concedere una franchigia di 50 dollari USA ai viaggiatori dei paesi contraenti. Presumibilmente, molti altri paesi si trovano nella stessa posizione e sarebbe meglio trovare una soluzione nel quadro del CCD piuttosto che attraverso un'azione unilaterale da parte della Comunità.

36. Dati i particolari legami geografici e socio-economici che esistono tra la Comunità e diversi Paesi vicini, sarebbe forse opportuno prendere in considerazione un regime speciale per questi paesi nel campo delle franchigie. La Commissione è favorevole all'apertura di discussioni con i paesi vicini interessati sui metodi atti a migliorare la situazione dei controlli di frontiera sul traffico di viaggiatori tra la Comunità e tali paesi. Il Parlamento, nel parere sopraccitato relativo alla proposta della Commissione di quinta direttiva del Consiglio sulle franchigie per i viaggiatori aveva richiesto un'iniziativa in questo senso; tali negoziati dovrebbero essere negoziati congiunti fiscali e doganali e, ovviamente, occorrerebbe un parere dato dal Consiglio per avviarli.

37. Per quanto concerne le franchigie per i paesi terzi in generale, il Consiglio ha recentemente adottato, su proposta della Commissione, una direttiva che aumenta lievemente tali franchigie con effetto dal 1° gennaio 1982 (1). Scopo di tali aumenti non era di realizzare aumenti reali, ma semplicemente di evitare una riduzione su termini di moneta nazionale a causa delle fluttuazioni monetarie. Nel seguente paragrafo tale problema viene discusso in maniera più approfondita.

B. EQUIVALENTI IN MONETA NAZIONALE DELLE FRANCHIGIE

38. Il sistema di aggiustamenti degli equivalenti in moneta nazionale delle franchigie comunitarie, descritto nel paragrafo 20, è comune a tutte le direttive

(1) Direttiva 81/933/CEE, GU n. L 338 del 25.11.1981, p. 24.

che dispongono franchigie in termini di valore espresse in ECU. Di conseguenza, le osservazioni formulate nel presente paragrafo si applicano in tutti i casi, ed in particolare alle franchigie fiscali per i viaggiatori nonché alle franchigie per le piccole spedizioni.

39. Scopo del sistema è di mantenere una stretta equivalenza tra le franchigie espresse in moneta nazionale, onde evitare casi di doppia imposizione o di mancata imposizione che invece si verificavano con il precedente sistema basato sull'unità di conto (UC).

Prima del 1978, le franchigie espresse in monete nazionali erano calcolate sulle vecchie parità-oro fisse dichiarate al Fondo Monetario Internazionale nel 1971. Pertanto, pur esistendo un livello comune di franchigia in termini di UC, la corrispondenza veniva meno quando le franchigie venivano convertite in moneta nazionale. L'istituzione dell'unità di conto europea (successivamente sostituita dall'ECU o unità monetaria europea) basata su un paniere di monete europee e il suo impiego nel campo delle franchigie ha consentito di reintrodurre nel sistema delle franchigie fiscali parità più realistiche.

Teoricamente, ai fini di una rigorosa equivalenza, le franchigie espresse in termini di moneta nazionale dovrebbero poter fluttuare su base giornaliera. Ciò risulta palesemente di difficile attuazione dal punto di vista amministrativo e la soluzione adottata - l'aggiustamento annuale - è molto più soddisfacente. Per facilitare ulteriormente il lavoro amministrativo, gli Stati membri possono arrotondare i limiti in moneta nazionale e non devono procedere ad aggiustamenti qualora le fluttuazioni da un anno all'altro siano inferiori al 5%.

40. Come si è già detto, il principale obiettivo di tale sistema di aggiustamento è di evitare casi di doppia imposizione o di mancata imposizione. Consideriamo il caso di uno Stato membro ("A") la cui moneta nel corso di un anno si apprezzi fortemente nei confronti della moneta di un altro Stato membro ("B"). All'inizio dell'anno, un viaggiatore può acquistare beni nello Stato membro A per un valore, per esempio, di 100 A (considerati l'equivalente di 180 ECU) ed importarli in esenzione d'imposta nello Stato membro B, dove si applica, per esempio, un limite di 1000 B. Se il viaggiatore acquistasse merci per un valore superiore a 100 A egli potrebbe ottenere una detassazione all'esportazione e verrebbe colpito dalla imposizione al momento dell'entrata in B in quanto le merci verrebbero valutate a più di 1000 B.

Tuttavia, potrebbero sorgere problemi qualora durante il corso dell'anno la situazione evolva in modo tale che $80 A = 180 ECU = 1000 B$ ma il livello di franchigia di A rimanga a 100 A. Un viaggiatore acquista merci valutate a 90 A che, essendo

inferiori al limite di franchigia di A, non gli conferiscono il diritto di ottenere una detassazione all'esportazione. Tuttavia, entrando in B le merci che al tasso di cambio corrente sono valutate a 1.125 B sono al di sopra del limite di 1000 B del paese B e non conferiscono al viaggiatore il diritto di importare in esenzione di imposta. Ne risulta, quindi, una doppia imposizione. Analogamente, in teoria potrebbe verificarsi la mancata imposizione anche se, dato che l'acquisto è soggetto alle norme generali che regolano l'imposizione fiscale e che i documenti relativi devono essere visti dalle dogane dello Stato membro di importazione (cfr. descrizione del regime di detassazione - paragrafo 17) in pratica tale problema non dovrebbe sussistere.

41. Prima di continuare con un'analisi del funzionamento attuale del meccanismo di aggiustamento monetario, va rammentato che il Consiglio nella dichiarazione a verbale già citata nel paragrafo 25, non solo incarica la Commissione di effettuare un esame annuale del funzionamento del sistema delle franchigie fiscali, ma chiede inoltre alla Commissione di presentare proposte per garantire, in particolare, che le esenzioni intracomunitarie non diminuiscano in termini di moneta nazionale. L'idea di base era che nessun cittadino comunitario, a prescindere dal paese di origine, avrebbe dovuto subire una riduzione della franchigia in termini di moneta nazionale a causa del funzionamento di un meccanismo comunitario, in quanto ciò avrebbe provocato reazioni negative nei confronti della Comunità.

42. Che cosa ha dimostrato l'esperienza del funzionamento del meccanismo di aggiustamento? Molti Stati membri si sono serviti della possibilità di arrotondare gli importi in moneta nazionale. La situazione italiana non è chiara in quanto non sembra che i limiti di franchigia siano stati convertiti ufficialmente in moneta nazionale. Inoltre, nei tre aggiustamenti che si sono avuti finora, gli Stati membri, che non erano obbligati ad effettuare l'aggiustamento in quanto si trovavano entro il limite del 5% di tolleranza, non lo hanno fatto. Non vi era alcun obbligo di aggiustamento al momento in cui vennero effettuati i calcoli per il 1980; quando sono state stabilite le franchigie per il 1981, due Stati membri (Italia e Danimarca) sono stati obbligati ad aumentare le loro franchigie ed il Regno Unito è stato obbligato a ridurre le proprie. Non sono stati stabiliti aggiustamenti per l'esercizio 1982.

43. Nel fissare i livelli 1981 si è posto il problema della non riduzione delle franchigie in termini di moneta nazionale. Il Regno Unito non desiderava ridurre la propria franchigia e la Commissione conveniva che ciò non sarebbe stato auspicabile da un punto di vista politico. Per quanto concerne la franchigia intracomunitaria era stata presentata una proposta tendente ad aumentare la franchigia in termini di ECU di un importo sufficiente a controbilanciare la riduzione ritenuta necessa-

ria nel Regno Unito. Per quanto concerneva le altre franchigie, la Commissione aveva prontamente proposto aumenti sufficienti a controbilanciare la riduzione che successivamente era stata adottata dal Consiglio (cfr. paragrafo 4).

44. Da lungo tempo la Commissione ritiene che da un punto di vista politico e psicologico non devono essere ammesse riduzioni in termini di moneta nazionale e fino a questo momento gli Stati membri in sede di Consiglio hanno appoggiato tale opinione. Il Consiglio ha manifestato tale appoggio, come risulta dal verbale della riunione nel corso della quale è stata adottata la terza direttiva del Consiglio sulle franchigie per i viaggiatori nel 1978, impegnandosi a decidere sollecitamente qualora la Commissione gli presenti proposte intese ad evitare riduzioni delle franchigie in termini di moneta nazionale. La Commissione ritiene che, per evitare discussioni lunghe e spesso infruttuose, dovrebbe essere istituita una procedura semplificata di decisione per adottare franchigie comuni sufficienti a controbilanciare le riduzioni (1). Una tale procedura eliminerebbe uno dei principali svantaggi dell'attuale situazione: il fattore tempo. La data per stabilire i tassi di cambio da impiegare nella fissazione degli equivalenti in moneta nazionale delle franchigie è il primo giorno lavorativo del mese di ottobre dell'anno che precede quello nel quale si deve applicare la franchigia. Pertanto vi è un ritardo di tre mesi tra l'istituzione degli equivalenti in moneta nazionale e la loro applicazione. Nel caso in cui venga notata una potenziale riduzione della franchigia in termini di moneta nazionale, sarebbe necessaria una direttiva di modifica che, con la consultazione del Parlamento e del Comitato economico e sociale, richiederebbe come minimo un periodo di sei mesi dalla data di emanazione a quella di applicazione da parte degli Stati membri, e normalmente un periodo di nove mesi. Ciò lascia un periodo da tre a sei mesi durante il quale la franchigia espressa in moneta nazionale sarebbe prima legalmente diminuita dallo Stato membro interessato per aumentare subito dopo, o durante il quale lo Stato membro non la riduce, violando di conseguenza la direttiva e dando luogo alla potenziale doppia imposizione o mancata imposizione sopradescritta.

45. Per eliminare questi aspetti inopportuni, la Commissione prevede un sistema semiautomatico di correzione. Viene infatti proposto che il Consiglio incarichi la Commissione di agire, sul piano delle franchigie intracomunitarie, secondo le seguenti linee direttrici.

(1) Cfr. punto 34 del programma della Commissione di semplificazione delle procedure e formalità amministrative applicabili ai fini della riscossione dell'imposta sul valore aggiunto negli scambi intracomunitari.

GU n. C 244 del 24.9.1981, p. 4

La Commissione, sulla base dei tassi di cambio in vigore il 1° ottobre, calcolerebbe se gli Stati membri cebbano o no ridurre le loro franchigie in termini di moneta nazionale; quindi notificherebbe agli Stati membri se sia necessario o non un aggiustamento e procederebbe mediante decisione all'adozione di una nuova franchigia ad un livello abbastanza alto da evitare la riduzione o le riduzioni previste. Tale decisione dovrebbe essere adottata prima del 1° novembre, pubblicata ufficialmente e notificata agli Stati membri, al Consiglio ed al Parlamento. Gli Stati membri avrebbero un mese per richiedere, se necessario, che il problema venga discusso in Consiglio; qualora venga richiesta una discussione, questa dovrebbe essere tenuta al più presto possibile ed il Consiglio avrebbe il potere di riformare la decisione della Commissione. Nell'ipotesi di una tale modifica il Consiglio dovrebbe fornire alla Commissione orientamenti sulle misure ritenute necessarie per provvedere alla situazione del momento.

46. Un ulteriore problema in materia di fissazione degli equivalenti in moneta nazionale dei limiti dell'ECU sorge quando abbia luogo un riaggiustamento delle parità nell'ambito dello SME (sistema monetario europeo) dopo la fissazione annuatale delle franchigie;

Sulla questione di principio, l'atteggiamento della Commissione è analogo a quello sul problema dell'aggiustamento annuatale; la Commissione ritiene che le riduzioni di franchigie in termini nazionali non dovrebbero essere tollerate e, mutatis mutandis, per tale questione valgono le osservazioni sopra formulate. Da un punto di vista procedurale il problema è naturalmente diverso: qualora a causa di un riallineamento dello SME si verificassero improvvisamente modifiche rilevanti delle parità, sarebbe necessario reagire prontamente e la Commissione proporrebbe l'applicazione, immediatamente dopo il riaggiustamento, di un sistema semi-automatico di aumento dei livelli delle franchigie in ECU, se necessario, secondo gli orientamenti descritti nel paragrafo 45.

C. FRANCHIGIE QUANTITATIVE

47. Il sistema di franchigie per i viaggiatori dispone limiti quantitativi da applicarsi ai tabacchi, alle bevande alcoliche, ai profumi ed acque di toletta, al caffè e tè, per tener conto, in particolare, delle rilevanti diversità delle aliquote di accisa applicate a tali merci nei diversi Stati membri. L'evoluzione dei dazi in questione dipende dalla politica economica e finanziaria dello Stato membro interessato che spesso finisce per aumentare le disparità di carattere fiscale ed ampliare i divari di prezzo.

48. Sul piano dell'armonizzazione, in futuro la Comunità stabilirà, come disposto nella proposta della Commissione del 1972 (1), le stesse accise in tutti gli Stati membri. Inoltre, al fine di assicurare una migliore neutralità di concorrenza, occorrerà armonizzare la struttura di tali accise. Infine, a più lungo termine, nella prospettiva dello sviluppo generale della Comunità, si ritiene essenziale una certa convergenza delle aliquote di accise. E' evidente che se tale convergenza fosse ottenuta, aumenti rilevanti delle franchigie quantitative sarebbero possibili senza rischio di distorsioni; cio' resta uno degli obbiettivi a lungo termine della Commissione. In una prospettiva di più breve periodo, data l'importanza del gettito proveniente dalle accise sul tabacco e le bevande, la Commissione ritiene che le franchigie quantitative per le principali merci soggette ad accise non possano essere aumentate fin tanto perdurino le attuali divergenze tra aliquote in materia di accise. La Commissione ritiene tuttavia necessario effettuare progressi per quanto concerne la franchigia sui vini (cfr. paragrafo 53, infra) e le franchigie per il caffè ed il tè (paragrafo 51), indipendentemente dall'armonizzazione delle aliquote delle accise.

Deroga danese

49. L'allegato VII, parte V (legislazione fiscale) dell'Atto di Adesione alle Comunità europee del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, ha autorizzato la Danimarca fino al 31 dicembre 1975 ad escludere dalle franchigie stabilite per le imposte sulla cifra di affari e per le accise a favore di chi effettua viaggi internazionali le seguenti merci:

(1) Il 7 marzo 1972 la Commissione trasmise al Consiglio una proposta di direttiva in materia di diritti di accisa e di imposizioni indirette, diverse dalla imposta sul valore aggiunto, che colpiscono direttamente o indirettamente il consumo di prodotti (GU n. C 43 del 29.4.1972). Tale proposta è ancora dinanzi al Consiglio.

- prodotti del tabacco;
- bevande alcoliche: bevande distillate e bevande alcoliche con gradazione alcolica superiore a 22° di alcole;
- birre, quando la quantità supera i due litri.

La necessità di tale deroga deriva dalle notevoli differenze tra le aliquote di accisa applicate a tali merci in Danimarca e nella R.F. di Germania.

Allo scadere di tale periodo, in conformità del paragrafo 1 c) della parte V dell'allegato citato, il Consiglio ha prorogato l'autorizzazione in due occasioni (1), prima fino al 31 dicembre 1976 e successivamente fino al 31 dicembre 1977.

Il governo danese ha successivamente richiesto un ulteriore periodo per potersi adattare pienamente al sistema comunitario di franchigie. Contrariamente alle due precedenti deroghe, che erano limitate ad un anno, il Consiglio, il 19 dicembre 1977, ha adottato una direttiva che concede un'ulteriore deroga alla Danimarca fino al 31 dicembre 1982 (2). Tale deroga, che permette alla Danimarca di applicare le restrizioni previste dal paragrafo 15 e) di cui sopra ai viaggiatori che si spostano per brevi periodi, dispone un progressivo allineamento del sistema danese sulle norme comunitarie; in conformità di tali disposizioni, le restrizioni applicabili in Danimarca ai non residenti sono state abolite dal 1° gennaio 1980 e la quantità di sigarette ammesse per i residenti danesi è stata aumentata da 40 a 60 il 1° gennaio 1982. D'altra parte, il periodo minimo cui si fa riferimento per l'applicazione della restrizione, espresso in termini di durata del soggiorno del viaggiatore all'estero, è stato ridotto dalla Danimarca, in data 1° gennaio 1981, conformemente alle disposizioni della deroga, da 72 a 48 ore.

50. Al momento dell'adozione della direttiva, la Commissione s'impegna a redigere ogni anno, a partire dal 1978, una relazione sull'evoluzione dei prezzi delle bevande alcoliche e dei prodotti del tabacco in Danimarca e in Germania, sull'evoluzione delle tariffe per i viaggiatori in Danimarca e sulla politica fiscale del governo danese.

Cinque relazioni sono state redatte fino ad ora. Mentre le prime quattro mettevano in luce la scarsa importanza della riduzione delle differenze tra prezzi in Danimarca e in Germania, la quinta relazione, che riguarda il periodo da settembre 1981 a giugno 1982, rivela riduzioni importanti nelle differenze tra i prezzi al dettaglio dei due paesi. Nel corso di questo stesso periodo, sono state egualmente ridotte le differenze tra imposte, ma gli aumenti di accise previsti dalla Danimarca rischiano di riprodurre la situazione precedente. D'altra parte, per quanto riguarda le bevande alcoliche più care, l'accisa mista specifica/ad valorem continua ad esercitare un'influenza negativa.

(1) Direttiva 76/134/CEE del 20.1.1976, GU n. L 21 del 29.1.1976;

Direttiva 77/72/CEE del 18.1.1977, GU n. L 23 del 27.1.1977.

(2) Direttiva 77/800/CEE del 19.12.1977, GU n. L 336 del 27.12.1977.

50 bis. In data 29 novembre 1982, la Commissione, su richiesta del governo danese, aveva trasmesso al Consiglio una proposta per l'abolizione graduale in cinque anni della deroga danese. La proposta prevede^{va} un periodo di due anni con un modesto allineamento sulle norme comunitarie per i prodotti i cui prezzi al dettaglio danesi e tedeschi sono gli stessi. Dopo tre anni, tutti i prodotti sono gli stessi. Dopo tre anni, tutti i prodotti saranno trattati secondo le norme comunitarie. Per i prodotti più sensibili, quali sigarette e alcoli, si propone l'abolizione progressiva durante gli ultimi tre anni del periodo di deroga di cinque anni.

Data la situazione economica della Danimarca, si propone inoltre che dopo un anno e mezzo - a seconda dell'evoluzione dell'economia danese a quel momento - il programma sia eventualmente riesaminato. Il 30 dicembre 1982, il Consiglio ha adottato la proposta con alcuni emendamenti minori. (1)

./.

(1) Direttiva 83/2/CEE del 30.12.1982 (GU n. L 12 del 14.1.1983, p. 48)

Caffé e tè

51. Le proposta modificata di quinta direttiva del Consiglio relativa alle franchigie per i viaggiatori, di cui al paragrafo 25, disponeva aumenti e la successiva abolizione (dal 1° gennaio 1982) dei limiti quantitativi relativi al tè ed al caffè. Le accise su tali merci sono, in generale, di scarsa rilevanza in termini di gettito fiscale e vengono applicate unicamente da alcuni Stati membri.

Purtroppo, occorre ancora una volta sottolineare che il Consiglio non ha adottato tale parte della proposta, rendendo quindi una decisione finale su tali problemi più difficile, in quanto recentemente il Belgio è venuto ad aggiungersi agli Stati membri che applicano un dazio sul caffè.

52. Tuttavia, ciò non toglie valore alla tesi per cui, a parte il fatto che le accise sul caffè e sul tè sono riscosse solo da cinque e tre Stati membri rispettivamente, le conseguenze di bilancio dell'abolizione della franchigia quantitativa per i viaggiatori su tali merci sarebbero di importanza minima. Inoltre, poiché si tratta di prodotti che provengono dai paesi in via di sviluppo, il mantenimento di tali restrizioni contrasta con la risoluzione del 18 settembre 1970 della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD), perché le franchigie esistenti difficilmente possono incoraggiare il consumo di tali merci.

Vino

53. L'iniziale direttiva sulle franchigie per i viaggiatori del 28 maggio 1969 fissava la franchigia fiscale per i vini tranquilli a due litri per i viaggiatori intracomunitari; da allora, tale limite è stato aumentato in due occasioni: nel 1972 è stato portato a tre litri e successivamente, nel 1978, a quattro litri (alla Danimarca è stato peraltro concesso di mantenere il limite di tre litri fino al 31 dicembre 1983).

Oltre a considerazioni di carattere generale a favore dell'aumento delle franchigie fiscali, la Commissione ha favorito, in particolare, un aumento del limite per il vino per incoraggiare il consumo di questo prodotto nella Comunità e per rispondere ai desiderata del Parlamento, espressi nel parere sulla proposta della Commissione di quinta direttiva del Consiglio sulle franchigie per i viaggiatori. Di conseguenza, nelle modifiche a tale proposta la Commissione prevede una franchigia intracomunitaria di cinque litri (quattro litri per la Danimarca). Neppure questa parte della proposta è stata adottata.

A questo proposito, le difficoltà causate dal livello delle imposta sul vino in Danimarca non sono prive di rilevanza e contribuiscono, in misura importante, alla riluttanza di tale paese ad aumentare il limite per il vino. Ancora una volta, il rapporto tra l'aliquota di accisa danese e quella tedesca costituisce il fattore determinante, in quanto la Germania non applica alcuna accisa sui vini tranquilli.

Tabacco

54. Precedentemente è stato rilevato (paragrafo 14) che i limiti quantitativi comunitari si applicano fatte salve le disposizioni nazionali relative ai viaggiatori la cui residenza sia al di fuori dell'Europa. Tale disposizione è stata inserita per tener conto della legislazione doganale comunitaria relativa alle franchigie fiscali, che dispone un limite più elevato per il tabacco per i viaggiatori la cui residenza sia al di fuori dell'Europa (400 rispetto a 200 sigarette) (1). Tuttavia, come sottolineato precedentemente, è stata introdotta una disposizione a norma della quale non devono mai essere applicate franchigie più favorevoli di quelle intracomunitarie. Attualmente la franchigia intracomunitaria è di 300 sigarette.

Dal punto di vista storico, tale franchigia più elevata per le sigarette era stata concessa ad alcuni Stati membri sulla base di una raccomandazione dell'OCSE del 20 luglio 1965 concernente le facilitazioni amministrative a favore del turismo internazionale ed era stata incorporata nel regime doganale comunitario per le franchigie fiscali per i viaggiatori. Attualmente la situazione è mutata e per la Commissione è difficile trovare una giustificazione per tale misura; inoltre, si ritiene che la nozione di preferenza comunitaria imponga agli Stati membri di non concedere ai residenti di paesi terzi una franchigia maggiore di quella concessa ai propri cittadini.

D. REGIME DI ESONERO DALL'IMPOSTA

55. Come sopra descritto, il regime di esonero dall'imposta impone l'effettuazione di controlli mediante annotazione sulla fattura o altro documento che ne fa le veci. Alcuni Stati membri si limitano semplicemente al controllo sulla fattura, mentre altri impongono la compilazione di formulari speciali che vanno richiesti, unitamente alla fattura, presso la ditta dalla quale si acquistano le merci, complicando in tale modo il funzionamento del sistema. Il sistema applicato negli Stati membri è stato inoltre criticato a causa della sua complessità generale dal punto di vista amministrativo e dei lunghi termini necessari in pratica per ottenere il rimborso delle imposte in questione. Alcuni Stati membri

(1) Regolamento 1544/69 - GU L 191 del 5.8.1969.

consentono al commerciante di restituire l'imposta, mentre altri centralizzano la trattazione delle domande di rimborso.

Pertanto, è chiaro che potrebbe essere introdotta una maggiore uniformità e potrebbero essere apportati miglioramenti al sistema.

56. Allo scopo di ridurre la complessità amministrativa dello schema e abbreviare i tempi di rimborso sopra citati, al commerciante potrebbe essere consentito, quanto meno, di trattare egli stesso le domande di rimborso dei viaggiatori senza trasmetterle alle autorità ed effettuare il rimborso in tutti i casi in cui si tratti di una somma relativamente esigua. Tale somma dovrebbe essere fissata ad un livello comune dalle direttive; inoltre, nella legislazione comunitaria dovrebbe essere fissato un termine massimo per il rimborso dell'imposta che ad esempio potrebbe essere fissato a tre mesi, da superarsi solo nel caso in cui la documentazione sia incompleta o si tratti di forza maggiore. Una disposizione del genere eliminerebbe i tempi talvolta molto lunghi di cui la Commissione ha avuto notizia.

57. Inoltre, il funzionamento del sistema di esonero e di franchigie fiscali può dare origine a problemi quando si tratti di articoli leggermente al di sotto o al di sopra dei limiti consentiti per l'esonero fiscale; si potrebbe avere un caso di doppia imposizione qualora ad un viaggiatore venga rifiutato l'esonero fiscale nel caso di un articolo che è solo leggermente al di sotto del limite di franchigia fiscale dello Stato membro di esportazione, mentre al momento della importazione in un altro Stato membro l'articolo in questione non ha i requisiti per ottenere l'esenzione fiscale perché supera leggermente il livello di franchigia disposto nella moneta dell'ultimo Stato membro. Ciò potrebbe avvenire a causa della facilitazione di artotondamento concessa agli Stati membri nel fissare le franchigie (e quindi i limiti di esonero fiscale) in monete nazionali. Data la difficoltà pratica di risolvere questi problemi nel paese di esportazione dopo che il viaggiatore abbia lasciato il paese, la soluzione più soddisfacente potrebbe essere, per le autorità dello Stato membro di importazione, quella di adottare un'attitudine flessibile e di consentire l'importazione in esenzione fiscale dell'articolo in questione quando risulta che esso è stato gravato d'imposta nel paese d'origine.

E. NEGOZI IN ESENZIONE DI IMPOSTA

58. I negozi in esenzioni di imposta ossia i punti franchi di vendita (o negozi duty-free, come talvolta vengono denominati) costituiscono un fenomeno molto diffuso in tutta la Comunità; per la maggior parte dei casi essi sono situati ai porti e agli aeroporti o a bordo dei mezzi di trasporto internazionali. Nel caso dei negozi nei porti e aeroporti la loro disciplina è essenzialmente

quella di un magazzino doganale. Alle vendite effettuati in tali negozi duty-free sono ammesse soltanto le persone che lasciano il paese in questione.

Ovviamente, i punti di vendita franchi sono importanti dal punto di vista economico, come è dimostrato dall'assegnamento che vi fanno le autorità portuali e aeroportuali e le compagnie di trasporto internazionali; per il viaggiatore risultano convenienti perché le vendite sono basate sul duplice principio della tassazione nel paese di destinazione e delle franchigie fiscali. La tassazione nel paese di destinazione fa sì che le merci possano essere acquistate dai viaggiatori in un negozio duty-free ed esportate in esenzione d'imposta, mentre il sistema di franchigie fiscali garantisce che tali merci, entro determinati limiti, possano essere importate in esenzione di imposta nel paese di destinazione. Le merci in questione quindi possono essere immesse al consumo interno nella Comunità totalmente esenti da imposta.

Normativa comunitaria e negozi duty-free

59. L'unica disposizione della normativa comunitaria sulle franchigie fiscali dei viaggiatori nella quale si faccia particolare riferimento ai negozi duty-free è l'articolo 6, paragrafo 2 della Direttiva 69/169/CEE. Tale disposizione impone agli Stati membri di prendere le necessarie misure per consentire, qualora ricorrano determinate condizioni, l'esonero dall'imposta per i viaggiatori che lasciano il loro territorio ed è corredata di una riserva redatta come segue "senza pregiudizio del regime applicabile alle vendite effettuate nei negozi sotto controllo doganale degli aeroporti e a bordo degli aerei".

Tale riserva, che venne inserita nella direttiva dal 1972, in occasione della prima modifica, per introdurre su base opzionale un regime di sgravi fiscali, fino ad oggi è stata interpretata dalle autorità degli Stati membri nel senso che autorizza l'esistenza dei negozi duty-free nel traffico intracomunitario. E' opportuno sottolineare che una riserva per quanto concerne i negozi duty-free non è inserita nella norma-base, vale a dire l'articolo 6, paragrafo 1 della Direttiva che obbliga agli Stati membri a prendere le opportune misure per impedire la concessione di sgravi fiscali per forniture ai residenti nella Comunità che beneficino delle franchigie fiscali comuni.

60. L'unica altra disposizione della direttiva che può ritenersi attinente ai negozi duty-free o piuttosto alle merci in essi acquistate, è la condizione già menzionata nei paragrafi 9 e 29) per cui le merci che beneficiano della franchigia intracomunitaria devono essere state acquistate osservando le disposizioni fiscali generali vigenti sul mercato interno di uno degli Stati membri.

Come precedentemente sottolineato, tale condizione non esiste per quanto concerne la franchigia per i paesi terzi.

61. Nella causa 158/80 per la prima volta la Corte di Giustizia delle Comunità europee si è trovata ad interpretare la direttiva 69/169/CEE.

La causa riguardava le crociere con partenza e ritorno in Germania, principalmente sul Mar Baltico: a bordo delle navi venivano offerte in vendita merci normalmente soggette ad elevati dazi e imposte, per esempio, bevande alcoliche, prodotti del tabacco, burro, carne, formaggi. I prodotti agricoli beneficiavano inoltre di restituzioni all'esportazione a norma della politica agricola comune. Un grossista ed un dettagliante presentarono ricorso al Finanzgericht di Amburgo sostenendo che le "crociere del burro" violavano il diritto comunitario. Il Finanzgericht rinviò la questione alla Corte di Giustizia per pronuncia pregiudiziale che venne emessa con sentenza della Corte del 7 luglio 1981. La Corte dichiarò che era illegittimo consentire la prosecuzione delle "crociere del burro". Per quanto concerne la direttiva 69/169/CEE, la Corte stabilì quanto segue:

"Per quanto riguarda il traffico di viaggiatori tra paesi terzi e Comunità, la franchigia contemplata dalla direttiva del Consiglio del 28 maggio 1969, n. 69/169, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne rimosse all'importazione nel traffico internazionale dei viaggiatori, spetta unicamente ai viaggiatori che entrano nel territorio doganale della Comunità ^{che} provenendo da un paese terzo, e in questo caso le condizioni alle quali le merci/sono state acquistate sono irrilevanti ai fini della franchigia.

Per quanto riguarda il traffico intracomunitario, se il viaggio da un Paese membro ad un altro si effettua in transito sul territorio di un paese terzo o partendo da una zona del territorio dell'altro Stato membro in cui i tributi cui la direttiva si riferisce non si applicano alle merci che vi sono consumate, il viaggiatore deve poter comprovare che le merci trasportate nei suoi bagagli sono state acquistate osservando le disposizioni fiscali generali del mercato interno di uno degli Stati membri e che non fruiscono di alcun rimborso di imposte sulla cifra d'affari o di altri tributi indiretti. Il viaggiatore che non possa fornire la prova di cui sopra può fruire solo della franchigia più limitata contemplata per il traffico di viaggiatori tra paesi terzi e la Comunità.

Adottando la direttiva n. 69/169 e la Seconda e Terza direttiva rispettivamente del 12 giugno 1972 e del 10 dicembre 1978 che la completano, il Consiglio intendeva attuare gradualmente un sistema completo di esenzioni dalla tassa sulla cifra d'affari e dalle accise per le merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori. Di conseguenza, in questo campo agli Stati membri rimangono solo i limitati poteri che le direttive ad essi conferiscono in ordine alla concessione di esenzioni diverse da quelle specificate nelle direttive stesse".

L'atteggiamento della Commissione nei confronti dei negozi duty-free

62. La Commissione ha sempre riconosciuto e continua a riconoscere l'importanza politica del problema dei punti franchi di vendita. Di tale consapevolezza essa ha dato prova con la sua proposta relativa alla soppressione graduale delle vendite in franchigia all'interno della Comunità nel 1972 (1), successivamente ritirata di fronte all'impossibilità per il Consiglio di raggiungere un accordo. La stessa consapevolezza dell'importanza politica del problema è stata dimostrata dalla Commissione quando nel 1979 ha deciso di non insistere per l'abolizione dei punti franchi di vendita ma di continuare la sua azione intesa a mettere ordine nel sistema.

63. Dopo la sentenza della Corte nella causa sopra menzionata, la Commissione ha naturalmente riesaminato la situazione e nel febbraio 1982 è giunta alla conclusione di massima che la sentenza della Corte implica che la pratica di consentire, nel traffico intracomunitario di viaggiatori, vendite di merci in esenzione da dazi doganali e prelievi agricoli non è compatibile con il diritto comunitario. Essa ha indirizzato agli Stati membri una comunicazione in questo senso.

PARTE II

COLLI DI PICCOLE DIMENSIONI NON COMMERCIALI

Osservazioni introduttive

64. La Comunità ha istituito un sistema comune di esenzioni fiscali per i colli di piccole dimensioni (chiamati "piccole spedizioni" nelle direttive) non commerciali spediti da uno Stato membro in un altro o da un paese terzo ad uno Stato membro. Il progetto relativo al traffico intracomunitario risale al 1974 mentre quello relativo ai paesi terzi è stato adottato nel 1978.

La motivazione fondamentale alla base di tale sistema di esenzioni è simile a quella del sistema previsto per i viaggiatori: rimozione degli ostacoli allo sviluppo del mercato interno per le esenzioni intracomunitarie e adozione di una soluzione unica per tutta la Comunità nel caso delle esenzioni per i colli provenienti da paesi terzi. L'esenzione intracomunitaria intende inoltre facilitare i contatti personali e familiari fra cittadini nei vari Stati membri. Questa agevolazione dei contatti familiari è particolarmente importante in taluni casi, come quello dei lavoratori migranti nei quali lo scambio di colli postali può essere estremamente importante sul piano personale e a volte su quello economico.

Situazione attuale

65. La tabella che segue fornisce dettagli sulle attuali esenzioni fiscali attualmente applicabili ai colli di piccole dimensioni.

Le esenzioni sono state approvate dal Consiglio il 17 novembre 1981 e sono entrate in vigore negli Stati membri il 1° gennaio 1982.

Tabella: Esenzioni per i colli di piccole dimensioni di natura non commerciale applicate dagli Stati membri

Stato membro		Esenzioni intracomunitarie (70 ECU)	Esenzioni per paese terzo (35 ECU)
Belgio	BF	2900	1400
Danimarca	DKR	550	275
R.F. di Germania	DM	175	90
Grecia	DR	4300	2150
Francia	FF	420	210
Irlanda	IRL	48	24
Italia	LIT	(88.571)	(44.286)
Lussemburgo	LF	2800	1400
Paesi Bassi	HFL	200	100
Regno Unito	UKL	40	20

() = equivalenti in moneta nazionale non arrotondati, calcolati dai servizi della Commissione data la mancanza di cifre ufficiali.

66. La tabella seguente indica le esenzioni quantitative che vengono applicate a talune merci se spedite in piccoli colli da un paese terzo.

Tabella - Esenzioni quantitative

Merci	Esenzioni
Tabacchi	50 sigarette <u>oppure</u> 25 sigaretti <u>oppure</u> 10 sigari <u>oppure</u> 50 gr di tabacco da fumo
Bevande alcoliche	1 bottiglia di alcolici (che non superi 1 l) <u>oppure</u> 2 bottiglie di vino tranquillo
Profumi	50 g di profumo <u>oppure</u> 0,25 l di acqua di colonia
Caff�	500 g <u>oppure</u> 200 g di estratti o essenze di caff�
T�	100 g <u>oppure</u> 40 g di estratti o essenze di t�

67. E' importante notare che gli Stati membri possono ridurre tali quantitativi o escludere del tutto le merci menzionate dal beneficio dell'esenzione. La Danimarca esclude dalle esenzioni i tabacchi, le bevande alcoliche ed i profumi. L'Irlanda esclude i tabacchi e le bevande alcoliche e il Regno Unito riduce le esenzioni per gli alcolici a 0,25 l.

Per quanto riguarda i piccoli colli provenienti da un altro Stato membro, gli Stati membri possono limitare per le merci indicate nella tabella III (cf. p. 5), i quantitativi ammessi in esenzione nel traffico intracomunitario ed anche escludere tali merci se lo ritengano opportuno. Tuttavia, le direttive contengono una disposizione che obbliga gli Stati membri ad applicare un sistema di esenzioni intracomunitario che sia almeno altrettanto favorevole di quello che applicano ai paesi terzi. Tutti gli Stati membri, con l'eccezione dell'Italia

./.

e del Lussemburgo, applicano alle merci in questione esenzioni quantitative che divergono fra di loro, mentre le limitazioni o esclusioni speciali applicate da taluni paesi già menzionati sopra (Danimarca, Irlanda e Regno Unito), valgono anche nell'ambito intracomunitario.

68. Le condizioni più importanti attinenti al regime dei piccoli colli sono:

- a) l'invio non deve avere carattere commerciale e
- b) deve avvenire fra privati.

69. Nel regime intracomunitario i criteri che determinano il carattere non commerciale differiscono leggermente da quelli del regime per i paesi terzi. In entrambi i regimi la spedizione non deve comportare un pagamento da parte del destinatario ed entrambi inoltre esigono che le merci siano di uso personale o familiare e non commerciale, usando come criterio la natura e la quantità delle merci spedite; una differenza si ha invece per quanto riguarda l'occasionalità: i colli provenienti dai paesi terzi debbono avere natura occasionale mentre tale requisito non esiste per quanto riguarda i colli provenienti dal traffico intracomunitario. Tuttavia, perché i colli intracomunitari possano avere diritto alla esenzione fiscale debbono già essere stati tassati sul mercato interno di uno degli Stati membri.

70. Un'altra disposizione contenuta nella direttiva sui piccoli colli provenienti dai paesi terzi stabilisce che se in un collo le merci, come tabacchi e gli alcolici, per le quali è ammessa l'esenzione entro certi limiti quantitativi, risultano invece superare tali limiti, il collo non beneficia dell'esenzione.

71. Il diritto comunitario inoltre prevede l'eliminazione dei diritti da sdoganamento per i colli intracomunitari ammessi all'esenzione da imposte e dazi.

72. Inoltre si procede annualmente alla fissazione degli equivalenti in moneta nazionale per le esenzioni comuni, secondo disposizioni identiche a quelle previste per le esenzioni a favore dei viaggiatori (cfr. paragrafo 20).

Sviluppo del sistema

73. In linea di massima, il sistema dell'esenzione fiscale per i piccoli colli funziona senza troppi problemi. Recentemente, le esenzioni sono state aumentate e sembrano adeguate alle attuali necessità. Tuttavia, come nel caso delle esenzioni per i viaggiatori, la Commissione si rende conto della possibilità che il valore reale di tali esenzioni subisca erosioni e intende proporre aumenti al momento opportuno. Per quanto riguarda la trasposizione delle aliquote comuni in monete nazionali, i problemi per i piccoli colli sono gli stessi che si pongono per le altre direttive sulle esenzioni fiscali. Per tale motivo, i problemi solle-

vati ed i miglioramenti proposti nei paragrafi 38 - 46 valgono, in larga misura, anche per questo particolare settore.

74. Per quanto riguarda le esenzioni quantitative, è evidente la necessità di stabilire limiti comuni precisi, in particolare nel caso del contesto intracomunitario, in quanto la situazione attuale manca totalmente di armonizzazione. La Commissione intende quindi proporre limiti minimi comuni fra gli Stati membri.

75. Un settore nel quale la Commissione ritiene da tempo che potrebbero essere introdotte esenzioni comuni per i piccoli colli è quello delle vendite ai privati di libri, riviste o giornali spediti da uno Stato membro all'altro. Tali operazioni in linea di principio sono soggette alle norme generali sull'IVA per quanto riguarda sia l'importazione che l'esportazione.

L'applicazione di queste norme ad operazioni che nella maggior parte dei casi riguardano piccoli importi, costituisce un onere particolarmente gravoso sia per gli acquirenti nel caso delle importazioni che per i venditori nel caso delle esportazioni. Secondo informazioni raccolte dalla Commissione, talune ditte preferiscono o non restituire l'imposta sulle merci, esponendo quindi l'acquirente ad una doppia tassazione, o non evadere gli ordini ricevuti, rendendosi responsabili di un rifiuto di vendere che solleva perplessità sotto il profilo giuridico.

Talune esenzioni fiscali per questo tipo di operazioni verranno inserite nella legislazione comunitaria quando verrà approvata la proposta della Commissione per una direttiva sulle esenzioni generali dall'IVA per l'importazione permanente di talune merci (1), proposta che attualmente è in discussione al Consiglio. Tale proposta prevede, fra l'altro, l'esenzione per le importazioni di piccole spedizioni di minimo valore economico, indipendentemente dal fatto che abbiano o no carattere commerciale. Le norme sono espresse da un lato in termini di valore e, dall'altro, (per il traffico intracomunitario), in termini di imposta dovuta. I livelli proposti sono 10 ECU per il valore e 3 ECU, con facoltà di aumento a 6 ECU, per quanto riguarda l'imposta. Si calcola che in forza di tali disposizioni una vasta percentuale di importazioni di libri, ecc. potrà beneficiare di tale esenzione.

(1) GU n. C 171 dell'11.7.1980.

76. La Commissione ritiene tuttavia che la situazione potrebbe essere notevolmente migliorata introducendo uno sgravio fiscale per quanto riguarda l'importazione di libri, riviste o giornali spediti da un soggetto passivo di imposta stabilito in uno Stato membro ad un privato in un altro Stato membro, a condizione che l'imposta sulle merci venga pagata nel paese di spedizione e, eventualmente, il valore delle merci non superi un determinato importo che verrà fissato ad un livello tale (superiore ai 10 ECU menzionati sopra) da evitare gravi rischi di distorsioni della concorrenza derivanti dalle disparità delle aliquote IVA fra gli Stati membri. Tuttavia, questi rischi sembrano limitati sia perché le merci in questione sono normalmente sottoposte negli Stati membri ad un'aliquota fiscale ponderata, sia perché le spese postali compensano le disparità delle aliquote fiscali e nel paese di importazione non sempre i destinatari delle merci spedite sono soggetti passivi d'imposta.

77. Un altro problema che si pone all'interno del sistema comune di esenzione per i colli è quello dell'esonero marginale per i colli che superano i limiti normali di esenzione o per il valore o per i quantitativi di tabacco o di bevande alcoliche in essi contenuti. Come è stato ricordato nel paragrafo 70, tali colli non potrebbero, nel quadro dell'attuale regolamentazione, beneficiare di nessuna esenzione.

Senza dubbio, può sembrare strano ad un privato che ad esempio il collo del valore di 80 ECU o contenente 60 sigarette da lui ricevuto venga tassato per il suo valore totale e che invece un altro collo del valore di 70 ECU o che contiene solo 50 sigarette sia completamente esente da tassazione. La giustificazione di questa differenza è di ordine soprattutto amministrativo, in quanto le procedure necessarie per esonerare i primi 70 ECU di valore di un collo o le prime 50 sigarette sarebbero complicate e costose. Ad esempio, quali merci andrebbero esentate entro il limite di 70 ECU? In un collo che contiene sigari e sigarette, quali andrebbero esonerati dalla tassazione? Tali problemi però non devono essere sopravvalutati e nell'ambito di una procedura di sdoganamento accelerata (esaminata più avanti) potrebbero trovare una soluzione soddisfacente.

78. Un'altra possibile soluzione a tale problema, che sembrerebbe anche più accettabile dal punto di vista amministrativo, consisterebbe in un esonero marginale dall'imposta dovuta su una determinata spedizione. Si pensi ad esempio ad una norma che stabilisca che, se un collo intracomunitario supera di poco il limite dei 70 ECU, ma soddisfa tutti gli altri criteri di esenzione fiscale, il destinatario non deve pagare l'imposta se questa risulta inferiore a 5 ECU, e se l'imposta è superiore l'importo totale dovuto viene ridotto di 5 ECU. Parimenti, nel caso di un collo che contenga merci in quantità superiore al limite quantitativo consentito, potrebbe essere accordata una franchigia entro limiti comuni da stabilire (vedi par.74).

./.

PARTE III

PROCEDURE DI SDOGANAMENTO APPLICATE AI PRIVATI

79. La Commissione si preoccupa da tempo di come i privati avvertono la realtà del Mercato comune. In tale contesto, una delle esperienze più importanti (negativa o positiva a seconda dei casi) che un privato può fare è la procedura di sdoganamento cui deve sottostare quando supera una frontiera intracomunitaria o quando si reca a ritirare un collo speditogli da un altro paese della Comunità. Sfortunatamente, troppo spesso i molteplici controlli che ancora vengono applicati al traffico intracomunitario di questo tipo provocano nel singolo una notevole frustrazione e lo rendono scettico sulla possibilità effettiva di risentire dei vantaggi comunitari anche a livello personale.

80. Per i viaggiatori, i controlli variano notevolmente fra i singoli Stati membri e a seconda del tipo di trasporto utilizzato. Indubbiamente, tali controlli sono dovuti a ragioni diverse da quelle fiscali e come tali esulano dall'ambito della presente relazione. Tuttavia, anche limitando l'analisi ai controlli di tipo fiscale, tali controlli andrebbero sottoposti ad un'analisi critica ai fini di un intervento a livello comunitario. Si osservi che questo aspetto delle procedure di sdoganamento è stato in certo modo tenuto presente nelle direttive sulle esenzioni per i viaggiatori, dove si stabilisce che gli Stati membri debbono riconoscere ai viaggiatori la facoltà di confermare tacitamente o con semplice dichiarazione verbale che il loro bagaglio rientra nei limiti previsti e soddisfa le condizioni prescritte. Tale requisito è stato aggiunto al sistema nel 1972 ed era destinato ad incoraggiare un'effettiva semplificazione dei controlli alle frontiere per il normale pubblico dei viaggiatori. L'idea intendeva generalizzare l'uso dei sistemi "stop / via libera" o "a doppio canale" o sistemi analoghi per il controllo dei passeggeri, che consentono al viaggiatore stesso di decidere se rientra nei limiti di esenzione e quindi di passare attraverso il controllo di frontiera sottoponendosi solo ad un controllo occasionale e non a quello sistematico.

81. Resta da vedere tuttavia se il viaggiatore ha beneficiato di un'autentica semplificazione. Nel caso dei viaggi in automobile, sussistono sempre notevoli differenze nei controlli alla frontiera applicati nei vari Stati membri. Alcuni applicano sistemi nei quali i controlli sono minimi, mentre in altri i controlli sono praticamente sistematici con la conseguenza di provocare lunghe code ai posti di frontiera. Fin dal 1968, la Commissione aveva raccomandato agli Stati membri di effettuare i controlli delle automobili private solo in circostanze eccezionali e di

rimuovere le barriere esistenti ai posti di frontiera (1). Evidentemente è necessario verificare quali risultati abbia avuto ed eventualmente formulare nuovamente tali obiettivi in una normativa comunitaria.

82. Inoltre, le ore di apertura dei posti di controllo alle frontiere possono costituire fonte di frustrazione per un viaggiatore che abbia bisogno di specifici controlli doganali o fiscali, ad esempio se deve pagare l'imposta su merci per le quali intende richiedere l'esenzione fiscale nel paese di partenza. Molti posti doganali seguono dei veri e propri orari d'ufficio con conseguente disagio per il viaggiatore che si trovi ad attraversare la frontiera a tarda notte.

83. Alcuni Stati membri nei quali il traffico automobilistico proviene essenzialmente dal mare (ad esempio, traghetti) applicano a tale traffico un sistema di controllo "stop/ via libera" che sembra dare buoni risultati. Naturalmente in questo caso il numero di automobili è notevolmente inferiore a quello di un normale traffico di frontiera. Di conseguenza, il sistema potrà essere esteso a tale traffico normale soltanto se prima se ne analizzi accuratamente la pratica attuabilità. Tuttavia, la Commissione è del parere che sia necessario agevolare i controlli alle frontiere applicabili al traffico automobilistico seguendo la direzione indicata dalla direttiva, cioè ammettendo la dichiarazione tacita da parte dei passeggeri ed effettuando occasionali controlli.

84. Per quanto riguarda il traffico aereo, i controlli sono più formalizzati e si basano in generale sul principio della dichiarazione tacita sancito nelle direttive. E' possibile che sia opportuno un maggiore allentamento dei controlli fiscali ma questo richiederà uno studio più approfondito sul piano pratico. Si ritiene che quanto è stato detto in linea di massima sulle modalità amministrative previste per i viaggiatori sia valido anche in questo caso, anche se in minor misura.

85. Nel caso di piccoli colli, talvolta le procedure di sdoganamento possono essere particolarmente onerose e lunghe per i privati. Evidentemente questo vale per i casi in cui i limiti dell'esenzione vengano superati o le condizioni non siano rispettate. In alcuni Stati membri è necessario recarsi

(1) Raccomandazione della Commissione n. 68/289/CEE del 21 giugno 1968, GU n. L 167 del 17.7.1968, p. 16.

ad un deposito della dogana per ottenere il collo, sbrigare le varie procedure amministrative e pagare, oltre alle imposte e dazi dovuti, un diritto di sdoganamento. In altri, viene applicato un sistema più semplificato, grazie al quale il postino recapita il collo al destinatario ed incassa i diritti e le imposte dovute che sono stati calcolati in precedenza.

86. In linea di massima, la Commissione ritiene che le procedure di sdoganamento applicate al traffico intracomunitario di merci che appartengono o vengono inviate a privati e sulle quali debbano essere pagate imposte o dazi, potrebbero essere semplificate e snellite. Secondo la Commissione, si potrebbe istituire una procedura di sdoganamento che consenta all'interessato di presentare una dichiarazione e pagare il dazio e/o l'imposta necessaria, con il minimo disturbo. Le esigenze delle autorità e gli obblighi dei privati verrebbero fissati nella legislazione comunitaria che contenebbe, fra l'altro, orientamenti sulle procedure da utilizzare, il calcolo delle imposte dovuto ed il metodo di pagamento, con l'obiettivo generale di agevolare ai privati interessati gli adempimenti necessari.

PARTE IV

RIASSUNTO DELLE CONCLUSIONI PRINCIPALI

87. In questa parte della relazione si riassumono le principali conclusioni che la Commissione ha tratto dal proprio esame del sistema di esenzioni fiscali a favore dei privati vigente nella Comunità. Dopo la pubblicazione della relazione e alla luce delle discussioni che seguiranno fra le varie parti interessate, la Commissione intende presentare al Consiglio una proposta di direttiva sulle esenzioni fiscali che conterrà disposizioni basate sulla presente relazione.

88. Le principali conclusioni della relazione sono le seguenti:

- a) le attuali esenzioni per i viaggiatori all'interno della Comunità non sono adeguate e dovrebbero essere aumentate nel loro valore reale;
- b) il Consiglio dovrebbe approvare un programma pluriennale per lo sviluppo del sistema;
- c) dovrebbero essere aperte con i paesi confinanti discussioni sulle esenzioni per i viaggiatori dei paesi terzi;
- d) le esenzioni non dovrebbero subire riduzioni in moneta nazionale, e per evitare che questo avvenga, si dovrebbe stabilire una procedura semiautomatica di aumento;
- e) il riallineamento delle parità fra le monete nazionali dovrebbe rispecchiarsi nelle esenzioni sulla base di quanto menzionato nel precedente punto d);
- f) degli aumenti generali delle esenzioni quantitative per il tabacco e le bevande alcoliche costituiscono un obiettivo a lungo termine che è legato al raggiungimento della convergenza tra le aliquote delle accise;
- g) dovrebbero essere aumentate a breve termine le esenzioni per il vino e abolite le esenzioni per il tè ed il caffè, indipendentemente dall'armonizzazione delle aliquote delle accise;
- h) la concessione a residenti di paesi terzi di un'esenzione per il tabacco superiore a quella concessa a residenti della Comunità non è in armonia con il concetto della preferenza comunitaria e dovrebbe essere abolita;
- i) dovrebbero essere stabilite procedure comuni per le esenzioni o i rimborsi fiscali al fine di semplificare tali operazioni;

- j) il sistema di esenzione per i piccoli colli funziona in linea di massima in maniera soddisfacente, ma potrebbe essere sviluppato:
- per facilitare il traffico di libri, ecc.
 - e per concedere un'esenzione marginale per i colli che superano di poco i limiti delle esenzioni normali;
- k) le procedure di sdoganamento applicate ai privati dovrebbero essere semplificate.
