



Documentazione

Data 30 giugno 2010

Revisione totale della legge sull'alcool: elementi principali del cambiamento di paradigma proposto

1. Situazione iniziale

La legge sull'alcool (RS 680) risale al 1932 ed è una delle più vecchie della Confederazione. Nonostante le numerose revisioni parziali, essa non soddisfa più le odierne realtà economiche e sociopolitiche.

Il Consiglio federale ha incluso nel suo programma per l'attuale legislatura la revisione totale della legge sull'alcool (FF 2008 663). Con l'apertura della procedura di consultazione il Consiglio federale attua questo progetto.

Il Consiglio federale si è pronunciato sulla revisione totale della legge sull'alcool per la prima volta il 22 aprile 2009 in una nota di discussione. Esso ha approvato la rinuncia al monopolio della Confederazione nell'ambito della produzione e dell'importazione di etanolo e ha richiesto che la Confederazione si ritirasse quanto prima e in modo completo dal mercato dell'etanolo. Ha pure auspicato la soppressione del monopolio della Confederazione per la produzione di bevande spiritose. Inoltre devono essere oggetto di esame ed eventualmente di completamento le limitazioni del commercio e della pubblicità dettate da ragioni di politica sanitaria. Il Consiglio federale ha anche deciso di verificare una base giuridica per i test d'acquisto, per misure mirate a contrastare offerte a prezzi eccessivamente scontati, per la consegna di bevande alcoliche che permettono almeno di coprire i costi (cfr. art. 10 cpv. 1 LAlc) nonché per zone senza alcol in determinati luoghi e in orari limitati. Anche la sostituzione della vigente legge sull'alcool con una legge sull'imposizione delle bevande spiritose, da un lato, e con una legge sull'alcol, dall'altro, deve essere esaminata.

2. Caratteristiche del testo posto in consultazione

Il Consiglio federale pone in consultazione due nuove leggi, ovvero

- la *legge sull'imposizione delle bevande spiritose (LIBs)*, che disciplina la riscossione e il controllo delle imposte di consumo sulle bevande spiritose e sull'etanolo destinato al consumo;
- la *legge sull'alcol (LAlc)*, che raggruppa le vigenti disposizioni sul commercio e sulla pubblicità delle bevande alcoliche disciplinate in differenti leggi e ne fissa la competenza esecutiva.

Con questa dualità vengono giuridicamente separati gli interessi di natura fiscale e quelli di politica sanitaria della Confederazione. Con la nuova legge sull'alcol il Consiglio federale crea, inoltre, un presupposto importante per una maggiore efficienza ed efficacia della politica federale in materia di alcol. Infine, la legge tiene conto delle mutate condizioni del commercio e del consumo e ossequia il mandato costituzionale dell'articolo 105 Cost., in vigore dal 1° gennaio 2000, secondo il quale la Confederazione s'impegna a tenere conto nella legislazione degli effetti nocivi del consumo di alcol (in precedenza: obbligo di riduzione del consumo e dell'offerta di «bevande distillate»).

Accanto a queste novità, in occasione della revisione totale della legge sull'alcol viene, fra l'altro:

- liberalizzato il mercato dell'etanolo e delle bevande spiritose (rinuncia a tre monopoli della Confederazione e a 41 delle 43 autorizzazioni);
- ottimizzato il sistema fiscale e di controllo (riduzione massiccia del numero dei contribuenti, soppressione rispettivamente uniformazione delle regolamentazioni speciali; passaggio al controllo orientato al rischio) e
- riorganizzato l'adempimento dei compiti e

vengono

- soddisfatte le esigenze di politica sanitaria attraverso l'ampliamento degli strumenti messi a disposizione.

3. Panoramica dell'avamprogetto della legge sull'imposizione delle bevande spiritose (LIBs)

La LIBs si concentra sulla riscossione e sul controllo dell'imposta sul consumo che grava le bevande spiritose rispettivamente l'etanolo (ora imposta sulle bevande spiritose) e di conseguenza è orientata agli interessi di natura fiscale della Confederazione. La ragione di politica sanitaria dell'imposta sulle bevande spiritose è rafforzata nella misura in cui la sua determinazione dipende esplicitamente da riflessioni di politica sanitaria.

Per la liberalizzazione del mercato dell'etanolo è importante soprattutto la rinuncia al monopolio d'importazione voluto dalla Confederazione e realizzato dalla RFA. Nell'ambito di questo monopolio, Alcosuisse - il centro di profitto della RFA - importa ogni anno circa 50 milioni di litri di etanolo da quattro continenti e li vende a circa 2000 acquirenti in Svizzera. Secondo uno studio della KPMG, effettuato su mandato della RFA, una liberalizzazione del mercato dell'etanolo avrebbe ripercussioni positive sulla piazza economica svizzera.

Documentazione

Conformemente alla decisione del Governo del 22 aprile 2009 la LIBs rinuncia anche al monopolio di fabbricazione dell'etanolo e a quello della fabbricazione delle bevande spiritose.

Con la soppressione dei tre monopoli, i rapporti del mercato svizzero sono allineati a quelli della maggior parte dei Paesi europei.

Anche la rinuncia a 41 delle 43 autorizzazioni, che si basano sulla legislazione sull'alcool vigente, contribuisce alla liberalizzazione del mercato. In futuro unicamente l'impiego dell'etanolo non denaturato esente da imposta (impegno d'impiego) e la gestione di depositi fiscali saranno soggetti all'obbligo d'autorizzazione. Il sistema per la riscossione dell'imposta sulle bevande spiritose viene radicalmente snellito. Infatti con l'ottimizzazione del sistema in futuro si conteranno soltanto circa 3000 contribuenti invece dei circa 48 000 attuali – e questo senza ripercussioni sul gettito fiscale. Inoltre, saranno abolite le regolamentazioni speciali per l'obbligo fiscale e per i privilegi fiscali a favore di regole uniformi. Infine, queste novità consentiranno ampie semplificazioni del sistema di controllo e comporteranno una notevole riduzione degli oneri amministrativi senza tuttavia compromettere la sicurezza dell'imposta.

La liberalizzazione del mercato richiede nuovi strumenti di controllo. Il progetto prevede strumenti che vengono già utilizzati in altri ambiti giuridici e hanno dato buoni risultati come l'obbligo di notifica e d'iscrizione in un registro pubblico (registro dell'alcol), analogamente alla legge sull'imposizione della birra nonché, per quanto riguarda l'impegno d'impiego, alla legge sull'imposizione degli oli minerali.

- a) In futuro, chi intende produrre o importare bevande spiritose o etanolo sarà assoggettato all'obbligo di notifica. L'autorizzazione alla produzione o all'importazione sarà data con l'iscrizione nel registro dell'alcol. Lo stesso dicasi per il commercio all'ingrosso (vendita a rivenditori) di etanolo e bevande spiritose.
- b) L'importazione, il commercio e l'uso di etanolo non denaturato esente da imposta richiederà il cosiddetto impegno d'impiego, con il quale il proprietario s'impegna per scritto nei confronti dello Stato
 - a non destinare l'etanolo ricevuto a scopi di consumo e
 - a cederlo a beneficiari che, secondo il registro dell'alcol in base a un impegno d'acquisto, sono autorizzati ad acquistare etanolo non denaturato esente da imposta oppure che gestiscono un deposito fiscale.

Una violazione dell'impegno d'impiego sarà punita penalmente e la merce non utilizzata ai sensi di tale impegno sarà inoltre tassata.

4. Panoramica dell'avamprogetto della legge sull'alcol (LAlc)

La nuova LAlc raggruppa le limitazioni del commercio e della pubblicità finora stabilite nella legge sull'alcool per le bevande spiritose rispettivamente nella legislazione sulle derrate alimentari per le bevande spiritose, la birra e il vino. Le disposizioni sul commercio vengono ampiamente uniformate – eccetto determinate norme speciali come ad esempio quelle sull'età minima (18/16) per la consegna oppure le offerte civetta (vietati per bevande spiritose, ma consentiti in orari limitati per la birra e il vino). In merito alla pubblicità la LAlc prevede diverse norme per le bevande spiritose rispettivamente per la birra e il vino. In tal modo il Consiglio federale tiene conto della decisione parlamentare dello scorso anno sull'accordo

Documentazione

MEDIA, secondo cui viene mantenuto il divieto di pubblicità per le bevande spiritose alla radio e alla televisione, mentre è consentita la pubblicità per la birra e il vino. Per quanto concerne le limitazioni locali del commercio e della pubblicità i Cantoni possono prevedere misure più ampie.

a) *Sulla necessità della LAIc*

Le seguenti riflessioni sono a favore dell'emanazione di questa legge:

Nuovo mandato costituzionale

- Fino alla fine del 1999 con il suo articolo 32bis la Costituzione federale esigeva «di impostare la legislazione sull'alcol in modo da diminuire il consumo e quindi l'importazione e la produzione dell'acquavite». Con l'articolo 105 Cost. la nuova Costituzione federale impone alla Confederazione di tenere conto degli «effetti nocivi del consumo di alcol». In tal modo la Confederazione rinuncia alla strategia della limitazione dell'offerta e da un punto di vista di mercato equipara le bevande spiritose agli altri prodotti alcolici.

Efficienza ed efficacia della politica in materia di alcol della Confederazione

- Nella politica di prevenzione (PNA, SIKO+, Via Sicura ecc.) e nella legislazione la Confederazione si orienta a parametri di riferimento diversi. Nella politica di prevenzione essa si occupa delle bevande alcoliche nel loro insieme, mentre nella legislazione considera le singole bevande alcoliche.

Questa differenza negli obiettivi si contrappone però a una politica in materia di alcol coerente.

- Nella regolamentazione del mercato delle bevande alcoliche a livello di Confederazione prevalgono doppioni materiali. Ne discendono pertanto a livello federale competenze multiple. Anche i Cantoni hanno compiti di esecuzione, la cui competenza varia a seconda che si tratti di bevande spiritose, birra o vino.

L'attuale organizzazione dei compiti si contrappone ad un'esecuzione dal profilo economico che causa inutili incertezze negli utenti.

Orientamento alla prassi cantonale

- Nella misura in cui era consentito dal diritto federale, nel corso degli ultimi anni i Cantoni hanno rinunciato quasi ovunque a un trattamento giuridico speciale delle bevande spiritose nel commercio.

La parità di trattamento giuridico delle bevande alcoliche nel commercio corrisponde quindi alle attuali prassi cantonali.

Il diritto quale riflesso del commercio e del consumo

- A livello di fatturato nel commercio al dettaglio prevalgono i grandi distributori, che offrono tutte le sorte di bevande alcoliche come anche la maggior parte di bar e ristoranti. Le limitazioni del commercio e della pubblicità per le bevande spiritose rispettivamente per la birra e il vino, diverse in linea di principio, non corrispondono più alla reale situazione del mercato.
- Commisurata alla quantità di alcol puro, la quota di consumo delle bevande spiritose è pari ad appena il 20 per cento, mentre quella della birra e del vino corrisponde al 30 per cento rispettivamente al 50 per cento dell'alcol consumato. Il diritto vigente si focalizza, tuttavia, sulle bevande spiritose e le inserisce in una rigida struttura normativa. Alla birra e al vino si applicano,

Documentazione

invece, regolamentazioni molto meno severe. La vendita di vino è addirittura incoraggiata.

- Tutti i gruppi di età consumano l'insieme delle sorte di bevande alcoliche. Ciò è confermato da un'inchiesta rappresentativa dell'Istituto LINK.

Dalle condizioni di mercato attuali emerge la necessità di intervento da parte del legislatore sia sul versante dell'offerta che su quello della domanda.

Nell'ottica di una regolamentazione del mercato valida per tutte le bevande alcoliche, la nuova legge sull'alcol offre l'opportunità di armonizzare la relativa normativa alle condizioni del mercato e di organizzarne l'esecuzione in maniera più efficiente ed efficace. Il Consiglio federale ritiene che la legge sull'alcol sia imprescindibile al fine del raggiungimento di una politica in materia d'alcol coerente.

b) Le nuove disposizioni sul commercio della LAIc

Le nuove disposizioni sul commercio perseguono quattro obiettivi, ossia devono (1) impedire a incoraggiare un maggior consumo di alcol; (2) consentire di ripiegare su bevande analcoliche a prezzi economici anche negli esercizi con miscita di bevande alcoliche; (3) servire a proteggere i giovani e (4) rendere il commercio controllabile. Il Consiglio federale intende affrontare il problema dell'alcolismo tra i giovani con misure più efficienti e a basso costo che siano facilmente attuabili.

Invece delle nuove misure contro le offerte a prezzi eccessivamente scontati, il Consiglio federale propone di ottimizzare l'obbligo attualmente vigente soltanto per le bevande spiritose di applicare prezzi a copertura dei costi e di estenderlo a tutte le bevande alcoliche. In tal modo non si escludono di per sé le offerte a prezzi eccessivamente scontati. Tuttavia, si possono evitare tutte le forme di offerte a prezzi palesemente ribassati tese a indurre la clientela all'acquisto rispettivamente al consumo, come nel caso di offerte gratuite o di quelle a prezzi di fantasia troppo bassi.

La legge sull'alcol fornisce una base legale per i test d'acquisto di alcol. I test d'acquisto sono l'unico strumento applicabile a costi sostenibili per controllare l'età minima di consegna di 16/18 anni vigente per la birra e il vino rispettivamente per le bevande spiritose.

Con la creazione di questa base giuridica si devono eliminare anche le incertezze relative all'ammissibilità dei test d'acquisto.

Non sono state considerate nell'avamprogetto di legge le misure esaminate nell'ambito del mandato del Consiglio federale del 22 aprile 2009, volte a contrastare le offerte a prezzi eccessivamente scontati (aumento dell'imposta sulle bevande spiritose, introduzione di una tassa d'incentivazione o di un prezzo minimo per legge). Le misure che mirano a vietare le offerte a prezzi eccessivamente scontati e non causano un aumento generalizzato di tutte le bevande alcoliche distorcono la concorrenza rincarando soltanto un tipo di bevande alcoliche, creando un incentivo indesiderato ad aumentare l'offerta nella fascia più bassa di prezzo a scapito di quella della fascia più alta o portando a un'inversione della struttura del prezzo. Inoltre, queste misure rappresentano una forma di imposizione discriminatoria che è vietata secondo l'articolo 18 degli Accordi di libero scambio tra la Svizzera e l'UE. Infine, l'imposizione di prezzi minimi è equiparabile a un intervento costituzionalmente inammissibile nella formazione dei prezzi. Le tasse d'incentivazione in particolare – a seconda dello scenario su cui si basano – causano

Documentazione

poi un considerevole onere amministrativo e possono determinare per la Confederazione e i Cantoni – a partire da un determinato importo – considerevoli minori entrate dell'imposta sul consumo che grava bevande spiritose e birra.

Con riferimento alle zone senz'alcol, la Costituzione federale conferisce alla Confederazione la competenza di disciplinarne il commercio. Il disciplinamento del consumo rimane però di competenza dei Cantoni. A causa di problemi d'esecuzione a livello pratico, il Consiglio federale ritiene non attuabili zone senz'alcol, in cui è vietato il commercio di bevande alcoliche, ma ne è permesso il consumo. Esso rinuncia pertanto alla creazione di una base di diritto federale che limiti luoghi e orari delle zone senz'alcol. La competenza di emanare disposizioni al riguardo è dei Cantoni. Poiché al momento non esiste ancora una disposizione al riguardo, per i Cantoni è stato redatto un «modello di articolo».

c) Le nuove disposizioni sulla pubblicità della LAIc

Dal 1° febbraio 2010 la pubblicità per le bevande alcoliche alla radio e alla televisione sottostà a nuove disposizioni che prevedono regolamentazioni diverse per le bevande spiritose rispettivamente per la birra e il vino. Anche la pubblicità delle bevande alcoliche sugli altri supporti pubblicitari deve essere disciplinata diversamente – cioè in modo più severo per le bevande spiritose e meno severo per la birra e il vino. Anche in questo caso l'avamprogetto di legge conferisce ai Cantoni la competenza per l'introduzione di ulteriori regolamentazioni, circoscritte però a limitazioni di luogo.

5. Organizzazione futura della RFA

Con queste novità i compiti della RFA subiscono notevoli modifiche con relative ripercussioni sull'organizzazione. Alcosuisse, il centro di profitto della RFA a cui è attualmente affidato l'esercizio del monopolio d'importazione dell'etanolo, deve essere privatizzato. Il Consiglio federale potrà decidere sulle modalità di una vendita di Alcosuisse rispettivamente su eventuali cambiamenti di rotta in occasione dell'approvazione della strategia di vendita. Con il venir meno dell'importazione e della distribuzione dell'etanolo viene a mancare una parte consistente di quei compiti che giustificerebbero il mantenimento della RFA come istituto autonomo. In relazione ai principi stabiliti dal Consiglio federale nell'ambito del Rapporto del 13 settembre 2006 sul governo d'impresa per l'organizzazione dei compiti della Confederazione, la RFA deve pertanto essere trasferita nell'Amministrazione federale centrale. La consultazione fornirà indicazioni sui compiti futuri e come devono essere eseguiti in un contesto federalistico. Con queste basi importanti sarà quindi possibile impostare concretamente il futuro della RFA in base a modelli di organizzazione. In primo piano troviamo, per la RFA, i seguenti modelli

- nuovo Ufficio federale;
- come parte di un Ufficio federale esistente; oppure
- come parte di diversi Uffici federali esistenti.

La scelta del modello sarà effettuata probabilmente nell'ambito del messaggio. Fino a quel momento la RFA adotterà tutte le misure possibili per una reintegrazione non problematica e senza precludere la possibilità di scelta di un modello di variante. La RFA adotterà gradualmente gli standard vigenti per l'Amministrazione federale nel

Documentazione

caso di interventi in pubblico (il Corporate design della Confederazione è stato adottato dal 1° gennaio 2009), nella presentazione dei conti (NMC), negli acquisti, nel personale nonché nelle risorse (e-gov). Inoltre, ottimizzerà le interfacce esistenti nelle relazioni con i diversi attori all'interno della Confederazione.

Informazioni: Alexandre Schmidt, direttore RFA, tel. 031 309 12 64