



Le proposte di riforma della legislazione UE in materia di accise sul tabacco e sui prodotti correlati

Dossier n° 120 -
3 novembre 2025

Tipo e numero atto	<i>Proposte di direttiva del Consiglio COM(2025)580 e 581</i>
Data di adozione	<i>16 luglio 2025</i>
Base giuridica	<i>Articolo 113 del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Accisa; armonizzazione fiscale; industria del tabacco; tabacco; tabagismo</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa speciale di consultazione</i>
Assegnazione	<i>VI Commissione (Finanze)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>31 ottobre 2025 per il COM(2025)581 e 3 novembre 2025 per il COM(2025)580</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>Sì (sul COM(2025)580)</i>

Finalità e oggetto

Le proposte di direttiva in esame, presentate il 16 luglio 2025, intendono **rivedere la legislazione dell'UE in materia di accise sul tabacco e sui prodotti correlati** in quanto, a giudizio della Commissione, essa non è più in grado di conseguire pienamente il suo duplice obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e un elevato livello di protezione della salute umana.

A tal fine, la [proposta COM\(2025\)580](#) - che rappresenta l'iniziativa più rilevante del pacchetto - prospetta la rifusione della [direttiva 2011/64/UE](#), che definisce e classifica i prodotti del tabacco (sigarette, sigari e sigaretti, tabacco da fumo) e stabilisce le aliquote di accisa minime applicabili, mentre la proposta [COM\(2025\)581](#) prospetta una modifica tecnica della [direttiva \(UE\) 2020/262](#), che stabilisce il regime generale dei prodotti sottoposti ad accisa. Le iniziative fanno parte del [piano europeo di lotta contro il cancro](#). La tassazione del tabacco è ritenuta uno degli strumenti più efficaci sia per ridurre la diffusione del fumo che per dissuadere i giovani dall'iniziare a fumare.

Rinviano, per maggiori dettagli, ai capitoli del presente dossier dedicati alla "motivazione dell'intervento" e ai "principali contenuti delle proposte", la Commissione pone, alla base dell'**opportunità di riformare** le norme vigenti, una serie di **fattori principali**, quali:

1. la relativa **accessibilità dei prezzi** dei prodotti del tabacco, che non dissuade sufficientemente il consumo di tabacco, anche tra i giovani;
2. le **aliquote minime dell'UE non idonee**;
3. gli **approcci divergenti** in materia di tassazione sia tra i prodotti che tra gli Stati membri;
4. il **controllo inefficace**, a livello nazionale, dell'intera catena di approvvigionamento del tabacco;
5. l'**ambito di applicazione** della direttiva 2011/64/UE **non adeguato agli sviluppi del mercato**, in quanto **non contempla i nuovi prodotti**, quali i liquidi per sigarette elettroniche, e l'applicazione dell'accisa ai prodotti a base di tabacco riscaldato non è stabilita in modo esplicito.

Ciò premesso, la revisione proposta dalla Commissione mira in particolare a:

1. **aumentare le aliquote minime dell'UE** per garantire il corretto funzionamento del mercato interno e ridurre la disparità tra le aliquote applicate dagli Stati membri e assicurare, nel contempo, un elevato livello di protezione della salute, in linea con l'obiettivo del piano europeo di lotta contro il cancro, che prevede che meno del 5% della popolazione consumi tabacco entro il 2040. In pratica, l'aliquota minima dell'UE viene adeguata **in base alla situazione economica di ogni singolo Stato membro**, sulla base dei livelli generali dei prezzi;
2. **estendere il campo di applicazione** della direttiva a **nuovi prodotti** (ad es. sigarette elettroniche, tabacco riscaldato e bustine di nicotina), che saranno soggetti a **nuove imposte minime**;
3. **inserire il tabacco greggio nel sistema di controllo** dei movimenti dei prodotti sottoposti ad accisa (EMCS) per contrastare l'aumento della fabbricazione illecita di sigarette all'interno dell'UE.

Si segnala che, parallelamente alle iniziative in esame, nel contesto delle [proposte](#) per il nuovo Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2028-2034, la Commissione europea ha prospettato l'istituzione di una **nuova risorsa propria derivante dalle accise sul tabacco** che sosterrebbe gli obiettivi della politica sanitaria dell'UE, generando nel contempo entrate per il bilancio dell'UE.

La valutazione generale del Governo

La **relazione del Governo** sulla proposta di direttiva COM(2025)580, trasmessa alle Camere ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012 (di seguito "la relazione del Governo") ritiene necessari **attenti approfondimenti** per valutare **l'applicazione concreta** delle disposizioni contenute nelle proposte in ragione soprattutto dell'esigenza di evitare che esse non compromettano la **stabilità finanziaria**, non incentivino il ricorso a **mercati paralleli e prodotti contraffatti** e garantiscano adeguata flessibilità e discrezionalità agli strumenti di politica fiscale. Di questi aspetti si darà sinteticamente conto nei capitoli seguenti del presente dossier.

Contesto, motivazione dell'intervento e valutazione d'impatto

Il quadro giuridico dell'UE vigente

La legislazione dell'UE in materia di accise sui tabacchi lavorati, di cui essenzialmente alla citata [direttiva 2011/64/UE](#), stabilisce **aliquote minime armonizzate di accisa per i tabacchi lavorati**.

In particolare, la direttiva impone agli Stati membri di applicare un'aliquota minima di accisa sulle **sigarette**, che sono liberi di applicare aliquote di accisa superiori a questo minimo, in base alle proprie esigenze nazionali. L'aliquota minima deve consistere in:

- una componente specifica compresa tra il 7,5% e il 76,5% dell'onere fiscale totale (TTB) - espressa come importo fisso per 1000 sigarette;
- una componente *ad valorem* - espressa in percentuale del prezzo massimo di vendita al minuto.

Inoltre, l'aliquota globale di accisa deve essere: almeno 90 euro per 1000 sigarette; almeno il 60% del prezzo medio ponderato di vendita al minuto. Gli Stati membri che applicano un'accisa pari o superiore a 115 euro non sono tenuti a rispettare il criterio del 60%.

La direttiva stabilisce inoltre aliquote minime di accisa per i **tabacchi lavorati diversi dalle sigarette**. La struttura della tassazione è leggermente diversa da quella delle sigarette. Gli Stati membri possono scegliere di applicare un componente specifico o un componente *ad valorem* o una miscela dei due. Le aliquote minime sono stabilite per tre categorie distinte: tabacco da fumo trinciato a taglio fino; sigari e sigaretti; altri tabacchi da fumo.

Per approfondimenti, si consulti la [pagina tematica](#) della Commissione e la banca dati [delle imposte in Europa \(TEDB\)](#).

A livello nazionale, il [decreto legislativo 504 del 1995 \(Testo Unico delle Accise\)](#) disciplina l'imposizione indiretta sulla produzione e il consumo, incluse le accise sui prodotti tabacco.

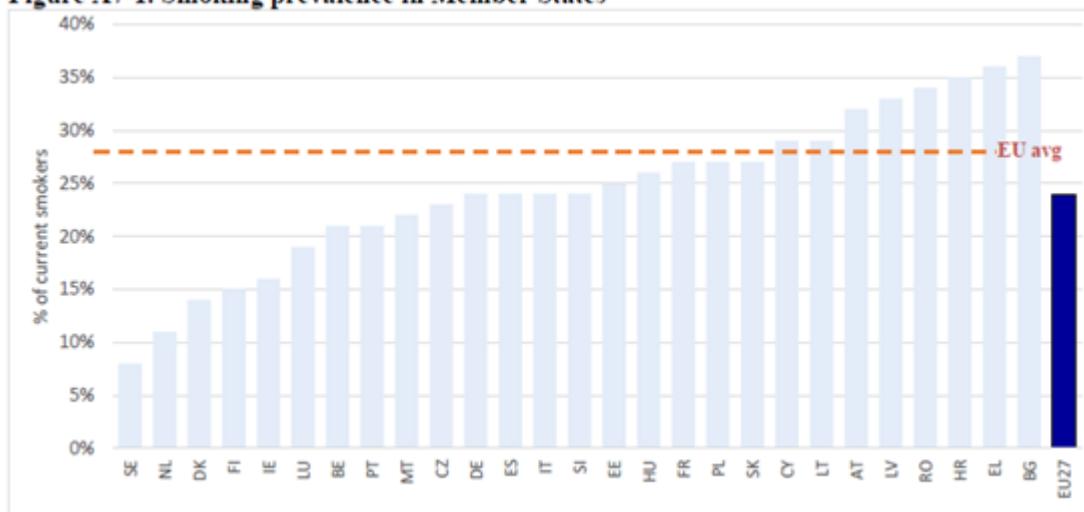
Le motivazioni della proposta

Nella relazione illustrativa della proposta e nella [valutazione d'impatto](#) che la accompagna, la Commissione europea **espone** in dettaglio **le motivazioni** alla base dell'iniziativa (si veda anche la [valutazione](#) della direttiva 2011/64/UE pubblicata il 10 febbraio 2020).

In primo luogo, l'aliquota media applicata a livello nazionale negli Stati membri dell'UE è già ben al di sopra dell'attuale minimo imposta dall'UE. Pertanto, **le attuali aliquote minime dell'UE hanno perso efficacia nel ridurre efficacemente il consumo di tabacco**.

Secondo i dati della Commissione, la **prevalenza del fumo tra gli europei non sta diminuendo sufficientemente** per raggiungere il citato obiettivo del Piano europeo di lotta contro il cancro, che prevede che meno del 5% della popolazione consumi tabacco entro il 2040. La prevalenza del fumo nell'UE è attualmente ancora al **24%**, con un dato particolarmente preoccupante secondo il quale il **21% dei giovani fuma**. Il consumo di tabacco rimane il principale fattore di rischio comportamentale per la salute e ogni anno è responsabile di circa **700.000 decessi** negli Stati membri dell'UE. Permangono **differenze sostanziali tra paesi e gruppi di popolazione** (gli uomini fumano più delle donne, anche in Italia, e tendenzialmente disoccupati e lavoratori manuali fumano più di dirigenti, pensionati e studenti, mentre lavoratori autonomi, impiegati e lavoratori domestici si collocano in una posizione intermedia).

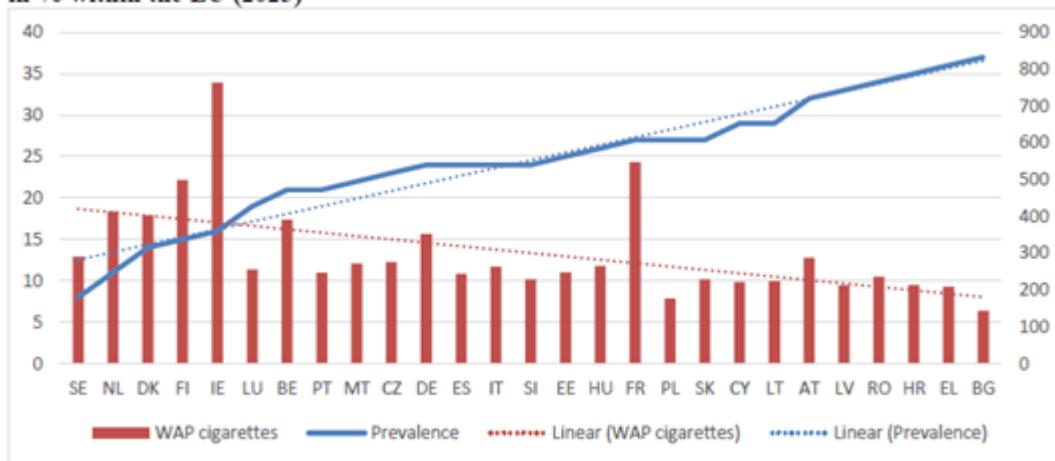
Figure A7-1. Smoking prevalence in Member States



Circa il 40% del calo della prevalenza del fumo nell'UE può essere attribuito all'impatto delle politiche fiscali. Secondo l'OMS, un aumento delle tasse che aumenta i prezzi del tabacco del 10% riduce il consumo di tabacco di circa il 4% nei paesi ad alto reddito e fino all'8% nella maggior parte dei paesi a basso e medio reddito. All'interno dell'UE, è possibile dimostrare la relazione tra il Prezzo Medio Ponderato (PAM) delle

sigarette in ogni Stato membro e la prevalenza del fumo (figura seguente). In generale, **maggior è il PAM delle sigarette, minore è la prevalenza del fumo all'interno dello Stato membro**.

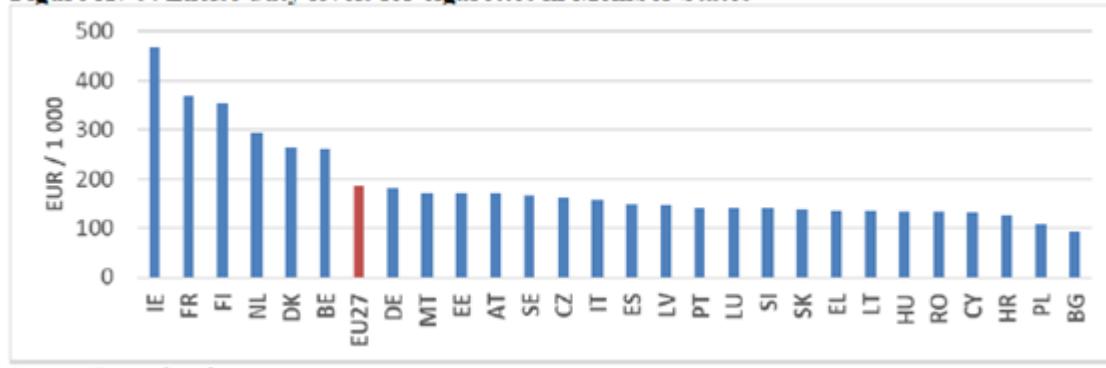
Figure 2. Weighted Average Price per 1000 cigarettes in EUR (WAP) and Smoking prevalence in % within the EU (2023)



Source: Commission analysis

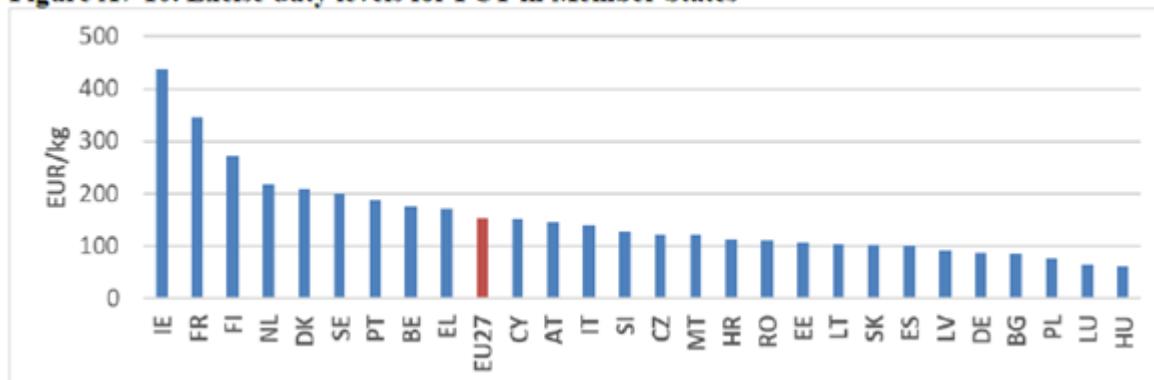
Gli **Stati membri applicano livelli diversi di accise sui prodotti del tabacco**. Nella maggior parte dei casi, le sigarette sono soggette ai livelli di accisa più elevati per unità di consumo. Nel 2023, l'accisa media UE applicata alle sigarette era di circa 187 euro (per 1.000 sigarette). Come mostrato nella figura sottostante, vi sono **differenze significative tra gli Stati membri**.

Figure A7-9. Excise duty levels for cigarettes in Member States



L'accisa media UE applicata alle **sigarette elettroniche** era di 153 euro al kg. Come mostrato nella figura seguente, la **divergenza tra Stati membri è persino maggiore** rispetto a quella delle sigarette.

Figure A7-10. Excise duty levels for FCT in Member States



In secondo luogo, sono stati immessi sul mercato diversi nuovi prodotti, come il tabacco riscaldato, le sigarette elettroniche e le bustine di nicotina, evidenziando i limiti dell'attuale quadro giuridico, in quanto la **direttiva non è in grado di prevedere un regime di imposizione armonizzato per i nuovi prodotti**. Tale situazione costituisce un problema per il buon funzionamento del mercato interno. Numerosi Stati membri hanno introdotto accise sui liquidi per

sigarette elettroniche e sul tabacco riscaldato che differiscono da uno Stato membro all'altro. La mancanza di armonizzazione per questi prodotti limita la capacità degli Stati membri di monitorare gli sviluppi del mercato e di controllare i movimenti.

Secondo la Commissione, la crescita di nuovi prodotti, come i prodotti a tabacco riscaldato (HTP), le sigarette elettroniche, altri tabacchi lavorati e altri prodotti correlati al tabacco, tra cui principalmente le bustine di nicotina utilizzate negli ultimi anni come sostituti dei prodotti del tabacco tradizionali, soprattutto tra i giovani, ha sollevato **preoccupazioni tra le autorità fiscali e sanitarie pubbliche**. Mentre nel 2018 questi prodotti rappresentavano poco più del 4% del valore aggregato del mercato UE per i prodotti da fumo e altri prodotti correlati al tabacco, nel 2023 questo mercato era cresciuto fino a quasi il **13%**, ovvero quasi tre volte tanto. Inoltre, la maggior parte dei consumatori di nuovi prodotti rimane un **"doppio consumatore di prodotti nuovi e tradizionali**. In particolare, il valore delle vendite totali di HTP ha superato i 12 miliardi di euro nel 2023, ovvero più del doppio del valore registrato nel 2020 e con un aumento di otto volte rispetto al 2018, pari a circa l'8% del valore totale del mercato del tabacco. La popolazione totale di consumatori di HTP nell'UE può essere stimata in circa 7,6 milioni e la prevalenza del consumo negli Stati membri è generalmente compresa tra l'1% e il 5%. La prevalenza dell'uso di HTP tra le persone nella fascia di età 25-39 anni era del 3%, rispetto a solo l'1% per le generazioni più anziane.

Dopo alcuni anni di stagnazione, il **mercato delle sigarette elettroniche si è notevolmente ampliato** negli ultimi anni, da un valore aggregato UE di 2,9 miliardi di euro nel 2020 a quasi 5 miliardi di euro nel 2023. La quota di europei che utilizzavano regolarmente sigarette elettroniche era del 3%. La prevalenza varia tra gli Stati membri, da meno dell'1% in Portogallo fino al 9% in Estonia. Il tasso di prevalenza è più elevato tra i giovani. Complessivamente, la popolazione di consumatori di sigarette elettroniche nell'UE può essere stimata in circa 11,5 milioni. Le bustine di nicotina sono un prodotto relativamente nuovo e le vendite sono aumentate notevolmente negli ultimi anni. Nel 2023, il mercato UE delle bustine di nicotina era valutato a circa 1,1 miliardi di euro, ovvero quasi tre volte il valore registrato nel 2020 e oltre venti volte quello registrato nel 2018. A livello UE, l'1% della popolazione utilizza bustine di nicotina e la maggioranza relativa dei consumatori giornalieri di bustine di nicotina si riscontra principalmente nelle generazioni più giovani (fascia di età 15-24 anni).

In terzo luogo, il **commercio illecito di prodotti del tabacco rimane consistente** e continua a rappresentare una fonte di preoccupazione per gli Stati membri. Una quantità considerevole di prodotti oggetto di commercio illecito è in realtà fabbricata all'interno dell'UE a partire da tabacco greggio.

La Commissione stima che **nell'UE vengano prodotte annualmente circa 13 miliardi di sigarette illecite**. Nel caso del tabacco trinciato a taglio fino (FCT) e del tabacco WPT (*Waterpipe tobacco*), si può presumere che metà dei prodotti illeciti sia prodotta nell'UE, ovvero oltre 10.000 tonnellate. La **perdita di entrate** stimata associata al commercio illecito di sigarette ammonta a circa **9 miliardi di euro**, mentre per gli altri prodotti del tabacco a circa 3,5 miliardi di euro.

Alla luce di queste motivazioni, la Commissione ritiene necessario un intervento normativo a livello UE.

Valutazione d'impatto e opzioni regolative

Alla luce del quadro sopra riportato, la **valutazione d'impatto** della Commissione ha elaborato e valutato diverse **opzioni strategiche** relative ai seguenti settori di intervento: 1) la revisione dei minimi dell'UE e di alcune categorie di prodotti del tabacco tradizionali; 2) l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva ai nuovi prodotti; 3) l'estensione dell'ambito di applicazione al tabacco greggio.

Le tre opzioni concernenti la **revisione dei minimi dell'UE** e di alcune categorie di prodotti del tabacco riguardano un aumento limitato (opzione 1), moderato (opzione 2) ed elevato (opzione 3) dei minimi dell'UE, parzialmente espressi in termini di parità del potere d'acquisto, al fine di renderli maggiormente adeguati alla realtà economica di ciascuno Stato membro. Nel contempo, al fine di garantire la stabilità dell'orientamento politico nel tempo, le aliquote d'accisa minime dovrebbero tenere conto dell'andamento medio dell'inflazione nell'UE, sulla base dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA). Le opzioni 2 e 3 comprendono aumenti graduali per i sigari, i sigarette e altri tabacchi da fumo, destinati a colmare progressivamente il divario con l'aliquota delle sigarette nel medio termine, contribuendo all'obiettivo del piano europeo di lotta contro il cancro.

Circa le opzioni riguardanti **l'estensione dell'ambito di applicazione** della direttiva ai nuovi prodotti, per i prodotti a base di tabacco riscaldato, l'opzione 1 propone un'aliquota minima dell'UE moderata, mentre l'opzione 2 un minimo dell'UE più elevato. Per i liquidi per sigarette elettroniche l'opzione 1 propone un'aliquota minima dell'UE pari a zero, l'opzione 2, un'aliquota positiva e l'opzione 3 aliquote differenziate in funzione della concentrazione di nicotina. Per gli altri tabacchi lavorati e i prodotti correlati (compresi i nuovi prodotti commerciali a base di nicotina destinati ai giovani), l'opzione 1 propone aliquote minime di base, l'opzione 2 aliquote minime limitate e l'opzione 3, aliquote elevate e in progressivo aumento.

Le opzioni riguardanti l'estensione dell'ambito di applicazione al tabacco greggio inseriscono quest'ultimo nell'ambito del sistema di controllo dei movimenti dei prodotti sottoposti ad accisa (EMCS) al fine di contrastare l'aumento delle fabbriche clandestine nell'UE. L'opzione 1 propone un'aliquota minima dell'UE pari a zero, mentre l'opzione 2 un'aliquota positiva allineata all'aliquota minima applicata agli "altri prodotti del tabacco da fumo".

L'opzione prescelta dalla Commissione coniuga un approccio ambizioso per quanto riguarda le aliquote d'accisa minime per il tabacco tradizionale e i nuovi prodotti ai fini dell'efficace conseguimento degli obiettivi fissati per la revisione, conformemente agli obiettivi strategici generali, con un'equa ripartizione dei costi sostenuti e degli oneri amministrativi.

Gli impatti dell'opzione prescelta

Secondo la valutazione d'impatto, **l'opzione prescelta ai fini della revisione dei minimi dell'UE e di alcune categorie di prodotti del tabacco**, che è l'opzione 3 (un aumento elevato delle aliquote minime con un periodo transitorio di quattro anni per sigari, sigarette, tabacco per pipa ad acqua e altri tabacchi da fumo) **ridurrebbe la diffusione del fumo al 20,8%** e potrebbe anche portare a un **aumento significativo delle accise** in quasi la metà degli Stati membri e, per alcuni, a un aumento senza precedenti, in particolare per i prodotti con livelli di tassazione storicamente bassi come i sigari e i sigarette, il che rende difficile prevedere tutti gli effetti sul mercato (riduzione delle vendite, elevati costi di conformità per gli operatori economici). Tuttavia, aggiunge la Commissione, l'approccio in parte basato sulla parità del potere d'acquisto attenua gli effetti più estremi, consentendo una maggiore ambizione.

L'opzione prescelta ai fini dell'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva, invece, è l'introduzione di nuove categorie di accise per ciascuna delle nuove categorie di prodotti.

Per quanto riguarda le aliquote minime, è stata prescelta l'opzione 2 per i prodotti a base di tabacco riscaldato; per i liquidi per sigarette elettroniche è stata prescelta l'opzione 3, combinando due aliquote forfettarie per i prodotti a basso e ad alto contenuto di nicotina. Per gli altri tabacchi lavorati e i prodotti correlati è stata prescelta l'opzione 3, con un aumento progressivo del minimo stabilito nell'arco di quattro anni, portandolo a 143 euro.

L'introduzione di definizioni armonizzate, di prescrizioni in materia di trattamento fiscale e di circolazione e controllo per i nuovi prodotti colmerebbe una lacuna normativa, eliminerebbe la forte frammentazione determinata dai diversi regimi nazionali e migliorerebbe il funzionamento del mercato di tali prodotti. Per quanto riguarda le aliquote di accisa proposte, l'introduzione di livelli minimi elevati per l'UE ridurrebbe il divario fiscale tra i nuovi prodotti e i prodotti del tabacco tradizionali e, di conseguenza, la sostituzione indotta dalla tassazione.

L'opzione prescelta ai fini dell'estensione dell'ambito di applicazione al tabacco greggio è infine l'opzione 1: una nuova categoria di accisa per il tabacco greggio con un'aliquota minima pari a zero con l'applicazione del sistema EMCS ai movimenti transfrontalieri.

I costi dell'opzione prescelta

Secondo stime della Commissione, l'opzione prescelta per **estendere l'ambito di applicazione** ai nuovi prodotti e al tabacco greggio genererebbe un **moderato aumento dei costi amministrativi** per gli **operatori economici**, che in alcuni casi potrebbe essere **più significativo per le PMI** (principalmente nel settore delle sigarette elettroniche) a causa della necessità di rispettare le prescrizioni in materia di circolazione e controllo applicabili ai prodotti sottoposti ad accisa, mentre le grandi imprese del tabacco attive nel segmento dei nuovi prodotti sono già

preparate per far fronte a tali norme. Anche i costi amministrativi supplementari per le **autorità fiscali sarebbero moderati**, in quanto gli Stati membri che hanno introdotto accise per i nuovi prodotti e il tabacco greggio applicano già norme e misure di controllo analoghe a quelle applicate ai prodotti del tabacco convenzionali.

L'incidenza sulle PMI e sulla competitività

Il trattamento armonizzato delle accise e l'applicazione delle prescrizioni in materia di circolazione e controllo (EMCS) per i nuovi prodotti eliminerebbero gli ostacoli presenti nel mercato causati dalla frammentazione delle norme e dei regimi degli Stati membri, creando, per gli operatori, comprese le PMI, **nuove opportunità di espandere l'attività ad altri mercati**. Le **PMI** sarebbero tuttavia relativamente **più colpite** in quanto hanno meno capacità per assorbire l'aumento dei costi. L'introduzione delle prescrizioni in materia di controllo a livello dell'UE per il tabacco greggio ridurrebbe la disponibilità sul mercato di tabacco e prodotti del tabacco illeciti, riducendo in tal modo la pressione concorrenziale subita dagli operatori legali da parte della catena del valore illegale, il che potrebbe compensare in parte i costi aggiuntivi sostenuti. Nel complesso la Commissione non prevede che tali costi influiscano in modo significativo sulla competitività del tabacco coltivato nell'UE.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali

La Commissione stima che gli aumenti dei minimi dell'UE per i prodotti del tabacco tradizionali comporteranno un **aumento del gettito fiscale annuo di 14 miliardi di euro** fra tutti gli Stati membri dell'UE. Con l'opzione prescelta, l'introduzione di aliquote di accisa per i nuovi prodotti porterà a un aumento del gettito stimato tra 900 e 1.700 milioni di euro. La riduzione del mancato gettito fiscale determinata dall'introduzione di una categoria armonizzata per il tabacco greggio nella normativa dell'UE in materia di accise è stimata a circa 1,3 miliardi di euro all'anno.

La **relazione** del Governo contiene un'approfondita **analisi** sul possibile **impatto finanziario** della proposta COM(2025)580, di cui si dà conto in un paragrafo a parte all'interno della sezione del presente dossier dedicata ai principali contenuti della medesima proposta.

Consultazione dei portatori interesse

La Commissione informa di aver **consultato i portatori di interessi**.

La consultazione pubblica ha confermato l'importanza di affrontare la crescente sostituzione delle sigarette con altri prodotti del tabacco (principalmente con il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette) e, ancor di più, con nuovi prodotti non regolamentati (come i liquidi per sigarette elettroniche e il tabacco riscaldato). Nonostante **i cittadini e i rappresentanti del settore** che hanno risposto si **oppongano all'idea di un aumento della tassazione per una serie di prodotti**, la **maggioranza** dei rispondenti ha convenuto sulla **necessità di ridurre il divario in termini di livelli di tassazione tra i prodotti del tabacco tradizionali**. Non sono tuttavia favorevoli alla piena perequazione delle aliquote tra i diversi prodotti.

Accademici, ONG, esperti di salute pubblica e altre categorie di rispondenti hanno convenuto quasi all'unanimità sulla necessità di **aumentare la tassazione** e di colmare i divari fiscali esistenti tra i prodotti. Per quanto riguarda i nuovi prodotti, si è registrato un ampio consenso sulla necessità di esaminare e **armonizzare la tassazione dei nuovi prodotti**, con la notevole **eccezione** delle risposte dei **cittadini** in merito alle **sigarette elettroniche** (i rispondenti erano tuttavia principalmente consumatori di sigarette elettroniche). Secondo la maggioranza dei

rispondenti, le sigarette elettroniche **dovrebbero essere tassate a un'aliquota inferiore** rispetto ai prodotti tradizionali del tabacco.

I rispondenti hanno riconosciuto l'importanza della lotta contro il commercio e la fabbricazione illeciti di prodotti del tabacco e hanno chiesto un'azione più incisiva da parte dell'UE. La maggioranza (con la significativa eccezione dei rappresentanti del settore) si è espressa a **favore dell'inclusione del tabacco greggio tra i prodotti da monitorare attraverso il sistema EMCS**.

Principali contenuti della proposta COM(2025)580

La proposta COM(2025)580 prospetta la rifusione della direttiva 2011/64/UE.

Come anticipato in premessa, la **relazione** del Governo ritiene necessari "attenti approfondimenti" per valutare **l'applicazione concreta** nel contesto italiano delle nuove aliquote minime e del meccanismo di adeguamento periodico delle aliquote minime all'andamento dell'inflazione e dell'economia nazionale.

Tali misure, continua il Governo, devono essere parte di un **approccio globale** che considera le caratteristiche e il mercato di tali prodotti. È necessario garantire che le aliquote siano sufficientemente elevate da disincentivare l'uso dei prodotti del tabacco e di quelli ad essi correlati, in un'ottica equilibrata tale da preservare il mercato legale di detti prodotti e da **impedire lo spostamento dei consumi sul mercato illegale**. A giudizio del Governo vanno inoltre stabilite tempistiche certe per una **transizione** efficace allo scopo di garantire che le nuove misure non compromettano la stabilità finanziaria e non generino inefficienze e difficoltà operative sulle autorità fiscali e sulle imprese.

L'adeguamento delle aliquote minime e l'introduzione di nuove categorie fiscali per alcuni prodotti del tabacco tradizionale, nonché per i prodotti di nuova generazione e per il tabacco greggio, richiederanno inoltre, sottolinea il Governo, una **corposa revisione del decreto legislativo 504 del 1995** (Testo Unico delle Accise) al fine di allineare le disposizioni esistenti con le nuove disposizioni previste a livello unionale. L'approvazione della proposta potrebbe comportare la necessaria "migrazione" di taluni prodotti da una categoria fiscale a un'altra, con ricadute anche sull'imposizione dei prodotti medesimi (prodotti liquidi da inalazione, i prodotti contenenti nicotina - cd. nicotine pouches, prodotti solidi da inalazione transiterebbero da categorie soggette ad imposte di consumo a categorie soggette ad accisa).

Passare dalle aliquote nominali a un approccio in parte basato sulla parità del potere d'acquisto: articolo 12

La Commissione propone di sostituire l'attuale approccio in base al quale **l'aliquota di accisa minima** è espressa completamente in termini nominali, ossia come importo monetario fisso applicabile in tutti gli Stati membri, con un approccio in base al quale l'imposta è **espressa per 2/3 in termini nominali e per 1/3 in termini di parità del potere d'acquisto**, ossia adeguando i livelli mediante l'indice del livello dei prezzi dello Stato membro.

A giudizio della Commissione, l'attuale approccio non può offrire, dal punto di vista del controllo del tabacco, una soluzione duratura, in quanto la combinazione di inflazione e crescita del reddito comporta, nel tempo, una rapida erosione delle aliquote minime. Inoltre, a causa del persistere di notevoli differenze nelle condizioni economiche negli Stati membri (non solo in termini di reddito, ma anche di livello generale dei prezzi), qualsiasi aliquota minima nominale fissata a livello dell'UE è generalmente troppo bassa per avere un impatto nei paesi con redditi più elevati. Propone, pertanto, per garantire un'equa distribuzione degli impatti, un **approccio basato in parte sulla parità del potere d'acquisto**. L'indice del livello dei prezzi (che esprime il livello dei prezzi di un determinato Stato membro per il consumo individuale effettivo rispetto alla media ponderata dell'UE e che è pubblicato e aggiornato annualmente da Eurostat) consentirebbe infatti il confronto tra paesi dividendo le parità del potere d'acquisto per i rispettivi tassi di cambio nominali.

La Commissione propone altresì di tenere conto dell'evoluzione dell'indice del livello dei prezzi nel corso del tempo, **aggiornando ogni tre anni** l'aliquota d'accisa minima applicabile in ciascuno Stato membro.

La scelta di un periodo di tre anni, chiarisce la Commissione, consente aggiornamenti periodici sufficienti al fine di garantire la pertinenza, evitando nel contempo gli oneri amministrativi sproporzionati e l'incertezza derivanti da un aggiornamento annuale.

La Commissione propone, infine, di **aggiornare l'aliquota d'accisa minima alla luce dell'andamento medio dell'inflazione nell'UE**, sulla base dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (IPCA), che misura le variazioni nel tempo dei prezzi dei beni di consumo e dei servizi acquistati dalle famiglie al fine di fornire una misura comparabile dell'inflazione. Per coerenza con l'adeguamento dell'indice del livello dei prezzi, propone che tale aggiornamento abbia luogo ogni tre anni e che si rifletta nel calcolo dell'aliquota d'accisa minima applicabile in ciascuno Stato membro.

Secondo il **parere motivato** della XIV Commissione (*v. infra*), l'art. 12, par. 5, della proposta accorda alla Commissione europea un **potere di delega eccessivamente ampio e senza limiti esplicativi** per modificare le aliquote minime dell'Unione quando, invece, l'articolo 290 del TFUE stabilisce che gli atti delegati debbano riguardare esclusivamente gli "elementi non essenziali" di un atto legislativo. Ritiene pertanto indispensabile circoscrivere rigorosamente l'ambito di applicazione del potere delegato, limitandolo esclusivamente agli adeguamenti delle aliquote per effetto dell'inflazione.

Revisione delle aliquote fiscali minime dell'UE per alcune categorie di prodotti del tabacco tradizionali: articoli 4, 6, 16, 20

La Commissione propone di mantenere l'attuale struttura delle accise (*ad valorem* o specifica o una combinazione di entrambe) e diverse aliquote minime di accisa per taluni prodotti del tabacco. Tuttavia, propone di introdurre **definizioni distinte per sigaretti** (art. 4) e **tabacco per pipa ad acqua** (art. 6), al fine di rafforzare la certezza del diritto e consentire agli Stati membri di adottare un regime fiscale più mirato in funzione dei modelli di consumo e dell'analisi dei rischi per questi prodotti specifici e, nel caso del tabacco per pipa ad acqua, per aiutare gli Stati membri nella lotta al commercio illecito consentendo alle autorità fiscali di monitorare più efficacemente il mercato del tabacco per pipa ad acqua. Propone poi di introdurre **aliquote fiscali minime dell'UE più elevate per i tabacchi lavorati** (sigarette, sigari, sigaretti, tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare sigarette, tabacco per pipa ad acqua, tabacco riscaldato e altri tabacchi da fumo) (artt. 16 e 20).

Per i sigari, i sigaretti, gli altri tabacchi da fumo, il tabacco per pipa ad acqua, il tabacco riscaldato e altri tabacchi lavorati, si propongono aumenti graduali dei minimi UE per ridurre il divario tra essi e l'aliquota fissata per le sigarette, al fine di conseguire una progressiva convergenza tra i prodotti e ridurre al minimo il rischio di sostituzione tra prodotti diversi (art. 20, par. 2). È previsto un periodo transitorio di quattro anni, con un aumento dell'accisa dopo due anni (art. 20, par. 4 e 5).

La **relazione** del Governo ritiene che la **definizione** di cui all'art. 4 - par. 1- lettera a) relativa ai **sigari o sigaretti** ("i rotoli muniti di una fascia esterna di tabacco naturale o che ricopre interamente il prodotto, compreso, se del caso, il filtro, ma senza alcun ulteriore strato che copra parzialmente la fascia esterna; per quanto riguarda i sigari provvisti di bocchino, la fascia esterna non copre il bocchino") potrebbe comportare la **modifica dell'attuale classificazione** di alcuni prodotti già iscritti in tariffa come sigarette. Per le caratteristiche degli stessi potrebbe essere necessario, in base ai nuovi parametri definitori, relativi agli ulteriori strati che coprono parzialmente l'involucro esterno, prevedere l'inquadramento nell'ambito

delle sigarette. Al paragrafo 2 del medesimo articolo viene creata inoltre una categoria a parte per i sigaretti, i quali vengono definiti come "sigari con un peso massimo pari a 3 grammi". **Nell'ordinamento italiano** - rileva la relazione - i sigaretti costituiscono già una categoria a sé stante, ma attualmente sono considerati sigaretti dal decreto legislativo n. 504/1995 i sigari con un peso inferiore a 3 grammi, mentre la proposta include nei sigaretti anche i sigari con un peso pari a 3 grammi (compreso).

Estensione dell'ambito di applicazione della direttiva a nuovi prodotti: articoli 1, 2, 7, 8, 9, 10, 20, 21, 22 e 28

Per ridurre la sostituzione indotta dalla tassazione e garantire la certezza del diritto, la Commissione propone di **includere nuovi prodotti nell'ambito di applicazione della direttiva** - liquidi per sigarette elettroniche, altri tabacchi lavorati (da masticare, da fiuto), buste di nicotina e altri prodotti a base di nicotina (art. 2) sulla base delle pratiche attuali e delle attese degli Stati membri.

Oggi la maggior parte degli Stati membri applica l'accisa ai prodotti del tabacco riscaldato e ai liquidi per le sigarette elettroniche.

La **relazione** del Governo spiega perché la proposta prevede l'introduzione, all'art. 2, par. 4, di una più ampia definizione di "nicotina" stabilendo che "per nicotina si intendono tutte le forme di nicotina, compresa la nicotina sintetica e i suoi analoghi". Come sottolineato anche dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, analoghi sintetici della nicotina potrebbero essere utilizzati/sfruttati dai produttori per eludere le normative fiscali incentrate esclusivamente sulla presenza (come all'attualità) o sulla concentrazione di nicotina nel prodotto (limiti previsti dall'articolo 22 della medesima proposta di direttiva). La proposta e, prendendo atto di tali possibili evenienze e dei casi critici segnalati, nonché delle conseguenze in termini di mancata/parziale tassazione di prodotti, sembra trovare soluzione estendendo la portata definitoria del termine nicotina.

Agli artt. 7, 8, 9 e 10 sono introdotte nuove definizioni e agli artt. 20 e 22 sono stabilite nuove aliquote fiscali minime dell'UE. L'art. 28 prevede che la Commissione riesamini le aliquote minime di accisa per il tabacco riscaldato, i liquidi per le sigarette elettroniche, le buste di nicotina e altri prodotti a base di nicotina tenendo conto degli sviluppi normativi e del mercato. Infine, seguendo lo stesso approccio adottato per gli altri tabacchi da fumo, per le buste di nicotina e gli altri prodotti a base di nicotina, è previsto un periodo transitorio di quattro anni con un aumento dell'accisa dopo due anni corrispondente al 50 % delle aliquote di accisa minime (art. 22, par. 3 e 4).

La **relazione** del Governo segnala che all'art. 7 viene creata una nuova categoria per i **tabacchi da inalazione senza combustione**.

Il comma 1 stabilisce che "per tabacco riscaldato si intende il tabacco riscaldato o altrimenti attivato mediante reazione chimica o altro mezzo per produrre un'emissione contenente nicotina o altre sostanze chimiche, destinato ad essere inalato dagli utilizzatori, ma non mediante una pipa ad acqua di cui all'art. 6, par. 1.". Il successivo comma 5 stabilisce che "I prodotti che rientrano nelle definizioni di cui al paragrafo 1 del medesimo articolo e all'articolo 5 sono considerati tabacco da fumo".

Tale disposizione **classifica i prodotti da inalazione contenenti tabacco come tabacchi da fumo**. Nell'ordinamento nazionale, segnala la relazione, l'art. 39-bis del d.lgs 504/95 disciplina "i tabacchi da inalazione senza combustione" definendoli quali "i prodotti del tabacco riscaldato non da fumo che sono consumati senza processo di combustione". Detta **disposizione interna non sembrerebbe in linea** con la proposta di revisione.

Nella suddetta categoria, inoltre, continua la relazione, in virtù dell'art. 7, par. 2 della direttiva come modificata "i prodotti costituiti interamente o in parte da sostanze diverse dal tabacco ma che rientrano comunque nella definizione di cui al paragrafo 1, ad eccezione dei liquidi per sigarette elettroniche di cui all'articolo 9, paragrafo 1, sono considerati tabacco riscaldato". Pertanto, i "prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze solide, diverse dal tabacco, contenenti o meno nicotina", attualmente disciplinati nell'ambito dei prodotti soggetti ad imposta di consumo dall'art. 62-quater.2 del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, per effetto delle nuove disposizioni contenute nella proposta sarebbero nuovamente assimilati ai tabacchi da inalazione senza combustione, con evidenti ricadute sul piano della disciplina giuridica e fiscale e sulla filiera.

Secondo la relazione, talune **perplessità e incertezze sul piano definitorio** derivano anche dalla prescrizione di cui al par. 3 del medesimo articolo 7: "i prodotti che rientrano nelle definizioni di cui al paragrafo 1 del presente articolo e all'articolo 3 sono considerati sigarette". L'applicazione di tale disposizione potrebbe comportare che, qualora il prodotto risponda tanto ai requisiti di cui all'art. 3 -sigarette - che ai requisiti di cui all'art. 7 – http -, prevalga la classificazione fiscale relativa alla sigaretta e il prodotto debba essere inquadrato in detta categoria. Tale indicazione non sembra coincidere con la definizione di sigaretta di cui all'art. 3, par. 1, lettera a), che prevede "i rotoli che possono essere fumati tali e quali e che non sono sigari o sigaretti ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1". **L'espressione "fumati" chiarisce che il prodotto deve essere fumato e non scaldato/inalato**, come invece per gli HTP.

La stessa disciplina è prevista - sostiene ancora la relazione - per i casi di cui agli artt. 4 e 5 (sigari o sigaretti e tabacchi da fumo), per la quale persistono le medesime **perplessità**.

In ordine ai prodotti liquidi da inalazione, inoltre l'art. 9 formula la seguente definizione: per i "liquidi per sigarette elettroniche" si intendono: a) i liquidi contenenti nicotina che possono essere utilizzati nelle sigarette elettroniche o in analoghi dispositivi di vaporizzazione o per ricaricare le sigarette elettroniche; b) i liquidi non contenenti nicotina che sono destinati ad essere utilizzati nelle sigarette elettroniche o in analoghi dispositivi di vaporizzazione o per ricaricare le sigarette elettroniche". Tale definizione, avvisa la relazione, non ricomprenderserebbe i cd. aromi attualmente disciplinati dall'art. 62-quater del d.lgs 504/95. La relazione evidenzia infatti che nel mercato italiano "i prodotti privi di nicotina, anche non direttamente vaporizzabili, destinati ad essere utilizzati come componenti della miscela liquida idonea alla vaporizzazione e che sono volti a conferire un odore o un gusto ai prodotti liquidi da inalazione senza combustione", ("**aromi**") sono disciplinati e soggetti ad imposta di consumo nella stessa misura dei prodotti liquidi da inalazione non contenenti nicotina.

Secondo il **parere motivato** della XIV Commissione, l'equiparazione fiscale tra categorie di prodotti, disposta dall'art. 28, par. 4, appare priva di fondamento tecnico ed economico, nonché suscettibile di compromettere le prerogative degli Stati membri in materia tributaria, generando effetti distorsivi sul mercato e sulle politiche nazionali.

Estensione dell'ambito di applicazione della direttiva al tabacco greggio: articoli 1 e 23

La Commissione propone di **estendere l'ambito di applicazione della direttiva al tabacco greggio** (art. 1) e di **introdurre un'aliquota di accisa minima dell'UE pari a zero** (art. 23). Ciò consentirebbe di applicare le prescrizioni in materia di circolazione e di controllo dei prodotti sottoposti ad accisa previste dalla direttiva orizzontale. Allo stesso tempo si offrirà agli Stati membri la flessibilità di fissare aliquote positive in funzione del livello di evasione fiscale cui sono soggetti. Propone di applicare le prescrizioni in materia di circolazione e controllo nella fase della prima lavorazione, una volta che il tabacco sia stato stagionato ed essiccato. I movimenti dal campo all'azienda agricola o ai centri di raccolta per il tabacco raccolto non

sarebbero oggetto dell'EMCS. Ciò significa che i produttori di tabacco e le loro organizzazioni collettive sono esentati dall'applicazione dell'EMCS, a condizione che non venga effettuata alcuna trasformazione ad eccezione dell'essiccazione o della stagionatura.

La **relazione** del Governo sottolinea che il tabacco greggio è **spesso oggetto di fenomeni illeciti**. Attualmente, le foglie di tabacco possono essere prodotte e circolare senza controllo nell'UE. Detta circostanza ha portato alla produzione clandestina di sigarette contraffatte.

Allineamento alla direttiva (UE) 2020/262 del Consiglio che stabilisce il regime generale dei prodotti sottoposti ad accisa: articolo 26

L'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva prevede un'esenzione facoltativa per i tabacchi lavorati distrutti sotto sorveglianza amministrativa. Tuttavia, a norma degli articoli 6 e 45 della direttiva (UE) 2020/262 del Consiglio, la distruzione totale o la perdita irrimediabile, totale o parziale, dei prodotti sottoposti ad accisa in seguito all'autorizzazione delle autorità competenti dello Stato membro di distruggerli non è considerata immissione in consumo (ossia non è esigibile alcuna accisa).

Soppressione di disposizioni obsolete: Articoli 14, 16, 18, 20

Le deroghe per alcuni Stati membri e i riferimenti ai periodi di transizione saranno eliminati dagli artt. 14, 16, 18 e 20 della direttiva in quanto scaduti e pertanto non più necessari.

L'impatto finanziario della proposta secondo la relazione del Governo

A giudizio del Governo, l'impatto finanziario della proposta è **potenzialmente positivo**, ma, tenuto conto della specificità dei singoli prodotti, andrebbe **valutato** in correlazione ai rischi di ricorso a **mercati paralleli** (contrabbando) e introduzione di prodotti contraffatti.

In particolare, rileva la relazione, le aliquote di accisa minime previste dall'attuale impianto normativo della proposta comportano un **impatto rilevante per le seguenti categorie di prodotti**:

1. **sigarette**: l'effetto della revisione sui prezzi delle sigarette è in media pari a circa **un euro e mezzo a pacchetto** rispetto ai prezzi attuali;
2. **sigari e sigaretti**: considerate le fasce di prezzo nelle quali sono collocati attualmente i suddetti prodotti, la soluzione che comporterebbe ricadute meno rilevanti sui prezzi di vendita sarebbe quella di adeguare l'accisa minima, piuttosto che calcolare l'accisa minima come percentuale del prezzo di vendita al pubblico. Al riguardo, il Governo evidenzia, tuttavia, che nel decreto legislativo n. 504 del 1995 i suddetti importi minimi sono espressi per chilogrammo convenzionale, ai sensi dell'articolo 39-*quinquies*, e andrebbero, pertanto, riparametrati sui valori indicati nel testo di revisione della direttiva, ossia per numero di pezzi (1000). Se per i sigari la nuova aliquota prevista per l'accisa minima non altererebbe il mercato attuale relativo a tale tipologia di prodotti, per i **sigaretti** si avrebbero **ricadute per la quasi totalità del mercato**, con un aumento medio di incidenza fiscale di circa il 15%;
3. **tabacchi da inalazione senza combustione**: come detto, nella proposta viene introdotta una nuova categoria anche per i tabacchi da inalazione senza combustione, per i quali l'aliquota minima può essere espressa alternativamente nella misura del 55% del prezzo di vendita al pubblico o con un importo minimo di 108€ per 1000 pezzi. Per i suddetti prodotti si avrebbero **notevoli ricadute su tutte le fasce di prezzo**, con un potenziale effetto medio di aggravio di circa il 50%;
4. **altri tabacchi lavorati**: come detto, viene introdotta una nuova categoria, quella degli "altri tabacchi lavorati" (non da fumo), per i quali l'aliquota minima è espressa alternativamente

nella misura del 50% del prezzo di vendita al pubblico o con un importo minimo di 143€ per chilogrammo. Per la suddetta categoria, nella quale sono collocati il tabacco da fiuto e da mastico - residuale nel mercato italiano - si avrebbero **notevoli ricadute su tutte le fasce di prezzo**, con un potenziale effetto medio di aggravio di circa il 50%;

5. **nicotine pouches**: anche per le nicotine pouches viene introdotta una categoria *ad hoc*, con assoggettamento ad accisa (tali prodotti sono attualmente soggetti, nell'ordinamento italiano, ad imposta di consumo). L'accisa da applicare può essere mantenuta specifica, come l'attuale imposta di consumo. **L'aumento della tassazione previsto è notevole**, considerato che attualmente l'imposta è pari a 22€ al chilogrammo, mentre quella prevista dalla direttiva raggiunge 71,5€ al chilogrammo nel 2030 e 143€ al chilogrammo nel 2032.

Sui seguenti **prodotti** la relazione rileva invece un **impatto sul mercato di minore entità**, tranne che per i prodotti liquidi da inalazione con elevato contenuto di nicotina:

1. **tabacco trinciato a taglio fino per arrotolare le sigarette**: considerate le fasce di prezzo nelle quali sono attualmente collocati i suddetti prodotti, la soluzione che comporterebbe ricadute meno rilevanti sui prezzi di vendita sarebbe quella di prevedere un'accisa minima pari al 62% del prezzo medio ponderato, che comporterebbe in media un aumento dei prezzi pari a circa 30 centesimi a pacchetto da 30 grammi;

2. **prodotti liquidi da inalazione**: come detto, viene introdotta nella proposta la categoria dei prodotti liquidi da inalazione senza combustione, da assoggettare ad accisa (prodotti attualmente sottoposti a imposta di consumo nell'ordinamento italiano). È stabilita un'aliquota minima di accisa, sulla base del livello di nicotina, pari a 0,12 euro/ml di liquido, per i prodotti con un contenuto di nicotina fino a 15 mg/ml, compresi i liquidi senza nicotina, e un'aliquota minima di accisa pari a 0,36 euro/ml per i prodotti con una concentrazione superiore ai 15 mg/ml. Pertanto, ai fini dell'applicazione dell'aliquota d'imposta, i suddetti prodotti non potrebbero più essere distinti, come all'attualità nell'ordinamento interno, in prodotti contenenti o non contenenti nicotina, bensì sulla base della concentrazione di nicotina. Tuttavia, mentre l'imposta attualmente prevista per i liquidi con una concentrazione di nicotina fino a 15 mg/ml risulta sostanzialmente in linea con quella attuale, per i prodotti con una concentrazione superiore a 15 mg/ml, ai quali corrisponde una quota di mercato pari a circa il 58%, è previsto un **aumento rilevante**, stimato intorno al 50%.

Per gli **altri tabacchi da fumo** e il **tabacco per pipa ad acqua**, risultando l'incidenza attuale dell'accisa sul prezzo di vendita al pubblico già superiore a quella minima proposta, **non si rilevano impatti sul mercato**. Per il **tabacco greggio**, la previsione della vigilanza fiscale sul tabacco greggio, potrebbe portare secondo una prima valutazione a un recupero di accisa pari a circa 16 milioni €/anno.

Principali contenuti della proposta COM(2025)581

La proposta COM(2025)581 contiene una modifica tecnica della [direttiva \(UE\) 2020/262](#) - che trae origine dalla revisione della direttiva 2011/64/UE - al fine di garantire la certezza del diritto e fare in modo che il regime generale delle accise sia applicabile ai prodotti del tabacco e ai prodotti correlati al tabacco di nuova definizione e al tabacco greggio.

Base giuridica

La **base giuridica** delle proposte è costituita dall'[articolo 113 del TFUE](#), che prevede che il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale, e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, adotti le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri nel settore dell'imposizione indiretta.

Sia la **relazione** del Governo che il **parere motivato** della XIV Commissione ritengono le proposte correttamente fondate sull'articolo 113 del TFUE.

Sussidiarietà

La Commissione motiva la **necessità di intervenire** legislativamente a **livello di UE** in quanto i problemi individuati, in particolare il trattamento fiscale incoerente tra i vari prodotti e l'aumento della fabbricazione illecita di prodotti del tabacco all'interno dell'UE, e i fattori che li determinano, **non possono essere risolti dall'azione individuale degli Stati membri**. Nessuna iniziativa alternativa a livello nazionale, bilaterale o internazionale garantirebbe lo stesso livello di efficacia in termini di risoluzione del problema per tutti i portatori di interessi a livello dell'UE.

La **relazione** del Governo, in parte riprendendo le considerazioni della Commissione europea, ritiene la proposta COM(2025)580 rispettosa del principio di sussidiarietà, mentre il **parere motivato** della XIV Commissione considera le proposte **non conformi** al principio di sussidiarietà, in quanto:

- **non risultano adeguatamente dimostrati né la necessità né il valore aggiunto** dell'intervento legislativo a livello di Unione da esse prospettato: le motivazioni della Commissione europea sono infatti giudicate gravemente carenti di indicatori qualitativi e quantitativi che, ai sensi dell'articolo 5 del Protocollo n. 2 allegato ai Trattati, dovrebbero invece confortare le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell'Unione potesse essere conseguito meglio a livello di quest'ultima;
- l'armonizzazione legislativa proposta non permette agli ordinamenti nazionali di coniugare adeguatamente e in modo equilibrato la tutela delle entrate fiscali, la salvaguardia della legalità del mercato e gli obiettivi di salute pubblica; al contrario, essa introduce **elementi di centralizzazione e rigidità** che rischiano di produrre effetti negativi per l'intero comparto agricolo, industriale e distributivo a livello nazionale.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il **principio di proporzionalità** sia rispettato in quanto le modifiche proposte non vanno oltre quanto necessario per affrontare i problemi individuati e garantire un funzionamento corretto ed efficiente del mercato interno.

La **relazione** del Governo afferma che la proposta COM(2025)580 "sembra rispettare il principio di proporzionalità nella misura in cui le modifiche proposte sarebbero volte a coprire le carenze della direttiva 2011/64/UE vigente". Tuttavia ritiene che la **proporzionalità** delle nuove aliquote minime molto elevate per i prodotti tradizionali e per i nuovi prodotti dovrà essere **valutata**, tenuto conto di vari fattori, inclusa la citata proposta parallela che intende includere parte del gettito derivante dai tabacchi nell'ambito delle risorse proprie UE 2028-2034.

Il **parere motivato** della XIV Commissione considera le proposte **non pienamente coerenti con il principio di proporzionalità**, in particolare in quanto:

- il prospettato aumento delle aliquote minime per le categorie già esistenti e la fissazione delle aliquote minime per le nuove categorie di prodotti del tabacco **colpirebbe in modo sproporzionato importanti filiere produttive** legate all'industria del tabacco, nel cui contesto operano numerose piccole e medie imprese, molte delle quali a conduzione familiare e con una importante vocazione esportatrice;

- le misure proposte determinerebbero una **forte ripercussione sui livelli produttivi e occupazionali**, minando la competitività dell'industria europea del tabacco e favorendo le produzioni di Paesi extra-UE, nei quali non sempre sono garantiti gli standard ambientali e sociali;
- la valutazione d'impatto della Commissione non contiene previsioni attendibili e complete su tutti gli effetti e gli impatti che potrebbero determinarsi sul mercato in ragione dell'aumento significativo delle accise e dell'introduzione di meccanismi paralleli di adeguamento all'inflazione e all'andamento dell'economia, in particolare in termini di riduzione delle vendite e di elevati costi di conformità per gli operatori economici;
- l'aumento delle accise porterebbe inoltre a **rincari eccessivi** anche per i prodotti a tabacco riscaldato e le sigarette elettroniche, già classificati diversamente dalle normative nazionali;
- le misure prospettate potrebbero altresì generare distorsioni nel mercato, arrivando addirittura a favorire, anziché contrastare, il **contrabbando**, il mercato nero e l'evasione fiscale, a danno del commercio legale e della salvaguardia del gettito fiscale;
- le proposte non contemplano un meccanismo per concedere agli Stati membri talune forme di flessibilità nell'applicazione delle aliquote proposte, in virtù delle peculiarità di ogni singolo mercato, e nemmeno prevedono un periodo transitorio per l'applicazione graduale delle nuove misure.

Il parere motivato della Commissione politiche UE della Camera

Le proposte di direttiva sono state già oggetto di **esame** da parte della XIV Commissione politiche dell'UE della Camera dei deputati ai fini della verifica della loro conformità al principio di sussidiarietà, di cui al Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Nel corso dell'esame si sono svolte le **audizioni** di rappresentanti dell'Organizzazione Nazionale Tabacco Italia, di *Italian Tobacco Manufacturing*, dell'Organizzazione dei produttori italiani di tabacco, di Manifatture Sigaro Toscano, della Fondazione Umberto Veronesi, dell'Alleanza per un'Italia senza Tabacco, della Società italiana di pneumologia e dell'Associazione italiana pneumologi ospedalieri. Sono state anche **trasmesse** memorie, tra cui dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli e della Federazione Italiana Tabaccai.

In esito a tale verifica, il **15 ottobre 2025** la XIV Commissione ha adottato un **parere motivato**, ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al TUE ed al TFUE, con cui ha ritenuto le proposte **non conformi al principio di sussidiarietà e non pienamente coerenti con il principio di proporzionalità**, formulando numerose osservazioni e considerazioni con riferimento ai **profili di criticità** delle proposte e all'**approccio** adottato dalla Commissione. Il parere, pur ritenendo pienamente condivisibili le finalità generali perseguitate dalle proposte di tutelare la salute umana e promuovere una maggiore armonizzazione fiscale, tenuto conto del fatto che una disciplina frammentata tra gli Stati membri può generare incertezza e distorsioni concorrenziali, considera infatti l'approccio della Commissione fortemente **squilibrato e sproporzionato**, poiché, tra l'altro:

- **non tiene adeguatamente conto degli assetti economici e produttivi nazionali**, che sono fortemente differenziati tra loro, mettendo a repentaglio interi compatti strategici, dal punto di vista sia economico sia occupazionale, nonché la sostenibilità complessiva della filiera del tabacco;

Il parere ricorda che l'Italia occupa una **posizione di primo piano a livello internazionale** nella trasformazione industriale del settore del tabacco e della nicotina, grazie alla presenza sul territorio nazionale di filiere agricole, produttive e distributive altamente sviluppate e orientate all'innovazione. Il comparto nazionale non solo copre l'intera catena del valore - dalla coltivazione del tabacco alla produzione e distribuzione dei prodotti finiti - ma rappresenta anche un modello che ha generato importanti ricadute occupazionali, economiche e in termini di valore aggiunto. L'intero comparto

rappresenta inoltre una risorsa strategica per le finanze pubbliche, contribuendo in modo significativo al gettito erariale nazionale, con un apporto annuo di circa **15 miliardi di euro** tra IVA e accise.

- **non contrasta efficacemente lo spostamento dei consumi dei prodotti del tabacco verso il mercato illegale**, rischiando, in tal modo, di sottrarre risorse alle finanze pubbliche incentivando il sistema della criminalità organizzata e di creare danni ulteriori alla salute pubblica.

Anche di questi aspetti si darà dettagliatamente conto nei capitoli seguenti del presente dossier.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

Le proposte sono esaminate secondo la **procedura legislativa speciale di consultazione** secondo la quale il Consiglio adotta una proposta dopo che il Parlamento ha espresso il proprio parere in proposito. Il Consiglio non è giuridicamente obbligato a tenere in considerazione il parere del Parlamento, ma secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia non può adottare una decisione senza avere ricevuto detto parere.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'[esame dell'atto COM\(2025\)580](#) risulta avviato da parte dei parlamenti di Lettonia, Lituania, Svezia, Danimarca, Germania (Bundesrat), Malta, Polonia (Senato) e Repubblica Ceca (Senato) e concluso da parte dei parlamenti di Irlanda, Romania (Senato) e Spagna (Congresso), mentre [l'esame dell'atto COM\(2025\)581](#) risulta avviato da parte dei parlamenti di Lettonia, Lituania, Svezia, Danimarca, Malta, Polonia (Senato), Portogallo, Romania (Senato) e Repubblica Ceca (Senato) e concluso da parte dei parlamenti di Irlanda e Spagna (Congresso).