Council of the European Union

Brussels, 22 October 2025
(OR. en)

14376/25

**Interinstitutional Files:**
**2025/0580 (CNS)**
**2025/0581 (CNS)**

**FISC 286**
**ECOFIN 1397**
**MI 818**
**SAN 662**
**UD 242**
**INST 328**
**PARLNAT 156**

**COVER NOTE**

| | |
|---|---|
| From: | The Italian Chamber of Deputies |
| date of receipt: | 22 October 2025 |
| To: | The President of the Council of the European Union |
| Subject: | Proposal for a Council Directive on the structure and rates of excise duty applied to tobacco and tobacco related products (recast)<br>Proposal for a Council Directive amending Directive (EU) 2020/262 as regards the general arrangements for excise duty in respect of tobacco and tobacco related products<br>[11725/25 - COM(2025)580]<br>[11736/25 - COM(2025)581]<br>- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality |

Delegations will find enclosed the opinion[1] of the Italian Chamber of Deputies on the above.

[1] The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following addresses: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0580 and https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0581

*Il Presidente della Camera dei Deputati*

Gentile Presidente,

Le trasmetto il parere motivato concernente la proposta di direttiva del Consiglio relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco e ai prodotti correlati (rifusione) (COM(2025) 580 final) e la proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva (UE) 2020/262 per quanto riguarda il regime generale delle accise sul tabacco e sui prodotti correlati (COM(2025) 581 final), approvato nella seduta del 15 ottobre 2025 dalla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei deputati, nell'ambito della verifica di sussidiarietà di cui all'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona (Doc. XVIII-*bis*, n. 74).

Con i migliori saluti

Lorenzo Fontana

CAMERA DEI DEPUTATI
PARTENZA 21 Ottobre 2025
Prot: 2025/0021015/GEN/TN

Mette FREDERIKSEN
Presidente del Consiglio dell'Unione europea
Rue de la Loi 175
B - 1048 - BRUXELLES

Doc. **XVIII-*bis***
n. 74

# CAMERA DEI DEPUTATI

XIV COMMISSIONE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

**DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIV COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA VERIFICA DI SUSSIDIARIETÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA:**

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO RELATIVA ALLA STRUTTURA E ALLE ALIQUOTE DELL'ACCISA APPLICATA AL TABACCO E AI PRODOTTI CORRELATI (RIFUSIONE)
(COM(2025) 580 FINAL)

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DELLA DIRETTIVA (UE) 2020/262 PER QUANTO RIGUARDA IL REGIME GENERALE DELLE ACCISE SUL TABACCO E SUI PRODOTTI CORRELATI
(COM(2025) 581 FINAL)

*Approvato il 15 ottobre 2025*

**DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La XIV Commissione,

esaminate, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta di direttiva del Consiglio relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco e ai prodotti correlati (rifusione) (COM(2025) 580 final) e la proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva (UE) 2020/262 per quanto riguarda il regime generale delle accise sul tabacco e sui prodotti correlati (COM(2025)581 final);

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'esame delle proposte e dalle memorie depositate;

premesso che secondo la Commissione europea:

- il quadro normativo vigente dell'UE in materia di accise sul tabacco e sui prodotti correlati 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;
- si rende pertanto necessario modificarlo al fine di aumentare le aliquote minime dell'UE e adeguarle in base alla situazione economica di ogni singolo Stato membro sulla base dei livelli generali dei prezzi, di estendere il campo di applicazione della direttiva 2011/64/UE a nuovi prodotti (ad esempio sigarette elettroniche, tabacco riscaldato e bustine di nicotina), che saranno soggetti a nuove imposte minime, e di inserire il tabacco greggio nel sistema di controllo dei movimenti dei prodotti sottoposti ad accisa (EMCS);
- in linea con i contenuti del piano europeo di lotta contro il cancro, di cui le proposte costituiscono parte integrante, la tassazione del tabacco rappresenta uno strumento efficace sia per ridurre la diffusione del fumo sia per dissuadere i giovani dall'iniziare a fumare;

pur ritenendo pienamente condivisibili le finalità generali, perseguite 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, l'approccio adottato dalla Commissione europea appare, tuttavia, fortemente squilibrato e sproporzionato, in quanto:

- non tiene adeguatamente conto degli assetti economici e produttivi nazionali, che sono fortemente differenziati tra loro, mettendo a repentaglio interi comparti strategici, dal punto di vista sia economico sia occupazionale, nonché la sostenibilità complessiva della filiera del tabacco;
- va a questo riguardo ricordato che l'Italia, ad esempio, 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;
- sottovaluta le grandi trasformazioni che interessano il settore, dovute in parte ai cambiamenti della domanda, con consumatori più consapevoli dei rischi per la salute, e in parte all'innovazione dell'offerta, con prodotti di nuova generazione alternativi a quelli tradizionali del tabacco;

- 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;

rilevato, con riferimento al rispetto del principio di attribuzione, che le proposte sono correttamente fondate sull'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), essendo l'intervento dell'UE inteso a modificare disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri nel settore dell'imposizione indiretta;

considerato, invece, che le proposte non risultano 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 europea da esse prospettato: le motivazioni della Commissione europea sono infatti 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;

ritenute altresì le proposte non pienamente coerenti con il principio di proporzionalità, in quanto:
- come argomentato in premessa, 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 imprese agricole che coltivano tabacco rappresentano inoltre una importante fonte di lavoro stagionale: sarebbe auspicabile invece che tale aumento sia parte di un approccio globale, che consideri effettivamente le caratteristiche e il mercato di tali prodotti;
- 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;
- la valutazione d'impatto sottolinea peraltro che l'estensione dell'ambito di applicazione ai nuovi prodotti e al tabacco greggio genererebbe un moderato aumento dei costi amministrativi per gli operatori economici: tale impatto, 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;
- 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: la valutazione di impatto della Commissione

non contiene stime attendibili sull'eventuale migrazione della domanda di prodotti del tabacco dal mercato legale a quello illegale;
- 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;
- l'articolo 12, paragrafo 5, della proposta COM(2025)580 accorda alla Commissione europea un potere di delega eccessivamente ampio e senza limiti espliciti per modificare le aliquote minime dell'Unione: l'articolo 290 del TFUE stabilisce invece che gli atti delegati debbano riguardare esclusivamente gli "elementi non essenziali" di un atto legislativo; in tale prospettiva, appare evidente come l'adeguamento dei livelli minimi di tassazione incida su un elemento sostanziale e qualificante della normativa, non riconducibile alla categoria degli aspetti secondari: è pertanto indispensabile circoscrivere rigorosamente l'ambito di applicazione del potere delegato, limitandolo esclusivamente agli adeguamenti delle aliquote per effetto dell'inflazione;
- l'equiparazione fiscale tra categorie di prodotti, disposta dall'articolo 28, paragrafo 4, della proposta COM(2025)580, 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;

affermata infine l'esigenza di:
- rafforzare i meccanismi e i sistemi di controllo e tracciabilità, anche digitale, in ambito UE, evitando ulteriori procedure amministrative che graverebbero sulle aziende produttrici di tabacco;
- prevedere iniziative e campagne di informazione e sensibilizzazione, a livello sia dell'UE sia nazionale, anche nelle scuole e negli ospedali, finalizzate a evidenziare i fattori di rischio del tabacco e soprattutto a renderne il consumo moderato e consapevole, in particolare da parte dei giovani;
- destinare parte del gettito fiscale generato dai prodotti del tabacco a programmi specifici sulla consapevolezza dei rischi derivanti dai prodotti da fumo e alle citate iniziative e campagne di informazione e sensibilizzazione, nonché alla cura della dipendenza da tabacco;
- esaminare costantemente l'evoluzione del mercato dei tabacchi e dei prodotti di nuova generazione, per individuare tempestivamente gli interventi più adatti per la regolazione del settore, con regole certe e graduali, al fine di garantire la stabilità del comparto nel medio periodo;

sottolineata in ogni caso l'opportunità di operare, nel prosieguo dell'esame delle proposte a livello di Unione europea, un'analisi approfondita dei profili di criticità richiamati in precedenza, aggiornando ove appropriato le valutazioni di impatto svolte dalla Commissione europea,

esprime un

PARERE MOTIVATO

ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.