

Brussels, 20 February 2026
(OR. en, it)

6620/26

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

FISC 83
ECOFIN 238
MI 168
SAN 103
UD 40
INST 62
PARLNAT 23

COVER NOTE

From:	The Italian Senate
date of receipt:	23 December 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) 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 [11725/25 - COM(2025)580] [11736/25 - COM(2025)581] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion¹ of the Italian Senate 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>

Doc. XVIII-bis
n. 31

**RISOLUZIONE
DELLA 4^a COMMISSIONE PERMANENTE**

(Politiche dell'Unione europea)

(Relatore LOMBARDO)

approvata nella seduta del 17 dicembre 2025

SULLA

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

E SULLA

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DELLA DIRET-
TIVA (UE) 2020/262 PER QUANTO RIGUARDA IL REGIME GENERALE DELLE AC-
CISE SUL TABACCO E SUI PRODOTTI CORRELATI (COM(2025) 581 DEFINITIVO)**

ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 18 dicembre 2025

La Commissione,

esaminate le proposte di direttiva COM(2025) 580 e COM(2025) 581, finalizzate ad aggiornare la normativa e le aliquote di accisa minime armonizzate, applicabili dagli Stati membri ai prodotti del tabacco, includendo anche i nuovi prodotti come le sigarette elettroniche e il tabacco riscaldato;

richiamata la proposta di decisione sulle risorse proprie COM(2025) 574, che abroga la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 e introduce una nuova risorsa propria dell'Unione basata sull'accisa sul tabacco (*Tobacco Excise Duty Own Resource*, TEDOR), la quale, insieme alla proposta COM(2025) 580, mira a sostenere gli obiettivi di politica sanitaria dell'Unione europea, contrastare le distorsioni negli acquisti transfrontalieri determinati dalle differenze tra le politiche fiscali nazionali e generare entrate significative per il bilancio europeo;

considerato che, secondo la valutazione d'impatto della Commissione europea, la diffusione dell'uso del tabacco nell'Unione europea rimane elevata, continuando a rappresentare il principale fattore di rischio per la salute. Anche le sigarette elettroniche e il tabacco riscaldato rappresentano un motivo di attenzione per la salute pubblica poiché, come segnala l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), sebbene tali prodotti non producano combustione, da un lato, la presenza della nicotina è suscettibile di generare dipendenza e, dall'altro, gli aromi e le altre sostanze che vengono utilizzate possono comportare rischi per la salute, il cui impatto è attualmente oggetto di approfondimento scientifico;

considerato che l'aumento graduale e progressivo della tassazione del tabacco è riconosciuta come uno degli strumenti più efficaci per ridurre la diffusione del fumo e per dissuadere in particolare i giovani dall'iniziare a fumare;

tenuto conto del nesso di causalità diretto e indiretto tra l'aumento della pressione fiscale sul mercato legale dei prodotti del tabacco e il passaggio al mercato illegale del contrabbando, come già verificatosi nei casi della Germania e della Francia, dove l'aumento repentino e consistente delle accise sui prodotti del tabacco ha determinato una diminuzione delle entrate fiscali e un aumento degli acquisti di tali prodotti nel mercato illegale;

considerata la relazione del Governo sulla proposta COM(2025) 580, trasmessa ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge n. 234 del 2012, in cui si evidenzia che l'impatto finanziario è potenzialmente positivo, ma, allo stesso tempo, occorre tenere conto della specificità dei diversi prodotti considerati, auspicando una attenta valutazione dei rischi legati alla proliferazione di mercati paralleli e di prodotti contraffatti;

tenuto conto che l'Italia occupa una posizione di primo piano a livello internazionale nella trasformazione industriale del settore del tabacco, grazie

alla presenza sul territorio nazionale di filiere agricole, produttive e distributive altamente sviluppate e orientate all'innovazione, con importanti ricadute occupazionali, economiche e in termini di valore aggiunto, oltre a contribuire in modo significativo al gettito erariale nazionale, con un apporto annuo di circa 15 miliardi di euro tra IVA e accise;

ritiene che la base giuridica delle proposte sia correttamente individuata nell'articolo 113 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo cui il Consiglio, deliberando all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle norme in materia di imposizione indiretta degli Stati membri;

ritiene che la valutazione di impatto della Commissione europea risulti carente sotto due profili: il primo profilo riguarda l'impatto economico sui punti vendita causato dalla diminuzione della domanda. Il secondo profilo riguarda il nesso di causalità diretto e indiretto tra l'aumento della pressione fiscale sul mercato legale delle sigarette e la migrazione al mercato illecito del contrabbando di sigarette;

ritiene, che le proposte siano, in linea di principio, conformi al principio di sussidiarietà, in quanto l'armonizzazione legislativa proposta dalla direttiva dell'Unione europea mira a superare la frammentazione degli Stati nazionali. L'azione a livello di Unione è essenziale per ripristinare il corretto funzionamento del mercato interno e per armonizzare diversi aspetti chiave disciplinati in modo non uniforme dagli Stati membri, quali le aliquote di accisa nazionali, le politiche in materia di controllo del tabacco e l'uniformità di taluni prodotti del tabacco;

ritiene tuttavia che l'articolo 12, paragrafo 5, della proposta accordi alla Commissione europea un potere di delega eccessivamente ampio per la modifica delle aliquote minime. L'articolo 290 del TFUE stabilisce infatti 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;

ritiene, a tal fine, che sarebbe opportuno circoscrivere al massimo l'ambito di applicazione del potere delegato, senza incidere su elementi sostanziali e qualificanti della normativa, che devono seguire la via legislativa, peraltro sottoposta al controllo di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali ai sensi dei Protocolli 1 e 2 allegati ai Trattati.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, le normative europee devono essere idonee al raggiungimento dell'obiettivo e non andare oltre quanto necessario. Sotto il profilo del *test* di necessità, ritiene tuttavia che la proposta COM(2025) 580 non sia pienamente coerente con il principio di proporzionalità, in ragione delle seguenti osservazioni:

– i livelli minimi di tassazione applicabili ai tabacchi lavorati e ai prodotti correlati comporteranno significativi aumenti nelle accise che colpiranno 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, con forti ripercussioni sui

livelli produttivi e occupazionali, e sulla competitività dell'industria europea del tabacco, in favore delle produzioni di Paesi extra-UE dove non sempre sono garantiti i medesimi *standard* ambientali e sociali. Le misure prospettate potrebbero altresì generare distorsioni nel mercato, fino a favorire, anziché contrastare, il contrabbando, il mercato nero e l'evasione fiscale, a danno del commercio legale e della salvaguardia del gettito fiscale.

In base al principio di proporzionalità, in senso stretto, sarebbe quindi opportuno prevedere un approccio programmato, con aumenti progressivi, gradualmente ed equilibrati delle accise, su base pluriennale, in modo da favorire una crescita stabile e bilanciata del gettito fiscale e promuovere una diminuzione progressiva del consumo di tabacco di circa il 3 per cento l'anno, in linea con gli obiettivi di salute pubblica, senza penalizzare eccessivamente la competitività del comparto italiano ed europeo e senza determinare il rischio di una migrazione dal mercato legale al mercato illecito dei tabacchi.

A tale proposito, è inoltre opportuno valutare l'impatto economico della nuova risorsa propria dell'Unione basata sull'accisa sul tabacco (*Tobacco Excise Duty Own Resource*, TEDOR), che fa parte del negoziato relativo al prossimo Quadro finanziario pluriennale 2028-2034, e coordinare la nuova imposizione con quella prevista dalla proposta di direttiva;

– in riferimento all'articolo 28, paragrafo 4, della proposta, che pone l'obiettivo futuro di ridurre ed eventualmente eliminare le attuali differenze di tassazione dei nuovi prodotti del tabacco rispetto a quelli tradizionali, si ritiene necessario salvaguardare le prerogative nazionali in materia tributaria e mantenere la facoltà per gli Stati membri di stabilire soglie fiscali differenziate tra le diverse categorie di prodotti, al fine di favorire i prodotti innovativi, garantire un'armonizzazione sostenibile, preservare il buon funzionamento del mercato interno, scongiurare rischi inflazionistici e tenere conto degli eventuali sviluppi della ricerca scientifica sugli effetti dannosi alla salute derivanti dai diversi prodotti;

– si ritiene, infine, che il disincentivo economico al consumo di tabacco e prodotti correlati debba essere accompagnato da misure efficaci di sensibilizzazione sui rischi di dipendenza dal tabacco (sigarette tradizionali, elettroniche e tabacco riscaldato), rivolte in particolare ai giovani, a partire dagli istituti scolastici, allo scopo di evidenziare i rischi per la salute associati al consumo di prodotti del tabacco e al rischio di dipendenza da tabagismo con conseguenze a lungo termine sulla salute.

€ 1,00