

Bruxelles, 16.7.2025
SWD(2025) 561 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

[...]

che accompagna il documento

Proposta di Direttiva del Consiglio

relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco e ai prodotti correlati

{COM(2025) 580 final} - {SEC(2025) 560 final} - {SWD(2025) 560 final}

SCHEDA DI SINTESI

Valutazione d'impatto della proposta di direttiva del Consiglio relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco e ai prodotti correlati

A. Necessità di intervenire

Qual è il problema e perché si pone a livello di UE?

L'iniziativa di revisione della direttiva 2011/64/UE del Consiglio relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato fa parte del piano europeo di lotta contro il cancro.

Il problema affrontato dalla valutazione d'impatto riguarda il fatto che l'attuale direttiva non consegue più pienamente il suo duplice obiettivo, ossia quello di garantire il corretto funzionamento del mercato interno e un elevato livello di protezione della salute. Le attuali aliquote fiscali minime stanno diventando sempre meno efficaci nel ridurre il consumo di tabacco e le differenze esistenti incentivano i flussi transfrontalieri irregolari. L'attuale ambito di applicazione della direttiva non è adeguato agli sviluppi del mercato, 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. Il commercio illecito dei prodotti del tabacco rimane inoltre considerevole e continua a destare preoccupazione negli Stati membri.

I tre principali fattori alla base del problema sono: i) la relativa accessibilità dei prezzi dei prodotti del tabacco, ii) minimi dell'UE non idonei, iii) approcci divergenti in materia di tassazione sia tra i prodotti che tra gli Stati membri e iv) un controllo inefficace dell'intera catena di approvvigionamento del tabacco da parte degli Stati membri.

Quali sono gli obiettivi da conseguire?

La revisione delle attuali disposizioni della direttiva mira a:

- aggiornare i minimi dell'UE per garantire il corretto funzionamento del mercato interno e, nel contempo, un elevato livello di protezione della salute, in linea con l'obiettivo del piano europeo di lotta contro il cancro;
- garantire un trattamento fiscale coerente dei nuovi prodotti nell'UE (in particolare i liquidi per sigarette elettroniche e i prodotti a base di tabacco riscaldato, nonché i nuovi, moderni, prodotti per uso orale);
- 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.

Gli obiettivi principali delle opzioni strategiche proposte sono i seguenti:

- garantire il corretto funzionamento del mercato interno;
- assicurare un elevato livello di protezione della salute;
- potenziare la lotta contro la frode e salvaguardare le entrate degli Stati membri.

Più specificamente, l'iniziativa è destinata a:

- ravvicinare le aliquote e i regimi fiscali degli Stati membri nel medio termine¹;

¹ Nel presente paragrafo per breve termine si intende il periodo successivo all'attuazione della direttiva riveduta fino all'elaborazione della prima valutazione (ossia entro cinque anni dalla data di applicazione della nuova normativa), mentre gli effetti a medio termine sono misurabili fino a 15 anni dopo l'attuazione della direttiva riveduta.

- nel breve termine, scoraggiare la sostituzione indotta dalla tassazione tra diversi prodotti del tabacco e i loro sostituti;
- aumentare i livelli dei prezzi relativi per influenzare i comportamenti di consumo al fine di ridurre la diffusione del fumo conformemente all'obiettivo del piano europeo di lotta contro il cancro per il 2040;
- nel breve termine, garantire la certezza del diritto in termini di definizione dei prodotti e classificazione fiscale per tutti i portatori di interessi;
- nel breve termine, garantire un'amministrazione efficace delle accise, compresa l'applicazione efficace delle norme, la riscossione delle imposte, la riduzione di frodi ed elusione, mediante una più ampia applicazione delle prescrizioni in materia di circolazione e controllo.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello di UE (sussidiarietà)?

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. I limiti dell'attuale quadro normativo incidono negativamente sull'efficacia delle politiche nazionali in materia di controllo del tabacco e di salute pubblica, il che compromette gli obiettivi del piano europeo di lotta contro il cancro. È pertanto necessaria una revisione della direttiva. 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.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, indicare i motivi.

I settori di intervento esaminati nell'analisi d'impatto sono: 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 e 3) l'estensione dell'ambito di applicazione al tabacco greggio.

Le opzioni concernenti *la revisione dei minimi dell'UE e di alcune categorie di prodotti del tabacco* sono in linea con le conclusioni del Consiglio, nelle quali si invitava a tenere conto delle diverse situazioni economiche degli Stati membri. Le tre opzioni propongono 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 gradualmente per i sigari, i sigaretti 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.

Le opzioni riguardanti *l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva ai nuovi prodotti* mirano a creare condizioni di parità e a contribuire al corretto funzionamento del mercato interno. 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 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.

Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

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 di controllo dei movimenti dei prodotti sottoposti ad accisa (EMCS).

Poiché all'epoca la valutazione d'impatto non era stata seguita da una proposta legislativa, nel 2024 è stato commissionato uno studio per fornire un aggiornamento sugli sviluppi del mercato e della normativa e la relativa analisi. Lo studio conferma che le opzioni previste rimangono le più pertinenti e che il relativo impatto stimato rimane accurato. La valutazione d'impatto è stata aggiornata nella misura necessaria per incorporare tale recente analisi e per riflettere nei tassi minimi armonizzati dell'UE proposti l'inflazione registrata dal 2022. È stata inoltre integrata dal controllo della competitività e dal controllo delle PMI, entrambi disponibili nei rispettivi allegati della valutazione d'impatto, conformemente ai nuovi requisiti per legiferare meglio.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

L'opzione prescelta ai fini della *revisione dei minimi dell'UE e di alcune categorie di prodotti del tabacco* è l'opzione 3: un aumento elevato delle aliquote minime con un periodo transitorio di quattro anni per sigari, sigaretti, tabacco per pipa ad acqua e altri tabacchi da fumo. Questa opzione è la più efficace nel ridurre il consumo di tabacco. Ridurrebbe la diffusione del fumo al 20,8 %, in linea con l'obiettivo a lungo

termine del piano europeo di lotta contro il cancro di una generazione senza tabacco (in cui meno del 5 % della popolazione utilizza tabacco entro il 2040). Questa opzione 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 sigaretti, il che rende difficile prevedere tutti gli effetti sul mercato (riduzione delle vendite, elevati costi di conformità per gli operatori economici). Tuttavia 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* consiste nell'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 EUR. 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 l'opzione 1: una nuova categoria di accisa per il tabacco greggio con un'aliquota minima pari a zero. Questa opzione prevede l'applicazione del sistema EMCS ai movimenti transfrontalieri. In tal modo le autorità degli Stati membri avrebbero accesso a uno strumento informatico prontamente disponibile che consenta il controllo delle operazioni lungo la catena di approvvigionamento e, di conseguenza, contribuisca a individuare irregolarità e potenziali rotte di diversione. Introducendo un'aliquota pari a zero, il meccanismo rimane proporzionato all'obiettivo di contrastare l'evasione e le frodi fiscali e di evitare doppie imposizioni.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

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. 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.

Quale sarà 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. D'altro canto, il settore del tabacco è in gran parte dominato dalle grandi imprese, per cui si prevedono effetti negativi per le PMI solo nel settore delle sigarette elettroniche e, in misura molto minore, nel settore del tabacco greggio e in sottosectori limitati (ad esempio sigari, tabacco da pipa, tabacco non da fumo).

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 non si prevede che tali costi influiscano in modo significativo sulla competitività del tabacco coltivato nell'UE.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

Si 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 EUR 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 EUR.

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 EUR all'anno.

Sono previsti altri impatti significativi?

No

Proporzionalità

La proposta è proporzionata e necessaria per il conseguimento degli obiettivi, in quanto elimina i limiti attuali del quadro giuridico a livello dell'UE. L'aumento proposto dei minimi dell'UE contribuisce al conseguimento degli obiettivi del piano europeo di lotta contro il cancro. Gli Stati membri restano comunque liberi di adeguare le aliquote di accisa effettive e, in una certa misura, la struttura fiscale, in base alle loro preferenze nazionali. Definizioni più chiare delle categorie di prodotti e l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva ai nuovi prodotti e al tabacco greggio favoriranno l'applicazione efficace delle norme da parte degli Stati membri e il buon funzionamento del mercato interno.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La Commissione elaborerà una valutazione non prima di cinque anni dalla data di applicazione della nuova normativa, consentendo l'adeguamento dei mercati e la concretizzazione dei risultati e degli impatti. Dato che la revisione della direttiva è una delle proposte strategiche del piano europeo di lotta contro il cancro, il monitoraggio e la valutazione potrebbero essere effettuati conformemente agli altri elementi del pacchetto.