



**r/11**

## **RAPPORTO TABACCO**

Le sfide del quadro  
regolatorio: tra Pac e  
altre normative di settore

## AUTORI

Massimo Spigola

Giuseppe Pizzonia

Valentina Conti

## ILLUSTRAZIONI

Matilde Masi

## CONTATTI

[info@divulgastudi.it](mailto:info@divulgastudi.it)

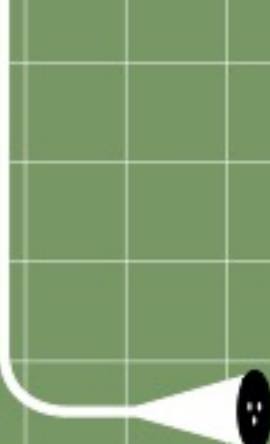
## MESE DI PUBBLICAZIONE

Ottobre 2025




Il lavoro è disponibile all'indirizzo

<https://divulgastudi.it>



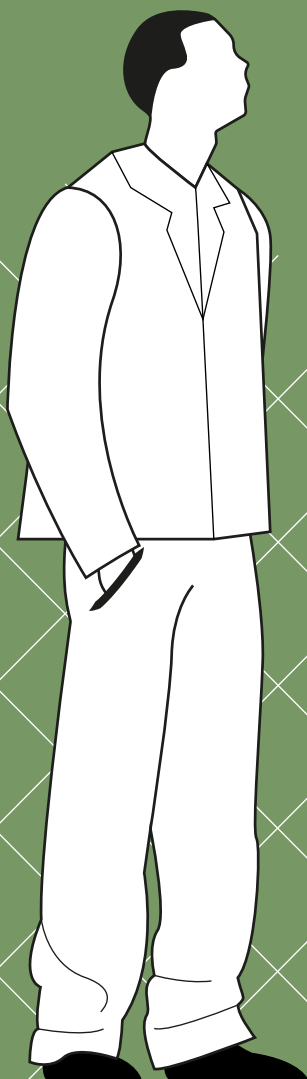
Il settore tabacchicolo occupa un ruolo particolare all'interno delle politiche agricole, europee e nazionali. È fondamentale comprenderne l'evoluzione, per la salvaguardia di un comparto molto rilevante per il sistema agricolo nazionale.



In questo approfondimento proveremo a capirne di più.



i



# INDICE

1. Il tabacco nelle politiche agricole.....	9	3.2 La Direttiva sui prodotti del tabacco..	45
1.1 Il tabacco nel piano strategico Pac (PSP) 2023-2027.....	9	3.3 La Direttiva sulle accise.....	52
1.2 I pagamenti diretti.....	13	3.3.1 Il tabacco greggio.....	59
1.3 Le politiche di sviluppo rurale.....	17	3.4 La Conferenza delle Parti sul controllo del tabacco e la posizione degli agricoltori.....	66
1.3.1 Impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni di gestione.....	18		
1.3.2 Investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione.....	29		
2. La Politica Agricola Comune che vorremmo.....	35		
3. Il tabacco nelle politiche europee e internazionali.....	43		
3.1 Premessa.....	43		

01



# 1. IL TABACCO NELLE POLITICHE AGRICOLE

## 1.1 Il tabacco nel piano strategico Pac (PSP) 2023-2027

In questo capitolo sarà riportata una descrizione degli interventi stabiliti nel Piano Strategico della PAC (scelte nazionali e regionali) approvato il 2 dicembre 2022, con le successive modifiche che l'Italia ha apportato fino a dicembre 2024, in particolare per i sostegni che interessano i produttori di tabacco.

Il 2 dicembre 2022 la Commissione Europea, a norma dell'articolo 118 del regolamento (UE) 2021/2115, ha adottato la decisione di esecuzione C (2022) 8645 che approva il piano strategico della PAC

2023-2027 dell'Italia ai fini del sostegno dell'Unione finanziato dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).

A seguito delle manifestazioni degli agricoltori a inizio 2024, motivate dalle crescenti difficoltà che il settore agricolo si trovava ad affrontare e amplificate dai diversi vincoli ambientali prescritti dalla PAC, il regolamento (UE) 2024/1468 del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicato in GUCE il 24 maggio 2024, ha

modificato il regolamento (UE) 2021/2115. Il 28 giugno 2024 è stato pubblicato il DM n. 289235 di adozione a livello nazionale delle modifiche della PAC. L'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2024/1468 consente agli Stati membri di scegliere una data di decorrenza degli effetti giuridici di determinate modifiche dei piani strategici della PAC relative all'applicazione delle norme sulle buone condizioni agronomiche e ambientali ("BCAA") 6, 7 o 8 nell'anno di domanda 2024 che preceda l'approvazione di tali modifiche da parte della Commissione. In particolare, in Italia si è deciso di rendere le modifiche retroattive dal 1° gennaio 2024.

Le BCAA che sono state interessate dalle modifiche sono:

- BCAA 6: Copertura minima del suolo per evitare di lasciare nudo il suolo nei periodi più sensibili. In questo caso le modifiche prevedono una maggior

flessibilità da parte degli Stati membri circa la possibilità di adeguare l'impegno al mantenimento della copertura minima del suolo rispetto a specifiche forme di agricoltura e il verificarsi di particolari condizioni climatiche nei vari territori oggetto di intervento.

- BCAA 7: Rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture sommerse. A seguito delle modifiche introdotte dalla nuova PAC, la BCAA 7 può essere soddisfatta attraverso due modalità alternative:

- I. mediante la rotazione colturale, ovvero il cambio di coltura (genere botanico) sulla stessa parcella almeno una volta all'anno;
- II. attraverso la diversificazione delle colture, secondo un approccio simile a quello previsto

dal vecchio greening. In questo caso, si applicano specifiche esenzioni e regole in base alla dimensione aziendale: le aziende con una superficie tra 10 e 30 ettari devono coltivare almeno due colture differenti, mentre quelle con superficie superiore a 30 ettari ne devono prevedere almeno tre con percentuali minime di incidenza delle 3 colture che devono essere obbligatoriamente rispettate. Tale modalità è stata introdotta in fase di revisione della Pac.

- BCAA 8: A. Percentuale minima della superficie agricola destinata a superfici o elementi non produttivi. È stato eliminato l'impegno di destinare una percentuale minima del 4% dei seminativi a superfici o elementi non produttivi. Tutta la superficie agricola

può dunque essere destinata alla produzione agricola. È stato tuttavia istituito un nuovo eco-schema (Ecoschema 5) per garantire un sostegno agli agricoltori che destinano una parte della superficie a seminativi fuori dalla produzione che va a remunerare impegni aggiuntivi rispetto alla BCAA8. L'accesso al nuovo ecoschema è comunque subordinato al rispetto del limite del 4%.

Vengono invece mantenuti gli obblighi relativi all'impegno B) Mantenimento degli elementi caratteristici del paesaggio, naturali o semi-naturali identificati territorialmente e C) Divieto di potatura di alberi e arbusti nella stagione della riproduzione e della nidificazione degli uccelli. Si tratta, comunque, di impegni che non impattano sulla produttività dell'agricoltura, in quanto non

coinvolgono elementi produttivi (terreni).

Un'ulteriore novità rilevante introdotta dalle modifiche è l'esenzione dai controlli sulle BCAA (Buone Condizioni Agronomiche e Ambientali) per tutte le aziende con una superficie inferiore ai 10 ettari (piccoli agricoltori); pertanto, anche le aziende tabacchicole sotto questa soglia non saranno soggette ai controlli legati alla condizionalità rafforzata relativamente alle BCAA. In relazione al regolamento (UE) 2024/1468, il 28 ottobre 2024, l'Italia ha presentato alla Commissione una terza domanda di modifica del piano strategico della PAC 2023-2027 che comprendeva anche modifiche delle norme BCAA 6, 7 e 8 sulla base dell'articolo 3 del regolamento (UE) 2024/1468.

Il 17 novembre 2024 l'Italia ha apportato cambiamenti alla domanda di modifica e ha

presentato una versione riveduta del piano strategico della PAC 2023-2027.

La Commissione ha concluso che le proposte di modifica del piano strategico della PAC dell'Italia sono conformi ai requisiti richiesti. La Commissione ha pertanto approvato le modifiche del piano strategico della PAC 2023-2027 presentato dall'Italia il 17 novembre 2024. Si prevede che le modifiche richieste al piano consentiranno una migliore attuazione degli interventi ivi contenuti, sia in relazione agli elementi del Primo Pilastro, sia per quanto riguarda la parte relativa allo sviluppo rurale. L'ultima versione del PSP della PAC risale al 11 dicembre 2024. Occorre precisare che il PSP è oggetto di continue revisioni che riguardano prevalentemente la parte legata al secondo pilastro della Pac, basate su necessità di adattamento delle regioni.

## 1.2 I pagamenti diretti

Nell'ambito del primo pilastro, sono previste le cinque tipologie di pagamenti diretti:

1. il sostegno di base al reddito per la sostenibilità;
2. i regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (eco-schemi);
3. il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità;
4. il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori;
5. il sostegno accoppiato al reddito.

Gli agricoltori che producono tabacco greggio ricevono il sostegno previsto dalle prime quattro tipologie di pagamenti diretti in base ai requisiti stabiliti per la concessione del sostegno.

Mentre, per quanto riguarda il sostegno

accoppiato, il tabacco greggio non rientra tra i settori beneficiari del sostegno ai sensi del regolamento di base sui piani strategici.

Il sostegno di base al reddito per la sostenibilità è concesso tramite diritti all'aiuto (titoli) che vengono attivati abbinandoli a un corrispondente numero di ettari ammissibili. Pertanto, rimangono in vigore i titoli storici il cui valore sarà adeguato al nuovo massimale per i pagamenti diretti e al processo di convergenza interna.

Il sostegno redistributivo complementare al reddito è erogato come pagamento disaccoppiato annuale per ettaro, per tutti gli agricoltori con aziende sotto i 50 ettari ma solamente per i primi 14 ettari, nel calcolo sia dei 14 che dei 50 ettari sono

compresi anche gli ettari ammissibili eccedenti rispetto a quelli utilizzati per l'attivazione dei diritti all'aiuto.

Il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori prevede un importo forfettario fisso di circa 83,5 euro per ettaro ammissibile fino a un massimo di 90 ettari, per gli agricoltori di età non superiore ai 40 anni compiuti nell'anno di domanda.

Nell'ambito dei Regimi per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (eco-schemi), tra i cinque eco-schemi previsti, la coltivazione del tabacco rientra nell'ECO4. Tale eco-schema ha subito delle modifiche con l'ultimo aggiornamento del PSN avvenuto alla fine del 2024, in particolare sono state inserite nuove specie all'elenco delle colture da rinnovo.

#### ECO4 - PAGAMENTO PER SISTEMI FORAGGERI ESTENSIVI CON AVVICENDAMENTO

Tale eco-schema prevede l'obbligo di avvicendamento delle colture, con l'obiettivo di evitare il ristoppio e si applica alle superfici a seminativo in avvicendamento che riguarda le colture principali e secondarie (con un ciclo produttivo di almeno 90 giorni) ma non con le colture di copertura.

L'avvicendamento deve essere almeno biennale sulla stessa superficie con almeno una coltura miglioratrice leguminosa o almeno una coltura da rinnovo (tra le quali il tabacco). Può essere assicurato anche dalle colture secondarie e va comunque attuato per almeno due anni.

Nel caso di colture pluriennali, erbe e altre piante erbacee da foraggio e terreni a riposo, l'impegno è assolto ipso facto se presenti nell'intero biennio.

Impegni da rispettare:

- interrimento dei residui di tutte le colture in avvicendamento, fatta eccezione per le aziende zootecniche (iscritte alla BDN per i bovini e bufalini, ovi-caprini, suini, equidi e/o avicoli). Le aziende che adottano tecniche di agricoltura conservativa non sono tenute all'impegno di interrare i residui.
- divieto di usare diserbanti chimici e altri prodotti fitosanitari sulle colture leguminose e foraggere. Sulle colture da rinnovo (tra le quali il tabacco) è consentita esclusivamente la difesa integrata (volontaria) o la produzione

biologica (solo in riferimento alle tecniche di difesa fitosanitaria), non è necessaria la certificazione dell'azienda ma solo l'utilizzo della tecnica di difesa integrata o l'utilizzo di prodotti certificati bio.

Sulle superfici aziendali che sono soggette a ECO-4, il beneficiario è tenuto al rispetto della rotazione colturale della BCAA 7 in quanto baseline pertinente per l'impegno dell'avvicendamento previsto da ECO-4, questo implica l'impossibilità di fare la mono-successione.

Ma allo stesso tempo, il beneficiario può attuare anche, sul totale dei seminativi aziendali, la diversificazione colturale attivando l'ecoschema 4 solo sulle parcelle che possono rispettare nel biennio l'avvicendamento.

Per determinare il numero minimo di colture da avere in azienda ai fini della diversificazione, il beneficiario deve conteggiare tutti i seminativi aziendali, inclusi quelli destinati ad ECO-4.

All'ECO-4 è stata assegnata una dotazione complessiva di 162,5 milioni di euro all'anno. L'importo per ettaro stimato nel PSN della PAC varia da 110 euro a 132 euro (nelle ZVN e nelle zone Natura 2000), ma

l'esperienza dei primi due anni di attuazione della PAC 2023-2027 ha evidenziato che l'importo ad ettaro effettivo per l'ECO4 si aggira intorno ai 60 euro nelle zone ordinarie e 70 euro nelle ZVN e nelle zone Natura 2000. Il pagamento per l'ECO-4 viene erogato annualmente, con la concessione di pagamenti anche nell'anno in cui la superficie non è occupata da colture da rinnovo.



## 1.3 Le politiche di sviluppo rurale

Nell'ambito degli interventi di Sviluppo Rurale, l'Italia ha scelto una programmazione regionale degli interventi concertata tra Regioni e Province autonome, in risposta alle diverse esigenze territoriali che però poggia sulla medesima impalcatura; le regioni hanno apportato delle personalizzazioni che riguardano la definizione dei parametri di dettaglio (personalizzazioni regionali).

Sulla base di quanto indicato nel regolamento di base, lo Sviluppo Rurale prevede otto aree di intervento:

1. Impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione;
2. Vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici;

3. Svantaggi territoriali specifici derivanti da determinati requisiti obbligatori;
4. Investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione;
5. Insediamento dei giovani agricoltori e l'avvio di imprese rurali, compreso l'insediamento di nuovi agricoltori;
6. Strumenti per la gestione del rischio;
7. Cooperazione;
8. Scambio di conoscenze e diffusione dell'informazione.

Gli interventi a programmazione regionale, in cui il tabacco rientra tra le colture ammissibili, possono essere individuati nelle seguenti Regioni: Veneto, Umbria, Toscana, Lazio, Abruzzo, Campania.

### 1.3.1 Impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni di gestione

Il PSN contiene 29 impegni agro-ambientali, dei quali 24 identificati come pagamenti per impegni ambientali e climatici (ACA).

In generale, questi possono essere cumulati con altri interventi stabiliti dalle singole regioni e con gli eco-schemi, a condizione che non si verifichi una duplicazione dei pagamenti derivante dalla sovrapposizione di impegni identici. In tal caso si applica il principio di demarcazione, che garantisce l'erogazione di un solo pagamento per l'impegno coincidente. Quando la sovrapposizione riguarda la stessa superficie, sono previste eventuali decurtazioni al fine di evitare il doppio finanziamento.

I fondi sono concessi ai beneficiari come sostegno per ettaro di SAU o a capo di bestiame (UBA), per un periodo di cinque o più anni a seconda dell'impegno. Di seguito sono descritti i principali interventi ammissibili anche alla coltura del tabacco.

#### SRA01 - ACA 1 - PRODUZIONE INTEGRATA

L'intervento "Produzione integrata" prevede un sostegno per ettaro di SAU a favore dei beneficiari che si impegnano a adottare le disposizioni tecniche indicate nei Disciplinari di Produzione Integrata (DPI) stabiliti per la fase di coltivazione, aderendo al Sistema di Qualità Nazionale Produzione integrata (SQNPI).

Le disposizioni tecniche indicate nei Disciplinari di produzione integrata (DPI) introducono pratiche agronomiche e strategie di difesa delle colture dalle avversità, migliorative rispetto alle pratiche ordinarie e alle norme di condizionalità, in particolare nella gestione del suolo, nella fertilizzazione, nell'uso dell'acqua per irrigazione e nella difesa fitosanitaria delle colture. Particolarmente rilevante è l'impegno riguardante le rotazioni che limita la possibilità di coltivare la medesima coltura per un numero massimo di 3 volte in 5 anni.

Al metodo della produzione integrata con adesione al corrispondente intervento dello sviluppo rurale, aderiscono 18 regioni su 21 Regioni/PPAA.

L'intervento non è stato attivato dalle PA di Bolzano e Trento e dalla Regione Veneto.

Le regioni che hanno programmato un sostegno specifico per la produzione integrata nella coltivazione di tabacco sono due: Toscana e Umbria.

Gli importi dei pagamenti sono diversificati per gruppi colturali e per Regione come da seguente tabella:

Importo previsto	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Umbria (€/ha)	750,00	750,00	750,00	750,00	750,00	750,00	750,00
Toscana (€/ha)	305,00	305,00	305,00	305,00	305,00	305,00	305,00

## SRA02 - ACA 2 - IMPEGNI SPECIFICI USO SOSTENIBILE DELL'ACQUA

L'intervento prevede un pagamento annuale a favore dei beneficiari che adottano volontariamente impegni collegati all'adozione di sistemi per la definizione di un bilancio idrico suolo-pianta-atmosfera, che elaborano un volume di adacquata idoneo per il corretto sviluppo della coltura, al fine di determinare, per ciascun intervento irriguo, i volumi di acqua da distribuire in relazione alla fase fenologica della coltura e all'andamento climatico stagionale.

L'intervento contribuisce alla salvaguardia delle risorse idriche tramite la promozione di pratiche virtuose in termini di ottimizzazione del loro impiego. In tale contesto, assume particolare importanza l'utilizzo di piattaforme territoriali dedicate, anche correlate con le informazioni e le dotazioni irrigue gestite dai Consorzi di Bonifica o altri Enti competenti per ambito.

L'intervento è stato attivato da cinque regioni (Calabria, Campania, Toscana, Umbria e Veneto) e prevede un pagamento annuale per ettaro a favore dei beneficiari. In Toscana è attivabile solo in Aree

caratterizzate da criticità ambientali (ZVN) e Aree caratterizzate da particolari pregi ambientali (Aree Natura 2000 ai sensi delle Direttive n. 2009/147/CE e n. 92/43/CEE Aree naturali protette Siti di interesse regionale fuori Natura 2000).

Le colture irrigue ammissibili vengono

definite da tali Regioni secondo le peculiarità territoriali.

Nella tabella a seguire l'importo unitario per ettaro annuale previsto per il tabacco.

Nel caso dell'Umbria tale intervento non può essere applicato in combinazione con l'ACA 1.

Importo unitario previsto	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Umbria	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Veneto	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00	250,00
Toscana	381	381	381	381	381	381	381

SRA15 - ACA15 - AGRICOLTORI CUSTODI  
DELL'AGRO-BIODIVERSITÀ

Impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione.

Ambito di applicazione territoriale: Nazionale, con elementi regionali. Questo intervento ha registrato nel tempo difficoltà applicative nel settore tabacchicolo a causa di una serie di requisiti e vincoli imposti.

L'intervento "Coltivazione di risorse genetiche vegetali locali a rischio di estinzione/erosione genetica" prevede un sostegno a superficie e/o a pianta isolata a favore dei beneficiari che si impegnano volontariamente nella conservazione delle risorse genetiche di interesse locale soggette a rischio estinzione/erosione

genetica, meno produttive rispetto ad altre specie vegetali e destinate ad essere abbandonate se non si garantisce a questi un adeguato livello di reddito e il mantenimento vitale di un modello di agricoltura sostenibile.

L'intervento è stato attivato in quasi tutte le Regioni/PPAA (fanno eccezione Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Molise, PA Bolzano) alle risorse genetiche vegetali definite dalle Regioni/PPAA.

Solo la regione Umbria ha inserito il tabacco tra le colture ammissibili a tale intervento.

Pagamento per ettaro per coltivazione di risorse genetiche vegetali locali a rischio di erosione genetica - Seminativi, foraggere, ortive, tabacco:

Importo previsto unitario	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Umbria	600,00	600,00	600,00	600,00	600,00	600,00	600,00

L'intervento, anche sulla base dell'esperienza maturata con la programmazione 2014-2022, che ha visto la quasi totalità delle Regioni e PAA programmare una analoga misura all'interno dei loro PSR per preservare le risorse genetiche vegetali locali a rischio di estinzione/erosione (sottomisura 10.1), ha anche lo scopo di dare continuità all'opera di tutela di queste e rispondere al fabbisogno che i territori italiani esprimono al riguardo cercando, per quanto possibile, di incrementare il numero di beneficiari e le superfici dedicate alla conservazione di queste risorse genetiche vegetali.

#### SRA19 - ACA19 - RIDUZIONE IMPIEGO FITOFARMACI

L'intervento "Riduzione dell'impatto dell'uso di prodotti fitosanitari" prevede un sostegno per ettaro di SAU a favore dei beneficiari che si impegnano ad applicare tecniche di gestione agronomica volte alla riduzione

della deriva dei prodotti fitosanitari, a ridurre l'impiego di sostanze attive classificate come candidate alla sostituzione ai sensi del Reg (CE) n. 1107/2009 ed altre sostanze individuate ai sensi dell'art 15 della Direttiva 2009/128/CE, nonché ad introdurre metodi di difesa più evoluti, che vanno oltre il mero aspetto limitativo nell'utilizzo dei prodotti fitosanitari.

Le scelte delle Regioni/PPAA sono diverse per tipo di coltura e riguardano il numero massimo di interventi ammessi e/o altre limitazioni d'uso di altre sostanze individuate a livello regionale. Solo Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno scelto di applicare tale intervento.

L'intervento si articola in tre azioni:

1. Riduzione del 50% della deriva dei prodotti fitosanitari;
2. Riduzione dell'impiego dei fitofarmaci contenenti sostanze attive individuate come più pericolose;

3. Adozione di strategie avanzate di difesa delle colture basate sui metodi biotecnologici e biologici.

La Regione Veneto ha scelto di applicare l'azione 2 per le colture erbacee, tra cui il tabacco limitando a 5 il numero massimo di interventi per poter beneficiare del sostegno.

Interventi ammessi per la coltura tabacco: n° 5.

Importo del pagamento annuale: 68 euro/ha.

#### SRA20 - ACA20 - IMPEGNI SPECIFICI USO SOSTENIBILE DEI NUTRIENTI

L'intervento "impegni specifici uso sostenibile dei nutrienti" prevede un sostegno per ettaro di SAU a favore dei beneficiari che si impegnano a adottare disposizioni specifiche sulla gestione dei fertilizzanti definite ed applicate annualmente attraverso un piano di concimazione specifico per ogni coltura. Detto piano stabilirà le dosi di fertilizzante da apportare o le percentuali di riduzione da



adottare attraverso un bilancio tra i fabbisogni e le asportazioni conseguenti alle rese delle colture, nonché la disponibilità derivante dai macronutrienti del terreno e dalle fertilizzazioni.

L'intervento si articola in due azioni cumulabili fra loro sulla stessa superficie:

- Azione 1: uso sostenibile dei nutrienti;
- Azione 2: riduzione delle emissioni di ammoniaca collegate all'uso di fertilizzanti.

L'intervento è stato attivato da Lombardia,

Sicilia e Veneto.

La Regione Veneto ha inserito il tabacco tra le colture ammissibili per entrambe le azioni.

- Azione 1. Uso sostenibile dei nutrienti - Sono ammissibili al sostegno le seguenti tipologie colturali: mais o sorgo, soia, girasole, cereali autunno vernini, colza/altre crucifere o altre colture erbacee autunno vernine, barbabietola, tabacco, pomodoro da industria, colture arboree permanenti (frutteti e vigneti);

- Azione 2. Riduzione delle emissioni -  
Sono ammissibili al sostegno le  
seguenti tipologie colturali:
  - mais o sorgo, soia, girasole,  
cereali autunno vernini, colza/altre  
crucifere o altre colture erbacee;
  - autunno vernine, barbabietola,  
tabacco.

La Regione Veneto ha stabilito per la  
fertilizzazione chimica del Tabacco, la  
specificità di non apportare fertilizzanti che  
contengano cloro in quantità superiore al 2-  
2,5%.

È possibile applicare in combinazione l'ACA  
19 con ACA 20 nel caso del Veneto.

Importo unitario previsto	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
A1 - Uso sostenibile	350,00	350,00	350,00	350,00	350,00	350,00	350,00
A2 (rispetto degli impegni I2.1, I2.2, I2.4) – Riduzione emissioni	135,00	135,00	135,00	135,00	135,00	135,00	135,00
A2 (rispetto degli impegni I2.1, I2.2, I2.3, I2.4) – Riduzione emissioni	270,00	270,00	270,00	270,00	270,00	270,00	270,00

## SRA24 - ACA24 - PRATICHE AGRICOLTURA DI PRECISIONE

L'intervento "Riduzione degli input chimici e idrici attraverso l'adozione di pratiche di agricoltura di precisione" prevede un sostegno annuale per ettaro a favore dei beneficiari che si impegnano a adottare almeno una pratica di agricoltura di precisione.

La finalità dell'intervento è di ridurre quantitativamente gli input chimici e idrici utilizzati per le produzioni agricole attraverso l'adozione di pratiche di agricoltura di precisione, sistema di produzione sostenibile (applicazione variabile di input in termini di precisione: quando, quanto e dove) che consente agli imprenditori un maggior rispetto degli agroecosistemi e dei cicli naturali così come anche indicato nelle "Linee Guida Nazionali per lo sviluppo dell'Agricoltura di Precisione in Italia".

L'intervento è stato attivato da Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria. Le Regioni che adottano l'intervento ritengono opportuno incentivare l'adozione di pratiche di agricoltura di precisione poiché tali tecniche sono particolarmente utili per un uso sostenibile ed efficace degli input.

Le azioni previste sono tre e sono cumulabili sulla stessa superficie:

- Azione 1: Adozione di tecniche di precisione – Fertilizzazione bilanciata;
- Azione 2: Adozione di tecniche di precisione - Trattamenti fitosanitari basati su modelli previsionali;
- Azione 3: Adozione di tecniche di precisione – Irrigazione sulla base del principio del bilancio idrico del suolo.

La Regione Umbria ha attivato l'azione 1 per il tabacco: sono ammissibili solo i gruppi colturali seminativi, ortive e tabacco, olivo e mais irriguo.

L'intervento può essere implementato agro-climatico-ambientali sulla medesima  
anche in combinazione con altri interventi superficie.

Importo unitario previsto	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Umbria A1	72,00	72,00	72,00	72,00	72,00	72,00	72,00

### 1.3.2 Investimenti, compresi gli investimenti nell'irrigazione

#### SRD13 - Investimenti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli

L'intervento è finalizzato a promuovere la crescita economica delle aree rurali attraverso un'azione di rafforzamento della produttività, redditività e competitività sui mercati del comparto agricolo, agroalimentare e agroindustriale migliorandone, al contempo, le performance climatico- ambientali.

Tale finalità generale è perseguita attraverso il sostegno agli investimenti materiali ed immateriali delle imprese che operano nell'ambito della trasformazione e/o commercializzazione dei prodotti agricoli di cui all'Allegato I al TFUE, esclusi i prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Il prodotto ottenuto dalla trasformazione e

commercializzato può non ricadere nell'Allegato I.

Ai fini del presente intervento, per processi di trasformazione e commercializzazione si intendono uno o più dei seguenti processi: cernita, lavorazione, conservazione, stoccaggio, condizionamento, trasformazione, confezionamento, commercializzazione dei prodotti della filiera agroindustriale.

Le Regioni e Province Autonome stabiliscono specifiche limitazioni settoriali o esclusioni sulla base delle caratteristiche strutturali e territoriali.

Le regioni Toscana e Umbria hanno inserito il tabacco tra i prodotti ammissibili al sostegno.

INSTAL (75) - INSEDIAMENTO DI GIOVANI  
AGRICOLTORI E NUOVI AGRICOLTORI E  
AVVIO DI NUOVE IMPRESE RURALI (SRE)

In tale area sono presenti quattro diversi interventi, il cui comune obiettivo è favorire il ricambio generazionale nel mondo agricolo, ma anche inserire nuova imprenditorialità non strettamente connessa al settore primario (start up non agricole).

Il sostegno viene concesso alle imprese che rientrano in queste tipologie di intervento.

Il tabacco rientra nelle tipologie di intervento 1 e 2.

SRE 01. Insediamento giovani agricoltori

L'intervento di sostegno al primo insediamento è finalizzato alla concessione di un sostegno a giovani imprenditori agricoli di età fino a quarantuno anni non compiuti che si insediano per la prima volta in un'azienda agricola in qualità di capo dell'azienda, dietro presentazione di un piano aziendale per lo sviluppo dell'attività agricola.

La finalità dell'intervento è quella di offrire opportunità e strumenti per attrarre giovani nel settore agricolo e per consentire di

attuare idee imprenditoriali innovative anche mediante approcci produttivi maggiormente sostenibili sia in termini di ambiente, sia in termini economici e sociali. Come nella scorsa programmazione, l'aiuto (di importo variabile a seconda della Regione/Provincia Autonoma, comunque pari ad un massimo di 100.000 euro per insediamento) viene erogato in forma forfettaria a fondo perduto (in una unica soluzione, o in erogazioni caratterizzate da un acconto e uno o più saldi) a fronte della presentazione di un piano aziendale per lo

sviluppo dell'attività agricola. Tale misura rappresenta una delle numerose componenti di una articolata politica europea per favorire il ricambio generazionale in agricoltura.

L'intervento si abbina con l'intervento previsto nell'ambito del Primo pilastro attraverso il sostegno complementare ai giovani agricoltori.

La Regione Umbria valorizza i Piani aziendali presentati da giovani che prevedano attività nei vari settori produttivi regionali, tra i quali anche il tabacco, e che attuino modalità di

lavoro inclusive anche attraverso progetti di agricoltura sociale e interventi finalizzati alla prevenzione del rischio derivante da calamità naturali.

#### SRE 02. Insediamento di nuovi agricoltori

Sono considerati nuovi agricoltori come definiti dal PSN, soggetti di età compresa tra 41 e 60 anni, con adeguata qualifica professionale. L'obiettivo dell'intervento è

quello di attrarre nuovi imprenditori anche da settori diversi da quello agricolo, in modo da favorire l'introduzione di soluzioni produttive innovative e maggiormente sostenibili. Anche in questo caso, l'intervento potrà essere implementato in maniera autonoma o combinato con altri interventi. L'intervento è stato attivato da Basilicata, Campania, Liguria e Toscana.





02

## 2. LA POLITICA AGRICOLA COMUNE CHE VORREMMO

La Politica Agricola Comune (PAC) è un fondamentale strumento europeo che garantisce un sostegno al settore agricolo in grado di perseguire una molteplicità di funzioni, da quella della food security a quella ambientale e sociale. Nel corso degli ultimi 30 anni, la PAC è andata incontro a numerosi cambiamenti con l'obiettivo di adattarsi il più possibile alle evoluzioni del contesto agricolo e alle richieste collettive. Ad oggi, la PAC deve rispondere alle sfide che stanno impattando sul settore, come i cambiamenti climatici, le catastrofi naturali, lo spopolamento delle aree rurali, la

salvaguardia delle risorse naturali e della biodiversità, il basso potere contrattuale degli agricoltori, la loro competitività e la sicurezza alimentare.

Al fine di perseguire questi importanti obiettivi, la PAC dovrebbe pertanto rafforzare il valore del comparto agricolo quale strumento cruciale per perseguire una molteplicità di obiettivi sul fronte della qualità e salubrità dei prodotti agricoli, della sostenibilità ambientale e di quella sociale.

Sul futuro della Politica agricola europea, in discussione a livello europeo nella seconda parte del 2025, insistono diverse incognite.

A partire proprio dall'istituzione di un fondo unico per le risorse finanziarie a livello europeo, ossia un unico contenitore in cui andrebbero a confluire varie politiche europee, tra cui la PAC ma anche le Politiche di coesione, e dunque le relative risorse dedicate. Un unico fondo con politiche in competizione tra di loro per l'utilizzo delle risorse. Questo sarebbe la fine dell'eccezionalismo agricolo che ha garantito all'Europa sicurezza alimentare e stabilità sociale negli ultimi decenni.

Una scelta che dunque porta con sé diverse preoccupazioni che potrebbe contribuire ad indebolire gli strumenti della politica agricola, tagliando risorse economiche al settore primario e andando così a compromettere il reddito agricolo e la competitività del settore. Le politiche Ue dovrebbero, al contrario, favorire l'autonomia della PAC poiché si tratta di una politica a sostegno di un settore essenziale

per la vita dei cittadini e che opera a stretto contatto con l'ambiente e il territorio. Un settore che ha contribuito alla sicurezza generale del continente europeo, non solo quella alimentare.

Un altro punto fondamentale per il futuro della PAC riguarda la semplificazione in termini di riduzione degli oneri amministrativi per le aziende agricole. Gli agricoltori sono, infatti, molto spesso sovraccaricati da obblighi amministrativi che richiedono tempo e risorse e i cui benefici rischiano di non essere sempre all'altezza dei costi che li hanno generati, anzi. Per rendere la PAC più semplice e snella è utile agire su entrambi i pilastri, con una attività di semplificazione che possa partire ad esempio dal ruolo degli eco-schemi (nel I pilastro) e affrontare anche le diverse prescrizioni ambientali e di impegno presenti nell'ambito dello sviluppo rurale.

Il ruolo dei pagamenti diretti è diminuito nel corso del tempo ed oggi svolgono per lo più una funzione compensativa delle prestazioni ambientali esercitate dall'attività agricola. Oggi, una significativa percentuale del budget dei pagamenti diretti (35%) è dedicata agli eco-schemi. Gli eco-schemi (e la condizionalità, obbligatoria per ricevere i pagamenti diretti) prevedono impegni ambientali che spesso richiedono una vera e propria riorganizzazione delle strategie e dei fattori impiegati in azienda. Si rende necessario, quindi, semplificare il sistema dei pagamenti diretti, spostando ad esempio le azioni previste dagli eco-schemi nel II pilastro, restituendo così ai pagamenti diretti il loro ruolo di sostegno al reddito agricolo, escludendo gli eco-schemi e collocandoli nei pagamenti agro-ambientali, la cui strutturazione dovrebbe essere definita dagli Stati membri sulla base delle specificità territoriali.

In un'ottica di strutturazione e valorizzazione del ruolo delle imprese agricole, i beneficiari dei pagamenti della futura PAC dovrebbero essere esclusivamente gli agricoltori "veri", ossia quei soggetti che per vivere svolgono esclusivamente attività agricola, in modo da finalizzare le risorse programmate unicamente al sostegno del settore primario ed evitare invece fenomeni speculativi. Investire maggiormente nella semplificazione e negli aiuti ai veri agricoltori risulta una scelta improrogabile.

Bisogna, quindi, rafforzare il ruolo centrale del comparto agricolo garantendo l'allocazione di risorse adeguate, evitando quindi ulteriori tagli e recuperare almeno quanto perso con l'inflazione, ad un settore che ormai non si limita più a produrre prodotti agricoli, ma che genera una serie di esternalità positive fondamentali per la società, l'ambiente e il territorio. A riguardo, si ricorda l'approccio multifunzionale

dell'agricoltura e delle imprese tabacchicole che, oltre a sostenere una filiera centrale in termini economici, con l'Italia che è il primo paese in Ue per produzione di tabacco, rivestono un ruolo centrale anche per lo sviluppo sostenibile dei territori rurali altrimenti a rischio abbandono. Grazie anche ad attività di diversificazione che inglobano il turismo rurale, la diversificazione produttiva ed attività sociali. La produzione di tabacco greggio è un'attività produttiva agricola per molti versi già discriminata da un punto di vista della Politica Agricola Comune (PAC) rispetto alle altre produzioni agricole europee. Nonostante, infatti, il tabacco greggio sia inserito nell'Allegato I del TFUE (capitolo 24), il settore non ha accesso completo alla strumentazione resa disponibile dalla PAC come accade invece per altri prodotti agricoli. È ad esempio il caso dei pagamenti accoppiati del I pilastro, che non sono

disponibili per il settore del tabacco greggio a causa di un disaccoppiamento delle politiche avviato già nel lontano 2010 che ha inevitabilmente impattato sulla concessione di sussidi Pac al settore.

Il settore inoltre, almeno in Italia, può vantare un elevato grado di organizzazione nell'ambito di strutture organizzate (OP), responsabili di tutta la commercializzazione del prodotto. Alle OP tabacchicole non viene però riconosciuta la possibilità di avere nessun tipo di finanziamento. Nel caso delle strutture organizzate, per favorire l'adesione alle OP e supportare gli interventi di ricerca, innovazione e assistenza tecnica agli agricoltori, potrebbe essere prevista la possibilità di finanziare queste specifiche attività nell'ambito delle OP tabacchicole riconosciute, in ragione ad esempio di criteri di rappresentatività. Inoltre, in questo percorso andrebbero previste premialità per quelle strutture (OP) che garantiscono agli

agricoltori aderenti percorsi e accordi di filiera pluriennali strutturati e processi di contrattazione diretti con la parte finale del mercato e dunque in grado di accorciare la filiera e consentire un recupero di valore aggiunto per la fase agricola.

Da non sottovalutare poi il ruolo centrale di meccanismi di economia contrattuale, come i contratti di filiera, che rappresentano un volano centrale per la sostenibilità del tessuto produttivo e che andrebbero pertanto valorizzati attraverso adeguati meccanismi di premialità all'interno delle politiche agricole. A riguardo, l'accordo di filiera nel settore del tabacco tra Coldiretti-Philip Morris Italia, nato nel 2011, tutt'ora operativo e recentemente rinnovato fino al 2033/2034, rappresenta una best practice che ha consentito di garantire sostenibilità ai soggetti coinvolti nonché di attuare una programmazione strategica di medio-lungo periodo, con investimenti volti alla

promozione dell'innovazione, della transizione eco-energetica e digitale, alla formazione e ad azioni in favore del ricambio generazionale.

Per favorire la competitività e gli investimenti agricoli, la PAC dovrebbe poi prevedere delle specifiche condizioni e strumenti volti a favorire e promuovere l'accesso al credito da parte degli agricoltori che, al giorno d'oggi, scontano difficoltà a causa delle dimensioni ridotte e dalla mancanza di strumenti in grado di garantire una quantificazione del rating aziendale. Questo inevitabilmente indebolisce la competitività del settore agricolo rispetto ad altri settori dell'economia che non affrontano le stesse difficoltà.

Un ulteriore elemento su cui porre adeguata considerazione per il futuro delle politiche europee è sicuramente dato dagli strumenti di gestione del rischio in agricoltura, la cui diffusione risulta ancora limitata sia tra

settori che territori. La gestione del rischio, produttivo e reddituale, è ormai imprescindibile in contesti di forti cambiamenti climatici e incertezze di mercato, su cui bisogna pertanto porre la giusta attenzione in un'ottica di valorizzazione e potenziamento. Dovrebbero essere promosse formule assicurative che offrano protezione contro i danni causati da eventi metereologici estremi, basati su indici di area individuati in

modo omogeneo sul territorio, modalità di gestione dei rischi finalizzate alla ricomposizione del capitale di anticipazione in caso di eventi catastrofici con fondi individuali cofinanziati dall'impresa e da risorse pubbliche.

Infine, vanno sicuramente potenziati gli strumenti agili di sostegno per le aziende agricole in grado di agevolare l'adozione innovazioni e con essa l'accesso a servizi di consulenza e formazione.





03

# 3. IL TABACCO NELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI

## 3.1 Premessa

Con l'avvio a pieno regime delle attività del Parlamento europeo e con l'insediamento della nuova Commissione Von der Leyen, è ripartito il cantiere delle normative Ue in materia di tabacco.

Normative, queste, molto dibattute dagli operatori della filiera (agricola e industriale) oltre che dagli Stati membri e dai diversi stakeholder.

Il settore del tabacco è infatti soggetto ad una regolamentazione strutturata, perlopiù

di matrice europea. Le Direttive europee di riferimento sul settore stabiliscono, infatti, la quasi totalità delle norme applicabili e applicate negli Stati membri. Tale quadro normativo armonizzato sul settore tabacco è stato oggetto di una prima fase di valutazione nel corso degli ultimi anni ed è ora soggetto a revisione.

Sarà quindi di seguito illustrato lo state of the art (novità e prospettive) delle disposizioni in materia di:

- Direttiva sui prodotti del tabacco (TPD);
- Direttiva accise (TED), oggetto di una proposta di revisione presentata dalla Commissione europea, il 16 luglio u.s., anche con riferimento al tabacco greggio.

Quanto al variegato mondo degli stakeholder internazionali, e degli articolati interessi che ruotano intorno al mercato dei

tabacchi, saranno illustrati gli esiti della COP 10 di Panama, con una attenzione particolare alla posizione degli agricoltori produttori di tabacco ed ai riflessi sulla loro attività. Infine, un accenno sulle attese e sul metodo di partecipazione delle istituzioni europee e nazionali che dovrebbe essere alla base delle decisioni che verranno assunte alla prossima COP11 di Ginevra a novembre 2025.

## 3.2 La Direttiva sui prodotti del tabacco

La Direttiva 2014/40/UE (c.d. TPD, Tobacco Product Directive) persegue essenzialmente due obiettivi fondamentali, (i) il buon funzionamento del mercato interno attraverso il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, e (ii) la garanzia di un elevato livello di protezione della salute umana.

La Direttiva TPD disciplina organicamente sia le misure a tutela della salute pubblica (emissioni, avvertenze sanitarie, etc.) sia aspetti commerciali ed industriali (produzione, packaging, modalità di vendita e di comunicazione, etc.).

La Direttiva TPD è in vigore dal 2014 ed è stata trasposta in Italia nel 2016 tramite il d.lgs. 6/2016, garantendo certezza del diritto per gli operatori del settore, riduzione della prevalenza dei fumatori, un contenimento del fenomeno del commercio illecito, in particolare in Italia, e un'ampia regolamentazione di tutti gli aspetti principali sui prodotti del tabacco (dagli ingredienti alle emissioni, dalle norme in materia di etichettatura e confezionamento alla tracciabilità dei prodotti, dall'istituzione di un regime specifico per i prodotti di nuova generazione e le sigarette elettroniche alla definizione di tutte le categorie di prodotti).

La Relazione sull'applicazione della TPD, pubblicata dalla Commissione Europea nel maggio 2021<sup>1</sup>, ha certificato la complessiva efficacia della Direttiva nel perseguimento degli obiettivi cui è preposta, tanto di buon funzionamento del mercato interno quanto di tutela della salute pubblica.

Tra le principali innovazioni introdotte dalla Direttiva 2014/40/UE, si annovera l'istituzione di nuove categorie delle "sigarette elettroniche" e dei "prodotti del tabacco di nuova generazione". Nell'ambito della seconda, rientrano anche i prodotti della filiera italiana, e la Direttiva ha individuato nella presenza o assenza di combustione il criterio distintivo fondamentale per la classificazione tra

prodotti da fumo e prodotti privi di combustione.

Già nel 2014, con l'adozione del D.lgs. n. 188/2014, l'Italia ha adottato una definizione dei prodotti innovativi della filiera italiana, quali "prodotti da inalazione senza combustione"<sup>2</sup>.

L'approccio basato sulla differenziazione è stato ripreso, in sede di trasposizione nell'ordinamento nazionale della Direttiva Delegata 2022/2100<sup>3</sup>, per il tramite del D.L. 69/2023 che ha stabilito che i prodotti a tabacco riscaldato sono da considerarsi quali "prodotti non da fumo", in quanto consumati senza processo di combustione<sup>4</sup>. Questo approccio di differenziazione tra prodotti, delineato dalla TPD e dalla

---

<sup>1</sup> Commissione Europea, Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0249>

<sup>2</sup> Normattiva, Decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188 - <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2014-12-15;188!vig=>

<sup>3</sup> Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, Direttiva Delegata (Ue) 2022/2100 della Commissione del 29 giugno 2022 – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2100>

<sup>4</sup> Normattiva, Decreto-Legge 13 giugno 2022, n.69, Art. 25-bis, comma 1, lett. a), capoverso j-bis) - <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023-06-13;69>

normativa italiana di recepimento, ha favorito – tra le altre cose – lo sviluppo di innovazione e di filiere nazionali dedicate a nuove categorie di prodotti. In particolare, in Italia è presente la più grande filiera al mondo collegata ai prodotti del tabacco riscaldato.

Nel corso degli anni, numerosi Stati membri hanno segnalato la volontà di ridiscutere l'attuale TPD per inasprire le norme sui prodotti di nuova generazione, inclusi quelli della filiera italiana. Questi approcci, emersi anche con recenti iniziative di alcuni Stati membri, evidenziano una crescente pressione verso un approccio più restrittivo, che potrebbe avere impatti significativi sugli investimenti e sulle filiere nazionali. In tale contesto, risulta cruciale analizzare le dinamiche di interesse economico e industriale che differenziano i vari Paesi. In chiave prospettica, si discute quindi su

moltissime aree di regolamentazione – sia con riferimento in modo diretto all'utilizzabilità delle produzioni agricole italiane, sia con riferimento ai prodotti finiti del tabacco riscaldato. Tra le misure in discussione vi sono:

- I. norme in materia di ingredienti dei prodotti, con possibili effetti sulle produzioni agricole nazionali;
- II. equiparazione generale dei prodotti del tabacco riscaldato Made in Italy con i prodotti tradizionali da fumo, con impatti diretti e significativi sulla filiera nazionale;
- III. norme sul confezionamento e sulla possibilità di imporre l'adozione di un packaging generico, senza loghi, grafiche o colori particolari per distinguere i vari prodotti. In pratica resterebbe solo l'indicazione della marca con caratteri uniformi per tutti i

prodotti<sup>5</sup>. Una misura che dovrà essere corredata di adeguate valutazioni anche rispetto alle conseguenze in termini di illecito e trasparenza. Più in generale, una differenziazione che tenga conto delle caratteristiche specifiche di prodotti diversi tra loro – come attualmente in vigore nel quadro regolatorio europeo e nazionale - sarebbe auspicabile;

- IV. definizione di un limite massimo di nicotina nei prodotti finiti molto stringente che li equiparerebbe di fatto ad un “nicotine replacement therapy” con una sorta di conseguente medicalizzazione del prodotto;
- V. possibili anche interventi sulle c.d. bustine di nicotina, che saranno oggetto di valutazione nell’ambito della

nuova TPD con misure che potrebbero riguardare diversi ambiti, tra cui la regolamentazione di aromi caratterizzanti, il contenuto di nicotina, le avvertenze sui rischi per la salute, le restrizioni per evitare il consumo dei giovani.

In sintesi, la tendenza della normativa europea sembra essere orientata ad estendere le regole e restrizioni già in essere per i prodotti tradizionali ai prodotti innovativi, con o senza nicotina, senza che si tenga in considerazione la sostanziale differenza tra questi prodotti a partire dalle loro caratteristiche (presenza o assenza di combustione) e modalità di utilizzo.

In considerazione dell’analisi dei documenti oggi disponibili, dunque, è prevedibile che questo accadrà anche in occasione della

---

<sup>5</sup> Il c.d. Plain packaging è già in uso in Francia e Irlanda, oltre che in alcuni Paesi extra Ue. PubMed Central, Assessing the Impacts

of Revising the Tobacco Products Directive - <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC4945220/>



revisione della TPD, il cui processo di valutazione è attualmente in corso e la Commissione potrebbe presentare una proposta a partire dalla metà del 2026, a cui dovrebbe essere collegata anche una consultazione pubblica.

Il processo di revisione della TPD è destinato a ridefinire in modo significativo il panorama normativo per tutti i prodotti contenenti nicotina, con potenziali impatti diretti sul comparto tabacchicolo nazionale che andrebbero ben analizzati con delle analisi e valutazioni di impatto accurate.

È auspicabile che l'azione doverosa di tutela della salute non perda di vista le differenze sostanziali tra i vari prodotti e i relativi impatti economici e sociali della regolamentazione. Se questo è il quadro unionale, non si può invece fare a meno di segnalare la diversità di posizioni assunta dai vari Stati membri. Una diversità che, come sopra detto, con evidenza riflette il diverso grado di sviluppo

delle filiere e dell'industria e che vede, da una parte, Stati che ostacolano i prodotti innovativi senza combustione con argomenti formalmente salutistici, ma che nella sostanza finiscono per proteggere le produzioni tradizionali, e Stati (tra cui l'Italia), in cui si è molto investito in una filiera di qualità ed in tecnologie e prodotti innovativi senza combustione.

Per quanto riguarda la revisione della TPD, si seguirà l'ordinario iter legislativo attraverso l'esame sia del Parlamento che del Consiglio.

In conclusione, il processo di revisione della TPD ha come scopo principale quello di omogeneizzare i diversi quadri regolatori degli Stati membri andando però ad impattare su aspetti determinanti per lo sviluppo e la tenuta della legalità nel mercato dei prodotti finiti. È il caso della regolazione dei processi di confezionamento, delle avvertenze

sanitarie, degli ingredienti che è possibile utilizzare, dei sistemi di tracciabilità dei prodotti e di tutto il contesto regolatorio e di mercato relativo ai nuovi prodotti.

L'eterogeneità di tematiche oggetto della Direttiva 2014/40/UE – di cui sopra si è accennato – determina il quadro regolatorio del settore nell'Unione Europea, con effetti diretti e indiretti sul mercato interno e relativi impatti anche sulla tabacchicoltura italiana, dove è presente la filiera integrata più rilevante in Europa.

In questa direzione è importante che la revisione della Direttiva tenga conto, a partire dalla fase di analisi degli impatti, del tipo di effetti che si potrebbero generare a

seguito dell'introduzione di una determinata misura di policy sui territori, sulle imprese, sui livelli occupazionali, sull'utilizzabilità delle produzioni agricole nazionali, sulla manifattura nazionale e l'export che questa genera, nonché sulla sostenibilità del modello italiano nel breve-medio periodo.

Si ritiene quindi che un'adeguata e approfondita analisi dei possibili impatti debba costituire un elemento imprescindibile nella definizione di politiche unionali sostenibili che siano in grado di rafforzare la competitività e la resilienza delle filiere nazionali ed europee e delle migliaia di lavoratori coinvolti.



### 3.3 La Direttiva sulle accise

Un altro elemento cruciale riguarda la revisione della Direttiva sulla Tassazione dei Prodotti del Tabacco (Tobacco Excise Directive, TED, 2011/64/UE), che stabilisce la struttura e le aliquote minime dell'accisa applicata ai tabacchi lavorati.

Tra gli obiettivi principali, la TED dovrebbe garantire il “corretto funzionamento del mercato interno” attraverso l'armonizzazione fiscale, assicurare un alto livello di protezione della salute e generare entrate fiscali.

Pur non includendo esplicitamente i nuovi prodotti del tabacco e della nicotina, la Direttiva ha introdotto, già nel considerando n. 4, un principio di portata generale: la necessità di distinguere tra le diverse tipologie di tabacchi lavorati in base alle loro caratteristiche e agli usi cui sono destinati. Sebbene formulato in generale, tale

principio ha rappresentato il fondamento di un approccio differenziato che ha trovato concreta applicazione nei sistemi fiscali nazionali, a partire da quello italiano.

In questo scenario, l'Italia si è distinta come uno dei primi Paesi ad agire, introducendo già dal 2015 una normativa che differenzia chiaramente tra i prodotti da fumo tradizionali e quelli innovativi senza combustione. Questo approccio, basato su definizioni in linea con il Codice doganale dell'Unione e su regole fiscali specifiche, ha influenzato progressivamente la maggior parte degli altri Stati membri. Il risultato è stata una sorta di armonizzazione spontanea che ha favorito il buon funzionamento del mercato interno e una maggiore coerenza nelle politiche fiscali europee.

Un altro aspetto importante da considerare è il legame tra il livello di tassazione e la diffusione del mercato illecito dei prodotti finiti, come dimostrano alcuni casi nazionali. Anche in questo ambito, l'Italia si è distinta come esempio virtuoso, con un tasso di illecito inferiore al 2%, rispetto a una media europea vicina al 10%. Questo risultato è stato possibile anche grazie a un sistema fiscale non eccessivamente sbilanciato, che nel tempo ha contribuito a contenere il commercio illegale. Al contrario, in Paesi come la Francia o i Paesi Bassi, l'aumento della tassazione ha portato a un forte incremento del mercato illecito. Nel complesso, il sistema europeo ha permesso ai Paesi membri di adottare regole simili tra loro, contribuendo a mantenere il buon funzionamento del mercato interno e a garantire le entrate fiscali.

In vista di un possibile aggiornamento delle norme europee, il Consiglio dell'Ue ha suggerito di procedere verso una maggiore armonizzazione, anche formale, delle definizioni e del trattamento fiscale dei nuovi prodotti. Per farlo, ha indicato come utile punto di partenza le esperienze e le buone pratiche già adottate dai singoli Stati membri, proponendo di distinguere chiaramente – come già avviene nella normativa attuale – tra le diverse tipologie di prodotti, in base alle loro caratteristiche e al modo in cui vengono utilizzati (ad esempio, prodotti con combustione e prodotti senza combustione). Il processo di revisione della TED è attualmente in corso, avendo la Commissione Europea recentemente presentato una proposta di testo, attualmente in discussione in Consiglio dell'Ue.

Prima di analizzare nel dettaglio le criticità che la proposta della Commissione presenta, in particolare per la filiera agricola e industriale italiana, è necessario osservare che per quanto riguarda le definizioni, si rileva la necessità di distinguere i prodotti da fumo tradizionali (sigarette, sigari, etc.), dai nuovi prodotti (HTP, sigarette elettroniche), in linea con il quadro vigente nella maggior parte degli Stati membri Ue.

A questi fini, il riferimento alle definizioni contenute nella Nomenclatura Combinata doganale della World Customs Organization può fornire un ancoraggio certo ed internazionalmente riconosciuto. Più in dettaglio, i prodotti del tabacco lavorato tradizionale sono classificati nella voce 24 (2402.20, con riferimento alle sigarette).

Dal 2022, è stata istituita una nuova voce doganale (HS 24.04), in specie dedicata ai prodotti per inalazione senza combustione, con o senza tabacco/nicotina<sup>6</sup>. Altre voci specifiche sono dedicate alle sigarette elettroniche ed ai relativi prodotti (8543.70.70; 3824.99.55).

L'adozione di definizioni specifiche e distinte consente di articolare la tassazione tenendo conto, da una parte, delle differenze tra i vari prodotti, e dall'altra parte di adottare per ciascuna tipologia regole comuni valide per tutti gli Stati membri.

Fatta questa dovuta premessa, stando alla proposta di revisione della TED pubblicata dalla Commissione Europea lo scorso 16 luglio, si segnalano alcuni elementi che necessitano di ulteriori approfondimenti.

---

<sup>6</sup> WORLD CUSTOMS ORGANIZATION, HS 2022, Section IV, Chapter 24: "Tabacco e sostituti del tabacco lavorati; prodotti, contenenti o meno nicotina, destinati all'inalazione senza combustione; altri prodotti contenenti nicotina destinati all'assunzione di nicotina nell'organismo umano".

La voce 04 è così definita: "Prodotti contenenti tabacco, tabacco ricostituito, nicotina o sostituti del tabacco o della nicotina, destinati all'inalazione senza combustione; altri prodotti contenenti nicotina destinati all'assunzione di nicotina nell'organismo umano.

Tra questi:

- I. i forti aumenti della tassazione sui prodotti tradizionali e innovativi, mai registrati in precedenza, potrebbero generare conseguenze sull'occupazione, sulla produzione e sull'export italiano, la cui filiera è basata sulla produzione di prodotti di nuova generazione;
- II. una delega in bianco alla Commissione per equiparare in futuro le tasse sui prodotti italiani a quelle applicate alle sigarette tradizionali estere potrebbe generare effetti distorsivi per la filiera Made in Italy;
- III. una classificazione e definizione dei prodotti innovativi italiani completamente disallineata da quella vigente in Italia e negli altri Paesi Ue, nella direzione di una possibile equiparazione dei nuovi prodotti italiani senza combustione ai prodotti

tradizionali da fumo, potrebbe generare gravi ripercussioni anche regolatorie sulle produzioni Made in Italy nei Paesi Ue;

- IV. una delega in bianco alla Commissione a rivedere al rialzo ogni tre anni le tasse su tutti i prodotti, inclusi quelli italiani, anche sulla base dell'inflazione europea; senza nessun voto ulteriore da parte del Consiglio e del Parlamento Ue e senza alcun limite di delega sulla dimensione degli aumenti fiscali triennali potrebbe gravare in maniera negativa sui prodotti del comparto nazionale.

In particolare, secondo alcune stime della stessa Commissione Ue, l'impatto della proposta genererebbe per alcuni Paesi europei incrementi di tassazione sui prodotti di nuova generazione di oltre il 200%, come pure per le sigarette tradizionali, che per alcuni Paesi farebbero registrare incrementi

di tassazione oltre il 100%. Nel caso dell'Italia la proposta di revisione porterebbe ad aumenti di quasi l'80% sui prodotti di nuova generazione (tabacco riscaldato), tra l'altro prodotti esclusivamente in Italia con una filiera agricola e industriale molto significativa il cui contributo complessivo stimato al PIL raggiunge lo 0,5%. Anche per le sigarette tradizionali la proposta avanzata dalla Commissione prevede un incremento estremamente significativo della tassazione. Tali incrementi genererebbero impatti negativi rilevanti sui consumatori, sia a livello europeo (con aumenti superiori a +1 euro per pacchetto), sia a livello nazionale (circa +1,20 euro per pacchetto). Gli incrementi di tassazione sarebbero inoltre più del doppio riguardo a quelli ipotizzati per le sigarette elettroniche di esclusiva produzione straniera. Per le sigarette elettroniche con liquidi senza tabacco la proposta di revisione determinerebbe un

incremento dei prezzi inferiore di 5 volte rispetto ai prodotti di nuova generazione, andando a penalizzare i prodotti nazionali a favore di produzioni ottenute quasi esclusivamente in Cina.

È evidente come la proposta di revisione avanzata dalla Commissione potrebbe avere forti impatti negativi sull'intera filiera italiana, a partire da quella agricola con possibili aumenti di prezzi e costi per i coltivatori italiani ed europei, la cui produzione è collegata in maniera significativa ai nuovi prodotti. Un aumento della pressione fiscale sui prodotti innovativi della filiera agricola e industriale italiana comporterebbe una inevitabile riduzione della domanda anche sui mercati europei. Tale contrazione si tradurrebbe in una minore richiesta di tabacco greggio italiano, con effetti diretti e negativi sull'intera filiera tabacchicola nazionale: dalla produzione agricola fino alla trasformazione e



commercializzazione. I prodotti del tabacco riscaldato realizzati in Italia rappresentano un essenziale mercato di destinazione per il tabacco greggio italiano e, subirebbero, secondo le stime della stessa Commissione, una contrazione nei volumi di vendita, pari a circa il -30%, scoraggiando gli investimenti da parte delle aziende agricole e industriali in pratiche innovative e sostenibili,

indebolendo la loro competitività e producendo impatti significativi sulla sostenibilità economica delle migliaia di imprese agricole coinvolte e sull'occupazione nelle aree rurali interessate in Italia e in Europa, dove il tabacco greggio rimane una delle colture agricole in grado di garantire reddito, occupazione e presidio territoriale.



### 3.3.1 Il tabacco greggio

La disciplina del tabacco greggio è da tempo all'attenzione dell'Unione europea (Commissione, OLAF, Parlamento, Ecofin). Già in una relazione della Commissione del 2015 sulla valutazione della direttiva sulle accise, tra le Raccomandazioni, veniva menzionato "l'inserimento di altri prodotti quali il tabacco greggio e le sigarette elettroniche tra i beni soggetti ad accisa"<sup>7</sup>. Pur se oggettivamente estraneo all'ambito di applicazione delle vigenti accise (che riguardano infatti i tabacchi lavorati), il tema del tabacco greggio è stato posto all'attenzione in funzione dell'assenza di controlli a livello unionale e della conseguente percezione di vulnerabilità nel sistema che potrebbero favorire la

produzione ed il commercio illecito di sigarette.

Il tabacco greggio è attualmente classificato come prodotto agricolo ai sensi dell'Allegato I del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. La sua definizione nella recente proposta di revisione della TED come nuova categoria di accisa, anche con un'aliquota minima pari a zero, risulta potenzialmente dannosa per la competitività dei produttori italiani ed europei di tabacco greggio, poiché ne comporta una ridefinizione come bene soggetto ad accisa, con conseguenze che vanno ben oltre il semplice obiettivo di monitoraggio e controllo dichiarato.

L'introduzione di una nuova categoria di accisa a livello europeo rischia di duplicare i

---

<sup>7</sup> Relazione della Commissione al Consiglio relativa alla valutazione REFIT della direttiva 2011/64/UE e alla struttura e alle

aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato, COM (2015) 621.

quadri normativi esistenti a livello degli Stati membri, generando incertezza giuridica e regolatoria, in particolare per i produttori agricoli. Infatti, nei vari Stati membri produttori di tabacco greggio, esistono validi sistemi governativi per la tracciabilità e il controllo del tabacco greggio, che sono consolidati ed efficaci e assicurano una efficiente gestione e contabilizzazione dei flussi di prodotto.

Essi operano sotto il controllo rigoroso delle autorità competenti (Ministeri dell'Agricoltura, Agenzie Governative) e offrono elevati livelli di trasparenza e sicurezza sia per gli operatori pubblici, sia per quelli privati. Rispetto all'istituzione di nuovi meccanismi di tracciabilità e controllo, sarebbe forse più efficace ed opportuno uniformare e unificare a livello Ue quelli già in uso, aspetto su cui sarebbe utile e necessario concentrare gli sforzi di revisione.

Inoltre, la proposta consente esplicitamente agli Stati membri di applicare al tabacco greggio aliquote nazionali superiori a 0 EUR/kg “in base al livello di evasione fiscale che si trovano ad affrontare”, ovvero qualora si ritengano esposti a “elevati rischi di evasione”. Tuttavia, il testo non prevede criteri oggettivi, né garanzie procedurali su quando e come tale discrezionalità possa essere esercitata, e soprattutto non fa riferimento ai reali impatti che queste scelte potrebbero avere lungo la catena del valore. Questa facoltà introdurrebbe un elemento di discriminazione e di frammentazione nel mercato unico, poiché i produttori potrebbero essere soggetti a regimi fiscali differenti unicamente in base alla loro localizzazione geografica, determinando un'asimmetria normativa che altererebbe la concorrenza, comprometterebbe la parità di condizioni tra gli operatori europei e penalizzerebbe gli agricoltori di alcuni Stati

membri, nonostante l'esistenza dei già citati solidi meccanismi di tracciabilità e controllo nazionali.

In altri termini, pare che l'ipotesi di estensione delle accise al tabacco greggio non sia che un pretesto per attuare forme e procedure di controllo comuni a livello Ue<sup>8</sup>, tendenti a contrastare i commerci illeciti.

Si tratta di un approccio non esente da criticità<sup>9</sup>, anzi, avrebbe sicuramente degli impatti negativi sullo sviluppo delle filiere agricole europee e dei territori di produzione.

Va anzi tutto notato che il tabacco in Europa viene coltivato in undici Paesi. Nel 2024, erano attive circa 21mila aziende agricole produttrici di tabacco, per una produzione

totale di quasi 105mila tonnellate<sup>10</sup>. Tanto il numero delle aziende agricole, quanto il volume di produzione sono in forte calo rispetto al trentennio precedente. I lavoratori coinvolti nella filiera del tabacco europea sono circa 2 milioni, per un monte salari collegato di 60,7 miliardi di euro e un contributo al PIL europeo di 223 miliardi (1,3% del totale).

L'Italia è il maggior produttore europeo di tabacco greggio e copre circa 1/3 del volume totale europeo con quasi 1.300 aziende agricole, 45mila posti di lavoro e 200 milioni di euro di valore del prodotto agricolo. A questi valori sono collegati gli ingenti investimenti attivati nell'ambito dell'accordo di filiera Coldiretti-Philip Morris,

---

<sup>8</sup> Si fa in particolare riferimento ai protocolli EMCS, previsti per tutti i prodotti soggetti ad accisa.

<sup>9</sup> Per una descrizione sintetica delle critiche alla ipotesi di sottoporre ad accisa anche il tabacco greggio, con una proposta di modifica della Direttiva Accise - [\[ent.php/L/IT/D/1%25252F8%25252Fa%25252FD.11c3e1ca74da39057bd4/P/BLOB%253AID%253D18244/E/pdf%3Fmode%3Ddownload&ved=2ahUKewjCt4nmreaNAXXD9bslHQ5vLsEQFnQECBoQAQ&usq=AOvVaw0rNoeJVZ8K5o4QwmbJPY\\\_T\]\(ent.php/L/IT/D/1%25252F8%25252Fa%25252FD.11c3e1ca74da39057bd4/P/BLOB%253AID%253D18244/E/pdf%3Fmode%3Ddownload&ved=2ahUKewjCt4nmreaNAXXD9bslHQ5vLsEQFnQECBoQAQ&usq=AOvVaw0rNoeJVZ8K5o4QwmbJPY\_T\)](https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.masaf.gov.it/flex/cm/pages/ServeAttachm</a></p></div><div data-bbox=)

<sup>10</sup> La produzione europea non copre il fabbisogno. Si registra un import di 420 mila tonnellate, a fronte di un export di 120 mila.

che riguarda circa il 50% del tabacco italiano e ha contribuito a generare investimenti per diversi miliardi di euro nel polo industriale che produce prodotti di nuova generazione in provincia di Bologna<sup>11</sup>.

Molte aziende agricole dedite alla tabacchicoltura sono di piccole o medie dimensioni, con una limitata capacità di assorbire costi aggiuntivi o di gestire procedure burocratiche complesse.

L'estensione alla produzione di tabacco greggio dei controlli e adempimenti in essere sui prodotti soggetti ad accisa (ed in specie quelli sui tabacchi lavorati)<sup>12</sup> può concretizzarsi nella imposizione di misure onerose sproporzionate a carico di imprese

agricole medio-piccole, senza che ciò determini necessariamente un incremento del gettito fiscale ed una maggiore efficacia dei controlli. Anzi, con ogni probabilità si otterrà il solo effetto di far uscire dal mercato queste aziende e il prodotto europeo e nazionale verrebbe sostituito dall'importazione di tabacco greggio extra-Ue che non rispetta gli stessi standard (ambientali e sociali). Gli operatori irregolari continuerebbero ad operare fuori dai canali legali.

L'imposizione di accise sul tabacco greggio<sup>13</sup> non potrebbe non incidere sulle accise già dovute sui prodotti lavorati, per limitare inevitabili effetti di duplicazione. I rischi di produzione clandestina o illecita

---

<sup>11</sup> Il valore degli accordi di filiera integrata in agricoltura - <https://www.divulgastudi.it/prodotti/il-valore-degli-accordi-di-filiera-integrata-in-agricoltura/>

<sup>12</sup> Si fa in particolare riferimento al sistema EMCS (Excise Movement and Control System - Direttiva 118/2008/EC).

<sup>13</sup> La tassazione del tabacco greggio richiederebbe la definizione non solo di una base imponibile che tenga conto delle diverse tipologie di prodotto, ma anche di un momento imponibile (ad

esempio, la vendita dal coltivatore al primo trasformatore, o il momento della trasformazione stessa), oltre alla fissazione di aliquote specifiche o ad valorem, ed all'istituzione di meccanismi di accertamento e riscossione con oneri aggiuntivi a carico delle singole amministrazioni. Gli operatori agricoli (e – probabilmente – anche i primi trasformatori) dovrebbero assolvere nuovi obblighi di registrazione, dichiarazione e contabilità fiscale, oltre a prestare garanzie finanziarie.

non sarebbero peraltro azzerati. In altri termini, si verificherebbero costi ingenti a fronte di benefici verosimilmente limitati, con danni potenzialmente significativi per la competitività dell'agricoltura europea. L'imposizione di oneri sproporzionati sul prodotto europeo finirebbe per avvantaggiare l'approvvigionamento (anche illecito) da Paesi terzi.

Per i produttori primari -in particolare le piccole aziende agricole a conduzione familiare, che, come detto, rappresentano la stragrande maggioranza dei produttori europei di tabacco greggio- l'esposizione indiretta a nuovi obblighi di tracciabilità, comunicazione e movimentazione risulterebbe fortemente sproporzionata rispetto alle loro limitate capacità amministrative e gestionali. Aniché semplificare le attività dei produttori agricoli, la proposta sembrerebbe muoversi in direzione completamente opposta e

introdurrebbe un meccanismo progettato per il settore manifatturiero, estraneo alla realtà operativa delle aziende agricole.

Va piuttosto rilevato che gli obiettivi di monitoraggio potrebbero essere concretamente raggiunti con strumenti meno onerosi, peraltro già attuati in alcuni Stati membri, come evidenziato anche nelle Conclusioni dell'ECOFIN del 2 giugno 2020. È certamente preferibile attingere alle buone pratiche nazionali, considerando i costi e benefici delle misure di monitoraggio ipotizzate. Ad esempio, in Italia, anche grazie allo sviluppo di accordi di filiera pluriennali quale quello tra Coldiretti e Philip Morris, vige un sistema di tracciabilità del tabacco greggio basato su provvedimenti MASAF, caratterizzati dal coinvolgimento di tutti gli operatori della filiera, fin dalla fase della coltivazione. Il contesto regolatorio del tabacco greggio è definito da un decreto del MASAF (DD 193229/2024) che estende un

accordo interprofessionale a tutti gli operatori agricoli e industriali attivi nel settore del tabacco fornendo di fatto garanzie elevate in termini di tracciabilità e trasparenza del settore, a cui sono collegati controlli pubblici (sia in campo che amministrativi) rigorosi. Il sistema italiano in pratica sfrutta il quadro regolamentare dell'estensione erga-omnes delle regole interprofessionali a tutti gli operatori della filiera e prevede che tutte le informazioni collegate alla produzione (operatori, superfici, contratti, movimentazioni di prodotto, ecc.) siano registrate e trasmesse ad Agea (agenzia per le erogazioni in agricoltura) per un controllo su tutte le fasi della produzione e commercializzazione del tabacco greggio.

In questo contesto, il settore del tabacco

greggio si è distinto anche tramite il virtuoso modello degli accordi di filiera, come nel caso dell'accordo di filiera Coldiretti-Philip Morris. Ignorare tali dinamiche significherebbe compromettere i benefici economici e occupazionali che il comparto ha generato, grazie agli sforzi compiuti da migliaia di agricoltori europei che, negli ultimi anni, hanno investito enormi risorse in innovazione, sostenibilità e qualità, contribuendo alla creazione di valore aggiunto, di occupazione e alla tutela del tessuto socio-economico delle aree rurali.

È, questo, un modello efficiente e virtuoso sicuramente da considerare anche per la prevenzione dalle frodi come possibile sistema da poter valorizzare anche in altri Stati membri, che non presentano gli stessi meccanismi di garanzia.





### 3.4 La Conferenza delle Parti sul controllo del tabacco e la posizione degli agricoltori

La Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) è la Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco. La FCTC contiene misure riguardanti la produzione, tassazione, coltivazione agricola, importazione, distribuzione, presentazione dei prodotti, vendita e uso di prodotti del tabacco, responsabilità del settore.

Il trattato dedica due Articoli (17 e 18) in modo specifico al tema della coltivazione del tabacco e anche durante la prossima sessione della COP11 in programma a Ginevra sono previste discussioni con implicazioni dirette e rilevanti per la filiera tabacchicola italiana ed europea.

Guardando alla precedente sessione, la decima Conferenza delle Parti (COP 10) sul controllo del tabacco si è tenuta a Panama dal 5 al 10 febbraio 2024. Vi hanno partecipato delegati di 183 Paesi aderenti alla Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per la lotta al tabagismo (FCTC) che hanno discusso su politiche e strategie globali.

La COP è l'organo direttivo della Convenzione e comprende tutte le sue parti. Esamina regolarmente la sua attuazione e adotta le decisioni necessarie per promuoverne l'ulteriore efficace attuazione.

In vista del ventennale della Convenzione, che cade quest'anno, è stato evidenziato come nelle prime due decadi di questo secolo il consumo del tabacco fra gli adulti è sceso dal 33 al 22%, e ciò, nonostante l'incremento della popolazione mondiale nel medesimo periodo.

Sono stati poi affrontati temi cruciali legati alle nuove sfide del controllo del tabacco, tra cui la regolamentazione dei nuovi prodotti del tabacco e dei dispositivi elettronici, le strategie per ridurre la domanda soprattutto fra i giovani e politiche fiscali.

Per quanto riguarda i nuovi prodotti, la COP

10 ha scelto un approccio radicale di sostanziale equiparazione tra questi ed i prodotti tradizionali, respingendo le innovazioni del settore e qualsivoglia approccio di riduzione del danno, nonostante quest'ultime siano espressamente citate anche nella Convenzione stessa, nonché adottate da taluni Paesi, tra tutti si citano Gran Bretagna e Nuova Zelanda.

Tra i temi più dibattuti, la discussione sui progressi globali al fine di ridurre la prevalenza del fumo, con la presentazione di dati aggiornati e delle politiche adottate in vari Paesi.

Inoltre, sono state adottate nuove risoluzioni per rafforzare la cooperazione internazionale, migliorare il monitoraggio del consumo di tabacco e promuovere campagne di sensibilizzazione efficaci.

D'interesse per la filiera agricola, è la creazione di regimi di responsabilità per i danni ambientali in capo a tutti gli operatori della filiera. In questo contesto, appare assai critica la posizione degli agricoltori produttori di tabacco, i più esposti sul piano economico e sociale tra i vari stakeholder.

Le misure oggetto di discussione e poste come raccomandazioni all'attenzione dei governi possono determinare potenziali oneri e impatti negativi a carico dei produttori dovuti a norme ambientali più severe, cui si aggiungono le incertezze dovute alla contrazione della domanda

globale ed alle difficoltà di riconversione delle colture.

Il contesto è aggravato dal mancato coinvolgimento delle associazioni agricole nei processi di analisi e decisione su questi temi<sup>14</sup>.

La COP 10 ha adottato un approccio olistico, che ha unito ai temi sanitari, quelli ambientali, sociali e politici.

Andando più nel dettaglio, un primo tema posto dalla COP 10 è relativo al rafforzamento dell'art. 18 FCTC, in materia di tutela dell'ambiente, con riferimento agli impatti derivanti dall'intero ciclo di vita dei prodotti del tabacco (coltivazione, manifattura, consumo e smaltimento dei rifiuti).

Quanto alla produzione, è stato posto l'accento sulla necessità di politiche che

---

<sup>14</sup> L'ITGA (International Tobacco Grower's Association) non è stata ammessa alla COP come osservatore -

<https://www.tobaccoleaf.org/media/geooxwma/cop10-daily-bulletin-5-february.pdf>

tengano conto dell'impatto ambientale della coltivazione in termini di deforestazione, degrado del suolo, uso di pesticidi, inquinamento delle acque e sottrazione dei suoli alla coltivazione per fini alimentari<sup>15</sup>. Questo verosimilmente comporterà l'assoggettamento (anche) delle coltivazioni a maggiori oneri e adempimenti. Su questi aspetti vale la pena sottolineare la diversità di approcci e modelli tra il contesto europeo (e soprattutto italiano) e altre aree geografiche che non possono vantare le stesse garanzie ambientali e sociali che guidano la coltivazione del tabacco. Ulteriori misure discusse hanno riguardato il rafforzamento dei principi di cui all'art. 19 FCTC, circa l'adozione di azioni per rendere l'industria del tabacco responsabile delle conseguenze sanitarie, sociali, ambientali

ed economiche derivanti dai suoi prodotti. Tra queste, l'approccio che il Segretariato FCTC è stato quello di proporre regimi e schemi di responsabilità in capo a tutti gli operatori della filiera, a partire anche dagli agricoltori con gravissime conseguenze sull'intero comparto nazionale.

Difficile prevedere se si verificherà così un gioco a somma zero, o piuttosto un danno per i produttori agricoli, quali soggetti tendenzialmente più deboli.

Più in generale, è assai probabile che l'orientamento marcatamente anti-industria fatto proprio dalla COP si rifletta su tutti gli attori della filiera, a partire dai coltivatori<sup>16</sup>, secondo una logica dannosa di contrapposizione.

L'insieme delle misure qui sopra descritte, pur se in apparenza non ostili ai coltivatori,

---

<sup>15</sup> Think Global Health, Advancing Global Tobacco Control as New Challenges Arise - <https://www.thinkglobalhealth.org/article/advancing-global-tobacco-control-new-challenges-arise>

<sup>16</sup> FCTC/COP10 (11) Panama Declaration: "there is a fundamental and irreconcilable conflict between the tobacco industry's interests and public health policy interests" - <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/377097/fctc-cop-10-11-en.pdf?sequence=1>

potrebbe dunque incidere negativamente tanto sulle imprese agricole, quanto sui lavoratori<sup>17</sup>. Si manifesta infatti uno squilibrio a favore dell'attenzione ai temi ambientali e sanitari tendenzialmente a scapito del benessere e della sostenibilità economica di lungo periodo degli agricoltori. Uno squilibrio che potrebbe in concreto anche danneggiare gli obiettivi perseguiti dalla COP.

Se gli agricoltori percepiscono il processo FCTC come intrinsecamente ostile alla loro esistenza, la loro disponibilità a impegnarsi costruttivamente nella diversificazione o nei miglioramenti ambientali potrebbe essere compromessa.

\* \* \* \* \*

La prossima sessione (COP 11) si terrà dal 17 al 22 novembre 2025 a Ginevra. Sarà seguita sempre a Ginevra dal MOP 4 (24-26 novembre), sul commercio illecito di tabacco.

I documenti preparatori pubblicati in vista di questi appuntamenti delineano un insieme di proposte regolatorie che, se adottate, potrebbero generare impatti significativi su diversi segmenti della filiera tabacchicola, inclusa la componente agricola.

Tra le misure in discussione si annoverano:

- I. l'introduzione di regimi di responsabilità estesi a tutti gli attori della filiera, compresi i produttori agricoli;
- II. il divieto di qualsiasi forma di sostegno o sussidio pubblico per le aziende tabacchicole, nonostante siano

---

<sup>17</sup> Da non trascurare la possibile spinta verso la produzione ed il commercio illecito di tabacco, quale reazione ai maggiori costi ed alla minore redditività delle produzioni legali.

espressamente previsti dai Piani di Sviluppo Rurale, da legislazioni nazionali e da accordi di filiera;

- III. la rimozione degli operatori economici legali della filiera deputati alla produzione e distribuzione dei prodotti, con l'eventuale istituzione di enti terzi non profit;
- IV. la graduale eliminazione della vendita di prodotti del tabacco;
- V. l'equiparazione normativa tra prodotti innovativi e tradizionali.

Tali misure, prive di una valutazione integrata degli impatti economici e occupazionali, se implementate, rischiano di penalizzare fortemente la filiera nazionale o di imporre una revisione strutturale e drastica dei modelli d'eccellenza attualmente presenti in Italia, sostenuti da

accordi di lungo periodo con il Ministero dell'Agricoltura, che hanno favorito la stabilità economica e la pianificazione degli investimenti da parte degli agricoltori.

Nel corso dei negoziati per la definizione della posizione europea per la COP11, si sta assistendo nuovamente ad un approccio di chiusura della Commissione Europea che sembra volere supportare le misure estreme e fortemente penalizzanti proposte nei documenti preparatori.

In questo quadro già segnato da una progressiva riduzione degli aiuti PAC e da una crescente complessità normativa e burocratica, le misure gravi e penalizzanti discusse in sede COP si inseriscono come ulteriore elemento di criticità per il comparto agricolo. L'orientamento assunto dalla COP 10 e prospettato per la COP 11, che

prevede, tra le varie raccomandazioni, l'introduzione di regimi di responsabilità estesi anche agli agricoltori, il divieto di sostegni pubblici al settore e l'equiparazione normativa tra prodotti innovativi e tradizionali, rischia di compromettere la sostenibilità economica e sociale delle imprese agricole, in particolare quelle tabacchicole. Tali misure, sommate ai tagli PAC e all'assenza di un adeguato coinvolgimento delle rappresentanze agricole nei processi decisionali, potrebbero generare effetti sistemici negativi su reddito, occupazione e competitività, minando la tenuta di interi territori rurali e vanificando gli obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale che la stessa COP e le politiche europee si propongono di perseguire. Ogni eventuale misura o raccomandazione,

tanto a livello internazionale quanto europeo, dovrebbe invece essere accompagnata da una valutazione integrata e trasparente degli impatti economici, sociali e occupazionali sul settore agricolo. È fondamentale che gli agricoltori, in quanto attori centrali della filiera e custodi del territorio, siano coinvolti nei processi decisionali e che le politiche adottate tengano conto delle specificità produttive e ambientali dei diversi contesti nazionali. Solo attraverso un approccio inclusivo e bilanciato sarà possibile garantire la sostenibilità complessiva del settore agricolo, evitando misure che rischiano di compromettere la resilienza delle imprese e la stabilità economica-occupazionale tanto di breve che di medio-lungo periodo per un intero comparto.



ISBN 979-12-81249-34-9



9 791281 249349

