

Rafforzare la legalità nei mercati regolati

**Analisi delle criticità e proposte di intervento
a tutela del gettito e della concorrenza**

Giulia Guidalotti, Research Fellow Luiss Policy Observatory
Carlo Buttaroni, Presidente Tecnè

Policy paper n. 02/2026

SOMMARIO

Executive Summary	4
1. Introduzione	7
2. Il quadro normativo e regolatorio dei prodotti accessori al tabacco	8
2.1 Il regime fiscale: l'imposta di consumo.....	8
2.2 Il regime di vendita esclusiva e il divieto di vendita a distanza	9
3. La rilevanza dei prodotti accessori per il comparto dei tabacchi. Il rapporto di complementarità con il tabacco trinciato	10
4. La tassazione sui prodotti del tabacco e la funzione c.d. "cuscinetto" del tabacco trinciato a taglio fino	11
5. Il commercio illecito dei prodotti del tabacco e le pratiche irregolari lungo la filiera....	13
6. Le modalità di acquisto e distribuzione dei prodotti accessori al tabacco. Evidenze empiriche nel mercato italiano	16
6.1 Premessa e obiettivi dell'indagine	16
6.2 Diffusione dei consumi e configurazione della domanda.....	17
6.3 Struttura dei comportamenti di acquisto dei prodotti accessori	18
6.4 Natura e ampiezza degli acquisti effettuati al di fuori del canale ufficiale.....	18
6.5 Il ruolo del prezzo nelle scelte dei consumatori.....	19
6.5.1 Canali di acquisto, tipologie di prodotti accessori e logiche di consumo	19
6.5.2. Il rapporto tra il prezzo e la percezione del rischio	20
6.5.3 La sensibilità al prezzo dei fumatori di tabacco trinciato	21
6.6 Condizioni di approvvigionamento e percezione degli esercenti	22
7. I drivers delle pratiche irregolari sui PAT.....	23
7.1 Le criticità del regime fiscale	23
7.2 Le caratteristiche strutturali del mercato e dei consumatori di tabacco trinciato	25
8. Le implicazioni delle pratiche irregolari lungo la filiera dei prodotti accessori	27
8.1 Il profilo fiscale. L'ammancio tributario per lo Stato	27
8.2 Il profilo concorrenziale.....	30
8.2.1 Concorrenza sleale e distorsioni di mercato	30
8.2.2 Impatto economico sugli esercenti	32
9. Proposte di policy	33
9.1 Abolizione o riduzione dell'imposta di consumo sui prodotti accessori	33
9.2 Introduzione di depositi fiscali per i soggetti che detengono e movimentano i prodotti accessori.....	34
9.3 Introduzione di meccanismi di registrazione con codici identificativi univoci	35
10. Conclusioni	36
Appendice – Nota metodologica sull'indagine campionaria	38

EXECUTIVE SUMMARY

Il *policy paper* analizza il mercato dei prodotti accessori al tabacco da fumo (cartine, tubetti, filtri - PAT), beni privi di tabacco indispensabili per il consumo di tabacco trinciato a taglio fino (FCT). Il tabacco trinciato è, dal punto di vista del consumatore, un prodotto “semi-finito” che richiede acquisti complementari e tempo di preparazione per essere trasformato in un articolo da fumo. Ne deriva una relazione di complementarità necessaria, per effetto della quale, da un lato, il consumo della sigaretta arrotolata implica l’acquisto regolare di cartine e filtri; dall’altro, la domanda di PAT è in larga misura trainata dal consumo di FCT, che rappresenta l’impiego principale degli accessori. In virtù del rapporto di complementarità con il trinciato, la disciplina dei prodotti accessori è in grado di incidere sulla capacità del sistema di tutelare il gettito, promuovere la concorrenza e conseguire gli obiettivi di salute pubblica legati al tabacco.

A partire dal 2020, il mercato dei PAT è stato interessato da un intervento normativo (art. 62-*quinquies*, Testo Unico Accise) che combina: (i) un’imposta di consumo pari a 0,0036 euro per pezzo contenuto nella confezione destinata alla vendita al pubblico, accompagnata da obblighi amministrativo-contabili; (ii) un regime di vendita esclusiva tramite le rivendite di generi di monopolio, con divieto di vendita a distanza (anche transfrontaliera) ai consumatori in Italia. La *ratio* della norma era quella di allineare la disciplina dei prodotti accessori a quella dei tabacchi, riconducendo tali prodotti ad una rete distributiva controllata e rafforzando la *compliance* fiscale in relazione a beni prima sottoposti a libera vendita e non soggetti ad un’imposta specifica. Tuttavia, l’introduzione di un’imposta elevata su beni a bassissimo valore unitario e l’assenza di strumenti di controllo efficaci hanno inciso sugli incentivi economici di operatori e consumatori, favorendo la diffusione di modalità di approvvigionamento alternative rispetto al circuito regolato.

Il *paper* analizza le dinamiche di distribuzione e acquisto dei PAT, individuando le pratiche irregolari che interessano la filiera e valutandone l’impatto sia sul gettito erariale sia sulla concorrenza. Alla luce del quadro normativo di riferimento, lo studio distingue due forme principali di commercio illecito. A monte (*upstream*), il mancato assolvimento dell’imposta di consumo (e dell’IVA) da parte dei grossisti che cedono i prodotti accessori alle rivendite di generi di monopolio. A valle (*downstream*), la vendita al dettaglio di PAT da parte di esercenti non autorizzati e canali *online*, in violazione del regime di esclusiva e del divieto di vendita a distanza. Mentre il primo fenomeno è favorito dall’elevata redditività dell’evasione di un’imposta “per pezzo” che supera il valore unitario dei beni, la convenienza dell’acquisto da canali paralleli è tipicamente legata all’applicazione di prezzi più bassi per i consumatori rispetto a quelli praticati dagli esercenti autorizzati. La distinzione (*upstream* e *downstream*) è rilevante in ottica di *policy*, in quanto le due dimensioni richiedono strumenti di intervento differenziati.

Dal punto di vista metodologico, lo studio integra un’analisi giuridico-economica e una rilevazione empirica svolta su due campioni rappresentativi di 2.000 individui della popolazione maggiorenne e 600 tabaccai. Sulla base del quadro normativo, dei principali fattori che incidono sul funzionamento del mercato e delle evidenze empiriche, il *paper* formula delle proposte di *policy* per rafforzare la legalità nel mercato.

L’indagine sulla popolazione mostra che le tabaccherie (con i relativi distributori automatici) rappresentano il canale di approvvigionamento principale di prodotti accessori per i consumatori, ma non si connotano in termini di esclusività. Pur rimanendo al centro del sistema distributivo, le tabaccherie sono inserite in un contesto di consumo caratterizzato da frammentarietà e multicanalità. Parallelamente al circuito autorizzato, si è consolidato un insieme articolato di modalità alternative di acquisto – che spaziano dal *retail* di

prossimità (*bazar*, *minimarket*) alle piattaforme di *e-commerce*, fino alle reti informali e ai canali transfrontalieri – la cui diffusione è favorita da condizioni di maggiore accessibilità e convenienza economica.

Sotto il profilo quantitativo, il fenomeno assume una rilevanza significativa: la percentuale di consumatori che ricorre, almeno occasionalmente, a canali esterni alla tabaccheria è pari al 29% per le cartine e al 35% per i filtri. L’evidenza più rilevante è rappresentata dalla natura multicanale dei comportamenti: il 28% dei consumatori di cartine e il 31% di quelli di filtri non abbandona il circuito regolato, ma lo integra con modalità alternative di acquisto. Più contenuta è invece la quota di consumatori che si rivolge in via esclusiva a canali non ufficiali (l’1% per le cartine e il 4% per i filtri). Nel complesso, si stima che una quota compresa tra il 35% e il 37% dei consumatori acquisti almeno una tipologia di PAT al di fuori del circuito ufficiale. Tale evidenza descrive un mercato in cui il ricorso a modalità parallele di acquisto non si configura come una deviazione marginale, ma come espressione di comportamenti adattivi diffusi. I consumatori combinano, infatti, canali ufficiali e modalità esterne al perimetro regolato in funzione delle condizioni economiche, secondo una logica di ottimizzazione della spesa. In questo scenario, la multicanalità rappresenta un indicatore della complessità del mercato, segnalando l’esistenza di un insieme ampio e articolato di modalità di acquisto non riconducibili al circuito autorizzato. Tale insieme non coincide necessariamente con il perimetro dell’illegalità, ma descrive un’area eterogenea di pratiche che si sviluppano al di fuori dei canali regolati e che, pur non essendo direttamente misurabile in termini di volumi, presenta un’incidenza rilevante sul funzionamento complessivo del settore.

L’indagine evidenzia come il prezzo incida in modo significativo sulle scelte dei consumatori, sia in termini di canale di acquisto sia di tipologia di prodotti. I differenziali di prezzo tra circuito autorizzato e canali alternativi costituiscono il principale incentivo a diversificare le modalità di approvvigionamento e a ricorrere a circuiti non ufficiali. Inoltre, il beneficio economico immediato associato a condizioni di prezzo più favorevoli tende a prevalere sulla percezione del rischio, contribuendo a consolidare tali comportamenti.

Lo stesso meccanismo opera anche nella scelta del prodotto. I consumatori tendono a orientarsi verso prodotti che consentono di ottimizzare il rapporto tra la quantità di tabacco utilizzata e il costo complessivo della sigaretta rollata, mostrando un comportamento attento sotto il profilo economico. La selezione della tipologia di cartine (in prevalenza corte) e filtri (prevalentemente *slim*), infatti, non risponde esclusivamente a preferenze di gusto o ad abitudini consolidate, ma è condizionata dal costo e da logiche di ottimizzazione e convenienza.

Parallelamente, l’indagine sugli esercenti restituisce una percezione diffusa tra gli operatori circa l’esistenza di differenze tra i prezzi al dettaglio dei PAT applicati dagli esercenti, derivanti da condizioni di approvvigionamento non uniformi. Secondo gli intervistati, circa il 30% dei colleghi tabaccai acquisterebbe cartine e filtri a condizioni fiscali più vantaggiose, con possibili differenze nei prezzi di approvvigionamento all’ingrosso. Tale evidenza, pur di natura percettiva, segnala la presenza di asimmetrie lungo la filiera che si riflettono sulle dinamiche competitive.

Lo studio analizza, inoltre, i fattori che hanno contribuito alla diffusione delle pratiche irregolari a monte e a valle della filiera dei prodotti accessori. Tra questi vi sono, da un lato, le criticità del regime fiscale introdotto nel 2020 (in particolare, il livello dell’imposizione, la rapidità della modifica al quadro normativo, l’assenza di sistemi di controllo efficaci); dall’altro, le caratteristiche strutturali del mercato e della domanda, tra cui l’elevata sensibilità al prezzo, la frequenza di acquisto dei prodotti e la diffusione capillare sul territorio di canali alternativi al circuito regolato.

Quanto alle implicazioni fiscali, il *paper* evidenzia un disallineamento tra le grandezze (volumi

venduti e gettito) relative ai PAT e all’FCT, nonché tra il gettito potenziale (stimato sulla base di ipotesi realistiche di consumo di FCT e di PAT) e quello incassato. Tali evidenze suggeriscono una contrazione del perimetro *duty-paid* degli accessori a favore di canali non pienamente intercettati dal prelievo fiscale, con una perdita di gettito rispetto a quello potenzialmente derivante dal settore dei prodotti accessori.

Sul piano concorrenziale, la presenza di condizioni di approvvigionamento differenziate e di modalità di vendita non omogenee può generare distorsioni nel mercato. In particolare, alcuni operatori possono beneficiare di vantaggi competitivi non legati a maggiore efficienza, ma all’elusione degli obblighi fiscali e distributivi. Ciò genera una concorrenza sleale nel mercato e una perdita economica per gli esercenti che operano nel rispetto delle regole, oltre a ridurre gli incentivi a investire in servizi e qualità.

Alla luce dell’analisi svolta, il *paper* propone degli interventi di *policy* volti a ristabilire la coerenza tra disegno normativo, incentivi economici ed effettività dei controlli, con l’obiettivo di rafforzare la legalità nel mercato e tutelare gettito e concorrenza. Tra questi, l’abolizione o riduzione dell’imposta di consumo sui PAT contribuirebbe a diminuire la redditività economica associata all’evasione fiscale e ad attenuare il vantaggio di prezzo che alimenta l’attrattività del mercato parallelo. L’introduzione di depositi fiscali (o di un regime equivalente) a presidio della filiera *upstream* aumenterebbe la controllabilità delle movimentazioni e delle giacenze e consentirebbe verifiche mirate sull’assolvimento degli obblighi tributari. L’adozione di meccanismi di registrazione che garantiscano l’attribuzione di codici identificativi univoci alle singole tipologie di PAT migliorerebbe la tracciabilità dei prodotti e renderebbe più efficaci i controlli.

In conclusione, il *paper* mostra che la regolamentazione dei prodotti accessori al tabacco può risultare efficace solo se coerente con la struttura economica del mercato e con gli incentivi che guidano i comportamenti di consumatori e operatori, oltre a prevedere strumenti di *enforcement* adeguati lungo la filiera. In difetto di tali presupposti, il sistema rischia di incentivare la diffusione di canali paralleli al circuito regolato, riducendo il perimetro *duty-paid* degli accessori e alterando la concorrenza. Un intervento calibrato su incentivi e controlli può, invece, rafforzare la legalità nel mercato e contribuire ad una regolazione più efficace e coerente dell’intero comparto dei tabacchi.

I. INTRODUZIONE

I prodotti accessori al tabacco da fumo (“PAT”) sono articoli funzionali al consumo di tabacco trinciato a taglio fino (fine-cut tobacco, FCT o “roll your own”, RYO). Nel perimetro dei prodotti accessori rientrano cartine, cartine arrotolate senza tabacco (tubetti) e filtri. Si tratta di beni privi di tabacco che costituiscono gli input necessari per confezionare la sigaretta rollata o preparare una sigaretta tramite il riempimento di tubetti. Dal punto di vista del consumatore, infatti, il tabacco trinciato è un prodotto “semi-finito”, che per essere trasformato in un articolo da fumo richiede acquisti complementari e tempo di preparazione. Tra il tabacco trinciato e i prodotti accessori sussiste, quindi, una relazione di complementarità necessaria, in virtù della quale la domanda di PAT dipende in larga misura da quella di FCT.

A partire dal 2020, il mercato dei prodotti accessori è stato interessato dall’introduzione di un regime speciale, che prevede un’imposta di consumo e la vendita esclusiva in capo alle rivendite di generi di monopolio, con divieto di vendita a distanza ai consumatori nel territorio italiano. L’obiettivo dell’intervento normativo era quello di ricondurre il settore all’interno di una rete di commercializzazione controllata e rafforzare la compliance fiscale in relazione a prodotti che erano soggetti a libera vendita e non erano sottoposti ad un’imposta di consumo specifica. Tuttavia, l’introduzione di un’imposta elevata su beni a basso valore unitario ha inciso sugli incentivi economici sottostanti alla domanda e offerta di accessori e, in assenza di meccanismi di tracciabilità e controllo pienamente efficaci, ha favorito la diffusione di modalità di approvvigionamento alternative rispetto al circuito regolato.

In questo contesto, il presente lavoro esplora il mercato dei prodotti accessori al tabacco, individuando le pratiche irregolari che interessano la filiera e valutandone l’impatto sia sul gettito erariale sia sull’attività e competitività degli operatori del settore. A tal fine, è stata condotta un’indagine statistica sulla popolazione e sui rivenditori di generi di monopolio, che ha consentito di comprendere le dinamiche di acquisto e distribuzione dei PAT.

Sulla base dell’analisi del quadro normativo, dei fattori che incidono sul funzionamento del mercato e delle evidenze empiriche, si formulano delle raccomandazioni di policy orientate a rafforzare la legalità nel mercato.

2. IL QUADRO NORMATIVO E REGOLATORIO DEI PRODOTTI ACCESSORI AL TABACCO

La disciplina dei prodotti accessori ai tabacchi da fumo è contenuta nell'art. 62-*quinquies* del d.lgs. 504/1995 (Testo Unico delle accise - TUA), introdotto dalla legge di bilancio del 2020¹. L'architettura della norma combina un intervento fiscale con uno di tipo regolatorio-distributivo, prevedendo: (i) un'imposta di consumo sui prodotti accessori, accompagnata da obblighi amministrativi e contabili; (ii) un regime di vendita esclusiva in capo alle rivendite di generi di monopolio, con divieto di vendita a distanza (anche transfrontaliera) ai consumatori in Italia.

L'intervento normativo, che rappresenta un *unicum* nel panorama europeo, era volto a razionalizzare il settore dei tabacchi, avvicinando il trattamento degli accessori a quello dei tabacchi lavorati sia sotto il profilo dell'imposizione fiscale sia delle regole di circolazione. Si intendeva, quindi, garantire sicurezza nell'accesso ai prodotti accessori attraverso una rete di commercializzazione controllata, e al contempo assicurare il regolare svolgimento delle attività di accertamento e riscossione delle imposte².

2.1 IL REGIME FISCALE: L'IMPOSTA DI CONSUMO

Sul piano fiscale, a decorrere dal 1° gennaio 2020 è stata prevista l'applicazione di un'imposta di consumo su cartine, cartine arrotolate senza tabacco (tubetti) e filtri funzionali ad arrotolare le sigarette, in misura pari a 0,0036 euro per ogni pezzo contenuto in ciascuna confezione destinata alla vendita al pubblico. L'obbligazione tributaria grava sul produttore o fornitore nazionale o sul rappresentante fiscale del produttore/fornitore estero, secondo le modalità previste per l'accertamento, la liquidazione e il pagamento dell'accisa sui tabacchi lavorati.

Il presupposto dell'imposta è rappresentato dall'immissione in consumo dei prodotti accessori, che si realizza al momento della cessione alle rivendite di generi di monopolio da parte dei soggetti obbligati, con la fattura di vendita quale documento di riferimento per la determinazione dell'imponibile effettivo³.

Il sistema è integrato da obblighi amministrativo-contabili disciplinati dalla determinazione prot. 242266 del 31 dicembre 2019 dell'Agenzia delle dogane e monopoli (ADM)⁴. I soggetti obbligati al pagamento dell'imposta devono comunicare all'Agenzia le proprie generalità e quelle delle persone eventualmente delegate alla gestione del deposito, ai fini dell'assegnazione di un codice identificativo al soggetto e al deposito (art. 2). Inoltre, per poter circolare legittimamente, i prodotti accessori devono essere inseriti – su istanza dei soggetti obbligati – in apposite tabelle di commercializzazione distinte per tipologia di prodotto, e devono essere associati ad un codice identificativo (art. 3).

I soggetti obbligati, infine, devono tenere registri di carico, scarico e rimanenze dei prodotti e trasmettere una rendicontazione periodica delle immissioni in consumo effettuate nel periodo di imposta (art. 4).

¹ Legge del 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, c. 660.

² Agenzia delle accise, dogane e monopoli, Libro Blu 2020, p. 294.

³ Circolare del direttore generale di ADM del 14 aprile 2020, prot. 114175/RU, recante "Restituzione ("Reso") di prodotti accessori al consumo dei tabacchi da fumo", disponibile qui: <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/5426793/Circolare+reso+prodotti+accessori+DEF-fimata14042020.pdf/a73977f1-5e32-48cf-83ce-a230fa1287a1>.

⁴ Determinazione del direttore generale di ADM del 31 dicembre 2019, prot. 242266/RU recante "Modalità di presentazione e contenuti della richiesta di inserimento dei prodotti accessori ai tabacchi da fumo nelle tabelle di commercializzazione e obblighi contabili e amministrativi dei soggetti obbligati al pagamento dell'imposta", disponibile qui: <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/5426793/Circolare+reso+prodotti+accessori+DEF-fimata14042020.pdf/a73977f1-5e32-48cf-83ce-a230fa1287a1>.

2.2 IL REGIME DI VENDITA ESCLUSIVA E IL DIVIETO DI VENDITA A DISTANZA

Oltre all'imposta di consumo, l'art. 62-*quinquies* TUA ha ricondotto i PAT ad un modello di commercializzazione controllata. La distribuzione al pubblico è stata assoggettata a un regime di vendita esclusiva, in virtù del quale i prodotti accessori possono essere venduti al dettaglio solo tramite le rivendite di generi di monopolio. In questo modo, la commercializzazione degli articoli è stata ricondotta alla stessa rete attraverso cui viene distribuito il tabacco trinciato, il cui consumo implica necessariamente l'utilizzo dei prodotti accessori.

Inoltre, è stata vietata la vendita a distanza, anche transfrontaliera, di PAT nei confronti dei consumatori che acquistano nel territorio dello Stato italiano. Sono stati, quindi, attribuiti ad ADM poteri di inibizione dell'accesso ai siti che offrono i prodotti in violazione del divieto.

Con circolare prot. 5658 del 7 gennaio 2020⁵, l'Agenzia ha chiarito che gli operatori della filiera (produttori, importatori, distributori) che non effettuano cessioni alle rivendite di generi di monopolio non sono legittimati alla vendita al pubblico di prodotti accessori, potendo soltanto cederli ai soggetti obbligati al pagamento dell'imposta. Inoltre, l'ADM ha indicato che anche per i prodotti destinati esclusivamente a forniture in altri Stati membri dell'Unione europea o all'esportazione, l'inserimento nelle tabelle di commercializzazione è necessario per legittimarne la circolazione sul territorio nazionale.

Sotto il profilo sanzionatorio, sono state estese ai PAT le norme in materia di contrabbando doganale (i.e., reato di contrabbando, circostanze aggravanti e associazione per delinquere) e di sanzioni in caso di vendita dei prodotti da parte di esercizi non autorizzati. In particolare, le sanzioni consistono nella chiusura dell'esercizio ovvero nella sospensione della licenza o dell'autorizzazione dell'esercizio per un periodo non inferiore a cinque giorni e non superiore ad un mese.

⁵ Circolare del direttore generale di ADM del 7 gennaio 2020, prot. 5658/RU, disponibile qui:

https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/5426793/Circolare+07012020_prot_5658RU.pdf/4d3251d6-7999-452e-beae-2b60f880bd2e?1=1589386261608.

3. LA RILEVANZA DEI PRODOTTI ACCESSORI PER IL COMPARTO DEI TABACCHI. IL RAPPORTO DI COMPLEMENTARIETÀ CON IL TABACCO TRINCIATO

I prodotti accessori al tabacco da fumo rappresentano, dal punto di vista economico e fiscale, un mercato contiguo al comparto dei tabacchi. Tra i PAT e il tabacco trinciato a taglio fino (FCT) sussiste, infatti, un rapporto di complementarità necessaria e bidirezionale. Da un lato, il consumo della sigaretta rollata richiede l'acquisto regolare di cartine, tubetti e, in molti casi, di filtri, che rappresentano gli input indispensabili per trasformare un prodotto "semi-finito" quale l'FCT in un articolo da fumo. Dall'altro lato, l'acquisto di PAT è trainato in misura largamente prevalente dal consumo di tabacco trinciato, che rappresenta l'impiego principale per i prodotti accessori.

Sul piano economico, la relazione di complementarità ha due implicazioni fondamentali. Anzitutto, il costo degli accessori incide direttamente sul costo totale della sigaretta rollata, che è determinato dalla somma del prezzo dell'FCT e dei PAT. Di conseguenza, un aumento del costo degli accessori – ad esempio per effetto dell'imposizione fiscale – agisce come aumento del costo effettivo dell'opzione roll your own per il consumatore.

In secondo luogo, la domanda di prodotti accessori è in larga misura una domanda "derivata" da quella del tabacco trinciato. A parità di abitudini di consumo (ad es., quantità media di tabacco utilizzata per rollare la sigaretta, tipologia di filtro e cartine impiegata), un aumento o una diminuzione del consumo totale di trinciato spinge la domanda di PAT a muoversi in modo tendenzialmente omogeneo.

La relazione di stretta complementarità con il tabacco trinciato rende la disciplina dei prodotti accessori estremamente rilevante non solo per il mercato di cartine e filtri, ma più in generale per gli operatori della filiera del tabacco e per le politiche fiscali dello Stato. Sebbene i PAT siano estranei al comparto dei tabacchi tecnicamente inteso, il regime degli accessori può incidere sull'effettiva capacità del sistema di tutelare il gettito, promuovere la concorrenza e conseguire gli obiettivi di salute pubblica legati al tabacco.

4. LA TASSAZIONE SUI PRODOTTI DEL TABACCO E LA FUNZIONE C.D. "CUSCINETTO" DEL TABACCO TRINCIATO A TAGLIO FINO

La tassazione rappresenta uno dei principali strumenti attraverso i quali gli Stati intendono disincentivare il fumo e ridurre il consumo di tabacco, contribuendo alla tutela della salute pubblica. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha qualificato l'aumento delle tasse sul tabacco come una delle misure più efficaci per combattere il tabagismo⁶. Anche l'Unione europea, nell'ambito del *Europe's Beating Cancer Plan*, ha indicato l'aumento del carico fiscale quale strumento efficace per ridurre la diffusione del consumo di tabacco soprattutto tra i giovani⁷. Il principio sottostante è che un'imposizione fiscale elevata si traduce in un aumento del prezzo di vendita al dettaglio dei prodotti del tabacco, rendendoli meno accessibili per i consumatori e inducendo una diminuzione della relativa domanda. Attraverso un miglioramento della salute generale dei cittadini, un consumo inferiore di tabacco è altresì idoneo a generare delle implicazioni positive per le risorse pubbliche destinate al *welfare*, comportando un minore fabbisogno di spese mediche da parte dello Stato⁸. Al contempo, la *ratio* economica delle politiche fiscali sui tabacchi è legata all'aumento delle entrate erariali. In virtù del principio di anelasticità relativa, la domanda complessiva di tabacco da parte dei consumatori è ritenuta relativamente poco sensibile alle variazioni di prezzo. Secondo questa impostazione, anche quando il consumo di tabacco diminuisce leggermente a seguito dell'aumento del livello di tassazione, il gettito derivante da ciascuna unità consumata aumenta, con conseguente incremento delle entrate fiscali complessive.

Nell'ottica del decisore pubblico, quindi, la combinazione dei fattori socio-sanitario ed economico giustificerebbe un'imposizione fiscale elevata sui prodotti del tabacco, che può indurre cambiamenti comportamentali positivi per la salute dei consumatori e le risorse dello Stato e, al contempo o in alternativa, aumentare il gettito pubblico⁹.

Tuttavia, un aumento della tassazione può generare anche delle conseguenze negative per le entrate dello Stato. Sebbene la domanda complessiva di prodotti del tabacco tenda ad essere piuttosto anelastica, quella relativa a prodotti con imposta assoluta sul mercato interno (*duty-paid*) è molto più reattiva alle variazioni di prezzo¹⁰. A seguito di un improvviso e significativo aumento della tassazione che si trasferisca sui prezzi al dettaglio potrebbe verificarsi lo spostamento della domanda verso articoli non tassati nel territorio dello Stato e/o di provenienza illegale, con conseguente diminuzione delle entrate fiscali oltre a distorsioni concorrenziali nel mercato.

⁶ Organizzazione Mondiale della Sanità, *Roadmap of actions to strengthen implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control in the European Region: making tobacco a thing of the past*, 2015; Organizzazione Mondiale della Sanità, *WHO Report on the global tobacco epidemic, 2025. Warning about the dangers of tobacco, 2025*. L'OMS ha raccomandato l'adozione di misure per attuare la *Framework Convention on Tobacco Control* (WHO FCTC) del 2003 e il *Framework Convention on Tobacco Control's (FCTC) Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products* del 2013. Le misure c.d. "MPOWER" consistono in: (M) monitoraggio dell'uso del tabacco e delle politiche di prevenzione del tabagismo; (P) protezione delle persone dal fumo passivo; (O) offrire aiuto per smettere di fumare; (W) avvertimento sui pericoli del fumo; (E) far rispettare i divieti sulla pubblicità, la promozione e la sponsorizzazione del tabacco; (R) aumento delle tasse sul tabacco per ridurre il consumo.

⁷ Commissione europea, Comunicazione sul "Piano europeo di lotta contro il cancro", COM/2021/44 final, p. 10; Commission Staff, *Review of Europe's Beating Cancer Plan*, SWD(2025) 39 final, p. 16.

⁸ P. DeCicca, D. Kenkel, M. F. Lovenheim, *The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review*, in 60 *Journal of Economic Literature* 3 (2022), 883, pp. 885 e 896.

⁹ *Ibid.*, pp. 885 e 891.

¹⁰ London Economics, *Study on fine-cut tobacco excise structure in the European Union. Final report for the European Smoking Tobacco Association*, 2018, pp. 14-15.

Nel delineato contesto, entra in gioco la funzione “cuscinetto” (*buffer function*) che, dal punto di vista fiscale, il tabacco trinciato a taglio fino (FCT) svolge tra il consumo di tabacco *duty-paid* domestico, da un lato, e quello di prodotti transfrontalieri e illegali, dall’altro¹¹. Il consumo di tabacco trinciato rappresenta una componente rilevante del mercato dei tabacchi in Italia e costituisce il principale *driver* della domanda di prodotti accessori. La funzione “cuscinetto” si basa sul concetto di elasticità incrociata della domanda, un parametro che misura come la quantità domandata di un bene reagisce alle variazioni di prezzo di un altro bene quando i due prodotti sono, almeno in parte, sostituiti¹². Il tabacco trinciato è in grado di svolgere la funzione di *buffer* nel contesto di un aumento dei prezzi delle sigarette industriali (FMC) dovuto ad un incremento della tassazione. Nella prospettiva dei consumatori, le sigarette industriali, il tabacco trinciato, quello acquistato oltreconfine e quello proveniente da canali irregolari possono rappresentare beni tra loro sostituibili in quanto rispondenti al medesimo bisogno. In assenza di un’alternativa domestica legale meno costosa, un aumento del prezzo delle FMC può spingere i consumatori verso l’acquisto di prodotti dall’estero o dal mercato parallelo. Al contrario, la disponibilità di tabacco trinciato accessibile, in quanto assoggettato ad un’imposizione fiscale inferiore rispetto alle sigarette industriali, rappresenta un’alternativa legale più conveniente delle FMC ma al contempo tassata. È stato osservato, infatti, che quando tra FCT e FMC è preservato un differenziale di prezzo, i consumatori estromessi dal mercato delle sigarette industriali per ragioni economiche sono più propensi a rimanere nel mercato *duty-paid* domestico passando al trinciato, anziché cercare alternative parallele meno costose¹³.

La funzione “cuscinetto” del tabacco trinciato, quindi, consente allo Stato di conseguire un duplice obiettivo. Da un lato, mantenere i consumatori entro un perimetro legale e regolato, riducendo il volume di acquisti da canali illegali o comunque non tassati a livello nazionale. Dall’altro, salvaguardare il gettito erariale attenuando la potenziale perdita di entrate fiscali che si potrebbe verificare a favore del commercio transfrontaliero e/o illegale a seguito di un aumento della tassazione sulle sigarette industriali.

5. IL COMMERCIO ILLECITO DEI PRODOTTI DEL TABACCO E LE PRATICHE IRREGOLARI LUNGO LA FILIERA

In generale, per commercio illecito del tabacco si intende qualsiasi pratica o condotta vietata dalla legge, relativa alla catena di fornitura dei prodotti del tabacco, inclusi produzione, spedizione, ricezione, detenzione, distribuzione, vendita o acquisto¹⁴. Il commercio illecito, che comprende anche l’evasione fiscale, può riguardare sia soggetti non registrati presso le competenti autorità nazionali, sia operatori legittimi le cui attività sono svolte con modalità in contrasto con la normativa applicabile¹⁵.

Il commercio illecito e, più in generale, le pratiche irregolari che interessano la filiera rischiano di neutralizzare o comunque ridurre gli effetti positivi associati alla tassazione del tabacco sul piano fiscale, concorrenziale e sanitario. Infatti, possono generare una situazione in cui l’aumento dell’imposizione fiscale non riduce il consumo di tabacco nella popolazione né aumenta le entrate dello Stato¹⁶. Il commercio tramite canali non regolati e non soggetti a prelievo fiscale, infatti, può tradursi in una perdita di gettito dovuta al mancato versamento delle accise e/o imposte. Al contempo, il fenomeno danneggia l’intera filiera del tabacco in quanto, oltre a determinare una diminuzione di fatturato per gli operatori che agiscono nel rispetto delle regole, distorce la concorrenza sul mercato favorendo i soggetti che operano in modo irregolare. Inoltre, sul versante socio-sanitario, la diffusione di un mercato parallelo a quello legale impedisce alla leva fiscale di contribuire alla diminuzione del consumo di tabacco, ed espone i consumatori a rischi persino maggiori per la propria salute e sicurezza, soprattutto dei giovani e delle fasce di popolazione a reddito medio-basso¹⁷. Aumentando l’accessibilità economica e l’attrattiva per i consumatori di prodotti che vengono spesso venduti a prezzi più bassi rispetto a quelli legali, il commercio illecito rischia di danneggiare più gravemente la salute collettiva e individuale in virtù della totale assenza di controlli.

La letteratura scientifica ha indagato diffusamente il tema del rapporto tra la tassazione dei prodotti del tabacco e la diffusione di pratiche illecite o irregolari. I fattori che incidono sull’esistenza e sulle dimensioni del fenomeno sono molteplici, classificabili in tre macro-categorie: (i) istituzionali e regolatori; (ii) socio-economici; (iii) economico-fiscali.

Nella prima categoria, rientrano la debolezza del quadro regolatorio e dell’amministrazione fiscale, la scarsa capacità di perseguire efficacemente le attività legate al commercio illecito, oltre alla bassa qualità delle istituzioni¹⁸. A ciò si aggiunge la disponibilità di canali informali di distribuzione dei prodotti, in quanto maggiore è la facilità di accesso a tali canali maggiore sarà la fruibilità del mercato parallelo per i consumatori¹⁹.

¹¹ *Ibid.*, p. 15.

¹² London Economics, *Study on the consumption of fine-cut tobacco. Final report for the European Smoking Tobacco Association*, 2025, p. 5.

¹³ *Ibid.*, p. 43.

¹⁴ La nozione di “commercio illecito” del tabacco è contenuta nell’art. 1, lett. a) della WHO *Framework Convention on Tobacco Control* del 2003 e nell’art. 1, par. 6 WHO *FCTC Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products* del 2013 (“any practice or conduct prohibited by law and which relates to production, shipment, receipt, possession, distribution, sale or purchase, including any practice or conduct intended to facilitate such activity”).

¹⁵ H. Ross e E. Blecher, *Illicit Trade in Tobacco Products Need Not Hinder Tobacco Tax Policy Reforms and Increase*. *Tobacco Economics White Paper* (2019), p. 4.

¹⁶ P. DeCicca, D. Kenkel, M. F. Lovenheim, p. 926.

¹⁷ H. Ross, *Understanding and measuring tax avoidance and evasion: A methodological guide*. *Tobacco Economics* (2015).

¹⁸ H. Ross e Blecher, pp. 11-12; World Bank Group, *Confronting Illicit Tobacco Trade, A Global Review of Country Experiences*, ed S. Dutta, 2018, p. XXVIII. Sul tema generale della qualità delle istituzioni come deterrente per l’evasione fiscale e il commercio illecito, cfr. A. Kamm, C. Koch, N. Nikiforakis, *The ghost of institutions past: History as an obstacle to fighting tax evasion?* in *132 European Economic Review* (2021); F. Clemente e V.S. Lirio, *Las Instituciones y el nivel de Evasión Fiscal entre países*, in *5 Revista Compendium: Cuadernos de Economía y Administración*, 12 (2018).

¹⁹ F. J. Chaloupka, S. Edwards, H. Ross, M. Diaz, M. Kurti, X. Xu, M. Pesko, D. Merriman, H. DeLong, *Preventing and Reducing Illicit Tobacco Trade in the United States*, *National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion*, 2015; F. Calderoni, M. Angelini, M. De Simoni, S. Favarin, M. Rotondi, *Il Factbook sul Traffico Illecito di Prodotti a base di Tabacco*, Transcrime (2013), p.86.

La seconda categoria comprende le condizioni socio-economiche dei consumatori, sia a livello soggettivo-individuale (quali, il reddito, l'appartenenza a fasce sociali più basse, le difficoltà finanziarie), sia a livello di sistema (ad esempio, la riduzione del PIL e del reddito delle famiglie, una crisi economica, le disuguaglianze sociali, il tasso di disoccupazione, il livello di povertà)²⁰. Tra i principali *drivers* vi sono anche l'elevata accettazione sociale dell'esistenza del mercato irregolare da parte della collettività e la bassa percezione del rischio sia in termini di probabilità di scoperta, denuncia, condanna e applicazione di sanzioni²¹, sia di maggiore dannosità per la salute dei prodotti di provenienza illecita²².

Nella categoria dei fattori economico-fiscali rientrano la tassazione e i prezzi dei prodotti del tabacco. La letteratura economica è giunta a risultati variegati in ordine al tipo di correlazione esistente tra l'aumento della tassazione e la diffusione del commercio tramite canali non autorizzati. Alcuni studi hanno rilevato che un aumento dell'imposizione fiscale (che si ripercuote sui prezzi al dettaglio), in sé considerato, produce un impatto limitato²³ e comunque non automatico²⁴ sulle dimensioni del mercato parallelo, la cui esistenza a sua volta non ridurrebbe le entrate fiscali che lo Stato consegue attraverso una tassazione più elevata²⁵. Altre ricerche, pur adottando un approccio multifattoriale e multidimensionale²⁶, hanno individuato una correlazione diretta tra l'aumento dei prezzi derivante da una maggiore tassazione, l'incremento della quota di mercato illecito e la perdita di gettito potenziale. Secondo questa impostazione, tra i fattori determinanti vi sono: (i) l'accessibilità economica del prodotto (lato consumatori) e (ii) la redditività legata all'evasione fiscale (lato operatori).

Quanto al primo profilo, a fronte di una tassazione crescente che comporta un aumento dei prezzi di vendita al dettaglio dei prodotti del tabacco, i consumatori possono decidere di fumare meno, smettere di fumare o acquistare prodotti legali più economici rispetto a quelli abituali (ad esempio, marche meno costose di sigarette o tabacco da rollare). Tuttavia, i consumatori possono anche cercare alternative non tassate ed economicamente più convenienti, indirizzando le proprie scelte di consumo verso circuiti non autorizzati²⁷. Il mercato parallelo, infatti, offre tendenzialmente tabacco ad un prezzo inferiore rispetto a quello legale, rendendolo particolarmente attrattivo e accessibile per i consumatori. Pertanto, la minore accessibilità economica (*affordability*) dei prodotti legali derivante da un incremento della tassazione può rappresentare un forte incentivo verso canali alternativi non ufficiali²⁸.

Dal lato degli operatori, l'evasione (totale o parziale) delle imposte appare economicamente vantaggiosa in quanto assicura una elevata redditività²⁹. Quanto più alta è l'imposizione fiscale, tanto più alto sarà il profitto netto (*profitability*) che gli operatori possono conseguire dal mancato assolvimento dell'obbligazione tributaria³⁰ e, quindi, l'incentivo economico a dedicarsi a pratiche irregolari.

In definitiva, laddove l'accessibilità economica dei prodotti e la redditività legata all'evasione non siano tenute in debita considerazione nelle politiche fiscali, un aumento dei prezzi al dettaglio derivante da un innalzamento della tassazione rischia di accrescere la quota di commercio parallelo al mercato regolato³¹. Al contrario, quando tali fattori sono valutati, la tassazione può contribuire a ridurre il consumo di tabacco mantenendo il commercio illecito sotto controllo e aumentando il gettito erariale³².

Sulla base del quadro generale così delineato, si passerà ora ad analizzare le dinamiche relative al commercio dei prodotti accessori al tabacco in Italia, distinguendo le modalità e i canali di acquisto e distribuzione dei PAT alla luce dei risultati dell'indagine empirica.

20 E. Allen, *The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle It*. International Tax and Investment Center (2012), p. 20.

21 F. Calderoni, M. Angelini, M. De Simoni, S. Favarin, M. Rotondi, p. 86.

22 E. Allen, p. 26, secondo la quale in presenza di aumenti dei prezzi del tabacco ritenuti irragionevoli, i consumatori possono persino considerare il ricorso al mercato illecito come una risposta ad un'ingiustizia subita.

23 World Bank Group, p. XXIX; P. Petit e J. Nagy, *How to design and enforce tobacco excises?*, *International Monetary Fund* (2016); L. Joossens, A. Lugo, C. La Vecchia, A. B. Gilmore, L. Clancy, S. Gallus, *Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey* (2014).

24 G. Paraje, *Illicit Cigarette Trade in Five South American Countries: A Gap Analysis for Argentina, Brazil, Chile, Colombia, and Peru*, *Nicotine Tob Res.* (2019), 1079, p. 1085.

25 L. Joossens, A. Lugo, C. La Vecchia, A. B. Gilmore, L. Clancy, S. Gallus, H. Ross e E. Blecher; F. J. Chaloupka, S. Edwards, H. Ross, M. Diaz, M. Kurti, X. Xu, M. Pesko, D. Merriman, H. DeLong.

26 Si tratta di studi che hanno considerato una serie più ampia di *drivers* del commercio illecito, tra cui le disuguaglianze sociali ed economiche, la componente geografica, il fattore demografico, le condizioni di salute, la capacità e la stabilità delle istituzioni. Cfr. E. Anastasiou, G. Theodossiou, A. Koutoupis, S. Manika, K. Karalidis, *Assessing Fiscal Risk: Hidden Structures of Illicit Tobacco Trade Across the European Union*, in *Journal of Risk and Financial Management* (2025).

27 F. Terenghi, *Il traffico illecito di prodotti del tabacco in Italia: strumenti per l'attività di prevenzione e contrasto delle amministrazioni*. *Final Report* (2019), p. 8; Decicca, D. Kenkel, M. F. Lovenheim, p. 925.

28 F. Calderoni, M. Angelini, M. De Simoni, S. Favarin, M. Rotondi, pp. 20-21.

29 *Ibid.*, p. 67.

30 *Ibid.*, pp. 86 e 89.

31 J. E. Priege e J. Kulick, *Cigarette Taxes and Illicit Trade in Europe* *Cigarette Taxes and Illicit Trade in Europe*, *Pepperdine University* (2018), pp. 6 e 16.

32 A. Cooper e D. Witt, *The linkage between tax burden and illicit trade of excisable products: the example of tobacco*, in *6 World Customs Journal* 2 (2018), 41, pp. 42 e 55.

6. LE MODALITÀ DI ACQUISTO E DISTRIBUZIONE DEI PRODOTTI ACCESSORI AL TABACCO. EVIDENZE EMPIRICHE NEL MERCATO ITALIANO

Per effetto delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2020, i prodotti accessori al tabacco sono soggetti a: (i) un'imposta di consumo dovuta all'atto della cessione alle rivendite, accompagnata da obblighi amministrativo-contabili; (ii) un regime di vendita esclusiva in capo alle rivendite di generi di monopolio, con divieto di vendita a distanza (anche transfrontaliera) ai consumatori che acquistano nel territorio italiano.

Alla luce del quadro normativo di riferimento, si distinguono due tipologie di commercio illecito che possono colpire il mercato dei prodotti accessori, a diversi livelli della filiera distributiva.

La prima (*upstream*) consiste nell'omesso assolvimento dell'imposta di consumo (e dell'IVA) da parte dei grossisti che cedono i PAT ai rivenditori di generi di monopolio tramite operazioni non regolarmente fatturate. Sul piano degli incentivi, tali condotte nel segmento "a monte" sono alimentate dalla redditività che deriva dall'evasione delle imposte. Ai grossisti, infatti, l'omesso versamento di un'imposta di consumo pari ad oltre il 100% del prezzo all'ingrosso del prodotto, oltretutto dell'IVA al 22%, consente di conseguire un'elevata marginalità. In presenza di un'imposta "per pezzo" su beni dal bassissimo valore unitario e ad alta frequenza di acquisto, il vantaggio per gli operatori può diventare elevato, soprattutto nelle transazioni ripetute.

La seconda tipologia di pratiche irregolari (*downstream*) riguarda la vendita al dettaglio dei PAT da parte di soggetti diversi dalle rivendite di generi di monopolio. Si tratta, in particolare, di esercizi commerciali che non sono autorizzati a vendere i prodotti accessori (quali, *bazar*, negozi etnici, alimentari, venditori ambulanti) e/o di canali *online* che violano il divieto di vendita a distanza. In questi casi, l'irregolarità si manifesta "a valle" sotto forma di mercato parallelo al circuito regolato in cui la convenienza per il consumatore è tipicamente legata all'applicazione di prezzi più bassi rispetto a quelli praticati dagli esercenti autorizzati.

La distinzione tra il livello *upstream* e *downstream* è rilevante in ottica di *policy* perché le due dimensioni richiedono strumenti di intervento differenziati. Nel primo caso, è centrale la capacità di verificare la fatturazione delle operazioni di vendita e la regolare immissione dei prodotti lungo la filiera; nel secondo, è soprattutto l'effettività dei controlli sul territorio e sulle piattaforme digitali ad essere determinante.

6.1 PREMESSA E OBIETTIVI DELL'INDAGINE

Nell'ambito del presente studio è stata condotta un'indagine empirica articolata su due livelli distinti ma complementari. Da un lato, un rilevamento campionario rivolto alla popolazione maggiorenne residente in Italia; dall'altro, un'indagine parallela condotta tra gli esercenti autorizzati alla vendita di generi di monopolio, comunemente identificati come tabaccai.

Tale doppia prospettiva consente di osservare il mercato dei prodotti accessori al tabacco sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, permettendo una ricostruzione completa e metodologicamente solida.

L'obiettivo principale dell'indagine consiste nel comprendere le modalità attraverso cui i consumatori accedono ai prodotti accessori, con particolare attenzione alla distinzione tra canali ufficiali (i.e., tabaccherie e distributori automatici autorizzati) e canali paralleli non riconducibili al circuito regolato. Parallelamente, l'indagine mira a individuare i principali fattori che influenzano le scelte di acquisto, tra i quali assume particolare rilievo il prezzo, nonché a valutare il ruolo della percezione del rischio per la salute nelle decisioni dei consumatori. Un ulteriore obiettivo consiste nell'analizzare le dinamiche della filiera distributiva attraverso il punto di vista degli esercenti, al fine di evidenziare eventuali criticità, asimmetrie o condizioni di approvvigionamento non uniformi che possano incidere sul funzionamento del mercato e sugli equilibri concorrenziali.

In quest'ottica, l'indagine sulla popolazione ha consentito di stimare gli acquisti di cartine e filtri da parte dei consumatori al di fuori dei canali ufficiali delle rivendite di generi di monopolio.

L'indagine sugli esercenti ha permesso di valutare l'esistenza di condizioni di approvvigionamento all'ingrosso non uniformi e di differenze tra i prezzi al dettaglio dei PAT, legate all'applicazione di condizioni fiscali più vantaggiose da parte dei grossisti rispetto a quelle *standard* (i.e., prezzi comprensivi di imposte).

L'impostazione dell'indagine risponde, dunque, a una logica esplicativa e dimostrativa: non si limita a descrivere i fenomeni osservati, ma intende fornire evidenze empiriche utili a verificare ipotesi precise, tra cui la diffusione degli acquisti fuori dai canali ufficiali, il ruolo centrale del prezzo e la presenza di elementi di distorsione nella filiera.

6.2 DIFFUSIONE DEI CONSUMI E CONFIGURAZIONE DELLA DOMANDA

L'analisi dei dati relativi ai comportamenti di consumo evidenzia come l'utilizzo di prodotti da fumo e inalazione coinvolga una quota ampia e articolata della popolazione adulta.

In particolare, il 21% degli intervistati dichiara di utilizzare sigarette tradizionali a combustione, confermando la persistente rilevanza di questa forma di consumo nel contesto italiano. A questa componente si affianca una quota del 5% che utilizza tabacco trinciato per la realizzazione di sigarette rollate a mano. Tale segmento assume un rilievo specifico nell'ambito dell'indagine, in quanto l'utilizzo di tabacco trinciato implica necessariamente l'acquisto dei prodotti accessori. Questo gruppo di consumatori, quindi, è particolarmente rilevante ai fini dell'analisi dei comportamenti di acquisto di tali prodotti.

Ulteriori forme di consumo tradizionale risultano meno diffuse, ma comunque presenti: l'1% degli intervistati dichiara di utilizzare sigari o sigaretti, mentre una quota residuale (pari allo 0,2%) utilizza la pipa. Sebbene queste modalità di consumo abbiano un'incidenza quantitativamente limitata, esse contribuiscono a delineare un quadro complessivo in cui le diverse forme di utilizzo del tabacco coesistono e si sovrappongono.

Accanto ai prodotti a combustione, l'indagine rileva una presenza significativa di prodotti alternativi. In particolare, il 9% degli intervistati utilizza dispositivi a tabacco riscaldato, mentre il 5% fa uso di sigarette elettroniche con liquido, con o senza nicotina. A queste categorie si aggiunge un ulteriore 3% che dichiara di utilizzare altri prodotti fumabili non a base di tabacco, tra cui la marijuana.

La compresenza di queste diverse modalità di consumo evidenzia come il mercato non sia caratterizzato da una struttura monolitica, ma da una crescente pluralità di comportamenti

e preferenze. I consumatori non si distribuiscono in modo esclusivo tra le diverse categorie, ma tendono piuttosto a combinare più prodotti, contribuendo a una configurazione complessa e dinamica della domanda.

Nel complesso, i dati mostrano che il 36% della popolazione adulta utilizza almeno un prodotto da fumo o inalazione, mentre il restante 64% dichiara di non utilizzarne alcuno. Questo dato sintetico rappresenta la dimensione complessiva della popolazione potenzialmente coinvolta nei comportamenti di acquisto oggetto dell'indagine.

6.3 STRUTTURA DEI COMPORTAMENTI DI ACQUISTO DEI PRODOTTI ACCESSORI

L'analisi dei comportamenti di acquisto di cartine e filtri da parte dei consumatori evidenzia una struttura articolata, che riflette la crescente complessità del mercato.

I dati mostrano che il canale delle tabaccherie continua a svolgere un ruolo centrale, ma non più esclusivo in quanto ad esso si affiancano una pluralità di esercizi e modalità di vendita non ufficiali. In particolare, si tratta di esercizi non autorizzati a vendere i prodotti accessori (*bazar*, bancarelle, mercati, venditori ambulanti, *minimarket* e alimentari, negozi etnici, siti *web* italiani ed esteri, *marketplace*). A questi canali si affiancano altri circuiti paralleli diversi dalle tabaccherie, come la rete informale di amici e conoscenti e gli acquisti effettuati all'estero o presso *duty free*.

Dall'indagine è emerso che il 71% degli acquirenti dichiara di acquistare cartine per rollare esclusivamente presso le tabaccherie, confermando la funzione primaria di questo canale nella distribuzione dei prodotti accessori al tabacco. Accanto a questa componente prevalente, emerge una quota significativa di consumatori che adotta comportamenti più flessibili. Il 28% degli acquirenti dichiara, infatti, di acquistare cartine sia presso tabaccherie sia presso altri canali, configurando un modello di consumo multicanale. A questa quota si aggiunge un ulteriore 1% che dichiara di acquistare esclusivamente al di fuori delle tabaccherie.

Ancora più significativo è il dato relativo all'acquisto dei filtri. Il 65% degli intervistati acquista esclusivamente presso tabaccherie, il 31% è un acquirente multicanale, mentre il 4% acquista esclusivamente fuori dai circuiti ufficiali.

6.4 NATURA E AMPIEZZA DEGLI ACQUISTI EFFETTUATI AL DI FUORI DEL CANALE UFFICIALE

Attraverso l'indagine condotta sulla popolazione è stato possibile stimare che la percentuale di consumatori che ha effettuato acquisti, almeno occasionalmente, attraverso canali diversi dalle tabaccherie è pari al 29% per le cartine e al 35% per i filtri (di cui circa l'1% è rappresentato da acquisti all'estero o presso *duty free*). Le stime devono essere interpretate come ordine di grandezza del fenomeno e non come misura puntuale, in quanto derivano da comportamenti dichiarati e da indicatori indiretti. Tuttavia, rappresentano una misura significativa della diffusione di una dinamica di multicanalità e frammentarietà nell'acquisto dei prodotti accessori. La componente predominante all'interno di queste percentuali, infatti, è costituita dal comportamento multicanale (28% per le cartine; 31% per i filtri), mentre la quota di chi si rivolge esclusivamente a canali alternativi è relativamente contenuta (rispettivamente l'1% e il 4%). Questo elemento consente di interpretare il fenomeno non come una sostituzione netta del canale ufficiale, ma come un suo progressivo affiancamento ad opera di canali alternativi paralleli al circuito regolato. L'indagine mostra altresì una quota residuale di persone che acquistano PAT per uso non legato al consumo di tabacco trinciato (i.e., per marijuana e altri prodotti da fumo non a base di tabacco), e che ciò avviene prevalentemente sul mercato non ufficiale.

Alla stima degli acquisti di prodotti accessori da canali paralleli ha contribuito anche l'indagine condotta sugli esercenti autorizzati alla vendita di generi di monopolio, fondamentale per l'interpretazione complessiva dei fenomeni osservati dal lato dei consumatori. Se infatti i dati raccolti presso la popolazione consentono di misurare direttamente i comportamenti di acquisto, le informazioni provenienti dai tabaccai permettono di integrare tale lettura con una prospettiva di mercato, offrendo indicazioni sulle dinamiche percepite lungo la filiera.

In questo quadro, è emersa anzitutto la convinzione degli esercenti che negli ultimi anni l'acquisto di filtri e cartine al di fuori di tabaccherie o distributori automatici sia perlopiù aumentato (risponde in questo modo il 61,2% degli intervistati).

In secondo luogo, secondo i tabaccai intervistati, circa il 23% dei consumatori acquisterebbe cartine e filtri al di fuori delle tabaccherie. È opportuno sottolineare che questo dato non rappresenta una misura diretta, bensì una valutazione percettiva basata sull'esperienza degli operatori. Tuttavia, la sua rilevanza risiede proprio nella convergenza con quanto emerso dall'indagine sulla popolazione, che ha evidenziato una quota pari al 29% (per le cartine) e al 35% (per i filtri) di acquirenti che utilizzano, in tutto o in parte, canali diversi dalle tabaccherie. La coerenza tra i valori emersi dalle due indagini – pur derivando da fonti e modalità di rilevazione differenti – contribuisce a comprendere la portata complessiva del fenomeno: da un lato, il dato del 29% e del 35% fornisce una misura empirica diretta dei comportamenti di acquisto; dall'altro, il dato del 23% conferma che tale fenomeno è percepito in modo chiaro e diffuso anche dagli operatori del settore. La stima complessiva di quanti acquistano almeno una tipologia di prodotto accessorio, tra cartine e filtri, al di fuori del circuito ufficiale è compresa tra il 35% e il 37%. Tale intervallo rappresenta una stima sintetica ottenuta attraverso l'integrazione di fonti informative differenti e deve pertanto essere interpretato come indicazione della dimensione del fenomeno, più che come misura puntuale. Al contempo, il dato dimostra che il ricorso a canali paralleli non rappresenta una deviazione marginale dal circuito regolato, ma è espressione di comportamenti adattivi diffusi. La tabaccheria, pur continuando ad essere il punto di approvvigionamento principale per i consumatori, perde la propria esclusività, inserendosi in un sistema distributivo articolato, frammentato e competitivo all'interno del quale i canali paralleli si configurano come un elemento strutturale.

6.5 IL RUOLO DEL PREZZO NELLE SCELTE DEI CONSUMATORI

6.5.1 Canali di acquisto, tipologie di prodotti accessori e logiche di consumo

L'analisi dei comportamenti di acquisto dei prodotti accessori al tabacco evidenzia come il prezzo rappresenti il principale fattore determinante delle decisioni dei consumatori. Tale evidenza emerge trasversalmente rispetto alle diverse dimensioni analizzate e assume un carattere strutturale: il prezzo si configura come la variabile chiave attorno alla quale si organizzano le scelte di acquisto. Questa dinamica interessa, soprattutto, l'acquisto di tabacco trinciato e di prodotti accessori.

In primo luogo, il prezzo incide in maniera significativa nella scelta del canale di acquisto: per le cartine, la rilevanza del prezzo è considerata “abbastanza” significativa dal 28% dei consumatori e “molto” significativa dall'8%; per i filtri, il 31% risponde “abbastanza”, il 9% “molto”. I consumatori, di fronte alla possibilità di accedere ai prodotti attraverso una pluralità di canali, tendono a orientarsi verso quelli che consentono un risparmio economico, anche quando ciò comporta il ricorso a circuiti non ufficiali. La presenza di un differenziale di prezzo tra tabaccherie e altri canali costituisce un incentivo concreto e immediato a diversificare le modalità di approvvigionamento.

In secondo luogo, il prezzo esercita un'influenza rilevante anche sulle logiche di consumo e sulla scelta del tipo di prodotto acquistato. I consumatori tendono, infatti, a orientarsi verso

articoli che consentono di ottimizzare il rapporto tra quantità di tabacco utilizzata e costo complessivo della sigaretta rollata, manifestando un comportamento attento sotto il profilo economico.

In generale, per il 52% degli intervistati, con un pacchetto di FCT si possono realizzare oltre 40 sigarette, per il 20% da 31 a 40, per il 18% da 20 a 30, per il 10% meno di 10, per una media di sigarette realizzate pari a 42.

Con specifico riferimento ai prodotti accessori, la selezione della tipologia di cartina e filtro non risponde esclusivamente a preferenze di gusto o abitudini consolidate, ma è condizionata dal costo. In particolare, le cartine più utilizzate risultano essere quelle corte (56%), mentre i filtri più diffusi sono quelli *slim* (39%) e *ultraslim* (21%). Queste preferenze di consumo, al pari del canale di acquisto, devono essere lette alla luce delle logiche economiche che guidano il comportamento dei consumatori. Le cartine corte, infatti, consentono di realizzare sigarette di dimensioni più contenute, riducendo la quantità di tabacco utilizzata per ciascuna unità: il 51% degli intervistati che acquistano cartine ha indicato di prediligere una specifica tipologia in virtù della possibilità di utilizzare il quantitativo di tabacco che preferisce, confermando che la lunghezza della cartina modifica la quantità di FCT presente nella sigaretta rollata. Analogamente, l'utilizzo di filtri *slim* o *ultraslim* contribuisce a limitare il consumo di tabacco: il 68% degli intervistati che fumano tabacco trinciato ha indicato che il tipo di filtro impiegato influisce sulla quantità di FCT utilizzata in una sigaretta rollata; il 39% ha inoltre dichiarato di preferire una specifica tipologia di filtri proprio in virtù del prezzo.

Si osservano alcune variazioni contenute tra i consumatori di marijuana. Per quanto sia bassa la percentuale di chi risponde di comprare cartine e/o filtri per questa fattispecie (risponde in modo affermativo appena il 7%), in questo gruppo una massiccia maggioranza (85%) dichiara di prediligere le cartine lunghe, mentre il 48% ricorre all'acquisto di filtri *ultraslim*.

6.5.2. Il rapporto tra il prezzo e la percezione del rischio

Un aspetto particolarmente rilevante emerso dall'analisi riguarda il rapporto tra il prezzo dei prodotti e la percezione del rischio associato all'acquisto al di fuori dei canali ufficiali. Questo rapporto consente di comprendere meglio le motivazioni sottostanti ai comportamenti osservati e di valutare il peso relativo delle diverse variabili decisionali.

I dati mostrano che il prezzo tende a prevalere sulla percezione del rischio nella determinazione delle scelte di acquisto. Ciò significa che, anche quando i consumatori sono consapevoli – almeno in linea teorica – della possibilità che i prodotti acquistati al di fuori dei circuiti ufficiali possano presentare caratteristiche qualitative inferiori o rischi aggiuntivi per la salute, tale consapevolezza (avvertita dal 67% per il tabacco trinciato, dal 39% per le cartine e dal 44% per i filtri) non risulta sufficiente a disincentivare il comportamento. Questa evidenza suggerisce che la percezione del rischio, pur presente, ha un impatto limitato sul processo decisionale, soprattutto quando viene confrontata con il beneficio immediato derivante dal risparmio economico. Il vantaggio in termini di prezzo appare più concreto e tangibile rispetto al rischio percepito, che tende invece a essere considerato più astratto o meno immediato.

Il comportamento di acquisto dei consumatori può, quindi, essere interpretato alla luce di una logica di *trade-off*, in cui il risparmio economico viene valutato come più rilevante rispetto ai potenziali rischi associati alla qualità del prodotto o alla sicurezza. Questa dinamica è coerente con quanto osservato in altri ambiti di consumo, in cui il prezzo rappresenta un *driver* dominante, soprattutto in presenza di prodotti percepiti come standardizzati o a basso valore unitario. Nel caso specifico dei PAT, infatti, la percezione di una relativa omogeneità tra i prodotti disponibili sul mercato può contribuire a ridurre ulteriormente il peso del rischio nella decisione di acquisto, rafforzando il ruolo del prezzo come fattore determinante.

Il criterio di oculatezza e dedizione al risparmio economico – al netto di qualsiasi considerazione sui possibili rischi – assume una dimensione pervasiva quando viene chiesto agli intervistati di stimare quanti, tra le proprie conoscenze, ricorrono a espedienti analoghi. Su 100 persone conosciute, ammettono gli interpellati, in media almeno 26 fumano, 17 svapano e 12 usano tabacco trinciato. In media, stando alle risposte ricevute, su 100 persone, sono almeno 10 i conoscenti che acquistano cartine e/o filtri *online* o al di fuori dei circuiti ufficiali. Numeri analoghi comprendono l'acquisto di tabacco trinciato e liquidi per svapare. Questi dati non restituiscono una stima del mercato ma il paesaggio e la percezione delle persone.

In definitiva, il prezzo incide direttamente sulla decisione di acquistare al di fuori dei canali ufficiali. La possibilità di accedere a prodotti a un prezzo inferiore rappresenta una leva sufficiente a motivare il ricorso a canali paralleli, anche in presenza di possibili elementi di incertezza e rischio legati alla provenienza dei prodotti. Questo dato risulta particolarmente significativo, in quanto dimostra che il differenziale di prezzo non si limita a influenzare la scelta tra prodotti simili, ma può determinare una vera e propria modifica del comportamento di acquisto in termini di canale utilizzato.

6.5.3 La sensibilità al prezzo dei fumatori di tabacco trinciato

Alla luce degli elementi illustrati, l'indagine evidenzia che i consumatori di tabacco trinciato presentano una sensibilità particolarmente accentuata al prezzo. Questo gruppo di consumatori si distingue, infatti, per un comportamento maggiormente orientato al risparmio e all'ottimizzazione economica, che si manifesta in diverse dimensioni.

Anzitutto, i consumatori di FCT mostrano una maggiore disponibilità a modificare il proprio comportamento in funzione delle variazioni di prezzo. Questo si traduce in un'elasticità della domanda, intesa come capacità di reagire alle variazioni di prezzo modificando le quantità consumate o le modalità di acquisto.

In secondo luogo, il prezzo costituisce uno dei principali criteri che influenzano le decisioni dei consumatori, in quanto è capace di orientare sistematicamente sia le scelte di prodotto sia quelle di canale, in modo più significativo rispetto alla percezione del rischio. Nel segmento dei prodotti accessori, infatti, la capacità deterrente del rischio percepito è relativamente debole rispetto alla spinta generata dal differenziale di prezzo.

In terzo luogo, le logiche di consumo dei fumatori di FCT sono orientate verso soluzioni che permettono di ridurre il costo per singola sigaretta, attraverso una combinazione di caratteristiche del prodotto e modalità di utilizzo. Si configura, infatti, una strategia implicita di ottimizzazione del consumo, in cui i consumatori cercano di massimizzare il numero di sigarette ottenibili a partire da una determinata quantità di tabacco. Ciò è confermato dal fatto che, secondo i dati raccolti, il 66% dei consumatori di trinciato ritiene che la quantità di tabacco presente in una sigaretta rollata sia mediamente inferiore a quella contenuta in una sigaretta confezionata.

Dunque, il comportamento dei consumatori di FCT si inserisce in una logica complessiva di razionalità economica che appare particolarmente accentuata nel caso dei prodotti accessori, i quali, pur avendo un costo unitario relativamente contenuto, incidono in modo cumulativo sul costo complessivo del consumo, soprattutto per i fumatori abituali di tabacco trinciato.

Nel complesso, questi elementi suggeriscono che la domanda di tabacco trinciato e dei prodotti accessori è più elastica rispetto alla domanda complessiva di prodotti del tabacco. Mentre il consumo di sigarette industriali tende a essere più stabile e meno sensibile alle variazioni di prezzo, il consumo di FCT si caratterizza per una maggiore flessibilità, che rende questo segmento particolarmente reattivo alle condizioni economiche.

In definitiva, ferma restando la tendenziale anelasticità della domanda complessiva di tabacco

rispetto al prezzo, i dati confermano che: (i) i consumatori di trinciato hanno una sensibilità piuttosto elevata al prezzo dell'FCT e dei PAT; (ii) il relativo prezzo incide sulla decisione di dove acquistarli in modo più significativo rispetto al rischio associato all'acquisto da canali non ufficiali. In questo senso, la scelta dei canali di acquisto e della tipologia di prodotto da parte dei consumatori si configura come risposta economica sistematica a differenziali di prezzo percepiti come rilevanti.

6.6 CONDIZIONI DI APPROVVIGIONAMENTO E PERCEZIONE DEGLI ESERCENTI

Un secondo ambito di indagine riguarda le condizioni di approvvigionamento dei prodotti accessori al tabacco e, in particolare, la percezione da parte degli esercenti della presenza di differenze nelle modalità di acquisto all'ingrosso.

La maggioranza degli intervistati ritiene che esistano delle differenze (“abbastanza evidenti” per il 47%; “molto evidenti” per l'11%) tra i prezzi al dettaglio dei prodotti accessori praticati dagli esercenti. Secondo il 32% degli intervistati, tali differenze di prezzo dipendono da condizioni di acquisto diverse applicate a monte, vale a dire dai prezzi all'ingrosso dei prodotti; il 52% ritiene che i fattori determinanti siano riconducibili a condizioni di acquisto diverse unite alle pratiche commerciali.

Quanto alla diffusione di condizioni di approvvigionamento diverse, secondo gli esercenti, circa il 30% dei colleghi tabaccai acquista cartine e filtri a condizioni fiscali più vantaggiose rispetto a quelle *standard*. Al riguardo, si evidenzia che si tratta di un dato di natura percettiva: esso non misura direttamente il comportamento degli operatori (i.e., il dato non è necessariamente rappresentativo di una misura quantitativa diretta di pratiche irregolari o non conformi), ma riflette la valutazione diffusa all'interno della categoria. In ogni caso, il dato segnala la presenza di una larga percezione di eterogeneità nelle condizioni di approvvigionamento dei prodotti accessori. In altri termini, una quota significativa di esercenti ritiene che non tutti gli operatori si trovino a operare nelle medesime condizioni economiche, ma che alcuni possano beneficiare di vantaggi competitivi derivanti da prezzi di acquisto più bassi in quanto non comprensivi di imposte (imposta di consumo e IVA). Tale percezione, proprio perché condivisa da una quota rilevante di operatori, assume un valore analitico significativo.

Il fenomeno appare piuttosto noto agli addetti ai lavori. Una maggioranza consistente di intervistati afferma di essere a conoscenza (17%), o almeno di averne sentito parlare (45%), di pratiche diffuse da parte di esercenti non autorizzati che acquistano i prodotti da grossisti con regimi fiscali diversi (ad esempio, senza applicazione dell'IVA); oppure di tabaccherie che acquistano filtri e cartine al di fuori dei tradizionali canali di distribuzione, spesso all'estero, per poi rivenderli (71%). La maggioranza degli intervistati ha anche dichiarato di essere a conoscenza (19%) e di aver sentito parlare (42%) di acquisti effettuati a prezzi all'ingrosso non comprensivi di imposte da parte di altre tabaccherie. È importante sottolineare che tali evidenze non implicano automaticamente l'esistenza di comportamenti irregolari né configurano in alcun modo accertamenti di natura individuale o comportamenti illeciti specifici, ma riflettono una percezione diffusa tra gli operatori circa la presenza di condizioni potenzialmente distorsive, rilevanti ai fini dell'analisi delle dinamiche di mercato e in grado di generare effetti sul funzionamento complessivo del sistema.

L'analisi evidenzia, quindi, come il tema delle condizioni di approvvigionamento non rappresenti un elemento marginale, ma costituisca uno dei fattori chiave per comprendere le dinamiche del mercato dei PAT. La percezione diffusa di differenze nelle condizioni di acquisto all'ingrosso si traduce infatti nella convinzione di una non piena uniformità delle regole del gioco, con possibili effetti sul funzionamento complessivo del sistema.

7. I DRIVERS DELLE PRATICHE IRREGOLARI SUI PAT

7.1 LE CRITICITÀ DEL REGIME FISCALE

I fattori che possono aver contribuito alla diffusione di pratiche irregolari relative al commercio di prodotti accessori sono molteplici.

Anzitutto, le criticità connesse all'introduzione di un'imposta di consumo specifica con aliquota pari a 0,0036 euro al pezzo contenuto in ciascuna confezione destinata alla vendita al pubblico.

Una delle principali problematiche è rappresentata dal livello impositivo elevato. L'imposta di consumo sui prodotti accessori è la più alta dell'intero comparto dei tabacchi e incide su beni caratterizzati da un valore estremamente basso, superando il prezzo all'ingrosso dei singoli prodotti accessori e attestandosi attorno al 110% del loro valore. Il prezzo all'ingrosso di un libretto di cartine corte da 50 pezzi, infatti, è mediamente di € 0,17, mentre l'imposta di consumo totale ammonta a € 0,18 (0,0036 euro x 50 unità). Un livello impositivo così elevato gravante sui grossisti, tenuti ad assolvere l'obbligazione tributaria, ha comportato un aumento significativo dei prezzi all'ingrosso per i rivenditori di generi di monopolio, che oggi acquistano i prodotti accessori al doppio del prezzo (prezzo + imposta). In questo modo, l'imposta di consumo ha aumentato la redditività che i grossisti possono conseguire dall'omesso versamento delle imposte dovute sugli accessori al momento della cessione alle tabaccherie.

Oltreché sui grossisti e i rivenditori, l'introduzione dell'imposta di consumo sui PAT si riversa sui consumatori finali, in quanto comporta un aumento del costo complessivo della sigaretta rollata. Dato che il tabacco trinciato è un prodotto “semi-finito” che richiede l'acquisto di *input* indispensabili, il costo totale che il consumatore deve sostenere per realizzare una sigaretta comprende non solo il prezzo dell'FCT ma anche quello dei prodotti accessori. Per ogni sigaretta rollata l'imposta di consumo di € 0,0036 viene pagata sia sulla cartina sia sul filtro, per un totale di € 0,0072 a sigaretta. L'imposta di consumo, unita al progressivo aumento dell'aliquota sull'FCT, comporta per il consumatore un onere aggiuntivo di circa € 0,50 in più per ogni confezione da 30 grammi di tabacco³³. In virtù della relazione di stretta complementarità tra PAT e FCT, l'imposta di consumo non incide solo sul costo degli accessori, ma determina un aumento del prezzo complessivo dell'opzione *roll your own*, riducendone la convenienza economica rispetto alle sigarette industriali. In questo senso, l'imposta di consumo può ripercuotersi anche sulla domanda di tabacco trinciato, indebolendo la capacità dell'FCT di intercettare i consumatori *priced-out* dal mercato dell'FMC e di mantenerli all'interno di un mercato legale domestico (c.d. “funzione cuscinetto”). L'imposta di consumo rischia, quindi, di alterare gli incentivi economici sottostanti alla domanda di tabacco trinciato, incentivando lo spostamento verso canali paralleli in cui i prodotti del tabacco non sono soggetti al prelievo fiscale e che assicurano un prezzo più conveniente. In altri termini, se il tabacco trinciato perde la capacità di operare come alternativa legale per i consumatori che, per ragioni di prezzo e vincoli di bilancio, sono stati estromessi dal mercato delle FMC, una parte della domanda potrebbe essere assorbita dal mercato parallelo o transfrontaliero. L'erosione della funzione di *buffer* dell'FCT, derivante dall'aumento del costo effettivo della sigaretta rollata, può avere delle implicazioni negative sul gettito erariale e sull'efficacia delle politiche fiscali. A fronte di una diminuzione delle vendite nel circuito legale, la base imponibile si riduce e, con essa, le entrate fiscali complessive derivanti da accise e IVA nel comparto dei tabacchi.

³³ European Smoking Tobacco Association, *Proposta Legge Di Bilancio 2020 – Imparare dagli Errori Passati*, 2019.

Oltre al livello impositivo elevato, una seconda criticità del regime fiscale sui PAT attiene alle modalità con cui l'imposta di consumo è stata introdotta nell'ordinamento italiano. Anziché procedere con un approccio graduale e progressivo, la legge di bilancio del 2020 ha apportato una brusca e improvvisa modifica del quadro regolatorio introducendo un'imposta prima non prevista. Gli aumenti repentini e consistenti della tassazione sui prodotti del tabacco possono generare forti incentivi per i consumatori a modificare le proprie abitudini di consumo e i comportamenti di acquisto spostando la domanda verso prodotti alternativi più economici, tra cui anche quelli derivanti dal mercato parallelo³⁴.

Inoltre, a differenza di quanto è previsto per altri prodotti da fumo e loro sucedanei, per i PAT non è stato istituito un sistema di controllo efficace, diffuso e capillare per verificare l'effettivo versamento dell'imposta di consumo. In particolare, non è stata prevista l'istituzione di depositi fiscali autorizzati per i soggetti che commercializzano i prodotti accessori. Peraltro, la circolazione di PAT con imposta non assolta è difficilmente contrastabile in quanto, una volta immessi sul mercato, i prodotti irregolari non possono in alcun modo essere distinti da quelli legali. Manca, quindi, un sistema di tracciabilità e controllo sulla circolazione dei prodotti accessori. Se da un lato il legislatore aveva inteso equiparare il trattamento degli accessori a quello dei tabacchi lavorati imponendo una tassazione elevata e un regime di vendita in esclusiva, dall'altro non ha previsto l'operatività di un meccanismo di *enforcement* efficace che garantisca la corretta attuazione della disciplina normativa evitando distorsioni del mercato.

Infine, pur essendo state introdotte le tabelle di commercializzazione, non sono state previste modalità di registrazione che consentano di attribuire un codice univoco ad ogni prodotto accessorio. Vi sono, infatti, casi in cui lo stesso prodotto è registrato più volte con codici diversi che ne impediscono la corretta identificazione. A titolo esemplificativo, si consideri che nelle tabelle aggiornate al 2026, le cartine *gizeh special* (50 pezzi) sono registrate almeno quattro volte con codici prodotto differenti (PROV-A00119002, PROV-A00563002, PROV-A00786002, PROV-A05334002), e i filtri *rizla* 6 mm (150 pezzi) compaiono con quattro codici prodotto diversi (PROV-C01944008, PROV-C02683008, PROV-C04102008, PROV-C04935008)³⁵.

L'assenza di codici identificativi univoci e di un sistema di *enforcement* efficace ha creato un *vulnus* nei controlli, rendendo difficile sia l'identificazione e tracciabilità dei prodotti che possono essere immessi in commercio, sia il monitoraggio e la verifica sul corretto versamento dell'imposta di consumo (e dell'IVA) da parte dei soggetti obbligati. Tali carenze rendono il sistema complessivamente poco efficace, indebolendo il quadro regolatorio e la capacità amministrativa. Parallelamente, contribuiscono ad accrescere la percezione diffusa tra gli operatori secondo cui il rischio di subire un controllo e l'applicazione delle relative sanzioni è di gran lunga inferiore rispetto ai vantaggi economici derivanti dall'evasione fiscale.

7.2 LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DEL MERCATO E DEI CONSUMATORI DI TABACCO TRINCIATO

Accanto alle criticità e alle carenze specifiche del quadro normativo, vi sono una serie di fattori strutturali del mercato degli accessori e di quello del tabacco trinciato che non sembrano essere stati debitamente considerati dal legislatore e che hanno contribuito alla diffusione di pratiche irregolari lungo la filiera. Tra questi vi sono le specificità del tabacco trinciato, le caratteristiche dei consumatori di FCT e la diffusione di canali paralleli al circuito regolato.

Sotto il primo profilo, rileva la capacità di sopportazione del carico fiscale (*tax-bearing capacity*), concetto che esprime il livello di imposta che un prodotto può "assorbire" senza distorcere il corretto funzionamento del mercato. Si tratta di un principio economico fondamentale alla base della tassazione delle diverse tipologie dei prodotti del tabacco, che sono generalmente sottoposte a livelli differenziati sia in base agli obiettivi di politica fiscale perseguiti sia alla specifica capacità di assorbimento dell'imposta. Il tabacco trinciato fino ha una capacità di sopportazione del carico fiscale (*tax-bearing capacity*) inferiore rispetto a quella delle sigarette industriali³⁶. Anzitutto, si tratta di prodotti realizzati con più alta intensità di lavoro, principalmente da parte di piccole e medie imprese, spesso a conduzione familiare. Inoltre, dal punto di vista del consumatore l'FCT è un prodotto "semi-finito", che per poter essere consumato impone l'acquisto di articoli aggiuntivi (i PAT) e l'investimento di tempo nella preparazione della sigaretta; non può essere consumato integralmente poiché una parte è normalmente inadatta al consumo (ad esempio, tabacco troppo corto, nervature/gambi, briciole); per i fumatori che non usano filtri, una parte della sigaretta rollata è costituita dal "boccaglio" (*handpiece*) che non viene fumato ma scartato come mozzicone³⁷.

Sotto il secondo profilo, è stato osservato che, rispetto ai fumatori di sigarette industriali, i consumatori di FCT presentano mediamente fasce di reddito più basse e una più alta probabilità di essere disoccupati, affrontano maggiori difficoltà finanziarie, e incontrano vincoli di bilancio e di convenienza più stringenti³⁸. Tali elementi contribuiscono a determinare una maggiore sensibilità dei fumatori di tabacco trinciato al prezzo del prodotto rispetto ai fumatori di sigarette industriali. In virtù dell'incidenza del prezzo sulle scelte di consumo (emersa anche dall'indagine empirica), i consumatori di trinciato sono particolarmente sensibili a variazioni di costo e al risparmio ottenibile tramite canali alternativi. Ciò implica che le loro scelte e preferenze di consumo sono significativamente influenzate dal livello di accessibilità economica (*affordability*) dei prodotti. La maggiore sensibilità al prezzo rispetto ai consumatori di FMC comporta che, nel caso di aumento della tassazione e del prezzo al dettaglio del tabacco trinciato o dei prodotti indispensabili per il relativo consumo (PAT), i consumatori di FCT avranno una maggiore propensione ad acquistare prodotti al di fuori del circuito regolato³⁹.

Ebbene, l'imposta di consumo sui PAT non tiene in considerazione né la capacità di carico fiscale del tabacco trinciato né la maggiore sensibilità al prezzo dei consumatori dell'FCT. Essa, infatti, presenta un livello impositivo elevato e non proporzionale al valore dei beni, ed è stata introdotta in modo brusco e non graduale.

Un fattore ulteriore che ha contribuito alla diffusione degli acquisti al di fuori delle tabaccherie è la varietà e la diffusione di canali alternativi paralleli. Questi comprendono una pluralità di esercizi e modalità di vendita, tra cui *bazar*, negozi etnici, *minimarket*, bancarelle e venditori ambulanti, nonché piattaforme *online*, *marketplace* e siti *web* italiani ed esteri. La presenza

34 London Economics, 2018, p. vii.

35 Cfr. Tabelle di commercializzazione delle cartine e dei filtri aggiornate al 2 aprile 2026, pubblicate sul sito ADM, disponibili qui: <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/5422286/Cartine.pdf/57d6fa30-3d17-60f7-1ed9-a1c90e79633c?t=1772457853102> e <https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/5422286/Filtri.pdf/6b4c3bb8-6c92-507c-b2d0-3f158c11ef7e?t=1775206064108>.

36 London Economics, 2018, p. 10.

37 Ibid., pp. 10-11.

38 European Commission, Special Eurobarometer 506. Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes, 2021, p. 28 (FCT is more "popular among those who live in households having difficulties paying their bills most of the time. More than four in ten (45%) of current smokers who often experience such problems consume hand-rolled cigarettes, compared with less than a quarter (24%) of those who never or almost never have difficulties paying the bills"). Cfr. anche London Economics, 2018, pp. vii, 12-13.

39 London Economics, Impact of the state of the economy on consumption of fine-cut tobacco (FCT) and excise revenues, 2021, p. 15.

elevata di questi canali sul territorio nazionale e la relativa accessibilità contribuiscono a rendere il fenomeno particolarmente diffuso e capillare. L'acquisto di prodotti accessori al di fuori delle tabaccherie, infatti, non è limitato a specifici contesti territoriali o a particolari categorie di consumatori, ma appare accessibile a una quota ampia della popolazione. Dal punto di vista del consumatore, la pluralità e diversificazione di canali potenzialmente accessibili si traduce in una maggiore flessibilità e in una riduzione della dipendenza da un singolo punto vendita. Il consumatore può decidere di acquistare dove il prodotto è più facilmente disponibile o dove il prezzo è più conveniente, indipendentemente dal canale.

8. LE IMPLICAZIONI DELLE PRATICHE IRREGOLARI LUNGO LA FILIERA DEI PRODOTTI ACCESSORI

La diffusione del commercio illecito e, più in generale, di pratiche irregolari relative ai prodotti accessori produce conseguenze rilevanti sia sul piano fiscale sia su quello concorrenziale ed economico. Da un lato, l'omesso assolvimento dell'imposta di consumo (e dell'IVA) sui PAT che sfuggono al prelievo fiscale determina una riduzione del gettito erariale per lo Stato rispetto a quello potenzialmente derivante dal mercato degli accessori. Dall'altro, i vantaggi economici derivanti dalle pratiche irregolari di commercializzazione generano una concorrenza sleale nel mercato e una perdita economica per gli esercenti che operano nel perimetro della legalità.

8.1 IL PROFILO FISCALE. L'AMMANCO TRIBUTARIO PER LO STATO

La diffusione di modalità di vendita di PAT con imposte non assolute da parte dei soggetti obbligati comporta una riduzione delle entrate per lo Stato rispetto a quelle potenzialmente derivanti dal mercato dei prodotti accessori.

L'erosione del gettito relativo ai PAT intervenuta negli ultimi anni è stata registrata da ADM nei Libri Blu, che raccolgono i dati sul gettito derivante, tra gli altri, anche dal comparto dei tabacchi⁴⁰. I dati sul gettito a titolo di imposta di consumo sui prodotti accessori mostrano una *trend* decrescente. A fronte di un aumento tra il 2020 e il 2021 – passando da 45,4 milioni di euro a 47,8 milioni – le entrate sono diminuite in modo progressivo e significativo. Nel 2022 il gettito a titolo di imposta di consumo sugli accessori è sceso a 41,8 milioni di euro, con una variazione di circa -12,4% rispetto al 2021. Nel 2023 si è ulteriormente ridotto a 38,7 milioni di euro, diminuendo di circa il 7,5%. Nel 2024 – anno per il quale il Libro Blu non è ancora stato pubblicato sul sito di ADM⁴¹ – il gettito ammonta a 35,8 milioni di euro, con una diminuzione di circa il 7,4% rispetto all'anno precedente⁴².

Partendo dai dati sul gettito derivante dall'imposta di consumo, è possibile calcolare il numero di pezzi venduti che sono stati assoggettati al prelievo fiscale e, quindi, il perimetro *duty-paid* degli accessori. L'imposta di consumo (pari a 0,0036 euro) si applica, infatti, su ogni pezzo presente nella confezione venduta. Nel 2020 il quantitativo di PAT assoggettati al prelievo fiscale ammontava circa a 12,6 miliardi di pezzi; nel 2021 a 13,3 miliardi; nel 2022 a 11,6 mld; nel 2023 a 10,7 mld; nel 2024 a 9,9 mld⁴³. Ad eccezione del 2021, quindi, il numero di prodotti

40 I dati sul gettito a titolo di imposta di consumo sui PAT riportati nel testo sono tratti dai Libri Blu di ADM per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023, attualmente pubblicati sul sito dell'Agenzia (disponibili qui: <https://www.adm.gov.it/portale/dati-aggregati-attivita-amministrativa>). Dal punto di vista metodologico, i valori del gettito riportati sono stati arrotondati per difetto o per eccesso (alla prima cifra decimale) rispetto a quelli indicati nei Libri Blu. Sul punto, si segnala una leggera discrepanza tra il valore del gettito registrato nel Libro Blu 2022 (41.823.192,19 mln) e quello riportato per l'anno 2022 nel Libro Blu 2023 (42.677.441,67 mln). Nel lavoro è stato preso a riferimento il valore indicato nel Libro Blu corrispondente all'anno di riferimento (2022), arrotondato a 41,8 mln euro. Analoga lieve discrepanza riguarda l'anno 2021, per il quale il Libro Blu 2021 indica 47.762.058,34 mln e il Libro Blu 2022 riporta 47.751.307,77 mln; il valore è stato arrotondato a 47,8 mln euro.

41 Il gettito per il 2024 è tratto da Audizione alla Camera dei Deputati del Direttore ADM, Cons. Roberto Alesse, Indagine conoscitiva sulla Fiscalità e sul regime concessorio per la vendita al dettaglio dei prodotti del tabacco e dei prodotti da fumo di nuova generazione, Roma, 8 Aprile 2025, p. 19 (disponibile qui: <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM06/Audizioni/leg19.com06.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.60101.08-04-2025-13-07-10.511.pdf>).

42 Si precisa che le variazioni percentuali di gettito sono espresse nel testo in forma arrotondata (per eccesso o difetto, alla prima cifra decimale). Tali variazioni sono state, però, calcolate sui valori esatti di gettito (non arrotondati) indicati nei Libri Blu ADM. Tra il 2021 e il 2022, la variazione esatta tra 47.762.058,734 mln euro (2021) e 41.823.192,19 mln euro (2022) è di -12,43%. Per il 2022-2023, tra 41.823.192,19 mln euro (2022) e 38.684.111,65 mln euro (2023) la variazione è pari a -7,51%. Per il 2023-2024, la variazione tra 38.684.111,65 mln euro (2023) e 35.833.871,77 mln euro (2024) è di -7,37%.

43 La stima dei pezzi assoggettati a imposta (arrotondata nel testo) è stata ottenuta dividendo l'importo annuale esatto del gettito derivante dall'imposta di consumo (indicato nei Libri Blu) per l'aliquota specifica (0,0036 €/pezzo). La misura è un proxy del perimetro *duty-paid* degli accessori e può risentire di conguagli, tempi di versamento e arrotondamenti, ma consente di effettuare confronti coerenti nel tempo a parità di aliquota.

accessori (pezzi) venduti nel mercato legale si è ridotto circa del 12,4% tra il 2021 e il 2022; del 7,5% tra il 2022 e il 2023; del 7,4% tra il 2023 e il 2024⁴⁴. A fronte di tale diminuzione dei quantitativi di prodotti accessori soggetti al prelievo fiscale, il gettito erariale a titolo di imposta di consumo si è ridotto.

Un primo elemento da considerare è che il descritto andamento dei volumi dei prodotti accessori venduti (e del relativo gettito) non appare pienamente in linea con i dati relativi al tabacco trinciato, che rappresenta il principale bacino di domanda diretta dei prodotti accessori. Posto che i PAT integrano una domanda in larga misura “derivata” dall’FCT, a parità di abitudini di consumo e di canali di acquisto, ci si aspetterebbe che il consumo di PAT si muova in modo tendenzialmente omogeneo a quello del tabacco trinciato. Confrontando le variazioni percentuali nei volumi di FCT e di PAT venduti nel mercato legale (i.e., soggetti a prelievo fiscale), si evince invece un’evidente sproporzione: i prodotti accessori calano molto di più e molto più rapidamente rispetto al trinciato.

A partire dal 2021, le vendite di tabacco trinciato hanno registrato una lieve riduzione, continuando comunque a rappresentare la categoria più rilevante tra i tabacchi diversi dalle sigarette industriali. Rispetto al 2020 (5,33 mln kg), la quota è scesa a 5,30 mln kg nel 2021, a 5,14 mln nel 2022, a 4,99 mln nel 2023 e a 4,94 mln nel 2024⁴⁵, con variazioni percentuali rispettivamente pari a circa - 0,6%, - 3%, - 2,9% e - 1% rispetto all’anno precedente.

Il confronto tra i dati relativi ai PAT e all’FCT legalmente immessi in consumo mostra che la contrazione dei volumi (e del gettito) sui PAT non può dipendere esclusivamente dalla flessione minima delle quantità di tabacco trinciato vendute. Si consideri che, a fronte del lieve calo dei volumi di FCT pari a circa - 3% (2021-2022), - 2,9% (2022-2023) e - 1% (2023-2024), la riduzione dei quantitativi di PAT negli stessi anni è stata molto più pronunciata, pari rispettivamente a circa - 12,4%, - 7,5% e - 7,4%. Il carattere più marcato del calo relativo ai PAT rispetto a quello del trinciato evidenzia una sproporzione significativa tra le due variabili. Il disallineamento strutturale che si osserva tra accessori e trinciato contrasta con la funzione strumentale dei primi rispetto al secondo, in virtù della quale le vendite di PAT dovrebbero muoversi in modo tendenzialmente omogeneo al consumo di tabacco trinciato.

La riduzione marcata dei volumi e del gettito sugli accessori, a fronte di un calo moderato di FCT, suggerisce che una quota significativa di PAT legati al consumo di tabacco trinciato sia stata assorbita da circuiti paralleli a quello regolato. I valori in diminuzione segnalano, infatti, una contrazione del perimetro *duty-paid* degli accessori che può essere spiegata dal parziale spostamento dei canali di distribuzione verso circuiti non assoggettati al prelievo fiscale.

Oltre al disallineamento tra accessori e trinciato nel segmento legale, un secondo elemento rilevante è che i volumi di PAT assoggettati al prelievo fiscale non sembrano corrispondere ai consumi effettivi di cartine e filtri da parte dei consumatori di FCT. I quantitativi sopra indicati di accessori venduti legalmente (calcolati a partire dal gettito nei Libri Blu) sono inferiori alla stima del fabbisogno effettivo dei fumatori di trinciato in base alle reali dinamiche di consumo.

Anzitutto, secondo stime ufficiali⁴⁶, per preparare una sigaretta rollata si utilizza un quantitativo di tabacco trinciato mediamente compreso tra 0,4 g e 0,75 g. Ciò implica che da 1 kg di trinciato si possono ottenere in media tra 1.333 e 2.500 sigarette rollate⁴⁷.

44 Le variazioni percentuali dei volumi di PAT (nel testo, arrotondate) sono state calcolate a partire dalla stima esatta non arrotondata dei quantitativi di prodotti accessori venduti annualmente nel circuito legale.

45 I volumi di tabacco trinciato indicati sono tratti (e riportati in misura esatta) dai Libri Blu di ADM per gli anni 2020, 2021, 2022, 2023. Per il 2024, non essendo ancora disponibile il Libro Blu, il volume è tratto dall’Audizione alla Camera dei Deputati del Direttore ADM, Cons. Roberto Alesse, Indagine Conoscitiva sulla Fiscalità e sul regime concessorio per la vendita al dettaglio dei prodotti del tabacco e dei prodotti da fumo di nuova generazione, 2025.

46 Commissione europea, Study on the measuring and reducing of administrative costs for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products, 2015, p. 54, che richiama la Norma ISO15592 del 2008 relativa a Fine-cut tobacco and smoking articles made from it – Methods of sampling, conditioning and analysis (Part 3: Determination of total particulate matter of smoking articles using a routine analytical smoking machine, preparation for the determination of water and nicotine, and calculation of nicotine-free dry particulate matter).

47 Ibid.

Dal punto di vista dimensionale, mentre il filtro delle sigarette tradizionali ha un diametro di 8,0 mm (*regular*), i filtri *slim* e *ultraslim* per il tabacco trinciato – utilizzati dal 39% e dal 21% degli intervistati – hanno un diametro inferiore, rispettivamente di 6 mm e 5,7 mm. Inoltre, la lunghezza di una sigaretta industriale è di 82 mm (di cui 25 mm di filtro e 57 mm di tabacco), mentre quella di una cartina corta – la tipologia più diffusa, acquistata dal 56% degli intervistati – è di 65 mm (di cui 15 mm di filtro e 50 mm di tabacco). Il diametro del filtro e la lunghezza della cartina, inferiori rispetto a quelli della sigaretta “pronta”, riducono il calibro, la capacità di riempimento della sigaretta e, quindi, la quantità di tabacco utilizzato⁴⁸, consentendo ai consumatori di realizzare un numero maggiore di sigarette rollate a parità di peso di prodotto.

Il dato è stato confermato dai risultati dell’indagine empirica, da cui è emerso che:

secondo la maggioranza degli intervistati (52%), con una confezione di tabacco trinciato si realizzano oltre 40 sigarette;

il numero medio di sigarette realizzate con una confezione di FCT, considerando le risposte fornite da tutti i consumatori di trinciato intervistati, è pari a 42;

secondo il 66% dei consumatori di trinciato, le sigarette arrotolate tendono a contenere un quantitativo di tabacco inferiore a quello presente nelle sigarette industriali.

Sulla base di queste stime, utilizzando una confezione di trinciato da 30 grammi, il quantitativo medio di tabacco presente in una sigaretta arrotolata è pari a 0,70 grammi (30 g / 42 sigarette).

Muovendo dai dati emersi dall’indagine, è possibile calcolare il fabbisogno potenziale di cartine e filtri legato al consumo di FCT, per poi confrontarlo con i volumi di accessori immessi in commercio nel circuito legale sopra calcolati. Si precisa che le stime che seguono riguardano il fabbisogno di PAT legato al consumo di FCT (legalmente venduto), in quanto questo rappresenta il bacino principale della domanda diretta di accessori; non è invece considerato il consumo di accessori eventualmente legato a prodotti da fumo diversi dal trinciato (es., marijuana e altri prodotti da fumo non a base di tabacco), che rappresentano una quota residuale del mercato.

Prendendo come riferimento il consumo medio di 0,70 g di tabacco trinciato per sigaretta rollata emerso dall’indagine, nel 2023 (4,99 mln kg di FCT venduto) la stima di PAT consumati in relazione al trinciato legalmente venduto è di circa 7,1 mld di cartine e 7,1 mld di filtri. La stima totale di prodotti accessori potenzialmente consumati in base ai volumi di FCT legale immessi in commercio è di circa 14,3 mld di pezzi⁴⁹.

Il confronto di tale valore con i volumi di PAT su cui l’imposta è stata versata nel 2023 (circa 10,7 mld pezzi) fa emergere uno scostamento significativo tra la base imponibile potenziale (ossia, il numero stimato di accessori consumati in relazione ai volumi legali di FCT, in base alle ipotesi di consumo emerse dall’indagine) e quella effettiva (ossia, il numero di accessori su cui l’imposta è stata versata). A titolo esemplificativo, considerata la base imponibile potenziale calcolata secondo le ipotesi più realistiche di consumo, il gettito a titolo di imposta di consumo sui PAT nel 2023 avrebbe dovuto essere pari a circa 51,3 milioni di euro (14,3 mld pezzi x 0,0036 euro). Si tratta di una cifra superiore ai 38,7 milioni di euro incassati nel 2023. Lo scostamento tra il gettito potenziale e il gettito effettivo conseguito può essere spiegato proprio dal mancato

48 Il 68% degli intervistati che fumano FCT ha indicato che il tipo di filtro impiegato influisce sulla quantità di tabacco utilizzata in una sigaretta rollata. Il 51% di coloro che acquistano cartine ha indicato di prediligere una specifica tipologia in virtù della possibilità di utilizzare il quantitativo di tabacco che preferisce.

49 Il volume di FCT legalmente immesso in consumo secondo le stime di ADM (4,99 mln kg, convertito in grammi) è stato diviso per la grammatura media di trinciato (0,70 g) utilizzata per arrotolare una sigaretta, ottenendo così il numero di sigarette rollabili. Posto che ogni sigaretta rollata richiede una cartina e – assumendo l’utilizzo del filtro nel 100% dei casi – un filtro, il numero di sigarette coincide con quello di cartine e filtri impiegati (7.128.571.429 mld di cartine e 7.128.571.429 mld di filtri). La stima totale di PAT potenzialmente consumati in relazione all’FCT (pari a 14.257.142.857 mld di pezzi, nel testo arrotondata) è stata calcolata sommando i valori di cartine e filtri.

assoggettamento a prelievo di una quota di mercato dei prodotti accessori. In quest'ottica, il differenziale rappresenta l'ammancio tributario rispetto al gettito potenziale che lo Stato avrebbe conseguito se l'intera base imponibile fosse transitata nel perimetro *duty-paid*.

Un ultimo aspetto interessante è il disallineamento tra la base imponibile e il gettito potenziali, da un lato, e quelli stimati *ex ante* nella Relazione illustrativa alla legge di bilancio 2020, dall'altro. La Relazione aveva ipotizzato che la quantità media di tabacco trinciato utilizzata per la preparazione di una sigaretta rollata fosse pari a 1 grammo, e, per un volume annuo di FCT venduto pari a 5 mln di kg, aveva calcolato un consumo di circa 5 miliardi di cartine/tubetti e 3,5 miliardi di filtri. Sulla base di tali calcoli, la base imponibile complessiva della nuova imposta era stata individuata in 8,5 miliardi di pezzi, e il gettito totale atteso in circa 30,6 milioni di euro.

Le stime contenute nella Relazione illustrativa non corrispondono alle dinamiche di consumo osservate attraverso l'indagine empirica. La quantità di FCT presente in una sigaretta arrotolata era stata, infatti, sovrastimata rispetto a quella reale (in media, 0,70 g), con la conseguenza che il numero di sigarette rollate e di cartine e filtri consumati risultava sottostimato. Pertanto, anche il gettito stimato era inferiore a quello che l'imposta avrebbe dovuto generare in relazione al consumo di prodotti accessori legato al tabacco trinciato legalmente venduto. Riprendendo l'esempio del 2023, il valore del gettito potenziale stimato sulla base delle ipotesi più realistiche di consumo emerse dall'indagine (51,3 mln di euro) è significativamente più elevato rispetto alla stima della Relazione illustrativa (30,6 mln di euro).

In definitiva, il differenziale tra il gettito potenziale e quello incassato, da un lato, e il disallineamento tra le grandezze relative a PAT e FCT, dall'altro, suggeriscono che una quota di prodotti accessori è oggetto di modalità di distribuzione non intercettate dal prelievo fiscale. Al netto di una leggera diminuzione della base imponibile che può essere dipesa dalla lieve flessione dei volumi di FCT, la riduzione delle entrate dello Stato legate ai PAT può essere in larga parte attribuita all'omesso versamento dell'imposta di consumo su una parte dei prodotti accessori immessi in commercio.

8.2 IL PROFILO CONCORRENZIALE

8.2.1 Concorrenza sleale e distorsioni di mercato

La diffusione di pratiche irregolari relative ai prodotti accessori al tabacco produce conseguenze rilevanti anche sul piano concorrenziale, penalizzando in modo asimmetrico gli operatori che agiscono nel rispetto delle regole e alterando il corretto funzionamento del mercato.

Anzitutto, lo spostamento della distribuzione e degli acquisti di PAT verso canali paralleli a quello regolato genera un effetto strutturale sul mercato. La sottrazione, anche parziale, dei prodotti accessori al prelievo fiscale (i.e., imposta di consumo e IVA) e/o l'aggiramento del regime di vendita esclusiva consentono agli operatori irregolari di praticare prezzi inferiori a quelli sostenibili per gli operatori della filiera *duty-paid*. In questo modo, si genera un vantaggio competitivo che non deriva da una maggiore efficienza produttiva, ma dall'elusione degli obblighi tributari e regolatori. Tale vantaggio si traduce in una forma di concorrenza sleale, che consente al soggetto che evade le imposte o aggira i vincoli di commercializzazione di sopportare costi artificialmente più bassi e di trasferire tale vantaggio sul prezzo, sottraendo quote di mercato agli operatori regolari.

La concorrenza sleale è osservabile su due piani distinti. A monte, il grossista che vende i PAT ai rivenditori tramite operazioni non regolarmente fatturate consegue una marginalità derivante dall'omesso versamento dell'imposta di consumo (pari a 0,0036 euro/pezzo) e dell'IVA al 22%; al contempo, è in grado di offrire agli esercenti condizioni di prezzo più

vantaggiose rispetto ai grossisti regolari, derivanti esclusivamente dal mancato assolvimento delle imposte.

A valle, quando gli esercenti non autorizzati (fisici o *online*) vendono i PAT al dettaglio, intercettando una quota della domanda grazie all'applicabilità di prezzi più bassi e ad una maggiore accessibilità dei prodotti. A questi operatori si affiancano i rivenditori di generi di monopolio che, pur essendo legittimati a vendere gli accessori, sfruttano le condizioni di approvvigionamento più vantaggiose praticate dai grossisti per conseguire maggiore profitto. Le conseguenze negative per gli esercenti autorizzati sono acuite dalla tendenza dei consumatori – emersa dall'indagine – a rivolgersi anche alla rete informale di amici e conoscenti e ad effettuare acquisti transfrontalieri.

Le evidenze raccolte attraverso l'indagine empirica sugli esercenti, considerate nel loro insieme, confermano l'esistenza di fattori di distorsione del funzionamento del mercato dei prodotti accessori al tabacco. Tali elementi non derivano da un singolo indicatore, ma emergono dalla combinazione di più risultati, provenienti sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta.

Il primo aspetto, che riguarda l'irregolarità *downstream* (vendita al dettaglio in violazione del regime di esclusiva e del divieto di vendita a distanza), è la convinzione diffusa tra gli esercenti che negli ultimi anni l'acquisto di filtri e cartine al di fuori di tabaccherie o distributori automatici da parte dei consumatori sia perlopiù aumentato. Ciò implica un incremento dell'operatività di canali alternativi non ufficiali, elemento che contribuisce a intensificare la competizione sul prezzo e sulla disponibilità dei prodotti.

Il secondo aspetto, relativo alle condotte *upstream* (evasione dell'imposta di consumo e dell'IVA), attiene alle differenze tra i prezzi al dettaglio dei prodotti accessori, che risultano non sempre riconducibili a fattori commerciali *standard*. La presenza di scostamenti significativi tra i prezzi praticati al consumatore finale suggerisce, infatti, l'esistenza di variabili ulteriori legate alle condizioni di approvvigionamento lungo la filiera. Nello specifico, le differenze di prezzo possono dipendere dalle diverse condizioni di acquisto praticate a monte, vale a dire dall'applicazione di un prezzo all'ingrosso non comprensivo di imposte.

La conseguenza principale di questa dinamica è la diffusione di una competizione basata sul prezzo che non dipende esclusivamente da strategie commerciali o da economie di scala, ma che può essere influenzata da condizioni di partenza differenti tra gli operatori. Secondo il 73% degli esercenti intervistati, infatti, l'acquisto di prodotti accessori a prezzi all'ingrosso non comprensivi di imposte genera concorrenza sleale nel mercato in misura "abbastanza" rilevante; per il 20% la concorrenza sleale derivante da tale pratica illecita è "molto" rilevante. Gli operatori intervistati suggeriscono, nel 48% dei casi, di rafforzare i controlli sugli esercenti; il 34% di ridurre o eliminare le imposte su filtri e cartine; il 18% di aumentare i controlli sui grossisti.

Gli elementi indicati – differenze nei prezzi, percezione di condizioni di acquisto all'ingrosso non uniformi e diffusione di canali alternativi – concorrono a delineare un quadro in cui il settore dei prodotti accessori appare caratterizzato da una crescente complessità e da possibili asimmetrie che possono tradursi in una distorsione del mercato.

In questo contesto, gli esercenti che operano a condizioni meno vantaggiose si trovano in una posizione di potenziale svantaggio competitivo, con ripercussioni sui margini e sulla sostenibilità dell'attività.

Inoltre, la distorsione concorrenziale riduce gli incentivi di rivenditori e grossisti a competere su elementi "virtuosi", quali assortimento, qualità, innovazione di prodotto, logistica, continuità di rifornimento, affidabilità. Quando l'illecito diventa un canale stabile, gli operatori legali non sono incentivati ad investire in efficienza e qualità, in quanto una parte crescente della domanda viene catturata da una competizione basata su differenziali di prezzo che riflettono l'evasione fiscale. La competizione rischia, infatti, di spostarsi su una variabile non replicabile dagli operatori legali, l'evasione fiscale e l'elusione delle regole di commercializzazione.

8.2.2 Impatto economico sugli esercenti

Accanto alla concorrenza sleale, la vendita al dettaglio di PAT da parte di soggetti non autorizzati produce un impatto economico diretto sui rivenditori di generi di monopolio, causando una contrazione del volume delle vendite nel circuito regolato e una riduzione di fatturato.

La presenza di operatori in grado di praticare prezzi inferiori – indipendentemente dalle cause sottostanti – determina infatti una compressione dei margini per gli esercenti che acquistano prodotti accessori all'ingrosso a condizioni *standard* (i.e., prezzi comprensivi di imposte). In un mercato caratterizzato da prodotti relativamente omogenei e da una forte sensibilità dei consumatori al prezzo, anche differenziali contenuti di prezzo possono tradursi in una perdita significativa di competitività e di fatturato.

Questa dinamica trova un riscontro diretto nelle valutazioni espresse dagli esercenti in merito all'impatto economico derivante dalle condizioni di mercato. In particolare, i tabaccai segnalano come la concorrenza basata su prezzi all'ingrosso più bassi incida in modo significativo sull'andamento della propria attività. Secondo il 73% degli intervistati, le condizioni di acquisto diverse incidono in misura “abbastanza” rilevante sulla competitività del proprio punto vendita; per il 10% degli esercenti l'incidenza in termini di competitività è elevata.

Gli intervistati evidenziano inoltre come l'applicazione ad altri esercenti di condizioni di acquisto fiscalmente più vantaggiose si traduca in perdite economiche mensili, con un impatto concreto sulla sostenibilità economica delle attività. Tale perdita è stata stimata come ricompresa tra 300 e 400 euro dal 34% degli intervistati; inferiore a 300 euro dal 25%; superiore a 400 euro per il 12%. La perdita media rilevata dalla percezione degli operatori è pari a 315 euro al mese.

Questo aspetto appare particolarmente significativo se si considera che la vendita di prodotti accessori al tabacco rappresenta, per molte tabaccherie, una componente importante del fatturato complessivo, anche in relazione alla domanda generata dal consumo di tabacco trinciato. In virtù della funzione di complementarietà degli accessori rispetto al tabacco trinciato, quando una quota di clienti acquista accessori altrove, il rischio è di perdere non soltanto la singola transazione, ma la continuità del rapporto e la possibilità di intercettare ulteriori acquisti correlati.

La riduzione dei margini su questi prodotti può, quindi, incidere in modo non trascurabile sull'equilibrio economico dell'esercizio, sulla capacità di sostenere costi fissi e di effettuare investimenti. In un mercato in cui la sostenibilità dell'attività non dipende soltanto dal livello complessivo della domanda ma anche dalle condizioni di concorrenza, la presenza di differenze nelle condizioni di approvvigionamento e nei prezzi al dettaglio contribuisce a rendere il contesto operativo più complesso e potenzialmente più instabile per gli operatori.

In definitiva, sul piano concorrenziale le pratiche irregolari relative al commercio dei PAT producono un duplice impatto: da un lato, alterano la concorrenza leale introducendo vantaggi fondati sull'evasione delle imposte e sull'elusione del regime di vendita in esclusiva; dall'altro, riducono il fatturato e la sostenibilità economica dell'attività per gli operatori del circuito legale.

9. PROPOSTE DI POLICY

Alla luce delle evidenze empiriche emerse e degli effetti che le pratiche irregolari relative al commercio di prodotti accessori producono sul mercato, un sistema efficace per garantire il rispetto delle regole fiscali e di vendita richiede un intervento che agisca contemporaneamente su incentivi economici e capacità di controllo. Occorre infatti evitare che l'onere fiscale e amministrativo previsto dalla disciplina normativa gravi esclusivamente sugli operatori del circuito regolato, mentre canali paralleli non autorizzati e soggetti che evadono le imposte conseguono una maggiore competitività.

In questa prospettiva, si propongono tre linee di intervento tra loro complementari: (i) l'abolizione o la riduzione dell'imposta di consumo sui prodotti accessori; (ii) l'introduzione di depositi fiscali o sistemi analoghi di controllo; (iii) la previsione di codici identificativi univoci per i prodotti accessori.

9.1 ABOLIZIONE O RIDUZIONE DELL'IMPOSTA DI CONSUMO SUI PRODOTTI ACCESSORI

La prima leva di riforma riguarda l'imposta di consumo sui PAT, oggi strutturata come prelievo specifico “per pezzo” pari a 0,0036 euro e applicato a beni dal valore unitario molto basso. L'attuale configurazione rende l'imposta potenzialmente distorsiva per la concorrenza e per la fiscalità, in quanto genera un differenziale di prezzo eccessivo tra il circuito *duty-paid* e i canali irregolari che aumenta sia la redditività del commercio illecito (lato operatori) sia l'attrattività del mercato parallelo (lato consumatori). Al fine di eliminare tali distorsioni e riequilibrare il sistema, si propone una revisione complessiva dell'imposta di consumo sui prodotti accessori per giungere alla sua abolizione o ad una progressiva riduzione dell'aliquota.

L'eliminazione dell'imposta permetterebbe di ridurre la redditività associata all'evasione fiscale a monte per i grossisti e indebolirebbe il vantaggio di prezzo di cui beneficiano a valle gli esercenti e i consumatori. In questo modo, si riuscirebbe a ricondurre una quota della domanda di prodotti accessori entro il circuito regolato, ripristinando una competizione basata sulla qualità ed efficienza anziché sui benefici artificiali generati dall'evasione. Al contempo, un aumento delle vendite legali e quindi della base imponibile, consentirebbe allo Stato di recuperare una parte del gettito in termini di IVA.

In alternativa, si propone una riduzione dell'imposta di consumo al fine di abbassare il differenziale di convenienza tra prodotti regolari e quelli venduti al di fuori della rete autorizzata, fino ad un livello che riduca l'incentivo al rischio (per chi evade) e quello allo spostamento di canale (per chi acquista). In questo modo, si garantirebbero allo Stato maggiori entrate sia in termini di imposta di consumo, sia di gettito IVA sui prodotti accessori.

Al contempo, un'imposta più bassa sui PAT risulterebbe più coerente con la minore capacità fiscale associata al tabacco trinciato e con la sua funzione c.d. “cuscinetto”, evitando di generare distorsioni nel mercato legale e di indebolire la capacità dell'FCT di contenere lo spostamento dei consumatori di tabacco verso canali non tassati.

Dal punto di vista operativo, la riduzione potrebbe essere strutturata in modo graduale e progressivo al fine di evitare *shock* di mercato e monitorare gli effetti della misura sui volumi di vendite legali e sul gettito erariale.

9.2 INTRODUZIONE DI DEPOSITI FISCALI PER I SOGGETTI CHE DETENGONO E MOVIMENTANO I PRODOTTI ACCESSORI

La seconda proposta di intervento mira a rafforzare l'architettura di controllo lungo la filiera dei prodotti accessori, intervenendo in particolare sulla detenzione dei PAT da parte dei grossisti e cessione agli esercenti. Nella fase *upstream*, infatti, vi è il rischio che i grossisti evadano l'imposta di consumo e l'IVA sugli accessori attraverso operazioni di vendita non regolarmente fatturate.

Una delle debolezze strutturali del regime attuale è che la *compliance* si fonda su obblighi esclusivamente formali (tabelle di commercializzazione, tenuta di registri, rendicontazioni), ma non su un presidio fisico-amministrativo della catena logistica analogo a quello previsto per altri prodotti da fumo. Attualmente, la circolazione dei prodotti accessori non prevede un *iter* strutturato basato sull'autorizzazione per la gestione del deposito distributivo/commerciale, né sui requisiti previsti per i tabacchi lavorati. La conseguenza è che, una volta immessi in commercio, i prodotti non *duty-paid* difficilmente possono essere intercettati.

Nella misura in cui la disciplina vigente ha inteso assimilare gli accessori ai tabacchi, appare coerente introdurre un presidio logistico più simile a quello dei prodotti soggetti ad accisa, basato sui depositi fiscali o sistemi analoghi.

L'introduzione di depositi fiscali (o di un sistema funzionalmente equivalente basato su autorizzazioni, garanzie e controlli di giacenze e movimentazioni) consentirebbe, anzitutto, di ridurre l'immissione nel circuito legale di prodotti su cui l'imposta di consumo e l'IVA non sono state debitamente assolte.

In secondo luogo, aumenterebbe la probabilità di scoperta dell'evasione fiscale in quanto il controllo sulle giacenze e sulle movimentazioni renderebbe più semplice individuare anomalie (es., volumi non coerenti, differenze tra carico/scarico, giacenze incompatibili con il fatturato).

In terzo luogo, tale sistema migliorerebbe l'*enforcement* della normativa, concentrando i controlli sui punti di snodo della filiera in cui l'evasione risulta particolarmente redditizia, cioè quella *upstream*. Al contempo, i depositi fiscali consentirebbero di ridurre la disponibilità di prodotti per la vendita al dettaglio irregolare, in quanto i canali paralleli perderebbero la capacità di rifornimento stabile e la propria competitività.

L'adozione di un sistema più efficace per la gestione e il monitoraggio dei soggetti coinvolti nella distribuzione e nella vendita dei prodotti accessori è stata auspicata anche dal Direttore di ADM in sede di audizione alla Camera dei deputati⁵⁰. In particolare, il Direttore ha richiamato l'opportunità di introdurre un regime di autorizzazione preventiva all'istituzione e gestione dei depositi di PAT, e di applicare ai soggetti che intendono commercializzare tali prodotti i medesimi requisiti soggettivi e adempimenti previsti per gli altri prodotti del tabacco.

In definitiva, misure di controllo più efficaci sulla filiera (quali, i depositi fiscali) consentirebbero di contrastare la circolazione illecita dei prodotti accessori, garantendo verifiche mirate sull'effettivo versamento dell'imposta di consumo e dell'IVA. Al contempo, permetterebbero di allineare la disciplina degli accessori a quella dei prodotti del tabacco in un'ottica di razionalizzazione complessiva del settore.

Al fine di evitare oneri eccessivamente gravosi per gli operatori, il sistema potrebbe prevedere un periodo transitorio per l'adeguamento alle nuove regole.

⁵⁰ Audizione alla Camera dei Deputati del Direttore ADM, Cons. Roberto Alesse, *Indagine Conoscitiva sulla Fiscalità e sul regime concessorio per la vendita al dettaglio dei prodotti del tabacco e dei prodotti da fumo di nuova generazione*, 2025, p. 23.

9.3 INTRODUZIONE DI MECCANISMI DI REGISTRAZIONE CON CODICI IDENTIFICATIVI UNIVOCI

La terza proposta di intervento riguarda l'operatività delle tabelle di commercializzazione dei prodotti accessori. L'attuale disciplina prevede, ai fini della commercializzazione sul territorio nazionale, l'obbligo di inserimento dei PAT nelle tabelle tenute da ADM per ciascuna categoria di prodotti, e l'assegnazione di un codice identificativo ai prodotti. Tuttavia, il sistema non garantisce un'identificazione certa e stabile del prodotto tramite l'assegnazione di un codice univoco a ciascuna tipologia di accessorio: uno stesso prodotto può, quindi, essere associato a molteplici codici.

L'assenza di codici univoci rende difficoltosi i controlli sul territorio e lungo la filiera, impedendo una tracciabilità puntuale e affidabile dei PAT immessi in commercio. Al contempo, vi è il rischio che gli operatori irregolari sfruttino l'ambiguità causata dalla presenza di codici diversi, per immettere in commercio prodotti non inseriti nelle tabelle di commercializzazione.

Per ovviare a tali criticità, si propone l'introduzione di un sistema di registrazione che attribuisca un identificativo univoco a ciascuna tipologia di prodotto accessorio. Tale modifica aumenterebbe la certezza per gli operatori e la capacità di controllo per lo Stato, garantendo un'identificazione efficace dei prodotti irregolari.

10. CONCLUSIONI

L'analisi svolta nel presente lavoro consente di delineare un quadro piuttosto chiaro del mercato dei prodotti accessori al tabacco e del tabacco trinciato in Italia.

A seguito dell'introduzione dell'imposta di consumo e del regime di vendita esclusiva, il mercato dei PAT può essere colpito da due forme di commercio illecito. Da un lato, l'evasione dell'imposta di consumo (e dell'IVA) da parte dei grossisti nella fase di cessione alle rivendite di generi di monopolio, tramite operazioni non regolarmente fatturate. Dall'altro, la vendita al dettaglio dei prodotti da parte di esercenti non autorizzati e di canali *online*.

L'indagine empirica ha fotografato un mercato caratterizzato da un fenomeno di spostamento dei consumi su canali paralleli a quelli autorizzati e da tensioni strutturali profonde.

Pur restando la tabaccheria il riferimento principale, una quota non trascurabile di consumatori adotta comportamenti multicanale, affiancando al canale autorizzato acquisti presso esercizi e piattaforme esterne al circuito legale. In questo scenario, la multicanalità rappresenta un indicatore della complessità del mercato, segnalando l'esistenza di un insieme ampio e articolato di modalità di acquisto non riconducibili al circuito regolato. Tale insieme non coincide necessariamente con il perimetro dell'illegalità, ma descrive un'area eterogenea di pratiche che si sviluppano al di fuori dei canali regolati e che, pur non essendo direttamente misurabile in termini di volumi, presenta un'incidenza rilevante sul funzionamento complessivo del settore.

La percezione dell'aumento dell'acquisto dei prodotti accessori al di fuori delle tabaccherie, condivisa da una parte significativa degli esercenti, suggerisce che il fenomeno non sia statico, ma caratterizzato da una tendenza evolutiva. L'aumento percepito dagli esercenti appare coerente con il dato rilevato tra i consumatori, che attesta una quota significativa, compresa tra il 35% e il 37%, di acquirenti che utilizza modalità di approvvigionamento alternative alle tabaccherie per l'acquisto di almeno una tipologia (tra filtri e cartine) di prodotto accessorio. La combinazione di questi elementi consente di ipotizzare che il fenomeno possa consolidarsi ulteriormente nel tempo, soprattutto in assenza di cambiamenti rilevanti nelle condizioni di mercato.

In questo contesto, l'indagine mostra che il prezzo si configura come il *driver* principale delle scelte di acquisto e tende a prevalere sulla percezione del rischio legato a canali non ufficiali: anche quando il rischio è avvertito, il beneficio economico immediato risulta più rilevante e maggiormente in grado di orientare le decisioni. L'indagine, infatti, evidenzia una sensibilità più elevata dei consumatori di tabacco trinciato al prezzo, che si traduce in comportamenti orientati all'ottimizzazione economica e alla razionalizzazione delle abitudini di consumo. Rispetto alla domanda complessiva di tabacco, quella di prodotti accessori presenta, quindi, un'elasticità più elevata alle variazioni di prezzo. Ciò rende prodotti a basso valore unitario e ad alta frequenza d'acquisto come cartine e filtri particolarmente esposti a fenomeni di spostamento verso canali irregolari.

Parallelamente, dall'indagine è emersa la percezione diffusa tra gli esercenti dell'esistenza di differenze tra i prezzi al dettaglio dei prodotti accessori, derivanti in larga misura da condizioni di approvvigionamento non uniformi lungo la filiera legate soprattutto all'applicazione di prezzi all'ingrosso non comprensivi di imposte.

Le implicazioni delle pratiche irregolari lungo la filiera dei prodotti accessori rilevano su un duplice piano. Sul piano fiscale, l'espansione di canali non *duty-paid* si traduce in un'erosione della base imponibile potenziale e in un ammanco di gettito (imposta di consumo e IVA), con effetti che possono risultare tanto più significativi quanto più ampio è il differenziale economico generato dall'evasione. Sul piano concorrenziale, la sottrazione totale o parziale

dei prodotti accessori al prelievo fiscale e l'aggiramento delle regole distributive producono un vantaggio competitivo per gli operatori irregolari, riducendo altresì il fatturato degli esercenti *compliant* e indebolendo gli incentivi a competere su elementi "virtuosi".

L'analisi svolta offre, quindi, non solo una fotografia dello stato attuale del mercato dei prodotti accessori, ma anche una base conoscitiva utile per orientare riflessioni future sul suo possibile sviluppo e sulle condizioni necessarie a garantirne un funzionamento più equilibrato e trasparente. Eventuali interventi di *policy* o di regolazione, per risultare efficaci, dovrebbero tenere conto della complessità del mercato, evitando approcci esclusivamente repressivi e privilegiando invece una lettura sistemica del fenomeno, capace di integrare dimensioni economiche, distributive e comportamentali.

Alla luce di quanto emerso, gli interventi di *policy* proposti mirano a ricomporre la coerenza tra disegno normativo, incentivi economici ed effettività dei controlli. In particolare, ridurre o eliminare l'imposta di consumo consentirebbe di ribilanciare gli incentivi e diminuire la redditività derivante dall'evasione fiscale su beni a bassissimo valore unitario. Introdurre depositi fiscali o un regime equivalente rafforzerebbe i meccanismi di controllo e consentirebbe verifiche mirate sull'assolvimento delle imposte. Infine, attribuire codici identificativi univoci ai prodotti, rendendo effettiva l'identificazione e riducendo le ambiguità sfruttabili dagli operatori irregolari, accrescerebbe tracciabilità, controlli e certezza operativa.

Nel complesso, questi interventi consentirebbero di rafforzare la legalità nel mercato, riducendo gli incentivi economici verso pratiche irregolari nella filiera distributiva, potenziando la capacità amministrativa di controllo e ripristinando condizioni di concorrenza leale. In questo modo, la disciplina dei prodotti accessori è in grado di perseguire il duplice obiettivo di tutela del gettito e della stabilità del mercato, evitando che la combinazione di un'imposizione elevata e la debolezza degli strumenti di *enforcement* produca effetti opposti a quelli voluti.

In definitiva, l'analisi svolta evidenzia che la regolamentazione dei prodotti accessori può risultare efficace a condizione che il livello impositivo sia coerente con il valore economico dei beni e con la struttura della domanda, e che siano previsti strumenti di tracciabilità e controllo capaci di rendere effettivo il presidio lungo la filiera. In assenza di tali presupposti, il sistema tende a produrre incentivi divergenti e ad alimentare la diffusione di circuiti paralleli, riducendo l'efficacia della regolazione e la sua capacità di tutelare gettito e concorrenza.

APPENDICE – NOTA METODOLOGICA SULL'INDAGINE CAMPIONARIA

L'indagine è stata realizzata nel mese di marzo 2026 mediante metodologia CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) su due distinti universi di riferimento: un campione di 600 esercenti tabaccai e un campione di 2.000 individui della popolazione maggiorenne residente in Italia. La rilevazione è stata condotta attraverso interviste telefoniche strutturate, somministrate da operatori specializzati secondo un questionario standardizzato a risposte chiuse.

Entrambi i campioni sono stati costruiti secondo criteri di rappresentatività statistica e stratificati per area geografica (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole) e per ampiezza demografica dei comuni di residenza, al fine di garantire un'adeguata copertura delle principali articolazioni territoriali del Paese. Nel caso del campione della popolazione, la struttura campionaria è stata ulteriormente controllata attraverso l'introduzione di variabili socio-demografiche quali genere ed età, in modo da assicurare una corretta distribuzione delle caratteristiche della popolazione di riferimento e ridurre possibili distorsioni dovute a squilibri nella composizione del campione.

Il margine di errore statistico, calcolato con un livello di confidenza del 95%, è pari a $\pm 4,0\%$ per il campione degli esercenti tabaccai e a $\pm 2,2\%$ per il campione della popolazione maggiorenne. Tali valori sono coerenti con la dimensione dei campioni e con la natura esplorativa e descrittiva dell'indagine.

Le informazioni raccolte riguardano, da un lato, le percezioni e le esperienze degli esercenti rispetto ai comportamenti di acquisto dei consumatori e alle condizioni competitive del mercato; dall'altro, i comportamenti dichiarati della popolazione in relazione all'utilizzo di prodotti da fumo e all'acquisto di prodotti accessori al tabacco, quali cartine e filtri, nonché di altri prodotti da fumo non a base di tabacco, tra cui marijuana e prodotti analoghi. Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi dei canali di acquisto, distinguendo tra circuiti tradizionali autorizzati (tabaccherie e distributori automatici) e canali alternativi, inclusi quelli *online*, informali o esteri.

Tutte le stime riportate nel rapporto sono state elaborate su dati ponderati, mediante l'applicazione di coefficienti di riporto finalizzati a ricondurre il campione alla struttura della popolazione di riferimento. La ponderazione ha tenuto conto delle principali variabili socio-demografiche e territoriali, con l'obiettivo di correggere eventuali squilibri campionari e garantire la rappresentatività complessiva dei risultati.

Come in tutte le indagini campionarie basate su dichiarazioni degli intervistati, i risultati devono essere interpretati tenendo conto di alcuni limiti fisiologici legati alla natura auto-dichiarata delle informazioni. Inoltre, la minore numerosità di alcuni sottogruppi analizzati può comportare una maggiore variabilità dei risultati nelle analisi di dettaglio, suggerendo cautela nell'interpretazione dei dati.

Va opportunamente considerato che una parte dei comportamenti oggetto di indagine si colloca in un ambito caratterizzato da una limitata accettabilità sociale o normativa. In tali contesti, sia le dichiarazioni di consumo sia quelle relative ai comportamenti di acquisto possono essere soggette a risposte non pienamente aderenti ai comportamenti effettivi, con possibili effetti sulla precisione delle stime.

Le evidenze presentate hanno natura descrittiva e interpretativa su base aggregata e non costituiscono elementi riferibili a singoli operatori o a specifiche condotte.

LUISS 
School of Government

Policy Observatory