

Scheda di sintesi: “Prodotti innovativi del tabacco e della nicotina: approcci normativi a confronto”

La Fondazione Luigi Einaudi ha condotto nel 2022 uno studio su fiscalità e innovazione, affrontando diversi casi in cui il policy maker può, mediante le sue politiche fiscali, stimolare l'innovazione di prodotti e orientare i consumatori a determinate scelte. Tra i casi analizzati a suo tempo dalla Fondazione vi era quello dei prodotti innovativi del tabacco e della nicotina.

Con questo nuovo studio invece la Fondazione compie una ricognizione sulla regolamentazione dei prodotti del tabacco, messa in atto in diversi paesi europei ed extra-europei, con particolare riferimento ai prodotti innovativi del tabacco e della nicotina senza combustione. I paesi oggetto dello studio sono l'Italia, la Francia, il Regno Unito, il Messico, la Nuova Zelanda, la Grecia, e la Repubblica Ceca.

Inoltre, viene rappresentato lo stato della regolazione a livello europeo, con particolare riguardo alle revisioni delle principali direttive del settore. Lo studio è accompagnato da un **indagine demoscopica** condotta in Italia da **Euromedia Research** su un campione rappresentativo di fumatori e utilizzatori di prodotti innovativi privi di combustione.

Dallo studio emergono sostanzialmente due differenti tipologie di approccio in merito alla regolamentazione dei prodotti innovativi:

- i) un approccio “proibizionista”, mediante l'adozione di un quadro regolatorio e fiscale che tende a ridurre o annullare le differenze, pur esistenti, tra i prodotti tradizionali da fumo e i prodotti innovativi non da fumo.
- ii) un approccio maggiormente pragmatico basato sul riconoscimento, normativo e fiscale, delle differenze esistenti tra i prodotti da fumo e quelli privi di combustione.

Utilizzano il primo approccio, essenzialmente basato sul “proibizionismo”, la Francia e il Messico, mentre l'Italia, il Regno Unito, la Grecia, la Nuova Zelanda e la Repubblica Ceca, con diverse gradazioni e alcune differenze aderiscono ad un approccio più pragmatico di riconoscimento delle differenze esistenti tra i prodotti da fumo e quelli privi di combustione, accogliendo, pur con diverse sfumature, un principio di potenziale minore impatto sulla salute dei fumatori legato all'innovazione.

Dalla ricognizione dello studio, che ha preso in esame diversi case studies, emergono in particolare le politiche messe in atto dal **Regno Unito**. Si tratta di un paese che ha adottato una chiara strategia di riduzione del danno al fine di consentire ai fumatori di accedere più facilmente a prodotti considerati meno dannosi per la salute e all'informazione degli stessi.

Sul fronte opposto, dal punto di vista dell'impianto regolatorio, la **Francia**, ha intrapreso un significativo percorso verso l'equiparazione dei prodotti tradizionali da fumo ai prodotti innovativi del tabacco e della nicotina, confermando il proprio approccio “proibizionista”. Ciò ha riflessi anche sulle politiche fiscali anche per quanto riguarda i prodotti tradizionali da fumo. Le politiche di prezzo sui tabacchi hanno spinto infatti molti fumatori a rivolgersi al mercato nero, a tal punto che una sigaretta su tre in Francia è di contrabbando. Sulla stessa lunghezza d'onda il **Messico** ha adottato misure draconiane basate su un approccio proibizionistico, vietando prodotti come le sigarette elettroniche e il commercio (e l'importazione) dei relativi liquidi. Inoltre ha stabilito un divieto di commercio e importazione dei relativi prodotti a tabacco riscaldato. Questi divieti e restrizioni, tuttavia, non si applicano ai prodotti tradizionali da fumo, colpendo paradossalmente solo i prodotti innovativi.

La **Grecia**, d'altro canto, si è recentemente dotata di un processo strutturato che consente di informare i cittadini sui potenziali rischi ridotti dei nuovi prodotti del tabacco e della nicotina rispetto al fumo delle sigarette, a seguito di una valutazione scientifica da parte delle autorità competenti. La legislazione, che consente una informazione mirata sui prodotti innovativi, colloca la Grecia tra i paesi che hanno abbracciato

una regolazione basata su un approccio innovato con l'obiettivo di offrire una alternativa al fumo anche per i consumatori più restii che non riescono a smettere di fumare.

Lo studio compie poi un focus più approfondito sull'**Italia**, il primo paese dell'Unione Europea ad avere adottato, già nel 2014, una legislazione specifica, relativa ai prodotti innovativi senza combustione. Di fatto quello italiano è stato per molto tempo un approccio pionieristico: numerosi altri paesi, in Europa e nel mondo hanno seguito le orme dell'Italia negli ultimi anni; inoltre anche l'Organizzazione mondiale delle Dogane ha sostanzialmente fatto propria l'approccio adottato dall'Italia, anche in occasione della definizione del nuovo Sistema Armonizzato internazionale in vigore dal 2022. L'approccio italiano è stato di recente confermato con la riforma della tassazione dei tabacchi lavorati adottata con la legge di bilancio per il 2023, e confermata nuovamente in quella per il 2024, che avvicina la struttura del sistema fiscale italiano sulle sigarette a quello degli altri paesi UE e conferma una differenziazione tra i prodotti da fumo e i prodotti innovativi privi di combustione.

La survey di **Euromedia Research**, realizzata sull'Italia, indica che la maggioranza dei rispondenti - un campione di fumatori ed utilizzatori di prodotti senza combustione, quali tabacco riscaldato e sigarette elettroniche - condivide l'adozione, da parte delle istituzioni italiane, di misure che favoriscono l'abbandono delle sigarette tradizionali anche attraverso il consumo di prodotti alternativi. Orientamento confermato da oltre il 67% di coloro che hanno abbandonato le sigarette per prodotti a tabacco riscaldato ed e-cig. Analogamente, la maggioranza degli intervistati condivide l'adozione di una tassazione differenziata tra prodotti da fumo tradizionali e prodotti innovativi non da fumo. Ma la ricerca ha anche evidenziato la necessità di una informazione più consapevole: quasi il 75% degli intervistati ritiene che a fronte di evidenze scientifiche che indicherebbero che i prodotti senza combustione possono rappresentare una valida alternativa per i fumatori in una logica di potenziale riduzione del rischio, i fumatori dovrebbero avere il diritto di ricevere informazioni accurate in merito.

In conclusione, un elemento di sistema-Paese sulla transizione all'innovazione di questo settore indagata dallo studio. L'Italia risulta giocare un ruolo centrale nella dimensione internazionale, posizionandosi con le sue filiere come principale motore del cambiamento dei consumi in atto verso prodotti innovativi, rappresentando il cuore tecnologico, manifatturiero e di export delle produzioni più avanzate senza combustione su scala mondiale.

Alcune delle dinamiche regolatorie e di approccio all'innovazione in questo settore registrate in alcuni dei casi-Paese analizzati da questo studio appaiono sottendere crescenti dinamiche di geopolitica economica e concorrenza tra sistemi economici non sempre a favore dell'approccio italiano di apertura e supporto all'innovazione.

Allo stesso tempo, un punto di attenzione in un settore in continua evoluzione appare essere quello di un continuo aggiornamento del framework normativo delle produzioni e dei consumi, che guardi da una parte al supporto all'innovazione continua, in una logica di sostenibilità di lungo termine, e dall'altra - idealmente - al mantenimento e allo sviluppo di un ruolo guida dell'Italia all'interno delle grandi transizioni in atto, inclusa quella del settore del tabacco e della nicotina analizzata da questo studio.