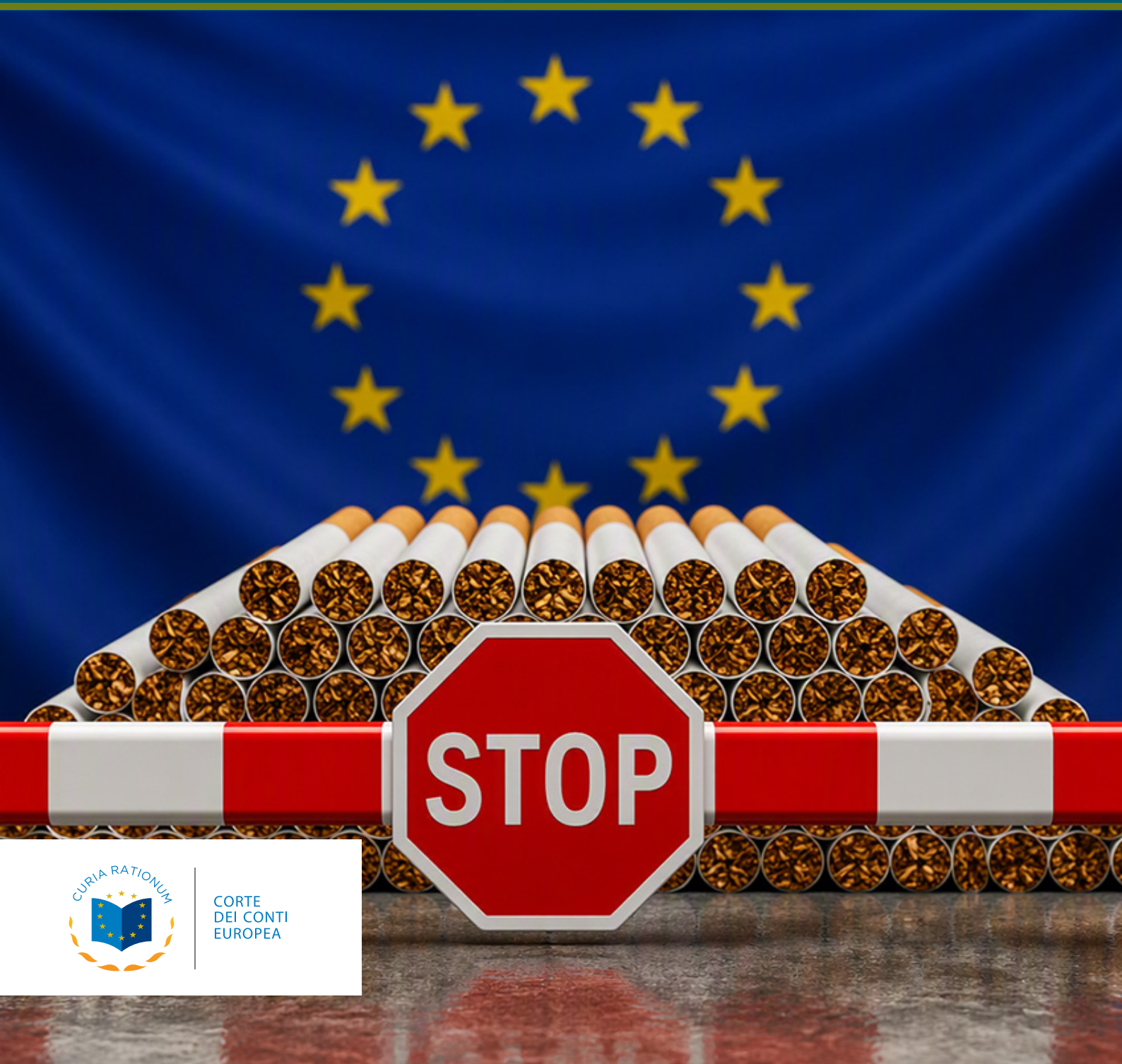


# Lotta al commercio illecito di tabacco nell'UE

Sforzi frammentari con persistenti lacune



# Indice

## Paragrafo

### 01 - 16 | **Principali messaggi** 01

01 - 07 | Perché questo tema è importante

08 - 16 | Costatazioni e raccomandazioni della Corte

### 17 - 108 | **Le osservazioni della Corte in dettaglio** 02

**17 - 33 | Non si conoscono le dimensioni, la struttura e l'incidenza economica del commercio illecito di tabacco a livello di UE**

18 - 24 | La frammentazione delle informazioni e delle attività di rendicontazione crea un quadro incompleto

25 - 33 | La Commissione non dispone di una stima affidabile a livello di UE del mercato illecito del tabacco, della sua struttura e della sua incidenza economica

**34 - 72 | La cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri non sono uniformi e gli approcci nazionali alla lotta contro il commercio illecito di tabacco differiscono tra loro**

35 - 39 | Le lacune normative dell'UE consentono approcci nazionali diversi

40 - 50 | I sistemi di controllo nazionali e gli approcci all'azione di contrasto differiscono

51 - 54 | Gli illeciti e le sanzioni non sono definiti in modo sufficientemente armonizzato

55 - 66 | Persistono lacune nella cooperazione e nello scambio di informazioni tra i vari soggetti coinvolti

67 - 72 | Gli accordi di cooperazione con i fabbricanti di tabacco mancano di trasparenza e rischiano di compromettere le attività di contrasto

---

**73 - 108 | Il contributo dell'UE alla lotta contro il commercio illecito di tabacco è frammentario, manca di priorità chiare e il suo impatto non è valutato**

75 - 83 | La responsabilità è condivisa tra più soggetti dell'UE

84 - 93 | La Commissione non ha priorità chiare

94 - 102 | La Commissione sostiene gli Stati membri, ma non monitora l'attuazione né valuta l'impatto delle loro azioni

103 - 108 | La Commissione non ha effettuato una valutazione globale dell'impatto degli accordi dell'UE con i fabbricanti di tabacco

## **Allegati**

**Allegato I – L'audit**

**Allegato II – Il quadro strategico dell'UE e il quadro internazionale**

## **Acronimi**

## **Risposte della Commissione**

## **Cronologia**

## **Team di audit**

# 01

## Principali messaggi

### Perché questo tema è importante

- 01** Il commercio illecito di prodotti del tabacco è un fenomeno criminale globale che lede gli interessi finanziari dell'UE e dei suoi Stati membri. La [Commissione stima](#), per i bilanci dell'UE e dei suoi Stati membri, perdite annue per 13 miliardi di euro.
- 02** Offrendo prodotti del tabacco più economici, questa attività illecita compromette altresì le politiche sanitarie volte a ridurre la popolazione di fumatori e l'esposizione al fumo di tabacco. Inoltre, costituisce un'importante fonte di reddito per i gruppi della criminalità organizzata a fronte di un basso rischio, mettendo così a repentaglio la sicurezza nell'UE.
- 03** Il panorama del commercio illecito di tabacco è cambiato profondamente negli anni recenti. Mentre permane il problema del contrabbando, in tutta l'UE è aumentata la produzione illecita di tabacco e sono stati individuati siti illegali di fabbricazione in quasi tutti gli Stati membri. Inoltre vi è un numero crescente di nuovi prodotti sul mercato, in particolare quelli che attraggono i consumatori più giovani.
- 04** Nell'ultimo decennio l'UE e i suoi Stati membri hanno adottato una serie di misure volte a contrastare tale attività illecita, tra cui: l'adozione di una [strategia](#) dell'UE destinata a contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco (2013), accompagnata da due piani d'azione (2013 e 2018), la revisione delle principali disposizioni legislative e il rafforzamento della cooperazione nell'attività di contrasto. A livello internazionale, l'UE e i suoi Stati membri hanno inoltre ratificato e attuato la convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per la lotta al tabagismo ([FCTC](#)) e l'UE e 19 Stati membri hanno ratificato il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti del tabacco ([protocollo FCTC](#)).

- 05** L'obiettivo del presente audit era valutare l'efficacia delle azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri nel contrastare tale commercio illecito. La Corte ha esaminato il quadro di intelligence utilizzato per raccogliere dati in merito a questo fenomeno, il modo in cui le autorità doganali degli Stati membri elaborano e attuano i controlli e cooperano per individuare e contrastare il commercio, il quadro strategico e di monitoraggio della Commissione e il modo in cui questa sostiene varie misure per contrastare detto commercio.
- 06** L'audit ha riguardato il periodo tra il 2023 e il 2025. I soggetti controllati dalla Corte sono stati la Commissione (la direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale, ossia la DG TAXUD, e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, ossia l'OLAF) e le autorità nazionali competenti di quattro Stati membri (Belgio, Spagna, Polonia e Romania). Tali Stati membri sono stati selezionati sulla base delle informazioni disponibili in merito a merce sequestrata, impianti di produzione illeciti, rotte del traffico illecito e distribuzione geografica. La Corte ha inoltre condotto un'indagine presso le autorità competenti di tutti gli Stati membri non oggetto di visita. L'*allegato I* fornisce maggiori informazioni generali e dettagli sull'estensione e sull'approccio dell'audit della Corte.
- 07** Nel 2023 la Commissione ha ribadito che la lotta contro il commercio illecito di tabacco è e rimarrà la sua priorità<sup>1</sup>. Con le proprie osservazioni, la Corte intende fornire ulteriori indicazioni, tanto alla Commissione quanto agli Stati membri, per definire meglio la risposta dell'UE al commercio illecito di prodotti del tabacco e rafforzare la cooperazione al fine di migliorare l'efficacia degli sforzi volti a contrastarlo.

## Constatazioni e raccomandazioni della Corte

- 08** Nel complesso, la Corte ha riscontrato che le azioni della Commissione e degli Stati membri volte a contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco non erano sufficientemente solide in termini di chiarezza delle priorità e di coordinamento a livello di UE. Nonostante gli sforzi compiuti, questo fenomeno continua a rappresentare per l'UE una sfida aperta e complessa.

---

<sup>1</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*, SWD(2023) 409.

**09** Dall'audit della Corte è emerso che le informazioni sul commercio illecito di tabacco sono frammentarie a livello di UE e Stati membri e che la Commissione non dispone di dati completi per stimare le dimensioni del mercato, la sua struttura e la sua incidenza a livello economico. L'azione degli Stati membri è limitata da criticità e lacune presenti nell'attuale quadro normativo dell'UE, nonché da una distribuzione dei ruoli frammentata tra i diversi soggetti coinvolti. Inoltre, gli approcci nazionali volti a contrastare questa attività illecita differiscono e permangono lacune in termini di cooperazione. Il contributo dell'UE alla lotta contro il commercio illecito di tabacco è frammentario e l'approccio attuale manca di priorità chiare. Infine, la Commissione non ha condotto finora alcuna valutazione sistematica dell'impatto delle misure adottate dall'UE e dagli Stati membri per contrastare la questione.

### **Non si conoscono le dimensioni, la struttura e l'incidenza economica del commercio illecito di tabacco a livello di UE**

**10** Dall'audit della Corte emerge che, nonostante gli sforzi della Commissione, vi sono ancora carenze nella raccolta, nella qualità e nell'uso dei dati sul commercio illecito di tabacco. Diversi soggetti dell'UE (l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), la DG TAXUD e l'OLAF) raccolgono informazioni in merito a diversi aspetti del commercio illecito presso gli Stati membri, il che si traduce in un quadro di intelligence frammentario a livello di UE (paragrafi [17-24](#)).

**11** Inoltre non esiste, né a livello della Commissione né a livello degli Stati membri, una stima attendibile delle dimensioni del mercato illecito complessivo del tabacco né della sua incidenza economica all'interno dell'UE. Sebbene l'esercizio di rendicontazione della Commissione sia migliorato, i dati disponibili si basano in larga misura sui quantitativi sequestrati e non forniscono pertanto un quadro completo della situazione (paragrafi [25-33](#)).



## Raccomandazione 1

### Fornire una panoramica completa e tempestiva del mercato dei prodotti illeciti del tabacco nell'UE

La Commissione dovrebbe:

- a) migliorare la condivisione di intelligence tra i soggetti coinvolti nella lotta al commercio illecito di prodotti del tabacco, garantendo che l'OLAF abbia accesso alle informazioni e ai dati necessari per effettuare un'analisi antifrode efficace;
- b) fornire ulteriori orientamenti agli Stati membri per promuovere la fornitura tempestiva di dati coerenti, completi ed esatti, nonché sostenere gli Stati membri nello sviluppo di trasferimenti elettronici automatizzati di dati sul commercio illecito di tabacco;
- c) in cooperazione con gli Stati membri, stabilire un approccio solido e armonizzato per stimare e monitorare periodicamente le dimensioni e l'incidenza economica del mercato illecito del tabacco nell'UE, sulla base di metodologie proposte in pertinenti studi della Commissione.

**Termine di attuazione:** 2029

### La cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri non sono uniformi e gli approcci nazionali alla lotta contro il commercio illecito di tabacco differiscono tra loro

- 12** La Corte ha riscontrato che gli sforzi degli Stati membri volti a contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco non sono uniformi e che il diritto dell'UE non è ancora pienamente armonizzato. Il quadro normativo dell'UE conferisce agli Stati membri la discrezionalità di adottare misure destinate a contrastare il commercio illecito di tabacco, il che comporta lacune nell'azione di contrasto in tutta l'UE che i gruppi della criminalità organizzata possono sfruttare (paragrafi 35-39). Persistono inoltre discrepanze nei sistemi di controllo nazionali, che rispecchiano differenze in termini di assetto giuridico e amministrativo. L'organizzazione delle competenze, delle priorità e delle capacità tecniche varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Ciò accresce la complessità della lotta contro il commercio illecito di tabacco nell'UE e aumenta il rischio di una risposta non coordinata (paragrafi 40-50). Inoltre, variavano le definizioni degli illeciti connessi al tabacco e la gravità delle sanzioni applicabili (paragrafi 51-54).

- 13** La Corte ha inoltre individuato lacune nella cooperazione e nello scambio di informazioni tra gli Stati membri. L'uso di due canali di comunicazione varia da uno Stato membro all'altro e la tempestività e la qualità delle informazioni scambiate non sono uniformi (paragrafi [55-66](#)). Inoltre la maggior parte degli Stati membri ha concluso accordi volontari con i fabbricanti di tabacco, il che solleva timori in merito alla trasparenza e al rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 5.3 della FCTC (paragrafi [67-72](#)).



## Raccomandazione 2

### **Sostenere ulteriormente gli sforzi degli Stati membri volti a contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco**

La Commissione dovrebbe sostenere ulteriormente l'azione degli Stati membri e in particolare:

- a) chiarire agli Stati membri il quadro giuridico specifico e la finalità operativa dei sistemi di comunicazione dell'UE già disponibili per lo scambio di informazioni;
- b) rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni nazionali competenti incoraggiando scambi di informazioni complete, tempestive ed esatte;
- c) accrescere la consapevolezza in merito alle garanzie richieste nelle interazioni con i fabbricanti di tabacco e promuovere il rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza e integrità della convenzione quadro per la lotta al tabagismo.

**Termine di attuazione:** [2028](#)

**Il contributo dell'UE al contrasto del commercio illecito di prodotti del tabacco è frammentario, manca di priorità chiare e il suo impatto non è valutato**

- 14** Nell'UE le responsabilità in materia di lotta contro il commercio illecito dei prodotti del tabacco sono condivise tra diversi attori. Sebbene esista un meccanismo di coordinamento delle operazioni congiunte effettuate dal gruppo "Applicazione della legge" – Dogane (*Law Enforcement Working Party – Customs* abbreviato in LEWP-C) del Consiglio, non esiste un'unica entità competente a esercitare un ruolo di coordinamento generale. Ciò ha contribuito a un panorama frammentario di iniziative dell'UE, che rischiano di sovrapporsi, aumentando così gli oneri amministrativi (paragrafi [75-83](#)).

- 15** La Commissione sostiene gli Stati membri nella lotta contro il commercio illecito principalmente attraverso attività operative, ma non monitora l'attuazione né valuta l'impatto e l'efficacia delle azioni dell'UE. Questo approccio manca di priorità chiare (paragrafi [84-102](#)).
- 16** Infine, l'OLAF gestisce entrambi gli accordi con i produttori di tabacco. La Commissione non ha condotto finora una valutazione globale dell'impatto degli accordi dell'UE con i fabbricanti di tabacco (paragrafi [103-108](#)).



### **Raccomandazione 3**

#### **Rafforzare l'approccio dell'UE alla lotta contro il commercio illecito di prodotti del tabacco**

La Commissione dovrebbe assumere un ruolo più attivo nel contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco. In particolare, dovrebbe:

- a) definire obiettivi strategici e chiare priorità in coordinamento con gli organismi competenti dell'UE coinvolti nell'architettura antifrode, sulla base di un approccio coerente e lungimirante, mantenendo nel contempo la flessibilità necessaria per poter rispondere rapidamente ai rischi emergenti;
- b) valutare se gli accordi dell'UE con i produttori di tabacco vadano rinnovati alla scadenza;
- c) valutare periodicamente l'impatto delle misure dell'UE e degli Stati membri in questo settore e utilizzare i risultati per adeguare le proprie azioni.

**Termine di attuazione:** [2029](#)

## Le osservazioni della Corte in dettaglio

### Non si conoscono le dimensioni, la struttura e l'incidenza economica del commercio illecito di tabacco a livello di UE

- 17** Tanto gli organismi dell'UE quanto gli Stati membri sono tenuti a combattere la frode e qualunque altra attività illecita che leda gli interessi finanziari dell'Unione<sup>2</sup>. Al fine di tutelare gli interessi finanziari dell'UE e sviluppare approcci efficaci contro il commercio illecito di prodotti del tabacco, è importante comprendere con chiarezza le dimensioni del mercato e la sua incidenza economica. La Corte ha verificato se la Commissione disponesse di un quadro di intelligence adeguato per la raccolta di dati attendibili e se lo avesse utilizzato per orientare le attività operative e le decisioni strategiche.

---

<sup>2</sup> Articolo 325, paragrafo 1, del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea \(TFUE\)](#).

## La frammentazione delle informazioni e delle attività di rendicontazione crea un quadro incompleto

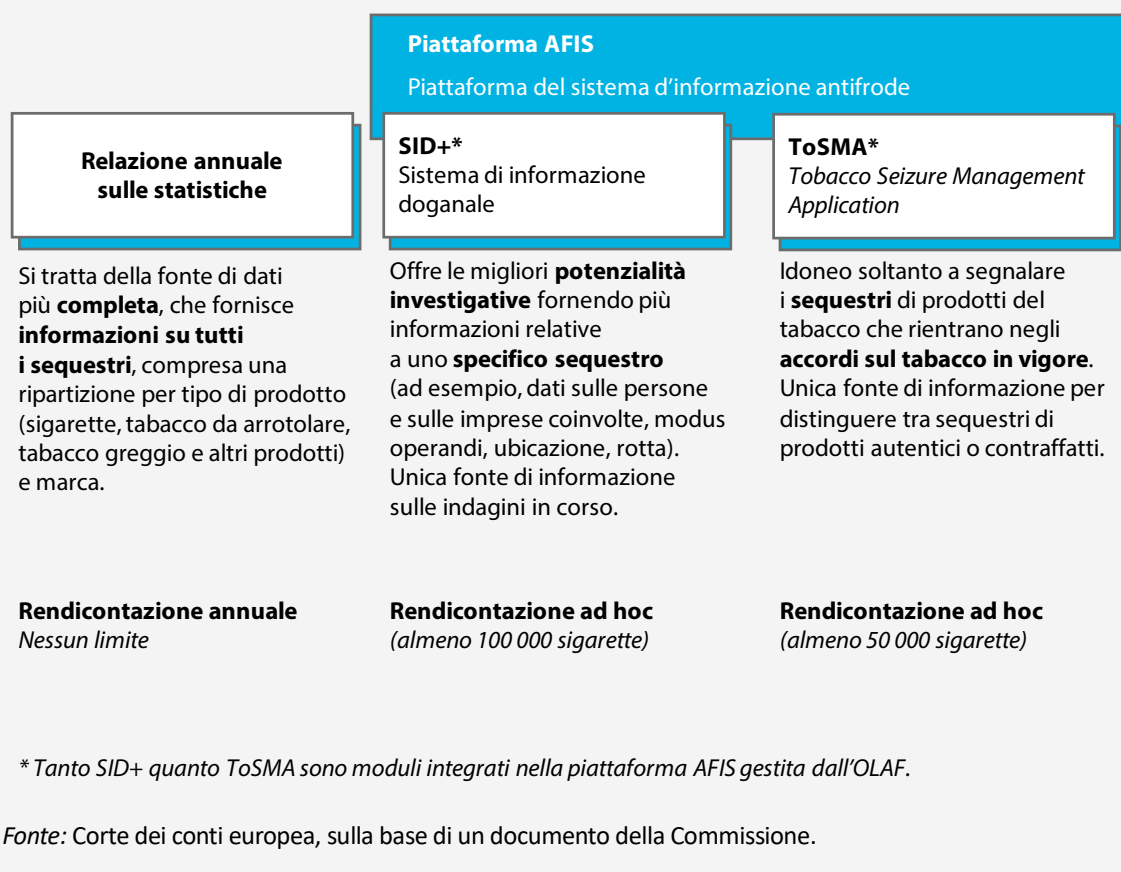
- 18** Non esistono disposizioni giuridiche dell'UE che obblighino gli Stati membri a raccogliere dati completi sul commercio illecito di prodotti del tabacco. Ciò significa che tutti i dati raccolti dagli Stati membri sono forniti su base volontaria.
- 19** Nel corso dell'audit, la Corte ha riscontrato che vari soggetti dell'UE raccolgono informazioni e riferiscono in merito al commercio illecito di tabacco utilizzando metodologie e pratiche di rendicontazione diverse:
- innanzitutto Europol<sup>3</sup> raccoglie informazioni sugli impianti di produzione illeciti, in termini di capacità e tipi di prodotti del tabacco, al fine di sostenere gli Stati membri, principalmente attraverso le attività della piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* – EMPACT);
  - in secondo luogo, la DG TAXUD prepara ogni anno una relazione sulla performance dell'Unione doganale (*Customs Union Performance* – CUP), nella quale figura una sezione specifica sulle sigarette e sul tabacco illeciti. La relazione CUP specifica i quantitativi annui di tabacco e sigarette illeciti sequestrati dalle autorità doganali nazionali, che agiscano da sole o in collaborazione con altre autorità. I quantitativi segnalati di tabacco e sigarette illeciti sono ripartiti per modo di trasporto e luogo di sequestro (presso una frontiera esterna o all'interno dell'UE). La relazione CUP fornisce dettagli sul modo in cui le autorità doganali contrastano il commercio di tabacco illecito, corredandoli con il numero delle azioni di sequestro. Fornisce inoltre approfondimenti sulle tendenze correlate;
  - in terzo luogo, l'OLAF analizza e presenta regolarmente dati sui sequestri di tabacco agli Stati membri, principalmente in seno al gruppo di esperti sulla lotta contro il commercio illecito di tabacco. Tale gruppo di esperti è composto da rappresentanti delle autorità degli Stati membri dell'UE, principalmente delle autorità doganali, ed è guidato dall'OLAF, che fornisce consulenza alla Commissione in merito al commercio illecito di tabacco, in particolare sul contrabbando di sigarette.
- 20** L'OLAF raccoglie i propri dati sul tabacco sequestrato presso gli Stati membri utilizzando tre fonti diverse (*riquadro 1*). In relazione alla produzione illecita di tabacco, tuttavia, la Corte ha riscontrato che i dati raccolti dall'OLAF riguardano anche il numero totale di impianti di produzione illeciti individuati.

---

<sup>3</sup> Regolamento (UE) 2016/794.

## Riquadro 1

### Dati sui sequestri segnalati all'OLAF



- 21** Nel complesso, la Corte ritiene che la Commissione abbia migliorato negli ultimi anni le modalità di raccolta dei dati di intelligence. Ha fornito note di orientamento e modelli alle autorità nazionali per chiarire le definizioni e standardizzare le pratiche nei processi di raccolta dei dati. Tuttavia, le carenze in termini di completezza, differenze nel livello di dettaglio e qualità dei dati raccolti tra gli Stati membri continuano a incidere sulla coerenza dell'analisi a livello di UE. Ad esempio, non si può escludere che nelle relazioni annuali della Commissione alcuni sequestri segnalati in un determinato anno si riferiscano a sequestri effettuati nell'anno precedente.
- 22** La Commissione ha adottato misure destinate ad assistere gli Stati membri negli sforzi di rendicontazione e ha sviluppato possibilità per il trasferimento automatizzato di dati dagli Stati membri. Tuttavia, al momento dell'audit (ottobre 2025), non esisteva un sistema elettronico automatizzato per trasferire tutti i dati relativi al traffico illecito di prodotti del tabacco dai sistemi nazionali ai sistemi a livello di UE.

- 23** L'OLAF ha rafforzato la propria capacità di analisi dei dati al fine di migliorare l'intelligence. In particolare, ha sviluppato una piattaforma analitica (Fraud AP) a sostegno dell'analisi dei dati e dell'intelligence. Tale piattaforma antifrode è utilizzata dall'OLAF e dalle autorità degli Stati membri per prevenire e individuare le frodi doganali, compreso il commercio illecito di prodotti del tabacco. Inoltre è stato creato un gruppo specifico per occuparsi del sistema d'informazione antifrode (AFIS) e delle questioni relative all'analisi doganale. Tuttavia vi sono ancora lacune nell'accesso ai dati necessari per contrastare in maniera efficace il commercio illecito di tabacco. In particolare, l'OLAF, a differenza della DG TAXUD, non ha accesso ai dati del [sistema di controllo delle importazioni 2](#) (*Import Control System 2 – ICS2*). Dato il mandato dell'OLAF, tali dati potrebbero essere utilizzati per sostenere meglio le sue esigenze investigative consentendo di individuare le spedizioni sospette e di fornire risposte più rapide. Ciò migliorerebbe la prevenzione e l'individuazione di tale attività illecita.
- 24** Nel complesso la Corte ha rilevato un quadro di intelligence sparso e frammentato a livello di UE, che può creare lacune di intelligence e una duplicazione nella rendicontazione di sequestri per le autorità degli Stati membri.

## **La Commissione non dispone di una stima affidabile a livello di UE del mercato illecito del tabacco, della sua struttura e della sua incidenza economica**

- 25** A norma dell'articolo 325 del [TFUE](#), la Commissione, poiché responsabile di tutelare gli interessi finanziari dell'UE, dovrebbe assicurare una risposta efficace per contrastare il commercio illecito di tabacco. Ciò significa anche stimare le dimensioni del mercato illecito del tabacco, la sua struttura e la sua incidenza economica quale base affidabile per comprendere l'entità del problema. La Corte ha valutato le informazioni a disposizione della Commissione e la relativa analisi al riguardo.
- 26** La metodologia per stimare questo mercato illecito del tabacco è difficile da definire, dato che si tratta di un'attività per sua stessa natura illecita e clandestina. Per affrontare questa questione, la Commissione ha condotto uno studio volto a sviluppare una metodologia affidabile, solida, replicabile e indipendente che potesse essere applicata tanto dalla Commissione quanto dalle autorità degli Stati membri. Lo [studio della Commissione](#) del 2020 ha rilevato che per poter stimare il mercato sarebbe opportuno considerare una combinazione di metodologie, proponendo diverse opzioni metodologiche corrispondenti a livelli diversi di risorse.

- 27** Da allora, la Commissione non ha prodotto una stima indipendente delle dimensioni del mercato, della sua struttura o della sua incidenza economica. Tuttavia, lo studio della Commissione del 2020 faceva riferimento ad altri studi, tra cui una [relazione annuale di KPMG](#) con le risultanze ivi esposte. Tale relazione, commissionata da un fabbricante di tabacco, stima le dimensioni e lo sviluppo del mercato in 38 mercati europei, comprendenti tutti gli Stati membri dell'UE. La Corte ha rilevato che diversi portatori di interessi<sup>4</sup> hanno sollevato critiche dopo aver esaminato la relazione; questa andrebbe pertanto interpretata con la dovuta cautela.
- 28** A partire dal 2023, l'OLAF ha migliorato la propria rendicontazione annuale a favore del gruppo di esperti sulla lotta contro il commercio illecito di tabacco (paragrafo [19](#)):
- ripartendo i prodotti del tabacco per singola categoria;
  - includendo prodotti nuovi (ad esempio pipe ad acqua, prodotti a tabacco riscaldato non bruciato "*heat-not burn*");
  - accelerando il processo di rendicontazione.
- 29** Nel frattempo, i dati utilizzati dall'OLAF per fornire un'indicazione delle tendenze nella struttura del mercato si basano principalmente sui sequestri effettuati negli anni passati. Tali dati sui sequestri, considerati individualmente, non forniscono tuttavia un quadro completo e tempestivo delle dimensioni complessive del mercato.
- 30** Dai risultati dell'indagine della Corte è emerso che quattro Stati membri disponevano di dati ufficiali per stimare le dimensioni del mercato illecito del tabacco, mentre altri si basavano su studi finanziati dal settore, quali la relazione KPMG. Inoltre le autorità degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno affermato che, quanto alle dimensioni del mercato, dovrebbe esserci una stima, a livello di UE, indipendente da qualsiasi influenza da parte dell'industria del tabacco.

---

<sup>4</sup> Parlamento europeo, [White Paper/Legacy Book on Tobacco](#), 2024.

- 31** Dall'audit della Corte è emerso altresì che attualmente non esiste una valutazione completa e affidabile dell'impatto finanziario del commercio illecito di prodotti del tabacco in termini di perdita di gettito fiscale. Le [relazioni annuali dell'OLAF](#) forniscono dati sull'impatto finanziario del commercio illecito di tabacco (in relazione alle operazioni cui l'OLAF ha partecipato), ma non stimano il danno complessivo causato dalla perdita di gettito fiscale nell'UE. Secondo la [relazione dell'OLAF del 2025](#), le attività da essa svolte in questo ambito hanno portato al sequestro di quasi 427 milioni di sigarette illecite in tutto il mondo, tra cui 219 milioni di sigarette confiscate alle frontiere esterne dell'UE. L'OLAF ha inoltre contribuito a sequestrare 411 kg di tabacco greggio e 53,6 kg di tabacco per pipe ad acqua. Il lavoro dell'OLAF in questo settore ha evitato la perdita di oltre 178 milioni di euro per i bilanci dell'UE e nazionali. Recenti [documenti](#)<sup>5</sup> della DG TAXUD forniscono stime della perdita di gettito fiscale sulla base di studi esterni (13 miliardi di euro nel 2023), ma anche tali stime vanno interpretate con cautela. Nel 2024 la Commissione, [rispondendo](#) a un'interrogazione parlamentare, ha confermato di non disporre di informazioni sulle perdite finanziarie subite dai singoli Stati membri a causa di tale attività illecita.
- 32** La Corte prende atto del fatto che la Commissione ha avviato uno studio specifico per affrontare le principali questioni metodologiche nella stima del divario delle accise sul tabacco. L'obiettivo è produrre stime affidabili in grado di chiarire ciò che determina tale divario, compreso il commercio illecito.
- 33** Nel complesso, la Corte ritiene che la stima delle dimensioni del mercato illecito del tabacco e della sua incidenza economica fornirebbe la base necessaria per comprendere l'entità del problema, elaborare risposte adeguate e misurare l'impatto delle azioni intraprese per combattere tale pratica. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che al momento non esista una stima indipendente e attendibile delle dimensioni, della struttura e dell'incidenza economica del mercato illecito del tabacco nell'UE, né una valutazione globale della sua incidenza finanziaria in termini di perdita di gettito fiscale.

---

<sup>5</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione – relazione sulla valutazione d'impatto, SWD(2025) 560.

## **La cooperazione e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri non sono uniformi e gli approcci nazionali alla lotta contro il commercio illecito di tabacco differiscono tra loro**

- 34** Le autorità doganali degli Stati membri sono in prima linea per prevenire la circolazione illecita di merci, individuando i movimenti transfrontalieri di prodotti illeciti del tabacco e la presenza di fabbriche illecite. Svolgono pertanto un ruolo centrale nel tutelare gli interessi finanziari dell'UE e nel garantirne la sicurezza. La Corte ha valutato in che modo le autorità doganali degli Stati membri abbiano istituito controlli e cooperato con altre autorità nazionali e con i portatori di interessi per individuare e contrastare il commercio illecito di tabacco.

## **Le lacune normative dell'UE consentono approcci nazionali diversi**

- 35** Una fonte primaria dei diversi approcci tra gli Stati membri deriva dal quadro stesso dell'UE. La Corte ha riscontrato che la legislazione dell'UE non era armonizzata per quanto riguarda i fattori fondamentali utilizzati nella fabbricazione di prodotti del tabacco, in particolare il tabacco greggio e i macchinari di produzione. La Corte ha inoltre riscontrato che non vi era alcuna armonizzazione relativa ai nuovi tipi di prodotti del tabacco (quali il nuovo tabacco riscaldato e i liquidi per sigarette elettroniche) o alla vendita online di prodotti del tabacco. Il tabacco greggio e i macchinari di produzione esulano dall'ambito di applicazione della direttiva sui prodotti del tabacco<sup>6</sup> e, di conseguenza, non sono oggetto di standard a livello di UE né di prescrizioni in materia di tracciabilità; i nuovi prodotti del tabacco sono disciplinati soltanto in parte e gli Stati membri dispongono di discrezionalità in merito alle vendite online. Tali lacune normative rischiano di agevolare il commercio illecito e di creare pratiche di mercato disomogenee.

---

<sup>6</sup> [Direttiva 2014/40/UE](#), del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

- 36** Un fattore chiave della fabbricazione illecita consiste nello scarso controllo della filiera del tabacco greggio. Di fatto il quadro attuale dell'UE lascia agli Stati membri la discrezionalità di adottare misure volte a contrastare il commercio illecito di tabacco. Tutte le autorità doganali visitate dagli auditor della Corte hanno espresso preoccupazione per la mancanza di armonizzazione a livello di UE, sottolineando che ciò ha creato notevoli lacune nell'azione di contrasto e limitato l'efficacia degli sforzi dell'UE nel contrastare tale attività illecita. Tali soggetti hanno sottolineato, in particolare, come l'assenza di norme armonizzate relative al tabacco greggio e ad altri fattori produttivi fondamentali (come macchinari di produzione, carta per sigarette, filtri per sigarette, aromi e materiali da imballaggio) costituisca una vulnerabilità che può essere sfruttata per la fabbricazione illecita.
- 37** Dai risultati dell'indagine della Corte emerge che, sebbene la maggior parte degli Stati membri abbia introdotto misure volte a regolamentare i fattori produttivi fondamentali per la fabbricazione di tabacco, vi sono notevoli differenze di focalizzazione e approccio. Secondo i partecipanti all'indagine, le misure di regolamentazione del tabacco greggio sono più comuni e spesso vengono attuate attraverso i quadri di riferimento per dogane e accise. Tuttavia tali quadri non sono ancora uniformi all'interno dell'UE: diversi Stati membri applicano soltanto norme limitate o generiche in materia di importazione anziché obblighi specifici di monitoraggio o registrazione. In numerosi Stati membri manca ancora una regolamentazione relativa all'acquisto e alla concessione di licenze per i macchinari di produzione. Per quanto concerne gli Stati membri visitati, Spagna, Polonia e Romania hanno finora introdotto disposizioni nazionali che disciplinano questi settori in misura diversa. Tuttavia, le autorità nazionali competenti visitate hanno rilevato che gli sforzi dell'UE nella lotta contro il commercio illecito di tabacco erano limitati dal quadro giuridico, che non è pienamente armonizzato a livello di UE.

- 38** Secondo la Commissione, in assenza di un intervento a livello di UE, è probabile che tali problemi persistano<sup>7</sup>. Nel luglio 2025 la Commissione ha presentato una [proposta](#) di revisione della direttiva sulla tassazione dei prodotti del tabacco<sup>8</sup>, con l'obiettivo di modernizzare il quadro dell'UE in materia di accise. Tale proposta comprende misure volte a rafforzare il monitoraggio del tabacco greggio, andando a colmare una carenza di lunga data che è stata ripetutamente evidenziata dagli Stati membri. La proposta estende inoltre l'ambito di applicazione della direttiva sulla tassazione del tabacco ai nuovi prodotti pertinenti. Al momento della stesura del presente documento (maggio 2026), la proposta non era ancora stata adottata.
- 39** Tuttavia, la proposta della Commissione si concentra soltanto sul tabacco greggio. Altri fattori produttivi fondamentali rimangono al di fuori dell'ambito di applicazione delle disposizioni normative armonizzate dell'UE ed è pertanto probabile che persistano differenze negli approcci nazionali.

## **I sistemi di controllo nazionali e gli approcci all'azione di contrasto differiscono**

- 40** In assenza di norme dell'UE coordinate, gli Stati membri operano in contesti normativi radicalmente diversi. In tale panorama frammentario, i gruppi della criminalità organizzata possono sfruttare le debolezze, quali un'azione di contrasto incoerente e la mancanza di un approccio coordinato a livello di UE in termini di risposta contro il commercio illecito di tabacco. La Corte ha pertanto esaminato il modo in cui le autorità doganali degli Stati membri organizzano le proprie attività di contrasto al commercio illecito di tabacco.
- 41** Negli Stati membri visitati, la Corte ha osservato notevoli differenze nelle strutture istituzionali, nei quadri giuridici e negli approcci operativi per contrastare tale attività illecita. Tali variazioni sono legate a differenze tra le autorità coinvolte e le rispettive competenze. Di conseguenza i sistemi, le procedure e i controlli applicati dalle autorità nazionali variano notevolmente all'interno dell'UE.

---

<sup>7</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione – relazione sulla valutazione d'impatto, [SWD\(2025\) 560](#).

<sup>8</sup> [Direttiva 2011/64/UE](#), del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato.

- 42** Una differenza fondamentale riguarda i poteri giuridici e i mandati delle autorità competenti. In tre degli Stati membri visitati (Belgio, Spagna, Polonia), le autorità doganali disponevano di ampi poteri giuridici e di strutture investigative specifiche. Ciò ha consentito loro di condurre indagini penali, coordinare le operazioni e trattare aspetti sia amministrativi che operativi. Di contro, in Romania, le attività dell'autorità doganale erano limitate allo svolgimento di indagini amministrative, mentre gli aspetti penali erano di esclusiva competenza degli organismi di contrasto. In tali casi, la lotta contro il commercio illecito di tabacco si basa maggiormente su squadre miste e accordi di cooperazione. Dall'indagine della Corte sono emerse altresì le sfide per l'azione di contrasto connesse alla frammentazione dei quadri giuridici e degli accordi istituzionali nazionali.
- 43** La Corte ha inoltre rilevato differenze nelle modalità di ripartizione delle responsabilità relative al protocollo FCTC. In due Stati membri visitati dagli auditor della Corte (Belgio e Romania), il protocollo rientrava nelle competenze del ministero della Salute; in Polonia era di competenza del ministero delle Finanze, mentre in Spagna la responsabilità era condivisa tra il ministero delle Finanze e il ministero della Salute. Tali meccanismi rischiano di incidere sull'attuazione, in quanto le autorità responsabili per il protocollo potrebbero non avere familiarità con i relativi aspetti doganali, tra cui i sequestri e le statistiche corrispondenti. Inoltre le prospettive doganali potrebbero non necessariamente riflettersi nelle riunioni dell'FCTC alle quali partecipano diverse autorità nazionali.
- 44** Un'altra differenza fondamentale riguarda i quadri strategici nazionali per la lotta al commercio illecito di tabacco. La Corte ha riscontrato differenze significative tra gli Stati membri visitati, che si rispecchiano anche nei risultati dell'indagine. Tre degli Stati membri visitati (Belgio, Spagna, Romania) facevano affidamento su quadri nazionali di più ampio respiro piuttosto che su strategie specifiche, mentre soltanto uno (Polonia) trattava il commercio illecito di tabacco come un settore altamente prioritario per il quale disponeva di una strategia specifica. Tali differenze si traducono in livelli diversi di orientamento strategico e priorità operative tra gli Stati membri.

- 45** La Corte ha inoltre individuato un divario di capacità operative tra le autorità doganali visitate: alcune sono dotate di capacità tecnologiche avanzate e altre le stanno ancora sviluppando. In generale, tre Stati membri (Belgio, Spagna, Polonia) gestiscono un'ampia gamma di attrezzature tecnologiche avanzate; uno (Romania) si affida invece alla tecnologia per i controlli quotidiani, ma presenta un crescente bisogno di attrezzature ad alta tecnologia o di una maggiore capacità di gestione dei dati. Anche le pratiche operative variano, rispecchiando la posizione geografica (ad esempio, con lunghe frontiere esterne terrestri o marittime), il contesto di rischio e la capacità istituzionale di ciascuno Stato membro. La responsabilità operativa spetta alle autorità nazionali, il che contribuisce a una diversa intensità nelle attività di contrasto nell'UE, in particolare tra Stati frontalieri e non, paesi a forte consumo e paesi di transito, nonché amministrazioni che dispongono di livelli diversi di risorse.
- 46** La proposta della Commissione del 2023 relativa al [pacchetto di riforme doganali](#) comprendeva l'istituzione di una nuova autorità doganale dell'UE e di un centro doganale digitale dell'UE, intesa a centralizzare i dati doganali, modernizzare la gestione dei rischi e sostenere un'azione di contrasto più coerente in tutta l'Unione. Nel marzo 2026 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico in merito alla riforma<sup>9</sup>, confermando la creazione degli elementi proposti, sebbene il pacchetto non sia ancora stato adottato.
- 47** Casi recenti illustrano le dimensioni e la sofisticazione dei siti di produzione illeciti e la complessità operativa che comporta il loro smantellamento ([figura 1](#)).

---

<sup>9</sup> Consiglio, [Dogane dell'UE](#): Consiglio e Parlamento approvano una riforma epocale.

**Figura 1 | Esempio di un impianto illecito di produzione di sigarette su larga scala smantellato in Belgio nel 2025**



Fonte: Corte dei conti europea.

- 48** Nel corso dell'audit, la Corte ha rilevato approcci sostanzialmente simili in tutti gli Stati membri per quanto riguarda il sequestro e la distruzione di prodotti illeciti del tabacco e di macchinari di produzione; variavano invece le modalità di stoccaggio e le garanzie. Era prassi comune in tutti e quattro gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte confiscare i prodotti del tabacco e i macchinari di produzione sequestrati, conservarli in strutture di stoccaggio sicure e infine distruggerli una volta autorizzati a procedere in tal senso dall'autorità competente. In uno degli Stati membri visitati (Polonia) era possibile distruggere rapidamente alcuni prodotti del tabacco sequestrati, mentre altri Stati membri erano soggetti a vincoli giuridici o procedurali che richiedevano uno stoccaggio a lungo termine, con conseguenti costi elevati e rischi per la sicurezza. In un altro Stato membro visitato dagli auditor della Corte (Romania), la legislazione consentiva di vendere o mettere all'asta macchinari sequestrati o tabacco non trasformato senza disporre di meccanismi efficaci per monitorarne l'uso successivo, con il rischio di una loro reimmissione nel mercato illecito.
- 49** Infine, nel corso dell'audit, la Corte ha rilevato altresì buone pratiche a sostegno della lotta contro il commercio illecito di tabacco ([riquadro 2](#)).

## Riquadro 2

### Esempi di buone pratiche presso gli Stati membri visitati

- Poteri operativi rafforzati che consentono un intervento rapido

Le autorità doganali nazionali tanto in Belgio quanto in Polonia dispongono di forti poteri di indagine, tra cui la possibilità di accedere a determinati locali senza una previa autorizzazione giudiziaria. In Polonia tali poteri si estendono all'uso di strumenti quali il sistema di riconoscimento automatico delle targhe, mentre in Belgio funzionari specializzati aventi poteri di polizia giudiziaria possono condurre misure investigative avanzate (ad esempio osservazioni internazionali, che comportano operazioni di sorveglianza transfrontaliera).

- Strutture di comunicazione e cooperazione non-stop (attive 24 ore su 24, sette giorni su sette)

Il Belgio gestisce un sistema attivo 24 ore su 24 per la trasmissione di informazioni dettagliate sui sequestri alle unità investigative e alle squadre specializzate in materia di dogane e accise, mentre il "Centro de Cooperación Operativa Permanente" spagnolo è attivo 24 ore su 24, sette giorni su sette, come polo centrale per la cooperazione interregionale, nazionale e internazionale.

- Strutture specializzate nella lotta al commercio illecito di tabacco

La Romania ha istituito unità organizzative specializzate per rafforzare la propria risposta a tale attività illecita, compreso il servizio per il traffico illecito di prodotti del tabacco, mentre la Polonia ha istituito un centro di competenza per affrontare tale questione.

*Fonte: Corte dei conti europea.*

**50** Nel complesso, dall'audit della Corte è emerso che i sistemi nazionali volti a contrastare tale fenomeno e le strutture amministrative differiscono notevolmente, incidendo sulle modalità di organizzazione dei controlli e di attribuzione delle responsabilità, sulle modalità di definizione delle priorità strategiche e operative e sulle modalità di impiego delle risorse. Di conseguenza esiste un panorama eterogeneo di metodi nell'UE, il che aumenta il rischio di un approccio non coordinato e non armonizzato a livello di Unione.

## **Gli illeciti e le sanzioni non sono definiti in modo sufficientemente armonizzato**

- 51** Dall'audit della Corte è emerso altresì che le definizioni degli illeciti connessi al tabacco e la severità delle sanzioni applicabili variavano. Tale mancanza di allineamento circa il modo in cui il contrabbando e la produzione illecita sono classificati e sanzionati in tutta l'UE è stata confermata anche dai risultati dell'indagine della Corte.
- 52** Nove Stati membri considerano il contrabbando e la produzione illecita esclusivamente come reati. Altri applicano sistemi misti, ai sensi dei quali qualsiasi illecito inferiore a soglie prestabilite è trattato come un illecito amministrativo, mentre i casi più gravi danno luogo a procedimenti penali. Nell'ambito di tali sistemi, la produzione illecita è il più delle volte considerata un reato, mentre il contrabbando può essere classificato come illecito amministrativo o reato a seconda delle soglie. La Corte ha tuttavia rilevato casi in cui le pene detentive per la produzione illecita erano inferiori a quelle per il contrabbando. Questo tipo di approccio non è dissuasivo e non affronta il problema di un numero crescente di siti di produzione illeciti (paragrafo **08** dell'allegato I).
- 53** La Corte ritiene inoltre che approcci diversi comportino il rischio di livelli disomogenei di deterrenza e di esiti incoerenti dell'azione di contrasto. Tre delle autorità doganali degli Stati membri visitati (Belgio, Spagna, Romania) hanno invocato per l'intera UE un'armonizzazione per quanto riguarda sia la definizione degli illeciti che le sanzioni. La Romania ha rilevato che l'assenza di sanzioni armonizzate per il commercio illecito di tabacco rischia di creare lacune nell'azione di contrasto e di incoraggiare la delocalizzazione delle attività criminali in giurisdizioni che prevedono sanzioni meno severe.
- 54** Le autorità doganali svolgono un ruolo fondamentale nel contrastare il commercio illecito di tabacco. Nel corso dell'audit, la Corte ha pertanto chiesto loro di individuare i principali aspetti che, a loro avviso, andrebbero regolamentati in via prioritaria a livello di UE al fine di rendere più efficace la lotta contro tale fenomeno. Le risposte fornite hanno costantemente evidenziato gli stessi settori in cui tali autorità ravvisavano la possibilità di rafforzare la regolamentazione a livello di UE. È stato trasmesso un messaggio chiaro e coerente secondo cui tanto il mosaico di norme nazionali esistenti quanto l'assenza di regolamentazione in settori chiave creano vulnerabilità che non possono essere affrontate dall'azione dei singoli Stati membri. Questi ultimi hanno sottolineato il fatto che un'azione a livello di UE contribuirebbe a colmare le lacune a livello normativo in materia di tabacco greggio e altri fattori produttivi fondamentali, ad assicurare un trattamento coerente dei nuovi prodotti e delle vendite online nonché a fornire un quadro più uniforme per le sanzioni. Tali priorità sono state ribadite nei riscontri ricevuti in occasione dell'indagine, che hanno parimenti sottolineato la necessità di un quadro dell'UE più armonizzato.

## Persistono lacune nella cooperazione e nello scambio di informazioni tra i vari soggetti coinvolti

- 55** La cooperazione, il cui ruolo è cruciale per lotta al commercio illecito di tabacco, si realizza a livello nazionale, transfrontaliero e dell'UE. I meccanismi connessi si basano sulla legislazione dell'UE<sup>10</sup> che stabilisce gli obblighi degli Stati membri in materia di cooperazione, assistenza reciproca, condivisione delle informazioni e attività di prevenzione delle frodi. La Corte ha esaminato il modo in cui le autorità degli Stati membri visitati hanno cooperato attraverso il coordinamento operativo e lo scambio di intelligence, hanno utilizzato i sistemi di comunicazione dell'UE e hanno interagito con altri portatori di interessi.
- 56** Nel complesso, dall'audit della Corte risulta che la cooperazione nazionale negli Stati membri visitati funziona in modo adeguato, ma con notevoli limitazioni strutturali in contesti specifici. Solitamente le autorità doganali, la polizia, le autorità di frontiera e le procure si scambiano informazioni e conducono operazioni congiunte, ma il grado di cooperazione varia. In alcuni casi si basa su accordi o intese informali per la collaborazione generale, ma i sistemi di informazione non sono sempre interoperabili e la cooperazione nazionale rimane non sufficientemente integrata, una circostanza questa che determina ritardi nello scambio di informazioni.
- 57** Anche le differenze nei mandati, nei diritti di accesso e nelle priorità operative possono ostacolare le indagini e incidere sull'efficacia delle operazioni congiunte tra le autorità nazionali. Sebbene in tre degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte (Belgio, Spagna e Polonia) esistano in varia misura meccanismi di coordinamento più integrati, strumenti analitici condivisi e infrastrutture per la condivisione di informazioni in tempo reale, tali pratiche non sono uniformi, il che contribuisce a risposte nazionali incoerenti al commercio illecito di tabacco. Dato che il commercio illecito di tabacco è un fenomeno globale e che le reti illegali operano a livello transnazionale, tali vincoli nazionali hanno implicazioni anche per il coordinamento a livello transfrontaliero.

---

<sup>10</sup> Tra cui il [codice doganale dell'Unione](#) e i quadri giuridici che disciplinano Europol, l'OLAF e i sistemi di scambio di informazioni dell'UE.

- 58** Un'azione transfrontaliera efficace richiede che le autorità nazionali cooperino in tempo reale con tutti gli Stati membri coinvolti lungo l'intera filiera illecita, in modo da poter individuare le spedizioni o gli impianti di produzione illeciti di tabacco e monitorare la circolazione dei prodotti correlati in tempo utile per adottare misure di contrasto efficaci. Tutto ciò dipende da un rapido scambio di informazioni e da un'interpretazione che rispecchi in modo accurato le realtà operative. Flussi di dati di alta qualità sono pertanto essenziali ai fini di un processo decisionale informato e di risposte coordinate.
- 59** La condivisione di intelligence a livello transfrontaliera rimane tuttavia disomogenea. Le autorità degli Stati membri si scambiano informazioni con le controparti, in particolare dei paesi del vicinato, ma la portata e la coerenza delle informazioni variano anche quando vi sono indicazioni di rilevanza transfrontaliera. Nel corso dell'audit, la Corte ha selezionato un campione di 10 sequestri in ciascuno degli Stati membri visitati, allo scopo di verificare se le informazioni fossero state condivise con le autorità competenti di un altro Stato membro. Sulla base di un campione di 10 casi per ciascuno Stato membro, la Corte ha riscontrato una cooperazione soltanto rispettivamente in 2, 3, 4 e 5 casi su 10.
- 60** Le autorità doganali visitate dagli auditor della Corte hanno inoltre riferito di aver talvolta ricevuto contributi parziali o tardivi e hanno evidenziato incoerenze nel tipo e nel livello di informazioni scambiate. Di conseguenza la qualità, la completezza e la tempestività delle informazioni condivise presentano notevoli differenze. Tali disparità limitano la capacità degli Stati membri di effettuare analisi dei rischi, ostacolano il seguito dato a livello operativo e riducono l'efficacia di tali attività nel rispondere alle minacce emergenti. I quattro Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno tutti ravvisato nella necessità di uno scambio transfrontaliero di informazioni più rapido, in tempo reale e più strutturato una priorità assoluta per migliorare l'azione contro il commercio illecito di tabacco. Dai risultati dell'indagine della Corte è emerso altresì che il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera è uno dei principali ambiti di miglioramento nell'insieme dell'UE per contrastare meglio il fenomeno in questione.

**61** Esistono diversi sistemi che consentono alle autorità degli Stati membri di comunicare e scambiare dati, ciascuno collegato a un quadro giuridico e a una finalità operativa specifici:

- applicazione di rete per lo scambio sicuro di informazioni (*Secure Information Exchange Network Application* – SIENA), gestita da Europol: concepita per lo scambio di informazioni in materia di contrasto, a sostegno della comunicazione operativa e investigativa e per la condivisione di intelligence criminale;
- sistema d'informazione antifrode (*Anti-Fraud Information System* – AFIS), gestito dall'OLAF: utilizzato per la cooperazione amministrativa a norma del [regolamento \(CE\) n. 515/97](#) del Consiglio, compreso lo scambio di messaggi di assistenza reciproca;
- sebbene non preveda un sistema di comunicazione specifico, la [convenzione di Napoli II](#)<sup>11</sup> fornisce la base giuridica per gli scambi tra autorità doganali in materia penale, comprese le indagini relative al tabacco.

**62** Nella pratica, tuttavia, la Corte ha riscontrato che il ricorso a tali sistemi varia da uno Stato membro all'altro oggetto della visita. La maggior parte delle autorità doganali in questione si affida principalmente a SIENA, mentre le altre tendono a utilizzare maggiormente l'AFIS o a cooperare nell'ambito della convenzione di Napoli II. Inoltre, nel corso del lavoro della Corte, è emerso che la base giuridica appropriata per ciascun canale non era sempre nota in modo uniforme e che le informazioni erano talvolta trasmesse attraverso sistemi non destinati a tale finalità, ad esempio utilizzando SIENA per gli scambi che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 515/97. Inoltre, secondo il [libro bianco della Commissione sulla revisione dell'architettura antifrode](#)<sup>12</sup>, le disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 515/97 relative allo scambio di informazioni non sono sfruttate appieno e un uso più efficace rafforzerebbe l'assistenza reciproca tra le autorità amministrative nazionali nel settore della prevenzione delle frodi.

<sup>11</sup> Convenzione stabilita in base all'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea e relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali. [GU C 24 del 23.1.1998](#), pagg. 2-22.

<sup>12</sup> Libro bianco sulla revisione dell'architettura antifrode, [COM\(2025\) 546](#), pag. 7.

- 63** La coesistenza di diversi canali di comunicazione e una consapevolezza disomogenea dei quadri giuridici applicabili sono aggravate dal fatto che le autorità doganali in tutta l'UE operano nell'ambito di mandati e competenze diversi (paragrafo 42). Ciò incide altresì sulle modalità di scambio delle informazioni e sui soggetti coinvolti in tale scambio. Questa situazione può talvolta creare confusione a livello operativo. Nel complesso, pone sfide operative e aumenta il rischio che le informazioni siano scambiate attraverso canali non adeguati sotto il profilo giuridico o tecnico. Nelle risposte all'indagine della Corte, gli Stati membri hanno inoltre segnalato il fatto che la presenza di più canali di comunicazione ostacola la condivisione di intelligence.
- 64** A livello di UE, l'OLAF svolge il ruolo principale nel sostenere indagini complesse che coinvolgono più Stati membri. Ad esempio, nel 2023 l'OLAF ha coadiuvato le autorità nazionali nello smantellamento di una delle più grandi fabbriche illegali di sigarette in Spagna, collegata a una rete criminale che operava in altri sei paesi dell'UE e del suo vicinato. Secondo le autorità spagnole, l'OLAF ha facilitato lo scambio di informazioni, ha fornito contributi a livello di analisi e sostegno tecnico, oltre ad aver contribuito a coordinare la strategia investigativa (*figura 2*).

**Figura 2 | Esempio della più grande fabbrica illecita di sigarette mai smantellata in Spagna**



Fonte: Corte dei conti europea.

- 65** Le autorità degli Stati membri visitati hanno espresso altresì apprezzamento in relazione alla cooperazione con Europol, rilevandone il prezioso sostegno fornito a livello analitico e il ruolo svolto nell'agevolare lo scambio e l'analisi di informazioni investigative. Per quanto concerne la Procura europea (EPPO), la Corte ha rilevato che, nei quattro Stati membri visitati, la cooperazione nelle indagini relative al tabacco è stata meno frequente, una circostanza questa che rispecchia la ripartizione delle responsabilità tra i vari soggetti, in quanto l'EPPO svolge soltanto un ruolo limitato durante le indagini e si attiva principalmente nella fase dell'azione penale.
- 66** Nel complesso, la Corte ha riscontrato che la cooperazione tra le autorità degli Stati membri è rimasta disomogenea, con notevoli disparità in termini di qualità, completezza e tempestività delle informazioni scambiate. Tanto l'OLAF quanto Europol facilitano la condivisione delle informazioni, ma la coesistenza di due canali principali e di quadri giuridici e competenze diversi contribuiscono a un panorama complesso con approcci diversi in seno all'UE. Inoltre le informazioni non sono sempre trasmesse attraverso i sistemi di comunicazione appropriati.

## Gli accordi di cooperazione con i fabbricanti di tabacco mancano di trasparenza e rischiano di compromettere le attività di contrasto

- 67** In termini di cooperazione con l'industria del tabacco, i quattro Stati membri visitati avevano tutti stabilito protocolli d'intesa con i fabbricanti di tabacco ([riquadro 3](#)).

### Riquadro 3

#### I protocolli d'intesa sono accordi di cooperazione volontari e non vincolanti tra i singoli Stati membri e i fabbricanti di tabacco

- Il protocollo d'intesa tra Philip Morris International e l'Italia, concluso nel 1999, è stato tra i primi e ha costituito la base per numerosi protocolli d'intesa successivi.
- Non è noto il numero esatto di protocolli d'intesa firmati tra i fabbricanti internazionali di tabacco e i governi.
- L'obiettivo dichiarato dei protocolli d'intesa è contrastare il commercio illecito del tabacco, principalmente attraverso lo scambio di informazioni, anche in merito a tendenze generali e a intelligence di mercato.

Fonte: Corte dei conti europea.

- 68** Dall'indagine della Corte è risultato che tali protocolli d'intesa esistono in circa metà degli Stati membri e, in genere, non sono pubblicamente disponibili. Questa accadeva anche nei quattro Stati membri visitati: il contenuto dei relativi protocolli d'intesa non era noto alle autorità doganali.
- 69** Le autorità degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno indicato che tali accordi fornivano un quadro per la cooperazione operativa, osservando però che l'impegno era principalmente su base *ad hoc* e non era corroborato da riunioni periodiche. Hanno tuttavia indicato che la cooperazione con i fabbricanti di tabacco potrebbe apportare benefici pratici in contesti operativi specifici. Hanno rilevato che tali accordi potrebbero facilitare la formazione, il sostegno tecnico e lo scambio mirato di informazioni, ove necessario. Hanno sottolineato altresì il valore delle competenze dei fabbricanti durante le operazioni di individuazione, in particolare per il controllo dei macchinari e la valutazione dell'autenticità delle sigarette sequestrate.

- 70** La FCTC<sup>13</sup> dell'OMS impone alle parti di proteggere le politiche in materia di sanità pubblica evitando e limitando rigorosamente le interazioni con l'industria del tabacco. Inoltre gli orientamenti per l'attuazione dell'articolo 5.3 della FCTC dell'OMS, adottati dalla conferenza delle parti, richiedono che tali interazioni siano condotte in modo trasparente, siano limitate a quanto strettamente necessario ai fini della regolamentazione e non creino conflitti di interessi. Data la mancanza di trasparenza in merito al contenuto e al monitoraggio di tali protocolli d'intesa, non è stato possibile valutare se questi offrissero tali garanzie.
- 71** La mancanza di trasparenza limita inoltre l'assunzione di responsabilità per le attività svolte nell'ambito di tali accordi e rende difficile valutare il possibile effetto che questi possono avere sulle attività di contrasto. Tali accordi offrono ai fabbricanti di tabacco un canale formalizzato di cooperazione con le autorità di contrasto, anche se senza garanzie documentate per assicurare che le priorità per l'azione di contrasto rimangano indipendenti dagli interessi commerciali dei fabbricanti. Gli sforzi profusi nell'azione di contrasto rischiano quindi di risultare distorti a favore delle questioni evidenziate dai fabbricanti.
- 72** Nel complesso, la pratica degli Stati membri di concludere accordi volontari con i fabbricanti di tabacco solleva preoccupazioni in merito alla trasparenza e al rispetto delle prescrizioni sancite dalla FCTC dell'OMS.

---

<sup>13</sup> Articolo 5.3.

## **Il contributo dell'UE alla lotta contro il commercio illecito di tabacco è frammentario, manca di priorità chiare e il suo impatto non è valutato**

- 73** Un'azione efficace volta a contrastare il commercio illecito di tabacco richiede una risposta globale e coordinata dell'UE per rafforzare la cooperazione e stabilire priorità e risorse. La Commissione e il Consiglio hanno un ruolo cruciale da svolgere nella definizione delle priorità e nel coordinamento delle azioni a livello di UE al fine di affrontare adeguatamente questo fenomeno transfrontaliero.
- 74** Un meccanismo di pianificazione chiaramente definito può contribuire a fissare obiettivi e priorità e a sostenere un approccio a livello dell'UE stabilendo esplicite responsabilità e obiettivi con scadenze precise. La Corte ha esaminato il quadro di riferimento della Commissione per la lotta contro l'attività illecita in questione, il modo in cui tale istituzione ha sostenuto l'attuazione delle azioni correlate, comprese quelle svolte a livello nazionale, e il modo in cui le ha monitorate. La Corte ha verificato altresì se la Commissione avesse valutato l'impatto della cooperazione dell'UE e degli Stati membri con i fabbricanti di tabacco.

### **La responsabilità è condivisa tra più soggetti dell'UE**

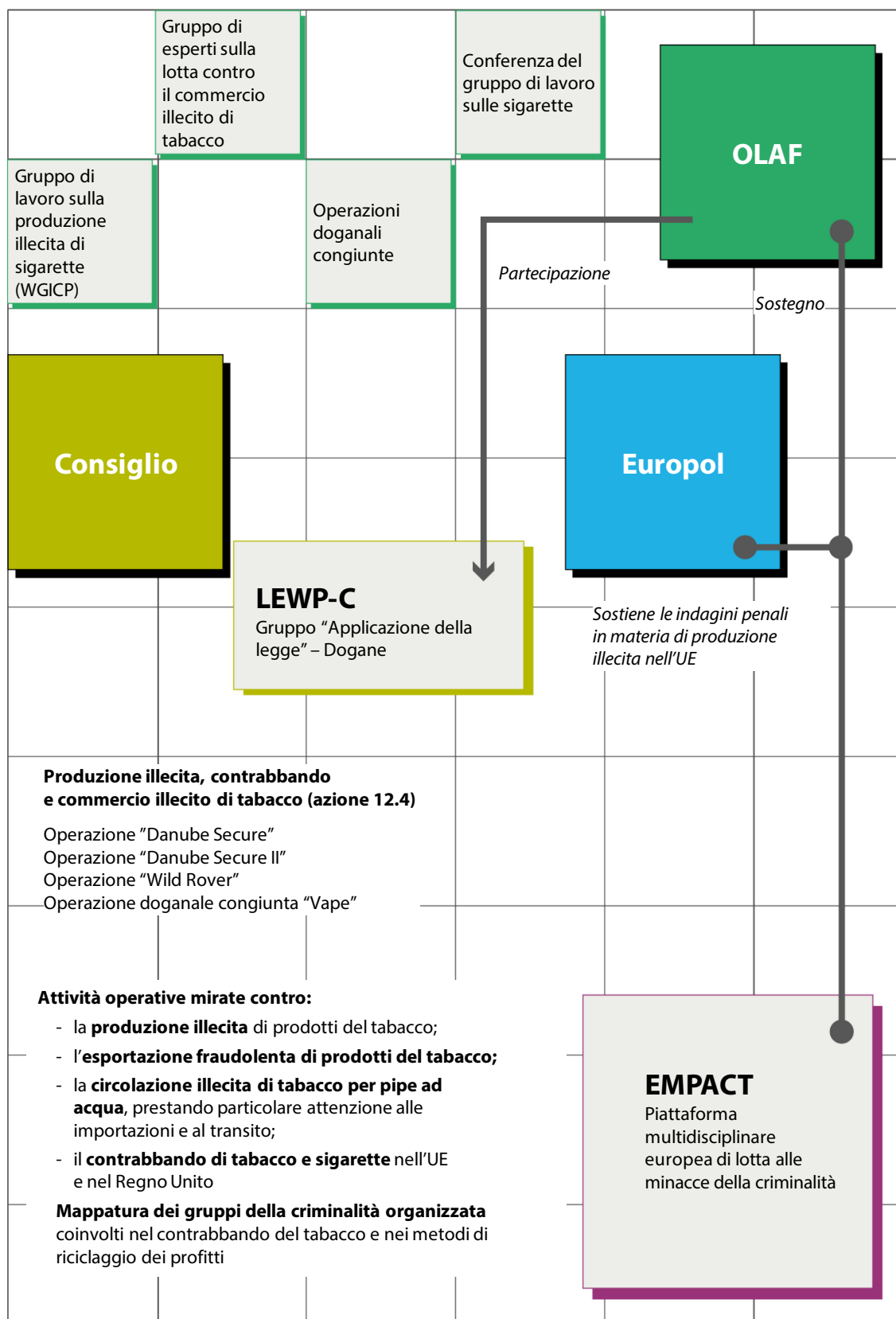
- 75** All'interno della Commissione, sono tre i principali dipartimenti che si occupano di questioni relative al tabacco, ma da prospettive diverse: sanità (DG SANTE), fiscalità (DG TAXUD) e lotta contro la frode (OLAF). L'OLAF svolge un ruolo centrale nel contrastare l'attività illecita in esame. Nell'ambito del proprio mandato, sostiene la tutela degli interessi finanziari dell'UE svolgendo indagini amministrative e attuando e coordinando le relative azioni operative e analitiche.
- 76** Nel 2020 l'OLAF è stato sottoposto a una ristrutturazione organizzativa, in virtù della quale l'unità strategica specifica, operativa dal 2012, è stata integrata nella direzione investigativa a sostegno delle attività operative. Il ruolo dell'OLAF nel sostenere le istituzioni dell'UE e gli Stati membri nella definizione delle rispettive politiche in materia di commercio illecito di tabacco è espletato tramite le attività operative.

**77** Di seguito vengono illustrati altri soggetti pertinenti che svolgono azioni specifiche riguardanti il commercio illecito di tabacco.

- Europol sostiene le autorità di contrasto degli Stati membri nella lotta alle forme gravi di criminalità. Nella lotta contro il commercio illecito di tabacco, si concentra principalmente sulla fabbricazione illecita.
- Il LEWP-C comprende attività relative alla prevenzione, all'individuazione e all'investigazione di reati e altre attività illecite. Per il periodo 2024-2025, ha intrapreso un'azione specifica riguardante il tabacco.
- L'EMPACT affronta le minacce più significative poste dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità internazionale. Nel contesto del ciclo EMPACT 2022-2025, è stato predisposto un piano d'azione operativo sulle frodi in materia di accise, che comprendeva diverse azioni operative specifiche per il tabacco.

**78** Le quattro autorità degli Stati membri visitati dagli auditor della Corte partecipano tutte ad azioni dell'UE quali le operazioni doganali congiunte (ODC), i piani d'azione [EMPACT](#) e le azioni del LEWP-C. Come illustra la [figura 3](#), vari soggetti sono coinvolti in più azioni e contemporaneamente sostengono o partecipano ad altre azioni.

**Figura 3 | Soggetti partecipanti ad azioni di contrasto del commercio illecito di tabacco**



Fonte: Corte dei conti europea.

- 79** La Corte ha osservato che gli obiettivi delle azioni dell'UE volti a contrastare il commercio illecito di tabacco erano chiari, distinti e finalizzati a contrastare minacce operative specifiche, riunendo esperti degli Stati membri partecipanti per raccogliere e analizzare dati, scambiare opinioni sulle migliori pratiche e orientare le attività operative. Secondo gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte, una delimitazione chiara dei ruoli potrebbe migliorare l'efficacia complessiva. Ad esempio, gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte hanno riscontrato aspetti positivi nelle attività dell'EMPACT (struttura permanente, maggiore efficacia nell'individuare e smantellare le reti criminali e una focalizzazione più ampia) e in quelle delle ODC (buona fase preparatoria, organizzazione e coordinamento validi). Le autorità di tre degli Stati membri visitati (Belgio, Spagna e Romania) hanno ritenuto che le attività del LEWP-C avessero un impatto minore e avessero un valore minore a causa del loro indirizzo regionale.
- 80** Diversi Stati membri, tra cui tre di quelli visitati dagli auditor della Corte, hanno espresso altresì preoccupazione per la sovrapposizione delle iniziative dell'UE. Queste hanno spesso coinvolto gli stessi partecipanti e comportato una duplicazione del lavoro per preparare riunioni, rispondere a questionari su questioni correlate e assegnare risorse. Tali Stati membri hanno affermato che l'esistenza di molteplici gruppi di lavoro ha aumentato il carico di lavoro per le autorità dalle risorse umane e materiali limitate, riducendo nel contempo l'efficienza del coordinamento a livello di UE. Ad esempio, la Corte ha constatato che nessuno Stato membro si è offerto volontario per guidare un'azione proposta per contrastare il contrabbando di prodotti del tabacco, motivo per cui tale azione non è stata inclusa nel prossimo piano d'azione del LEWP-C.
- 81** Nel corso dell'audit, la Corte ha inoltre rilevato che agli Stati membri non era chiaro quale organismo dell'UE avrebbe assunto un ruolo guida a livello di UE nel contrasto del commercio illecito di tabacco. Ciò si traduce in un approccio frammentario alla cooperazione a livello di UE, a seconda delle priorità di ciascuno Stato membro interessato. Mentre le autorità di alcuni Stati membri hanno dichiarato che Europol è diventato il loro principale partner di cooperazione a livello di UE, apportando un valore aggiunto attraverso la fornitura di strumenti investigativi (come droni e telefoni), altri Stati membri hanno ritenuto più facile cooperare con l'OLAF. Queste prospettive diverse rispecchiano i differenti approcci adottati dagli Stati membri nella lotta al commercio illecito di tabacco: alcuni privilegiano l'individuazione e lo smantellamento delle reti criminali, mentre altri pongono maggiormente l'accento sui sequestri e sul recupero delle entrate pubbliche perse.

- 82** Un'azione efficace volta a contrastare il commercio illecito di tabacco richiede una risposta globale e coordinata a livello di UE con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. In tale contesto, la Commissione ha confermato che non vi è alcun singolo organismo responsabile dell'allineamento e del coordinamento delle priorità delle varie iniziative e dei vari soggetti coinvolti.
- 83** Nel complesso, la Corte ritiene che questa vasta gamma di iniziative rischi di creare inutili sovrapposizioni nelle attività dei soggetti coinvolti e comporti un onere amministrativo eccessivo tanto per le entità dell'UE quanto per gli Stati membri.

## La Commissione non ha priorità chiare

- 84** Nel 2023 la Commissione ha adottato il documento sull'[esito dell'attuazione del secondo piano d'azione<sup>14</sup>](#), concludendo che la maggior parte delle azioni in esso contenute era stata completata. L'OLAF ha continuato a sostenere l'attuazione efficace di tutte le azioni (paragrafi [94-102](#)). Sulla base dell'esito menzionato, ha studiato altresì nuove priorità e orientamenti per contrastare il commercio illecito di tabacco alla luce delle nuove sfide. Le nuove priorità e i nuovi orientamenti proposti dall'OLAF sono stati esaminati dalla Corte.
- 85** Nel corso della 12<sup>a</sup> riunione sulla lotta contro il commercio illecito di tabacco, tenutasi nell'ottobre 2023, l'OLAF ha proposto di passare a un approccio nuovo, flessibile e più mirato per fornire sostegno alle strategie chiave individuate dagli Stati membri, attraverso la creazione di gruppi di lavoro in seno al gruppo di esperti sulla lotta contro il commercio illecito di tabacco. Secondo l'OLAF, questo nuovo approccio è stato adottato al fine di reagire rapidamente alle nuove tendenze e sfide riscontrate nel contesto del commercio illecito del tabacco. L'approccio integra inoltre le azioni esistenti dell'OLAF proseguite dal secondo piano d'azione, in particolare le attività operative (paragrafo [95](#)).

---

<sup>14</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione – *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*, [SWD\(2023\) 409](#).

**86** Tra i settori chiave individuati dagli Stati membri come prioritari per i gruppi di lavoro vi è la produzione illecita di sigarette. In occasione della 13<sup>a</sup> riunione del gruppo di esperti sulla lotta contro il commercio illecito di tabacco tenutasi nell'aprile 2024 è stata quindi approvata la costituzione di un gruppo di lavoro sulla produzione illecita di sigarette (*Working Group on Illicit Cigarette Production – WGICP*), a cui è stato assegnato il compito di intraprendere azioni nell'ambito di tre progetti specifici. Il WGICP ha avviato un'indagine presso gli Stati membri volta a raccogliere informazioni sulla legislazione nazionale adottata per la concessione di licenze per le macchine per il tabacco così come sui protocolli utilizzati per la distruzione delle macchine utilizzate nella produzione illecita di sigarette. Nell'aprile 2025 il WGICP ha presentato una relazione sulle proprie attività. Dei tre progetti individuati è stato condotto solo uno (un'indagine) e due realizzazioni sono state prodotte a partire da una serie più ampia di realizzazioni potenziali. Tra queste ultime figurano l'elaborazione di orientamenti da attuare a livello di UE e contributi per potenziali iniziative legislative. Il gruppo di esperti aveva preso in considerazione di creare altri gruppi di lavoro per affrontare altre priorità, ma al momento dell'audit della Corte non lo aveva ancora fatto in ragione dei vincoli degli Stati membri sotto il profilo delle risorse.

**87** La Corte ha individuato alcune carenze in questo nuovo approccio volto a sostenere le priorità strategiche fondamentali attraverso la creazione di gruppi di lavoro. Ha notato che non esisteva un quadro di pianificazione strategica per definire le azioni, creare nuovi gruppi di lavoro o valutare l'adeguatezza del nuovo approccio. A livello degli Stati membri erano inoltre disponibili risorse limitate per partecipare a gruppi di lavoro supplementari. In effetti, la Corte ha riscontrato che inizialmente solo cinque Stati membri hanno deciso di partecipare a questo gruppo di lavoro, mentre altri tre vi hanno aderito successivamente. Sebbene sia stato creato il WGICP, effetti analoghi avrebbero potuto essere conseguiti attraverso altri gruppi di lavoro esistenti (*figura 3*).

**88** La relazione del WGICP ha evidenziato la mancanza di un approccio comune tra gli Stati membri in relazione a tre questioni chiave:

- i requisiti ai fini del rilascio di autorizzazioni e/o della concessione di licenze per l'installazione di macchine per la produzione di sigarette;
- la procedura per il deposito sicuro e la distruzione di macchine e componenti a seguito di sequestri;
- la registrazione dei codici di identificazione delle macchine per il tabacco.

- 89** Questo nuovo approccio alla creazione di gruppi di lavoro era inteso a individuare le priorità degli Stati membri che avrebbero potuto essere affrontate meglio a livello di UE. Tuttavia la relazione del gruppo di lavoro ha infine concluso che le questioni individuate avrebbero dovuto essere affrontate dagli Stati membri e basate sulle migliori pratiche, discostandosi in tal modo dall'obiettivo originario.
- 90** Inoltre l'OLAF mira a svolgere il ruolo di facilitatore in seno al WGICP, principalmente fornendo sostegno organizzativo agli Stati membri. Ad esempio, la sfera d'azione del WGICP consisteva nel raccogliere informazioni e nel favorire lo scambio di migliori pratiche tra gli Stati membri, ma senza definire azioni di contrasto specifiche.
- 91** Infine, il WGICP si concentra su azioni relative a un settore identificato come una sfida emergente e persistente, ossia la produzione illecita. Un altro settore prioritario fondamentale individuato è stato quello dei nuovi prodotti da fumo (come le sigarette elettroniche), che nel 2023 sono stati identificati come un problema. Nel 2025 è stata condotta un'indagine che ha permesso di mappare le legislazioni nazionali, i divieti e la tassazione relativi a questi nuovi prodotti. Uno Stato membro visitato dagli auditor della Corte ha dichiarato che era stata persa l'opportunità di essere più proattivi nel rispondere alle tendenze emergenti e di anticiparle, in particolare per quanto riguarda i prodotti nuovi (ad esempio, liquidi per sigarette elettroniche e "vaporizzatori"). Tuttavia, la Corte ha osservato che nel 2023 l'OLAF ha avviato attività operative sui nuovi prodotti a base di nicotina.
- 92** Nel complesso, la Corte ha riscontrato che il nuovo approccio volto a sostenere settori chiave mediante la creazione di gruppi di lavoro, come il WGICP, non ha dato luogo ad azioni sufficienti.
- 93** Secondo tutte le autorità degli Stati membri incontrate dagli auditor della Corte, l'UE non disponeva di una strategia o di un piano d'azione chiari e la Commissione avrebbe potuto elaborare tale strategia con una prospettiva a lungo termine per contrastare l'attività illecita in questione. A loro giudizio, ciò non sarebbe stato in contraddizione con la necessità di un approccio flessibile dovuta alla costante evoluzione del mercato illecito del tabacco.

## La Commissione sostiene gli Stati membri, ma non monitora l'attuazione né valuta l'impatto delle loro azioni

- 94** La Commissione è responsabile della tutela degli interessi finanziari dell'UE. L'OLAF, nell'espletamento del proprio ruolo, sostiene l'attuazione efficace dell'azione degli Stati membri contro il commercio illecito di prodotti del tabacco, come indicato nel documento sull'[esito dell'attuazione del secondo piano d'azione](#).
- 95** L'OLAF svolge attività operative destinate a contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco, tra cui:
- indagini amministrative;
  - coordinamento dell'azione degli Stati membri;
  - organizzazione di ODC;
  - organizzazione della conferenza annuale sul tabacco.
- 96** Le attività dell'OLAF riuniscono autorità dell'UE e di paesi terzi con l'obiettivo di condividere competenze tecniche, definire strategie operative e presentare le nuove tendenze e minacce. L'OLAF fornisce intelligence e consente alle autorità di utilizzare vari [componenti dell'AFIS](#), utilizzati per monitorare le spedizioni sospette, individuare nuove spedizioni sospette e rilevare modelli di frode.
- 97** La Corte ha riscontrato che le autorità degli Stati membri hanno apprezzato il sostegno operativo fornito dall'OLAF nel contrasto del commercio illecito di tabacco. In particolare, quelle incontrate dagli auditor della Corte hanno ritenuto estremamente proficuo il ruolo svolto dall'OLAF nella raccolta di intelligence, nel coordinamento delle indagini transnazionali durante le ODC e nel contesto della rete di autorità di contrasto da esso creato.
- 98** L'OLAF promuove l'uso di strumenti e sistemi specifici dell'UE per sostenere le autorità degli Stati membri nella lotta contro questo commercio illecito di tabacco. Nello specifico, riferisce in merito all'uso del programma antifrode dell'Unione (*Union Antifraud Programme – UAFP*) e del laboratorio centrale di prova dei prodotti del tabacco (TOBLAB) in occasione delle riunioni del gruppo di esperti sulla lotta contro il commercio illecito di tabacco.

- 99** La Corte ha riscontrato che, nonostante un recente aumento nel ricorso all’UAFP e al TOBLAB, questi non sono ancora utilizzati da tutti gli Stati membri. In particolare, solo 14 Stati membri hanno utilizzato l’UAFP e solo 16 Stati membri hanno fatto ricorso al TOBLAB durante il periodo coperto dall’audit. Tutte le autorità degli Stati membri visitate dagli auditor della Corte hanno indicato che ciò è dovuto anche alle limitazioni tecniche dei sistemi, principalmente per quanto riguarda la capacità di analisi del TOBLAB in termini di numero di campioni e di tempo necessario per avere i risultati.
- 100** Il protocollo FCTC è uno strumento fondamentale per contrastare il commercio illecito dei prodotti del tabacco a livello mondiale, motivo per cui è essenziale che sia attuato correttamente. La Corte ha riscontrato che l’OLAF aveva istituito un gruppo di progetto con gli Stati membri sull’attuazione del protocollo FCTC per consentire uno scambio di opinioni. Tuttavia, l’ultima riunione del gruppo di progetto si è tenuta nel gennaio 2019. La Corte ha rilevato altresì che l’OLAF fornisce presentazioni sul protocollo FCTC; tuttavia, tali attività riguardano principalmente il suo funzionamento (ad esempio, la dotazione finanziaria o il piano di lavoro) e la preparazione della riunione delle parti, piuttosto che l’attuazione del protocollo FCTC in sé.
- 101** Nell’assetto attuale, la Commissione non ha un ruolo formale nel monitoraggio dell’attuazione del protocollo FCTC, né delle strategie nazionali volte a contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco. Di conseguenza, per il periodo oggetto del presente audit, la Commissione non ha neppure valutato l’impatto effettivo o l’efficacia delle azioni dell’UE o degli Stati membri nel contrasto del commercio illecito di prodotti del tabacco. Non dispone pertanto di una base solida di conoscenze comprovate che ne guidino il coordinamento delle azioni degli Stati membri a tale riguardo. Sebbene la Commissione valuti regolarmente l’efficacia delle misure di propria competenza, la Corte non ha riscontrato alcuna valutazione globale dell’efficacia complessiva delle azioni intraprese a livello dell’UE per combattere il commercio illecito di tabacco.
- 102** Nella relazione del WGICP è stata rilevata l’assenza di un approccio comune nell’attuazione di talune disposizioni del protocollo FCTC (paragrafo 88). Le autorità di tutti i quattro Stati membri visitati hanno espresso preoccupazione al riguardo, affermando che mancavano riscontri e orientamenti da parte della Commissione sull’attuazione del protocollo FCTC; hanno inoltre segnalato che accoglierebbero con favore l’assunzione da parte dell’OLAF di un ruolo più coordinato a questo riguardo nei settori di sua competenza.

## La Commissione non ha effettuato una valutazione globale dell'impatto degli accordi dell'UE con i fabbricanti di tabacco

**103** Nel 2010 la Commissione e tutti gli Stati membri<sup>15</sup> (fatta eccezione per la Svezia) hanno firmato un accordo con British American Tobacco (BAT)<sup>16</sup> e Imperial Tobacco Limited (ITL)<sup>17</sup> con l'obiettivo di contrastare il contrabbando e la contraffazione di sigarette. Tali accordi scadranno nel 2030.

### Riquadro 4

#### Accordi di cooperazione in vigore con i fabbricanti di tabacco

Accordi giuridicamente vincolanti in vigore fino al 15 luglio (BAT) e al 27 settembre 2030 (ITL).

Elementi chiave trattati:

- condivisione delle informazioni – scambi di dati e intelligence in materia di sequestri e spedizioni sospette;
- tracciabilità e rintracciabilità – misure volte a migliorare il controllo della filiera;
- impegni in materia di conformità – attuazione dei controlli interni e dei sistemi di dovuta diligenza (“conoscenza del proprio cliente”);
- disposizioni finanziarie – pagamenti all'UE e agli Stati membri, compresi i pagamenti basati su sequestri nei casi riguardanti prodotti originali;
- obbligo di rendicontazione – relazione annuale sulla conformità presentata e discussa nel corso di una riunione annuale con l'OLAF e gli Stati membri.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base degli accordi di cooperazione.

<sup>15</sup> Anche la Croazia è stata inclusa in tali accordi sin dalla sua adesione all'UE nel 2013.

<sup>16</sup> [Accordo di cooperazione con British-American Tobacco \(Holdings\) Limited](#), del 15 luglio 2010.

<sup>17</sup> [Accordo di cooperazione con Imperial Tobacco Limited](#), del 27 settembre 2010.

- 104** L'OLAF è responsabile della gestione della distribuzione dei pagamenti e del meccanismo di notifica dei sequestri. Conformemente a tali accordi, l'OLAF può emettere una comunicazione formale qualora ritenga ragionevolmente che BAT e ITL non ottemperino ai propri obblighi. Finora l'OLAF non ha mai emesso una notifica o una dichiarazione di non conformità ai sensi dell'accordo corrispondente.
- 105** La Corte ha rilevato che tali accordi non erano mai stati rivisti o aggiornati da quando sono stati sottoscritti, sebbene il mercato illecito del tabacco e il quadro legislativo siano cambiati in modo significativo (*allegato II*). Ad esempio, la crescita di impianti di produzione illeciti in Europa ha aumentato l'offerta di prodotti contraffatti rispetto alla situazione al momento della conclusione degli accordi.
- 106** La Corte ha riscontrato altresì che non esisteva alcun meccanismo esaustivo per valutare l'efficacia di tali accordi e che finora né la Commissione né i fabbricanti di tabacco (BAT e ITL) ne hanno valutato l'impatto. Tuttavia si è registrata una progressiva riduzione di prodotti originali sequestrati rispetto a quelli contraffatti.
- 107** Tali accordi hanno suscitato critiche da parte di vari soggetti<sup>18</sup>. La Commissione ha messo in dubbio la loro pertinenza alla luce dei cambiamenti osservati nel mercato, considerando i costi amministrativi e reputazionali derivanti dalla cooperazione con i fabbricanti di tabacco<sup>19</sup>. La Corte rileva che nel 2018 la Commissione ha consultato gli Stati membri interessati in merito a due opzioni: la possibilità di proseguire gli accordi esistenti in vigore in quel momento o la risoluzione anticipata degli stessi. Non essendo stata raggiunta l'unanimità tra gli Stati membri in relazione a una risoluzione anticipata, la Commissione ha ritenuto opportuno proseguire l'esecuzione di tali accordi. I fabbricanti di tabacco hanno inoltre affermato che l'accordo dell'UE era obsoleto e non più pertinente o adatto alla finalità perseguita in origine. Inoltre i fabbricanti di tabacco hanno dichiarato che i finanziamenti forniti nell'ambito dell'accordo dell'UE sarebbero spesi molto meglio dagli Stati membri se forniti direttamente alle autorità nazionali competenti, andando a focalizzarsi sulle attività operative e a sostenere il personale in prima linea.

---

<sup>18</sup> Parlamento europeo, *White Paper/Legacy Book on Tobacco*, 2024. Capitolo 5 intitolato "EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry", in Foltea, M., *Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade*, Springer, 2020.

<sup>19</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione – Valutazione tecnica dell'accordo con PMI, SWD(2016) 44.

**108** Nel complesso, sulla base delle informazioni disponibili, la Corte ritiene che l'utilità di tali accordi non sia stata chiaramente dimostrata.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Petri Sarvamaa, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione dell'8 luglio 2026.

*Per la Corte dei conti europea*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – L’audit

### Il commercio illecito di tabacco

- 01** Il commercio illecito di tabacco è un fenomeno globale che ha un impatto significativo sull’UE. Benché il consumo complessivo di tabacco continui a diminuire, si ritiene che nell’UE la quantità di prodotti illeciti del tabacco sia aumentata negli ultimi anni. Secondo le stime, nel 2023 la quantità di prodotti illeciti del tabacco rappresentava l’8,8 % del consumo totale di sigarette<sup>1</sup>.
- 02** La [Commissione stima](#) che il commercio illecito di prodotti del tabacco comporti per i bilanci dell’UE e dei suoi Stati membri perdite finanziarie annue per 13 miliardi di euro, imputabili al mancato gettito da dazi doganali, imposta sul valore aggiunto e accise nazionali.
- 03** Il commercio illecito di tabacco è un’attività criminosa che rappresenta una grave minaccia per la salute pubblica in quanto compromette le politiche di controllo del tabacco e aumenta l’accesso a prodotti del tabacco meno costosi. I prodotti illeciti del tabacco sono molto allettanti per i gruppi della criminalità organizzata in ragione dell’alta redditività e del rischio relativamente basso di tale attività illecita: infatti, le sanzioni non sono tradizionalmente severe e i tassi di individuazione sono bassi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione – relazione sulla valutazione d’impatto, SWD(2025) 560.

<sup>2</sup> Gruppo della Banca mondiale, *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*.

- 04** Il prezzo dei prodotti del tabacco varia da uno Stato membro all'altro, creando opportunità per questa attività illecita. Innanzitutto i prezzi presentano notevoli differenze da uno Stato membro all'altro a causa delle diverse aliquote delle accise: ciò continua a costituire uno dei principali fattori trainanti alla base dei flussi transfrontalieri. In secondo luogo, i livelli elevati di tassazione creano un incentivo a evitarli<sup>3</sup>.
- 05** Il panorama del commercio illecito di prodotti del tabacco è cambiato profondamente negli anni recenti. La maggior parte dei prodotti illeciti del tabacco è costituita da sigarette, anche se sono in aumento nuovi prodotti quali il tabacco riscaldato e le sigarette elettroniche. Nel complesso, il mercato illecito del tabacco (escluse le sigarette) ammonta a quasi 21 000 tonnellate nell'UE. La Commissione ritiene che tali nuovi prodotti, attualmente stimati pari al 13 % del valore di mercato dei prodotti del tabacco venduti nell'UE, attraggano i consumatori più giovani.
- 06** I prodotti illeciti del tabacco possono essere suddivisi nelle categorie illustrate di seguito (*figura 1*).

---

<sup>3</sup> Tosza, S., e Vervaele, J. A. E., *Combating Illicit Trade in tobacco products. In search of optical enforcement*, Springer, 2022.

**Figura 1 | Forme di attività illecite nel settore del tabacco e tipi di prodotti illeciti del tabacco**

## Prodotti del tabacco



**Prodotti costituiti interamente o parzialmente da tabacco in foglia come materia prima, fabbricati per essere fumati, succhiati, masticati o fiutati**

## Forme di commercio illecito di tabacco



### Contrabbando

Commercio illecito di prodotti del tabacco attraverso le frontiere, in genere da un paese a un altro che presenta prezzi più elevati per i prodotti del tabacco



### Produzione illecita

Produzione di prodotti del tabacco non conforme alla legislazione

## Tipi di prodotti illeciti del tabacco



### Sigarette originali

Sigarette prodotte legalmente da fabbricanti di tabacco



### Sigarette contraffatte

Prodotto di marca registrato e pubblicamente riconosciuto che viene fabbricato illecitamente senza l'approvazione del titolare del marchio

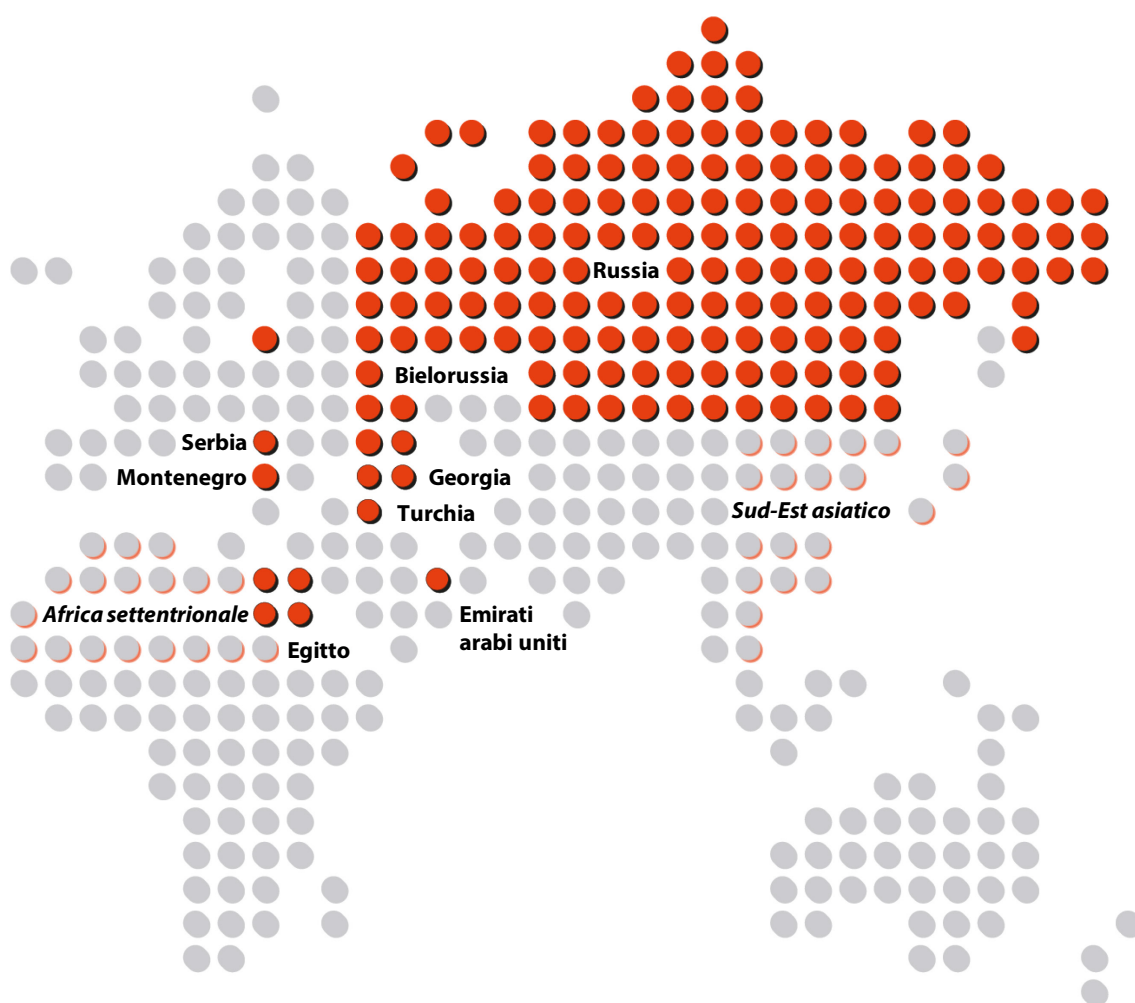


### Cheap white (sigarette non di marca)

Sigarette prodotte legalmente in un paese, di cui però viene venduta una quota di produzione, solitamente in un altro paese, senza versare i dazi applicabili

**07** I gruppi della criminalità organizzata coinvolti nel contrabbando e nella fabbricazione di prodotti illeciti del tabacco operano facendo ricorso ad ampie risorse e con modalità operative adattabili. I prodotti illeciti del tabacco sono per lo più introdotti di contrabbando nell'UE tramite trasporto su strada (varie rotte) e via mare in container (*figura 2*). I metodi di contrabbando sono diventati più agili e sofisticati. Il tabacco è spesso contrabbandato all'interno di pacchi postali e in spedizioni tramite corriere espresso, traendo vantaggio dai volumi elevati del commercio elettronico.

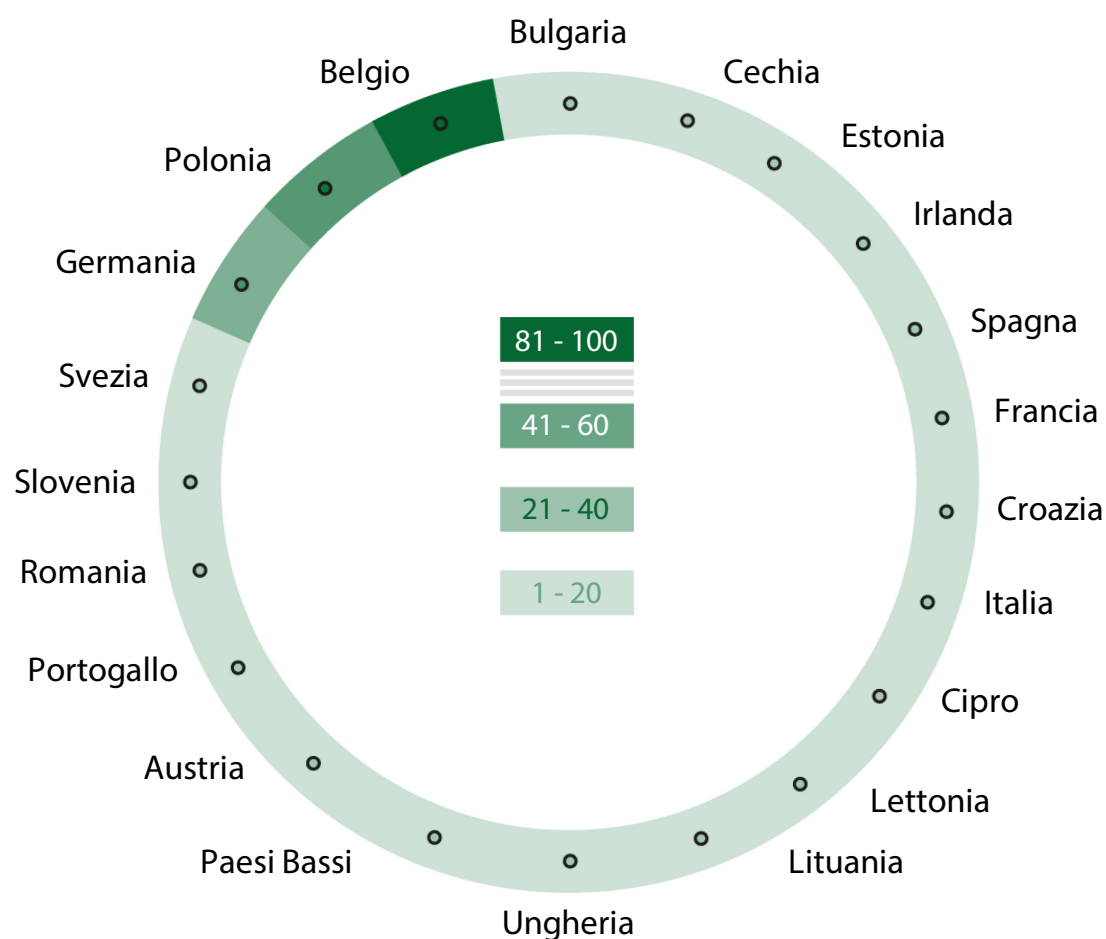
**Figura 2 | Principali rotte del contrabbando di prodotti illeciti del tabacco verso l'UE**



Fonte: Corte dei conti europea.

**08** Negli ultimi anni la produzione illecita di tabacco è aumentata in tutta l'UE e in pressoché tutti gli Stati membri sono stati individuati siti di fabbricazione illecita (*figura 3*). Il trasferimento della produzione dall'Ucraina all'UE rispecchia una scelta strategica dei gruppi della criminalità organizzata di accorciare la filiera e di avere un accesso più diretto ai consumatori<sup>4</sup>.

**Figura 3 | Impianti di produzione illecita smantellati nel periodo 2023-2024**



*Nota:* nessun caso segnalato per: Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Malta, Slovacchia e Finlandia.

*Fonte:* Corte dei conti europea, sulla base dei dati degli Stati membri.

<sup>4</sup> Consiglio dell'UE, *Customs threat assessment*, 2025.

- 09** Gli impianti di produzione illeciti utilizzano attrezzature sofisticate e tecnici esperti per l'installazione e la manutenzione dei macchinari. Tali impianti hanno un'aspettativa di vita compresa tra due e quattro mesi e i costi di impianto possono essere recuperati entro poche settimane. I gruppi della criminalità organizzata suddividono il processo di produzione tra più impianti e li localizzano nelle regioni frontaliere al fine di attenuare i rischi operativi. Inoltre i gruppi della criminalità organizzata adattano le proprie attività, producendo marchi specifici per mercati finali mirati e offrendo nuovi prodotti del tabacco.

## Responsabilità

- 10** Gli organismi dell'UE e gli Stati membri sono tenuti a combattere la frode e qualunque altra attività illecita che leda gli interessi finanziari dell'Unione<sup>5</sup>.
- 11** All'interno della Commissione, i tre dipartimenti principali che si occupano delle questioni relative al tabacco sono i seguenti:
- OLAF: responsabile delle indagini amministrative volte a individuare le frodi, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita, quale il commercio illecito di prodotti del tabacco, che lede gli interessi finanziari dell'UE;
  - DG TAXUD: responsabile di proporre la legislazione in materia di tassazione del tabacco legale. Vi rientra la direttiva sulla tassazione dei prodotti del tabacco<sup>6</sup>, che fissa aliquote minime di accisa;
  - DG SANTE: responsabile di proporre legislazione sulle politiche di lotta al tabagismo al fine di proteggere la salute pubblica. Vi rientra la direttiva sui prodotti del tabacco<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Articolo 325, paragrafo 1, del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea \(TFUE\)](#).

<sup>6</sup> [Direttiva 2011/64/UE](#), del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato.

<sup>7</sup> [Direttiva 2014/40/UE](#), del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

- 12** Europol<sup>8</sup> è responsabile della lotta al commercio illecito di prodotti del tabacco sostenendo le indagini delle autorità di contrasto e le operazioni di intelligence degli Stati membri. Fornisce inoltre sostegno analitico e coordinamento per una cooperazione efficace a livello transfrontaliero al fine di contribuire a individuare e smantellare le fabbriche illegali dell'UE.
- 13** Negli Stati membri le autorità doganali svolgono un ruolo centrale nell'agevolare il commercio legale, prevenire la circolazione illecita di merci e contrastare il traffico e la criminalità organizzata. Il codice doganale dell'Unione<sup>9</sup> sottolinea il ruolo delle autorità doganali, preposte non soltanto a riscuotere i dazi, ma anche a tutelare l'UE da prodotti illeciti e pericolosi.
- 14** L'architettura antifrode dell'UE è costituita da una rete di organismi dell'UE, tra cui: OLAF, EPPO, Europol, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale, l'Autorità antiriciclaggio e le autorità nazionali<sup>10</sup>. L'architettura antifrode dell'UE è costituita da componenti con compiti specifici di prevenzione, individuazione e contrasto delle frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE. Si è peraltro evoluta nel tempo per far fronte al mutare delle minacce agli interessi finanziari dell'UE.

## Estensione e approccio dell'audit

- 15** A norma dell'articolo 325 del [TFUE](#), per tutelare gli interessi finanziari dell'UE la Commissione dovrebbe sviluppare azioni efficaci contro la frode e altre attività illecite che vanno a danno del bilancio dell'UE. L'obiettivo dell'audit della Corte era valutare l'efficacia delle azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco.
- 16** Ai fini del presente audit, i soggetti controllati sono stati la Commissione (DG TAXUD e OLAF) e le autorità doganali nazionali competenti di quattro Stati membri: Belgio, Spagna, Polonia e Romania. La Corte ha selezionato tali Stati membri sulla base delle informazioni disponibili in merito a sequestri, impianti di produzione illeciti, rotte del traffico e distribuzione geografica.

---

<sup>8</sup> [Regolamento \(UE\) 2016/794](#).

<sup>9</sup> [Regolamento \(UE\) 952/2013](#).

<sup>10</sup> Libro bianco sulla revisione dell'architettura antifrode, [COM\(2025\) 546](#). [Relazione speciale 26/2025](#) sugli organismi dell'UE che lottano contro le frodi (allegato I, figura 1).

**17** A livello della Commissione, la Corte ha esaminato:

- il modo in cui la Commissione ha raccolto e utilizzato dati di intelligence per contrastare il commercio illecito di tabacco;
- il quadro politico e l'attuazione di azioni strategiche volte a contrastare il commercio illecito di tabacco, il modo in cui la Commissione ha sostenuto l'attuazione di azioni contro tale attività illecita e il modo in cui le ha monitorate;
- gli accordi di cooperazione in vigore, compresi quelli giuridicamente vincolanti stipulati con i fabbricanti di tabacco.

**18** Negli Stati membri, la Corte ha esaminato:

- le strategie, le procedure e le attività di controllo doganale ai fini del contrasto del commercio illecito di tabacco;
- il ricorso agli accordi di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e con gli organismi dell'UE pertinenti (quali OLAF, Europol ed EPPO) e altri portatori di interessi pertinenti.

**19** L'audit ha riguardato il periodo compreso tra il 2023 e il 2025 e, in tale contesto, il 2023 corrisponde all'anno dell'esito del secondo piano d'azione della strategia dell'UE per contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco. La [metodologia di audit](#) della Corte rispetta i principi internazionali di audit dell'[Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo \(INTOSAI\)](#).

**20** La Corte ha analizzato il lavoro della Commissione e delle autorità doganali degli Stati membri e la relativa documentazione, tenendo inoltre colloqui con i loro rappresentanti. In ciascuno Stato membro, la Corte ha selezionato un campione di 10 sequestri per valutarne le modalità di esecuzione. I fondi dell'UE forniti agli Stati membri attraverso l'UAFP non rientravano nell'ambito di applicazione dell'audit.

- 21** La Corte ha inoltre tenuto colloqui con i portatori di interessi pertinenti, quali Europol, l'EPPO, l'Organizzazione mondiale delle dogane e i fabbricanti di tabacco che hanno firmato accordi giuridicamente vincolanti. Ciò ha fornito un approfondimento importante del contesto generale del commercio illecito di tabacco. La relazione della Corte, pubblicata di recente, ha valutato se, nell'ambito dell'architettura antifrode dell'UE, i mandati dell'OLAF, di Europol e dell'EPPO fossero chiari per quanto concerne le rispettive responsabilità nella lotta contro le frodi e il sostegno reciproco<sup>11</sup>.
- 22** A integrazione delle fonti di informazione di cui sopra, la Corte ha inviato alle autorità competenti di tutti gli Stati membri che non ha visitato una richiesta di informazioni sotto forma di indagine tramite posta elettronica, a norma dell'articolo 287 del [TFUE](#). L'obiettivo era raccogliere dati in merito alla natura e alle dimensioni del commercio illecito di prodotti del tabacco, alle risposte in termini di strategia di intervento, alle strategie per l'azione di contrasto e agli accordi di cooperazione. La Corte ha ricevuto risposte da 22 delle 23 autorità interpellate.

---

<sup>11</sup> [Relazione speciale 26/2025](#) sugli organismi dell'UE che lottano contro le frodi.

## Allegato II – Il quadro strategico dell’UE e il quadro internazionale

- 01** Nel 2013 la Commissione ha adottato una strategia dell’UE per contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco<sup>1</sup>, accompagnata da un primo piano d’azione<sup>2</sup> attuato in stretta cooperazione con gli Stati membri. La strategia proponeva modifiche del quadro legislativo e d’intervento, quali l’adozione del protocollo FCTC e la revisione della direttiva sui prodotti del tabacco. Quest’ultima direttiva ha introdotto il sistema di tracciabilità e rintracciabilità, che consente di monitorare la circolazione dei prodotti del tabacco legali. La strategia comprendeva anche altre misure chiave volte a rafforzare le autorità di contrasto e la cooperazione rafforzata.
- 02** Nel 2018 la Commissione ha deciso di presentare un secondo piano d’azione<sup>3</sup>, basato sui contributi di varie istituzioni dell’UE e volto a garantire continuità rispetto al primo piano d’azione. Allo stesso tempo, il secondo piano d’azione mirava ad affrontare l’attività illecita in questione in modo più sistematico dal punto di vista del mercato, includendo una serie di iniziative volte a interrompere l’offerta o la domanda nel mercato illecito del tabacco. I due piani d’azione che accompagnano la strategia sono stati attuati sulla base di una tabella di marcia con 50 azioni, che descriveva le misure adottate per attuare le azioni, i soggetti coinvolti e la tempistica.

---

<sup>1</sup> Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco – Una strategia globale dell’UE, [COM\(2013\) 324](#).

<sup>2</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione – *Anti-smuggling Action Plan*, [SWD\(2013\) 193](#).

<sup>3</sup> Secondo piano d’azione, [COM\(2018\) 846](#).

### 03 Il quadro internazionale si compone di due strumenti:

- la convenzione quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo (FCTC)<sup>4</sup>. L'FCTC costituisce il primo trattato mondiale sulla salute pubblica mai adottato che fornisca un quadro globale per la lotta al tabagismo, con l'obiettivo di ridurre la domanda e l'offerta di tutti i prodotti del tabacco al fine di proteggere la salute pubblica;
- il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco (protocollo FCTC), basato sull'articolo 15 dell'FCTC dell'OMS. Tale protocollo si concentra specificamente sull'eliminazione di tutte le forme di commercio illecito di prodotti del tabacco attraverso una serie di misure operative dettagliate, comprese disposizioni relative a: i) il controllo dal lato dell'offerta, ii) l'accertamento, l'indagine e il perseguimento degli illeciti e iii) la cooperazione internazionale.

### 04 L'UE è parte di entrambi gli strumenti. La DG SANTE rappresenta l'UE nel contesto dell'FCTC dell'OMS, mentre l'OLAF rappresenta e coordina l'UE e gli Stati membri nel contesto del protocollo FCTC. Mentre l'FCTC dell'OMS costituisce il trattato quadro di ampia portata sulla lotta al tabagismo, il protocollo FCTC è uno strumento più specifico e operativo che stabilisce misure concrete volte a contrastare il commercio illecito di tabacco.

### 05 Il protocollo FCTC apporta un contributo importante alle iniziative internazionali volte a eliminare ogni forma di commercio illecito dei prodotti derivati dal tabacco e a contrastare in tal modo l'elusione di imposte e dazi doganali, nonché a ridurre l'offerta di prodotti illeciti del tabacco<sup>5</sup>. La sua attuazione richiede una stretta cooperazione tra le parti e le organizzazioni internazionali aventi competenze nei settori pertinenti (comprese le dogane e la criminalità internazionale) e, a livello nazionale, tra le diverse parti dell'amministrazione pubblica<sup>6</sup>.

---

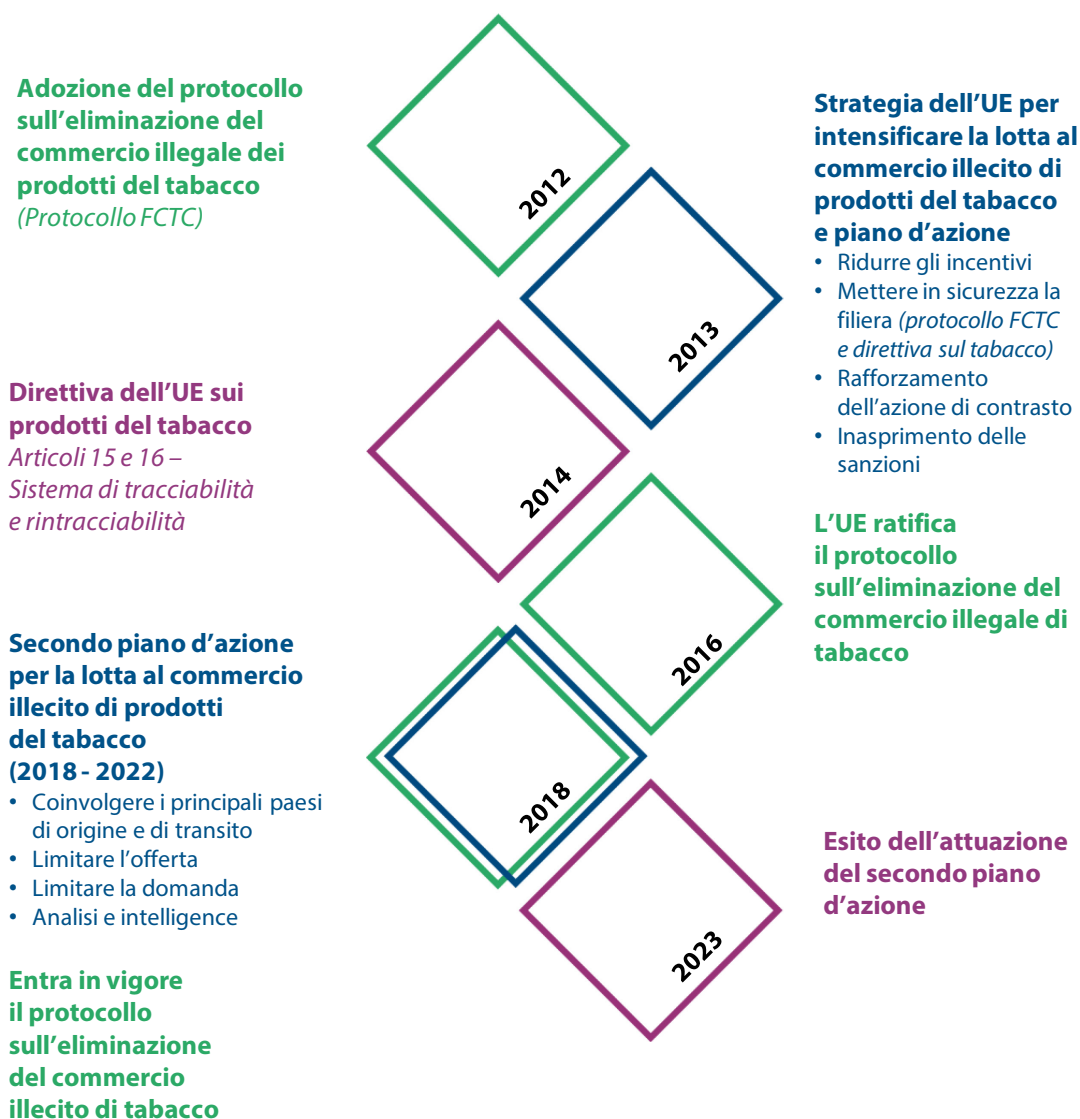
<sup>4</sup> FCTC dell'OMS, adottato il 21 maggio 2003.

<sup>5</sup> Decisione (UE) 2016/1749 del Consiglio, del 17 giugno 2016, relativa alle conclusioni del protocollo FCTC.

<sup>6</sup> *The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco: [an overview](#)*.

- 06** Sono parti del protocollo FCTC l'UE e 19 Stati membri. L'OLAF rappresenta l'UE e gli Stati membri partecipanti in occasione della riunione formale delle parti del protocollo FCTC. Coordina la posizione comune dell'UE e degli Stati membri sui documenti per la riunione delle parti e l'esercizio di rendicontazione condotto ogni due anni. Nel contesto di tali relazioni, l'OLAF decide quali domande richiedano una risposta da parte degli Stati membri, quali da parte dell'UE o quali una risposta congiunta. Gli Stati membri riferiscono direttamente attraverso la piattaforma specifica del protocollo FCTC. L'OLAF presenta il protocollo FCTC in varie riunioni di gruppi di lavoro (quali il gruppo di esperti sulla lotta contro il commercio illecito di tabacco e il gruppo "Unione doganale").

**Figura 1 | Panoramica sull'evoluzione del quadro UE e internazionale applicabile**



Fonte: Corte dei conti europea.

# Acronimi

| Acronimo               | Definizione/Spiegazione                                                                                                                               |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>AFIS</b>            | Servizio d'informazione antifrode ( <i>Anti-Fraud Information System</i> )                                                                            |
| <b>DG SANTE</b>        | Direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare                                                                                          |
| <b>DG TAXUD</b>        | Direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale                                                                                             |
| <b>EMPACT</b>          | Piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità ( <i>European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats</i> ) |
| <b>Europol</b>         | Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto                                                                            |
| <b>FCTC</b>            | Convenzione quadro per la lotta al tabagismo ( <i>Framework Convention on Tobacco Control</i> )                                                       |
| <b>LEWP-C</b>          | Gruppo "Applicazione della legge" – Dogane                                                                                                            |
| <b>ODC</b>             | Operazione doganale congiunta                                                                                                                         |
| <b>OLAF</b>            | Ufficio europeo per la lotta antifrode                                                                                                                |
| <b>Protocollo FCTC</b> | Protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti del tabacco                                                                          |
| <b>UAFP</b>            | Programma antifrode dell'Unione ( <i>Union Anti-Fraud Programme</i> )                                                                                 |
| <b>WGICP</b>           | Gruppo di lavoro sulla produzione illecita di sigarette ( <i>Working Group on Illicit Cigarette Production</i> )                                      |

## Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2026-23>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/SR-2026-23>

## Team di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte ("Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva"), presieduta da Petri Sarvamaa, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Petri Sarvamaa, Membro della Corte, coadiuvato da: Benjamin Jakob, capo di Gabinetto, ed Elmo Torppa, attaché di Gabinetto; John Sweeney, principal manager; Esther Torrente Heras, capoincarico; Marion Schiefele, Giuliano Laterza e Anca Monica Staicu, auditor. Alexandra-Elena Mazilu ha prestato assistenza grafica.



*Da sinistra a destra:* Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

---

## DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2026

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e siano indicate le eventuali modifiche. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Foto di copertina: ©Unione europea, Fonte: Corte dei conti europea. Immagine generata con l'IA.

Allegato 1, figura 1

– L'illustrazione con le foglie di piante di tabacco è stata disegnata utilizzando risorse da [shutterstock.com](#), © Bodor Tivadar.

– Le illustrazioni con i pacchetti di sigarette sono state disegnate utilizzando risorse da [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Tutti i diritti riservati.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

### Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-8071-0 | ISSN 1977-5709 | doi:10.2865/5726646 | QJ-01-26-038-IT-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-8072-7 | ISSN 1977-5709 | doi:10.2865/4240849 | QJ-01-26-038-IT-N |

---

## COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 23/2026](#), “Lotta al commercio illecito di tabacco nell’UE – Sforzi frammentari con persistenti lacune persistenti”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2026.

**Il commercio illecito di tabacco rimane una sfida importante per l'UE. Provoca una perdita annua di entrate stimata a 13 miliardi di euro per l'UE e i suoi Stati membri, compromette la salute pubblica e contribuisce a finanziare la criminalità organizzata.**

**Con il presente audit, la Corte ha valutato se le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per combattere il commercio illecito del tabacco siano state efficaci. Ha constatato che mancavano stime affidabili delle dimensioni del mercato e dell'incidenza economica, che la cooperazione tra gli Stati membri non era uniforme, che l'approccio dell'UE mancava di priorità chiare e che non ne veniva valutato l'impatto. La Corte ha raccomandato alla Commissione di migliorare le informazioni sul mercato, rafforzare il sostegno agli Stati membri, promuovere una cooperazione e un'attività di contrasto più coerenti e stabilire una risposta strategica e coordinata dell'UE con priorità chiare e obiettivi misurabili.**

*Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.*



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea

**CORTE DEI CONTI EUROPEA**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/contact](https://eca.europa.eu/it/contact)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Social media: @EUauditors