

difficoltà, nel sistema lecito, i criminali ne hanno creato uno parallelo, mutuando tecniche e strategie. Con particolare riferimento all'approvvigionamento di tabacco, questo non costituisce un problema: chiunque voglia realizzare un prodotto contraffatto è nelle condizioni di comprare, ovunque, tale materia prima, senza che vi sia alcuna possibilità di controllo in tal senso.¹⁰²

L'esperienza operativa, così come indicato alla Commissione nel corso della citata audizione dei rappresentanti della Guardia di finanza, ha evidenziato il ruolo assunto, ad esempio, dalle organizzazioni criminali polacche, le quali, composte anche da russi, georgiani e bielorusi, operano alla continua ricerca di nuovi mercati di sbocco. Nel momento in cui tale ricerca si è scontrata con la presenza di criminali locali, la scelta è stata quella di stringere degli accordi. È quindi emersa, per esempio, l'esistenza di una vera e propria *partnership* fra polacchi e camorra, cioè fra organizzazioni straniere e autoctone per gestire l'intera filiera parallela.¹⁰³

A titolo di esempio, è stato segnalato il caso di una recente intercettazione in Italia effettuata dalla Guardia di finanza nei confronti di una spedizione diretta verso la Romania. I militari hanno scoperto che i pacchetti di sigarette in questione, che avrebbero dovuto solo attraversare il nostro Paese per essere "dissigillati" in Romania, presentavano anche il contrassegno dei Monopoli di Stato contraffatto. È stato quindi ipotizzato che tali sigarette, una volta sdoganate all'interno dell'Unione, sarebbero state nuovamente spostate, senza più correre il rischio di ulteriori controlli, verso l'Italia.

Alla luce di tali intercettazioni, si è compreso come diventi sempre più difficile risalire alla struttura che si pone dietro tali flussi illegali, se non tramite attività di indagine congiunte e molto complesse. Infatti, lo stoccaggio del carico e la sua scomposizione avvengono ben prima dell'arrivo in dogana (sia questa italiana o di un altro paese membro); al momento del passaggio attraverso l'Italia, la merce, nascosta all'interno di carichi di copertura, è già stata affidata a soggetti terzi - più spesso società di spedizione internazionali - che in molti casi sono oggettivamente all'oscuro della reale natura dei carichi trasportati.

D'altro canto, gli unici soggetti con i quali le autorità possono confrontarsi al momento dell'intercettazione di un carico sono gli autisti degli autoarticolati, i quali, se vengono segnalati all'autorità giudiziaria, più spesso, non essendo realmente a conoscenza della tipologia di merce trasportata (posto che i *containers* vengono agganciati già riempiti alle motrici guidate dagli autisti), vengono esclusi da responsabilità penali.¹⁰⁴

¹⁰² Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

¹⁰³ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁰⁴ Fonte: Agenzia delle dogane, Ufficio del direttore - *Comunicato. Ufficio delle Dogane di Ancona, Sequestrate oltre 7.5 tonnellate di sigarette*, Prot. 46002, Roma 11 aprile 2012.

Capitolo V – Origine, provenienza e destinazione delle sigarette illegali

1) Considerazioni preliminari

Ai fini del presente documento appare opportuno specificare che esiste una distinzione semantica, prima che operativa, tra origine delle sigarette e loro provenienza. Per origine si indica il luogo dove le sigarette vengono fabbricate o prodotte; per provenienza si intende il luogo dove sono successivamente stoccate o immagazzinate per tempi più o meno lunghi. Spesso, origine e provenienza dei prodotti smerciati attraverso traffici illeciti non coincidono, vuoi per ragioni logistiche, vuoi per evitare la loro tracciabilità. Nel caso delle sigarette genuine, a volte, grazie alla collaborazione dei produttori, è possibile risalire al luogo di manifattura, cioè alla loro origine. Lo stesso, in parte, può avvenire per le *cheap white*.

Nel caso delle sigarette contraffatte, invece, bisogna ricorrere di frequente a stime. In tutti i casi, però, appare essenziale ricostruire il percorso compiuto da tali prodotti, le rotte seguite ed il luogo di destinazione finale. Ciò non risulta sempre agevole. A livello globale, il *Customs and Tobacco Report* del 2010 indica come nel 37 per cento dei casi di sequestro nel mondo non sia possibile individuare né l'origine, né la destinazione dei prodotti.¹⁰⁵

In particolare, in ambito comunitario, se i rinvenimenti avvengono nel flusso *transshipment* (flusso in transito), non ci sono indicazioni documentali dei responsabili del carico utili a tracciare lo stesso. Infatti, per tali carichi, i nomi usati sono spesso quelli di aziende internazionali che curano la logistica navale; se, invece, i rinvenimenti avvengono nell'ambito del flusso intracomunitario, proveniente, ad esempio, dalla Grecia, le norme di libera circolazione all'interno dell'Unione europea consentono di non emettere alcuna documentazione fiscale al momento del trasporto, pertanto il carico riesce ad evitare ulteriori verifiche.¹⁰⁶

Le strategie criminali rendono spesso estremamente difficoltoso capire da dove provenga realmente un carico e che percorso abbia compiuto. La merce, durante il tragitto, viene stoccata in luoghi intermedi e il contenuto stesso del *container* frazionato e mescolato con quello di altre spedizioni; a questo punto, ulteriori *containers*, contenenti altrettante sigarette celate dietro carichi di copertura, ripartiranno verso le destinazioni previste.

In tale contesto, pur intercettando i carichi, le autorità possono desumere il paese di provenienza, ma non arrivare a conoscere il luogo di destinazione reale del medesimo. Una volta entrato nel territorio dell'Unione europea, il carico coperto può infatti essere svincolato dal resto della merce ufficiale (per la quale si hanno i documenti di consegna) in qualunque punto del tragitto, salvo proseguire, suddiviso e seguendo tratte diverse, verso qualunque altro paese.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁰⁶ Fonte: Agenzia delle dogane, Ufficio centrale antifrode, Ufficio *Intelligence* - Nota alla Direzione nazionale antimafia.

¹⁰⁷ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

Pertanto, una volta risaliti ai paesi che producono e/o stoccano le sigarette illecite, i dati a disposizione non permettono, se non con una notevole approssimazione, di calcolare e quantificare, per ognuno di tali paesi, il flusso di prodotto genuino, contraffatto o illecito bianco che essi smerciano verso i mercati europei per la successiva distribuzione.

2) L'origine della filiera delle sigarette contraffatte

Il problema dell'origine riguarda principalmente le sigarette contraffatte; quelle genuine e *cheap white*, infatti, nascono legali ed il problema che si pone, semmai, riguarda l'individuazione dei canali di trasporto e distribuzione finali.

2.1) La Cina

La produzione di sigarette a livello globale si concentra in pochi paesi fra i quali spicca la Cina.¹⁰⁸ Nel periodo 2005-2009, nel quale la produzione comunitaria è calata del 16,5 per cento, la fabbricazione di sigarette in Cina è invece cresciuta del 18,1 per cento (circa 352 miliardi di pezzi), arrivando a coprire, alla fine del periodo citato, il 36,9 per cento del totale, per un'esportazione di 16 miliardi di pezzi.¹⁰⁹ Secondo le informazioni pervenute alla Commissione, la Cina risulta anche il principale Paese di origine delle sigarette contraffatte che arrivano in Europa (quindi, in Italia).¹¹⁰ In particolare, l'88,69 per cento delle sigarette sequestrate nell'Unione europea risulta di origine cinese.¹¹¹

Se la Cina è il paese da cui arriva il maggior numero di sigarette, poi sequestrate a livello europeo e nazionale per infrazione dei codici doganali, le cifre disponibili, probabilmente, non includono le reali quantità che, prodotte in tale paese, vengono successivamente "depositate" altrove per sviare la possibilità di identificare il reale luogo di fabbricazione delle sigarette. Recentemente, a seguito di un'importante operazione svolta ad aprile 2011 nei confronti di contraffattori cinesi, con irruzione nei principali siti di produzione, si è riscontrato un calo nei sequestri di prodotto contraffatto proveniente dalla Cina nell'Europa occidentale.¹¹²

¹⁰⁸ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012; audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 febbraio 2012.

¹⁰⁹ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – doc. 126/2.

¹¹⁰ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 Febbraio 2012 ed acquisita agli atti – doc. 97/5; NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – doc. 126/2.

¹¹¹ Fonte: Commissione europea, Taxation And Customs Unit - *Report on Customs enforcement of intellectual property rights, Results at the border 2010*, pag. 27.

¹¹² Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - doc. 95/2.

Product sector		Number of articles in % according to country of provenance		
Electrical / electronic and computer equipment:				
7a	audio/video apparatus including technical accessories and parts	China 66,17%	Hong Kong 28,19%	Colombia 2,26%
7b	memory cards, memory sticks	Hong Kong 65,43%	China 32,52%	United Arab Emirates 2,01%
7c	ink cartridges and toners	China 71,41%	Hong Kong 14,26%	United Arab Emirates 8,39%
7d	computer equipment (hardware) including technical accessories and parts	China 90,26%	Hong Kong 2,94%	United Arab Emirates 0,20%
7e	other equipment including technical accessories and parts (household machines, shaver, hair straighter, etc)	China 97,47%	Hong Kong 1,45%	Turkey 0,83%
CD, DVD, cassette, game cartridges:				
8a	recorded (music, film, software, game software)	China 98,36%	Hong Kong 0,55%	Indonesia 0,19%
8b	Unrecorded	China 99,66%	Hong Kong 0,21%	Taiwan 0,12%
Toys, games (including electronic game consoles) and sporting articles:				
9a	Toys	China 98,76%	Hong Kong 0,48%	United Arab Emirates 0,27%
9b	games (including electronic game consoles)	China 88,10%	Hong Kong 11,54%	Indonesia 0,11%
9c	sporting articles (including leisure articles)	China 64,18%	Pakistan 18,86%	United Arab Emirates 15,02%
Tobacco products:				
10a	Cigarettes	China 88,69%	Moldova 5,86%	India 0,84%
10b	other tobacco products (cigars, cigarette paper, etc)	China 100%	-	-
Medical products:				
11	medicines and other products (condoms)	India 93,16%	China 4,70%	Hong Kong 0,91%

Prodotti per zona di origine. Fonte: COMMISSIONE EUROPEA, Taxation and Customs Unit, *Report on Customs enforcement of intellectual property rights, Results at the border 2010*.

Dalla Cina, quindi, originano soprattutto sigarette contraffatte, anche se nel 2011 sono stati sequestrati 16,026 pacchetti di contrabbando.¹¹³ Tuttavia, dopo la Cina, per la contraffazione delle sigarette seguono Paesi quali Malesia, Filippine e Vietnam.¹¹⁴

2.2) Altri Paesi dell'Europa dell'est.

Secondo quanto riferito in audizione alla Commissione dal direttore dell'OLAF, dottor Giovanni Kessler, oltre alla Cina sarebbero coinvolti nel contrabbando di prodotti del tabacco contraffatti anche altri Paesi. Le indicazioni fornite alla Commissione hanno messo in evidenza l'esistenza di centri di produzione in tal senso localizzati in territorio russo, all'interno di alcune fabbriche - in particolare nell'*enclave* di Kaliningrad – ed in territorio moldavo, oltre che, in parte minore, nella regione dei Balcani.

In particolare, negli Stati oltre cortina, dopo la caduta del regime sovietico e con l'avvento della privatizzazione dei grandi gruppi industriali, sono stati adattati a fini illeciti, soprattutto per la produzione di contrabbando o di pezzi contraffatti, grandi impianti industriali di produzione di

¹¹³ Fonte: Agenzia delle dogane, Ufficio centrale antifrode.

¹¹⁴ Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.

sigarette, precedentemente utilizzati per il mercato sovietico. Tali impianti e fabbriche operano al sicuro e al riparo da particolari controlli.¹¹⁵

2.3) L'Unione europea

È stato segnalato alla Commissione che anche all'interno dell'Unione europea, sono state individuate alcune fabbriche dedite alla produzione di sigarette contraffatte: in Belgio, Lituania, Polonia, Slovacchia, Gran Bretagna, Germania e Francia.¹¹⁶ Secondo le informazioni raccolte, dal 2005 ad oggi, sarebbero stati chiusi circa cinquanta stabilimenti che producevano tabacco falso, cioè non idoneo al consumo secondo la normativa comunitaria. Vi sarebbero, inoltre, riscontri relativi all'importazione di macchinari dedicati alla produzione e al processo manifatturiero per l'assemblaggio di sigarette in Europa.¹¹⁷

2.4) Origine delle *cheap white*

Si è visto che le *cheap white* costituiscono una particolare tipologia di sigarette essendo fabbricate, a tutti gli effetti, in maniera lecita. Il problema, in questo caso, è dato dalla sovrapproduzione, decisamente anomala rispetto ai mercati di destinazione ufficiale, al punto da sollevare dubbi riguardanti la presunta mancanza di conoscenza da parte dei produttori circa l'effettiva destinazione di tale merce una volta ceduta a terzi. Le *cheap white* sono prodotte in diversi Paesi, fra i quali Russia, Emirati Arabi, Ucraina, Paesi baltici, Sudafrica e Paesi asiatici.¹¹⁸

¹¹⁵ Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.

¹¹⁶ Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012; audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2*.

¹¹⁷ Fonte: Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 95/2*.

¹¹⁸ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; Audizione di rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, resoconto stenografico della seduta del 18 gennaio 2012.

3) Provenienza delle sigarette contraffatte: aree di stoccaggio e di frazionamento

Nell'ambito delle rotte, selezionate *ad hoc* dalle organizzazioni criminali per la distribuzione e commercializzazione delle sigarette di contrabbando o contraffatte, vi sono alcuni punti di passaggio privilegiati quali la Grecia, i Paesi dell'Europa orientale e i Paesi del Nord Africa.¹¹⁹

A seconda del luogo, quindi, è possibile ricorrere a diverse soluzioni, per esempio, frazionando le rotte secondo schemi ormai collaudati (Cina-Grecia/Turchia oppure Grecia/Turchia verso Italia/ Paesi comunitari) per rendere più difficile le operazioni di indagine sui prodotti e di tracciatura dei carichi; oppure, depositando il prodotto per diversificarne in seguito gli impieghi e minimizzare il rischio di esposizione della filiera criminale e di individuazione delle partite; oppure, ancora, differenziando i tempi di arrivo e di partenza dei carichi per rendere più difficoltosa la ricostruzione dei flussi.

Secondo quanto riferito dal direttore dell'Agenzia delle dogane, ascoltato in audizione innanzi alla Commissione il 9 maggio 2012, si tratterebbe di un meccanismo ben collaudato, che non riguarderebbe il singolo *container*, bensì numerosi carichi di tabacco lavorato estero in regime di contrabbando, i quali una volta arrivati in una piattaforma logistica di grandi dimensioni (un porto o un retroporto), vi sostano per mesi, nella maggior parte dei casi all'interno di magazzini che non saranno oggetto di particolari controlli (comunque, anche se ciò avvenisse, si tratterebbe di merce in transito, quindi, che non desterebbe per le autorità locali una preoccupazione particolare). Rappresentanti delle dogane hanno altresì sottolineato come tale frazionamento del carico, interrompa il possibile tracciamento, frustrando ogni tentativo da parte dell'*intelligence* di collegare i nomi dei responsabili primi con quelli degli esecutori ultimi.

3.1) Emirati Arabi Uniti

Secondo i dati acquisiti dalla Commissione nel corso dell'indagine svolta, la quota di sigarette giunta nel 2009 in regime di infrazione doganale a livello europeo dagli Emirati Arabi, sarebbe stata pari al 15,9 per cento del totale.¹²⁰ Per l'Italia in particolare, la quota di prodotto proveniente da tale Paese rappresenta il 20 per cento dei sequestri di tabacco effettuati dalla Guardia di finanza ed il 34,9 per cento dei sequestri sul prodotto contraffatto in generale.¹²¹

Ancora, secondo le stime fornite dalle dogane italiane, nel 2011 sono stati sequestrati 2.442.301 pacchetti di sigarette di contrabbando provenienti dagli Emirati Arabi. In particolare, sempre secondo quanto riferito dai rappresentanti dell'Agenzia delle dogane nel corso della citata

¹¹⁹ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – doc. 126/2.

¹²⁰ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – doc. 126/2.

¹²¹ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

audizione, sembrerebbe che il territorio degli Emirati abbia assunto, nell'ambito del traffico illegale di sigarette, una duplice veste: da una parte, quella di luogo di provenienza o di primo sbarco, al pari della Grecia; dall'altra, quella di luogo di produzione delle sigarette, cioè di origine del prodotto contrabbandato.¹²²

Peraltro, sempre con riferimento al Paese in questione, è stato ulteriormente segnalato alla Commissione che gli Emirati Arabi, oltre ad essere un territorio geograficamente assai prossimo al nostro continente, quindi, al mercato di sbocco europeo, ospiterebbero al loro interno delle vere e proprie zone franche, create dallo Stato allo scopo di attirare gli investimenti esteri, al riparo da imposte e riducendo al minimo le procedure burocratiche o di controllo per le imprese che vi si installano: più specificamente, all'interno degli Emirati vi sarebbero ben quattro zone franche.¹²³ Tuttavia, a suscitare la maggiore preoccupazione sarebbe il fatto che in una di queste zone in particolare si produrrebbero tabacco falso e sigarette *cheap white*.

Più in generale, secondo le varie opinioni ascoltate durante le audizioni svolte, sembra possibile concludere che le strategie dei criminali hanno subito un'evoluzione secondo modalità ancora tutte da accertare. Per esempio, nel caso di alcuni carichi recentemente intercettati, la Guardia di finanza ha scoperto che questi erano destinati a tornare nuovamente verso Grecia (Pireo e Tessalonica) e Slovenia (Koper), ciò lasciando supporre che le organizzazioni criminali stiano tentando di battere nuove rotte, alternative a quelle classiche Cina-Grecia con destinazione Nord Europa.

3.2) Grecia e Turchia

Nell'anno 2009, dalla Grecia proveniva il 3 per cento circa delle sigarette intercettate presso le dogane italiane ed il 50 per cento della merce sequestrata dalla Guardia di finanza.¹²⁴ Nel 2011, l'Agenzia delle dogane ha sequestrato 6.616.608 pacchetti di sigarette di contrabbando provenienti dalla Grecia.¹²⁵

Tali carichi salpano, di norma, dai porti di Patrasso e Salonicco a mezzo di autoarticolati con targhe estere, che giungono in Italia attraverso i porti di Ancona e Venezia, quindi, effettuando il percorso su traghetti di linea. La merce illegale viene più spesso nascosta dietro carichi di copertura, solitamente prodotti ortofrutticoli locali destinati ai Paesi dell'Europa del nord.¹²⁶

¹²² Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

¹²³ Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

¹²⁴ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹²⁵ Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

¹²⁶ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – doc. 126/2; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

Alla luce di tale quadro, particolare rilevanza assume l'acquisizione, da parte di imprese cinesi fra le quali il gruppo COSCO (*China Ocean Shipping Company*), dei diritti di gestione sui *terminal* e i porti greci.¹²⁷ Questo dato appare particolarmente significativo se si considera che il luogo di origine dei prodotti che passano per la Grecia è proprio la Cina. In particolare, secondo le evidenze riscontrate, dal porto di Shenzhen arrivano carichi di merce contraffatta che viene dissimulata dietro carichi locali di copertura (più spesso, manufatti in plastica di scarsa qualità, scarpe e articoli per casalinghi).

La Grecia, inoltre, appare un punto di stallo anche per i traffici provenienti dai Paesi dell'Est. In questo caso si pone un problema in più, posto che la Grecia fa parte dell'Unione europea e, di conseguenza, le merci già sdoganate presso i porti ellenici non dovrebbero essere più sottoposte ad alcun controllo comunitario al momento dell'arrivo in Italia. In realtà, essendo a conoscenza del fatto che una considerevole quantità di materiale illecito passa attraverso le maglie dei monitoraggi ellenici, l'Agenzia delle dogane italiana continua ad ispezionare i carichi provenienti da tale Paese nonostante le rimostranze sollevate dalle autorità greche. Secondo i rappresentanti delle dogane italiane, infatti, le spedizioni che attraversano la rotta Italia-Grecia corrispondono oggi al massimo livello di minaccia per il sistema europeo, confermando il ruolo strategico del polo greco ma anche del mare Adriatico e dei porti dell'Italia dell'Est.

Sulla Turchia sono in corso studi e rilevazioni ma sembra assodato, ormai, che anch'essa costituisce un altro ganglio vitale nel sistema atto a smistare i grandi flussi di prodotti illegali che arrivano dalla Cina.¹²⁸

3.3) L'Europa dell'Est

Nel corso della già citata audizione dei rappresentanti della Guardia di finanza è stato segnalato alla Commissione un fenomeno relativamente recente, determinato da una forma di contrabbando al dettaglio che non risulta seguire le rotte normalmente battute da coloro che perpetuano tale traffico. Tale modalità riguarderebbe soprattutto prodotti genuini, contrabbandati verso l'Italia in quanto Paese di destinazione (quindi, non più di transito). Le sigarette in questione, prodotte nell'Est europeo ma al di fuori dell'Unione, in particolare in Ucraina e Moldavia, arriverebbero sotto forma di piccoli *stocks*, di solito non superiori ai 500 chilogrammi, attraverso corrieri privati. L'immissione nel territorio avverrebbe tramite trasporto transfrontaliero, a bordo di autovetture, caravan o furgoni, che sfrutterebbero anche la copertura dei flussi vacanzieri o dei lavoratori transfrontalieri, dando luogo al fenomeno del *cross border trading*.

Alla luce di tali nuovi sviluppi, la frontiera italiana di Nord-Est con la Slovenia ha assunto una particolare importanza per i trafficanti, divenendo un punto sensibile all'interno del sistema delle dogane, dato il dislivello tariffario e fiscale esistente fra i due Paesi. Si tratta di una nuova

¹²⁷ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

¹²⁸ Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

rotta che attraversa il Friuli Venezia Giulia provenendo dall'Europa orientale. Dalle intercettazioni effettuate, è emerso che dietro questa nuova modalità di micro contrabbando parcellizzato di sigarette (che vengono poi smerciate in tutta l'Italia) vi sono principalmente personaggi di etnia moldava. A questo proposito, è stato segnalato alla Commissione il recente sequestro a Tarvisio di 185 chilogrammi di sigarette di contrabbando occultate su un'autovettura.¹²⁹ Tali sigarette, a seguito di ulteriori verifiche condotte, sono risultate fabbricate in Ucraina e Moldavia.¹³⁰

4) Gli scali aerei

Gli scali aerei costituiscono l'ultima frontiera utilizzata dai moldavi per trasportare i loro carichi illeciti, prevedendo scali anche in Germania ed Austria prima di arrivare in Italia. Durante alcune recenti operazioni effettuate dalla Guardia di finanza presso scali aeroportuali italiani, sono stati intercettati alcuni arrivi a "batteria" di tali microcarichi. In particolare, vi sono stati sette distinti interventi su *stocks* molto parcellizzati, per un totale di ottanta chili, presso l'aeroporto di Malpensa; otto interventi su moldavi a Fiumicino, per un totale di 96 chili; tre interventi a Bologna, sempre su moldavi, per 50 chili; infine, a Linate, gli interventi hanno riguardato quattro moldavi, per 90 chili.

Queste nuovissime rotte riguardano, ancora una volta, prodotti provenienti da Paesi a fiscalità molto bassa, anche rispetto all'Italia, quali Moldavia e Ucraina. Il prodotto è spesso genuino di contrabbando.¹³¹ Anche questa tipologia di traffico potrebbe sovrapporsi ad un naturale pendolarismo da parte di alcuni individui; le organizzazioni criminali, insomma, sfrutterebbero movimenti di personale già programmati.

Indagini sono attualmente in corso per verificare se, nel caso di corrieri *taxi drivers* o dei viaggiatori in aereo, tali prestazioni siano imposte direttamente dalle organizzazioni criminali.¹³²

5) I flussi verso l'Italia

Con riferimento al contrabbando (non solo di sigarette), il sistema dei mezzi di trasporto verso l'Europa - quindi anche l'Italia - risulta pressoché identico per le varie categorie di sigarette illecite da contrabbandare. In particolare, è stato illustrato alla Commissione come la logistica che presiede al traffico di tali sigarette verso l'Italia avvenga secondo specifiche modalità: *container* su mezzi gommati lungo le rotte stradali, oppure ferroviarie o navali. Tutto dipenderà dal luogo di partenza,

¹²⁹ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹³⁰ Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1*.

¹³¹ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell'audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1*.

¹³² Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

dalla rotta prescelta e dal luogo di arrivo.¹³³ In tale quadro, fanno eccezione, come già visto, le sigarette contrabbandate dall'Europa dell'Est, che arrivano solo via terra, attraverso piccoli furgoni o per via aerea.

Una caratteristica comune che si rinviene per i diversi carichi (escludendo i piccoli flussi dall'Europa dell'Est) è data dalla presenza di grandi carichi (*intermingling*) di copertura, in genere frutta o altri generi alimentari, ma anche oggetti di plastica, pannelli di cartongesso, impiegati per eludere la tecnologia di ricerca basata sull'utilizzo degli *scanners*.¹³⁴

Infine, laddove possibile, le organizzazioni criminali utilizzano anche veri e propri *transit points*, presso porti o aree di libero scambio, per lo più prossimi alla destinazione, per nascondere la vera natura del carico. Idealmente, secondo l'ottica criminale, si tende a portare massicce quantità di materiale per ogni carico fino all'ingresso nell'Unione europea, evitando ogni controllo - peraltro assai scarso - lungo il tragitto. Una volta giunti al confine esterno dell'Unione - o, ancora meglio, al suo interno - la strategia migliore consiste nel frammentare il carico al fine di ridurre ogni possibilità di intercettazione dello stesso e, in caso di sequestro, di minimizzare la perdita economica.¹³⁵

Sempre secondo le informazioni pervenute alla Commissione nel corso delle audizioni svolte, i sequestri in Italia avverrebbero, prevalentemente, lungo la dorsale adriatica (70 per cento), in particolare ad Ancona (42 per cento), a Bari (7 per cento), a Brindisi (12 per cento).¹³⁶ Dalle evidenze riscontrate emerge che Marche e Puglia, insieme, raggiungono il 60 per cento del totale dei sequestri effettuati dalla Guardia di finanza. Recentemente, si sono aggiunte altre postazioni, quali Venezia (9 per cento) e Trieste. Si tratta, in questi casi, principalmente di carichi provenienti dalla Grecia. Tuttavia, anche la costa tirrenica risulta toccata dal fenomeno dei sequestri, con Gioia Tauro (10 per cento), Napoli, Cagliari, Civitavecchia e Genova. In questo caso, si tratta della direttrice proveniente dagli Emirati Arabi.

¹³³ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione - doc. 126/2; audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di JT International SA e di JT International Italia, nel corso dell'audizione svolta il 18 gennaio 2012 ed acquisita agli atti - doc. 95/3.

¹³⁴ Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell'audizione svolta il 1 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - doc. 97/5; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

¹³⁵ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione - doc. 126/2.

¹³⁶ Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012; audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

5.1) L'Italia: Paese di transito e di destinazione

Nel corso del tempo, il fenomeno del contrabbando ha visto aumentare la percentuale delle sigarette contraffatte rispetto a quelle genuine. Se le rotte di trasporto sono spesso coincidenti, il prodotto genuino contrabbandato può anche seguire percorsi propri, peculiari, rispetto ai quali l'Italia è tornata ad essere un luogo di destinazione finale. Peraltro, allorquando le sigarette vengono intercettate in Italia, si segnala da parte delle autorità preposte ai controlli l'estrema difficoltà ad individuare la reale destinazione ultima di tali carichi. In tal senso, infatti, la destinazione e la provenienza riportate sui documenti del carico di copertura non sono di alcun aiuto.

È stato osservato come, per moltissimi anni, l'Italia sia stata uno dei Paesi maggiormente colpiti dal contrabbando di sigarette. Fino al 1998, il commercio illegale di tabacchi lavorati rappresentava una quota compresa fra il 15 ed il 20 per cento dell'intero consumo di tabacco. L'attenuazione di tale fenomeno sarebbe stata dovuta, da una parte, alla guerra nel Kosovo, che interruppe i flussi provenienti, all'epoca, da Montenegro ed Albania, ma soprattutto alla politica fiscale del nostro Paese, rimasta, rispetto a quanto accadeva per quelli nordeuropei, ad un livello contenuto.¹³⁷

È stato altresì segnalato alla Commissione che le sigarette intercettate in Italia, seguendo la logica criminale dell'ottimizzazione del profitto, tendono a raggiungere i Paesi del Nord Europa a causa dei differenziali di tariffe e di prezzo esistenti, che permettono maggiori guadagni.¹³⁸ Un pacchetto di sigarette in Lituania può, infatti, arrivare a costare, in media 1,63 euro, mentre in Irlanda, dove il carico fiscale è più elevato, il prezzo al pubblico può essere di oltre 9 euro.

L'esistenza di un tale flusso di transito appare anche da alcuni elementi specifici presenti sui pacchetti oggetto dei sequestri, sui quali, per esempio, le avvertenze sanitarie non sono quasi mai in lingua italiana; non solo, anche con riferimento alle attività investigative svolte, molto spesso emerge che le notizie di reato sui sequestri riguardano ignoti, segno che gli interventi da parte delle autorità vengono effettuati su spedizioni non destinate all'Italia (*transshipment* verso porti esteri). Secondo le informazioni fornite alla Commissione dall'Agenzia delle dogane, nel 2010 e nei primi cinque mesi del 2011, le marche maggiormente sequestrate, incluse quelle di contrabbando, sono state quelle meno commercializzate nel mercato nazionale, anche nel settore lecito: *Manchester* (1.566.000 pacchetti), *Capital* (1.493.560 pacchetti), *Raquel Gold Classic* (1.492.020 pacchetti), *Bon International* (1.260.590 pacchetti). Più specificatamente, dalle operazioni effettuate nel 2010 è emerso che 1.257.179 pacchetti erano diretti verso i Paesi Bassi, 742.419 verso la Gran Bretagna e 726.030 verso la Spagna. Infine, nel 2011 sono stati sequestrati 690.000 pezzi di sigarette contraffatte ad Ancona che, provenienti dalla Grecia, erano dirette in Francia.¹³⁹

¹³⁷ Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 Febbraio 2012.

¹³⁸ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹³⁹ Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

Dalla lettura degli ultimi dati forniti dall’Agenzia delle dogane, sembrerebbe che l’Italia stia acquisendo nuovamente la connotazione di Paese di destinazione finale del traffico illegale di tabacco.¹⁴⁰ In generale, rispetto al 2010, è aumentata del 200 per cento la quota di prodotti di contrabbando sequestrati negli spazi doganali italiani e destinati all’Italia stessa; in particolare, le merci sequestrate e destinate a fermarsi sul territorio nazionale sono ormai il 35 per cento, contro una quota del 28-29 per cento nel 2009. Il fenomeno riguarda, in buona parte, le sigarette di contrabbando che arrivano via terra dai Paesi dell’Est europeo. Le rilevazioni effettuate indicano che anche in Italia, quindi, iniziano a circolare, sempre di più, pacchetti di sigarette destinati a fermarsi sul nostro territorio.¹⁴¹

Ad esempio, la Guardia di finanza ha rilevato che le *cheap white* - per una quota pari al 7 per cento circa – arrivano nel nostro Paese anche per essere distribuite sul mercato locale, seppure quest’ultimo sia ancora circoscritto a quello etnico, cioè rappresentato da fumatori non italiani.¹⁴²

La tendenza, insomma, anche per l’Italia, sembrerebbe essere quella di una progressiva distribuzione al dettaglio di tali prodotti secondo una fase di rinnovata crescita, soprattutto nelle grandi città come Roma, Torino, Milano e Napoli.¹⁴³

¹⁴⁰ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012; documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di British American Tobacco nel corso dell’audizione svolta il 1 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 97/2*.

¹⁴¹ Fonte: Audizione del direttore dell’Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

¹⁴² Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁴³ Fonte: Documentazione consegnata alla Commissione da rappresentanti di Philip Morris Italia nel corso dell’audizione svolta il 29 febbraio 2012 ed acquisita agli atti - *doc. 126/1*.

Capitolo VI – L’attività di contrasto del fenomeno

1) La prevenzione: OLAF, multinazionali del tabacco e Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato

Nel presente documento è già stato evidenziato come oggi il prodotto genuino di contrabbando venga solitamente venduto attraverso canali alternativi a quello legale. In passato, invece, il problema principale consisteva nel capire le modalità attraverso le quali si concretizzava lo sviamento del prodotto legale dal binario lecito, salvo i casi di furto, ai quali seguivano le relative denunce. Pertanto, allo scopo di blindare la filiera produttiva lecita dal rischio di tali eventuali fuoriuscite di prodotto genuino - cioè, quelle sigarette che sarebbero poi diventate oggetto di contrabbando - l’OLAF (Ufficio dell’Unione europea per la lotta antifrode) ha stipulato una serie di accordi con le singole industrie.

Tali accordi riguardano, hanno riguardato, da una parte, la Commissione europea e, dall’altra, le grandi imprese multinazionali produttrici di sigarette, quali Philip Morris International (accordo del 9 luglio 2004), Japan Tobacco International (accordo del 14 dicembre 2007), British American Tobacco e Imperial Tobacco Limited (accordo del settembre 2010).

In linea generale, tali accordi si caratterizzano per l’ampia portata, al fine di consentire ai Governi nazionali, alla Commissione europea e alle case produttrici di combattere in maniera organica il commercio illecito di sigarette. Le multinazionali si sono quindi impegnate in un’opera preventiva da compiersi fin dall’origine della filiera produttiva, cioè interessando anche realtà geografiche poste al di fuori dell’Unione europea. Tuttavia, le autorità europee hanno finora dimostrato di possedere una scarsa capacità di influire sulla rete dei controlli pubblici da effettuarsi a livello locale e, tantomeno, ad intervenire direttamente. Ad ogni modo, con tali accordi è stato assegnato il compito di controllare la filiera anche a chi produce. Il sistema, quindi, prevede la possibilità da parte delle imprese di verificare l’identificazione delle materie prime utilizzate e dei fornitori, nonché la tracciabilità dei prodotti, certificando l’intero sistema.

In linea con gli accordi siglati, è prevista una selezione, cui segue un monitoraggio, di tutti i *partners* commerciali, cui segue la richiesta agli stessi di comportarsi nel medesimo modo nei confronti dei rispettivi fornitori ed interlocutori.¹⁴⁴

Pur non trattandosi di una vera e propria tracciatura, questo sistema dovrebbe garantire, nella primissima fase della produzione, la completa trasparenza della filiera, rendendola più sicura rispetto ad eventuali tentativi di intrusione (anche solo da parte di eventuali fornitori di materie prime imposti dalla criminalità).

Peraltro, i maggiori produttori stanno elaborando un sistema di codifica grazie ad un numero seriale irripetibile da apporre sui pacchetti; si tratta di un sistema di codificazione ed identificazione

¹⁴⁴ Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

- *codentify* - interamente sviluppato da privati che, tramite codici alfanumerici univoci, permette di marciare i singoli pacchetti di sigarette, rendendo così possibile seguire, per ognuno di essi, il percorso compiuto fino al consumatore finale.¹⁴⁵

Con tale sistema, l'individuazione di eventuali prodotti intrusi, in ogni fase del ciclo produttivo, dalla produzione, alla distribuzione, al trasporto, avverrebbe in automatico, fornendo alle autorità, in tempo reale, strumenti idonei al controllo dell'intera filiera e alla rilevazione di eventuali anomalie. Nell'ambito delle audizioni svolte dalla Commissione è stato altresì osservato che tale sistema permetterebbe di accertare origine, destinazione ed eventuale contraffazione dei singoli carichi.¹⁴⁶

Tuttavia, a parere delle imprese, tale sistema risulterebbe ancora lontano dalla sua possibile applicazione, oltre che per i costi, anche perché riuscire ad elaborare un sistema di tracciabilità davvero completo per tutta la filiera produttiva e distributiva dei prodotti da tabacco rimane un problema estremamente difficile da risolvere.

Infine, la recente previsione in Europa di un impianto sanzionatorio per i prodotti genuini che, fuoriuscendo dalla filiera, diventano di contrabbando, costituisce, da un lato, una leva di corresponsabilità da parte delle imprese, dall'altro, un fattore che porta all'erogazione di somme in favore degli Stati membri ogni qual volta si verifichi un sequestro in tal senso. In particolare, tale previsione avrebbe comportato per l'Italia, dal 2006 al 2011, l'erogazione di 160 milioni di euro.¹⁴⁷

Infine, secondo quanto riferito alla Commissione nel corso dell'audizione di rappresentanti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, in Italia il sistema distributivo legale si presenterebbe chiuso alle penetrazioni criminali. Il prodotto genuino di contrabbando, così come quello contraffatto, sarebbe costretto, cioè, a passare per altri canali.

Tale effetto si deve principalmente all'azione svolta dai Monopoli, un'azione che si pone a garanzia del canale di distribuzione legale, obbligando i criminali a scegliere canali alternativi. È stato giustamente sottolineato che tale azione viene svolta dall'Amministrazione sebbene, nell'ambito delle competenze assegnatele in materia di contrasto al contrabbando, essa eserciti una serie di funzioni direttamente connesse esclusivamente al controllo della fiscalità e al recupero delle entrate evase illecitamente, non disponendo di proprie strutture investigative *ad hoc*, né di articolazioni con compiti di polizia tributaria per prevenire e reprimere tali reati.¹⁴⁸

L'Amministrazione, quindi, non interviene direttamente sul territorio, tuttavia, ha posto in essere una procedura informatica che, utilizzando le proprie banche dati esistenti, sia sui depositari all'ingrosso, sia sui distributori al dettaglio, può incrociare i dati in modo da verificare eventuali approvvigionamenti anomali da parte delle rivendite. In tal modo, il concessionario che decidesse di rifornirsi sul mercato illegale verrebbe immediatamente intercettato da parte dell'Amministrazione.

¹⁴⁵ Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

¹⁴⁶ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁴⁷ Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

¹⁴⁸ Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012.

2) La repressione

In Italia, negli ultimi tre anni, sono stati intercettati e sequestrati negli spazi doganali tabacchi lavorati esteri per una quota che oscilla tra il 75 e il 90 per cento del totale; il 98 per cento dei sequestri è avvenuto nelle aree portuali.¹⁴⁹ È, infatti, principalmente nei porti, negli aeroporti e ai valichi di frontiera che si concentrano le varie operazioni di contrasto, che tuttavia non sono sufficienti ad acquisire elementi in grado di condurre agli attori principali che muovono tali traffici. Per ottenere questo scopo, l'opera di indagine deve andare oltre il singolo sequestro, attivando un'azione di *intelligence* sul singolo territorio, ma anche a livello comunitario e globale, in cooperazione con le altre forze di polizia.

2.1) I controlli: Guardia di finanza ed Agenzia delle dogane

Lo strumento di contrasto primo per fronteggiare il fenomeno del contrabbando di sigarette consiste nell'effettuare controlli a rete, da svolgersi sia presso i valichi di accesso al territorio nazionale, sia all'interno dello stesso. Nell'ambito degli spazi doganali può agire l'Agenzia delle dogane, da sola o in collegamento con la Guardia di finanza, mentre sul resto del territorio opera esclusivamente quest'ultima.

L'Agenzia delle dogane, per quanto di sua competenza, negli ultimi anni ha incrementato le quantità di prodotti intercettati, pur riducendo il numero dei controlli fisici sulla merce. Il controllo è stato automatizzato, reso in linea, attraverso un sistema telematico e non fisico, per il quale non si rende più necessario aprire il singolo *container*. Dalle informazioni raccolte, emerge che il 96,5 per cento dei *containers* non viene aperto, con risultati notevolmente migliori rispetto, per esempio, a quelli ottenuti cinque anni fa, quando ancora il 10 per cento dei *containers* veniva aperto. L'Agenzia conta un volume globale di 14 milioni di dichiarazioni l'anno.

La Guardia di finanza, invece, si occupa, tra l'altro: di assistenza doganale, garantendo l'osservanza della disciplina sul movimento e la custodia delle merci per impedire che vengano compiute sottrazioni, sostituzioni o altre operazioni non permesse; di attività di vigilanza doganale, reprimendo i traffici illeciti e le violazioni doganali, supportando direttamente i funzionari dell'Agenzia delle dogane nell'esatta quantificazione dell'obbligazione tributaria e nel rispetto delle norme poste a tutela della riscossione dei diritti doganali.

¹⁴⁹ Fonte: Audizione del direttore della direzione delle accise dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dottor Diego Rispoli, resoconto stenografico della seduta del 18 aprile 2012; audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.