

In particolare, l'articolo 19 del Testo Unico delle leggi doganali (TULD), approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, prevede che i funzionari doganali possano procedere alle attività ispettive direttamente o a mezzo della Guardia di finanza.<sup>150</sup>

Tale attività prevede presidi di vigilanza statica presso tutti i porti, aeroporti e valichi di confine. Se la merce oggetto di contrabbando riesce a superare le maglie dei controlli doganali, l'ultima possibilità di intercettarla è sul territorio, un compito affatto agevole. Non esiste, infatti, la possibilità di utilizzare i grandi *scanners*, non vi sono i percorsi obbligati e la possibilità per i criminali di mimetizzarsi è enormemente più elevata. Il controllo sul territorio si svolge prevalentemente tramite servizi di vigilanza dinamica, in prossimità delle strutture di controllo doganale, per intercettare eventuali carichi che tentassero di sottrarsi a tali controlli.<sup>151</sup>

## 2.2) Le indagini

Secondo quanto indicato in sede di audizione dagli stessi rappresentanti del Corpo, l'approccio assunto dalla Guardia di finanza rispetto al fenomeno del contrabbando è di tipo prettamente investigativo, nel tentativo di colpire al meglio le organizzazioni che in Italia e all'estero gestiscono i traffici illeciti, ricostruendo i flussi finanziari e sequestrando i profitti illeciti conseguiti.<sup>152</sup> L'attività di indagine viene svolta dai reparti più strutturati: il Gruppo investigativo sulla criminalità organizzata (GICO) ed i nuclei di polizia tributaria. Le competenze del GICO, quali strutture referenti delle direzioni distrettuali antimafia riguardano i reati la cui cognizione è demandata alle stesse direzioni, ai sensi dell'articolo 51 comma 3-*bis* del codice di procedura penale: si ricomprende, quindi, l'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando e alla contraffazione di tabacchi lavorati esteri. Le attività svolte possono essere condotte anche in collaborazione con altri reparti, anzi, è stato sottolineato come l'attività di *intelligence* assuma un ruolo chiave per contrastare il fenomeno efficacemente nella sua complessità.

L'attività informativa, infatti, permette l'elaborazione di modelli sul fenomeno criminale grazie ai riscontri ottenuti dalle più svariate fonti: può trattarsi di dati provenienti dai sequestri, dalle indagini in corso o altro. Nell'ambito di tale attività un ruolo centrale è svolto dal Nucleo speciale di spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, assieme al Servizio centrale investigazione criminalità organizzata (SCICO): tutte le attività svolte e le informazioni acquisite vengono

---

<sup>150</sup> TULD, articolo 19: "Visite, ispezioni e controlli sui mezzi di trasporto e sui bagagli delle persone". I funzionari doganali, per assicurare l'osservanza delle disposizioni stabilite dalle leggi in materia doganale e dalle altre leggi la cui applicazione è demandata alle dogane, possono procedere, direttamente o a mezzo dei militari della Guardia di finanza, alla visita dei mezzi di trasporto di qualsiasi genere che attraversano la linea doganale in corrispondenza degli spazi doganali o che circolano negli spazi stessi. Quando sussistono fondati sospetti di irregolarità, i mezzi di trasporto predetti possono essere sottoposti anche ad ispezioni o controlli tecnici particolarmente accurati diretti ad accertare eventuali occultamenti di merci. Il detentore del veicolo è tenuto a prestare la propria collaborazione per l'esecuzione delle verifiche predette, osservando le disposizioni a tal fine impartite dagli organi doganali. Le disposizioni di cui ai precedenti commi si applicano anche nei confronti dei bagagli e degli altri oggetti in possesso delle persone che attraversano la linea doganale in corrispondenza degli spazi doganali o che circolano negli spazi stessi.

<sup>151</sup> Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

<sup>152</sup> Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

comunicare a queste strutture. Lo SCICO, in base all'articolo 12 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, svolge compiti di raccordo informativo, supporto tecnico, logistico e operativo.<sup>153</sup>

### 3) La cooperazione

La cooperazione può essere di tipo amministrativo, di polizia e di *intelligence*. Con riferimento alla Convenzione sulla mutua assistenza e cooperazione fra Amministrazioni doganali, firmata il 18 dicembre 1997 (Napoli II) a Bruxelles ed entrata in vigore il 23 giugno 2009, tale strumento consente alla Guardia di finanza di inoltrare e ricevere direttamente richieste di cooperazione agli organi collaterali doganali dei paesi membri dell'Unione europea (anche l'Agenzia delle dogane ha utilizzato gli strumenti della Convenzione per velocizzare gli scambi cooperativi e l'acquisizione di elementi probatori previsti dalla stessa). Per quanto riguarda la cooperazione amministrativa "mediata", un ruolo specifico viene svolto dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), con il quale il II° Reparto del Comando generale della Guardia di finanza mantiene stretti contatti.

La cooperazione può anche essere di polizia. In questo caso, il punto di riferimento è dato dal Servizio per la cooperazione internazionale di polizia, cui tutte le strutture del dipartimento della pubblica sicurezza e delle forze di polizia devono fare riferimento per ogni forma di cooperazione, sia tecnica, sia operativa. Il Servizio fu istituito con decreto del Ministro dell'Interno del 25 ottobre 2000, riunendo le preesistenti strutture del dipartimento della pubblica sicurezza (Servizio Interpol, Divisione S.I.R.E.N.E. e Unità Nazionale Europol). Grazie a questo genere di cooperazione vengono scambiate informazioni di tipo operativo.

La cooperazione di *intelligence* è uno strumento di tipo informale che amplifica le possibilità dell'analisi dei dati, i quali vengono scambiati in modo riservato e confidenziale, essendo analizzati da diversi organismi in molteplici paesi, anche extracomunitari. Naturalmente, questa tipologia di cooperazione risente della natura particolarmente informale delle fonti su cui si basa: fonti informative riservate e Osint (*Open Source Intelligence*), cioè fonti aperte di genere strategico.

---

<sup>153</sup> Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

#### 4) Il commercio illegale su Internet

La principale caratteristica del sistema di *e-commerce* via Internet consiste nella possibilità di “bypassare” la logistica tradizionale applicabile alla proposta e vendita di beni, siano essi leciti o illeciti. Per la vendita di sigarette di contrabbando via Internet, infatti, si utilizzano piattaforme e sistemi ben sperimentati e già utilizzati per la vendita *on line* di prodotti contraffatti in generale.

Più specificamente, vi sarà un sito che, probabilmente ospitato da *servers* localizzati in paesi terzi, proponendo la merce - cioè le sigarette - raccoglierà gli ordini. L’acquirente, ad esempio dall’Italia, connettendosi al sito in oggetto, selezionerà il prodotto ed eseguirà l’ordine. Il pagamento verrà effettuato utilizzando piattaforme specifiche (intermediari), che lucreranno sulla percentuale delle transazioni fatte pur disconoscendo, ufficialmente, il genere di prodotto scambiato; essi, infatti, non avranno alcun collegamento con il proprietario del sito che vende le sigarette, né con chi fisicamente le detiene e le spedisce.

In altre parole, le piattaforme di pagamento si limitano ad offrire un servizio. Le sigarette vengono intanto detenute in luoghi diversi da altri soggetti che, informati della transazione avvenuta e ricevuti i dati dell’ordinante, provvederanno a spedire il prodotto per posta. In tali tipi di transazioni, il rischio è bassissimo: nella peggiore delle ipotesi, il pacchetto sarà fermato in dogana ma non si potrà risalire al mittente, né ai responsabili del sistema, se non tramite indagini più approfondite.

L’associazione per delinquere può, quindi, esistere anche in rete e non necessariamente deve esserci un contatto fisico tra gli affiliati; a loro volta, i criminali sanno bene che essendo difficile per le autorità collegare diversi sequestri di piccole quantità ad un’unica organizzazione, verosimilmente non si darà luogo ad ulteriori indagini. Infine, chi gestisce il sito Internet può sempre utilizzare svariati depositi di sigarette in paesi differenti. Evidentemente, anche la mancanza di omogeneità tra le diverse giurisdizioni nazionali coinvolte nelle operazioni di contrasto al fenomeno rende ogni azione da parte delle autorità estremamente ardua, se non interviene un’opportuna cooperazione internazionale fra le stesse. Peraltro, alcuni paesi non hanno una regolamentazione sulla detenzione dei dati di chi accede alla rete, né offrono particolare collaborazione in tal senso. Ovviamente, la criminalità sceglie *service providers* e *servers* posizionati in tali paesi.<sup>154</sup>

In Italia il monitoraggio della rete viene effettuato anche dalla Guardia di finanza sia per cercare di cogliere possibili forme alternative di immissione nel territorio dello Stato, sia per mettere in luce eventuali collegamenti fra soggetti criminali. La stessa Guardia di finanza, nell’ambito delle sue attività investigative, procede anche all’esame degli apparati e dei sistemi informatici e di comunicazione telematica. Da tali analisi possono emergere informazioni e prove indispensabili per l’accertamento di eventuali violazioni. A tal fine, sono state create delle squadre specifiche di soggetti presso il nucleo di polizia tributaria, le quali svolgono le indagini più complesse, essendo composte da esperti qualificati in *computer forensic*, i quali sono abilitati, quindi, ad analizzare i dati dei *computers*, ad interagire con gli *Internet Service Providers* per

---

<sup>154</sup> Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

l'acquisizione dei *files* di *log*, cioè le stringhe che testimoniano il collegamento dallo specifico indirizzo IP (ovvero da un certo *computer*) con un corrispondente in altro paese.<sup>155</sup>

Da ultimo, si rileva che i reparti speciali della Guardia di finanza e le articolazioni territoriali impegnate nella vigilanza doganale cercano di operare in connessione con le indagini svolte in rete, anche al fine di massimizzare il monitoraggio delle spedizioni postali utilizzate per la conclusione delle transazioni telematiche aventi ad oggetto i tabacchi.

---

<sup>155</sup> Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

## Conclusioni

All'esito del lavoro compiuto in questi mesi dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, il presente documento intende fornire un quadro d'insieme in merito alla contraffazione nel settore del tabacco e alle patologie criminali che lo riguardano. Le numerose audizioni svolte e i documenti acquisiti agli atti dell'inchiesta, hanno permesso ai membri della Commissione di comprendere meglio i meccanismi e le caratteristiche del processo produttivo di filiera in tale specifico settore, evidenziandone punti di forza e criticità, con l'obiettivo di pervenire all'individuazione di proposte mirate in grado di offrire regole chiare ed efficaci a tutela degli operatori economici, dei consumatori e di tutto il sistema Paese.

Preliminarmente, si segnala che a fronte dell'incremento di fatturato globale di alcuni grandi gruppi industriali, anche nazionali, i rispettivi distretti produttivi regionali italiani risultano in perdita a causa della delocalizzazione di molte fasi del ciclo produttivo. Alla luce di questo quadro, la Commissione ritiene una priorità garantire il comparto merceologico del tabacco dalle infiltrazioni criminali parallele dedite alla vendita di prodotti contraffatti.

La protezione e la salvaguardia del settore "tabacco" si traduce nella tutela dei circa cinquantamila addetti alla coltivazione nazionale del tabacco e degli oltre duecentomila soggetti impiegati nella parte nazionale della filiera.<sup>156</sup>

La lotta alla contraffazione nel settore dei tabacchi assicurerà, inoltre, indubbi vantaggi all'Erario, in virtù delle maggiori entrate garantite al sistema tributario, nonché per il consumatore finale, il quale risulterà più garantito nei suoi acquisti.

### **Il caso della Cina**

Dalle indicazioni fornite alla Commissione, in particolare dall'Agenzia delle dogane, si evince che la Cina è destinata a diventare il principale produttore di tabacco *lecito* al mondo, con l'effetto che sempre più aziende andranno a rifornirsi presso tale mercato. Si tratta di una tendenza già in corso, dovuta ai significativi differenziali nei costi di produzione, laddove la componente di costo relativa al lavoro manuale presso i nostri mercati risulta molto più elevata.<sup>157</sup>

Dal punto vista dell'attività criminale, il maggiore afflusso di prodotto lecito in entrata dalla Cina, potrà rappresentare un'ulteriore opportunità atta a favorire l'ingresso di merce contraffatta prodotta in quel paese ed inserita nella logistica della distribuzione mondiale.

In prospettiva, è quindi possibile il verificarsi di un aumento percentuale dei prodotti contraffatti all'origine rispetto a quelli contrabbandati. Per i criminali, infatti, le sigarette di contrabbando risultano difficili da reperire, in considerazione dei controlli sempre più rigidi

---

<sup>156</sup> Fonte: *La filiera del tabacco in Italia*, XV Rapporto Nomisma 2011.

<sup>157</sup> Resoconto stenografico audizione DOGANE, pag.20.

effettuati dai produttori sulla propria filiera. La forbice tra merci contraffatte e contrabbandate, dunque, si sta progressivamente assottigliando ed il rapporto è probabilmente destinato ad invertirsi.

Le organizzazioni criminali potranno ricorrere, per la distribuzione delle sigarette contraffatte, ad un uso massiccio degli stessi canali di distribuzione e dei soggetti già interessati dal traffico di merce contraffatta proveniente dall'Asia, gestendo direttamente o in appalto, le diverse tipologie di commercio illecito a livello internazionale.

### **Gli effetti sulla salute**

Fermo restando il riconoscimento manifestato da parte dagli stessi produttori di tabacco intervenuti in audizione presso la Commissione sull'aumento dei rischi di malattie gravi provocati dalle sigarette, anche se genuine, è stato altresì evidenziato dai medesimi che le sigarette contraffatte costituiscono un ulteriore fattore di rischio per la salute dei consumatori.

Tali sigarette, infatti, non rispettano tutti gli *standards* di qualità, sicurezza e igiene imposti al prodotto legittimo, sfuggendo a qualsiasi controllo che renda possibile accertarne la qualità del contenuto.

Evidentemente, tale rischio dipende dal tipo di *stock* lavorato, dal materiale a disposizione delle organizzazioni criminali e dal luogo di produzione (può trattarsi di tabacco contaminato con additivi di diverso genere con differenti livelli di tossicità).

Inoltre, all'impatto negativo in termini di salute per i fumatori, si aggiungono gli effetti potenzialmente devastanti che le sigarette contraffatte producono sulla salute pubblica e sul sistema sanitario nazionale.

Si pensi, per esempio, ai costi sostenuti per la diagnostica nei singoli casi di avvelenamento immediato o a quelli sopportati per trattare malattie insorgenti nel medio-lungo periodo, nonché ai costi per la ricerca, l'individuazione di terapie mirate e di medicinali.

### **Gli strumenti legali**

E' opinione condivisa da tutti i soggetti auditi nel corso dell'indagine che gli strumenti legali a livello nazionale finalizzati al contrasto del traffico illecito di tabacchi, anche laddove gestito dalle organizzazioni criminali, siano adeguati.

Si ricorda, ad esempio, la legge 19 marzo 2001 n. 92, con la quale è stato introdotto all'interno del Testo Unico delle disposizioni legislative in materia doganale (TULD) l'articolo 291-bis relativo al "Contrabbando di tabacchi lavorati esteri," che punisce "chiunque, con atti diretti ad eludere il controllo doganale delle merci e il pagamento dei diritti di confine, introduce, vende, trasporta, acquista, detiene all'interno del territorio italiano tabacco lavorato estero di contrabbando superiore a dieci chilogrammi convenzionali....".

Parimenti, per quanto attiene al traffico illecito di tabacchi operato dalle organizzazioni criminali, si ricorda, ad esempio, l'articolo 291-*quater* del TULD (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri), il cui comma uno, in particolare, stabilisce quanto segue: "Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti tra quelli previsti dall'articolo 291-*bis*, coloro che promuovono, costituiscono, dirigono, organizzano o finanziano l'associazione sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a otto anni".

A ciò si aggiunga la normativa in materia di contraffazione del marchio, già analizzata dalla Commissione nell'ambito della relazione sulla contraffazione nel settore agroalimentare. Al riguardo, si segnala, anche in questa sede, che tale normativa è decisamente all'avanguardia. Il riferimento è al cosiddetto "pacchetto contraffazione", contenuto nella legge 23 luglio 2009, n. 99, ai cosiddetti "pacchetti sicurezza", previsti dal decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, dal decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, nonché dalla legge 13 agosto 2010, n. 136, i quali hanno fornito strumenti ritenuti fondamentali dai soggetti competenti a contrastare il fenomeno. Al riguardo si ricorda, oltre al sequestro e alla successiva confisca del profitto o mezzo utilizzato per commettere il reato, laddove non sia possibile individuare lo specifico prodotto, la possibilità di aggredire per equivalente tutti i beni riconducibili ai soggetti responsabili.

Infine, con riferimento alle normative sovranazionali, si ricorda, ad esempio, la Convenzione di Palermo, che ha recepito la Convenzione ONU sul crimine internazionale, consentendo il ricorso allo strumento della confisca per equivalente per il reato di contrabbando, data la sua natura di crimine internazionale.

### **La Direttiva Prodotto**

A livello comunitario, in materia di regolamentazione nel settore del tabacco, è in corso la revisione della Direttiva 2001/37/EC - cosiddetta Direttiva Prodotto - del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco. Quando la Direttiva fu concepita, il suo scopo non era legato al contrasto della contraffazione o del contrabbando. Si trattava, piuttosto, di uno strumento volto a tutelare il consumatore attraverso una regolamentazione degli ingredienti e nuove forme di etichettatura, avvertenze incluse. Tuttavia, muovendo dall'impianto originale della Direttiva e sulla base dei progressi scientifici (ad esempio, la conoscenza della pericolosità di alcuni componenti) e tecnologici (ad esempio, le possibilità di migliorare il sistema di marcatura e tracciatura) intervenuti, il legislatore è stato spinto a rivedere il contenuto della stessa.

Attualmente, sebbene nella sua nuova versione la Direttiva si ponga come obiettivo la tutela della salute del consumatore, diversi *stakeholders* privati hanno lamentato il fatto che alcune delle modifiche proposte potrebbero portare ad una semplificazione dell'attività di distribuzione e vendita di prodotti contraffatti da parte delle organizzazioni criminali. Il riferimento, in particolare, è ad alcune misure contenute nella Direttiva, di seguito indicate:

- l'obbligo del *packaging generico* per standardizzare l'aspetto della confezione del tabacco, con la possibilità di stampare solo il marchio ed il nome del prodotto, oltre alle avvertenze sulla salute su un cartone in tinta unita;
- il divieto di esporre le sigarette in vendita;
- il divieto relativo agli ingredienti, nella fattispecie, aromi e altri additivi, generalmente usati nella produzione di sigarette.

Secondo le imprese del settore e altri enti auditi non esisterebbero evidenze scientifiche a conferma dell'efficacia delle suddette misure nella riduzione del consumo di tabacco o del numero dei consumatori. Al contrario, tali misure diminuirebbero la capacità del consumatore di comprendere la differenza fra prodotti legali e prodotti provenienti dal mercato illecito, quindi, potrebbero costituire un ulteriore incentivo alla contraffazione, facilitando l'introduzione di prodotti illeciti nella catena di approvvigionamento da parte di venditori particolarmente disinvolti.

Con riferimento alle disposizioni specifiche contenute nella Direttiva prodotto in tema di obbligo del *packaging generico*, la Commissione ha rilevato quanto segue.

Secondo tutti i soggetti auditi nel corso dell'indagine, il *packaging generico* potrebbe, come sopra evidenziato, contrariamente agli scopi che si intenderebbero raggiungere, addirittura semplificare l'opera dei contraffattori. Infatti, un pacchetto con minori caratteristiche distintive agevolerebbe la contraffazione, nella misura in cui renderebbe più difficoltoso per gli operatori, anche di polizia, nonché per il consumatore, individuare gli elementi indicativi di un'eventuale contraffazione. D'altro canto, il consumatore che continuasse a preferire il "pacchetto" con marchi, loghi e colori, non avrebbe particolari difficoltà a reperirlo genuino, seppure di contrabbando.

L'area di "impatto" della Direttiva, infatti, non si estende oltre i confini dello spazio politico dell'Unione europea. In Paesi come, per esempio, Serbia, Croazia, Montenegro o Moldavia i pacchetti "vecchio stile" potrebbero continuare ad essere prodotti e la criminalità organizzata - che, come si è visto, sta già utilizzando i corridoi terrestri per importare prodotti di contrabbando in Italia - avrebbe un incentivo economico in più per proseguire in tale direzione, soddisfacendo, così, la domanda di quei consumatori italiani ancora alla ricerca di pacchetti privi delle nuove restrizioni, imposte dalla Direttiva, in fatto di *packaging* ed ingredienti.

Infine, alcuni dei soggetti auditi hanno paventato la possibilità che, di fronte ad un ulteriore crollo della domanda, causata dal pacchetto generico, i produttori potrebbero decidere di intervenire abbassando i prezzi per prodotti di uno o più marchi di proprietà. Ciò significherebbe sigarette economicamente più convenienti, quindi, in grado di attirare consumatori fino a quel momento esclusi dal mercato, quali, ad esempio, i più giovani.

Quanto al divieto di esporre il prodotto, previsto dalla più volte citata Direttiva, è stato segnalato alla Commissione dai soggetti auditi che tale divieto è stato sperimentato in Paesi al di fuori dell'Ue, quali Australia ed Islanda, nonché in Irlanda. In particolare, in tale ultimo Paese, il 97 per cento dei rivenditori di sigarette ha rispettato le norme sul *display ban* ma, nonostante ciò, il contrabbando risulta aumentato. Più in particolare, contrariamente alle attese del Governo irlandese circa l'effetto deterrente di tale misura sul consumo di fumo tra i giovani, non si sono registrati, almeno nel breve periodo, risultati positivi sul punto.

Per quanto riguarda l'Australia, la situazione non appare dissimile, stante il fatto che, già prima dell'introduzione del divieto di esposizione nei punti vendita, esisteva un *trend* di consumo di sigarette decrescente. Pertanto, gli interventi di regolamentazione in questo settore non sembrano avere significativamente inciso su tale *trend*.

Tutto ciò premesso, appare inoltre condivisibile la tesi secondo cui la mancata esposizione dei pacchetti di sigarette nei punti vendita favorirebbe l'utilizzo del canale legale per il traffico di prodotti contraffatti. Questa misura, infatti, potrebbe avere ripercussioni negative sui controlli svolti dalle forze dell'ordine nelle rivendite autorizzate di tabacchi, in quanto il pacchetto, divenuto ormai privo di ogni elemento distintivo, dovrebbe altresì essere riposto in scaffali non visibili dall'esterno.

Per quanto concerne il divieto di utilizzo degli ingredienti, questa misura provocherebbe l'effettivo divieto di produzione delle classiche sigarette *American Blend*, che in molti mercati europei sono la scelta preferita dai consumatori, incentivando i contraffattori a produrre prodotti "autentici" contenenti gli ingredienti vietati e finendo per incoraggiare il contrabbando da quei mercati dove tali ingredienti non sono vietati.

Con particolare riferimento agli ingredienti utilizzati nella produzione delle sigarette, giova inoltre segnalare che la Direttiva Prodotto attualmente in vigore non prevede una chiara tutela del segreto commerciale per quanto concerne quei particolari ingredienti che rendono uniche le varie miscele e, di conseguenza, i vari *brands*. Per rafforzare il contrasto alla contraffazione, invece, sarebbe opportuno inserire nell'ambito dei lavori di revisione della Direttiva sui prodotti del tabacco una maggiore e più efficace tutela del segreto commerciale. La divulgazione di questo tipo di informazioni può infatti facilitare la contraffazione del prodotto, rendendo ancora più difficile per il consumatore e per le autorità competenti individuare i prodotti provenienti dal commercio illecito.

In alternativa alle proposte di revisione della Direttiva, alcuni dei soggetti ascoltati in audizione dalla Commissione durante lo svolgersi dell'indagine hanno evidenziato come misure di diversa natura potrebbero sortire maggiori effetti dissuasivi dal fumo. Si pensi, per esempio, al divieto di fumare nei luoghi pubblici (*smoking ban in public places*) che, introdotto in Irlanda nel 2004, secondo alcuni studi spiegherebbe la diminuzione riscontrata nel consumo di sigarette irlandese, per una quota pari ad un terzo del consumo totale.

Inoltre, si potrebbero attuare azioni meno restrittive ma più mirate ed efficaci anche al fine di tutelare i minori, quali, ad esempio: la condanna penale o sanzione amministrativa per l'adulto che acquisti tabacco per conto di un minore o per l'acquisto o il tentato acquisto di tali prodotti da parte di minori; il ritiro della licenza per l'esercente, con conseguente inibizione alla vendita dei prodotti del tabacco, in caso di vendita degli stessi a minori per un determinato numero di occasioni.

### **Il contrasto al contrabbando e alla contraffazione del tabacco.**

Il fenomeno del contrabbando di prodotti genuini e di prodotti contraffatti, così come è emerso dall'inchiesta condotta dalla Commissione, continua a costituire un notevole problema per tutto il comparto del tabacco.

Alla luce dei dati esaminati appare fondamentale e urgente adottare un approccio al problema ispirato al principio della cooperazione, da realizzarsi a tutti i livelli, nazionale, comunitario ed internazionale, sia in un'ottica di prevenzione, sia di repressione, con l'impegno di istituzioni, soggetti pubblici e *stakeholders* privati.

Per contrastare in modo efficace i due fenomeni, quindi, si rende necessaria un'attività di *intelligence* ad ampio spettro, che sia in grado di fornire indicazioni il più possibile precise a livello nazionale, europeo e globale sugli attori, gli intermediari, i mezzi e le rotte del contrabbando e della contraffazione di sigarette. Soprattutto, uno stretto coordinamento fra i soggetti a diverso titolo coinvolti nell'azione di contrasto, al pari di un reciproco scambio informativo dei dati disponibili, permetterebbe alle autorità di agire in sinergia l'una con l'altra, avvalendosi delle ultime tecnologie.

A livello nazionale, la cooperazione in quest'ambito è senza dubbio aumentata ma può essere ulteriormente migliorata. In generale, come già evidenziato, la simmetria informativa fra i diversi agenti risulta fondamentale ad ogni livello.

Tale scambio informativo (principalmente, tra le varie forze di polizia, le direzioni investigative antimafia e le dogane) può essere migliorato e sistematizzato, con l'obiettivo di rendere le risultanze provenienti dai sequestri operati presso gli spazi doganali tali da permettere l'individuazione dei responsabili dei traffici illeciti.

Inoltre, la sistematizzazione dei dati a livello nazionale costituisce la preconditione per affrontare compiutamente le indagini a livello transnazionale, favorendo l'istituzione di organismi di collegamento a livello europeo ed internazionale.

Sul versante della prevenzione, appare fondamentale proseguire sulla strada di un rigido controllo dei rivenditori nell'ambito della filiera legale, grazie al sistema dei concessionari di Stato, al fine di scongiurare connivenze fra filiera legale ed illegale.

Un ulteriore strumento segnalato alla Commissione e ritenuto utile per contrastare efficacemente il fenomeno in questione consisterebbe nella stesura da parte dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, di concerto con l'industria, di un rapporto semestrale sulla situazione del mercato e, in base a tali rapporti semestrali, di concerto con i produttori nazionali ed esteri, nello studio, di volta in volta, delle azioni più efficaci per l'eliminazione del contrabbando di tabacchi lavorati introdotti nel territorio dello Stato.

Tali azioni potrebbero anche tradursi nella creazione di un osservatorio, sotto la supervisione delle istituzioni, al fine di condividere tutti i dati disponibili in modo da addivenire ad un quadro d'analisi condiviso del fenomeno, che possa costituire un punto di coordinamento per tutte le forze oggi direttamente o indirettamente coinvolte nella lotta al contrabbando. La sede di detto osservatorio potrebbe essere il tavolo tecnico anticontraffazione convocato e presieduto congiuntamente dal Ministero dello sviluppo economico e dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, che coinvolge direttamente i rappresentanti delle manifatture, la Guardia di finanza, l'Agenzia delle dogane, la Federazione italiana tabaccai e Logista Italia (società di distribuzione dei prodotti del tabacco).

Tale tavolo persegue l'obiettivo di monitorare l'andamento del mercato illegale e discutere le azioni da intraprendere per incidere ulteriormente nella lotta al commercio illecito ed alla

contraffazione, ad esempio, attraverso l'avvio di una campagna per sensibilizzare i consumatori sui rischi e i pericoli derivanti da tali fenomeni, oppure mediante la creazione di un *database* con l'obiettivo di mettere a fattore comune i dati relativi al commercio illecito provenienti dai vari operatori del settore e dalle diverse autorità coinvolte.

Oltre a quanto già evidenziato in tema di cooperazione a livello nazionale tra i soggetti impegnati nella lotta e nel contrasto alla contraffazione dei prodotti del tabacco, si segnala che, in mancanza di un'azione uniforme a livello comunitario ed internazionale, gli sforzi compiuti singolarmente da ciascun Paese potrebbero non raggiungere i risultati auspicati. Ad esempio, gli Stati del Nord Europa, pur importando circa il 70 per cento del totale delle merci dai paesi cosiddetti a rischio contraffazione, sequestrano una quantità di tabacco contraffatto pari al 26 per cento del totale sequestrato in Europa. Paradossalmente, l'Italia, che da sola importa un quantitativo di prodotti provenienti dagli stessi paesi a rischio pari all'8 per cento, effettua una quantità di sequestri per una quota che si avvicina di molto a quella realizzata dagli Stati del Nord Europa. Nell'Unione europea, quindi, appare necessario ricordare al meglio l'azione delle autorità coinvolte nella prevenzione e repressione del contrabbando.

Ad oggi, un tale raccordo è sistematizzato ed organizzato ad opera dei produttori di sigarette. Nel caso di contrabbando di merce genuina, infatti, le multinazionali sono gli unici attori a potere controllare la produzione e a fornire informazioni riguardanti la filiera, anche a livello extraeuropeo. I produttori, quindi, possono fare molto con riferimento alla caratterizzazione e alla tracciabilità del prodotto fin dall'origine: più il prodotto è tracciabile, secondo modalità condivise a livello internazionale, più si potrà contrastare il fenomeno nella sua dimensione transnazionale.

In tal senso, assume importanza il quadro degli accordi intervenuti tra l'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode) e i produttori di sigarette, i cui punti salienti consistono, innanzitutto, nell'identificazione e tracciabilità dei prodotti. Tali accordi, tra l'altro, prevedono un sistema basato su codici di tracciatura apposti sulle sigarette, contenenti informazioni relative alla produzione, spedizione e al mercato di destinazione delle sigarette. La tracciabilità, quindi, malgrado gli elevati costi, appare un elemento fondamentale da assicurare lungo tutto il percorso della filiera.

Occorrerebbe, inoltre, un'approfondita conoscenza di tutti i soggetti autorizzati alla distribuzione e vendita dei prodotti del tabacco, da realizzarsi attraverso un'operazione di *screening*, che operi un adeguato monitoraggio dei volumi prodotti, verificando che le vendite siano commisurate alle richieste specifiche di ogni singolo mercato.

Non da ultimo, la Commissione ritiene molto importante favorire metodi di tracciabilità per le materie prime, elemento che garantisce ulteriormente la qualità del prodotto finale.

Proseguendo nell'analisi del fenomeno, è altresì emersa nel corso dell'indagine l'opportunità di favorire politiche fiscali bilanciate a livello comunitario. L'armonizzazione delle aliquote di tassazione tra gli Stati, infatti, permetterebbe di eliminare gran parte del traffico illecito di tabacchi.

Una tariffa unica costituirebbe, da un lato, un forte disincentivo al contrabbando di sigarette contraffatte in quei Paesi dove la tassazione del tabacco è molto alta, dall'altro, avrebbe l'ulteriore effetto di limitare il flusso di carichi illegali attraverso i cosiddetti paesi di transito.

Infine, appare condivisibile la tesi secondo cui frequenti aumenti di prezzo dei pacchetti di sigarette, laddove provocati da una fiscalità elevata, tendono ad incentivare il mercato illecito del tabacco.

Ancora, nell'ambito della lotta alle frodi a livello comunitario, la Commissione sottolinea l'importanza dell'OLAF, che potrebbe porsi come punto di riferimento per promuovere e coordinare le azioni di contrasto nei diversi paesi membri dell'Unione europea. Come segnalato in sede di audizione dal suo direttore, l'OLAF svolge già l'importante ruolo di rappresentare la Commissione europea di fronte ai grandi gruppi manifatturieri e alle agenzie di *law enforcement* dell'Unione europea.

### **Cooperazione a livello internazionale**

Sul versante più propriamente internazionale, è stato accertato che le sigarette genuine di contrabbando, ovvero quelle contraffatte, provengono principalmente dai paesi extraeuropei. Le organizzazioni criminali mascherano la reale origine dei prodotti con sistemi di deposito temporaneo e mediante il frazionamento dei carichi. Tali soluzioni si rivelano utili per sviare le indagini e minimizzare le perdite in caso di sequestro.

Per questa ragione, i singoli *containers* compiono percorsi che potrebbero apparire antieconomici, modificando più volte il loro contenuto. In molti dei porti toccati, infatti, le autorità difficilmente effettuano i controlli in maniera approfondita, trattandosi di merce in transito (tale sistema richiama le metodologie utilizzate per il riciclaggio di denaro).

Alla luce del quadro delineato, in un Paese come l'Italia, gli sforzi compiuti da tutti i soggetti che quotidianamente combattono con impegno il fenomeno del contrabbando e della contraffazione delle sigarette, appaiono vanificati se poi tali merci illegali penetrano nell'Unione europea attraverso i confini di paesi limitrofi. Di qui la necessità di rafforzare la cooperazione anche a livello internazionale.

In quest'ottica, sembrano andare nella giusta direzione alcune iniziative intraprese, per esempio, dalla Guardia di finanza, la quale ha puntato molto sulla cooperazione bilaterale ed internazionale. Infatti, oltre ad avere rapporti di intesa con la *Guardia Civil* spagnola, con il Ministero dell'Amministrazione e dell'Interno rumeno, essa ha concluso accordi con il *Central board of excise - customs* indiano, con l'*Alcohol and tobacco tax and trade bureau* degli Stati Uniti e con l'Amministrazione federale delle entrate in Argentina. Si segnala anche il piano di misure congiunte con il Servizio doganale della Federazione Russa e il Piano d'azione per la cooperazione contro la violazione delle leggi doganali con il *Customs and excise department* di Hong Kong. A accordi tutto ciò fa da sfondo la rete dei nostri esperti distaccati presso le ambasciate.

Un sistema di contatti bilaterali del genere, nell'ipotesi di un corretto funzionamento della cooperazione fra le varie autorità nazionali ed europee (ivi compresi i soggetti privati), potrebbe permettere di completare il monitoraggio dei traffici a livello globale.

Infine, di particolare rilevanza appare il protocollo, in corso di stesura, finalizzato all'eliminazione del traffico illegale dei prodotti da tabacco, che sarà annesso alla *Framework Convention on Tobacco Control* della Organizzazione mondiale della sanità, organismo delle Nazioni Unite con sede a Ginevra. Tale accordo prevederebbe, tra l'altro, un sistema di licenze esclusive per la produzione e l'utilizzo di apparati industriali dedicati specificamente alla produzione di sigarette.

### **Il traffico di sigarette tramite Internet**

Alla stregua di quanto già riscontrato durante le indagini svolte dalla Commissione in comparti diversi da quello esaminato nel presente documento, è stato da più parti posto l'accento sul crescente utilizzo di Internet per il traffico di sigarette illegali.

Al riguardo, è stata segnalata alla Commissione la possibilità di mutuare la positiva esperienza riscontrata nel nostro Paese in materia di giochi *on line*. Si tratterebbe, in sostanza, di prevedere la possibilità di rimuovere dai siti in questione la possibilità di acquistare tabacco illegale.

Il dato normativo fondamentale da cui muovere per realizzare tale proposta è rappresentato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296, (Finanziaria 2007), articolo 1, comma 50 (Attribuzione all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato della potestà di stabilire le modalità per procedere rimuovere i giochi illegali o irregolari), secondo cui, appunto, "...al fine di contrastare la diffusione del gioco irregolare ed illegale, l'evasione e l'elusione fiscale nel settore del gioco, nonché di assicurare l'ordine pubblico e la tutela del giocatore, con uno o più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze - Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato sono stabilite le modalità per procedere alla rimozione dell'offerta, attraverso le reti telematiche o di telecomunicazione, di giochi, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro in difetto di concessione, autorizzazione, licenza od altro titolo autorizzatorio o abilitativo o, comunque, in violazione delle norme di legge o di regolamento o delle prescrizioni definite dalla stessa Amministrazione". Anche secondo la Commissione l'eventuale ipotesi di rimozione dell'offerta di acquisto di tabacco illegale dal *web* potrebbe consentire un completamento dei dispositivi di contrasto utili ad arginare la crescente minaccia proveniente dal commercio illecito via Internet.