

2) Produzioni contraffatte: l'origine della filiera illegale

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.

La produzione di sigarette a livello globale si concentra in pochi paesi fra i quali spicca la Cina.¹²⁶ 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.¹²⁷ 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).¹²⁸ In particolare, l'88,69 per cento delle sigarette sequestrate nell'Unione europea risulta di origine cinese.¹²⁹

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.¹³⁰

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione – doc. 126/2.

¹²⁸ 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.

¹²⁹ Fonte: Commissione europea, Taxation And Customs Unit - *Report on Customs enforcement of intellectual property rights, Results at the border 2010*, pag. 27.

¹³⁰ 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 straightener, 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.¹³¹ Tuttavia, dopo la Cina, per la contraffazione delle sigarette seguono Paesi quali Malesia, Filippine e Vietnam.¹³²

Tuttavia, 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 sigarette, precedentemente utilizzati per il mercato sovietico. Tali impianti e fabbriche operano al sicuro e al riparo da particolari controlli.¹³³

È stato, infine, 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.¹³⁴ Secondo le informazioni raccolte, dal 2005 ad oggi, sarebbero stati chiusi circa cinquanta stabilimenti che producevano

¹³¹ Fonte: Agenzia delle dogane, Ufficio centrale antifrode.

¹³² Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.

¹³³ Fonte: Audizione del direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), dottor Giovanni Kessler, resoconto stenografico della seduta del 6 giugno 2012.

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 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.

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.¹³⁵ Come già evidenziato in precedenza, 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.¹³⁶

3) Aree di stoccaggio dei carichi e zone franche

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.¹³⁷

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) Gli 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.¹³⁸ Per l'Italia in particolare, la quota di prodotto

¹³⁵ 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.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione - doc. 126/2.

¹³⁸ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione - doc. 126/2.

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.¹³⁹

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 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.¹⁴⁰

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.¹⁴¹ 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.¹⁴² Nel 2011, l'Agenzia delle dogane ha sequestrato 6.616.608 pacchetti di sigarette di contrabbando provenienti dalla Grecia.¹⁴³

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.¹⁴⁴

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

¹³⁹ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁴⁰ Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

¹⁴¹ 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.

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

¹⁴³ Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

¹⁴⁴ 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.

terminal e i porti greci.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶

3.3) Paesi dell'Est Europa

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 rotta che attraversa il Friuli Venezia Giulia provenendo dall'Europa orientale. Dalle intercettazioni effettuate, è emerso che dietro questa nuova modalità di microcontrabbando 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.¹⁴⁷ Tali sigarette, a seguito di ulteriori verifiche condotte, sono risultate fabbricate in Ucraina e Moldavia.¹⁴⁸

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

¹⁴⁷ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁴⁸ 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.

3.4) *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.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰

4) **Transito e distribuzione delle sigarette di contrabbando in 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, dalla rotta prescelta e dal luogo di arrivo.¹⁵¹ 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*.¹⁵²

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

¹⁴⁹ 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*.

¹⁵⁰ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁵¹ 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*.

¹⁵² 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.

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.¹⁵³

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).¹⁵⁴ 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.

Tuttavia, nel corso del tempo, il fenomeno del contrabbando ha visto aumentare le percentuali di traffico di sigarette contraffatte rispetto a quelle genuine. 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.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶ 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.¹⁵⁷

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

¹⁵³ Fonte: NOMISMA, *La contraffazione delle sigarette in Italia*, documento acquisito agli atti della Commissione - doc. 126/2.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ Fonte: Audizione di rappresentanti di British American Tobacco, resoconto stenografico della seduta del 1 Febbraio 2012.

¹⁵⁶ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁵⁷ Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

tabacco.¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰

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.¹⁶¹

¹⁵⁸ 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*.

¹⁵⁹ Fonte: Audizione del direttore dell'Agenzia delle dogane, dottor Giuseppe Peleggi, resoconto stenografico della seduta del 9 maggio 2012.

¹⁶⁰ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁶¹ 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 V – L'attività di contrasto

1) La cooperazione preventiva: OLAF, multinazionali del tabacco e AAMS

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, tanto meno, 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.¹⁶²

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 - *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.¹⁶³

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.¹⁶⁴

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

¹⁶² Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

¹⁶³ Fonte: Audizione di rappresentanti di Philip Morris Italia, resoconto stenografico della seduta del 29 febbraio 2012.

¹⁶⁴ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

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.¹⁶⁵

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.¹⁶⁶

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.

2) L'azione repressiva: l'attività della Guardia di finanza e dell'Agenzia delle dogane

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.¹⁶⁷ 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.

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

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ 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.

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.

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.¹⁶⁸

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.¹⁶⁹

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. 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 comunicate 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.¹⁷⁰

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁷⁰ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

2.1) *L'attività di intelligence*

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.

3) **Il commercio illegale di sigarette attraverso 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.¹⁷¹

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 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.¹⁷²

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.

¹⁷¹ Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

¹⁷² Fonte: Audizione di rappresentanti della Guardia di finanza, resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2012.

4) Conclusioni

All'esito dell'approfondimento compiuto sul tema della contraffazione nel settore del tabacco, la Commissione è pervenuta alla delineazione di un quadro volto ad evidenziare punti di forza e criticità nell'ambito del processo produttivo di filiera in tale specifico settore, con l'obiettivo di individuare soluzioni in grado di offrire una maggiore tutela sia agli operatori economici del settore, sia ai consumatori, nell'interesse dell'intero 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.

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 ruolo 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.

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 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.

La tutela della 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 normativi nell'attività di contrasto

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 aggiunge 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 di maggiori informazioni (anche tramite indicazioni grafiche ed immagini) sulla pericolosità del fumo, senza alcun elemento promozionale. A ciò si aggiunge la possibilità per gli Stati di introdurre il *packaging generico*, al fine di standardizzare l'aspetto del prodotto confezionato, con la possibilità di stampare soltanto il marchio ed il nome del prodotto, oltre alle avvertenze sulla salute su un cartone in tinta unita;¹⁷³
- un sistema di tracciabilità delle sigarette;
- 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

¹⁷³ Fonte: Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products*, Brussels, 19.12.2012, COM(2012), 788 final 2012/0366 (COD), Pag. 6.