



2° Rapporto sul commercio illecito nel settore tabacco e E cig

M.A.C.I.S.T.E.

(MONITORAGGIO AGROMAFIE COMMERCIO ILLECITO SETTORE TABACCHI E ECIG)

2° RAPPORTO SUL COMMERCIO ILLECITO NEL SETTORE TABACCO E E-CIG

INDICE

Tabacco: le nuove frontiere dell'illegalità	5
Introduzione	11
Capitolo 1 – La Produzione di Tabacco in Italia	14
Capitolo 2 – La Manifattura dei Tabacchi	30
Capitolo 3 – I prodotti senza combustione: il tabacco riscaldato e le sigarette elettroniche	35
Capitolo 4 – Fiscalità nel settore del tabacco e contrasto al fenomeno del contrabbando	39
Fiscalità dei tabacchi	39
Tracciabilità e contrasto al contrabbando di tabacco	48
Protocollo per eliminare il commercio illecito di prodotti del tabacco.....	53
Capitolo 5 – Il contrabbando di tabacchi lavorati ed e-cig: la collaborazione internazionale quale antidoto al crimine ed alla corruzione.....	57
Capitolo 6 – Questioni di fenomenologia del consumo illecito.....	71
Diritto comparato nell'ambito Ue	71
Le attività di prevenzione e repressione degli illeciti nei paesi europei	95
Capitolo 7 – Casi di studio e buone prassi	104
Comando Generale della Guardia di Finanza. III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate – Servizio Dogane Monopoli e Accise	104
Polizia Postale	108

Il Policy Cycle nell'Unione europea	112
Protocollo FCTC	125
Capitolo 8 – Il contrasto all'illecito nei tabacchi	129
Comando Generale della Guardia di Finanza. III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate – Servizio Dogane Monopoli e Accise	129
Ruolo e attività dei Carabinieri NAS nel settore delle “sigarette elettroniche”	151
Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione centrale della Polizia Criminale – Servizio Analisi Criminale	164
La “Rete Operativa Antimafia@ON”	174
Report ADM su contrabbando e contraffazione nel settore tabacchi ed E-Cig	182

TABACCO: LE NUOVE FRONTIERE DELL'ILLEGALITÀ

È del 2022 il “Primo Rapporto sul commercio illecito nel settore tabacco ed e-cig”. Il Report offriva una panoramica sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacco, in quanto a modalità, presenza sul territorio italiano ed europeo, caratteristiche a seconda delle epoche e dei contesti; il tutto nella prospettiva di un comune contrasto alla diffusione di prodotti illegali da parte degli Stati membri dell'Unione europea in sede legislativa e operativa.

Dallo studio era emersa l'importanza della cooperazione per tutelare i comuni confini europei dall'intrusione di prodotti illegali che, oltre a inquinare i mercati e la produzione di tabacco interna all'Ue, rappresentano un rischio ancora maggiore per la salute dei consumatori, come evidenziato dalla posizione dell'OMS in merito. Se da un lato l'OMS individua la necessità di limitare il consumo e informare sui rischi per la salute legati all'uso del tabacco, dall'altro evidenzia la pericolosità dei prodotti illegali, sia in termini di salute individuale che nel vanificare gli sforzi di regolamentazione che convergono verso un equilibrio “istituzionale” tra libertà di consumo e salute pubblica. In tale contesto si colloca la *Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC), ovvero la Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco adottata dall'Assemblea mondiale della sanità nel 2003 ed entrata in vigore nel 2005. La FCTC contiene misure sui prodotti del tabacco riguardanti la produzione, tassazione, coltivazione agricola, importazione, distribuzione, presentazione, vendita e uso di tali prodotti e le responsabilità del settore.

Nel presente Report si compie un passo in avanti rispetto alle linee guida internazionali di controllo e regolamentazione su consumo e commercio del tabacco, per porre l'accento su quegli ingranaggi che tengono in piedi la macchina legislativa e istituzionale ma che, se deboli, rischiano di compromettere

l'efficacia degli accordi e della cooperazione internazionale sul contrasto al commercio illecito di tabacco e derivati.

In primis, occorre evidenziare che la questione del contrabbando va affrontata anche come necessità di tutelare il Made in Italy, considerato che il nostro Paese rappresenta un produttore di tabacco di rilievo nel panorama non solo europeo, ma anche mondiale. È infatti il primo produttore di tabacco greggio nell'Unione europea (circa un terzo della produzione totale europea e l'1% di quella mondiale provengono dall'Italia) e il diciassettesimo produttore a livello mondiale¹, con volumi complessivi di circa 45.000 tonnellate annue. Per quanto riguarda il volume di affari, nel 2022 le entrate del fisco derivanti dai prodotti del tabacco hanno superato i 14,5 miliardi di euro; i lavoratori impiegati nel settore sono oltre 45.000 nella filiera agricola e di prima trasformazione e il mercato vale circa 20 miliardi di euro².

In questo importante scenario economico si insinua il contrabbando, e non solo di provenienza estera.

La Banca Mondiale stima che annualmente il contrabbando di tabacco raggiunga un valore compreso tra i 40 e i 50 miliardi di dollari³. All'interno dell'Ue, sono illegali in media il 10% delle sigarette consumate, ovvero in un anno circa 35 miliardi di sigarette derivano da traffici illeciti. Di queste, circa il 25% è riconducibile alla rotta che coinvolge i paesi del Nord e dell'Est Europa, sulla quale la guerra tra Ucraina e Russia non sembra aver inciso come paventato nelle rilevazioni del 2022. Le altre rotte del traffico di tabacco che impattano l'Europa sono quella nord-africana, quella centro-asiatica, quella mediorientale e quella balcanica.

L'Italia è, per motivi geografici, al centro di alcune delle più importanti rotte del traffico illegale di tabacco, come quelle provenienti dal Nord-Africa (Tunisia-Sicilia) e dalla Penisola Balcanica. Le rotte del contrabbando possono sfruttare più vie di accesso per varcare i nostri confini nazionali, in considerazione

¹ QuiFinanza “Mercato del tabacco, il modello italiano fa scuola”, 2022. Disponibile a: <https://quifinanza.it/economia/mercato-tabacco-modello-italiano-cosi-colossi-spingono-futuro-senza-fumo/604192/>

² Ansa “Tabacco, le entrate del fisco salgono a 14,5 miliardi”, 2023. Disponibile a: https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/pmi/2023/03/30/tabacco-le-entrate-del-fisco-salgono-a-145-miliardi_b98f9007-ccb1-43be-b593-77663e9e564c.html

³ Fonte: Macius, Ramunas, Illicit tobacco trade – same issue, news forms and dynamics, EURACTIV, 27 giugno 2023, consultato il 21 agosto 2023: https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/illicit-tobacco-trade-same-issue-new-forms-and-dynamics/?utm_source=pocket_saves

della loro posizione strategica, ovvero il confine nord-orientale dei traffici provenienti dall'Est, gli scali portuali nel Mar Adriatico lungo la "Via della Seta", il Canale di Sicilia, nonché gli scali aeroportuali dove giungono gli aerei di linea provenienti da aree a rischio per la produzione e lo smercio di sigarette (Europa dell'Est, Cina, Malesia, Emirati Arabi Uniti).

Ma il tabacco contraffatto non entra solo attraverso le frontiere europee, in quanto può derivare da una produzione interna che si pone ai margini della legalità. Non meno pericoloso e agevolato dall'assenza di controlli alle frontiere, tabacco di contrabbando viene prodotto e distribuito all'interno dei confini europei, mischiandosi ai prodotti di filiera controllati e tracciati. I traffici interni sono infatti alimentati da fabbriche illegali i cui prodotti sono poi trafficati in tutta Europa. Nel corso del 2021, tra Belgio, Paesi Bassi, Spagna, Portogallo e Paesi Baltici sono state smantellate 74 fabbriche illegali, e numerose sono le operazioni in Italia: in particolare, i sequestri delle Forze dell'ordine hanno raggiunto fabbriche di sigarette illegali nel basso Lazio, in Campania e Lombardia tra il 2022 e il 2023.

In tale contesto, però, non bisogna pensare solo alle sigarette di contrabbando o ai derivati della lavorazione del tabacco: nel mirino della criminalità ci sono, infatti, anche i prodotti più innovativi come le sigarette elettroniche, o altri prodotti destinati ai fumatori quali filtri e cartine utilizzati per il tabacco trinciato. Del resto, la criminalità non si lascerebbe di certo sfuggire un mercato che, secondo le proiezioni di Statista, si attesta nel 2023 a circa 10 miliardi di dollari nella sola Ue, corrispondenti a circa il 42% del valore mondiale. Un dato oltretutto in crescita rispetto agli anni precedenti (+75% dal 2017) e stimato con un trend positivo anche per gli anni futuri (+8% entro il 2027). La filiera di commercializzazione di sigarette elettroniche è costantemente verificata dai Carabinieri Nas con specifiche campagne di controllo che rientrano in una serie più ampia di controlli ordinati dal Ministero della Salute, atti a garantire sicurezza e autenticità di un prodotto sempre più diffuso.

Per comprendere appieno il fenomeno della vendita illecita nel settore del tabacco, bisogna poi affrontare l'assunto di base legato alla domanda. Il contrabbando di tabacco ed e-cig esiste perché l'acquisto

di un prodotto illegale permette al consumatore di risparmiare sulla tassazione imposta dal monopolio di Stato: un risparmio che influisce sia sulla sicurezza del prodotto sia sulle casse dello Stato. Ma il tema della tassazione è imprescindibile, in un equilibrio costante tra salute e commercio illegale. La tassazione del tabacco e affini vuole rappresentare un deterrente al consumo, per motivi legati ai rischi sulla salute, nonché un modo per controllarne la filiera e gli standard qualitativi. Ma una eccessiva tassazione può spingere ancora di più i consumatori verso prodotti illegali e più economici. D'altro canto, una tassazione eccessivamente bassa potrebbe favorire un incremento dei consumi e quindi anche dei traffici illeciti correlati. In una situazione di bilanciamento di interessi eterogenei, in cui la tassazione influenza anche il contrabbando, l'Italia è tra i paesi più virtuosi in Europa, essendo riuscita a mantenere una quota di prodotti del tabacco contrabbandati pari a circa il 2,3% del consumo nazionale, uno dei più bassi in Europa (dati KPMG 2022). Le quote più elevate di consumo illecito nell'area Ue si registrano in Francia (32%), Irlanda (24%) e Grecia (21%)⁴.

In questo equilibrio tra tassazione e contenimento dei prezzi si infiltrano le organizzazioni criminali, che con il contrabbando sottraggono allo Stato – e dunque a tutta la collettività – cifre consistenti. Il mancato gettito erariale collegato alla produzione e alla vendita di tabacco sottrae allo Stato italiano ricavi per più di 800 milioni di euro l'anno e gonfia le tasche, invece, della criminalità organizzata. Con gli introiti del contrabbando le organizzazioni criminali finanziano altre attività quali contraffazione, riciclaggio, terrorismo, traffico di stupefacenti, ricettazione, frodi fiscali e finanche traffico di esseri umani attraverso l'immigrazione clandestina. È bene prendere coscienza del fatto che un gesto apparentemente innocuo, come l'acquisto di un pacchetto di sigarette di contrabbando, stia in realtà finanziando attività illecite di grande portata, di cui il contrabbando è solo la punta dell'iceberg, oltre a minare la salute del consumatore per il mancato compimento degli standard qualitativi.

⁴ “Illicit cigarette consumption in the EU, UK, Norway, Switzerland, Moldova and Ukraine”, KPMG (28 June 2023), 2022 results.

Si è posto fin qui l'accento sulla produzione di tabacco contraffatto interno all'Ue, sulle rotte del contrabbando da smantellare e sulla necessità di una tassazione equilibrata. Secondo la letteratura scientifica che analizza il fenomeno del traffico illecito del tabacco, la tassazione è uno degli elementi che ne influenza maggiormente l'andamento. Ma un altro elemento che incide sui traffici di tabacco è rappresentato dal fenomeno corruttivo. In linee generali, la corruzione ha un costo annuo in Italia – secondo i dati espressi nella Relazione annuale Anac⁵ per il 2023 – che si aggira intorno ai 7 miliardi di euro⁶: l'equivalente di 1.300 euro per cittadino all'anno, oppure il 13% del Pil su base annua. In proporzione, un incremento dell'1% dei livelli di corruzione, corrisponderebbe ad un incremento del 28% dei traffici illegali di tabacco e derivati.

La lotta alla corruzione è quindi uno dei punti sui quali insistere, cominciando a leggere il contrabbando non solo come contraffazione di prodotti che i contrabbandieri fanno arrivare illegalmente oltre le nostre frontiere, ma anche come un problema interno. La lotta alla corruzione passa attraverso la conoscenza del fenomeno e la necessità di una costante cooperazione internazionale, come affermato anche dalla prima conferenza dell'Onu svoltasi a Vienna quest'anno e interamente dedicata alla misurazione della corruzione, un fenomeno oggi considerato di portata globale.

Un altro elemento, che ha un notevole impatto nello scenario europeo, è quello dei controlli di frontiera. Sui controlli di frontiera possono incidere l'efficienza e gli strumenti a disposizione delle Forze dell'ordine, le diverse modalità con cui i controlli avvengono da paese a paese, e fenomeni corruttivi come evidenziato in precedenza. Gli scarsi controlli interni all'Unione europea, a cui è soggetta la movimentazione di merci, rendono ancor più rilevanti i controlli effettuati alle frontiere extra-Ue. In forza di ciò è imprescindibile una risposta comune ed omogenea alle frontiere, che non crei dei punti deboli di accesso al tabacco contraffatto. La maggior parte dei paesi europei che confinano con aree extra-Ue

⁵ L'intervento è consultabile al link <https://webtv.camera.it/evento/22688>

⁶ Dati Anac 2023.

nel corso degli anni hanno incrementato la quantità e soprattutto la qualità dei controlli effettuati, dotandosi di avanzate tecnologie di contrasto al contrabbando. Ne è esempio la Polonia che, grazie all'introduzione di scanner a raggi-x ai valichi di frontiera, ha dimezzato la quantità di sigarette entrate illegalmente nel paese.

Ogni Stato poi adotta schemi operativi differenti, coinvolgendo corpi civili o militari delle Forze dell'ordine e autorità amministrativo/burocratiche, ma le scelte individuali di ogni Stato membro devono convergere verso risultati affini. Oltre alle strategie contingenti attuate, le attività di prevenzione e repressione dei singoli paesi non possono prescindere da un costante aggiornamento nel corso del tempo. Il traffico di tabacco è una fattispecie di contrabbando estremamente dinamica, e dunque con una elevata capacità adattiva, come dimostrano le argomentazioni evidenziate nel presente Report. Va, inoltre, sottolineato, come si vedrà nel prosieguo, che le stime dei volumi di contrabbando relativi al nostro Paese oscillano – sulla base delle diverse fonti accreditate – intorno al 2%.

In forza di quanto detto, il fenomeno del contrabbando di tabacco ed e-cig ha numerose facce, e viene influenzato da una molteplicità di fattori. I fattori coinvolti vanno dalle percentuali sulla tassazione dei prodotti, all'impiego delle Forze di Polizia in termini qualitativi e quantitativi, a una lotta più generale al fenomeno corruttivo. Non da ultimo, l'aspetto giuridico-legislativo che riguarda ogni Stato, anche all'interno dell'Ue. A omogenizzare fino a unificare tutti questi attori in gioco, c'è il perno fondamentale su cui oggi si fonda il contrasto ai fenomeni criminali organizzati, ovvero la cooperazione internazionale, e in particolare all'interno dell'Ue. Solo un fronte comune, senza incertezze o anelli deboli, può dare una risposta forte e coerente a un fenomeno subdolo e mutevole che minaccia tanto le nostre economie quanto la salute pubblica.

Gian Carlo Caselli

Gian Maria Fara

INTRODUZIONE

L'idea di un Tavolo di lavoro attraverso cui sviluppare il confronto tra Istituzioni, Università, associazioni e imprese interessate alla produzione e al commercio nel settore del tabacco e delle sigarette elettroniche era da tempo nell'agenda della Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare.

L'idea diventa progetto a metà del 2021: il progetto M.A.C.I.S.T.E., dall'acronimo Monitoraggio Agromafie Contrasto Illecito Settore Tabacchi E-cig, presentato durante un convegno sul contrabbando di sigarette, presso la sede di Coldiretti, in via XXIV maggio, il 3 novembre 2021.

M.A.C.I.S.T.E. ha il duplice obiettivo di favorire un approccio multidisciplinare alla questione del contrabbando e della contraffazione dei prodotti del tabacco, attraverso il coinvolgimento dei più rilevanti *stakeholder* e quello di pervenire all'elaborazione di analisi e proposte per l'adeguamento delle politiche e delle azioni di prevenzione e repressione degli illeciti.

La risposta delle Istituzioni e dei soggetti coinvolti dalla Fondazione Osservatorio Agromafie, di cui il dott. Gian Carlo Caselli presiede il Comitato scientifico, è stata molto positiva e incoraggiante, interpretabile come segnale di una esigenza conoscitiva effettiva. Hanno presto dato la loro adesione al Tavolo di lavoro M.A.C.I.S.T.E. autorevoli rappresentanti del Ministero dell'Agricoltura, Sovranità alimentare e Foreste, del Ministero delle imprese e del Made in Italy, del Ministero dell'Interno e di quello degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale. Quindi, si sono aggiunti esponenti della Direzione Nazionale Antimafia, delle Forze di Polizia (Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, DIA). L'Agenzia Dogane e Monopoli non ha fatto mancare il suo supporto e così la Federazione Italiana Tabaccai, l'Organizzazione Nazionale Tabacco Italia, la Philip

Morris Italia, l'Associazione nazionale produttori fumo elettronico, oltre a singoli studiosi e cultori della materia provenienti anche dal mondo accademico, delle Istituzioni, della Magistratura nazionale ed europea.

L'organizzazione generale è stata coordinata con precisione dal personale della stessa Fondazione. Le indagini statistiche, l'aggregazione dei dati e delle informazioni, le valutazioni, le analisi e l'elaborazione del report sono state condotte dall'Istituto di Studi Politici, Economici e Sociali, Eurispes, che aveva già curato l'edizione del 1° Rapporto sul Commercio Illecito nel Settore Tabacco E-cig.

Un Tavolo di lavoro, quello di M.A.C.I.S.T.E., poliedrico, qualificatissimo, in grado di attingere informazioni non solo da fonti aperte, ma anche dalle consuntivazioni rese disponibili da Istituzioni ed enti partecipanti.

Il monitoraggio è focalizzato su contrabbando e contraffazione dei prodotti del tabacco e dei prodotti di nuova generazione (sigaretta elettronica, liquidi di inalazione, THP-*Tobacco Heating Products*), senza trascurare le questioni comunque connesse e che riguardano la produzione agricola, la manifattura, la catena logistica di distribuzione e minuta vendita, il Fisco, il mercato, la salute, il contrasto alla criminalità organizzata.

Lo studio di un problema complesso richiede una metodologia complessa e questo è il motivo del coinvolgimento in M.A.C.I.S.T.E. di molteplici professionalità e competenze.

Il primo "Rapporto" venne presentato ufficialmente a Roma, il 13 dicembre 2022 e, successivamente, in altre città italiane, Palermo, Trieste e Genova, nel corso di diverse iniziative di comunicazione.

Questo 2° Rapporto, articolato in 8 capitoli, analizza e commenta i dati e i *trend* del settore, nel quinquennio 2018-2022, dedicando un'ampia panoramica alle azioni e attività di prevenzione e repressione delle Agenzie, delle Forze di Polizia e delle Magistrature, a livello nazionale ed internazionale.

Di particolare interesse operativo, l'aggiornamento delle principali rotte del contrabbando e l'esposizione di casi di studio e di progetti attuati e in corso di implementazione ad opera delle Istituzioni partecipanti al Tavolo di lavoro.

Molti altri sono gli argomenti trattati nel volume (dal disegno di Legge delega approvato dal Governo per la riforma fiscale, all'incidenza del fenomeno della corruzione, alle questioni di diritto comparato tra i Paesi dell'Unione europea), sempre sostenuti da fatti oggettivamente registrati e dati numerici, che consentono anche ad un lettore non necessariamente "addetto ai lavori" di farsi un'idea chiara delle problematiche del settore.

Rimendiamo dell'idea che il contrabbando e la contraffazione dei tabacchi rappresentano fenomeni criminali, per decenni sottovalutati talvolta tollerati nel nostro Paese, grazie anche a una narrazione letteraria e cinematografica romantica e accattivante. In realtà, dall'evidenza delle grandezze in gioco, si tratta di un affare altamente vantaggioso per la criminalità organizzata che incide direttamente sulle politiche di finanza pubblica per la rilevante evasione fiscale.

Inoltre, si dimostra come il contrabbando e la contraffazione costituiscono una minaccia per la salute pubblica, attesa l'impossibilità di controllare la rispondenza dei prodotti ai parametri fissati dalla legislazione nazionale e dell'Ue; pongono in serio pericolo l'economia sana, alterando le regole della concorrenza; finanziano direttamente le mafie e, attraverso il riciclaggio di denaro sporco, agevolano l'impresa illegale, con ulteriori danni per gli operatori economici onesti e per l'offerta di lavoro.

Nelle considerazioni finali, il Tavolo di lavoro offre una serie di spunti utili per animare il dibattito in vista dell'affermazione del primato della legalità in questo rilevante settore della vita economica e, più in generale, sociale del nostro Paese.

Non mi resta che augurare buona lettura a tutti, auspicando prossimi, fecondi confronti di idee per orientare sempre meglio la nostra azione di monitoraggio.

Il coordinatore
del Tavolo di lavoro M.A.C.I.S.T.E.
Carlo Ricozzi

LA PRODUZIONE DI TABACCO IN ITALIA

La pianta del tabacco, coltivata per la prima volta nell'altopiano centroamericano tra il 5000 e il 3000 a.C., ha cominciato a diffondersi in Europa a partire dalla scoperta dell'America ma è nel XVI secolo che la sua produzione ha cominciato a diffondersi rapidamente grazie anche alla capacità della pianta di adattarsi a climi e ambienti diversi. Il tabacco è una pianta annuale con fusto che varia tra uno e tre metri le cui foglie contengono una serie di sostanze che determinano il gusto e l'aroma dei prodotti da fumo. Il contenuto di nicotina, il principale alcaloide presente nella pianta, varia tra lo 0,2% e il 5% del peso secco arrivando a raggiungere, in alcune varietà, l'8%. Va evidenziato come il tabacco oggi non venga destinato esclusivamente alla produzione di prodotti da fumo ma venga utilizzato anche in una molteplicità di altri settori come: la medicina, la cosmesi, l'industria della carta, il settore dei tessuti oltre che nella chimica agricola.

Esistono diverse varietà di tabacco che si differenziano in base alle caratteristiche della pianta, alle esigenze climatiche, alla tecnica di coltivazione e alla tipologia di trattamento che viene fatta alle foglie dopo la raccolta. I tabacchi coltivati nell'Unione europea appartengono tutti alla specie *Nicotiana tabacum* L., le varietà maggiormente diffuse nel nostro Paese sono: sono il Virginia, coltivato soprattutto in Umbria e in Veneto, il Burley in Campania e il Kentucky, in Toscana e nel Lazio.

Per quanto riguarda il tabacco da fumo il prodotto agricolo utile è rappresentato dalle foglie essiccate attraverso specifiche procedure (cure). A differenza di altre produzioni agricole, la cui qualità è data dal contenuto di un determinato elemento (ad esempio di zucchero, amido, olio) nel tabacco la qualità è data dal bilanciamento dei diversi prodotti chimici presenti all'interno della foglia.

Come si diceva, oltre alle differenti tipologie di piante coltivate, le varietà di tabacco si differenziano principalmente in base al processo di cura, in cui le foglie di tabacco grezzo vengono essiccate. A seconda del metodo di cura utilizzato, le foglie della pianta perdono il loro colore verde per assumere una colorazione che va dal giallo al rosso-arancio o al nero-arancio. Possono essere identificate a livello globale, sulla base di cura del prodotto 5 categorie che raggruppano 8 sottovarietà di tabacco. Per quanto riguarda le cinque categorie queste sono:

- Flue Cured;
- Light Air Cured;
- Dark Air Cured;
- Fire Cured;
- Sun Cured Oriental.

In generale, il tabacco, in quanto pianta di origine subtropicale, ha bisogno di almeno 15 gradi per germinare e circa 25-30 °C per crescere e fiorire, motivo per cui, in Italia la pianta viene coltivata solamente nel periodo primavera-estate. Per quanto riguarda la tipologia di terreno coltivabile e i quantitativi di acqua necessari all'irrigazione, va evidenziato come questi tendano a cambiare in base al tipo di tabacco coltivato in quanto la pianta del tabacco nel tempo si è adattata agli ambienti e ai climi più disparati.

Le foglie di tabacco, dopo essere state curate, subiscono una serie di processi di lavorazione. Dopo una prima fase di cernita, in cui le foglie vengono selezionate in base alle loro caratteristiche, vi è una fase (industriale) di battitura in cui il tabacco può venir reidratato ed in cui vengono eliminate le nervature e le coste dalle foglie.

Le differenti tipologie di tabacco ottenute dopo i processi di cura delle foglie vengono utilizzate nella produzione di sigari, sigarette e altri prodotti da fumo in base alle diverse caratteristiche ottenute al termine del processo di lavorazione.

Secondo gli ultimi dati disponibili, la produzione mondiale di tabacco in foglia (tabella 1), nel 2021, era di 5.888.764 tonnellate, 2,1 milioni delle quali prodotte in Cina; cui seguono il Brasile e l'India con circa 750mila tonnellate di tabacco in foglia prodotte annualmente, mentre risultano essere più staccati l'Indonesia e gli Stati Uniti la cui produzione nel 2021 si è attestata rispettivamente

a 237mila e 216mila tonnellate. L'Italia, a livello mondiale, tra i produttori di tabacco greggio, nel 2021, si posizionava al diciassettesimo posto rendendo il nostro Paese il primo produttore europeo di tabacco e l'unico Paese dell'Unione presente nella classifica dei primi venti produttori a livello mondiale. Un ultimo dato a cui occorre fare riferimento in relazione alla produzione a livello mondiale riguarda i livelli di esportazione. In questo caso, va evidenziato come non sempre esista una correlazione tra livelli di produzione e le esportazioni. Ad esempio, la quasi totalità della produzione cinese e indonesiana viene consumata nel mercato interno mentre gran parte di quella brasiliana viene destinata alle esportazioni. In generale, a livello mondiale, il maggiore esportatore tabacco è il Brasile, seguito a distanza da Usa, India, Zimbabwe e Malawi. Per quanto riguarda l'Unione europea, si può evidenziare come essa rappresenti il 3,7% della produzione a livello mondiale e il 7,5% della commercializzazione.

TABELLA 1

Primi venti paesi per produzione di tabacco a livello mondiale

Anno 2021

Paese	Produzione (tonnellate)	Superficie coltivata (ettari)
Cina	2.127.600	937.915
India	757.514	432.840
Brasile	744.161	349.384
Indonesia	237.115	205.407
Stati Uniti	216.800	88.600
Pakistan	167.862	54.641
Zimbabwe	162.370	99.029
Malawi	105.480	112.114
Argentina	102.071	50.788
Mozambico	93.130	77.706
Bangladesh	89.002	40.307
Corea del Nord	84.713	56.955
Turchia	73.000	68.661
Thailandia	67.059	21.059
Tanzania	58.508	98.630
Filippine	50.931	28.624
Italia	41.010	12.860
Laos	40.812	5.150
Myanmar	34.657	17.342
Uganda	32.563	22.244

Fonte: Dati Faostat.

A livello europeo il tabacco è attualmente coltivato in 10-11 paesi. I principali produttori sono Italia, Spagna, Polonia, Grecia, Croazia, Francia, Ungheria, Svizzera e Bulgaria, che rappresentano il 99% della produzione di tabacco nell'Ue. Come prima indicato, l'Italia è il primo produttore di tabacco greggio dell'Unione europea, con un volume totale di circa 41.000 tonnellate prodotte nel 2021. Altri paesi europei con rilevanti produzioni di tabacco (tabella 2) sono Spagna, Polonia e Grecia: tutte con una quota di produzione che oscilla tra il 15% e il 16% del totale europeo e con livelli di produzione rispettivamente pari a 22.902, 20.659 e 16.890 tonnellate. Seguono Croazia, Bulgaria, Ungheria, Francia, e Germania con quote di produzione che oscillano tra il 3% e il 5% del totale europeo.

In relazione alla coltivazione di tabacco nell'Unione europea, va evidenziato come questa sia costantemente diminuita nel corso degli anni a partire dal 1991. In Europa, si è passati dalle circa 400mila tonnellate di tabacco prodotte nel 1991 alle 140mila del 2018 arrivando alle attuali 121mila. Sempre a livello europeo, ad oggi, le principali varietà di tabacco prodotte sono le varietà “flue-cured” Virginia che rappresentavano il 71% della produzione, le varietà “light air cured” Burley (pari al 16% della produzione totale europea), cui seguono le varietà “sun-cured” e “oriental” con il 7% e le altre varietà (“dark-air-cured” e “fire-cured”) con il 6%.

A spiegare i cali di produzione fatti registrare in Europa negli ultimi vent'anni, è stata principalmente la modifica dei Regolamenti Ue e dei livelli di sovvenzioni legate alla produzione di tabacco. A partire dal 1° gennaio 2011, l'Ue ha interrotto completamente l'erogazione di sovvenzioni specifiche legate alla produzione di tabacco greggio e le precedenti sovvenzioni per il tabacco sono state convertite in pagamenti di base tramite il Regolamento (Ue) n. 1307/2013 e in sostegno allo sviluppo rurale mediante il Regolamento (Ue) n. 1305/2013. Queste modifiche hanno fortemente impattato i coltivatori tagliando fuori quelli che non sono stati in grado di sostenere dinamiche determinate esclusivamente dal mercato, mentre hanno obbligato gli altri a rivedere i loro modelli di produzione verso profili di efficienza e sostenibilità. In generale, e come si vedrà meglio nell'analisi del

caso italiano, si è assistito ad una netta riduzione sia nei volumi totali prodotti, sia delle superfici coltivate. Queste ultime, ad esempio, sono passate, a livello europeo, dai 99,895 ettari del 2011 agli attuali 54,783 (tabella 2).

TABELLA 2

Produzione di tabacco in Europa

Produttori, superficie e produzione: in valori assoluti, ettari e tonnellate
Anni 2011, 2016 e 2021

Paese	2011			2016			2021		
	Produttori	Superficie	Produzione	Produttori	Superficie	Produzione	Produttori	Superficie	Produzione
Germania	206	2.116	5.335	110	1.923	4.870	100	1.980	4.500
Bulgaria	34.060	18.630	29.065	17.066	10.418	16.395	3.345	3.380	6.285
Croazia	n.d.	5.905	10.643	n.d.	4.413	8.977	n.d.	3.490	7.380
Spagna	2.191	10.155	29.274	1.630	8.929	29.061	1.174	7.992	22.902
Francia	1.804	5.819	35.962	867	3.149	7.559	370	1.205	3.500
Grecia	14.000	15.122	25.522	14.340	19.240	27.300	9.184	11.203	16.890
Ungheria	1.101	4.942	9.194	934	3.366	4.653	556	3.103	5.348
Italia	4.287	22.424	69.240	2.523	15.620	48.469	1.610	12.859	41.011
Polonia	13.526	14.731	30.076	12.405	12.771	28.936	3.674	9.548	20.659
Totale	71.242	99.895	244.429	49.921	79.867	176.288	20.037	54.783	128.506

Fonte: Unitab e Eurostat.

In Italia, nel 2022 sono stati prodotti 30.847 tonnellate di tabacco (tabella 3), in calo del 24,7% rispetto alle 41.011 tonnellate del 2021 (il forte calo del 2022 è da associare in parte ad eventi eccezionali). Nel nostro Paese la coltivazione del tabacco in foglia è diffusa in 7 regioni, anche se il 97% della stessa è concentrata in sole quattro regioni: Campania, Umbria, Veneto e Toscana. Tutte le varietà di tabacco sono coltivate in Italia, ad eccezione dei tabacchi orientali che, a livello europeo, sono prodotti solamente in Grecia e Bulgaria. Più nello specifico la varietà Flue Cured rappresenta il 70,2% della produzione nazionale pari a 21.671 tonnellate, seguita dalla varietà Light Air Cured con il 21,8% della produzione nazionale equivalente a 6.721 tonnellate. Per quanto riguarda il Dark Air Cured e il Fire Cured, queste con 798 e 1.656 tonnellate prodotte nel 2022 rappresentano rispettivamente il 2,6% e il 5,4% della produzione nazionale. Dall'analisi della tabella 3 emergono inoltre importanti differenze in termini di resa, dato che questa dipende fortemente dal tipo di varietà coltivata. Si passa dai 3.253 kg per ettaro prodotti con la varietà Light air Cured ai 1.128

kg/ettaro della varietà Fire Cured. Per quanto riguarda invece la varietà Flue Cured, questa nel 2022 ha avuto un livello di resa pari a 3.032 kg per ettaro mentre per la varietà Dark Air Cured la resa è stata di 2.783 kg/ettaro. Infine, per quanto riguarda il valore della produzione, questo nel 2022 si era attestato a 106 milioni di euro, in calo di circa 22 milioni rispetto al 2021. Più nello specifico, il valore di produzione per le singole tipologie di tabacco nel 2022 è stato di: a) 73,3 milioni per la varietà Flue Cured; b) 18,78 milioni per il Light Air Cured; c) 1,8 milioni per il Dark Air Cured e d) di 12 milioni per il Fire Cured.

TABELLA 3

Produzione di tabacco in Italia per gruppo varietale

Anno 2022

Gruppo Varietale	Quantità (in tonnellate)	Quota su totale nazionale	Superficie (Ha)	Resa (kg/Ha)
Flue Cured	21.671	70,2%	7.148	3.032
Light Air Cured	6.721	21,8%	2.066	3.253
Dark Air Cured	798	2,6%	287	2.783
Fire Cured	1.656	5,4%	1.468	1.128
Totale Italia	30.847	100%	10.969	2.812

Fonte: Elaborazione Eurispes su Dati Agea.

Per quanto riguarda le differenze a livello regionale (tabella 4) si può evidenziare come il 35,6% della produzione nazionale sia concentrato in Umbria, cui seguono il Veneto con il 31,9% e la Campania con il 25%. Minori, ma sempre importanti, i livelli di produzione in Toscana e nel Lazio che nel 2022 rappresentavano rispettivamente il 5,1% e il 2,2% del totale nazionale. Dall'analisi della tabella 4 emerge come esistano sostanziali differenze a livello regionale in relazione alle varietà di tabacco coltivate. Le varietà Light Air Cured e Dark Air Cured sono prodotte quasi esclusivamente in Campania che detiene una quota pari al 96% della produzione nazionale. La varietà Flue Cured, che, come visto, rappresenta oltre il 70% della produzione nazionale, viene prodotta principalmente in Umbria (10.975 tonnellate) e Veneto (9.561 tonnellate). In queste due regioni si produce il 95% del tabacco Flue Cured italiano (51% in Umbria e 44% in Veneto). La quota rimanente di Flue Cured italiano viene prodotta in Toscana (709 tonnellate pari al 3% della produzione nazionale), nel Lazio (317

tonnellate e 1% della quota nazionale) e in Campania (106 tonnellate equivalenti allo 0,5% della produzione nazionale di Flue Cured). Infine, risulta più omogeneamente distribuita sul territorio nazionale la produzione di tabacco Fire Cured. Il 49,5% di questo viene prodotto in Toscana cui seguono la Campania con il 21,7%, il Lazio (20,2%), l'Umbria (6,8%) e il Veneto con l'1,7%.

TABELLA 4

Produzione regionale per gruppo varietale

Anno 2022

In Kg e Percentuale rispetto alla quota nazionale

Flue Cured			Light Air Cured		
Regione	Quantità (Kg)	Quota nazionale per varietà	Regione	Quantità (Kg)	Quota nazionale per varietà
Veneto	9.561.840	44%	Veneto	201.916	3,0%
Toscana	709.541	3%	Toscana	29.300	0,4%
Umbria	10.975.813	51%	Lazio	12.701	0,2%
Lazio	317.173	1%	Campania	6.477.122	96,4%
Campania	106.869	0,5%	Totale	6.721.039	100%
Totale	21.671.236	100%			
Dark Air Cured			Fire Cured		
Regione	Quantità (Kg)	Quota nazionale per varietà	Regione	Quantità (Kg)	Quota nazionale per varietà
Veneto	27.381	3,4%	Veneto	28.882	1,7%
Campania	766.867	96,0%	Toscana	819.359	49,5%
Puglia	4.404	0,6%	Umbria	112.773	6,8%
Totale	798.652	100%	Lazio	333.965	20,2%
			Campania	359.425	21,7%
			Puglia	1.680	0,1%
			Totale	1.656.084	100%

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ONT e Agea.

Come si diceva in precedenza, le modifiche apportate ai regolamenti comunitari con la sospensione dei sussidi alla coltivazione del tabacco hanno avuto un fortissimo impatto sui livelli di produzione, sia a livello europeo sia a livello italiano. In relazione al nostro Paese, dall'analisi delle serie storica (tabella 5) emerge con chiarezza come a partire dal 2011, con l'eccezione del tabacco Fire Cured, vi siano state delle costanti e significative riduzioni sia in termini di produzione sia in relazione alla superficie coltivata sia nel numero totale di produttori.

Eventi eccezionali (soprattutto negli ultimi anni) dovuti al clima e al mancato raccolto insieme ad altre dinamiche quali per esempio la

mancanza di manodopera, le difficoltà riscontrate nel ricambio generazionale e la nuova politica PAC di cui parleremo in seguito, hanno dimezzato la produzione passata dalle circa 69mila tonnellate del 2011 alle attuali 31mila. Anche le superfici coltivate a tabacco si sono più che dimezzate nell'arco del periodo preso in esame e sono passate dai 22.423 ettari del 2011 ai 10.969 ettari del 2022. Nello stesso arco di tempo, il numero totale di produttori si è ridotto di circa quattro volte dato che, con la fine dei sussidi europei, in Italia si è passati dai 4.287 produttori del 2011 ai 1.418 del 2022. L'unica voce che ha fatto registrare riduzioni più contenute è stata quella del valore totale della produzione. Questo, pur essendosi ridotto di circa 40 milioni di euro tra il 2011 e il 2022, ha fatto registrare andamenti molto altalenanti nel corso del tempo che sono in contrasto con la costante riduzione osservata per le altre voci. Ad esempio, il picco nel valore della produzione è stato raggiunto nel 2017 quando si era attestato a circa 149 milioni di euro (in aumento di circa 7 milioni rispetto al dato del 2011).

Al riguardo si può evidenziare come nell'arco del periodo preso in analisi il prezzo medio del tabacco Flue Cured sia passato da 2,02 euro a 3,38. Il prezzo medio del Light Air Cured è aumentato da 1,91 euro a 2,79 euro. Mentre il Dark Air Cured e il Fire Cured sono aumentati rispettivamente di 1,3 euro (da 0,96 a 2,26) e di 2,86 euro (da 4,39 a 7,25 euro). Più specificatamente alle varietà di tabacco le riduzioni maggiori si sono verificate nella produzione del Dark Air Cured. In questo caso la produzione totale si è ridotta di circa il 500% passando da 4.794 tonnellate alle attuali 798, il numero dei produttori è un settimo di quello che era nel 2011 (da 1.395 a 203) e la superficie coltivata si è ridotta di quasi dieci volte (da 2.126 ettari nel 2011 a 287 ettari coltivati nel 2022). Riduzioni significative si sono verificate anche nella produzione delle varietà Flue e Light Air Cured. Per quanto riguarda la prima, la produzione totale si è più che dimezzata passando dalle 43mila tonnellate del 2011 alle attuali 21mila, la superficie coltivata è scesa da 15mila a 7mila ettari e il numero di produttori si è contratto di 336 unità con la sospensione dei sussidi. Per quanto riguarda la varietà Light Air Cured la produzione è passata da circa 18mila a 6.700 tonnellate. La superficie coltivata si è dimezzata e il numero totale di produttori è passato da 1.946 a 678.

TABELLA 5**Produzione nazionale per gruppo varietale**

Anni 2011, 2013, 2015, 2017, 2019, 2021, 2022

In base a Produttori, Superficie coltivata, Produzione Consegnata e Prezzo medio: in valori assoluti, ettari, kg e euro

		2011	2013	2015	2017	2019	2021	2022
Gruppo 1	N° Produttori	632	514	504	456	400	328	296
	Superficie (Ha)	14.946	10.079	10.397	10.749	9.580	8.729	7.148
Flue Cured	kg Prodotti	43.327.566	29.105.786	33.247.966	36.435.133	25.700.614	27.398.633	21.671.236
	Prezzo medio	2,06	2,73	2,71	2,62	2,90	2,97	3,38
Gruppo 2	N° Produttori	1.946	1.756	1.413	1.203	1.104	820	678
	Superficie (Ha)	3.963	3.965	3.291	3.175	3.103	2.406	2.066
Light Air Cured	kg Prodotti	18.323.675	17.104.170	13.615.661	15.697.007	13.460.417	10.392.328	6.721.039
	Prezzo medio	1,91	2,00	2,22	2,43	2,36	2,52	2,79
Gruppo 3	N° Produttori	1.395	528	516	471	260	236	203
	Superficie (Ha)	2.126	606	759	806	384	359	287
Dark Air Cured	kg Prodotti	4.794.147	1.509.366	1.853.360	1.926.349	910.120	826.227	798.652
	Prezzo medio	0,96	1,12	1,72	1,83	1,78	1,94	2,26
Gruppo 4	N° Produttori	314	258	267	235	219	226	241
	Superficie (Ha)	1.388	1.335	1.491	1.362	1.355	1.365	1.468
Fire Cured	kg Prodotti	2.794.303	2.051.071	2.688.553	2.339.576	1.808.408	2.394.647	1.656.084
	Prezzo medio	4,39	5,10	5,32	5,18	5,87	7,50	7,25
Totale	N° Produttori	4.287	3.056	2.700	2.365	2.279	1.790	1.418
	Superficie (Ha)	22.423	15.985	15.938	16.092	15.670	13.378	10.969
	kg Prodotti	69.239.691	49.770.393	51.405.540	56.398.065	41.879.559	41.011.835	30.847.011
Valore della produzione in milioni di euro		141,12	125,82	137,96	149,14	118,53	127,25	105,93

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agea.

In conclusione, si può affermare che la soppressione dei sussidi comunitari legati alla produzione di tabacco abbia portato ad una riorganizzazione della filiera (incentrata su modelli di produzione più efficienti e sostenibili). Questo ha determinato importanti riduzioni in termini quantitativi tanto nei raccolti quanto nel numero di produttori presenti nel nostro Paese. Ciononostante, l'Italia resta il primo Paese produttore a livello europeo e la nostra filiera sembrerebbe aver retto il colpo subito dall'abolizione delle sovvenzioni alla produzione grazie allo sviluppo di produzioni di più alta qualità. In questo contesto i drastici cali nella produzione sono stati, in parte, compensati dall'aumento dei prezzi medi dovuto ad una costante valorizzazione della produzione nazionale.

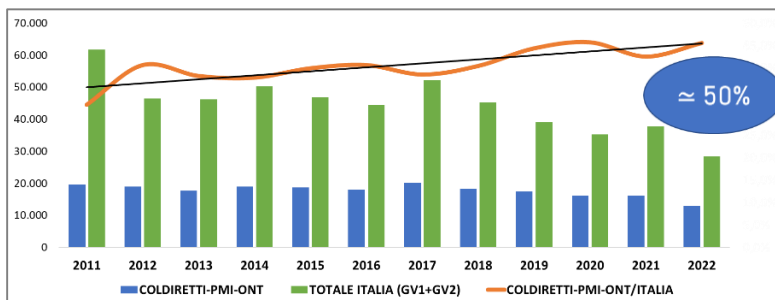
Occorre far riferimento al ruolo che le grandi multinazionali del tabacco possono svolgere nel sostenere e incentivare la filiera tabacchicola italiana. Al riguardo, è da segnalare il cambio di modello di Philip Morris che ha deciso nel 2011 di integrarsi

verticalmente, sottoscrivendo un memorandum di Intesa pluriennale con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali nel 2011 (recentemente rinnovato fino al 2027) che prevede, attraverso il Protocollo d'intesa con Coldiretti e l'Organizzazione Nazionale Tabacco Italia (ONT Italia), investimenti fino a 500 milioni di euro nella filiera italiana nei prossimi 5 anni e l'acquisto di circa il 50% dell'intera produzione nazionale di tabacco. Si tratta del più alto investimento nel settore da parte di un'azienda privata ed è finalizzato alla valorizzazione, innovazione e sostenibilità della filiera. Inoltre, questo accordo si pone anche l'obiettivo di migliorare la sostenibilità dei processi produttivi con particolare riferimento alla promozione di energie alternative volte alla riduzione delle emissioni di CO₂, all'uso responsabile della risorsa idrica e all'utilizzo di strumenti innovativi e digitali (smart farming).

L'intesa che rappresenta a tutti gli effetti una *best practice* prevede altresì una serie di azioni di stimolo e supporto alle aziende agricole volte a favorire l'innovazione, la transizione energetica e digitale e la formazione degli operatori. Va inoltre evidenziato come questo accordo abbia particolare rilevanza per l'intera filiera in quanto gioca un ruolo fondamentale nella sostenibilità della filiera agricola e di prima trasformazione, aggiungendo la promozione di questo modello e delle aziende coinvolte nello stesso anche a livello internazionale.

GRAFICO 1

Il peso dell'Accordo di filiera Coldiretti – PM Italia – ONT ITALIA. (Tons volumi consegnati e % sul totale Italia)



L'accordo rappresenta dunque un elemento di valore non solo legato agli impegni di volume di tabacco acquistato, circa il 50% di tabacco nazionale, ma anche un modello di buone pratiche agricole e del lavoro in cui trovano spazio processi di innovazione, transizione energetica e digitalizzazione. Aspetti che migliorano il profilo di sostenibilità degli operatori economici coinvolti nell'Accordo.

Questo tipo di accordi è particolarmente rilevante sia per il loro valore intrinseco, sia perché rappresentativi della trasformazione avvenuta all'interno della filiera del tabacco italiana a seguito dell'abolizione dei sussidi europei della PAC di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

Sotto questo punto di vista si può evidenziare come le riduzioni più marcate siano avvenute nelle varietà di tabacco qualitativamente inferiori. A livello geografico si è altresì assistito ad una concentrazione della produzione a dimostrazione del fatto che anche le aree che non erano in grado di sostenere produzioni di qualità sono state gradualmente tagliate fuori in quanto non più in grado di reggere dinamiche di valorizzazione determinate esclusivamente da logiche di mercato.

In generale, si può affermare che le azioni da intraprendere per proteggere e valorizzare la produzione di tabacco italiana non siano differenti da quelle messe in atto per tutelare il sistema agroalimentare nel suo complesso. Per non venir tagliati fuori da quello che è un importante mercato per il nostro Paese, sarà necessario continuare ad evolvere le pratiche agricole al fine di ottenere un prodotto d'eccellenza, che adeguatamente tutelato da imitazioni e contraffazioni, possa assicurare la continuità di una filiera che da secoli rappresenta una coltura di riferimento per il nostro Paese. In questo contesto, un ruolo fondamentale viene giocato dagli accordi di filiera che, oltre a rappresentare un'importante garanzia per gli agricoltori, possono favorire l'adozione di pratiche organizzative più efficienti ed incentivare la diffusione di tecnologie in grado di sostenere la transizione digitale ed energetica delle aziende agricole.

Il ruolo dell'Organizzazione Interprofessionale Tabacco Italia a seguito della riforma della PAC

Una novità particolarmente interessante che si è venuta a creare in Italia a seguito dell'abolizione dei sussidi europei della PAC alla tabacchicoltura, riguarda il ruolo che l'Organizzazione Interprofessionale Tabacco Italia (OIT) – nata per mantenere e consolidare la dimensione organizzativa e di trasparenza del settore a seguito dello smantellamento delle regole comunitarie – ricopre nell'intera filiera del tabacco⁷.

A partire dagli anni Sessanta con l'entrata in vigore della Politica Agricola Comune (PAC) dell'Unione europea, il settore del tabacco ha beneficiato di un numero considerevole di incentivi che per decenni hanno fornito un sostegno importante alla produzione europea di tabacco. L'Organizzazione del mercato comune per quanto riguarda il tabacco greggio è stata istituita nel 1970, quando la sua produzione era concentrata principalmente in Francia e in Italia. A quel tempo, circa il 90% della produzione comunitaria di tabacco riceveva un aiuto finanziario nazionale destinato a facilitare la distribuzione e/o lo smaltimento del raccolto al fine di garantire un reddito equo ai produttori.

Gli obiettivi della politica del tabacco erano di stabilire una politica comune a tutta la Comunità, espandere la produzione di tabacco nelle aree agricole svantaggiate, mantenere un reddito ragionevole per gli agricoltori, adattare la produzione alle varietà di tabacco per le quali esisteva una domanda e, soprattutto, ridurre le importazioni di tabacco. I meccanismi chiave di questa politica erano i prezzi normali, i premi, le restituzioni all'esportazione, i prezzi d'intervento e i quantitativi massimi garantiti.

Come si è visto nella parte relativa alla produzione di tabacco, l'impatto di queste misure è stato molto significativo e la conseguente diminuzione della produzione ha completamente ridisegnato la redistribuzione territoriale della coltivazione del tabacco sia in Italia sia in Europa. Il principale effetto della liberalizzazione del mercato è stato quello di far cessare la

⁷ In relazione al quadro normativo che regola il comparto si veda: Decreto ministeriale 94908 "erga omnes tabacco" - 26 febbraio 2021.

coltivazione di varietà di tabacco meno redditizie nell'Ue obbligando i produttori, che non riuscivano a coprire i costi di produzione, a riconvertirsi. Inoltre, gli effetti di queste politiche, immediatamente percepiti nella fase di produzione agricola, si sono riflessi nella successiva fase di trasformazione, con effetti negativi lungo tutta la catena di trasformazione del tabacco causando gravi problemi alla filiera nel suo complesso.

Pertanto, allo scopo di garantire forniture stabili e sufficienti di tabacco grezzo per l'industria nel periodo dal 2010 al 2014, in Italia, è stato introdotto un pagamento accoppiato che ha permesso agli agricoltori, attraverso le organizzazioni di produttori, di ricevere aiuti diretti dopo aver firmato un contratto di coltivazione con l'industria. Più di recente, l'articolo 52 del Reg. (Ue) 1307/2013 ha stabilito che il tabacco non poteva più beneficiare di pagamenti accoppiati. Questa decisione ha generato due diverse problematiche. Da un lato, ha portato ad un'ulteriore diminuzione della produzione di tabacco, soprattutto nelle aree meno adatte e meno sviluppate. Dall'altro, ha aumentato i livelli d'incertezza legati alle consegne verso le imprese di prima trasformazione e le manifatture. Questo poneva una seria minaccia al funzionamento dell'intera industria del tabacco perché, in assenza di una fase di fornitura competitiva in grado di garantire consegne stabili, tutti gli stadi successivi, cioè le aziende di trasformazione e le manifatture, non avrebbero potuto funzionare efficacemente a causa della riorganizzazione del settore.

Per affrontare questa situazione, in Italia si è deciso di sfruttare le nuove regole della riforma della PAC 2014-2020 e, in particolare, il Reg. (Ue) 1308/2013. Questo ha portato alla fondazione dell'Organizzazione Interprofessionale Tabacco Italia (OIT), che ha l'obiettivo di riorganizzare l'intera filiera favorendo una stretta collaborazione tra le parti attraverso un maggior livello di coordinamento tra agricoltori e industria grazie a un accordo interprofessionale che, negoziato da tutti gli operatori economici, promuove l'applicazione di regole comuni e sostiene i controlli nel settore.

Il regolamento Ue stabilisce che gli Stati membri possono riconoscere le Organizzazioni interprofessionali che: a) sono composte da rappresentanti di attività economiche legate alla

produzione e ad almeno una delle fasi della catena di approvvigionamento; b) sono costituite su iniziativa di tutte o di alcune delle organizzazioni o associazioni che le compongono; c) perseguono uno scopo specifico e tengono conto degli interessi dei loro membri e dei consumatori. Inoltre, nel settore del tabacco, è previsto che un'organizzazione/associazione possa chiedere l'estensione delle regole *erga omnes* quando rappresenta almeno i due terzi del volume di produzione, del commercio o della trasformazione del prodotto o dei prodotti in questione.

L'OIT (che attualmente rappresenta oltre il 90% della produzione nazionale) è stato ufficialmente riconosciuto dal Governo nazionale e il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali nel 2015. Nello stesso anno ha chiesto e ottenuto l'estensione delle regole *erga omnes* per periodi di tre anni e fino all'anno commerciale 2023-2024. I membri dell'OIT sono sia rappresentanti della componente agricola (Unione Nazionale Tabacco - UNITAB e Organizzazione Nazionale Tabacco Italia - ONT) sia quelli di prima trasformazione (Associazione Professionale Trasformatori Tabacchi Italiani – APTI).

In relazione al tabacco greggio italiano, l'OIT persegue scopi riconducibili alle seguenti aree di attività:

- Organizzazione dell'offerta e controllo dei mercati;
- Coordinamento delle relazioni di filiera;
- Qualità e politiche della concorrenza;
- Ricerca e sviluppo;
- Rispetto dell'ambiente e sostenibilità delle produzioni⁸.

Per fare un esempio del ruolo ricoperto dall'OIT si può far riferimento alle regole fissate in relazione alla stipula di contratti tra produttori e industria manifatturiera o di prima trasformazione del tabacco. Queste vengono stabilite dall'OIT per i propri associati e il Ministero, attraverso l'applicazione delle regole *erga omnes* (DM 94908/2021), ha ritenuto di poter estendere le regole stabilite in sede interprofessionale a tutti gli operatori del settore (anche non aderenti ad OIT), promuovendo un contesto di trasparenza,

⁸ Al riguardo e per un maggior approfondimento sul ruolo dell'OIT si veda: *Statuto OI Tabacco Italia*, file:///C:/Users/ludov/Downloads/Statuto_OI_Tabacco_Italia_5_agosto_2014-2.pdf, 5 agosto 2014

tracciabilità, certezza delle regole e controlli terzi sul settore della produzione e commercializzazione di tabacco greggio italiano. In questo contesto il DM 94908/2021, ad esempio, ha stabilito che ogni consegna di tabacco greggio in Italia da parte di un produttore a un trasformatore deve essere oggetto di un contratto tra tutte le parti e che i primi acquirenti (trasformatori/manifatturieri) devono essere in possesso di un certificato di qualità. Inoltre, qualsiasi contratto o offerta di contratto deve essere stipulato per iscritto e deve essere effettuato prima della consegna. I contratti devono includere i seguenti elementi: le modalità per la definizione del prezzo; la quantità e la qualità dei prodotti e il calendario delle consegne; la durata del contratto; i dettagli relativi al periodo di pagamento; le modalità di ritiro o consegna dei prodotti. Tutto questo ha contribuito a definire un vero e proprio modello italiano, fatto di trasparenza, tracciabilità e regole chiare per tutti. Un modello di valore, che non vede eguali in Europa.

Il modello italiano che tramite il DM erga-omnes consente la certezza per gli operatori e la trasparenza delle relazioni di filiera e di mercato, il tutto con il coinvolgimento di AGEA attraverso cui tutti i dati su produzione e contrattazione sono registrati ogni anno. Una esperienza ripetibile a livello europeo dove non ci sono sistemi così tracciati e trasparenti. Un modello fatto di regole, controlli, sanzioni proposto dagli operatori e istituzionalizzato dal Ministero.

In conclusione, si può affermare che la riorganizzazione dell'intera filiera del tabacco italiana – entrata in crisi a seguito della riduzione degli aiuti pubblici al settore per effetto della riforma della PAC – sia stata gestita in maniera efficace attraverso l'utilizzo di strumenti organizzativi innovativi che hanno permesso un rapido adattamento della stessa. Infatti, la rapida diminuzione del numero di produttori inefficienti, di intermediari e di aziende di prima trasformazione ha posto le basi per il rafforzamento delle collaborazioni verticali e orizzontali. Il rafforzamento di queste collaborazioni, inoltre, può favorire ulteriormente i contratti di filiera (come quello tra Coldiretti e PMI citato in precedenza) che sono lo strumento più importante non solo per mantenere la stabilità del mercato ma anche per incrementare la competitività della filiera italiana, migliorando la qualità delle materie prime e garantendo una fornitura stabile di prodotti.

I contratti di filiera sono talmente importanti, che è necessario precisare che l'accordo di filiera Coldiretti-PMI nasce nel 2011, mentre l'Interprofessione solo nel 2015. Le regole sono sicuramente fondamentali e rappresentano una condizione necessaria ma purtroppo non sufficiente per la tenuta e la sostenibilità di un settore, che sempre più va agganciata a meccanismi di economia contrattuale e di filiera che siano affiancati da azioni e progettualità a forte contenuto innovativo, proprio come nel caso dell'accordo di filiera Coldiretti-PMI.

LA MANIFATTURA DEI TABACCHI

Storia ed evoluzione della manifattura dei tabacchi in Italia

La coltivazione e la manifattura dei tabacchi cominciarono a diffondersi in Italia nella seconda metà del 1500. A partire dal periodo post-unitario (quando all'interno del Regno d'Italia vi erano quattordici fabbriche di tabacchi) e fino alla metà degli anni Settanta del Novecento esse furono gestite, con diverse articolazioni, in regime di monopolio dallo Stato. Negli anni Settanta, in attuazione al Trattato di Roma del 1957, che istituì la Comunità Economica Europea (Cee), si avviò una graduale liberalizzazione del mercato anche se rimase in capo all'Aams il monopolio delle attività produttive e commerciali dei tabacchi lavorati. In quel periodo, una molteplicità di fattori tra cui la presenza sempre più ingombrante della politica, decisa a dettare le scelte manageriali dell'industria del tabacco, un'eccessiva burocratizzazione della struttura, l'introduzione del divieto di pubblicità dei prodotti da fumo, la concorrenza delle multinazionali del tabacco e il fenomeno del contrabbando ebbero tutte un effetto nel lento declino che caratterizzò l'azienda dei monopoli⁹. Inoltre, la capacità produttiva industriale dei monopoli risultava sovradimensionata rispetto alla richiesta del mercato. La crisi si protrasse nel corso negli anni e tra il 1984 e il 1995 la produzione di tabacco lavorato subì un ulteriore declino, contraendosi di circa il 37%, passando dagli 81 milioni di chilogrammi prodotti a 51 milioni di chilogrammi nel 1995. Negli anni Novanta l'esigenza di ristrutturare e privatizzare si fece sempre più pressante e nel 1998 fu istituito l'Ente tabacchi italiani (Eti), al quale fu conferito il ramo d'azienda dell'Aams relativo alla produzione e alla distribuzione

⁹ Ceci, A. *Il monopolio del tabacco in Italia, Ascesa e declino di una industria di Stato*. Historia et ius., 08/2015.

del sale e del tabacco. Nel 2000 l’Eti completò il processo di ristrutturazione aziendale con l’alienazione del comparto dei Sali e con la chiusura di diverse manifatture di tabacchi (ne rimasero in attività solamente sette). A seguito di questa ristrutturazione, nel luglio del Duemila l’Ente tabacchi italiani divenne una Società per azioni, sotto il totale controllo del Ministero del Tesoro. Nel 2002, il Ministero dell’Economia indisse una gara per la cessione del proprio pacchetto azionario. Nel 2003 l’Eti fu venduta per 2,3 miliardi di euro negli anni successivi si procedette a delocalizzare la produzione, cedendo o dismettendo tutti gli stabilimenti produttivi appartenuti all’Aams. Ciò portò alla quasi completa sparizione di un importante settore nella storia industriale del nostro Paese e alla dissipazione di un considerevole patrimonio imprenditoriale e immobiliare¹⁰.

La Manifattura di Tabacchi a livello europeo

I dati più recenti relativi alla manifattura dei tabacchi a livello europeo sono visibili in tabella 1. Essi riguardano la produzione di tutti i tipi di prodotti a base di tabacco, la fabbricazione di tabacco omogenizzato o ricostituito e la svernatura e la re-essiccazione del tabacco, mentre non considerano i processi di lavorazione preliminare come l’essiccazione. L’analisi dei dati relativi al 2020 conferma le principali tendenze descritte in precedenza con un mercato europeo dominato da poche aziende di grandi dimensioni, concentrate in pochi paesi e con alti livelli di produttività. A livello europeo nel 2020 operavano 257 aziende (cinque in meno rispetto al 2010) che occupavano 35.488 lavoratori (circa 10mila in meno rispetto a 10 anni prima) con un valore di produzione totale che si aggirava intorno ai 30 miliardi di euro. Il principale produttore europeo risulta essere la Germania dove operano 70 aziende (il 27,2% del totale europeo) con 9.279 dipendenti (26% di tutti gli impiegati del settore in Europa) con un valore di produzione pari a 16,9 miliardi (più della metà di tutta la produzione Ue). Inoltre, e a

¹⁰ Al riguardo e per una più approfondita analisi sull’evoluzione della produzione del tabacco in Italia si veda: Ceci, A. *Il monopolio del tabacco in Italia, Ascesa e declino di una industria di Stato*. Historia et ius., 08/2015.

ulteriore dimostrazione del ruolo delle grandi aziende in questo comparto, più del 90% del valore aggiunto generato dalle imprese manifatturiere tedesche proveniva da aziende che occupavano più di 250 dipendenti. Nella classifica europea dei principali produttori al secondo posto troviamo la Polonia con 25 imprese (il 10% del totale europeo), 9.614 occupati e con un valore di produzione pari a poco meno di 6 miliardi, equivalente al 20% del valore totale della produzione europea. L'Italia (tabella 1) si classifica in terza posizione per quanto riguarda il valore della produzione e il numero di dipendenti mentre è nona per numero di aziende presenti sul territorio. Più nello specifico, nella manifattura del tabacco nel nostro Paese operano 8 imprese (il 3% di quelle che operano nell'Ue) che occupano 3.063 persone (l'8,6% del totale) con un valore di produzione pari a circa 1,5 miliardi di euro (equivalente al 5,1% del totale europeo). Altri Stati con un peso rilevante nella manifattura del tabacco a livello europeo sono: la Svezia, la Danimarca, i Paesi Bassi, la Grecia e il Portogallo. Il valore della produzione per ognuno di questi paesi si aggira intorno al 3% del totale europeo. Dall'analisi della situazione europea si può osservare come il ruolo centrale ricoperto dalle grandi multinazionali del tabacco a livello internazionale abbia portato ad un'estrema concentrazione sia a livello aziendale sia a livello geografico.

Specificatamente alla produzione di sigarette, che costituiscono il principale prodotto fabbricato dalla manifattura dei tabacchi, in Europa, nel 2017 ne erano state prodotte oltre 487 miliardi, 40 miliardi in meno rispetto al 2016 ed equivalenti a 950 sigarette prodotte per abitante. Il valore totale della produzione a livello europeo, nel 2017, era stato di circa 4,9 miliardi di euro (1,3 miliardi di euro in meno rispetto all'anno precedente). Con quasi 150 miliardi di sigarette prodotte, la Germania è stata il maggior produttore e ha rappresentato il 31% della produzione dell'Ue. La Polonia si è classificata al secondo posto (114 miliardi di sigarette prodotte nel 2017, pari al 23% del totale dell'Ue) e la Romania al terzo (70 miliardi, equivalenti al 14% della produzione). A dimostrazione di come anche la distribuzione geografica della produzione sia altamente concentrata, basti pensare che i tre paesi

sopracitati rappresentano più di due terzi della produzione totale di sigarette nell'Ue¹¹.

TABELLA 1

Imprese manifatturiere del tabacco

Anno 2020

Dati in valori assoluti e percentuali sul totale europeo

Stato	Numero di imprese		Numero di impiegati		Valore della produzione (in milioni di €)	
Germania	70	27,24%	9.279	26,15%	16.950	55,54%
Belgio	22	8,56%	1.080	3,04%	428	1,40%
Bulgaria	10	3,89%	1.177	3,32%	261	0,86%
Croazia	3	1,17%	1.002	2,82%	-	-
Spagna	-	-	-	-	-	-
Francia	8	3,11%	-	-	-	-
Grecia	18	7,00%	2.373	6,69%	789	2,59%
Ungheria	4	1,56%	1.861	5,24%	574	1,88%
Italia	8	3,11%	3.063	8,63%	1.556	5,10%
Polonia	25	9,73%	9.614	27,09%	5.944	19,48%
Romania	7	2,72%	1.803	5,08%	-	-
Repubblica Ceca	8	3,11%	-	-	-	-
Danimarca	10	3,89%	331	0,93%	1.470	4,82%
Lettonia	4	1,56%	3	0,01%	-	-
Lituania	1	0,39%	-	-	-	-
Lussemburgo	1	0,39%	-	-	-	-
Paesi Bassi	20	7,78%	1.099	3,10%	829	2,72%
Portogallo	6	2,33%	660	1,86%	761	2,49%
Slovenia	2	0,78%	-	-	-	-
Svezia	30	11,67%	2.143	6,04%	956	3,13%
Totale UE-27	257	100%	35.488	100%	30.518	100%

Fonte: Eurostat.

La manifattura in Italia è comunque in un momento di profonda trasformazione ed ha trovato un nuovo slancio grazie ad un'iniziativa della Philip Morris concretizzatasi a Crespellano, nei pressi di Bologna. Dal 2008, il gruppo ha infatti investito più di 9 miliardi di dollari per sviluppare, comprovare scientificamente e commercializzare prodotti innovativi senza combustione per adulti che altrimenti continuerebbero a fumare, con l'obiettivo di porre completamente fine alla vendita di sigarette. Il cuore di questa rivoluzione è l'Italia. A differenza degli altri prodotti del tabacco venduti nel mercato italiano, che sono manufatti all'estero, il

¹¹ Al riguardo si veda: Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20190531-1>

principale prodotto del tabacco da inalazione senza combustione è un prodotto “made in Italy”. Nel 2016 infatti è stata inaugurata a Crespellano (BO) la prima e più importante fabbrica al mondo dedicata ai prodotti del tabacco senza combustione, frutto di un investimento greenfield di oltre un miliardo e duecento milioni di euro tra il 2013 e il 2020 e di circa 100 milioni di euro ogni anno nel 2021 e 2022. Dal sito italiano della Philip Morris i prodotti vengono esportati in più di 40 Paesi per un valore dell’export di oltre 1,8 miliardi di euro, dando lavoro diretto a circa 2.100 persone e ad oltre 8.000 aziende italiane di fornitura impegnate nell’indotto.

I PRODOTTI SENZA COMBUSTIONE: IL TABACCO RISCALDATO E LE SIGARETTE ELETTRONICHE

Introduzione

L'utilizzo di prodotti senza combustione è un'abitudine che si sta consolidando presso la popolazione italiana. Esso si compone di due prodotti principali: la sigaretta elettronica, la prima ad essere introdotta sul mercato, e i prodotti a tabacco riscaldato.

La prima sigaretta elettronica è stata brevettata nel 1965 e commercializzata per la prima volta in Cina nel 2003. In Italia la sigaretta elettronica è arrivata sul mercato nel 2007. Solo dopo, nel 2014, sono stati introdotti i prodotti a tabacco riscaldato.

La sigaretta elettronica, anche detta "svapo", è un dispositivo che permette di inalare vapore, in genere aromatizzato, contenente quantità variabili di nicotina (in genere tra 6 e 20 mg), in una miscela composta da acqua, glicole propilenico, glicerolo ed altre sostanze, tra cui aromatizzanti.

I prodotti a tabacco riscaldato, detti anche HTP (Heated Tobacco Product), entrati nel mercato per la prima volta in Giappone e in Italia nel 2016, sono prodotti che, invece di vaporizzare un liquido, scaldano senza bruciare uno stick di tabacco.

Vista la sempre maggiore presenza di questi due prodotti, è importante fotografare il fenomeno dal punto di vista del mercato e delle tendenze di consumo, paragonando ove possibile il trend nazionale con quello europeo o mondiale.

Il mercato dei prodotti senza combustione: valori, volumi, prezzi e soggetti autorizzati

Il mercato mondiale della sigaretta elettronica si attesta nel 2023 a quasi 25 miliardi di dollari, secondo le stime di Statista

(2023b). Un mercato in crescita del 79% rispetto al 2017 e che crescerà secondo le stime ancora del 15% nel 2027 rispetto al 2023.

Sempre considerando le stime di Statista (2023a), il mercato europeo della sigaretta elettronica si attesta nel 2023 a circa 10 miliardi di dollari, corrispondenti a circa il 42% del valore mondiale. Anche questo dato risulta in crescita rispetto agli anni precedenti (+75% se si considera la variazione 2023-2017) e viene stimato con un trend positivo anche per gli anni futuri (+8% se si considera la variazione 2027-2023).

TABELLA 1

Stima dei ricavi dell'industria delle sigarette elettroniche nel mondo e in Europa

Anni 2017-2027

Valori assoluti in miliardi di dollari

Ricavi	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Mondo	13,7	16,0	17,7	18,8	20,8	22,8	24,6	26,0	27,2	27,6	28,2
Europa	5,9	6,8	7,7	8,3	9,1	9,6	10,3	10,7	11,0	11,0	11,1

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Statista, 2023a e 2023b.

Relativamente ai prodotti liquidi da inalazione per le sigarette elettroniche, la quantità immessa al consumo in Italia è pari a circa 190 milioni di ml nel 2021, in leggero calo rispetto all'anno precedente (-5%) ma triplicata rispetto al 2018.

TABELLA 2

Quantità immessa in consumo (ml) di prodotti liquidi da inalazione in Italia

Anni 2018-2021

Valori assoluti

Quantità immessa in consumo (ml)	2018	2019	2020	2021
	64.710.783	187.866.956	199.698.240	189.064.146

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane e Monopoli, 2023.

Il prezzo medio ponderato dei liquidi da inalazione rispetto a un chilogrammo convenzionale di sigarette ha subito negli anni un trend altalenante: negativo, se si considera il medio periodo, nel quale è passato dai 250 euro del 2018 ai 231 euro del 2021 (-8%);

positivo, se si considera l'ultima variazione registrata tra il 2020 e il 2021 (+4%).

TABELLA 3

Prezzo medio ponderato dei prodotti liquidi da inalazione in Italia

Anni 2018-2021

Valori assoluti in euro

PMP (euro)	2018	2019	2020	2021
	250	229	223	231

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Agenzia delle Dogane e Monopoli, 2023.

Il numero degli impiegati nel settore, nel 2020, è pari a 13.710 unità. Riguardo le vendite al dettaglio, ben il 72,49% avviene tramite i 2.200 negozi specializzati; seguono le vendite online con il 20%; infine, il 7,5% delle vendite avviene tramite i 54.000 negozi generici.

TABELLA 4

Canali di distribuzione e produzione

Anno 2020

Valori assoluti e percentuali

Canali di distribuzione e produzione	Numero di negozi	Quota delle vendite al dettaglio	Impiegati
Negozi generici	54.000	7,5%	2.700
Negozi specializzati	2.200	72,49%	6.600
Negozi multiprodotto/ farmacie	11.000	0,01%	110
Siti Web	300	20%	1.050
Imprese di produzione e servizi	100	-	700
Canali di importazione e distribuzione	250	-	2.500
Totale impiegati (2020)	-	-	13.710

Fonte: Centro documentazione dell'Eurispes.

In merito agli operatori, in Italia i soggetti autorizzati dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sono:

- 394 depositi fiscali di prodotti liquidi da inalazione (dato al 25 agosto 2023, lista disponibile sul sito dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli);

- 17 rappresentanti fiscali, di cui uno con 3 società rappresentate (dato al 28 aprile 2023, lista disponibile sul sito dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli);
- 2.521 esercizi di vicinato, 262 farmacie, 38 parafarmacie autorizzati alla vendita ai sensi dell’articolo 62 quater, comma 5 bis, del decreto legislativo n. 504/1995.

Considerando, invece, i prodotti a tabacco riscaldato, i volumi di vendita in Italia nel 2021 si attestano a 9,24 milioni di kg, in crescita di ben il 62,4% rispetto ai 5,69 del 2020 (3,30 nel 2019). I tabacchi da inalazione senza combustione rappresentano l’11,7% della quantità complessiva di tabacchi lavorati venduta (ADM).

TABELLA 5

Quantità di tabacchi lavorati venduta per prodotto

Anni 2019-2021

Valori in milioni di kg

Prodotti	2019	2020	2021
Tabacchi da inalazione senza combustione	3,30	5,69	9,24

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati ADM.

FISCALITÀ NEL SETTORE DEL TABACCO E CONTRASTO AL FENOMENO DEL CONTRABBANDO

Fiscalità dei tabacchi

Premessa

I tabacchi lavorati¹² sono soggetti ad una tassazione figlia dell'adozione da parte del legislatore di un atteggiamento sostanzialmente paternalistico, volto a scoraggiare il loro utilizzo.

Così, tra le motivazioni che giustificano la presenza di una elevata tassazione vi è il fine dichiarato di mitigare le esternalità negative, soprattutto sanitarie, legate al suo consumo.

Allo stesso tempo, vi è poi la volontà di utilizzare comunque tali merci come strumento di (sicuro) incremento delle entrate erariali.

La struttura impositiva a cui i tabacchi lavorati sono sottoposti in Italia è composta da due parti:

- aliquota Iva ordinaria;
- accisa.

Per la determinazione dell'accisa, in generale, si possono adottare tre metodi diversi:

- quello dell'*accisa specifica*, ovvero di una componente di tassazione fissa per quantità e uguale per tutti a prescindere dal prezzo. In tal caso, il gettito dipende in larga misura dalle

¹² Ai fini della direttiva 2011/64/UE, per tabacchi lavorati si intendono:

- le sigarette;
- i sigari e i sigaretti;
- il tabacco da fumo: a) il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotondare le sigarette;
- b) gli altri tabacchi da fumo.

Sono assimilati alle sigarette e al tabacco da fumo i prodotti costituiti interamente o parzialmente da sostanze diverse dal tabacco, ma che rispondono ai criteri di cui all'articolo 3 o all'articolo 5, paragrafo 1.

- unità di prodotto venduto e gli aumenti di prezzo favoriscono i prodotti più costosi, essendoci una minore incidenza dell'accisa sul prezzo di vendita;
- quello dell'*accisa ad valorem*, cioè una componente di tassazione calcolata in percentuale al prezzo di vendita del prodotto. In tal caso, l'accisa, all'aumentare dei prezzi dei prodotti tassati, non produce alcuna differenza di incidenza fiscale sui prezzi, garantendo così all'Erario un gettito che è funzione del prezzo di vendita degli stessi prodotti;
 - e, infine, quello composto da una combinazione tra accisa specifica ed accisa ad valorem, ovvero la cosiddetta *accisa mista*, ove gli effetti prodotti dall'accisa dipendono dalla prevalenza di una delle due componenti sull'altra. Nel caso in cui prevalga la componente specifica su quella ad valorem, si favoriscono i prodotti con un più elevato prezzo di vendita, mentre nel caso in cui predomini la componente ad valorem, non si registra alcuna differenza in termini di incidenza fiscale sui prezzi.

L'Italia, sulla base di quanto imposto dall'Unione europea, che però ha lasciato agli Stati membri la libertà di stabilire il peso di ciascuna componente, utilizza quest'ultimo metodo di tassazione, con prevalenza della componente ad valorem.

Come detto, queste forme di tributo rispondono ad una serie di esigenze, legate sia alla finanza pubblica sia alla gestione delle esternalità negative.

A partire dal 2004, in Italia, il consumo di tabacchi lavorati ha del resto conosciuto una tendenza discendente, come testimoniato da una diminuzione del volume di vendite di sigarette tradizionale, causando una forte perdita del gettito.

Nel 2011, l'aumento dei prezzi di 0,10 euro a pacchetto al fine di ovviare a tale problematica non fece però altro che acuirlo, producendo così una ulteriore contrazione di vendite e delle conseguenti entrate erariali.

Nel 2013, vista anche l'esigenza di rimpiazzare le entrate erariali perse dalla costante diminuzione dei volumi di vendita dei tabacchi lavorati, venne poi introdotta una imposta di consumo, pari al 58,5% del prezzo di vendita, sulle sigarette elettroniche.

La tassazione dei tabacchi lavorati con combustione

Tanto premesso in termini generali, più specificatamente, si evidenzia che la misura di ciascuna delle componenti dei prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati, ad eccezione della quota per il fornitore, è stabilita dai seguenti articoli del Testo unico delle Accise (D.lgs. n.504/1995):

- articolo 39-sexies: imposta sul valore aggiunto (Iva ordinaria al prezzo finale al netto dell'Iva stessa);
- articolo 39-septies: aggio ai rivenditori (10% del prezzo di vendita);
- articolo 39-octies: accisa (Specificata + ad valorem), Onere fiscale minimo e PMP (prezzo medio ponderato).

Per le sigarette, è oggi fissato un onere fiscale minimo (Iva+Accisa), pari per l'anno 2023, ad € 199,72 per chilogrammo convenzionale, corrispondente a 1.000 sigarette.

La componente specifica dell'accisa è fissata in misura fissa, pari a euro 28/per 1.000 sigarette per tutti i pacchetti in vendita in Italia.

Per il 2023 il PMP è pari a € 260 al kg/convenzionale (€ 5,20 al pacchetto) e, qualsiasi sia il prezzo del pacchetto, l'importo specifico dell'accisa è € 0,56 al pacchetto.

La componente proporzionale dell'accisa corrisponde al 49,50% del prezzo finale del pacchetto, qualunque sia il prezzo del pacchetto.

L'Iva è pari al 22% del prezzo di vendita al pubblico al netto dell'Iva stessa (e quindi, in sostanza, pesa sul prezzo finale di vendita per il 18,03%).

Il prezzo di vendita al pubblico delle sigarette, determinato liberamente dai produttori, è fissato, ai sensi dell'art. 39-quater del D.Lgs. n. 504/1995 (TUA), con provvedimento del Direttore dell'Agenzia.

Con analoga determinazione viene fissata la ripartizione dei prezzi di vendita al pubblico (art. 39-quinquies del TUA).

Il prezzo di vendita è dato, in definitiva, dalla somma delle seguenti componenti:

- *Accisa*: aliquota di base 49,50% (Allegato I del TUA);
- *Iva*: 22% del prezzo al netto dell'Iva (art. 39-sexies del TUA);

- *Aggio al rivenditore*: 10% (art. 39-septies del TUA);
- *Quota al fornitore*: importo residuale.

La quota per i fornitori (produttori e distributori all'ingrosso) è data dunque dalla differenza tra il prezzo di vendita al pubblico e la sommatoria delle singole componenti (Accisa, Iva e Aggio).

Il citato articolo 39-octies, come detto, stabilisce le modalità di calcolo dell'importo dell'accisa sulle sigarette in base a due componenti: l'accisa specifica, pari a euro 28 a kg/conv. e euro 128,70, l'elemento proporzionale dell'accisa, pari al 49,50% del prezzo di vendita al pubblico (PMP); entrambi i parametri sono stati fissati da ultimo dalla Legge di bilancio per il 2023 (legge del 29 dicembre 2022, n.197).

Sulla base di tale calcolo vengono definite le predette componenti, che si applicano poi a tutte le classi di prezzo richieste.

Per le sigarette è inoltre prevista l'applicazione di un onere fiscale minimo (al momento pari ad euro 254,00), che è comunque dovuto qualora, per effetto dei prezzi scelti dai produttori, l'applicazione delle aliquote di Iva e dell'Accisa comporti un onere fiscale inferiore a quello previsto dalla norma.

Fino al 2018, l'onere fiscale minimo era definito direttamente dal legislatore.

Con la legge n.145/2018 è stato invece previsto che il calcolo di tale onere fosse automatico, in percentuale rispetto al PMP-Sigarette (98,10% della somma dell'accisa globale e dell'Iva, calcolate con riferimento al PMP-Sigarette).

In particolare, per le sigarette, l'articolo 1, comma 122, della legge 29 dicembre 2022, n.197 (bilancio 2023) – dal 1° gennaio 2023 – ha previsto l'aumento dell'onere fiscale minimo (dal 96,22% al 98,10%), la riduzione dell'aliquota di base per il calcolo dell'accisa ordinaria (dal 59,8% al 49,50%), e la fissazione di un importo specifico fisso per unità di prodotto, determinato per l'anno 2023 in 28,00 euro per 1.000 sigarette.

Per i sigari, invece, l'accisa è calcolata applicando l'aliquota di base del 23,5% sul prezzo di vendita al pubblico.

È fissata un'accisa minima pari a euro 35,00 per chilogrammo convenzionale/200 sigari, con la conseguenza che tutti i prodotti, che ricadono in una fascia di prezzo uguale o inferiore a euro 148,00, sono soggetti al pagamento di tale ammontare minimo previsto.

Per i sigaretti, l'accisa è calcolata applicando l'aliquota di base del 24% sul prezzo di vendita al pubblico.

È fissata un'accisa minima pari a euro 37,00 per chilogrammo convenzionale/400 sigaretti, con la conseguenza che tutti i prodotti, che ricadono in una fascia di prezzo uguale o inferiore a euro 154,00, sono soggetti al pagamento di tale ammontare minimo previsto.

Per il tabacco trinciato a taglio fino da usarsi per arrotolare le sigarette (RYO), l'accisa è calcolata applicando l'aliquota di base del 59% sul prezzo di vendita al pubblico.

È fissata un'accisa minima pari a euro 140,00 per chilogrammo, con la conseguenza che tutti i prodotti, che ricadono in una fascia di prezzo uguale o inferiore a euro 233,00, sono soggetti al pagamento di tale ammontare minimo previsto.

Per il tabacco da fiuto e da mastico, l'accisa è calcolata applicando unicamente l'aliquota di base del 25,28% sul prezzo di vendita al pubblico.

Per gli altri tabacchi da fumo (tabacco da pipa, tabacco per pipa ad acqua, prodotti da fumo a base di piante, erbe o frutta: melassa per narghilè), infine, l'accisa è calcolata applicando unicamente l'aliquota di base del 56,50% sul prezzo di vendita al pubblico.

L'imposta sul valore aggiunto (Iva), l'aggio e la quota di spettanza del produttore sono calcolati secondo i medesimi criteri evidenziati per le sigarette.

Inoltre, non bisogna dimenticare che gli importatori di tabacchi lavorati da Paesi extra Ue sono tenuti anche a pagare il relativo dazio.

La tassazione dei tabacchi da inalazione senza combustione (Tabacco riscaldato)

Sui tabacchi da inalazione senza combustione grava un'accisa specifica, il cui importo è determinato di anno in anno e calcolato come una percentuale dell'incidenza dell'accisa sull'equivalente quantitativo di sigarette di prezzo medio ponderato.

A seguito di diverse modifiche adottate nel corso degli ultimi anni, i livelli di tassazione sul tabacco riscaldato applicati in Italia sono stati progressivamente innalzati fino ad un loro

allontanamento dai livelli mediamente applicati su questi stessi prodotti nell'Unione europea.

Con la già citata Legge di Bilancio per il 2023 si è provveduto, tra l'altro, alla approvazione di un nuovo piano pluriennale di tassazione sul tabacco riscaldato, che ne ha rimodulato gli aumenti annuali precedentemente previsti, assicurandone la crescita progressiva e attestandone, contestualmente, i livelli nell'intorno della media europea.

Per effetto di tale riforma, la tassazione applicata ai prodotti del tabacco riscaldato per il 2023 è pertanto pari al 36,5% dell'accisa applicata alle sigarette (prezzo medio ponderato); il piano pluriennale prevede ulteriori aumenti per il 2024 (38% della tassazione applicata alle sigarette), per il 2025 (39,5%) e per il 2026 (41%).

La tassazione dei prodotti liquidi da inalazione

La normativa nazionale in materia di tassazione e circolazione dei prodotti succedanei dei prodotti da fumo è contenuta nell'articolo 62-quater del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (T.U.A.).

La tassazione e la circolazione di tali prodotti non sono armonizzate a livello comunitario.

Ai sensi dell'art. 62 quater, comma 1-bis del D.lgs. n. 504/1995: «A partire dall'1 gennaio 2015, i prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina, esclusi quelli autorizzati all'immissione in commercio come medicinali ai sensi del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219, e successive modificazioni. (...) I prodotti da inalazione senza combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina, (...) sono assoggettati ad imposta di consumo in misura pari, rispettivamente, (...) al quindici per cento e al dieci per cento dal 1° gennaio 2023 dell'accisa gravante sull'equivalente quantitativo di sigarette, con riferimento al prezzo medio ponderato di un chilogrammo convenzionale di sigarette rilevato ai sensi dell'art. 39-quinquies e alla equivalenza di consumo convenzionale determinata sulla base di apposite procedure tecniche definite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (...)».

Il comma 1-bis è stato modificato più volte nel corso del tempo per consentire la fissazione di diverse aliquote per il calcolo dell'imposta unitaria.

Norma	Aliquota		Decorrenza dal
	con nicotina	senza nicotina	
D.Lgs. 15/12/2014, n. 188	50%		01/01/2015
L. 17/12/2018, n. 136	10%	5%	01/01/2019
L. 30/12/2020, n. 178	15% (20% - 25%)	10% (15% - 20%)	01/01/2021 (01/01/2022 - 01/01/2023)
L. 23/07/2021, n. 106	10%	5%	01/08 - 31/12/2021
L. 30/12/2020, n. 178	20%	15%	01/01/2022
L. 25/02/2022, n. 15	15%	10%	01/04 - 31/12/2022
L. 29/12/2022, n. 197	15%	10%	01/01/2023

In attuazione del comma 1-bis, nel corso del tempo, sono stati emessi vari provvedimenti per la fissazione del valore dell'imposta unitaria, riepilogati in ordine cronologico nella tabella sotto riportata.

Periodo d'imposta		Imposta unitaria(€/ml)	
dal	al	con nicotina	senza nicotina
01/01/2015	20/01/2015	0,33300	
21/01/2015	01/02/2016	0,37344	
02/02/2016	31/01/2017	0,38500	
01/02/2017	31/01/2018	0,39330	
01/02/2018	31/12/2018	0,39760	
01/01/2019	31/12/2019	0,080064	0,040032
01/01/2020	15/01/2020	0,082485	0,041243
16/01/2020	31/12/2020	0,084844	0,042422
01/01/2021	15/01/2021	0,127266	0,084844
16/01/2021	31/07/2021	0,130289	0,086860
01/08/2021	31/12/2021	0,086860	0,043430
01/01/2022	15/01/2022	0,173719	0,130289
16/01/2022	31/03/2022	0,175070	0,131303
01/04/2022	31/12/2022	0,131303	0,087535
01/01/2023	-	0,132333	0,088222

L'equivalenza di consumo convenzionale è determinata in ragione del tempo medio necessario, in condizioni di aspirazione conformi a quelle adottate per l'analisi dei contenuti delle sigarette, per il consumo di un campione composto da almeno dieci tipologie di prodotto tra

quelle in commercio, di cui sette contenenti diverse gradazioni di nicotina e tre con contenuti diversi dalla nicotina, mediante tre dispositivi per inalazione di potenza non inferiore a 10 watt.

Le procedure tecniche sono state fissate con provvedimento del Direttore dell’Agenzia n. 381 del 24 dicembre 2014.

Ai fini della determinazione del consumo equivalente sono stati sottoposti ad aspirazione:

Sigarette	P.L.I.
Un campione composto da cinque sigarette per ciascuna delle cinque marche più vendute nell’anno solare precedente il mese in cui si effettuano le operazioni di aspirazione applicando i parametri definiti dalla norma EN ISO 3308/2012	Un campione composto da sette unità di prodotto contenenti nicotina in diverse gradazioni e tre unità di prodotto non contenenti nicotina mediante tre dispositivi con potenza pari, rispettivamente, a 10, 20 e 30 watt
Tempo medio necessario per il consumo del campione = 37,91 secondi per sigaretta	Tempo medio necessario per il consumo del campione = 213,59 secondi per millilitro

NB: P.L.I. (Prodotti Liquidi da Inalazione).

Si riporta di seguito la tabella di calcolo dell’imposta di consumo unitaria (€/ml) applicata dall’1 gennaio 2023 su un millilitro di PLI, con e senza nicotina, partendo dal prezzo medio ponderato delle sigarette attualmente fissato in €/Kg 260:

	PMP 2022	€/Kg 260
	Accisa gravante sul PMP	€/Kg 156,70
Accisa gravante su una sigaretta con riferimento al PMP (1 Kg = 1.000 sigarette)	€	0,15670
Equivalenza di consumo da procedure tecniche (1 ml = n. sigarette)		5,63
Accisa gravante sull’equivalente quantitativo di sigarette	€	0,88222
Misura dell’imposta di consumo gravante sui PLI contenenti nicotina		15%
Misura dell’imposta di consumo gravante sui PLI senza nicotina		10%
Imposta di consumo applicata su un millilitro di PLI contenente nicotina	€	0,132333
Imposta di consumo applicata su un millilitro di PLI senza nicotina	€	0,088222

In conclusione, si ricorda comunque che, mentre l’attenzione generale è rivolta alla revisione della Direttiva europea sui tabacchi (Tpd), la Commissione ha già cominciato a lavorare per ridisegnare anche la Direttiva fiscale che andrà ad armonizzare le imposte sulle sigarette elettroniche (Ted).

Le possibilità sono essenzialmente due: tassare la quantità di nicotina contenuta nel liquido, oppure tassare il prodotto a seconda del prezzo di vendita.

In quest’ultimo caso si tratterebbe di applicare anche ai liquidi da inalazione lo stesso procedimento che attualmente viene

adoperato per il tabacco tradizionale: l'azienda comunica cioè al Ministero competente il prezzo di vendita al pubblico e da quello, a cascata, viene calcolata la conseguente accisa da versare all'Erario.

Più verosimile appare comunque l'ipotesi di quantificare un importo da applicare al volume di liquido.

La Commissione ha tracciato in ogni caso una linea di demarcazione a 15 milligrammi di nicotina per millilitro (1,5%).

Al di sotto di tale soglia (inclusi i liquidi senza nicotina) l'imposta proposta sarebbe di 10 centesimi al millilitro (1 euro per flacone da 10 millilitri); salirebbe invece a 30 centesimi per i prodotti con una gradazione più elevata. Ragionando invece sull'ipotesi che vorrebbe l'iscrizione a tariffa, il prelievo sarebbe del 20% del prezzo di vendita al pubblico per i liquidi con nicotina inferiore ai 15 mg/ml e del 40% per quelli con nicotina superiore.

Tracciabilità e contrasto al contrabbando di tabacco

Il sistema europeo di tracking and tracing

Il sistema europeo di tracking and tracing è uno dei più evoluti al mondo.

Come previsto dal Regolamento di esecuzione (Ue) 2018/574, ogni confezione unitaria o imballaggio aggregato deve essere identificato da un identificativo univoco nell'ambito del Sistema europeo di tracciamento del tabacco.

Tutti i prodotti del tabacco devono essere contrassegnati con un identificativo univoco: codice a barre lineare, Datamatrix (un codice a barre bidimensionale a matrice, utilizzato come codice per marcare piccoli oggetti), QR Code e la codifica 2D dot-code (il codice a barre 2D codifica le informazioni in due dimensioni e quindi può conservare molte più informazioni al suo interno) usata sui singoli pacchetti.

Agli operatori economici coinvolti nel commercio del tabacco viene richiesto, in sostanza, di registrare i movimenti di questi pacchetti lungo tutta la catena di fornitura, anche al fine di ridurre le perdite del gettito fiscale conseguenti al contrabbando ed alla contraffazione.

Tramite il portale dell'Unione europea, i funzionari addetti al controllo appositamente abilitati possono monitorare tutta la filiera dei vari passaggi dei prodotti del tabacco dalla produzione fino al rivenditore finale; in tal modo, è possibile verificare l'effettiva destinazione dei tabacchi ad uno specifico rivenditore autorizzato.

Inoltre, sempre tramite il portale dell'Unione europea, gli stessi funzionari e in generale le Forze dell'ordine possono scaricare una specifica applicazione per il tracciamento dei tabacchi utilizzabile sui dispositivi mobili, effettuando così i controlli anche in loco in sede di verifica esterna.

Il tracciamento dei tabacchi tramite verifica dell'identificativo univoco si effettua secondo le seguenti modalità:

- tramite la scansione dei codici QR Code a mezzo dell'applicazione installata sul dispositivo mobile;

- tramite l’inserimento manuale del codice alfanumerico (IU) direttamente nell’apposito spazio rinvenibile nel portale.

Il sistema europeo di Tracking and Tracing, istituito con la Direttiva n. 2014/40/UE e relativi provvedimenti attuativi (Regolamento di esecuzione n. 574/2018/UE e decreto ministeriale 23 maggio 2019), consente dunque di “tracciare” e “rintracciare” ciascuna confezione unitaria di prodotti del tabacco lungo tutta la filiera produttiva; ovvero dal fabbricante, fino all’impianto nel quale i prodotti del tabacco sono immessi sul mercato per la prima volta.

L’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), designata emittente di identificativi (cd. ID Issuer) dall’art. 3 del decreto ministeriale 23 maggio 2019, rilascia gli identificativi univoci, che i produttori dovranno poi apporre sulle singole confezioni. La stessa Agenzia, al fine di prevenire e contrastare eventuali fenomeni di contrabbando e di vendita illecita, verifica la regolare apposizione di un identificativo univoco sulle confezioni unitarie dei prodotti del tabacco immesse sul mercato e i relativi percorsi della merce.

Le sigarette e il tabacco da arrotolare, prodotti o importati nell’UE, a decorrere dal 20 maggio 2019, devono essere contrassegnati dall’identificativo univoco. Per gli altri prodotti del tabacco tale obbligo decorrerà invece dal 20 maggio 2024.

Nello specifico, Sogei ha realizzato il Sistema di competenza dell’ID Issuer italiano, identificato nell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che consente la gestione dell’intero processo, attraverso la codifica degli operatori economici e degli impianti, la lavorazione delle richieste dei produttori, tramite attribuzione di codici identificativi univoci a livello europeo.

La tracciabilità del tabacco

ADM, al fine di prevenire e contrastare eventuali fenomeni di contrabbando e di vendita illecita, verifica quindi la regolare apposizione di un identificativo univoco sulle confezioni unitarie dei prodotti del tabacco immesse sul mercato e i relativi percorsi della merce (per ora, a partire dal 2019, solo per le sigarette, con estensione, dal 20 maggio 2024, anche agli altri prodotti del tabacco).

Gli operatori della filiera, dopo essersi censiti nel sistema, registrano tutti i passaggi della merce sino alla prima rivendita al pubblico.

ADM mette a disposizione degli operatori, sia per la registrazione che per la richiesta dei codici univoci, due servizi:

- un servizio telematico, denominato SETT (Sistema europeo per il Tracciamento del tabacco);
- un servizio System to System, che consente di automatizzare l'acquisizione da parte dell'Agenzia Dogane e Monopoli, di dichiarazioni/ricieste provenienti da operatori economici opportunamente autenticati e autorizzati.

La tracciabilità/tracking è in sostanza il processo informativo che segue il prodotto da monte a valle della filiera, tenendo traccia di una serie di informazioni (ad es., origine dei prodotti, componenti utilizzati, luoghi di produzione, tecniche di produzione, ecc.).

La rintracciabilità/tracing è invece il processo inverso, che risale da valle a monte della filiera, in modo da raccogliere le informazioni precedentemente rilasciate.

Nel settore dei tabacchi sia la tracciabilità che la rintracciabilità sono comunque funzionali al contrasto del contrabbando e della contraffazione di sigarette, attività fortemente lesive degli interessi finanziari nazionali e dell'Unione europea, che minano anche la libera concorrenza del mercato e favoriscono l'introduzione di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori.

L'attività illegale di contrabbando e di contraffazione determina peraltro forme di concorrenza sleale, danneggiando:

- l'Erario degli Stati membri dell'Ue;
- i titolari dei marchi contraffatti, che perdono l'utile sul venduto e subiscono danni d'immagine, perché il prodotto contraffatto è di qualità scadente;
- i coltivatori di tabacco greggio;
- i tabaccai, che subiscono la concorrenza sleale dei prodotti di contrabbando¹³.

¹³ In particolare, marchi venduti a circa il 50% del prezzo legale corrente, e cheap whites, cioè sigarette non di marca, generalmente fabbricate in paesi terzi.

Per contrastare tali fenomeni, la Decisione di esecuzione (Ue) 2018/576 precisa che tutte le confezioni unitarie dei prodotti del tabacco immesse sul mercato rechino un elemento di sicurezza antimanomissione, composto di elementi visibili e invisibili, per verificare l'autenticità dei prodotti del tabacco.

A tal fine, i paesi dell'Unione sono tenuti a richiedere che gli elementi di sicurezza siano composti da almeno cinque tipologie di elementi di autenticazione, dei quali almeno:

- uno è visibile;
- uno è seminascosto;
- uno è invisibile.

Almeno uno degli elementi di autenticazione deve essere inoltre fornito da un soggetto terzo indipendente, che risponda ai requisiti stabiliti nella Decisione di esecuzione.

I Paesi dell'Unione sono quindi tenuti a richiedere che gli elementi di sicurezza siano applicati alle confezioni unitarie di prodotti del tabacco, utilizzando uno dei seguenti metodi:

- apposizione;
- stampa;
- una combinazione di apposizione e stampa.

I Paesi dell'Unione devono essere infine in grado di analizzare tutte le combinazioni di elementi di autenticazione autorizzati, al fine di garantire l'autenticità del prodotto, laddove il nostro Paese, con gli artt. 16-17 del decreto legislativo n. 6/2016, ha recepito in toto tali obblighi di tracciabilità, prevedendo un articolato percorso di tracciabilità del prodotto (dalla data e luogo di lavorazione, fino alla prima rivendita) e una marcatura di sicurezza antimanomissione per i pacchetti dotati di identificativo unico.

Prospettive di sviluppo

Alcune riflessioni sulle prospettive di sviluppo del sistema.

Il sistema T&T EU e l'applicazione del codice di tracciabilità e rintracciabilità "identificativo univoco" (IU), istituito sulla base del disposto dell'articolo 15 della Direttiva sui prodotti del tabacco (2014/40/UE), vista la sua efficienza, dovrebbe essere esteso a livello mondiale, magari in concomitanza con l'estensione del

sistema agli altri prodotti del tabacco – compresi sigari e sigaretti – per la prevista data di attuazione del 20 maggio 2024.

Un’ulteriore azione di efficientamento rispetto agli attuali (già elevati) standard di sicurezza potrebbe inoltre consistere nell’utilizzo dell’intelligenza artificiale.

Alcuni elementi di intelligenza artificiale potrebbero essere infatti in grado di rendere leggibili, in modo rapido e facilmente accessibile, le informazioni di volta in volta rilevanti, rendendole certe e verificabili anche da parte di chi le deve utilizzare, così come lo stesso processo che ha portato alla loro adozione.

Attraverso l’utilizzo dell’intelligenza artificiale, sono state ad esempio individuate tecniche innovative di network analysis, machine learning e data visualization, per l’individuazione dei soggetti ad alto rischio di evasione e per l’individuazione di spedizioni sospette.

Si evidenzia comunque come da alcuni anni, le modalità dell’azione criminosa riconducibile al reato di contrabbando sono andate diversificandosi, riferendosi talora a tabacchi non genuini – integrando così l’ipotesi anche della contraffazione – e in altri casi al commercio delle cosiddette “*cheap whites*”.

Per contraffazione, in particolare, si intende quell’attività relativa alla fabbricazione di tabacchi riportanti un marchio conosciuto in Italia, ma prodotti irregolarmente da soggetti non autorizzati, con utilizzo illegittimo pertanto del marchio medesimo.

I prodotti c.d. “*cheap whites*” sono invece tabacchi introdotti irregolarmente nel territorio nazionale, di cui non si conosce il produttore e quindi senza che il relativo marchio sia stato iscritto nella tariffa di vendita, condizione necessaria per la commercializzazione in Italia.

Si rileva, dunque, che la fattispecie del reato di contrabbando oltre alla caratteristica della possibile sottrazione del prodotto al pagamento dei diritti dovuti, può presentarsi integrando aspetti diversi, ed in particolare:

- mediante introduzione fraudolenta sul mercato italiano di prodotto iscritto in tariffa e proveniente da manifatture regolarmente adibite alla fabbricazione di prodotto dei marchi in questione, pertanto genuino, attraverso uno sviamento dalla destinazione prestabilita durante la catena distributiva;

- mediante introduzione di prodotto, proveniente da manifatture estere non autorizzate dai legittimi titolari dei marchi, in quanto tale contraffatto;
- mediante introduzione di prodotto di cui non si conosce il produttore e non è quindi autorizzata la commercializzazione in Italia (“*cheap whites*”).

Solo nell’Ue nel 2022 sono stati così consumati 35,8 miliardi di sigarette illecite, causando ai governi una perdita stimata di 11,3 miliardi di euro di entrate fiscali, l’8,5% in più rispetto al 2021¹⁴.

La situazione è particolarmente difficile in Francia, che da sola comprende quasi la metà del consumo illecito, mentre l’Italia si conferma “best practice”, con una quota di illecito sostanzialmente invariata al 2,3% del consumo nazionale.

L’Italia è del resto riuscita a combattere il commercio illecito anche grazie alla efficace collaborazione tra aziende private e settore pubblico.

Di tale collaborazione è un esempio il Tavolo M.A.C.I.S.T.E. (Monitoraggio Agromafie Contrasto Illecito Settori Tabacchi e E-cig), che ogni anno coinvolge i principali protagonisti del settore a livello nazionale per restituire un quadro esaustivo del fenomeno criminale nel settore del tabacco.

Protocollo per eliminare il commercio illecito di prodotti del tabacco

In conclusione, il commercio illecito di tabacco è tra i fenomeni che maggiormente minacciano l’equilibrio che si cerca di raggiungere tra consumo di tabacco e tutela della salute pubblica.

¹⁴ Rapporto annuale KPMG 2022.

Perciò la FCTC (Framework Convention on Tobacco Control) dell'OMS ha introdotto il “Protocollo per la eliminazione del commercio illecito sui prodotti del tabacco”; un Trattato internazionale concepito nel 2012 in risposta alla crescente minaccia del commercio illecito nel settore del tabacco ed entrato in vigore il 25 settembre 2018.

Il Protocollo, come recita la stessa dicitura, mira ad eliminare qualsiasi forma di commercio illecito, che rende disponibili sul mercato, anche per i minori di età, prodotti di scarsa qualità, non regolamentati e a basso prezzo, compromettendo così gli obiettivi delle politiche di salute pubblica stabiliti dall'Oms; senza dimenticare il fatto che il commercio illegale causa ingenti perdite finanziarie a carico dei governi e contribuisce al finanziamento delle organizzazioni criminali.

Il danno economico riguarda anche la filiera stessa del tabacco, i suoi lavoratori e tutto l'indotto, specialmente in quei Paesi, come l'Italia, che hanno una produzione interna di tabacco e soffrono della concorrenza sleale sul mercato.

I Paesi che hanno firmato il Protocollo entro il 9 gennaio 2014¹⁵ e finalizzato il relativo processo di ratifica, ne sono diventati membri.

Qualora uno Stato non abbia firmato il Protocollo entro il termine prefissato può ancora ambire a diventarne membro attraverso un processo di adesione. Attraverso un processo di ratifica, anche le organizzazioni regionali di integrazione economica possono diventare membri del Protocollo come avvenuto nel caso dell'Unione europea.

L'Italia, come Paese membro, ha ratificato l'FCTC (Framework Convention on Tobacco Control), ma non ha mai ratificato il Protocollo, il che le impedisce di partecipare al MOP (Meeting delle parti), composto da tutte le Parti aderenti al Protocollo, le cui sessioni ordinarie si tengono ogni due anni.

¹⁵ L'Italia non ha firmato il Protocollo entro la data del 9 gennaio 2014; tuttavia può diventare parte contraente attraverso l'adesione, che ha la stessa valenza giuridica della ratifica, da cui si differenzia soltanto per la procedura.

Nel nostro Paese le direttive del Protocollo del 2012 – in termini di sistema di licenze, tracciamento del prodotto, vendite on line – si attuano comunque attraverso il decreto legislativo 12 gennaio 2016, n.6 a recepimento della direttiva 2014/40/EU del 2014 ¹⁶ «sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati».

Le principali disposizioni del “Protocollo per la eliminazione del commercio illecito sui prodotti del tabacco” sul controllo della catena di distribuzione e sulla cooperazione internazionale, si possono in ogni caso schematizzare nei seguenti punti:

- *Sistema di licenze (articolo 6)*: il Protocollo promuove l’adozione di un sistema di stretto controllo attraverso l’approvazione di licenze per la produzione, l’import e l’export di tabacco e dei macchinari per la sua produzione. La norma consiglia di considerare, compatibilmente con la legislazione nazionale, un sistema di licenze per la distribuzione, la vendita all’ingrosso e al dettaglio di prodotti del tabacco, nonché per la coltivazione stessa del tabacco.
- *Tracciabilità del prodotto (articolo 8)*. Secondo la normativa deve essere implementato un regime globale di tracciabilità dei prodotti di tabacco (*tracking and tracing*), con un sistema di convergenza di tutte le informazioni che, depositate presso il segretariato dell’FCTC, saranno accessibili a tutti i paesi membri. Dovrà inoltre essere implementato un codice identificativo unico (UI Marking) su ogni unità di commercializzazione dei prodotti di tabacco, dal singolo pacchetto fino al maggior livello di aggregazione, in modo da renderne tracciabile ogni movimento dal produttore fino al suo primo cliente. In Italia, come visto, il sistema di tracciabilità dei prodotti del tabacco definito dalla direttiva 2014/40/UE, dal regolamento di esecuzione (Ue) 2018/574 e dalla decisione di esecuzione (Ue) 2018/576, è comunque

¹⁶ <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/AS0215.pdf>

attuato mediante i decreti interministeriali del 23 maggio 2019¹⁷.

- *Vendite online*: gli operatori coinvolti nella vendita online dei prodotti di tabacco devono sottostare a tutte le disposizioni del Protocollo, e i governi dovrebbero considerare il divieto della vendita online dei prodotti del tabacco.
- *La cooperazione internazionale*: tale sezione del Protocollo delinea le strategie di cooperazione tra le parti e con le competenti organizzazioni internazionali per sviluppare la capacità dei membri di raccogliere e scambiare informazioni, condividere buone pratiche e formazione, nonché assistenza e cooperazione in ambito scientifico, tecnico e tecnologico. L’OMS, tramite la decima COP (Conferenza delle parti) dell’FCTC e la relativa MOP (Meeting of Parties), prevista a Panama City entro la fine del 2023, si prepara a discutere delle misure internazionali in tema di controllo della filiera del tabacco e della sua conseguente attuazione a livello nazionale.

In ogni caso, l’auspicio è che l’Italia riprenda in mano tali dossier internazionali, ratificando anche formalmente il Protocollo ed assumendo così certamente più peso decisionale, anche alla partecipazione al Meeting of Parties.

¹⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/07/26/19A04818/sg>

IL CONTRABBANDO DI TABACCHI LAVORATI ED E-CIG: LA COLLABORAZIONE INTERNAZIONALE QUALE ANTIDOTO AL CRIMINE ED ALLA CORRUZIONE

Premessa

Il contrabbando rappresenta un fenomeno criminale di portata internazionale che richiede una risposta globale e coordinata per essere efficacemente contrastato. L'Italia, trovandosi al centro di traffici illeciti provenienti da Paesi con sistemi normativi e giudiziari carenti o in situazioni di gravi instabilità come in Libia, si trova di fronte a sfide significative. Per affrontare efficacemente questa complessa realtà, è necessario intraprendere un'opera di diplomazia giuridica finalizzata all'omogeneizzazione dei sistemi normativi e ad un rafforzamento delle capacità negli Stati più vulnerabili.

In questo contesto, l'Italia può svolgere un ruolo di leadership grazie al solido *know-how* acquisito nel settore del contrasto alle forme di criminalità organizzata e dell'assistenza tecnica. L'esperienza maturata nel corso degli anni nella formazione delle Forze dell'ordine, nello sviluppo di strumenti investigativi avanzati e nella creazione di sinergie tra le diverse agenzie governative coinvolte nel contrasto alla corruzione e al crimine organizzato, ha reso l'Italia un punto di riferimento mondiale.

Attraverso la cooperazione internazionale, l'Italia può condividere le sue migliori pratiche e offrire assistenza tecnica mirata per rafforzare le capacità degli Stati più vulnerabili nel contrastare il contrabbando e la corruzione. Ciò può includere la creazione di programmi di formazione personalizzati, lo scambio di strumenti investigativi e di Intelligence, nonché l'assistenza nella creazione di normative più efficaci.

Una delle sfide principali è la creazione di un quadro normativo comune che faciliti la cooperazione transfrontaliera e l'interscambio di informazioni tra i paesi coinvolti. L'armonizzazione delle leggi e delle procedure consentirebbe una risposta più efficace e coordinata, creando un ambiente ostile per le reti criminali che si occupano del contrabbando di sigarette e della corruzione.

Inoltre, è importante sottolineare che il contrasto al contrabbando e alla corruzione non può limitarsi alla dimensione legale e normativa, ma richiede anche un approccio multidimensionale che coinvolga misure preventive, di Intelligence e di sensibilizzazione. Ciò implica la promozione della trasparenza, dell'integrità e della responsabilità sia a livello nazionale che internazionale.

La lotta contro il contrabbando e la corruzione richiede, dunque, un impegno costante e una cooperazione internazionale rafforzata. L'Italia, grazie alle sue capacità nel settore dell'assistenza tecnica e del contrasto alla criminalità organizzata, può svolgere un ruolo cruciale nell'affrontare queste sfide e promuovere una risposta efficace che superi le barriere nazionali e incentivi la sicurezza e l'integrità a livello globale.

La portata del contrabbando in Italia

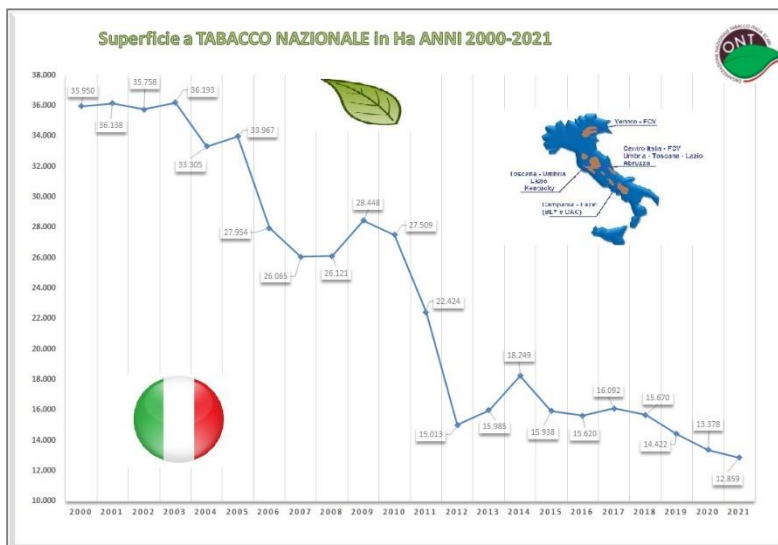
Come già evidenziato, l'Italia rappresenta un produttore di tabacco di rilievo nel panorama non solo europeo, ma ha un ruolo, anche se più marginale, a livello mondiale. È infatti il primo produttore di tabacco greggio in Unione europea (con volumi complessivi di circa 50.000 tonnellate annue)¹⁸ e il diciassettesimo produttore a livello mondiale (l'1% della produzione mondiale proviene dall'Italia)¹⁹.

Nonostante la costante decrescita delle superfici dedicate alla produzione di tabacco dal 2000 e, dal 2014, la soppressione dei sussidi comunitari per la suddetta produzione, il settore rappresenta

¹⁸ Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

¹⁹ QuiFinanza "Mercato del tabacco, il modello italiano fa scuola", 2022. Disponibile a: <https://quifinanza.it/economia/mercato-tabacco-modello-italiano-cosi-colossi-spingono-futuro-senza-fumo/604192/>

ancora una fonte di ingenti entrate per lo Stato (anche grazie alla tassazione prevista sul consumo finale) e di occupazione lungo tutta la filiera.



Fonte: ONT, Organizzazione Nazionale Tabacco - Dati di settore (ontitalia.com).

Nel 2022 le entrate del fisco derivanti dai prodotti del tabacco hanno superato i 14,5 miliardi di euro²⁰ e il mercato vale circa 20 miliardi di euro; i lavoratori impiegati nel settore sono invece circa 50.000.

In questo importante scenario economico si insinuano fenomeni criminosi, principalmente il contrabbando dei prodotti raffinati e non, facilitato dalla corruzione.

Nell’ambito del contrabbando di tabacco e delle e-cig, alcuni episodi di corruzione hanno coinvolto persino funzionari governativi, doganali o di polizia, che hanno accettato tangenti o favori per permettere o per facilitare il contrabbando di tabacco. I funzionari corrotti possono ignorare i controlli di sicurezza,

²⁰ Ansa “Tabacco, le entrate del fisco salgono a 14,5 miliardi”, 2023. Disponibile a: https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/pmi/2023/03/30/tabacco-le-entrate-del-fisco-salgono-a-145-miliardi_b98f9007-ccb1-43be-b593-77663e9e564c.html

falsificare documenti o agire in altre modalità per agevolare il passaggio illegale di tabacco attraverso le frontiere. I profitti generati dal contrabbando di tabacco possono essere considerevoli, e la corruzione è dovuta all'enorme potenziale di guadagno che il contrabbando rappresenta per gli individui corrotti. Le reti di contrabbando coinvolgono spesso organizzazioni criminali internazionali che operano su vasta scala e che cercano di infiltrarsi nelle Istituzioni governative o di corrompere funzionari disposti a facilitare le loro attività illegali.

Il contrabbando di tabacco in Italia è un fenomeno ancora oggi presente. Questa circostanza è dovuta in parte alla tassazione relativamente alta sui prodotti del tabacco nel Paese, che crea un incentivo economico per il contrabbando. Infatti, le organizzazioni criminali transazionali sfruttano le differenze nei livelli di tassazione tra i paesi e utilizzano rotte illegali per introdurre nel territorio italiano tabacco non dichiarato.

L'interconnessione tra il contrabbando di tabacco, la corruzione e le organizzazioni criminali transnazionali rende il fenomeno ed il contrasto assai complessi. Difatti, per il carattere di segretezza e complicità intrinseco alla corruzione, essa si infiltra silenziosamente nella società e in determinati contesti culturali, rendendo difficile la sua identificazione. Inoltre, la presenza di organizzazioni transazionali impone un coordinamento internazionale quotidiano ed efficace, reso tuttavia più complicato dall'eterogeneità degli ordinamenti giuridici nazionali.

Nonostante sia difficile quantificare i danni economici procurati dal contrabbando, così come le perdite subite dalla filiera produttiva del tabacco (causate dalla diminuzione della domanda di tabacco dall'immissione di prodotti di contrabbando), il 5° Rapporto annuale sulla distribuzione di prodotti da fumo e da inalazione, realizzato da Logista Italia, in partnership con The European House Ambrosetti, stima che il contrabbando vale circa il 2,2% del mercato legale e produce danni all'Erario per 272 mln l'anno²¹.

Andando ad analizzare i dati sul contrabbando di tabacchi, ci si può facilmente rendere conto della portata del fenomeno: in Italia 2,2% delle

²¹ Rapporto Annuale sulla Distribuzione dei Prodotti da Fumo e da Inalazione (2022), The European House – Ambrosetti.

sigarette consumate sono di provenienza illecita (dati su base 2021). Un dato che ci posiziona al 27° posto in Europa (in una posizione sicuramente bassa della classifica ma che non deve far perdere di vista la pericolosità del fenomeno); ai primi posti si collocano invece Francia (29,4%), Grecia (23,9%) e Lituania (19%). Il contrabbando e la contraffazione di sigarette producono inoltre un danno erariale rilevante: si stima che le perdite per le casse dello Stato italiano si attestino su valori pari a 272 milioni di euro l'anno²².

Anche le Nazioni Unite hanno riconosciuto il contrabbando di tabacchi lavorati come una delle fonti principali di “carburante” per le organizzazioni criminali²³.

Il contrabbando delle sigarette elettroniche (e-cig)

Negli ultimi anni, è esploso il mercato delle cosiddette e-cig (tabacco senza combustione e sigarette elettroniche). Si è vista, dunque, una percentuale di fumatori “tradizionali” spostarsi verso questi prodotti di ultima generazione, tanto che la percentuale di fumatori di tabacchi lavorati in Italia è scesa al 24%, dunque sotto la media europea²⁴.

Essendo un mercato in continua espansione, il contrabbando di prodotti e-cig contraffatti e/o senza il contrassegno dello Stato sta diventando sempre più diffuso e redditizio per le organizzazioni criminali. I pericoli principali, come per il contrabbando di tabacchi lavorati, rimangono quelli di ingenti danni erariali e sanitari, oltre all'aumento degli introiti nelle casse dei gruppi criminali transnazionali.

La prova che quello illecito abbia contaminato il nuovo mercato arriva dalle operazioni di polizia condotte negli ultimi anni, come, ad esempio, quella effettuata nel 2022 nel Veneto dove «La Guardia di Finanza di Venezia ha sottoposto a ispezione oltre 20 negozi di sigarette elettroniche nell'area di Chioggia, sequestrando 1.274 apparecchi e 8.000 millilitri di liquidi da

²² Rapporto sulla Distribuzione dei Prodotti da Fumo e Inalazione, *op. cit.*

²³ Unicri, “Organized crime and the legal economy. The Italian case”, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Torino, 2016.

²⁴ Rapporto sulla Distribuzione dei Prodotti da Fumo e Inalazione, *op. cit.*

inalazione ritenuti di contrabbando e sprovvisti del contrassegno di Stato. Il prodotto sequestrato è equivalente a un quantitativo di circa 46 chilogrammi di tabacco. Sono stati denunciati alla Procura della Repubblica di Venezia quattro soggetti per il reato di contrabbando di tabacchi lavorati esteri, e 11 titolari di esercizi commerciali sono stati segnalati all’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, per l’applicazione di sanzioni amministrative fino ad un massimo di 450.000 euro». Ancora più recente, l’ingente sequestro di e-cig condotto dalla Guardia di Finanza del Comando provinciale di Crotone: «I finanziari del Comando provinciale di Crotone, nel corso di una attività di lotta al contrabbando delle sigarette elettroniche monouso, le cosiddette “e-cig”, hanno sottoposto a sequestro penale e amministrativo 220mila pezzi tra sigarette elettroniche, filtri e cartine, posti in vendita in assenza della prescritta autorizzazione dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli».

Tradizionalmente, era la filiera agricola ad essere interessata dal fenomeno di contrabbando del tabacco. Tuttavia, le suddette operazioni e l’aumento esponenziale dell’utilizzo di sigarette elettroniche e senza combustione testimoniano la crescita dell’importanza di questo nuovo settore. Suddetto mercato offre nuove opportunità per la criminalità organizzata: dalla vendita di prodotti elettronici contraffatti, all’apertura di attività di rivendita di prodotti accessori tramite l’utilizzo di capitali illeciti e gestiti da organizzazioni mafiose.

Essere consapevoli delle tendenze in atto risulta quindi fondamentale per attuare misure specifiche ed efficaci per il contrasto a questi fenomeni, così da tutelare gli interessi finanziari dello Stato e la salute dei cittadini.

Il ruolo delle organizzazioni criminali

Il contrabbando di tabacco rappresenta un’attività storica delle organizzazioni criminali, fiorita soprattutto a partire dal dopoguerra. La facilità nel trasporto del prodotto e la possibilità per gli acquirenti di pagare un prezzo inferiore hanno dato la possibilità al contrabbando di sigarette di diventare una delle attività più remunerative per i gruppi criminali.

Ad oggi, però, questo mercato illecito non riguarda più un contesto nazionale, ma si estende ad una rete intercontinentale che arriva fino alla Cina. Suddetto traffico è utilizzato per accumulare capitali che possano consentire alle organizzazioni criminali di finanziare altre attività, talvolta ancora più remunerative (ed in alcuni casi anche di stampo terroristico). Dunque la prima implicazione del fenomeno in questione è sicuramente di carattere morale, prima che economica.

L'internazionalizzazione del contrabbando di tabacchi lavorati ha conseguenze rilevanti anche sulla finanza internazionale ed in particolare sull'aumento delle attività di riciclaggio dei proventi illeciti che vengono reinseriti nell'economia legale. Inoltre, aumenta gli interscambi tra gruppi criminali e favorisce la creazione di legami internazionali.

Nonostante le operazioni di contrasto continue delle Forze di polizia italiane, l'assenza di unità di intenti a livello internazionale (spesso alcuni Stati "chiudono un occhio" per favorire la circolazione di merce di contrabbando), e le deboli condanne penali previste per chi pratica queste attività, il contrabbando di tabacchi e prodotti derivati non viene contrastato in maniera efficace.

Le implicazioni del contrabbando di tabacchi lavorati – essendo quest'ultimo una delle attività di sostentamento delle organizzazioni criminali – riguardano anche l'aumento del consenso sociale nei confronti dei vertici di suddette organizzazioni in determinati territori. Infatti, i gruppi criminali vedono il loro consenso sociale aumentare grazie al minor prezzo che riescono ad applicare ai prodotti in virtù della natura illegale degli stessi.

Inoltre, come accennato, il contrabbando di tabacchi lavorati rappresenta una fonte di capitali illeciti che i gruppi criminali reinvestono nel mercato del narcotraffico, moltiplicando le entrate e favorendo l'espandersi delle reti criminali transnazionali. Un articolo dell'*Avvenire*, dal titolo "Il contrabbando di sigarette vale come la cocaina", ricorda in parte come il contrabbando di tabacchi abbia aperto a nuove strade criminali, sia in Italia sia all'estero: «Per tradizione, il contrabbando è affare della Camorra: negli anni Cinquanta fu il primo business del clan Mazzearella, che poi si specializzò nel traffico di droga». E ancora: «Anche la malavita

straniera è entrata nel business: l'operazione "Alfabeto", nel 2011, smantellò un gruppo italo-polacco che trasportava sigarette dall'Ucraina in Lombardia. Le importazioni via terra passano dal confine sloveno e l'attività coinvolge anche bulgari, rumeni e russi. Traffici lucrosi, che generano profitti enormi. In parte sono investiti per comprare droga e armi, come constatò già negli anni Ottanta il giudice Carlo Palermo»²⁵.

È interessante notare anche che il guadagno proveniente dal contrabbando di tabacchi lavorati viene quantificato addirittura alla pari di quello del narcotraffico: «Il contrabbando di sigarette in Europa vanta un giro d'affari pari a quello del traffico di cocaina (...) Il mercato nero del tabacco nell'Ue è in crescita: se nel 2009 i profitti avevano raggiunto i 7,8 miliardi di euro, nel 2012 si è saliti a 10 miliardi e mezzo (...) L'inchiesta "Montecristo", condotta dagli svizzeri, accertò che solo tra il 1996 e il 2000 le banche elvetiche riciclarono un miliardo di dollari dei contrabbandieri»²⁶.

La lotta al contrabbando in Italia e nei forum multilaterali

In Italia, il contrasto al contrabbando coinvolge una serie di strategie e misure messe in atto dalle autorità competenti, tra cui le Forze dell'ordine, le dogane e altre agenzie governative.

Innanzitutto, le autorità utilizzano strumenti di monitoraggio, sorveglianza e raccolta di informazioni per individuare le reti di contrabbando di sigarette e identificare le rotte utilizzate. Questo prevede l'uso di tecnologie avanzate, l'analisi dei dati e la cooperazione internazionale per scambiare informazioni con altri paesi. Infatti, vista la natura transazionale, la cooperazione internazionale è di vitale importanza. È altresì essenziale praticare un'opera di "capacity building" con i paesi deficitari dal punto di vista normativo e giudiziario nella lotta al contrabbando, in modo tale da contrastare a livello internazionale un fenomeno che, come detto più volte, ha assunto la connotazione transnazionale. La lotta

²⁵ M. Birolini, "Il contrabbando di sigarette vale come la cocaina", 2015, Avvenire.it. Disponibile a: <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/contrabbando-di-vale-come-la-cocaina>

²⁶ *ibidem*.

al contrabbando impone controlli intensivi presso gli aeroporti, i porti marittimi e i valichi di frontiera terrestri per identificare e sequestrare tabacco e sigarette contrabbandate. Questi controlli coinvolgono diverse agenzie, come la Polizia di frontiera, la Guardia di Finanza e i Servizi doganali.

In particolare, le Dogane sono al centro delle strategie di contrasto alla corruzione per combattere il contrabbando. Combattere la mancanza di trasparenza e integrità negli uffici delle Dogane può creare benefici significativi per il settore pubblico e privato. L'*Anti-Corruption Working Group* del G20, sotto la presidenza del Messico ha pubblicato un set di Alti Principi per combattere la corruzione alle Dogane attraverso l'implementazione di appropriati standard di integrità, di trasparenza e puntando sull'automazione e sulla modernizzazione delle procedure, così da minimizzare comportamenti non etici²⁷. Allo stesso modo, l'Ocse nel 2017, sotto richiesta del *Anti-Corruption Working Group*, ha pubblicato un *Compendium* di *good practices* sull'integrità delle Dogane per creare un inventario variegato e pragmatico di misure per la lotta contro la corruzione alle Dogane²⁸.

Più recentemente, l'ACWG ha rimarcato la centralità delle Dogane, pubblicando un documento denominato "G20 ACWG Action Plan 2022-2024", che ha come obiettivo, tra gli altri, un miglioramento della sicurezza e della trasparenza alle frontiere doganali. Il documento sottolinea che «(...) la cooperazione internazionale è essenziale per prevenire e contrastare la corruzione transfrontaliera (...) Convocare esperti tecnici e forum e reti multilaterali pertinenti per scambiare buone pratiche in materia di legislazione, condivisione di informazioni transfrontaliere e procedure operative per consentire ai paesi di impegnarsi meglio nella cooperazione internazionale sia informale che formale (...)»;

²⁷ G20 High Level Principles on Countering Corruption in Customs. Disponibile a: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/g20-anti-corruption-resources/by-thematic-area.html>

²⁸ G20 OECD Compendium on Customs Integrity – Taking Stock of good practices, 2017. Disponibile a: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/g20-anti-corruption-resources/by-thematic-area.html>

e ancora: «(...) dal 2022 al 2024, l'ACWG continuerà a lavorare per facilitare l'attuazione degli impegni esistenti per quanto riguarda la lotta alla corruzione nei settori vulnerabili, compreso il lavoro sulla corruzione nello sport, nelle dogane e nel commercio illegale di fauna selvatica»²⁹.

A tal riguardo, sarebbe auspicabile una campagna nazionale ed internazionale di sensibilizzazione per disincentivare l'acquisto di tabacchi lavorati di contrabbando, evidenziandone i rischi per l'economia legale e quelli sanitari.

Nonostante la dura lotta, portata avanti dalle Istituzioni statali, al contrabbando di tabacchi lavorati avvenuta negli scorsi decenni (tra le più importanti operazioni ricordiamo la cosiddetta "Operazione Primavera", che ha portato a più di 500 arresti), i gruppi criminali sono stati in grado di riorganizzarsi e il fenomeno criminale, come testimoniato dalle molteplici operazioni delle Forze dell'ordine di seguito riportate a titolo esemplificativo, è lungi dall'essere sconfitto.

Tra le operazioni effettuate dalle Forze dell'ordine ricordiamo quella condotta a Bari nel gennaio 2022, dove, come riportato dall'Ansa, un gruppo avrebbe «gestito attraverso il porto di Bari un traffico di sigarette di contrabbando dalla Grecia, corrompendo un addetto perché li aiutasse ad eludere i controlli in cambio di denaro e tabacco. La Guardia di finanza ha notificato sette misure cautelari: tre in carcere, tra i quali lo stesso addetto (...). In cambio della sua collaborazione con i contrabbandieri, egli avrebbe avuto somme di denaro dai 10 ai 20mila e la promessa di un posto di lavoro per la moglie. L'addetto – secondo l'accusa – era incaricato di reclutare e corrompere altri colleghi e di monitorare l'arrivo del carico di contrabbando garantendo l'elusione dei controlli»³⁰.

Il contrabbando di tabacchi lavorati, seppur ridimensionato grazie alle iniziative legislative e giudiziarie messe in campo dal

²⁹ G20 ACWG Action Plan 2022-2024 (11/2021) - G7/G20 Documents Database (g7g20-documents.org), Traduzione dell'autore.

³⁰ C Testa, "Bari, contrabbando di sigarette con la Grecia: arrestato un finanziere per corruzione", 2022, *Corriere della Sera*. Disponibile a: https://bari.corriere.it/notizie/cronaca/22_gennaio_13/bari-contrabbando-corruzione-sette-arresti-c-anche-finziere-1b19d21a-7445-11ec-a9b2-7b8f9777ce1e.shtml?refresh_ce

nostro Paese, si è saputo adeguare ai cambiamenti ed è diventando nuovamente centrale tra le attività delle organizzazioni criminali.

La legislazione nazionale

Dal punto di vista delle implementazioni legislative atte a combattere questo fenomeno, «Il legislatore nazionale, con il D.lgs. 75/2020 (che implementa il D.lgs. 231/2001, *ndr.*) è intervenuto in modo specifico sui delitti doganali, consumati o tentati, che si considerano violazioni direttamente lesive degli interessi finanziari dell'Unione europea. In particolare, ha attribuito rilevanza penale a tutti gli illeciti doganali, in precedenza depenalizzati, puniti con la sola sanzione della multa o dell'ammenda, qualora l'ammontare dei diritti di confine dovuti sia superiore a 10.000 euro (...).

Come è noto, il cosiddetto “decreto depenalizzazione” ha previsto la trasformazione di tutti i reati doganali puniti con la sola sanzione della multa o ammenda in illeciti amministrativi, ad eccezione di talune condotte criminose, come il reato di contrabbando aggravato, in considerazione del bene giuridico tutelato. È solo a seguito della modifica introdotta dal D.lgs. 75/2020, al fine di dare attuazione alla direttiva “Pif”, che gli illeciti doganali tornano a costituire ipotesi autonome di reato, limitando l'applicazione dell'istituto della depenalizzazione alle sole ipotesi di contrabbando semplice qualora l'ammontare dei diritti di confine non superi l'importo previsto dalla legge»³¹.

È chiaro che la legge che regola il contrabbando di tabacchi lavorati (art. 291-bis Dpr n. 43/1973) non sia più sufficiente a combattere le nuove forme di contrabbando e che ci sia bisogno di continui aggiornamenti, data la mutabilità del fenomeno.

Come accennato, tuttavia, il consumo di tabacchi lavorati ed e-cig contraffatte e di contrabbando in Italia, anche se ancora considerevolmente importante, è diminuito rispetto al passato. Questo soprattutto grazie al miglioramento ed aggiornamento normativo degli ultimi anni, unito ad una campagna efficace di

³¹ S. Armella, “La nuova rilevanza dei reati doganali”, 4cLegal, 2021. Disponibile a: <https://www.4clegal.com/hot-topic/nuova-rilevanza-reati-doganali>

contrasto al fenomeno. Infatti, come riportato dal Report di Kpmg (2022, *ndr.*), «l'Italia, nonostante l'inflazione che porta i consumatori a cercare il risparmio, è riuscita a mantenere la quota di illecito pari al 2,3% (1,4 miliardi di sigarette di contrabbando vendute), quindi sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente, confermandosi una "best practice" nel campo della lotta alla corruzione ed al contrabbando»³².

Le misure legislative adottate a livello comunitario ed internazionale

Anche in ambito comunitario sono stati fatti passi in avanti per ridimensionare il contrabbando di tabacchi lavorati ed e-cig «(...) l'obiettivo iniziale era quello di frenare l'aumento del contrabbando (...) Nell'ambito della Direttiva sui prodotti del tabacco (TPD), la Commissione Europea ha adottato nel 2017 un sistema di tracciabilità e rintracciabilità che, secondo l'allora Commissario alla Salute, Vytenis Andriukaitis, aiuterebbe a combattere il commercio illecito».

È interessante citare le misure di implementazione alla lotta al contrabbando proposte dal Parlamento svizzero. La Svizzera, come è noto, non ha una legislazione ben chiara sul reato di contrabbando di tabacchi lavorati, soprattutto se messa in relazione al reato di corruzione di pubblici ufficiale. Dopo il cosiddetto "Ticinogate" che ha visto coinvolti in un caso di corruzione un contrabbandiere straniero, un giudice, alcuni avvocati, politici locali e funzionari dell'Amministrazione, è apparso evidente che il reato di contrabbando andasse inquadrato nell'ambito dei reati connessi alle organizzazioni criminali e non potesse essere più punito attraverso le sanzioni previste dalle leggi speciali che rientrano nel diritto penale amministrativo.

Anche i parlamentari svizzeri, nelle loro motivazioni, evidenziano come il contrabbando serva da carburante economico

³² Marco Leardi, "Sigarette illegali, allarme sui consumi in Europa. Ma l'Italia inverte la rotta, Italia "best practice": il virtuoso modello italiano", 2023 - ilGiornale.it
Disponibile: <https://www.ilgiornale.it/news/attualit/sigarette-illegali-report-italia-2173811.html>

per finanziare altre attività, come narcotraffico, traffico di armi e soprattutto riciclaggio in attività legali dei proventi illegali e di come vadano attenzionate le attività doganali di confine. La proposta recita testualmente: «Conformemente agli articoli 160 cpv.1 della Costituzione federale e 21 bis della Legge sui rapporti tra i Consigli, deposito la seguente iniziativa parlamentare redatta in termini generici: in vista di combattere il contrabbando ed il crimine economico organizzati su larga scala a partire dalla Svizzera, si chiede di colmare le lacune legislative in materia. In particolare il Parlamento procede alle necessarie modifiche del Codice penale, della legge sull'aiuto giudiziario internazionale e di eventuali altre leggi pertinenti».

Dunque, appare fondamentale, in Svizzera come negli altri paesi, che il problema sia quello di aumentare il livello di trasparenza alle dogane, nei porti e che – ad esempio nel caso italiano – gli enti preposti al controllo di eventuali prodotti contraffatti e del pagamento dei dazi, agiscano con altrettanta trasparenza. Questo è evidentemente possibile solo attraverso un complesso di norme che regolino le attività di questi enti.

Conclusioni

La commercializzazione illegale di tabacco consente di evitare il pagamento delle tasse e dei dazi doganali, nonché i controlli di qualità e sicurezza imposti dalle autorità. Questo crea un vantaggio competitivo per i prodotti illegali rispetto a quelli legali, in quanto possono essere venduti a prezzi inferiori senza dover soddisfare gli standard richiesti. La corruzione inoltre mina gli sforzi volti al contrasto del commercio illecito e crea un ambiente favorevole per i contrabbandieri. Le conseguenze negative sono riscontrabili sotto diversi punti di vista. Innanzitutto, il commercio illecito di tabacco, dei prodotti derivati ed e-cig può vanificare gli sforzi volti a combattere il tabagismo (come un aumento del prezzo delle sigarette) e comporta un aumento dei costi del sistema sanitario. Infatti, i prodotti illegali non sono sottoposti alle stesse norme di sicurezza e di controllo di qualità dei prodotti legali. La filiera produttiva legale assicura il tracciamento e offre garanzie a tutela

della salute dei consumatori, con un livello di assoluta eccellenza non certamente riscontrabile nel mercato illecito.

In secondo luogo, il commercio illecito comporta una significativa perdita di entrate per lo Stato. I prodotti illegali non sono infatti soggetti alle tasse e ai dazi doganali previsti per quelli legali. Questa perdita di entrate può avere un impatto negativo sul bilancio dello Stato e limitare la capacità di investire in servizi pubblici essenziali come sanità, istruzione e infrastrutture. Inoltre, il contrabbando produce effetti distorsivi sulla concorrenza: poiché i prodotti illegali possono essere venduti a prezzi più bassi rispetto a quelli legali, i *commercianti illegali* possono attirare un numero maggiore di consumatori, danneggiando così gli *operatori legali*. Ciò può portare a una riduzione degli investimenti nel settore legale e alla perdita di posti di lavoro, nonché ad un aumento del consenso sociale verso le organizzazioni criminali.

È, dunque, fondamentale che gli Stati adottino misure efficaci e coordinate internazionalmente per combattere la corruzione e il commercio illecito nel settore del tabacco e delle e-cig. Esse devono includere il rafforzamento e l'armonizzazione delle leggi e delle normative, l'aumento delle sanzioni, l'implementazione di controlli e di meccanismi di monitoraggio più rigorosi e la promozione di campagne di sensibilizzazione per educare i consumatori sui rischi associati all'acquisto di prodotti illegali.

QUESTIONI DI FENOMENOLOGIA DEL CONSUMO ILLECITO

Diritto comparato nell'ambito Ue

Con la nascita dell'Unione europea avvenuta col Trattato di Maastricht 1992, a seguito della fusione della Cee (1957), Ceca (1951), Euroatom (1958), – cosiddetto tempio greco a tre pilasti – gli Stati membri, devolvendo parte della loro sovranità ad un Ente sovranazionale, hanno accettato di garantire una serie di libertà: libertà di merci, capitali, servizi, persone e di accettare i vincoli derivanti dalla partecipazione all'Unione europea (ex art. 117 Cost.). Tra i vincoli che lo Stato si impegna a rispettare, oltre alla condivisione delle politiche economiche, sociali, di cooperazione giudiziaria, anche la politica fiscale e gli obiettivi e le annesse finalità che ne derivano dall'adozione della stessa.

L'adozione di una politica fiscale comune quanto più possibile coerente agli Stati membri mira all'armonizzazione dei tributi, costituendo uno dei principi fondamentali della fiscalità comunitaria, trovando un esplicito riconoscimento nell'articolo 13 del TFUE. Esso statuisce una regola che è tendenzialmente preordinata al raggiungimento di un assetto normativo omogeneo dei sistemi fiscali degli Stati membri³³.

Tra le Direttive più importanti, vi è la Direttiva 95/59/CE che ha promosso la libertà da parte dei produttori nel fissare loro stessi i prezzi di vendita, stabilendo un livello minimo della componente specifica; la Direttiva 2002/10/CE che ha stabilito un'incidenza fiscale minima del

³³ Le attività di armonizzazione dell'Ue si sono prevalentemente concentrate sulla legislazione in materia di imposte riscosse su beni e servizi (imposte indirette come l'imposta sul valore aggiunto, l'Iva, e le accise gravanti sui prodotti energetici, sull'elettricità, sull'alcol e sui tabacchi lavorati) piuttosto che le imposte sui redditi o sui profitti (imposte dirette).

57%; la Direttiva 2010/12/UE che ha introdotto il cambio dalla classe di prezzo più richiesta al prezzo medio ponderato per il riferimento, e l'incidenza minima della tassazione al 60%, la Direttiva 2011/64/EU del Consiglio del 21 giugno 2011 relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato; e, in ultimo, la Direttiva sui prodotti del tabacco 2014/40/EU del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la Direttiva 2001/37/CET. Tale strumento europeo – pur avendo come oggetto di tutela primario la salute dei consumatori – detta disposizioni altresì idonee ad innovare il sistema di contrasto al traffico illecito di sostanze stupefacenti. Ed ha, altresì, introdotto l'obbligo di porre avvertenze sugli effetti nocivi del tabacco su tutti i prodotti del tabacco, con l'abolizione dei pacchetti da 10 sigarette e il divieto della vendita online dei prodotti del tabacco.

Le Direttive sopra citate, dunque, vincolando solo nel fine gli Stati e non anche nel mezzo attraverso il quale si raggiunge quel fine, lasciano agli stessi ampi spazi di manovra così da poterle attuare conformemente alla disciplina nazionale e alle necessità di quel Paese.

Ad oggi il mercato internazionale del tabacco si presenta come uno dei settori che fattura di più e la cui produzione mondiale di tabacco si avvicina alle 6mila tonnellate annue. Differentemente da quello che generalmente si può pensare, l'Italia si afferma e si configura come un raro caso di successo regolatorio, un unicum virtuoso d'esempio sia in Europa che nel mondo stesso, garantendo sufficienti livelli di standard qualitativi dei prodotti contrastando, al contempo, il mercato nero e arginando il fenomeno del contrabbando, che, invece, in altri Paesi europei è molto diffuso

Esigenze e finalità del legislatore italiano

Nell'adottare un regime fiscale rispettoso della normativa europea, il legislatore italiano: mira a tutelare e a salvaguardare i valori della salute dei cittadini, dato che i prodotti di contrabbando non possiedono una qualità allo stesso livello di quella dei prodotti regolari, incentivando, altresì, alla diminuzione del consumo di sigarette; mira a informare attraverso campagne pubblicitarie sugli

effetti nocivi del fumo; mira a combattere i fenomeni illeciti e il contrabbando e inoltre, mira a un'efficiente regolamentazione del mercato del tabacco, attraverso l'innovazione e la pianificazione delle strategie più efficienti. Il legislatore, muovendosi nel rispetto del quadro regolamentare unionale ha garantito la stabilità e la crescita del valore aggiunto per il tramite dello sviluppo di filiere agricole, industriali e distributive di rilevanza nazionale e sovranazionale, assicurando, altresì, un efficace contrasto a fenomeni illeciti e una tendenziale stabilità del gettito erariale.

La normativa fiscale italiana si deve, dunque, correlare con la normativa europea, in particolar modo con la Direttiva 2014/40/UE in cui agli art. 15 e 16 si prevedono sistemi di tracciabilità ed elementi di sicurezza a livello europeo per i prodotti del tabacco al fine di contrastare il commercio illecito.

Prospettive normative in itinere...

La Commissione Europea ha avviato una Valutazione del quadro legislativo per la lotta al tabagismo che si compone di tre strumenti: invito a presentare contributi; una consultazione pubblica di 12 settimane, in tutte le lingue ufficiali dell'Ue; consultazioni mirate di portatori di interessi.

La prima *Call for evidence* si è conclusa nel giugno 2022; la consultazione pubblica, ufficialmente aperta il 21 febbraio 2023, si è conclusa definitivamente il 16 maggio 2023.

Il prossimo step prevede, dunque, la predisposizione di un resoconto delle principali evidenze emerse (anche a seguito di interviste mirate) da parte della Commissione Europea, cui farà seguito un'opportuna fase di *Impact Assessment*, prima della possibile presentazione di una proposta a partire dal 2024.

Le misure di regolamentazione della Direttiva incidono in modo sostanziale su tutti gli aspetti di policy (fatta eccezione per le misure fiscali, regolate dalla Direttiva 2011/64/UE) e, pertanto, indirettamente anche sulla capacità di contrastare lo sviluppo di fenomeni illeciti, a partire dalle modalità di presentazione dei prodotti del tabacco, dalle misure per la tracciabilità, dalla loro distribuzione, dal loro contenuto e relativi obblighi di segnalazione, dalla disciplina delle vendite

transfrontaliere a distanza nonché da tutto ciò che va a modificare il quadro di settore per gli operatori.

La revisione della Direttiva dovrà, dunque, tenere conto, a partire dalla fase di analisi degli impatti, del tipo di effetto che si verrà a generare a seguito dell'introduzione di una determinata misura di policy, quale elemento di contrasto (o, viceversa, di possibile "apertura") allo sviluppo del mercato illecito.

Ma è oggetto di complessiva revisione anche la Direttiva Accise (cosiddetta TED) 2011/64/UE sui tabacchi lavorati, avente come scopi:

- la tassazione dei prodotti del tabacco tradizionali;
- i regimi fiscali per i prodotti di nuova generazione (come i prodotti per inalazione e per l'assunzione per via orale);
- il controllo della catena di approvvigionamento del tabacco.

Oggetto di discussione sono i possibili impatti sulle filiere tabacchicole presenti in numerosi Stati Membri (il principale Stato Membro tabacchicolo dell'Ue, per volumi prodotti e superficie coltivata, risulta essere l'Italia), assumono grande rilevanza le possibili misure di monitoraggio e controllo della catena di approvvigionamento del tabacco che potrebbero essere adottate in sede unionale ad esito del processo di revisione della Direttiva 2014/64/UE.

Inoltre, la Direttiva 2014/40/UE ha provveduto a istituire due nuove categorie di prodotti (le "*sigarette elettroniche*" e i "*prodotti del tabacco di nuova generazione*"), prevedendone contestualmente una specifica e comprensiva regolamentazione in merito ai diversi aspetti normati dalla Direttiva stessa. La Direttiva nell'istituire tali nuove categorie delle "*sigarette elettroniche*" e dei "*prodotti del tabacco di nuova generazione*", distinti dai tradizionali prodotti del tabacco da fumo, ha individuato la presenza/assenza di "combustione" quale criterio fondamentale di differenziazione tra i prodotti da fumo e quelli non da fumo.

Ad integrare la normativa europea e le direttive sopra citate, nel giugno 2019 l'Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD) ha approvato – anche a seguito del supporto del Consiglio dell'Ue – il Nuovo Sistema Armonizzato di classificazione internazionale di tutte le merci, entrato in vigore il 1° gennaio 2022 ed è applicato uniformemente a livello internazionale.

Dalla stessa data, il Nuovo Sistema Armonizzato è a tutti gli effetti parte integrante del diritto dell'Unione europea ("Nomenclatura Combinata").

Il Nuovo Sistema Armonizzato doganale internazionale introduce per tutti i prodotti senza combustione – a partire dai prodotti del tabacco riscaldato e dalle sigarette elettroniche – una categoria completamente nuova, specifica e separata da quella dei prodotti del tabacco tradizionali, classificandoli alla nuova Voce HS 24.04, quali “prodotti da inalazione senza combustione” («Products containing tobacco, reconstituted tobacco, nicotine, or tobacco or nicotine substitutes, intended for inhalation without combustion; other nicotine containing products intended for the intake of nicotine into the human body»).

I prodotti senza combustione

Si è assistito, negli ultimi anni, allo sviluppo del mercato basato sui prodotti di nuova generazione, ovvero i *Next Generation Products*, come la sigaretta elettronica e i dispositivi in grado di scaldare il tabacco senza generare combustione. Nel contesto italiano, la sigaretta elettronica ha iniziato a diffondersi già dal 2010, ma il vero boom commerciale che la riguarda è avvenuto nel triennio 2011/2013, boom che non è durato a lungo vista la drastica diminuzione avvenuta già nei due anni successivi, infatti, dagli oltre 2 milioni di consumatori, abituali e non, presenti nel 2013, si è passati a soli circa 500.000 nel 2015.

Una delle caratteristiche principali che ha comportato la diffusione di tale prodotto innovativo è sicuramente la possibilità di personalizzare il contenuto del dispositivo così da poterlo adattare ai gusti di ogni individuo. Infatti, grazie all'elevato numero di prodotti in commercio, è possibile consumare liquidi aromatizzati a quasi tutti i gusti immaginabili o anche non aromatizzati, così come anche liquidi contenenti nicotina o senza.

La Commissione Europea (Direzione Generale per la fiscalità e Unione Doganale) ha effettuato una consultazione pubblica che ha evidenziato che il 90% dei soggetti partecipanti ritiene che le sigarette elettroniche non devono essere soggette a tassazione. Il 4% pensa che la tassazione debba essere equivalente o superiore rispetto ai prodotti tradizionali del tabacco, percentuale che si alza al 24% se si includono i prodotti che scaldano il tabacco senza combustione. La maggior parte

dei presenti inoltre ha sostenuto che un eventuale aumento del 50% del prezzo delle ricariche porterebbe conseguenze come il ritorno al consumo dei prodotti tradizionali o l'approvvigionamento attraverso fonti alternative come l'acquisto online o, nel peggiore dei casi, attraverso il contrabbando. I risultati di tale consultazione, dunque, mettono in risalto come, ad oggi, i prodotti di nuova generazione siano percepiti diversamente rispetto ai prodotti tradizionali del tabacco e che una tassazione eccessiva limiterebbe fortemente lo sviluppo di questo mercato ancora molto giovane³⁴.

Relativamente alla modalità tecnica di calcolo della tassazione applicata ai nuovi prodotti senza combustione appare opportuno evidenziare come – in una ricostruzione del quadro europeo vigente – nella maggior parte dei Paesi dell'Ue la tassazione dei prodotti del tabacco sia stabilita mediante una tassazione specifica per chilogrammo di tabacco contenuto nei prodotti (€/Kg di tabacco contenuto).

In merito a questo aspetto, appare utile ricordare come l'applicazione di una tassazione per chilogrammo di tabacco sui prodotti del tabacco riscaldato sia, peraltro, ritenuta «più flessibile e maggiormente a prova di futuro rispetto a quella per unità di prodotto» dallo Studio sulla Direttiva 2011/64/UE della Commissione Europea, pubblicato nel febbraio 2020.

Fenomeno criminoso da contrastare a livello nazionale e sovranazionale: il contrabbando

Il contrabbando³⁵ di sigarette in Italia è un fenomeno che si è manifestato nel dopoguerra, principalmente nelle aree economiche più arretrate del nostro Paese.

Questo fenomeno da sempre favorisce le organizzazioni criminali che oltre a garantirsi un elevato profitto, dati gli enormi volumi di vendita, si assicurano anche presidio e controllo del territorio, dato che il contrabbando porta anche posti di lavoro e manovalanza giovanile.

³⁴ Cfr. M. Spallone, S. Marzioni e A. Pandimiglio, *Le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale*, p.27, settembre 2017.

³⁵ Eurispes-Coldiretti, *M.A.C.I.S.T.E. - 1° Rapporto sul commercio illecito nel settore tabacco e E-cig*, Booklab, Roma 2022.

Il contrabbando di sigarette e dei prodotti del tabacco consiste nel traffico clandestino di questi prodotti, tra diversi Stati europei ed extra, senza il pagamento dei dazi doganali assolutamente contro le norme imperative che ne limitano il commercio. Per il bacino dei consumatori ci sono ovvie ragioni legate alla riduzione del prezzo. I consumatori, dunque, grazie alle importazioni di questi prodotti da parte della criminalità organizzata, riescono ad acquistare gli stessi prodotti che troverebbero nel loro paese ad un prezzo molto più basso. L'Italia, nonostante tutto, nella lotta al contrabbando si presenta come *un unicum* virtuoso essendo riuscita a mantenere una quota di prodotti del tabacco contrabbandati pari a circa il 2,3%, uno dei più bassi in Europa.

A livello di salute i prodotti contrabbandati non garantiscono la stessa sicurezza e gli stessi standard qualitativi dei prodotti legalmente venduti. Infatti, oltre al fatto che potrebbero avere contenuti nocivi più alti del normale, potrebbero anche essere stati prodotti senza nessun rispetto di alcun tipo di norma sull'igiene. Un'altra conseguenza importantissima è il mancato gettito erariale collegato alla produzione e alla vendita: basti pensare che solo in Italia il contrabbando di sigarette toglie allo Stato ricavi per diversi milioni di euro l'anno e gonfia le tasche, invece, della criminalità organizzata.

Il contrabbando, dunque, è punito come reato non solo in Italia, ma in tutti i Paesi europei in quanto è proprio il reato di contrabbando che tutela un bene di rilevanza europea, poiché i dazi doganali rivestono un ruolo centrale nel sistema europeo, non soltanto perché sono istituiti e riscossi in conformità a regole comunitarie, comuni a tutti gli Stati membri, ma anche perché costituiscono un'entrata propria dell'Unione, e pertanto, voci attive del bilancio comunitario.

Le normative comunitarie nella lotta al contrabbando sono tre Regolamenti europei con le quale la Comunità Europea ha allineato le politiche di riferimento dei Paesi membri nella lotta al contrabbando. I tre Regolamenti sono: il Reg. (CEE) 12-10-1992 n. 2913/9290, il Reg. (CE/Euratom) 22-5-2000 n. 1150/200091 e il Reg. (CE/Euratom) 22-5-2000 n. 1150/200092.

Il complesso di queste normative, nazionali e comunitarie, insieme hanno costituito la disciplina di riferimento nella lotta al contrabbando fino ad oggi.

Tuttavia, nel 2016 è stato attuato il decreto legislativo n.8³⁶ volto a deflazionare il sistema penale, con il quale alcuni illeciti penali sono stati convertiti in illeciti amministrativi e con il quale sono state introdotte numerose nuove sanzioni pecuniarie.

Il reato di contrabbando, attualmente, è disciplinato dagli artt. 282 e ss. del d.p.r. 43/1973 Tuld e si perfeziona con la condotta di chiunque sottrae, anche con il semplice tentativo, merci estere al pagamento dei diritti di confine. Invero, al fine della realizzazione di tale delitto, risultano presupposti necessari la condotta dolosa, ossia la volontarietà del comportamento nel commettere l'illecito ai sensi dell'art. 42 c.p., il nesso di causalità tra l'evento posto in essere e la condotta e l'offensività di questa nei confronti del bene giuridico protetto che, nel caso dei delitti di contrabbando, è configurabile nelle risorse finanziarie dell'Ue.

Le recenti politiche legislative³⁷, però, spingono nella direzione di una maggior tutela ampliando e configurando anche in capo alle imprese la responsabilità per il reato di contrabbando: infatti, in materia di responsabilità d'impresa, il neo articolo 25sexiesdecies recepisce le "esigenze" dell'Ue di aumentare le tutele a favore degli interessi finanziari dell'Ue: il percorso legislativo nazionale, dettato dal D.lgs n. 75/20, nasce, infatti, dalla Direttiva PIF, n. (UE) 1371/2017, e ha in primo luogo ribaltato la depenalizzazione del contrabbando intervenuta nel 2016 e acuito la tutela inserendo le sanzioni amministrative del decreto 231 in capo alle imprese anche per tali fattispecie criminose.

Alla base dell'intervento normativo vi è la connotazione dei dazi come risorse proprie dell'Unione europea, e dunque da salvaguardare ai sensi della Direttiva PIF. Pertanto, tra le principali novità normative si ricordano:

- la ricriminalizzazione del contrabbando semplice quando i diritti di confine evasi superano la soglia di € 10.000;
- le sanzioni in capo all'impresa, sia pecuniarie sia interdittive, del decreto 231 per i reati di contrabbando.

Tra le sanzioni interdittive che possono essere applicate a carico dell'impresa vi sono divieto di contrarre con la Pubblica

³⁶ D.Lgs. n.8 del 15 gennaio 2016: Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67.

³⁷ Così come emerge da studi del Task Force on Countering Illicit Trade dell'OCSE del 2016.

amministrazione, perdita di sussidi, finanziamenti, agevolazioni e divieto di pubblicizzare beni e servizi.

L'impresa è responsabile per i reati di contrabbando commessi, nel suo interesse o a suo vantaggio, da persone che rivestono tra l'altro funzioni amministrative, di rappresentanza, di direzione e di esercizio anche di fatto della gestione, oltre che dalle persone sottoposte alla loro direzione o vigilanza.

Il contrabbando è descritto dagli articoli da 282 a 292 del TULD (Testo Unico delle disposizioni legislative in materia Doganale), Dpr n. 43/73. Il reato si determina nei casi di sottrazione o tentata sottrazione di merci al pagamento dei diritti di confine³⁸.

Per alcuni studiosi del tema, in Italia, vi sarebbe una normativa fatiscente, da sempre caratterizzata da disarmonia sistematica e incertezze interpretative, non ha tratto gran giovamento, come è avvenuto per altre materie, neppure dal contesto eurounitario, dal momento che la repressione penale del fenomeno continua ad essere connotata in termini di stop and go. Anzi il contesto eurounitario ha fatto emergere tensioni e contraddizioni solo se si pensi al fatto che il contrabbando, nel 2016, ha formato oggetto di una depenalizzazione (peraltro limitata al cd. contrabbando semplice), in decisa controtendenza rispetto al percorso intrapreso dal legislatore europeo con la Proposta di Direttiva del 2012, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari³⁹.

Proprio per innalzare i livelli di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, e, come contropinta all'orientamento di depenalizzazione verificatosi negli anni precedenti, è intervenuta la

³⁸ Il reato di contrabbando, disciplinato dall'art. 282 Tuld, è perfezionato con il mancato pagamento dei diritti di confine (o al semplice tentativo) in conseguenza all'importazione di merci nel territorio dello Stato. Sono definiti "diritti di confine" le somme che la dogana è obbligata a ritenere in forza della legge per il semplice presupposto dell'obbligazione doganale, come i dazi di importazione e esportazione, l'Iva all'importazione o le accise. Per il compimento di tale delitto non è però sufficiente la mera condotta, è infatti necessario che l'omesso pagamento dei dazi sia accompagnato dal dolo dell'agente ai sensi dell'art. 43 del codice penale, ossia la volontarietà del comportamento, dal nesso di causalità (anche solo potenziale nel caso di semplice tentativo) e l'astratta offensività della fattispecie. L'assenza di anche solo uno di questi elementi determina l'irrelevanza criminale dell'operazione. Oltre alla nuova rilevanza penale del contrabbando semplice, la Direttiva "PiF", mediante il d.lgs. 75 del 2020, ha, inoltre, determinato l'inserimento dei reati doganali tra i reati presupposto per l'applicazione del d.lgs. 231 del 2001.

³⁹ I Flora, I "delitti di contrabbando ancora in bilico tra illecito penale e illecito amministrativo", in *Diritto penale e processo*, 1/1995, 82.

Direttiva 2017/1371 del Parlamento e del Consiglio europeo del 5 luglio 2017 in tema di «lotta contro la frode che leda gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale», viene concepita come strumento per alzare il livello di protezione di tali interessi, non solo eliminando le lacune e disomogeneità rilevabili in merito alle modalità di attuazione della Convenzione PIF del 1995 e dei relativi protocolli ma anche predisponendo il «primo nucleo di autentico diritto penale europeo». La Direttiva, invero, avrebbe dovuto contribuire a risolvere il problema che attiene alla sostanziale impunità di cui godono i contrabbandieri nell'Unione derivante dal fatto che le sanzioni previste per tale tipologia di illeciti variano infatti da Stato a Stato, sia per quanto riguarda la natura della sanzione (amministrativa o penale) sia per la severità della pena. Le notevoli divergenze in termini sanzionatori hanno l'effetto di permettere ai contrabbandieri di scegliere i propri punti di ingresso nell'Unione, in funzione della maggiore o minore severità delle sanzioni applicate. In tale ottica, la Direttiva costituisce certamente un progresso laddove non si limita a riproporre la tradizionale clausola di ascendenza comunitaria in forza della quale gli Stati sono tenuti ad applicare misure sanzionatorie afflittive «effettive, proporzionate e dissuasive» ma impone, altresì, che tali misure abbiano natura penale e che nei casi più gravi le sanzioni non siano inferiori a quattro anni nel massimo edittale.

La possibile soluzione sarebbe quella, infatti, di coordinare e colmare le divergenze normative tra i vari paesi membri.

La fissazione di un unico limite edittale minimo di pena è, inoltre, funzionale a garantire l'operatività degli strumenti di cooperazione giudiziaria della cui rilevanza strategica nel contrasto a fenomeni, come il contrabbando, caratterizzati da intrinseca transnazionalità non si può dubitare.

Di recente, infatti, al fine di garantire i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione, è intervenuto il D.lgs. 75/2020, che all'art. 3 apporta modifiche al Testo Unico Doganale (Dpr 43/1973), ove i danni o i vantaggi siano considerevoli, siano puniti con pena detentiva non inferiore nel massimo a quattro anni di reclusione. Si è, inoltre, aggiunta un'aggravante speciale dei delitti di contrabbando ove l'ammontare dei diritti di confine dovuti sia superiore a centomila euro, secondo i limiti fissati dall'art. 7 della Direttiva ed in base al criterio di cui alla lett. f) della legge delega. Si è resa necessaria la criminalizzazione di condotte

che erano state depenalizzate: con l'art. 4, D.lgs. 75/2020 si è, pertanto, inserita un'eccezione alla portata tendenzialmente generale della depenalizzazione disposta con il D.lgs. 8/2016 relativamente ai reati puniti esclusivamente con la pena pecuniaria. Coerentemente con quanto disposto dall'art. 7§4 della Direttiva 2017/1371, si è limitata la nuova criminalizzazione delle condotte ai casi di reato rispetto ai quali i diritti di confine dovuti siano superiori alla soglia di diecimila euro.

Il contrabbando in Germania, Spagna e Portogallo: sistemi giuridici a confronto

L'analisi e il confronto delle discipline e normative vigenti di alcuni Paesi Membri dell'Unione europea ha come scopo, quello di verificare se altri modelli siano più efficienti nella lotta al contrabbando rispetto a quello italiano o, se, invece, come auspicato nel paragrafo precedente, occorra ravvicinare le normative europee che incriminano e puniscono il delitto di contrabbando, prevenendo, di conseguenza, dei limiti edizionali pressoché uniformi in tutti i Paesi Membri.

Germania

Il sistema giuridico tedesco prevede diverse leggi che disciplinano organicamente la produzione e distribuzione dei tabacchi, ciascuna delle quali contiene all'interno di più ampie discipline anche disposizioni di natura penalistica.

I riferimenti normativi più rilevanti possono essere individuati nelle seguenti leggi:

- Tabaksteuergesetz (TabStG), ossia la legge relativa alle imposte sui tabacchi;
- Gesetz über Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse, ossia la legge sulla produzione dei tabacchi e sui prodotti affini;
- Vorläufiges Tabakgesetz, ossia la legge sui tabacchi provvisoria;
- Gesetz über das Herstellen und das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen sowie die Werbung für Tabakerzeugnisse und den Nichttracherschutz (Tabakgesetz),

ossia la legge sulla produzione e commercializzazione di tabacchi e sulla pubblicizzazione dei tabacchi e la tutela dei non fumatori (c.d. “legge sul tabacco”).

Inoltre, hanno rilievo in materia le norme che regolano il controllo delle dogane in tedesco, Zoll, ed in materia di diritto penale tributario, in conformità con il Abgabenordnungsgesetz (AO), ossia la legge sull’ordinamento tributario.

Contemperando le istanze di derivazione sovranazionale con il quadro repressivo tedesco, è possibile affermare che il sistema giuridico di riferimento rientri nella seconda delle due macro-categorie individuate: a tal proposito, il legislatore tedesco pare avere predisposto un impianto repressivo delle condotte di contrabbando in termini generali e per di più inserirlo all’interno della legge tributaria (AO) relegando, invece, ad ipotesi soltanto di natura amministrativa e con la minaccia di una sanzione pecuniaria le condotte di contrabbando aventi ad oggetti i tabacchi, che non superino determinate soglie quantitative.

In questo senso, come meglio si vedrà di seguito, il legislatore tedesco individua una sorta di soglia di punibilità in ipotesi di contrabbando di sigarette attraverso il combinato disposto della legge sui tabacchi (Tabaksgesetz) e la legge tributaria (AO): si può, dunque, già anticipare che qualora il quantitativo contrabbandato/commercializzato non superi i 1.000 pacchetti di sigarette, verrà applicata una sanzione amministrativa; se, invece, tale soglia è superata, sempre se sussistano i requisiti dei par. 369 ss. AO, relativi alle condotte di evasione fiscale (Steuerhelerei) e alla condotta di contrabbando (Bannbruch), si applicano le relative sanzioni penali.

Il legislatore tedesco è stato molto attento a prevedere una soglia di punibilità individuata in termini quantitativi, per distinguere le condotte meritevoli di una sanzione penale da quelle che rilevano solo come illeciti amministrativi. Da questo punto di vista, dunque, appare pacifico che le fattispecie penali di contrasto al contrabbando di sigarette siano volte a punire le condotte di maggiore allarme sociale, con la conseguenza che il Rechtsgut sia individuabile nella protezione degli interessi statali, nella duplice declinazione della tutela dell’Erario e finanza pubblica, nonché della corretta circolazione delle merci sul territorio nazionale. Ne è testimonianza, in definitiva, che l’intera disciplina di contrasto alla generica condotta di contrabbando sia stata demandata alla Legge sul sistema tributario, Abgabeordnungsgesetz.

Nella legge sui tabacchi (TabStG) le norme rilevanti per il contrabbando di sigarette ai fini fiscali, e, pertanto, pertinenti al traffico transfrontaliero dei tabacchi sono, in parte, previste nel Tabaksteurgesetz nel Capo 8 relativo alle disposizioni finali.

In particolare, si tratta di Ordnungswidrigkeiten, di illeciti amministrativi non penali, la cui sanzione minacciata è una ammenda: in linea generale, dunque, pur prevedendo delle soglie quantitative, fissate in 1.000 pacchetti di sigarette, la legge sui tabacchi (TabStG) non affronta il fenomeno attraverso un approccio repressivo e la predisposizione di sanzioni penali, in quanto, è opinione condivisa che il contrabbando di sigarette ha una rilevanza solo se sia idoneo a ledere gli interessi finanziari e fiscali dello Stato. Da un lato, dunque, il par. 36 TabStG, rubricato illeciti amministrativi, presidia con sanzioni pecuniarie una serie di violazioni della stessa legge qualora sia accertato che il soggetto abbia agito con dolo o colpa grave (Vorsatz e Leichtfertigkeit). La disposizione richiama il par. 381, comma 1, n. 2 AO che disciplina gli illeciti amministrativi (Ordnungswidrigkeiten) in materia tributaria, il quale sancisce che è suscettibile di una sanzione pecuniaria chiunque con dolo o colpa grave violi le norme «sull’imballaggio e l’etichettatura dei prodotti soggetti ad accisa o di prodotti contenenti tali prodotti, o sulle restrizioni alla circolazione o all’uso di tali prodotti o merci»: norma che è dunque applicabile alla categoria dei tabacchi lavorati. Dall’altro lato, il par. 37 TabStG punisce con una ammenda il “commercio illecito di sigarette”. La condotta consiste essenzialmente nell’acquisto di pacchetti di sigarette senza alcun segno fiscale (Steuerzeichen), sempre che non siano più di 1.000 pacchetti. La stessa disposizione prevede che, superata tale soglia, si applicano i paragrafi da 369 a 374 AO.

Inoltre, in ipotesi di illeciti amministrativi, l’autorità competente ad irrogare la sanzione è la Polizia di dogana, ossia la Hauptzollamt (comma 4). In Germania, a proposito del commercio di sigarette, si è soliti parlare di Privilegio del contrabbando – dal tedesco Schmuggelprivileg – con specifico riferimento par. 37 TabStG, il quale, a ben vedere, riguarderebbe soltanto la microcriminalità, in quanto consente di ritenere l’acquisto fino a 1.000 pacchetti di sigarette come consumo personale, ed evitando così la rilevanza penale della condotta, che è meritevole solo di una

sanzione amministrativa pecuniaria, a prescindere dalla circostanza che il soggetto abbia agito con dolo o colpa.

Il sistema di contrasto in Germania distingue tra sanzioni amministrative, quindi, con la previsione della sanzione dell'ammenda par. 37 TabStG, in ipotesi meno gravi, e sanzioni penali qualora il fatto sia commesso in modo professionale o avvalendosi di un gruppo criminale (par. 373 AO). Da un lato, la condotta Bannbruch di cui al par. 372 AO ha una funzione meramente descrittiva e non è ricollegata ad alcuna sanzione penale, dall'altro lato, il par. 373 che punisce il «contrabbando professionale, con violenza o con un gruppo criminale organizzato» prevede la pena detentiva da sei mesi a dieci anni. Infine, il reato di ricettazione di merce contrabbandata prevede un massimo edittale di cinque anni di reclusione e la pena della multa; mentre nelle ipotesi in cui l'autore del reato agisca con professionalità o come membro di un gruppo criminale, la pena prevista è la reclusione da sei mesi a dieci anni. È comunque, previsto che «nei casi di minore gravità» la pena detentiva non possa superare i cinque anni, nonché la multa.

Infine, il par. 375 AO prevede alcune pene accessorie (Nebenstrafe) che possono essere applicate in ipotesi di reati di evasione fiscale e di contrabbando qualora venga inflitta la pena della reclusione superiore ad un anno. In particolare, il comma 1 prevede che il giudice possa privare il reo della possibilità di ricoprire cariche pubbliche dell'elettorato passivo. Inoltre, è prevista la confisca della merce contrabbandata (comma 2, par. 374 AO): è prevista l'applicazione della confisca di cui al par. 74a StGB c.d. Erweiterter Einziehung, che consente di confiscare il prodotto, profitto, oggetto del reato, anche al terzo proprietario che abbia contribuito, almeno colposamente, alla commissione del reato o che sia venuto comunque in possesso dell'oggetto, profitto, prodotto del reato, pur essendo a conoscenza delle circostanze legittimanti la confisca. In ipotesi di illecito amministrativo (par. 37 TabStG), la confisca è, invece, discrezionale e non obbligatoria.

Spagna

Il contrabbando di sigarette è punito nell'ambito della Legge Organica di Repressione del Contrabbando (Ley Organica 12/1995, 12 dicembre, de Represión del Contrabando, LORC), che contiene una disciplina dettagliata sull'ampio fenomeno del contrabbando di merci e

beni, che siano tanto oggetto di libero commercio quanto essi stessi illeciti (i.e. droghe, armi). All'interno della legge, vi sono, pertanto, opportuni riferimenti anche ai c.d. labores de tabaco (tabacchi lavorati), ai quali si applicano comunque indistintamente le regole generali disciplinate dalla legge stessa. In particolare, il preciso riferimento ai tabacchi lavorati è nell'art. 2, comma 3, lett. b). Nel comma 3 dell'articolo 2 della Legge Organica sulla Repressione del Contrabbando si definiscono tre tipi specifici di delitto la cui peculiarità si concretizza nel suo oggetto materiale o nella circostanza che il delitto di contrabbando venga commesso da una organizzazione criminale. La caratteristica dei tabacchi lavorati – che lo differenzia dagli altri tipi di contrabbando descritti nella stessa legge – sta nel valore monetario, che segna una sorta di benchmark – soglia di punibilità, che è individuato in 15.000 euro: ciò a seguito della riforma del 30 giugno 2011 Ley n. 6, che lo ha aumentato rispetto ai precedenti 6.010,12 euro. Invece, negli altri tipi delittuosi di contrabbando (stupefacenti, armi e esplosivi) il delitto si integra indipendentemente dal valore delle merci o dei beni contrabbandati. L'introduzione del delitto è dovuta – secondo la Exposición de Motivos de la Ley de Repréision del Contrabando – all'impatto sociale, economico e sulla riscossione fiscale causato dal commercio illecito dei tabacchi lavorati, che impone una migliore e più efficace repressione penale. Viene considerato come un reato di genero estancado, cioè di merce sottoposta al monopolio di Stato, nonostante sia una merce c.d. comunitaria. Il mercato dei tabacchi è stato oggetto di liberalizzazione come conseguenza dell'ingresso della Spagna nella Comunità Economica Europea, a seguito del Trattato di Roma che imponeva nei suoi articoli 37 e 90 la proibizione dei monopoli commerciali.

In questo modo, la Legge 13/1998 del 4 maggio de Ordenación del mercado de tabaco y normativa tributaria (en adelante, LOMTNT) sopprime il carattere monopolistico di tutte le attività industriali o commerciali relative al tabacco: cioè, converti i tabacchi lavorati (senza che rilevi la sua provenienza) in una categoria di merce sottoposta al libero mercato pur mantenendo tuttavia il monopolio di Stato nella vendita al dettaglio (da qui si dice “genero estancado”). Il sistema giuridico spagnolo appartiene alla prima macro-categorie individuata (vedi supra). La liberalizzazione di cui si discute ha modificato, infatti, la qualificazione giuridica del contrabbando con riferimento a quelle

attività che abbiano come oggetto materiale del reato i tabacchi lavorati. In effetti, i tabacchi lavorati sono diventati merce o genere di commercio lecito rimanendo, per il resto, considerati come *generos estancados* in ipotesi di vendita al dettaglio (per la sussistenza di monopolio di Stato). Alla luce di tale considerazione, l'importazione di tabacco all'ingrosso costituisce reato di contrabbando soltanto quando arrivi da un Paese extra comunitario per un valore uguale o superiore ai 150.000 €, secondo la soglia di punibilità stabilita dall'art. 2.1 LORC; mentre il commercio al dettaglio è configurabile l'art. 2.3.b) LORC, in quanto mantiene la sua condizione di *genero estancado*, sempre che, in assenza della corrispondente autorizzazione amministrativa, la merce tenga un valore uguale o superiore ai 15.000 €. Tuttavia, tale prospettiva è in parte disattesa dalla giurisprudenza, che in varie occasioni ha considerato che i tabacchi lavorati, in ipotesi di commercio all'ingrosso, siano considerati come beni suscettibili di commercio lecito in virtù dell'art. 2.1. LORC; nonostante in molti altri casi ha continuato a considerare i tabacchi lavorati, in qualsiasi step dell'iter commerciale, come *genero estancado*. Al fine di avere un quadro completo della materia che qui si sta trattando, è, pertanto, opportuno avere un quadro sinottico dell'intero sistema repressivo del contrabbando (Martinez-Bujan Perez, PE, 851).

Normativa: Titolo I Reato di contrabbando Articolo 2.3.b) della Legge Organica 12/1995, del 12 dicembre, sulla Repressione del tabacco. Articolo 2. Tipizzazione del delitto.

«Commette il delitto di contrabbando, qualora il valore delle merci, beni o generi o utilità sia uguale o superiore ad € 150.000, coloro i quali realizzano uno dei seguenti fatti: a) importino o esportino merci di commercio lecito senza presentarli per il loro uso negli uffici della Dogana o nei locali abilitati dalla Amministrazione delle dogane. L'occultamento o la sottrazione di qualsiasi tipo di merce all'intervento dell'Amministrazione delle dogane all'interno dei locali abilitati equivale alla non presentazione. b) Realizzino operazioni di commercio, detenzione o circolazione delle merci extracomunitarie di commercio lecito senza compiere i requisiti legalmente stabiliti per accreditare la loro importazione lecita. c) Destinino al consumo le merci in transito senza rispettare la normativa regolamentaria del regime doganale, stabilito dagli articoli 62,63, 103, 136, 40, 143, 144, 145, 146 e 147 del Regolamento CE 450/2008, con il quale viene introdotto il

Codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), e le sue disposizioni di attuazione così come nella Convenzione TIR del 14 novembre 1975. d) Importino o esportino, merci soggette alla misurazione della politica commerciale senza rispettare le disposizioni vigenti applicabili; o quanto l'operazione sia soggetta a previa autorizzazione amministrativa e sia ottenuta mediante la richiesta di informazioni o documenti falsi in relazione alla natura o alla destinazione finale di tali prodotti, o beni in qualsiasi altro modo illecito. e) Ottengano o cercano di ottenere, fondandosi su false cause o in qualsiasi altro modo illegale, la liberazione definita conformemente alle disposizioni dell'articolo 123 del Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il Codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato) e le relative disposizioni di attuazione o autorizzazione per gli atti di cui ai precedenti commi. f) Conducano in una nave di dimensioni inferiori a quelle consentite dal Regolamento, ad eccezione dell'autorizzazione a farlo, merci non comunitarie in qualsiasi porto o luogo delle coste non autorizzate in dogana o in qualsiasi punto delle acque interne o del mare territoriale spagnolo o zona contigua. g) Trasmontino illegalmente qualsiasi tipo di merce. merce o effetto all'interno delle acque interne o del mare territoriale spagnolo o della zona contigua, o nelle circostanze previste dall'articolo 111 della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare. Mare, prodotto a Montego Bay, in Giamaica, il 10 dicembre 1982”.

Il delitto di contrabbando è invece punito al comma 2:

«Commettono delitto di contrabbando, qualora il valore della merce, beni, generi o utilità sia uguale o superiore a 50.000 €, coloro i quali realizzino uno dei seguenti fatti: a) Esportino o rilascino beni che integrano il patrimonio storico spagnolo senza l'autorizzazione dell'Amministrazione competente quando ciò sia necessario, o avendola ottenuta mediante la sua richiesta di informazioni con dati o documenti falsi in relazione alla natura o alla destinazione finale di tali prodotti o in qualsiasi altro modo illecito. b) Effettuino operazioni di importazione, esportazione, commercio, detenzione, circolazione di: genero estancados (vedi Report infra) o vietate, compresa la loro produzione o riabilitazione, senza soddisfare i requisiti stabiliti dalla legge. Comma 3. Allo stesso modo, commette il delitto di contrabbando chiunque realizza uno dei fatti descritti nei commi 1 e 2 di questo

articolo, se concorre alcuna delle seguenti circostanze: a) Quando l'oggetto del contrabbando sia droga tossica, stupefacenti, sostanze psicotrope, armi, esplosivi, agenti biologici o tossine, sostanze chimiche tossiche o suoi precursori, o qualsiasi altro bene la cui detenzione costituisca delitto, o quando il contrabbando si realizzi attraverso una organizzazione, indipendentemente dal valore dei beni, merci o generi. b) quando si tratta di tabacchi lavorati il cui valore sia uguale o superiore a 15.000 euro».

La dottrina ritiene che il bene giuridico si debba individuare con il «rafforzamento delle funzioni di polizia e pubblico servizio della Pubblica Amministrazione, in relazione alle operazioni ed alla merce segnalata, al fine di evitare la competenza che supporrebbe la riduzione delle entrate per il fisco o per evitare direttamente tale riduzione di entrate tributarie», da non confondere, secondo la stessa dottrina, con la sua finalità che è molteplice: tutela del monopolio di stato, dell'ordine pubblico e della salute. L'oggetto materiale del reato sono i tabacchi lavorati, ossia tutto ciò che abbia il tabacco come materia prima per la sua produzione (ad es. sigarette e sigari). Bisogna, come già accennato, sempre distinguere tra: un commercio all'ingrosso – ed in tal caso, si tratta di beni di libera commercializzazione – riconducibile all'art. 2.1 LORC per cui il valore – per avere una rilevanza penale – deve essere uguale o superiore ai 150.000 €; un commercio al dettaglio regolato quindi dall'art. 2.3.b) ed in cui i tabacchi lavorati mantengono la caratteristica di genero estancado in quanto sottoposti a monopolio di Stato ed in tal caso il valore della merce contrabbandata – per avere rilevanza penale – deve essere superiore ai 15.000 €.

In ipotesi di persona fisica che commette il reato con dolo, si applica una pena detentiva da uno a cinque anni e la multa del sestuplo del valore dei beni, merci e generi commercializzati (articolo 3, comma 1, cpv. 2, LORC). In ipotesi di condotta colposa, si applica la pena inferiore di un grado (opera come circostanza attenuante) rispetto alla corrispondente (pena inferior de un grado a lo que corresponda), articolo 3.1 ult. cpv. Si applica la pena superiore di un grado (opera come circostanza aggravante) nell'ipotesi in cui il delitto venga commesso attraverso o a vantaggio di una persona, ente o organizzazione che ne abbia consentito la commissione (articolo 3.2. LORC).

In ipotesi di persona giuridica, si applicano le seguenti pene: la multa proporzionale dal doppio al quadruplo del valore dei beni, merci,

generi oggetto del contrabbando e il divieto di ottenere sovvenzioni o aiuti statali per negoziare con la Pubblica Amministrazione e per godere di benefici e incentivi fiscali da uno a tre anni (articolo 3.3. LORC). Se la pena della multa si applica anche alla persona fisica, si applica alla persona giuridica l'art. 31-bis del Codice penale (che appunto punisce gli enti). Inoltre, si applica la pena della interdizione da sei mesi a due anni dalle attività di importazione, esportazione o commercio dei beni oggetti del contrabbando (articolo 3.3.b LORC). Infine, si può imporre la chiusura obbligatoria dei locali o della fabbrica in cui si realizza il commercio dei tabacchi lavorati (articolo 3.3.b LORC).

Portogallo

L'ordinamento portoghese opta in merito alla normativa di contrasto al contrabbando di sigarette per una scelta di tipo non differenziatrice, che quindi tratta le varie ipotesi delittuose in modo omogeneo, negando rilievo al tabacco nelle scelte di politica legislativa. La normativa in materia di contrabbando di sigarette non è contenuta all'interno del Codice penale, ma ha sede, prevalentemente, nella Lei n. 15/2001 (regime geral para as infracções tributárias) e sue successive modifiche (l'ultima nel 2017). Per quanto riguarda il reato di contrabbando, esso è attualmente disciplinato dagli artt. 92 e seguenti della legge in commento, che ha unificato i diversi regimi esistenti tra le infrazioni tributarie doganali e non doganali. Da un punto di vista storico, la disciplina del contrabbando è andata mutando la propria sede normativa. Sino al 1941, essa era costituita dal Codice penale (sia nel Codice penale del 1852 sia in quello del 1886), con Decreto dello stesso anno la normativa in commento è stata ospitata da una specifica legge che, sino al 2001, era prima il Decreto-Lei 31664/41 e poi il Decreto-Lei 376-A/89 (Regime Jurídico das infracções Fiscais Aduaneiras). Nel diritto penale portoghese, come già anticipato, non esiste una fattispecie specifica relativa al contrabbando di tabacco, ma lo stesso ricade negli artt. 92⁴⁰ e ss. La differenza tra delitto e illecito amministrativo (contra

⁴⁰ Art. 92 Contrabbando 1 – «Chiunque, con qualsiasi mezzo: a) importa o esporta o, in qualunque modo, introduce o ritira merci dal territorio nazionale senza presentarli agli uffici doganali o ai locali direttamente sorvegliati dalle autorità doganali per l'assolvimento delle

ordenacao) è in tali ipotesi fondata esclusivamente su un criterio quantitativo, rappresentato dal valore dell'infrazione doganale. Se la stessa supera una certa soglia avremo il crimine di Contrabbando, al di sotto della stessa la contra ordenacao "Descaminho". La disposizione che sanziona il c.d. Contrabbando è posta in apertura del Capitolo II, del Titolo I, della Parte III della legge n. 15/2001; Capitolo intitolato per l'appunto crimes aduaneiros (crimini doganali).

Il Contrabbando è punito dall'art. 92 e affinché si possa configurare il reato in questione è necessario che venga realizzata almeno una delle sei differenti condotte delineate dall'art. 92 lett. a-e. La realizzazione di tali condotte non è però da sola sufficiente a far sorgere la responsabilità penale del soggetto agente poiché risulta a tal fine occorrente il superamento di una determinata soglia di valore (15.000 euro di prestazione tributaria o 50.000 euro di valore della merce) al di sotto della quale si avrà una contravvenzione amministrativa.

Tra le condotte sanzionate dalla legge speciale vi è altresì la condotta di associazione criminale finalizzata alla commissione di crimini tributari, sanzionata dall'articolo 89 della legge in commento. La necessità della formulazione in questione è sorta poiché, nella dottrina del tempo, si negava la possibilità di poter configurare il delitto di associazione in merito a reati c.d. "minori", incapaci di arrecare un vero e proprio pericolo alla paz pública (Jorge De Figueiredo Dias, *As Associações Criminosas no Código Penal Português de 1982*).

formalità doganali o per il pagamento dell'onere doganale legalmente dovuto; b) occulta o sottrarre qualsiasi merce dall'azione dell'amministrazione doganale all'interno degli uffici doganali o nei luoghi direttamente sorvegliati dall'amministrazione doganale o soggetti al suo controllo; c) porta con sé dal territorio nazionale oggetti di particolare valore storico o artistico senza l'autorizzazione richiesta dalla legge; d) ottiene, mediante false dichiarazioni o qualsiasi altro mezzo fraudolento, lo sdoganamento di qualsiasi merce o un beneficio o un vantaggio fiscale; e) omette, all'ingresso o all'uscita dal territorio nazionale, la dichiarazione di denaro contante, così come definito dalla legislazione comunitaria e nazionale, quando il suo ammontare sia superiore a 300.000 (euro) e non sia, immediatamente, giustificata la sua origine e la sua destinazione; è punito con la reclusione fino a 3 anni, o con la multa fino a 360 giorni, se il valore della prestazione tributaria mancante è superiore a 15.000 euro o, non sussistendo la prestazione tributaria, la merce oggetto di infrazione è di un valore doganale superiore a 50.000 euro, salvo che il fatto non sia punito più gravemente da altra disposizione penale, o ancora, nel caso in cui i valori siano inferiori a quelli indicati e con l'intenzione di eludere il controllo, se le condotte ad essi associate sono realizzate in forma organizzata o con carattere internazionale».

Oltre alle più classiche condotte di contrabbando (l'introduzione nel territorio nazionale, l'occultamento di merci alla dogana, etc.), la legislazione portoghese sanziona un ampio spettro di condotte legate alle canoniche forme di contrabbando, ma limitate alla mera circolazione nel territorio nazionale di merci in violazione delle normative tributarie e/o doganali (art. 93). Nella legislazione portoghese la qualificazione della merce contrabbandata come tabacco non sembra possedere una particolare carica di disvalore, tale da assumere rilevanza nella descrizione delle fattispecie penali. L'unica norma che sembra dare rilievo a tale qualificazione è l'art. 96 che sanziona una molteplicità di condotte volte ad evitare il pagamento di imposte speciali sui tabacchi, alcool e bibite alcoliche, prodotti petroliferi ed energetici, condotte rivolte all'introduzione fraudolenta nel consumo delle su indicate merci. È però necessario sottolineare già in questa sede come entrambe le fattispecie (artt. 92 e 96) sanzionino le differenti condotte con la medesima pena.

Le principali conclusioni: una prospettiva al dibattito in sede unionale

In virtù del processo di revisione della Direttiva 2011/64/UE oggi in atto, in una prospettiva di dibattito che tenga conto delle best practices ad oggi applicate nei diversi Stati Membri dell'Ue, con particolare riferimento al quadro attualmente vigente in Italia, appare doveroso tentare di apportare delle modifiche alla regolamentazione, gestione e tassazione dell'intera filiera del commercio del tabacco. Il complesso delle norme adottate in Italia a partire dal 2014 presenta apprezzabili caratteristiche di esaustività e coerenza – sia da un punto di vista definitivo dei nuovi prodotti, sia con riferimento all'approccio nella fissazione del livello di tassazione – tali da aver costituito un modello di riferimento per i legislatori di diversi Stati Membri che, nel corso degli anni successivi, hanno informato la propria regolamentazione in materia di prodotti innovativi sulla scorta degli orientamenti emersi dall'esperienza italiana.

Come espressamente indicato dal Consiglio nelle proprie Conclusioni del 2 giugno 2020 (Considerando 6), appare, pertanto, ragionevole utilizzare le migliori pratiche ed esperienze acquisite dai

diversi Stati Membri al fine di procedere ad una regolamentazione armonizzata dei prodotti innovativi a livello unionale che definisca regole comuni, senza disperdere il funzionale complesso di norme oggi vigenti nella maggior parte degli Stati Membri, che già costituisce un acquis unionale *de facto* e appare idoneo – con gli opportuni adeguamenti – a costituirlo anche *de jure*.

Risulta necessaria l'introduzione di nuove categorie fiscali definite *ad hoc*, per tutti i prodotti senza combustione – che siano separate da quelle pre-esistenti dei prodotti tradizionali– in linea con la classificazione e la definizione di questi nuovi prodotti prevalentemente riscontrabile negli Stati Membri dell'Ue e in linea con la classificazione e la definizione degli stessi recentemente introdotta a livello internazionale da parte dell'OMD (in vigore dal 1° gennaio 2022), quali «prodotti da inalazione senza combustione».

Un'adeguata categorizzazione di tali nuovi prodotti, allineata alla normativa europea prevalente e alla classificazione doganale definita in sede OMD, andrebbe a prevenire – come evidenziato dalle Conclusioni del Consiglio dell'8 marzo 2016 e del 2 giugno 2020 – possibili oneri, inefficienze e costi per le Amministrazioni competenti e per le filiere di riferimento, legati alla incertezza nel quadro normativo ed amministrativo che evidentemente potrebbe originarsi qualora tali categorizzazioni e definizioni degli stessi prodotti non fossero allineate al quadro doganale delineatosi recentemente a livello internazionale ed unionale.

Tale osservazione appare rilevante anche alla luce dell'elevato flusso di commercio intra-comunitario ed extra-comunitario registrato negli anni recenti relativamente a tali prodotti in sede Ue che ospita, in alcuni Stati Membri, rilevanti filiere agricole e produttive impegnate nella produzione ed esportazione di prodotti innovativi senza combustione.

Contesto internazionale: Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) la Convenzione quadro e la conferenza delle parti

La *Framework Convention on Tobacco Control* 14 (di seguito FCTC) è la Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del

tabacco. È stata adottata dall'Assemblea mondiale della sanità nel 2003 ed è entrata in vigore nel 2005.

La FCTC contiene misure sui prodotti del tabacco riguardanti la produzione, tassazione, coltivazione agricola, importazione, distribuzione, presentazione dei prodotti, vendita e uso di prodotti del tabacco, responsabilità del settore.

In particolare, l'art. 23 della FCTC prevede l'organizzazione della Conferenza delle Parti (di seguito COP), un appuntamento biennale in cui viene rivista e discussa l'implementazione della Convenzione e vengono prese le decisioni necessarie al fine di promuovere strategie, piani di azione, politiche, misure legislative. In ogni sessione della COP vengono inoltre stabilite le successive tappe di lavoro che porteranno alla formazione dell'agenda della sessione successiva.

Le tematiche di regolamentazione analoghe a quelle discusse e regolate dalle due principali Direttive europee (2014/40/UE e 2011/64/UE), sono oggetto dei report, delle discussioni e delle eventuali decisioni della COP. Si sono tenute nove sessioni della COP a partire dai primi anni 2000, con decisioni riguardanti i molteplici ed eterogenei ambiti oggetto della Convenzione FCTC. Le decisioni assunte in sede FCTC determinano conseguenti impatti a livello internazionale, unionale e nazionale in termini di salute pubblica, informazione ai consumatori, commercio internazionale, agricoltura, ambiente, manifattura, distribuzione.

Nel corso degli ultimi anni, l'introduzione in commercio di prodotti innovativi (sigarette elettroniche e tabacco riscaldato su tutti) ha determinato un cambiamento rilevante nelle decisioni assunte in sede FCTC, avendo gradualmente spostato il focus su tali categorie innovative. In particolare, entrambe le tipologie di prodotto sono state oggetto di decisioni durante la COP7 (2016) 15 e COP8 (2018) 16.

L'ultima sessione della COP si è svolta nel novembre 2021 (COP9) in modalità virtuale causa la pandemia Covid-19, ove è stato deciso di posticipare la discussione alla futura prossima sessione. All'esito della COP9, ai punti 39 E 40 del Rapporto conclusivo, si evidenzia la necessità che nel corso della prossima COP debba essere aggiornata la regolamentazione del Novel and

Emerging Tobacco Products, inclusi i prodotti del tabacco riscaldato di Bologna.

La COP10 potrà, dunque, adottare decisioni rilevanti in merito alla regolamentazione internazionale dei prodotti innovativi e gli annessi impatti.

La prossima sessione della COP (COP10) è in programma a Panama dove le discussioni in sede FCTC copriranno materie su cui l'UE sarà chiamata a legiferare nell'ambito della revisione delle Direttive UE di settore (2011/64/UE, 2014/40/UE e 2033/33/EC), che prevedono un ruolo specifico del Consiglio dell'UE e del Parlamento. Pertanto finirebbe col configurare una sostanziale elusione delle procedure europee e un'anticipazione delle valutazioni in capo agli Stati Membri.

Focal point dell'FCTC

Il focal point dell'FCTC dell'OMS è il contatto responsabile per facilitare l'implementazione del Protocollo e per lo scambio di informazioni su tale attuazione sia all'interno sia all'esterno del Paese.

Nel caso dell'Italia il focal point è rappresentato dagli uffici tecnici del Ministero della Salute, il cui ruolo include il coordinamento tra i vari settori governativi e altre parti interessate aventi un ruolo nell'attuazione della Convenzione.

Le attività di prevenzione e repressione degli illeciti nei paesi europei

I fattori che alimentano potenzialmente il traffico illegale di tabacco e dei suoi derivati sono molteplici. Le strategie di prevenzione e repressione degli illeciti a livello nazionale mirano, pertanto, ad agire su questi fattori, disinnescandoli.

La letteratura scientifica che analizza il fenomeno del traffico illecito del tabacco ha evidenziato le duplici conseguenze delle variazioni nella tassazione. Da un lato, una tassazione eccessivamente bassa, potenzialmente, favorisce un incremento dei consumi e quindi anche dei traffici illeciti correlati. Dall'altra, bruschi aumenti della tassazione, possono alimentare il mercato nero, incrementando la domanda dei consumatori che si rivolgono al mercato illegale. Un secondo elemento che influenza l'andamento dei traffici di tabacco è quello del fenomeno corruttivo. In proporzione, un incremento dell'1% dei livelli di corruzione, corrisponderebbe ad un incremento del 28% dei traffici illegali di tabacco e derivati.

Un terzo elemento, che ha un notevole impatto nello scenario europeo, è quello dei controlli di frontiera. I ridotti controlli cui è soggetta la movimentazione di merci all'interno dell'Unione europea rendono ancor più rilevanti i controlli alle frontiere extra-Ue. La maggior parte dei Paesi europei, che confinano con aree extra-Ue, nel corso degli anni hanno incrementato la quantità e soprattutto la qualità dei controlli condotti, dotandosi di avanzate tecnologie di scanning. L'efficacia di tale strategia è risultata evidente nel caso della Polonia. Tra il 2008 e il 2012, è stato calcolato che sul suolo polacco siano transitate circa 6 miliardi di sigarette derivanti dai traffici illeciti. Nel 2011, le autorità polacche hanno introdotto lungo i valichi di frontiera con i Paesi extra-Ue scanner a raggi-x. Nel 2017, l'ammontare di sigarette nel territorio polacco era dimezzato (3 miliardi di sigarette)⁴¹.

⁴¹ Aziani, A. e Dugato, M., *IITP NEXUS in Europe and Beyond*, Milano, Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore, 2019 cfr. KPMG, *Illicit cigarette consumption on the EU, UK, Norway and Switzerland*, 23 giugno 2022.

In quest'ottica, le attività di contrasto al traffico di tabacco dei singoli Paesi europei agiscono tendenzialmente ed in maniera più o meno bilanciata su questi tre fattori, cui si sommano gli aspetti puramente legislativi, ed un elemento di deterrenza del contrasto ai traffici illeciti, ovvero quello della cooperazione internazionale, che crea un ambiente sfavorevole alla tipologia di illeciti considerata. Parallelamente alle attività di repressione, le autorità nazionali dei singoli Paesi e, come si vedrà successivamente, le organizzazioni internazionali, stanno progressivamente incrementando le attività di raccolta dei dati relativi al fenomeno del traffico illecito di tabacco. La raccolta dati dei singoli Paesi consente alle autorità nazionali di monitorare il quadro complessivo del fenomeno nell'ambito dei propri confini e di valutare il livello di efficacia del proprio operato in merito. Tutte le azioni di contrasto messe in atto da un Paese sono frequentemente raccolte all'interno di un piano strategico di medio-lungo periodo che, una volta approvato dalle autorità competenti, è applicato coinvolgendo le singole parti coinvolte.

Con specifico riferimento alle attività repressive, ogni Paese adotta schemi operativi differenti, coinvolgendo (o meno) contestualmente corpi civili o militari delle Forze dell'ordine e autorità amministrativo/burocratiche. La Spagna, ad esempio, coinvolge nelle proprie attività di repressione, in maniera simile all'Italia, molteplici corpi delle Forze dell'ordine e diverse agenzie governative. L'attività di contrasto è quindi attuata dal Cuerpo Nacional de Policia, dal Cuerpo de Guardia Civil e dall'Agencia Tributaria-Aduanas e Impuestos Especiales (AEAT). Tramite questo combinato di Forze militare e civili, le autorità spagnole attuano una costante sorveglianza dei confini marittimi ed aerei⁴². Similmente a quanto accade in Spagna, la Francia coinvolge nelle proprie attività di monitoraggio e repressione del contrabbando del tabacco molteplici Forze di polizia (nazionale e di frontiera) ed agenzia governativa (Direzione Generale delle Dogane)⁴³. A differenza di quanto accade in Spagna e Francia, in Polonia

⁴² Calderoni, F., Angelini, M., Mancuso, M., Rotondi, M., *Spain. The Factbook on the Illicit Trade in Tobacco Products 7*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2014.

⁴³ Calderoni, F., Angelini, M., Mancuso, M., Rotondi, M., *France. The Factbook on the Illicit Trade in Tobacco Products 8*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2016.

L'attività di repressione ricade primariamente sul principale corpo di polizia ad ordinamento civile ovvero la Policja. La strategia attuata in questo caso non è quella di una suddivisione tra molteplici Forze dell'ordine, quanto piuttosto quella di accentrare e centralizzare le attività di contrasto agli illeciti del settore del tabacco. La Policja è inoltre affiancata dalla Polizia di Frontiera⁴⁴. Un ulteriore esempio di adattamento delle strategie repressive è il Regno Unito, un Paese recentemente uscito dall'Ue, ma che con la stessa preserva un elevato livello di cooperazione. Nel Regno Unito, il traffico illecito di tabacco è contrastato dalle sinergie tra due agenzie governative la Border Force e l'HM Revenue & Custom. Il compito di contrastare il contrabbando di sigarette in entrata ed uscita dal Paese è quindi affidato a due Agenzie governative, la prima una Forza di polizia ad ordinamento civile, la seconda, un Dipartimento intergovernativo non ministeriale⁴⁵.

Un tentativo di valutare aspetti qualitativi e quantitativi della gestione del settore del tabacco dei singoli Paesi europei è quello del progetto Tobacco Control Scale (TCS). Il TCS nato nel 2004 come un progetto di ricerca a breve termine dell'European Network for Smoking Prevention (ENSP), è divenuto col tempo uno strumento di valutazione periodica delle azioni attuate dalle autorità nazionali in merito al settore del tabacco. Tra i singoli indicatori che contribuiscono alla valutazione complessiva, il TCS valuta anche la capacità di contrasto al traffico illecito del tabacco, prendendo in considerazione sia la firma di convenzioni e protocolli internazionali, sia le attività di tracciamento e rintracciamento attuate dai Paesi considerati⁴⁶.

Di là delle strategie contingenti attuate, le attività di prevenzione e repressione dei singoli Paesi non possono prescindere da un costante riaggiornamento nel corso del tempo. Il traffico di tabacco è una fattispecie di contrabbando estremamente dinamica e con una elevata capacità adattiva. I mutamenti delle tassazioni, delle legislazioni e delle attività repressive comportano

⁴⁴ Calderoni, F., Aziani, A., Favarin, S., *Poland. The Factbook on the Illicit Trade in Tobacco Products 4*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2013.

⁴⁵ HM Revenue & Customs, *Tackling illicit tobacco: From leaf to light. The HMRC and Border Force strategy to tackle tobacco smuggling*, marzo 2015.

⁴⁶ Joossens L, Olefir L, Feliu A, Fernandez E. *The Tobacco Control Scale 2021 in Europe*, Catalan Institute of Oncology, Bruxelles, 2022.

un adattamento da parte del fenomeno illecito che, in un processo circolare, comporta a sua volta e nuovamente la necessità di aggiornamento delle strategie nazionali ed internazionali.

La collaborazione internazionale

Il contrabbando ed il traffico illecito di tabacco sono quindi una criticità comune alla maggior parte dei Paesi europei. Come evidenziato in precedenza, tale criticità è affrontata da ogni Paese con strategie simili, che tuttavia si adattano a seconda del contesto locale. Tuttavia, delle strategie di contrasto al fenomeno che siano efficaci, soprattutto sul lungo termine, non devono e non possono prescindere da una costante collaborazione internazionale, sia interstatale, sia con organismi sovranazionali come Ue e Nazioni Unite.

Difatti, il traffico illecito di tabacco è a tutti gli effetti un traffico globale e tra i più redditizi nella sua fattispecie. La Banca Mondiale stima che annualmente il contrabbando di tabacco raggiunga un valore compreso tra \$40 e \$50 miliardi⁴⁷. Con riferimento specifico al territorio europeo, si stima che annualmente vengano consumate circa 35 miliardi di sigarette derivanti da traffici illeciti, pari al 10% del consumo totale di sigarette. Di queste circa il 25% è riconducibile alla rotta che coinvolge i Paesi del Nord e dell'Est Europa, su di cui la guerra tra Ucraina e Russia non parrebbe aver avuto un impatto considerevole. Le altre rotte del traffico di tabacco che impattano l'Europa sono quella nord-africana, quella centro-asiatica, quella mediorientale e quella balcanica.

Contestualmente al traffico proveniente da Paesi extra europei, i Paesi dell'Europa continentale ed insulare fronteggiano le criticità poste dalle rotte dei traffici interni. Queste sono rifornite da fabbriche illegali i cui prodotti del tabacco sono poi trafficati in tutta Europa. Nel corso

⁴⁷ Macius, Ramunas, *Illicit tobacco trade – same issue, news forms and dynamics*, EURACTIV, 27 giugno 2023, consultato il 21 agosto 2023: https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/illicit-tobacco-trade-same-issue-new-forms-and-dynamics/?utm_source=pocket_saves

del 2021, tra Belgio, Paesi Bassi, Spagna, Portogallo e Paesi Baltici sono state smantellate 74 fabbriche illegali. Secondo i dati riportati dall'European Antrifraud Office (OLAF), nel 2022 sarebbero state sequestrate in Europa complessivamente 531 milioni di sigarette, di cui 317 milioni sequestrate all'interno del territorio europeo⁴⁸. Dinamiche similari interessano anche la produzione ed il contrabbando di sigarette elettroniche e liquidi per sigarette.

In quest'ottica, le Forze dell'ordine e le autorità italiane risultano essere in prima linea per il contrasto al traffico del tabacco e dei suoi derivati, mostrando un elevato livello di cooperazione con altri Paesi Ue ed extra Ue. L'Italia risulta, difatti, al centro di alcune delle più importanti rotte del traffico di tabacco, come quelle provenienti dal Nord-Africa (Tunisia-Sicilia) e dalla Penisola Balcanica ed è quindi necessario, al fine di arginare proattivamente il fenomeno, agire attraverso una costante cooperazione internazionale.

Le Forze armate italiane nelle loro differenti declinazioni e le diverse branche dell'autorità (centrali e locali), risultano essere inserite all'interno di un vasto network di organizzazioni internazionali, tavoli di lavoro e gruppi di coordinamento dediti, specificatamente o marginalmente, al contrasto ai traffici illeciti di tabacco e suoi derivati. Alcune di queste organizzazioni sono:

- Organizzazione internazionale della polizia criminale, Interpol
- Ufficio Europeo di Polizia, Europol
- Procura Europea
- Missing trader intra-community fraud, MTIC Fraud
- Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, Frontex
- Law Enforcement Working Party-Customs, LEWP-C
- Organizzazione Mondiale delle Dogane
- European Antrifraud Office, OLAF
- Intellectual Property Crime Coordinated Coalition (IPC3).

In linea generale, la cooperazione internazionale si sostanzia su due piani, quello del contrasto degli illeciti e quello della loro prevenzione. Nel primo caso ad operare e cooperare sono prevalentemente le Forze dell'ordine. La prevenzione, invece, agisce su quelli che sono

⁴⁸ European Antrifraud Office, *OLAF Report 2022*, European Union, Lussemburgo, 2023.

considerati i fattori che alimentano il traffico di tabacco e derivati, così come evidenziato per le strategie nazionali: armonizzazione della legislazione, contrasto alla corruzione e riduzione nell'asimmetria delle tassazioni. Un'azione di contrasto caratterizzata da elevati livelli di cooperazione risulta maggiormente efficace poiché riduce le capacità adattive dei traffici illegali che, usualmente, tendono a mutare ed a sfruttare le differenze tra i singoli Paesi (tassazione, legislazione, repressione). Infine, quei Paesi, che per instabilità politica o scarse risorse economiche non riescono ad attuare efficaci strategie di contrasto al fenomeno del traffico illecito di tabacco, beneficiano della collaborazione con attori statali e internazionali maggiormente stabili⁴⁹.

Le convenzioni firmate e ratificate dai singoli Stati, in particolar modo in ambito europeo, sono molteplici; tuttavia, ad oggi, il principale riferimento per definire il quadro della cooperazione finalizzata al contrasto dei traffici illeciti del tabacco è il Protocollo per l'eliminazione del traffico illecito di prodotti del tabacco. Il Protocollo è stato adottato nel novembre 2012, per poi divenire operativo nel settembre 2018, e fa parte della Convenzione Quadro per il controllo del Tabacco dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (FCTC). Il Protocollo specifico per il contrabbando del tabacco è stato ratificato dalla maggior parte dei Paesi europei. Risultano tuttavia assenti Polonia e Italia⁵⁰.

Uno dei frutti più evidenti dell'efficace collaborazione internazionale in merito al contrasto del traffico illecito di tabacco nelle sue varie forme è il Sistema Europeo di Tracking e Tracing (SETT). Il SETT consente il tracciamento ed il rintracciamento delle singole unità confezionate di prodotti e derivati del tabacco. In altre parole, le autorità, a più livelli, possono avere contezza del

⁴⁹ Ellis, C., On Tap Europe. Organised Crime and Illicit Trade in Tobacco, Alcohol and Pharmaceuticals, RUSI Whitehall Report 2, marzo 2017 cfr. Ljubas, Zdravko, Eu Expands Cooperation in Tobacco Smuggling Fight, Organized Crime And Corruption Reporting Project, 22 novembre 2022, consultato il 21 agosto 2023: <https://www.occrp.org/en/daily/17063-eu-expands-cooperation-in-tobacco-smuggling-fight>

⁵⁰ World Health Organization, Protocol to eliminate Illicit Trade in Tobacco Products, Secretariat of the WHO FCTC, giugno 2022, cfr. World Health Organization, WHO report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products, World Health Organization, Geneva, 2021.

percorso del prodotto dalla sua fabbricazione, sino alla sua immissione sul mercato. Il tracciamento è reso possibile da codici identificativi univoci rilasciati dalle autorità e associati alle singole unità. Nella maggior parte dei Paesi europei, come in Italia, l'efficacia del SETT è garantita dall'attività delle Agenzie Doganali che rilasciano i singoli codici ID, apposti successivamente dai produttori sulle singole confezioni. Un ulteriore fattore, che incrementa la rilevanza del sistema di tracciamento, è la sua applicabilità anche ai prodotti importati da Paesi extra-Ue⁵¹.

Il SETT, grazie anche allo sviluppo delle tecnologie informatiche (es. blockchain, applicazioni per dispositivi mobili, codici QR), consente alle autorità nazionali ed alle organizzazioni sovranazionali di poter accedere a banche dati aggiornate in tempo reale circa i prodotti del tabacco circolanti al livello europeo. In quest'ottica, il SETT può agevolare la cooperazione tra le Forze dell'ordine dei singoli Paesi consentendo, ad esempio, di tracciare il percorso di un prodotto dalla fabbricazione alla sua immissione sul mercato o, viceversa, rintracciare l'itinerario di una confezione dalla sua immissione sul mercato fino alla sua fabbricazione.

Infine, un ulteriore esempio di efficace collaborazione internazionale è rappresentato dalla Rete @ON. Questa è una Rete Operativa Antimafia che agisce a livello europeo dal 2014, anno in cui è stata approvata dal Consiglio Europeo a seguito dell'input della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) italiana. La Rete @ON è una piattaforma di coordinamento e cooperazione informale tra le Forze di polizia e che agisce coadiuvata da Europol. La Rete @ON opera affinché si possa garantire celerità ed efficacia nelle fasi di mutuo scambio di informazioni e dati sensibili tra Forze dell'ordine e tra le singole Agenzie, nell'invio di operatori sul posto e nelle procedure investigative. Con riferimento al fenomeno del traffico illecito di tabacco, la Rete @ON rappresenta una rilevante piattaforma operativa che, mappando e monitorando i gruppi criminali operativi in Europa, consente alle autorità di impattare non solo le attività odierne di tali

⁵¹ Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), 2° Rapporto sul commercio illecito nel settore tabacco ed e-cig il contributo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (anni 2018-2021),

gruppi nel settore del tabacco, ma anche di intercettare tempestivamente sviluppi e adattamenti futuri dei traffici stessi.

Le frodi via Web; e-commerce

Secondo i dati riportati dai Eurostat, nel 2022 il 91% della popolazione europea tra i 16 ed i 74 anni ha fatto utilizzo di Internet, di questi il 75% ha impiegato Internet per compiere acquisti. Il dato del 2022 conferma un trend di lungo periodo. Tra il 2012 e il 2022, la crescita media della popolazione che ha fatto acquisti tramite l'e-commerce è stata del 20%⁵². Anche il mercato di tabacco e derivati sta conoscendo una progressiva espansione dell'e-commerce e non è pertanto esente dalla crescita delle rivendite online. Tuttavia, l'espansione di tale mercato non può essere del tutto incontrollata ed è soggetta a puntuali regolamentazioni. Difatti, alla stregua di quanto accade sul mercato fisico, anche per quanto concerne la rivendita online di tabacco e derivati è necessaria l'autorizzazione preventiva dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM). L'assenza di tali autorizzazioni comporta l'inibizione del sito web dalle attività di rivendita al pubblico.

In quest'ottica, secondo i dati forniti dall'ADM, a partire dal 2017 è stato registrato un numero costante di siti web inibiti a causa della mancanza delle necessarie autorizzazioni. Complessivamente, i siti inibiti per frodi tra il 2017 e il 2021 sono stati 662, con una media di 132 siti web inibiti annualmente. Di questi 100 sono stati inibiti nel 2021. Nel solo primo semestre del 2022 i siti inibiti sono stati ben 99, confermando il costante tentativo di espansione dell'e-commerce illeciti e delle frodi on-line legati al mercato del tabacco e dei suoi derivati⁵³. Nell'azione di contrasto alle frodi e-commerce l'ADM è affiancata proattivamente dalle Forze dell'ordine italiane. Nel 2022, la Guardia di Finanza tramite il proprio Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche ha inibito 59 siti e 138 annunci online che proponevano acquisti illeciti di tabacco e suoi derivati⁵⁴.

⁵² Eurostat, *E-commerce continues to grow in the EU*, 28 febbraio 2023, consultato il 23 agosto 2023: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230228-2>.

⁵³ Dati forniti dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) riferiti al periodo 2017- primo semestre 2022.

⁵⁴ Dati forniti dalla Guardia di Finanza, riferiti all'anno solare 2022.

Un ulteriore elemento che sta influenzando l'e-commerce del tabacco è il progressivo incremento del consumo del tabacco riscaldato, THP (+62% nel 2021) e delle sigarette elettroniche e-Liquids (+33% nel 2021).

La maggior parte dei siti web dediti a tali attività ha un dominio straniero, quasi sempre extra-Ue, che tuttavia frequentemente non corrisponde al reale Paese di produzione ed importazione dei prodotti. Il dominio extra-Ue e le complessità dell'e-commerce rendono particolarmente arduo il processo di tracciamento di tali prodotti. Si evidenziano tuttavia alcune caratterizzazioni. I rivenditori di prodotti illeciti afferenti all'ambito delle e-Liquids sono essenzialmente localizzati con dominio in Russia, Regno Unito e Cina. Con riferimento, invece, al mercato THP, la maggior parte dei rivenditori on-line ha un dominio britannico, cui si affiancano rivenditori con dominio localizzato in Russia, Stati Uniti e Paesi Arabi⁵⁵. Parallelamente, al mercato delle sigarette tradizionali e dei più recenti dispositivi elettronici, i rivenditori illeciti on-line hanno recentemente aggredito anche il mercato dei dispositivi monouso precaricati e dei prodotti derivanti dalla canapa sativa⁵⁶.

In linea generale, la maggiore criticità per il contrasto alle frodi e-commerce è individuata nel fattore della territorialità. Il processo del traffico di tabacco on-line, difatti, si svolge in primo luogo in due tipologie di spazi differenti quello fisico e quello virtuale. Con riferimento allo spazio fisico, inoltre, la produzione, lo stoccaggio e la movimentazione dei prodotti contrabbandati avvengono in luoghi spesso differenti e distanti tra loro⁵⁷.

In quest'ottica, anche per quanto concerne le frodi dell'e-commerce, risulta fondamentale la collaborazione internazionale e interforze al fine di contrastare efficacemente il fenomeno. Le Forze dell'ordine e le Autorità europee, inoltre, collaborano attivamente con alcune delle principali piattaforme on-line, per tracciare e rintracciare siti web fraudolenti ed inibirli con maggiore tempestività.

⁵⁵ Centro documentazione Eurispes.

⁵⁶ Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), 2° Rapporto sul commercio illecito nel settore tabacco ed e-cig, il contributo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (anni 2018-2021).

⁵⁷ Ministero dell'Interno, "La contraffazione. Evoluzione del fenomeno criminale sul mercato fisico ed on-line" (2018-2022), Roma, luglio 2023.

CASI DI STUDIO E BUONE PRASSI

Comando Generale della Guardia di Finanza. III Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate – Servizio Dogane Monopoli e Accise

La rotta nord-africana cambia: dai barchini carichi di migranti alle “navi madri” – Operazione BLUE WAVE del Nucleo PEF Palermo

Con il coordinamento della Procura Europea (“EPPO”) – sede di Palermo, nel 2022, il Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Palermo ha concluso un’ articolata indagine di polizia giudiziaria nei confronti di una strutturata rete criminale transnazionale, operante tra la Tunisia e la Sicilia, dedita al contrabbando di sigarette provenienti dal Nord-Africa.

Le indagini hanno consentito di delineare la tratta commerciale delle sigarette di contrabbando che dagli Emirati Arabi (luogo di produzione) sono state trasportate via Libia, in Tunisia e poi, via mare, sulle coste italiane (a Trapani) e, da qui, a Palermo.

Nei circa due anni di investigazioni, con il supporto della componente aeronavale del Corpo, è stato possibile intercettare numerose spedizioni illecite, arrestando in flagranza di reato 36 contrabbandieri e riuscendo a sequestrare complessivamente:

- 23 tonnellate di sigarette (principalmente con marca Oris, Royal, Pine, Time), non conformi ai parametri di produzione e commercializzazione previsti dalla normativa europea;
- 10 imbarcazioni (4 pescherecci e 6 motoscafi veloci), del valore di circa 500.000 euro;
- 170.000 euro in contanti.

Se immesse sul mercato, le sigarette di contrabbando avrebbero fruttato introiti illeciti per 3,5 milioni di euro, generando un danno per le casse dell'Unione europea e dell'Erario nazionale per oltre 6 milioni di euro.

Parallelamente, si è proceduto a valorizzare in chiave patrimoniale gli elementi acquisiti nel corso delle indagini, attraverso l'esame, il confronto e l'incrocio di informazioni economico-finanziarie ottenute tramite le varie banche dati in uso al Corpo, accertando l'assoluta sproporzione tra i beni nella disponibilità degli indagati e i redditi dichiarati.

Si tratta della prima indagine che ha consentito di tracciare tutta la filiera di approvvigionamento della merce illecita dai luoghi di produzione e spedizione esteri fino alle modalità di importazione e di commercializzazione al minuto nei mercati popolari del capoluogo siciliano.

L'indagine testimonia la stretta sinergia operativa tra la Procura Europea e la Guardia di Finanza a tutela degli interessi economico-finanziari dell'Ue.

In tale ambito rientra l'azione di contrasto del fenomeno del contrabbando di sigarette, che ancora oggi rappresenta un crimine diffuso e ben organizzato e costituisce una minaccia per i bilanci dell'Unione europea e degli Stati nazionali, ma anche per la salute dei cittadini.

La nuova frontiera dei prodotti da fumo venduti tramite web – Operazione della Compagnia Pronto Impiego di Aversa

I Baschi Verdi della Compagnia Pronto Impiego di Aversa, nell'ambito della quotidiana attività posta in essere dalla Guardia di Finanza per verificare il rispetto della normativa in materia di imposte di consumo e per contrastare il contrabbando di generi di monopolio, hanno scoperto una fabbrica abusiva di liquidi per sigarette elettroniche.

I prodotti da "svapo", privi di qualsivoglia controllo di origine idoneo a tracciarne la provenienza e in assenza delle necessarie autorizzazioni doganali, venivano confezionati in flaconi e venduti online ad una vasta platea di consumatori.

Il gestore dell'opificio abusivo, ubicato in una delle principali arterie della cittadina normanna, non è stato in grado di fornire ai militari operanti alcuna giustificazione in merito al possesso di oltre 700 chilogrammi di liquidi da inalazione soggetti ad imposta di consumo, nonché di oltre 3.000 confezioni di additivi impiegati per la miscelazione dei medesimi.

Analogamente, non è stata rinvenuta alcuna documentazione circa l'origine di tutti gli ingredienti rinvenuti dai finanziari, né della nicotina liquida che, miscelata alle cosiddette "basi neutre", costituiva il prodotto finito presentato come liquido da inalazione per "e-cig", destinato ad essere immesso sul mercato parallelo in totale evasione di imposta.

Per la realizzazione dei pericolosi mix "fai da te" il responsabile aveva a disposizione una serie di attrezzature idonee per la stampa delle etichette, il confezionamento e la spedizione dei prodotti finiti ai clienti reperiti in Rete.

Le Fiamme Gialle hanno provveduto a chiedere l'oscuramento del sito Internet utilizzato dal responsabile per commercializzare i prodotti, essendo lo stesso risultato privo delle necessarie autorizzazioni ed applicazione delle rigorose norme che vietano la commercializzazione on line dei liquidi da inalazione.

I liquidi sequestrati sottratti ad imposizione, convenzionalmente equiparati ai tabacchi lavorati esteri di contrabbando, se immessi in commercio, avrebbero fruttato oltre 300.000,00 euro.

Le conseguenze del conflitto russo-ucraino sul contrabbando di t.l.e. – Operazione della Compagnia di Pomezia

Nell'aprile 2022, la Guardia di Finanza di Pomezia ha concluso una complessa indagine di polizia giudiziaria che ha permesso di disvelare un sito di produzione di sigarette che, se immesse sul mercato, avrebbero fruttato profitti illeciti per oltre 19 milioni di euro.

Oltre 82 tonnellate di tabacchi lavorati e confezioni di sigarette di contrabbando sequestrati, e dieci operai di cui 4 in fuga dalla

guerra in Ucraina, trovati all'opera all'interno dell'opificio clandestino.

Si tratta del più ingente quantitativo di “bionde” di contrabbando sequestrato negli ultimi anni in Italia oltre ad essere uno dei casi più significativi di individuazione di una fabbrica clandestina.

Un business illecito che poteva contare sulla manovalanza dell'Est Europa, anche di quanti erano appena fuggiti dalla guerra in Ucraina. Questi ultimi, in particolare, attirati a Pomezia con la promessa di un lavoro sicuro, retribuito e regolare, e di un alloggio.

Al contrario, appena arrivati nella fabbrica, ai lavoratori sono stati sottratti soldi e cellulari. Poi sono stati sottoposti a turni di lavoro massacranti e costretti a lavorare in un ambiente malsano – finestre murate e mancanza di sbocchi all'esterno – per i fumi di lavorazione. Lo stesso ambiente dove, di fatto, vivevano – ammassati – chiusi all'interno dal titolare della fabbrica clandestina. I lavoratori sfruttati, da quanto emerso, non sono mai stati pagati.

La struttura ispezionata dai finanziari era attrezzata con tutti i macchinari e i materiali necessari alla linea di produzione di sigarette di contrabbando contraffatte. Stando al sequestro, ammontano a oltre 44 tonnellate le sigarette già confezionate e a 38 quelle di tabacco lavorato estero destinato ad essere utilizzato per la produzione di “bionde”.

Le sigarette clandestine avrebbero comportato un'evasione d'imposta di oltre 19 milioni di euro.

Il titolare dell'impresa, un campano, è stato arrestato per i reati di contrabbando, contraffazione, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, mentre la merce sequestrata è stata destinata alla distruzione.

Polizia Postale

L'esperienza investigativa maturata in seno alla Polizia Postale ha permesso di rilevare come il recente passato sia stato caratterizzato, anche per la vissuta emergenza sanitaria, da un cambiamento radicale di alcune abitudini di vita consolidate e da una sempre più diffusa frequenza di navigazione in Rete da parte dei cittadini.

Nel solco di questi cambiamenti, si è inevitabilmente registrato un incremento dei reati informatici che ha raggiunto, in tutti i settori, livelli particolarmente elevati. Seppure la fine dell'emergenza sanitaria e la ripresa delle normali attività, con il contestuale venir meno dell'isolamento sociale, possano far confidare in una lieve flessione per alcune tipologie di reati, tuttavia l'uso dilagante dell'informatica, e più in particolare della rete Internet in ogni settore della vita sociale, agevola tutt'oggi la consumazione sul web e tramite il web di numerosi reati, sia contro la persona sia contro il patrimonio.

È d'obbligo evidenziare che, proprio per la richiamata diffusione del crimine informatico, la Specialità della Polizia di Stato è oggi chiamata a contrastare le più svariate fenomenologie delittuose, alcune delle quali costituiscono fonte principale di allarme per la tenuta stessa del sistema socio/economico del Paese e delle strutture tecnologiche che ne supportano le funzioni essenziali.

Negli ultimi anni, infatti, è stato registrato un aumento esponenziale degli attacchi cibernetici – quantificabile a livello globale nell'ordine di decine di milioni al giorno – circostanza che impone ai sistemi economici, che non possono più prescindere da forme di sviluppo che prevedano proiezioni in ambiente cibernetico, l'esigenza, assolutamente primaria, di prevedere investimenti sulla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

Le realtà più importanti e critiche per l'erogazione dei servizi pubblici essenziali (Pubblica amministrazione, approvvigionamento idrico ed energetico, sistema sanitario, sistema scolastico, comunicazioni, trasporti, finanza sistemica)

hanno maturato un generale livello di sensibilità e piena consapevolezza dei costi connessi agli effetti di attacchi cibernetici, tanto da aver già investito in maniera significativa nel settore della cybersicurezza; di contro, il medesimo livello di sicurezza non può dirsi raggiunto per il settore delle Piccole e Medie Imprese (PMI), parimenti strategico, che spesso contribuiscono all'erogazione dei servizi essenziali ed alla tenuta del tessuto sociale ed economico del Paese.

Particolarmente sensibile, in tal senso, il circuito degli operatori economici: il settore bancario e degli intermediari finanziari è spesso obiettivo di attacchi informatici sempre più sofisticati, diretti alla violazione di *database*, all'esfiltrazione massiva di dati e credenziali riservate, alla violazione dei sistemi di *home banking* e, più in generale, di tutti gli strumenti di pagamento elettronico, oggi quasi integralmente sostituibili al contante. Le frodi online, i cosiddetti *financial cybercrimes*, costituiscono terreno fertile per la criminalità organizzata, attratta dalle molteplici possibilità offerte dall'utilizzo del mezzo tecnologico per la realizzazione dei profitti illeciti, per moltiplicare in modo esponenziale i relativi importi e per accedere a forme di riciclaggio cibernetico anche su scala internazionale.

Analogamente, a seguito del venir meno della dimensione territoriale del fondamentalismo islamista, la Rete è divenuta ancora di più il terreno "virtuale" attraverso cui questa particolare matrice terroristica continua a proliferare per continuare a diffondere la propria ideologia, reclutare e radicalizzare soggetti e promuovere azioni ad ampia valenza dimostrativa. Considerazioni, queste, che possono essere fatte, più in generale, per l'estremismo di natura politica.

La dimensione dell'online rileva, infine, come elemento sempre più determinante, nelle condotte criminali volte a ledere la sfera giuridica personale, in termini di esercizio di diritti e libertà fondamentali, ove si consideri che l'uso degli strumenti tecnologici rappresenta oggi uno dei principali mezzi attraverso cui vengono aggredite la reputazione, la riservatezza, la serenità e, talora, l'incolumità dei cittadini. Attraverso la Rete, in misura ormai rilevante, si consumano, inoltre, i più odiosi crimini contro la libertà sessuale, diretti spesso a colpire anche le fasce in assoluto più vulnerabili della comunità: i minori.

Nell'ambito del richiamato complesso scenario, sebbene l'esperienza investigativa permetta di riscontrare un impatto meno significativo in termini quantitativi rispetto ad altre fenomenologie criminose, anche l'illecita commercializzazione online di prodotti autentici del tabacco, di sigarette contraffatte e la vendita online di prodotti correlati all'utilizzo delle più recenti sigarette elettroniche (i cosiddetti prodotti liquidi da inalazione senza combustione) in assenza dei presupposti fissati dalle norme vigenti, hanno registrato un incremento correlato al descritto uso dilagante dell'informatica e più in particolare della rete Internet in ogni settore della vita sociale.

Nel particolare contesto operativo l'impegno profuso dalla Polizia Postale si realizza nella consueta duplice direzione caratterizzata da un'azione repressiva (attuata rispetto a condotte delittuose consumate o tentate) e da un'azione più propriamente di natura preventiva.

Sotto il profilo repressivo le strategie di contrasto, al netto degli sviluppi investigativi che possono muovere da specifiche denunce eventualmente raccolte sia a livello centrale che periferico, si concentrano sull'attività di monitoraggio degli spazi web che pubblicizzano l'illecita commercializzazione di tabacchi e prodotti da fumo sprovvisti delle relative autorizzazioni o comunque in assenza dei presupposti fissati dalle norme vigenti.

A tal riguardo, non possono tuttavia sottacersi le criticità che si incontrano nell'esercizio di tale azione repressiva.

In primo luogo, la componente transfrontaliera del reato, facilitata dalla mancanza di confini geografici dello spazio cibernetico utilizzabile per le specifiche finalità illecite, rende sconfinato il terreno virtuale da esplorare, con ovvie difficoltà nella ricerca di "spazi" di interesse investigativo.

Molto spesso, inoltre, i siti individuati sono allocati su *server* esteri (soprattutto in territorio extraeuropeo) e la conseguente difficoltà di eseguire il sequestro (subordinato all'istruzione, da parte dell'Autorità Giudiziaria, di una richiesta di mutua assistenza legale) impone di ricorrere, anche per esigenze di rapidità di intervento, al più limitato strumento dell'oscuramento del sito rilevato, inibendone l'accesso da chi si connetta dal territorio italiano (inibizione, tuttavia, facilmente eludibile da chi abbia un minimo di conoscenze informatiche, in grado di avvalersi di una banale VPN).

Non meno rilevante, appare la criticità correlata al sempre maggior utilizzo dei Social network e più in generale di forme di messaggistica istantanea, anche per l'illecita commercializzazione di tali prodotti: il proliferare di "gruppi" e di "canali", nel cui contesto si propone l'illecita vendita di tabacchi e prodotti da fumo, difficilmente permeabili soprattutto in termini di identificazione dei soggetti impegnati nelle illecite condotte, rende problematici i necessari sviluppi investigativi funzionali all'azione repressiva. Poiché l'attività di pattugliamento virtuale del web può espletarsi solo su contenuti pubblicamente accessibili, gli unici visualizzabili nella richiamata azione di monitoraggio, si assiste ad un notevole incremento delle attività delittuose proprio in seno a quelle piattaforme che per la propria *policy* garantiscono l'anonimato, rendendo più complicata l'identificazione degli autori dei reati (senza dimenticare la massima espressione delle tecniche di "anonimizzazione" che può realizzarsi nell'ambito del cosiddetto dark web).

Alla luce delle richiamate criticità appare essenziale diversificare gli strumenti di contenimento del particolare fenomeno criminoso, che non può non essere oggetto di costante attenzione sia sotto il profilo della potenziale lesività nei confronti dei singoli utenti (per il rischio di assumere prodotti, correlati all'utilizzo delle più recenti sigarette elettroniche, dannosi per la stessa salute), sia per l'impatto negativo di tali condotte delittuose sul gettito fiscale e sui bilanci delle imprese che operano nel settore.

In tale strategia multidirezionale la Polizia Postale è impegnata costantemente nella progettazione e realizzazione di campagne di sensibilizzazione e di educazione al corretto uso delle tecnologie, nel tentativo di far comprendere soprattutto ai più giovani (maggiormente inclini all'utilizzo del web anche nel settore dell'*e-commerce*) il disvalore, non sempre percepito, di talune condotte e le conseguenze che possono derivarne allorché si ricorra a canali di approvvigionamento non leciti. Le predette iniziative, portate avanti anche con incontri in videoconferenza, riscuotono consensi e partecipazione da parte di studenti, genitori e insegnanti e costituiscono un importante veicolo per un'efficace azione preventiva realizzata anche nei confronti delle fenomenologie delittuose in argomento.

Il Policy Cycle nell'Unione europea

Le origini

Il cosiddetto “Programma de L’Aia”, documento strategico pluriennale relativo al quinquennio 2005-2009 adottato dal Consiglio Europeo, riguardante i settori della libertà, della sicurezza e della giustizia, stabiliva che dal 1 gennaio 2006 Europol avrebbe dovuto sostituire il documento denominato “Rapporto di Situazione sul Crimine” (Crime Situation Report) con un documento di valutazione della minaccia sul crimine grave ed organizzato (OCTA – Organised Crime Threat Assessment Report), che potesse servire al Consiglio dell’Unione europea per stabilire le priorità strategiche nella lotta al crimine.

Con il successivo “Programma di Stoccolma”, valido per il quinquennio 2010-2014, il Consiglio Europeo esortava il Consiglio dell’Unione europea ad adottare una strategia sul crimine organizzato, fissando le priorità nelle politiche di contrasto sulla base del predetto OCTA – Organised Crime Threat Assessment Report, redatto da Europol.

In particolare, il citato Consiglio dell’Unione europea, in data 25 ottobre 2010, concludeva che si sarebbe dovuto istituire e attuare un ciclo programmatico (Policy Cycle) quadriennale di contrasto al crimine grave e organizzato da svilupparsi in 4 fasi, secondo il modello di Intelligence Led Policing sviluppato dalle autorità britanniche e rielaborato nel “Progetto Harmony”, condotto dal Belgio.

Successivamente, il Consiglio G.A.I., nel corso della riunione n. 3396, del 10 giugno 2015, adottava una rinnovata strategia di sicurezza interna 2015-2020 (nuovo documento strategico pluriennale che sostituisce il Programma di Stoccolma) che, oltre al contrasto e alla prevenzione del terrorismo e della criminalità informatica, poneva l’accento sul Ciclo Programmatico per prevenire e combattere la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità quale priorità dell’Unione europea nel settore.

L’8 marzo 2021 il Consiglio ha convenuto il proseguimento permanente del ciclo programmatico dell’Ue per contrastare la

criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale: EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threat) 2022+⁵⁸.

Il presente ciclo pluriennale EMPACT mira ad affrontare in modo coerente e metodologico le minacce più significative che la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale pongono all'Ue, tramite il miglioramento e il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, le Istituzioni, gli organi e le agenzie dell'Unione, nonché con i Paesi terzi e le organizzazioni, compreso, se del caso, il settore privato. Le sue caratteristiche principali sono:

- l'approccio basato sull'intelligence, ossia incentrato sull'individuazione, sull'analisi e sulla gestione di problematiche criminali persistenti e in evoluzione;
- il carattere integrato, volto a utilizzare e allineare al meglio i contributi complementari di tutti gli attori multidisciplinari e multiagenzia degli Stati membri, delle Istituzioni, degli organi e delle agenzie dell'Ue, dei Paesi terzi pertinenti e delle organizzazioni (pubbliche e private) secondo un approccio di partenariato;
- l'approccio multidisciplinare, integrato e integrale, volto ad aggredire i fenomeni criminali in argomento, utilizzando misure e azioni di natura sia preventiva che repressiva nonché misure proattive e reattive di natura strategica (volte a produrre un impatto sulla minaccia) e operativa (volte a produrre un impatto sui gruppi/sulle reti della criminalità organizzata e sui criminali).

⁵⁸ Conclusioni del Consiglio sul proseguimento permanente del ciclo programmatico dell'Ue per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale: EMPACT 2022+ (doc. 6481/21). L'espressione "ciclo programmatico dell'Ue per contrastare la criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale" è stata sostituita con il termine unico "EMPACT" (*piattaforma multidisciplinare europea di lotta alle minacce della criminalità*). Di conseguenza, nel resto del documento si fa riferimento unicamente al termine "EMPACT".

Le 4 fasi del Policy Cycle

EMPACT consta di quattro fasi:

Fase 1 — a) Sviluppo della *policy* sulla base di una valutazione, da parte dell'Unione europea, della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA dell'Ue) che deve fornire un quadro completo e preciso delle minacce criminali che gravano sull'Unione europea. b) Tenuto conto della rapida evoluzione della criminalità, Europol, in collaborazione con gli Stati membri e le competenti agenzie dell'Ue, elabora inoltre un'analisi di medio periodo delle minacce prestando attenzione alle priorità dell'Ue concordate in materia di lotta alla criminalità, mediante la redazione di una relazione intermedia destinata al Consiglio.

Fase 2 — a) Il comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (COSI) elabora, sulla scorta del documento programmatico consultivo (PAD), in base al SOCTA dell'Ue e tenendo conto di altri documenti strategici, valutazioni e politiche, un numero limitato di priorità che sono definite nelle conclusioni del Consiglio. b) Il COSI invita gli Stati membri a promuovere, co-promuovere e partecipare alle pertinenti priorità in materia di lotta alla criminalità e alle fasi successive, illustrate di seguito, in cooperazione con le Istituzioni, gli organi e le agenzie competenti dell'Ue. c) Viene predisposto un piano strategico pluriennale generale (G-MASP) contenente obiettivi strategici orizzontali comuni (CHSG) per tutti gli OAP al fine di migliorare la coerenza e realizzare un approccio multidisciplinare (comprendente misure tanto preventive quanto repressive nonché in materia di formazione) che consenta di affrontare in maniera efficace le minacce prioritarie. d) Il G-MASP contenente i CHSG è adottato dal COSI o dal gruppo di sostegno COSI.

Fase 3 — a) Sviluppo, attuazione e controllo dei piani d'azione operativi (OAP) annuali, i quali devono essere allineati ai CHSG fissati nel G-MASP, per affrontare le minacce prioritarie. b) Gli OAP possono contenere obiettivi strategici mirati aggiuntivi

(ATSG) concepiti in funzione delle specifiche necessità prioritarie. c) Gli OAP possono contenere azioni che, ove sia necessario e giustificato, durerebbero oltre un anno; alcune azioni possono riguardare più di un obiettivo strategico. d) Il COSI / il gruppo di sostegno COSI convalida gli OAP annuali. e) Gli Stati membri dovrebbero integrare le pertinenti azioni elaborate nell'ambito degli OAP nelle rispettive pianificazioni nazionali e assegnare risorse adeguate al sostegno di un approccio comune a livello di Ue. f) Le pertinenti agenzie dell'Ue dovrebbero impegnarsi ad attuare, nei rispettivi programmi di lavoro annuali, le azioni messe a punto nell'ambito dell'EMPACT e a prevedere disposizioni di bilancio specifiche. g) Le pertinenti reti dell'Ue dovrebbero impegnarsi a sostenere e rafforzare lo strumento EMPACT e l'attuazione degli OAP nei rispettivi programmi di lavoro. h) Il COSI monitora i progressi degli OAP ogni sei mesi, tra l'altro sulla base delle conclusioni di Europol relative all'attuazione degli OAP, delle relazioni dei promotori e della riunione dei coordinatori nazionali EMPACT (NEC)⁵⁹. Le conclusioni di Europol relative all'attuazione degli OAP terranno conto del monitoraggio effettuato dal gruppo di supporto EMPACT (EST) e comprenderanno una sintesi dei punti salienti e delle sfide nonché una tabella illustrativa dello stato di avanzamento delle azioni e dei partecipanti alle stesse. i) Infine, il COSI effettuerà sia una valutazione intermedia sia una finale dei risultati delle azioni al fine di misurare fino a che punto siano stati conseguiti i CHGS e gli ATSG inclusi negli OAP.

Le priorità, i CHSG e, se del caso, anche gli ATSG inclusi negli OAP possono essere riveduti alla luce della revisione intermedia delle minacce nuove, in evoluzione ed emergenti.

Fase 4 — a) Al termine di ciascun ciclo EMPACT sarà effettuata una valutazione indipendente al fine di valutare l'attuazione dell'EMPACT e i relativi risultati. I risultati saranno trasmessi al Consiglio, che adotta quindi una decisione politica informata, e serviranno da orientamento per il ciclo EMPACT successivo. b) La

⁵⁹ I *driver* degli OAP presentano relazioni due volte all'anno: una relazione sintetica a settembre e una relazione dettagliata a marzo dell'anno successivo.

Commissione consulterà gli Stati membri e le agenzie dell'Ue in sede di COSI in merito all'elaborazione del meccanismo per la valutazione indipendente, tenendo conto dell'esperienza acquisita.

L'attuazione del Policy Cycle: E.M.P.A.C.T. (European Multi-disciplinary Platform Against Criminal Threats)

La Piattaforma E.M.P.A.C.T. è quindi il contesto in cui le Autorità degli Stati membri, le Agenzie e le Organizzazioni Internazionali coinvolte, con il supporto di Europol, danno attuazione congiunta, mediante azioni concrete (previste nei Piani d'Azioni Operativi annuali), a quanto stabilito a livello politico dal Consiglio e a livello strategico dal C.O.S.I., assumendosi la responsabilità e l'onere di guidare una o più priorità e/o una o più azioni all'interno delle stesse ovvero di garantire forme di partecipazione all'interno di tale esercizio.

Il NEC

Ogni Stato membro nomina un coordinatore nazionale EMPACT (NEC). La nomina è notificata dall'ufficio di collegamento Europol del rispettivo Stato membro all'EST (*Empact Support Team*) presso Europol. Qualora la posizione diventi vacante, il rispettivo Stato membro nomina senza indugio un nuovo rappresentante come NEC. Gli altri *stakeholders* (Istituzioni, organi e agenzie dell'Ue) nominano un coordinatore EMPACT e ne danno notifica all'EST. Inoltre, anche i partner sono incoraggiati a nominare un coordinatore EMPACT e a darne notifica all'EST. Ciascun NEC ha un vice (*NEC alternate*), nominato tenendo conto dei medesimi criteri. Il *NEC alternate* assume la rappresentanza del NEC in sua assenza.

Il ruolo di Coordinatore Nazionale EMPACT (*NEC – National Empact Coordinator*) per l'Italia è stato affidato alla Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia.

Il NEC svolge una funzione di coordinamento orizzontale a livello nazionale poiché è responsabile dell'allineamento della

partecipazione e dei contributi dello Stato membro a tutti gli OAP cui lo stesso partecipa, nonché della promozione della cooperazione multidisciplinare tra le autorità di *law enforcement* e gli altri soggetti, compresi altre autorità pubbliche e il settore privato. Deve inoltre assicurare che le autorità nazionali siano periodicamente informate in merito a tutti gli OAP, compresi quelli cui il relativo Stato membro non partecipa. Ciascun NEC deve garantire l'attuazione delle decisioni e raccomandazioni COSI in relazione all'EMPACT nel rispettivo Stato membro e deve coordinare l'assegnazione delle necessarie risorse umane e finanziarie nonché garantire il conferimento di responsabilità al partecipante o ai partecipanti agli OAP provenienti dagli Stati membri.

Il Driver

Ad ogni priorità individuata corrisponde uno (o più) *Operational Action Plan(s)* la cui *leadership* viene affidata ad una autorità di *law enforcement* di uno Stato membro che, attraverso un proprio rappresentante, assume il ruolo di Driver, ovvero di responsabile di tutta la priorità, coadiuvato da uno o più co-Driver.

L'Action Leader

Ad ogni priorità corrispondono molteplici "azioni operative" (tecnicamente definite OA – *Operational Actions*) di durata annuale che, pur coordinate nel complesso dal Driver, sono sotto la responsabilità del rappresentante dello Stato membro, Agenzia, Organizzazione che assume l'onere di attuarle e che viene denominato *Action Leader* (che può essere affiancato da uno o più *Action co-Leader*).

Il Participant

Ogni Stato membro, Agenzia, Organizzazione, indipendentemente dalla volontà di guidare una priorità o un'azione, può partecipare attivamente alle stesse, fornendo il

proprio contributo strategico o operativo e rappresentando lo Stato membro o l'Ente di appartenenza.

L'E.M.P.A.C.T. Support Team (prima denominata Unit)

L'Agenzia Europol, oltre a finanziare ed ospitare le riunioni tese a discutere delle azioni operative, degli obiettivi strategici e di tutti gli aspetti inerenti all'attuazione dell'E.M.P.A.C.T., ha costituito un'unità dedicata (E.M.P.A.C.T. Support Team) che ha il compito di coordinare, amministrare e sostenere le attività di tutti gli attori coinvolti, in primo luogo i Drivers, fungendo anche da raccordo con gli Uffici di Collegamento (Desk) e le Unità Nazionali Europol.

L'attuale Ciclo programmatico EMPACT 2022-2025

Dopo l'attuazione, tra il 2012 ed il 2013 del primo ciclo programmatico per contrastare il crimine organizzato e le gravi forme di criminalità e successivamente all'articolazione di quello per il periodo 2014-2017, basato anch'esso sulle priorità dell'Ue fissate dal Consiglio dell'Unione europea, quest'ultimo, nel maggio 2017, adottò nuove conclusioni con cui vennero fissate le priorità nella lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità internazionale per il periodo 2018-2021⁶⁰.

All'esito della valutazione indipendente del suddetto ciclo programmatico, è stato riconosciuto un rinnovato valore alla

⁶⁰ Contrasto al "cybercrime", attuata mediante tre piani d'azione operativi (attacchi contro i sistemi di informazione, sfruttamento sessuale dei minori e frodi con mezzi di pagamento diversi dai contanti), Contrasto al traffico di sostanze stupefacenti (due piani d'azione operativi, cannabis, cocaina ed eroina e nuove sostanze psicoattive e droghe sintetiche), lotta all'immigrazione clandestina, contrasto dei reati contro il patrimonio, lotta contro la tratta degli esseri umani nell'Ue, contrasto dei gruppi criminali organizzati e degli specialisti implicati nella frode in materia di accise e nella frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente (MTIC), disarticolazione dei gruppi criminali organizzati coinvolti nel traffico, nella distribuzione e nell'uso illecito di armi da fuoco, repressione dei gruppi criminali organizzati coinvolti nella criminalità ambientale (traffico di specie selvatiche e traffico illecito di rifiuti), lotta contro i fondi di origine illegale e il riciclaggio dei proventi e agevolazione del recupero di beni al fine di confiscare in modo efficace i profitti illeciti dei gruppi criminali organizzati, lotta contro il falso documentale nell'Ue.

piattaforma, quale strumento in grado di conseguire i propri obiettivi di miglioramento della cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata e le forme gravi di criminalità internazionale, apportando un valore aggiunto dell'Ue agli Stati Membri, fornendo loro strutture per rafforzare la cooperazione e contributi, nonché creando fiducia tra i pertinenti soggetti interessati⁶¹. In tale ottica è stato determinato, a livello di Consiglio dell'Ue, di dare un rinnovato impulso al ciclo programmatico prevedendo non solo di dare una nuova denominazione, vale a dire esclusivamente EMPACT, ma di “rinfrescare” gli strumenti strategici ed operativi della piattaforma, mirando a snellire le procedure ed allargare il coinvolgimento anche a Paesi terzi e partner esterni. In tal senso, quanto descritto nei precedenti paragrafi è proprio il frutto di queste valutazioni.

Da un punto di vista pratico, per l'attuale ciclo programmatico⁶² sono state individuate le seguenti priorità per la lotta alla criminalità organizzata e alle forme gravi di criminalità⁶³:

10 priorità/15 Oaps per il periodo 2022-2025

- 1) HRCN - High-Risk Criminal Networks⁶⁴
- 2) Cyber-attacks
- 3) THB - Trafficking in Human Beings
- 4) CSE - Child Sexual Exploitation
- 5) Migrant Smuggling

Drugs Trafficking – 2 OAPs:

- 6) CCH – Produzione, traffico e distribuzione di cannabis, cocaina e eroina

⁶¹ 6 Doc 6481/21 del 26.2.2021 del Consiglio dell'Ue.

⁶² Conformemente alla metodologia EMPACT e sulla base della relazione sul SOCTA 2021 elaborato da Europol e descritta nel paragrafo successivo.

⁶³ Doc 8665/21 del 12 maggio 2021 del Consiglio dell'Ue.

⁶⁴ Tale priorità è stata fortemente voluta dall'Italia che, in sede comunitaria, ha ritenuto di dover sottolineare l'assoluta rilevanza della problematica delle metodologie “mafiose” poste in essere dalle organizzazioni criminali di origine italiana (particolarmente la ‘ndrangheta) e del pericolo d'infiltrazione nel sistema pubblico legale anche di altri Paesi dell'Ue.

- 7) SYN-NPS – Produzione, traffico e distribuzione di droghe sintetiche e NPS

Fraud, Economic and Financial Crimes – 5 OAPs:

- 8) Online fraud schemes
- 9) Excise fraud
- 10) MTIC (VAT) Fraud
- 11) IP (Intellectual property) Crime, Counterfeiting of goods and currencies
- 12) Criminal Finances, Money Laundering and Asset Recovery
- 13) OPC - Organised Property Crime
- 14) Environmental Crime
- 15) Firearms trafficking

L'Italia nel ciclo programmatico Ue (2022-2025)

Nell'ambito delle suddette priorità, l'Italia è impegnata nel Ciclo Programmatico Ue (2022-2025) come segue:

- è Driver nelle priorità MTIC Fraud (Guardia di Finanza) e Environmental Crimes (Arma dei Carabinieri, che assumerà il ruolo di Co-Driver per il biennio 2024-2025);
- è Co-Driver nelle priorità HRCN – High Risk Criminal Network (DCPC-Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia, che assumerà il ruolo di Driver per il biennio 2024-2025), Migrant Smuggling (DCA-Servizio Centrale Operativo), IP (Intellectual property) Crime, Counterfeiting of Goods and Currencies e Criminal Finances, Money Laundering and Asset Recovery (Guardia di Finanza);
- ha aderito complessivamente a 145 azioni operative.

Il S.O.C.T.A.

Il S.O.C.T.A. (Serious Organized Crime Threat Assessment) è il documento che costituisce il punto di partenza ed il perno del ciclo programmatico pluriennale (Policy Cycle).

Prima del 2006 Europol redigeva annualmente un elaborato denominato “Crime Report” (C.R.), che non conteneva elementi di valutazione dei possibili trend futuri della minaccia posta dalla criminalità organizzata.

Dal 2006 al 2011 si è passati alla pubblicazione annuale di un nuovo documento analitico denominato “O.C.T.A.” (Organised Crime Threat Assessment), che costituisce il predecessore dell’attuale “S.O.C.T.A.” quadriennale il quale include, al pari del precedente, l’indicazione di trend futuri per consentire un approccio proattivo e dinamico nell’attività di prevenzione e contrasto.

Come già detto, nell’attuale S.O.C.T.A. vengono formulate una serie di raccomandazioni basate su un’analisi approfondita delle principali minacce criminali per l’U.E., che vengono utilizzate dal Consiglio dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni (G.A.I.) per definire le priorità politiche relative al quadriennio del ciclo programmatico. La prima edizione è stata quella del 2013 ed attualmente è in corso la redazione dei *Customer Requirements* per la preparazione di un *Interim Report* per il 2023, che integrerà l’edizione 2021 e la cui finalità è quella di consentire al Consiglio dell’Unione europea di rimodulare, a livello strategico, in corso d’opera, le priorità già definite e, a livello operativo, di guidare in modo più efficace gli interventi EMPACT 2021-2025.

Il S.O.C.T.A., redatto dall’Europol, attualmente mostra un’inversione di rotta in relazione alla previsione di aggiornate strategie di risposta a livello dell’Unione europea, con l’allontanamento da un approccio incentrato sulle singole etnie o su singoli settori criminali, per abbracciare un modello più flessibile di contrasto alle dinamiche delle singole fenomenologie criminali tramite l’analisi di numerosi *key indicators* e la raccolta di dati forniti dalla base informativa di Europol ed eventualmente integrati dagli Stati Membri.

Il documento rappresenta, come accennato, il punto di partenza del ciclo programmatico ed è realizzato dal “S.O.C.T.A. *Strategic Analysis Team* di Europol”, composto prevalentemente da analisti della criminalità, con il contributo degli Stati Membri (attraverso la loro partecipazione al SOCTA Advisory Group) e di

altri partners, sulla base di dati, informazioni ed intelligence acquisiti da più fonti, elaborati e armonizzati tra loro.

Un'analisi preliminare viene effettuata sulla scorta dei dati disponibili presso Europol. In tale fase rileva il contenuto dei progetti di analisi di Europol (A.Ps.). Tali informazioni vengono integrate con le “notifiche di allarme rapido” di Europol (Early Warning Notifications - EWN) concernenti le tendenze nuove ed emergenti, le notifiche di intelligence, le valutazioni specifiche della minaccia ed altri rapporti strategici elaborati da Europol, ma anche dalle organizzazioni partner dell'Ue, dagli Stati membri o dai Paesi terzi.

Quest'analisi preliminare serve ad identificare anche eventuali lacune di intelligence, contribuendo, in tal modo, all'elaborazione dei fabbisogni informativi (*intelligence requirements*) specifici.

Al tempo stesso, vengono inviati “questionari” agli Stati membri, al fine di raccogliere dati descrittivi per gli indicatori relativi ai settori della criminalità grave ed organizzata e ai gruppi criminali organizzati, colmare le lacune di intelligence e ricevere informazioni sulle nuove tendenze o su quelle emergenti.

Questionari specifici vengono inoltre inviati ai Paesi extra-Ue e alle organizzazioni che hanno concluso accordi strategici od operativi con Europol.

Per i fattori di incidenza sulla criminalità (*Criminal Relevant Factors*) e gli indicatori di effetto, vengono utilizzate anche altre fonti oltre a quelle di polizia.

I dati di intelligence provenienti da fonti aperte (O.S.INT.) sono utilizzati per individuare eventuali elementi che incidono sulla minaccia della criminalità grave ed organizzata (CRF) ed anche il danno causato da quest'ultima alla società. Per gli indicatori di effetto, vengono utilizzati i dati statistici ufficiali ove disponibili.

Le fonti aperte vengono altresì utilizzate per la contestualizzazione di fenomeni o accadimenti, ove ritenuto necessario.

Il S.O.C.T.A. è pubblicato in più versioni, a seconda dei diversi destinatari che dovrà raggiungere:

- una versione completa e riservata (restricted) per le Autorità di Law Enforcement degli Stati membri;

- una versione ridotta e riservata (restricted) per i partners di Europol delle Agenzie G.A.I. dell'U.E., le Autorità di Law Enforcement dei Paesi terzi e le organizzazioni internazionali;
- un documento di riepilogo generale a diffusione limitata (LIMITE) riservata ai rappresentanti degli Stati Membri nelle strutture consiliari, in particolare al C.O.S.I., al C.C.W.P., al L.E.W.P., nonché alla Commissione Europea;
- una versione aperta destinata al pubblico.

Il Piano operativo High Risk Criminal Networks (HRCN)

L'introduzione delle "Reti criminali ad alto rischio" quale priorità *verticale* nell'ambito del corrente ciclo EMPACT è stata una assoluta novità fortemente perorata dall'Italia allo scopo di valorizzare adeguatamente l'entità della minaccia rappresentata dalle organizzazioni criminali di tipo mafioso⁶⁵.

Precedentemente, la pericolosità di tali *networks* criminali non era stata adeguatamente rappresentata nel SOCTA ⁶⁶ e, conseguentemente, non aveva ricevuto il doveroso riconoscimento nell'ambito del *policy cycle* EMPACT.

È stata, quindi, posta in essere una intensa azione di livello internazionale, sul piano politico e strategico-operativo – nel cui contesto la DCPC ha giocato un ruolo di assoluto rilievo – volta ad interessare le competenti Istituzioni ed Autorità, ai diversi livelli, al fine di far convergere le rispettive Amministrazioni sulla linea individuata dall'Italia.

Ciò ha portato al riconoscimento, nel SOCTA 2021, del fenomeno associativo *mafia-style* in forma più evidente e coerente con la reale dimensione delle investigazioni condotte sul piano nazionale.

⁶⁵ Precedentemente, in ambito EMPACT, l'attività di contrasto alle *Reti criminali ad alto rischio* veniva realizzata, in modo *trasversale* (c.d. approccio *orizzontale*), attraverso gli OAPs che *aggredivano* gli specifici fenomeni criminali posti in essere dalle organizzazioni in parola (traffico di stupefacenti, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, reati contro la proprietà, riciclaggio etc.) e non attraverso uno specifico OAP (c.d. approccio *verticale*).

⁶⁶ "Serious and Organised Crime Threat Assessment".

Successivamente, gli Stati Membri dell'U.E., attraverso il COSI ⁶⁷, hanno determinato l'introduzione di una priorità aggiuntiva – appunto, *High Risk Criminal Networks* – che, per la prima volta, non è stata concepita per l'aggressione a gruppi criminali coinvolti in specifici traffici, bensì per consentire un approccio olistico e sistemico nell'azione di disarticolazione di gruppi criminali ad alto rischio.

Da ultimo, l'incisiva azione svolta dal NEC, nel contesto del dialogo *tra pari*, ha consentito all'Italia di ottenere la guida congiunta della priorità con il Belgio che, nello specifico, prevede la *drivership* belga per il biennio 2022-2023 e la *drivership* italiana⁶⁸ per il biennio 2024-2025.

Per quanto specificamente attiene all'anno in corso, l'Italia guida diverse azioni operative dell'OAP HRCN 2023, tutte volte, in modo specifico, al contrasto degli *High Risk Criminal Networks* cc.dd. *mafia-style* ⁶⁹ in quanto di maggior allarme a livello unionale⁷⁰.

⁶⁷ “Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna”.

⁶⁸ Attraverso il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia.

⁶⁹ Ossia dei gruppi criminali organizzati di tipo mafioso.

⁷⁰ Nell'ambito dell'OAP 2023, attualmente l'Italia è:

- *action leader* delle OAs: 1.3 *Analysing reinvest of illegal activities of some relevant clan and family based mafia structures in specific Italian regions*; 1.5 *Fuel trafficking*; 2.3 *To identify, establish connections and disrupt the criminal activities of the Italian Ndrangheta*; 2.5 *Intelligence gathering and analysis on top fugitives belonging to long lasting high risk criminal networks*; 8.4 *Detect, identify and disrupt criminal networks active in SEPCA countries (action co-leader, fino al 30 giugno 2023, attraverso il progetto “Countering Serious Crime in the Western Balkans – IPA 2019”)*;

- *action co-leader* delle OAs: 1.1 *Developing the methodology for strategic pictures and first selection of the most threatening OCGs to focus on*; 6.1 *Develop, design and implement multidisciplinary training activities related to high-risk criminal networks (action leader CEPOL)*.

Protocollo FCTC

Il Protocollo per l'eliminazione del commercio illecito

Il “Protocollo per la eliminazione del commercio illecito sui prodotti del tabacco”⁷¹ è un Trattato internazionale negoziato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), concepito nel 2012 in risposta alla crescente minaccia del commercio illecito nel settore del tabacco ed entrato in vigore il 25 settembre 2018.

Il Protocollo nasce come complemento dell'articolo 15 del Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)⁷², Trattato globale dell'OMS per regolare l'uso del tabacco, entrato in forze nel febbraio del 2005. In esso, l'OMS specifica come l'eliminazione del mercato illecito sia essenziale per arrivare al controllo del tabagismo.

Il Protocollo, infatti, mira ad eliminare qualsiasi forma di commercio illecito dei prodotti del tabacco. Il commercio illegale è, infatti, causa di ingenti perdite finanziarie a carico dei Governi e contribuisce al finanziamento delle organizzazioni criminali.

Organo di governo del Protocollo e partecipanti

L'organo di governo del Protocollo è il Meeting of the parties (MOP) il quale verifica l'implementazione del Protocollo e prende le decisioni necessarie per assicurarne l'efficacia. Le delegazioni MOP si riuniscono con cadenza biennale. MOP1 si è tenuto a Ginevra dall'8 al 10 ottobre 2018, MOP2 invece dal 15 al 17 novembre 2021 da remoto mentre la prossima sessione è prevista a Panama nel novembre 2023.

Durante il MOP2, le Parti hanno eletto un Presidente (India), cinque Vicepresidenti e sei Coordinatori Regionali, ciascuno dei quali rappresenta la rispettiva regione del WHO. Per l'Europa il Vicepresidente è un rappresentante di Cipro.

⁷¹ https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/80873/9789241505246_eng.pdf;jsessionid=DOBE9A7917FF52BB126319F6B88845E?sequence=1

⁷² <https://www.who.int/fctc/en/>

Una volta ratificato il Protocollo, un paese ne diventa membro e può partecipare con potere decisionale ai gruppi di lavoro. I paesi che non sono ancora membri del Protocollo possono comunque assistere alle sessioni pubbliche del MOP, ma in qualità di meri osservatori.

Attraverso un processo di ratifica anche le Organizzazioni regionali di integrazione economica possono diventare membri del Protocollo, come avvenuto nel caso dell'Unione europea. Qualora non lo avessero fatto, sono comunque ammesse in qualità di meri osservatori, così come le Organizzazioni non governative e intergovernative.

L'Italia ha ratificato l'FCTC ma non ha mai ratificato il Protocollo.

Processo di ratifica ed adesione

I paesi che hanno firmato il Protocollo entro il 9 gennaio 2014 e finalizzato il relativo processo di ratifica, ne sono diventati membri. Qualora uno Stato non avesse firmato il Protocollo entro il termine prefissato, può ancora diventarne membro attraverso un processo di adesione.

Ad oggi, i paesi che sono membri del Protocollo sono oltre 60, inclusa l'Unione europea. Diciannove Stati europei e il Regno Unito hanno già ratificato/adottato il Protocollo, mentre tra i paesi più importanti sono pochi quelli che non lo hanno neanche firmato, come la Polonia, la Romania e l'Italia.

L'Europa rappresenta la posizione comune concordata con gli Stati membri. Ne consegue che, sebbene rappresentata all'interno della comune posizione dell'Ue, l'Italia può attualmente ricoprire al massimo il ruolo da osservatore dei prossimi lavori, purché invii una domanda entro 90 giorni dall'inizio del prossimo Meeting.

Principali disposizioni del Protocollo

La maggior parte delle previsioni del Protocollo sono già implementate nel nostro Paese (sistema di licenze, tracciamento prodotto, vendite on line) attraverso il decreto legislativo 12

gennaio 2016, n.6⁷³ di recepimento della direttiva 2014/40/EU⁷⁴ del 2014.

In ragione dell'ampia portata della direttiva, il decreto legislativo di recepimento è stato co-firmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico, delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, della Salute, della Giustizia e degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

Le principali disposizioni del Protocollo sul controllo della Supply Chain e sulla Cooperazione internazionale, riguardano i seguenti punti:

- *Sistema di licenze* (articolo 6): il Protocollo promuove l'adozione di un sistema di stretto controllo attraverso l'approvazione di licenze per la produzione, l'import e l'export di tabacco e dei macchinari per la sua produzione. Si consiglia inoltre di considerare, compatibilmente con la legislazione nazionale, un sistema di licenze per la distribuzione, la vendita all'ingrosso e al dettaglio di prodotti del tabacco, nonché per la coltivazione del tabacco.
- *Tracciabilità* (articolo 8): a) entro 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato, dovrà essere implementato un regime globale di tracciabilità dei prodotti di tabacco (tracking and tracing - T&T), con un unico punto di aggregazione di tutte le informazioni. Quest'ultimo si troverà presso il segretariato dell'FCTC e sarà accessibile a tutti i Membri; b) entro 5 anni, dovrà essere implementato un Codice identificativo unico (UI Marking) su ogni unità di commercializzazione dei prodotti di tabacco, dal singolo pacchetto fino al maggior livello di aggregazione, in modo da renderne tracciabile ogni movimento dal produttore fino al suo primo cliente.

In Italia il sistema di tracciabilità dei prodotti del tabacco definito dalla direttiva 2014/40/UE recepita in Italia con il decreto legislativo 12 gennaio 2016, n.6 sopra citato, dal regolamento di

⁷³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/01/18/16G00009/sg>

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0040&from=it>

esecuzione (Ue) 2018/574⁷⁵ e dalla decisione di esecuzione (Ue) 2018/576⁷⁶, è attuato mediante i decreti interministeriali del 23 maggio 2019⁷⁷, adottati dal Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia delle Finanze, il Ministro dello Sviluppo Economico e il Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali. Il ruolo di *id issuer* (emittente dei Codici identificativi univoci di tracciabilità) è stato assunto per l'Italia dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁷⁸.

⁷⁵

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0574&from=IT>

⁷⁶

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D0576&from=EN>

⁷⁷

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/07/26/19A04818/sg> &
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/07/31/19A04913/sg>

⁷⁸

<https://www.adm.gov.it/portale/sistema-europeo-tracciamento-prodotti-tabacco>

IL CONTRASTO ALL'ILLECITO NEI TABACCHI

Comando Generale della Guardia di Finanza. III
Reparto Operazioni – Ufficio Tutela Entrate –
Servizio Dogane Monopoli e Accise

Premessa

Il contrabbando di tabacchi lavorati continua a rappresentare un fenomeno illecito particolarmente grave, pericoloso e diffuso, che ha raggiunto da tempo una dimensione transnazionale, rappresentando nel nostro Paese un importante *business* delle organizzazioni criminali.

Si tratta, come noto, di condotte fortemente lesive degli interessi finanziari nazionali e dell'Unione europea, che minano anche la libera concorrenza del mercato e favoriscono l'introduzione di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori.

Sulla scorta dell'esperienza maturata nel settore e dei dati raccolti negli ultimi anni, la presente relazione si pone come principale obiettivo quello di tracciare le ultime tendenze del fenomeno in Italia, fornire un quadro descrittivo delle nuove rotte criminali e delle condotte di reato connesse al contrabbando di t.l.e.

Sono stati, in particolare, rielaborati i dati statistici in possesso, con un *focus* sui risultati conseguiti in termini di sequestri sia di t.l.e. (tabacco e sigarette) sia dei precursori (cartine, filtri, colle, ecc.), in modo da monitorare i canali di approvvigionamento e di destinazione.

In relazione a quest'ultimo punto, è stato rilevato come alcuni fattori esogeni propri della nostra attualità⁷⁹, come l'elevata inflazione, la crisi energetica e il conflitto russo-ucraino, abbiano favorito un incremento del fenomeno illecito.

A ciò si aggiunga che l'aumento del costo delle sigarette ha costituito un *driver* rilevante⁸⁰. Si pensi, ad esempio, ai consumatori meno abbienti “costretti” a optare per un'alternativa compatibile alle loro disponibilità economiche.

Questa tendenza trova conferma in alcune attività investigative condotte dai Reparti del Corpo, che hanno permesso il ritrovamento di veri e propri opifici dove venivano illegalmente prodotte sigarette, anche con macchinari di provenienza nazionale.

Altro elemento significativo è dato dall'interconnessione del reato di contrabbando con altre condotte criminali, che caratterizzano il tessuto economico e sociale italiano, nonché dai nuovi *trend* adottati dalle organizzazioni criminali, sempre più attente a sfruttare gli avvicendamenti geopolitici attuali e le innovazioni digitali del mercato.

Le attività della GDF a contrasto del contrabbando di t.l.e.

Nel seguente paragrafo verrà riepilogata, in maniera sintetica e sistematica, l'esperienza della Guardia di Finanza a contrasto del contrabbando di t.l.e., ponendo particolare attenzione alle prerogative del Corpo e ai rapporti sinergici con gli enti esterni/esteri, all'approccio trasversale all'azione di contrasto delle varie manifestazioni del contrabbando e al fenomeno della produzione di sigarette illegali sul territorio nazionale.

Inquadramento generale e approccio trasversale della GDF — Nel tempo, la Guardia di Finanza ha costantemente adeguato la

⁷⁹ Report Intellegit sul contrabbando in Italia, intitolato “Il mercato illecito di sigarette e prodotti di nuova generazione in Italia. Come cambia tra crisi economica, fine pandemia e scenari di guerra”. Link: https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2022/07/11/Report-05-II-mercato-illecito.pdf

⁸⁰ Cfr. nota 1.

propria azione di contrasto al mutare delle diverse manifestazioni del contrabbando, mantenendo comunque fermo l'obiettivo di individuare l'intera filiera criminale – dalla produzione alla vendita – e di aggredire i patrimoni illeciti accumulati.

Oggi il Corpo è, al tempo stesso, autorità doganale⁸¹ e forza di polizia economico-finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e degli interessi finanziari dell'Unione europea⁸², nonché del regolare funzionamento del mercato dei beni e dei capitali.

In ragione di ciò e della necessità di affrontare un fenomeno che ha assunto una connotazione sempre più transnazionale, la Guardia di Finanza rappresenta il punto di riferimento per il contrasto del contrabbando di t.l.e. e degli altri traffici illeciti, anche a livello internazionale, operando in stretta sinergia con gli organi collaterali esteri e prendendo parte alle operazioni congiunte, promosse da organismi e Agenzie sovranazionali come Europol, Interpol e OLAF.

Al fine di garantire l'efficacia complessiva del sistema, con il supporto dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, il Corpo assicura la presenza dell'Amministrazione doganale italiana negli organismi internazionali deputati alla cooperazione di polizia e, al contempo, delle Forze di polizia nei consessi sovranazionali doganali.

In particolare, la Guardia di Finanza:

- aderisce alle iniziative promosse da Europol nell'ambito del *policy cycle* di *Empact*⁸³ per conto del Ministero dell'Interno, in relazione anche alle priorità *MTIC Fraud*⁸⁴ e *Excise Fraud*;
- collabora con Frontex sin dal 2007, anno in cui sono state avviate le operazioni congiunte per la vigilanza marittima e terrestre dei confini esterni dell'Unione;
- partecipa, unitamente all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, al Gruppo di lavoro LEWP-C – *Law Enforcement*

⁸¹ Ai sensi dell'art. 5 del Regolamento (UE) 9 ottobre 2013, n. 952.

⁸² D.Lgs. 19 marzo 2001, n.68.

⁸³ EMPACT (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*) è lo strumento chiave dell'UE per identificare, definire ed affrontare le principali minacce poste all'Unione dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità internazionale (https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-02/presentazione_empact.pdf).

⁸⁴ Missing Trader Intra-Community Fraud.

Working Party Customs, che si riunisce nell'ambito della filiera Giustizia e Affari Interni (GAI) del Consiglio dell'Unione europea.

La strategia di prevenzione e contrasto, in ambito nazionale, viene sviluppata con servizi di vigilanza statica e dinamica all'interno degli spazi aeroportuali e portuali, nonché nell'ambito del più ampio dispositivo di controllo economico del territorio, anche attraverso il presidio delle rotabili maggiormente interessate dai traffici illeciti.

Strumento fondamentale per il contrasto del contrabbando di tabacchi lavorati è, altresì, il dispositivo aeronavale del Corpo che integra quello terrestre, con pattugliatori, guardacoste, vedette, aerei ed elicotteri dispiegati su tutto il territorio nazionale.

L'azione del Corpo, nei casi più complessi e strutturati, si sviluppa attraverso l'esecuzione di complesse indagini di polizia giudiziaria, indispensabili per individuare le organizzazioni criminali coinvolte e colpire le stesse a livello patrimoniale. In tale contesto, alle tradizionali tecniche investigative si affiancano mezzi d'indagine che consentono di acquisire, sempre più agevolmente, rilevanti elementi probatori all'estero. La descritta attività di contrasto non può prescindere anche dall'utilizzo di tecniche di analisi sempre più avanzate e di strumentazione all'avanguardia.

In particolare, le sempre più approfondite "analisi del rischio", rese possibili dall'utilizzo di specifici applicativi informatici in uso al Corpo e svolte con l'ausilio dei Reparti Speciali (come lo SCICO), si rivelano utile strumento per ricostruire relazioni fra soggetti, società, disponibilità patrimoniali e flussi finanziari dei responsabili delle condotte illecite.

L'incrocio sistematico dei dati relativi ai Paesi di provenienza, alla tipologia di merce nonché ai soggetti destinatari, rende possibile la mirata individuazione dei *target* connotati da un più accentuato profilo di pericolosità verso i quali indirizzare le attività di controllo.

Nello svolgimento dei controlli è sempre più diffuso il ricorso a strumentazione tecnologica che consente di procedere, con celerità e accuratezza, all'ispezione di mezzi (autoarticolati, autovetture, caravan, vagoni ferroviari) e dei *container*: vengono,

infatti, utilizzati presso i porti, aeroporti e i valichi di confine, *scanner* fissi e mobili ed endoscopi che si affiancano a sistemi più tradizionali, ma non per questo meno affidabili ed efficaci, come le unità cinofile anticontrabbando.

Da ultimo, la Guardia di Finanza ha rafforzato l'attività di controllo sia sulle piattaforme online, attraverso il costante monitoraggio della Rete attuato dagli specialisti del Nucleo speciale deputato al contrasto delle frodi tecnologiche, sia sulla minuta vendita dei prodotti del tabacco.

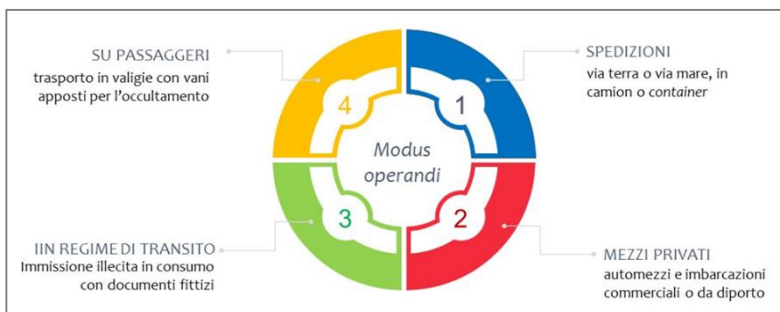
Con riferimento a quest'ultima modalità, è emerso come le associazioni criminali abbiano ristrutturato la propria rete di distribuzione, prevedendo la consegna di sigarette e di altri prodotti da fumo direttamente presso il domicilio dell'acquirente a mezzo corriere ovvero *delivery rider*.

In tale contesto, particolarmente utile si è rivelata l'intesa protocollata sottoscritta con la Federazione Italiana Tabaccai, organizzazione che supporta la Guardia di Finanza nelle attività di prevenzione, accertamento e repressione degli illeciti in materia di commercio online di tabacchi lavorati esteri, mediante la fornitura, a titolo gratuito, di un applicativo informatico per l'individuazione di siti Internet dediti alla commercializzazione dei predetti prodotti. Tale strumento permette di individuare i siti web che pubblicizzano e/o propongono la vendita di prodotti da fumo così da proporre all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli la loro inibizione.

Anche in questo settore, come in altri rientranti nella *mission* istituzionale del Corpo, la collaborazione con le associazioni di categoria risponde alle istanze di legalità provenienti dalle imprese di settore e ha lo scopo di neutralizzare i vantaggi competitivi ottenuti da chi opera pervicacemente nell'illegalità, nonché di dimostrare, in modo concreto e tangibile, la vicinanza del Corpo ai soggetti che rispettano le "regole del gioco".

Le principali rotte del contrabbando — Le sigarette di contrabbando, fornite dai gruppi criminali operanti all'estero, sono illegalmente introdotte nel territorio nazionale, principalmente, mediante i seguenti *modus operandi*:

- spedizione effettuata, via terra ovvero via mare, in camion o container, avvalendosi di carichi di copertura o di mezzi dotati di doppi fondi artatamente ricavati;
- uso di piccole imbarcazioni commerciali e da diporto o di automezzi privati;
- trasporto di sigarette in piccoli carichi ad opera di passeggeri provenienti dall'estero in valigie munite di spazi all'uopo predisposti per l'occultamento del prodotto;
- utilizzo strumentale del regime doganale del transito, per cui le sigarette, cedute ufficialmente dal produttore o da intermediari, viaggiano con documentazione apparentemente regolare, che ne attesta la destinazione verso Paesi extra-Ue. Il carico, in realtà, viene immesso illecitamente in consumo nel territorio nazionale mediante il fittizio "appuramento" dei documenti T1, la predisposizione di false dichiarazioni di esportazione o la contraffazione dei sigilli.



Sulla base delle analisi condotte e delle esperienze operative maturate dai Reparti sono state ricostruite le principali rotte percorse dai contrabbandieri di t.l.e.:

- il confine nord-orientale del Paese (rotta n. 1), su mezzi (autoarticolati, camion e furgoni) provenienti dall'area balcanica e dai Paesi dell'Est (Russia, Georgia, Moldavia, Bielorussia, Ucraina) e del Centro dell'Europa (Ungheria e Polonia);

- gli scali portuali del mar Adriatico (rotta n. 2) posti lungo la nuova “Via della seta”⁸⁵ (Brindisi, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia e Trieste), relativamente alle spedizioni provenienti dall’Estremo e Medio Oriente (Cina, Malesia, Singapore, Emirati Arabi Uniti), nonché dall’Est Europa e dal Nord Africa che transitano nei porti della Grecia (Patrasso, Pireo e Salonicco) e della Turchia;
- i maggiori aeroporti internazionali dello Stato (rotta n. 3), ove giungono gli aerei di linea provenienti dall’Est Europa e dall’aree del Medio e lontano Oriente a rischio per la produzione e smercio di sigarette (Cina, Malesia, Emirati Arabi Uniti)⁸⁶;
- il Canale di Sicilia (rotta n. 5). In questo caso, il contrabbando di t.l.e. è organizzato con navi, pescherecci o imbarcazioni da diporto provenienti dalla Tunisia e dalla Libia e si accompagna con altri fenomeni illegali, quali l’immigrazione clandestina e i traffici di armi e di sostanze stupefacenti, gestiti da organizzazioni criminali.



⁸⁵ Cosiddetta New Silk Road o BRI – Belt and Road Initiative.

⁸⁶ Alcuni contrabbandieri, al fine di eludere i controlli sui passeggeri svolti nelle tratte menzionate, effettuano un preventivo scalo in uno Stato membro.

Al fine di eludere i controlli alle frontiere e ridurre i costi e i rischi connessi al trasporto, le citate consorterie hanno iniziato a concentrare sempre più la produzione delle sigarette presso i mercati di sbocco del prodotto.

A riprova di tale trend possono essere menzionati i numerosi sequestri di opifici effettuati dalle Forze di polizia preposte nei diversi Paesi europei e, a livello nazionale, dalla Guardia di Finanza, anche di recente, come verrà successivamente descritto.

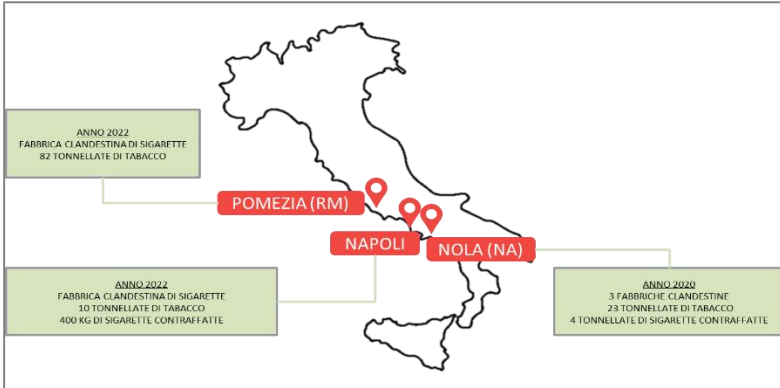
Al fine d'intercettare e reprimere questi traffici, i reparti del Corpo svolgono una costante attività di controllo economico del territorio mirata a individuare non solo le spedizioni dei prodotti del tabacco e delle loro materie prime ma soprattutto i luoghi ove i predetti generi sono stoccati, fabbricati e posti in vendita.

Inoltre, come già evidenziato, è emersa una crescita della vendita di t.l.e. di contrabbando sfruttando il commercio elettronico.

Il fenomeno della produzione di sigarette illegali sul territorio nazionale — Oltre alle sigarette introdotte in Italia attraverso le rotte poc'anzi indicate, ulteriore fenomeno è quello della loro produzione illegale sul territorio nazionale: in questo contesto, si inserisce l'attività del Corpo volta a ricostruire ed a interrompere la filiera di fabbricazione delle stesse, così procedendo al sequestro sia di strutture fisiche – quali opifici e macchinari – sia di precursori (“beni accessori”) – tra i quali, filtri e cartine – sia di t.l.e.

Nell'ultimo triennio, i Reparti del Corpo, nell'ambito di complesse attività di polizia giudiziaria, aventi anche una vasta eco sulla stampa nazionale, hanno proceduto al sequestro di opifici dove venivano illegalmente prodotte sigarette. La loro produzione sul territorio nazionale, difatti, consente di ridurre notevolmente i rischi derivanti dai trasferimenti su strada o via mare da Paesi esteri.

Tra i numerosi interventi, si evidenziano, per rilevanza, le seguenti attività:



Anno 2020:

- il Gruppo Nola ha effettuato un sequestro di un opificio abusivo al cui interno sono stati rinvenuti n. 39 macchinari di provenienza non conosciuta;



**Guardia di Finanza
COMANDO PROVINCIALE NAPOLI
Ufficio Operazioni**

COMUNICATO STAMPA **Napoli, 20 febbraio 2020**

GUARDIA DI FINANZA NAPOLI: SEQUESTRATE 3 FABBRICHE CLANDESTINE DI SIGARETTE, 12 TONNELLATE DI TABACCO TRINCIATO E 4 TONNELLATE DI SIGARETTE CONTRAFATTE. ARRESTATI 8 RESPONSABILI.

Anno 2022:

- il Nucleo P.E.F. di Napoli ha effettuato un sequestro di un opificio abusivo al cui interno è stato rinvenuto n. 1 macchinario di provenienza nazionale;

GUARDIA DI FINANZA
Comando Provinciale Napoli



COMUNICATO STAMPA

29/04/2022

GDF NAPOLI: SEQUESTRATA FABBRICA CLANDESTINA DI SIGARETTE, 10 TONNELLATE DI TABACCO TRINCIATO E OLTRE 4 QUINTALI DI SIGARETTE CONTRAFATTE. ARRESTATI DUE RESPONSABILI, DENUNCIATI ALTRI OTTO.

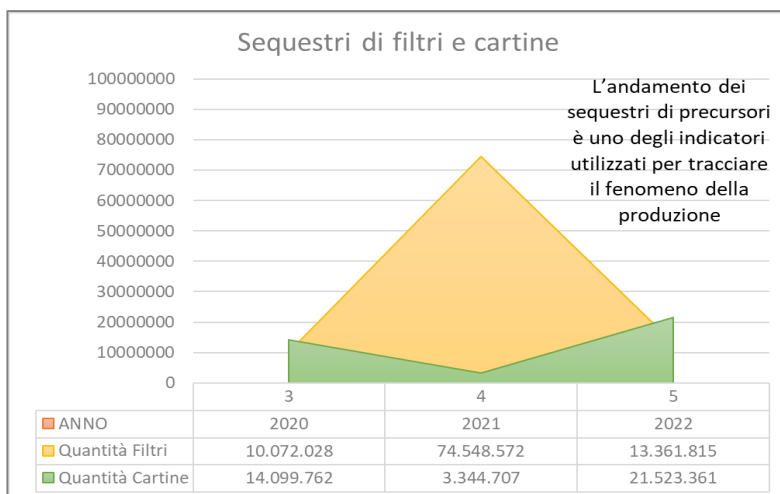
- la Compagnia di Pomezia ha effettuato un sequestro di un opificio abusivo al cui interno sono stati rinvenuti n. 15 macchinari di provenienza nazionale.

GUARDIA DI FINANZA
Comando Provinciale Roma 

14/04/2022

**GDF ROMA: SCOPERTA FABBRICA DI SIGARETTE DI CONTRABBANDO A POMEZIA.
MAXI SEQUESTRO DI OLTRE 82 TONNELLATE. UN ARRESTO.**

Nel medesimo arco temporale, come riportato nel seguente grafico, sono stati sequestrati in totale 97.982.415 filtri e 38.967.830 cartine.

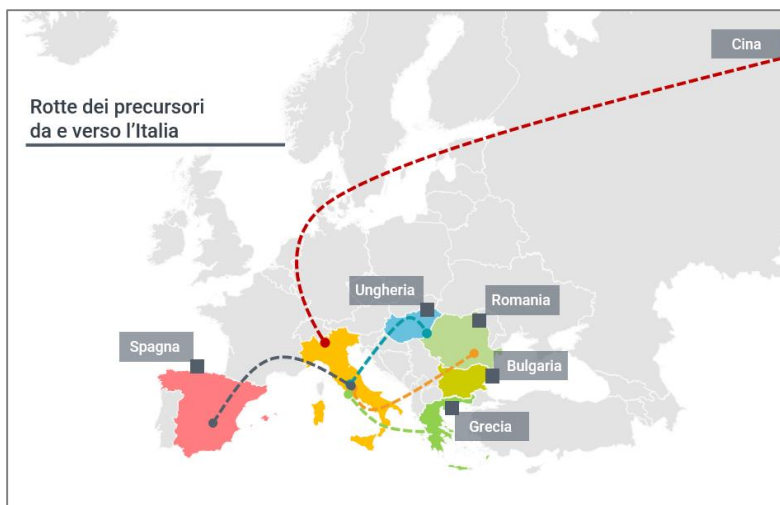


Nell'approfondire i summenzionati dati, è stato possibile tracciare altresì le rotte degli stessi precursori, con particolare riferimento ai Paesi di provenienza, ovvero i luoghi di spedizione fisica della merce, e ai Paesi di origine, corrispondenti invece ai

territori in cui le merci vengono prodotte o hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale.

In particolare, nell'anno 2021 sono state sottoposte a sequestro le maggiori quantità di filtri. Nel triennio, gli Stati maggiormente coinvolti sono risultati Ungheria, Repubblica Popolare Cinese, Bulgaria, Grecia e Romania.

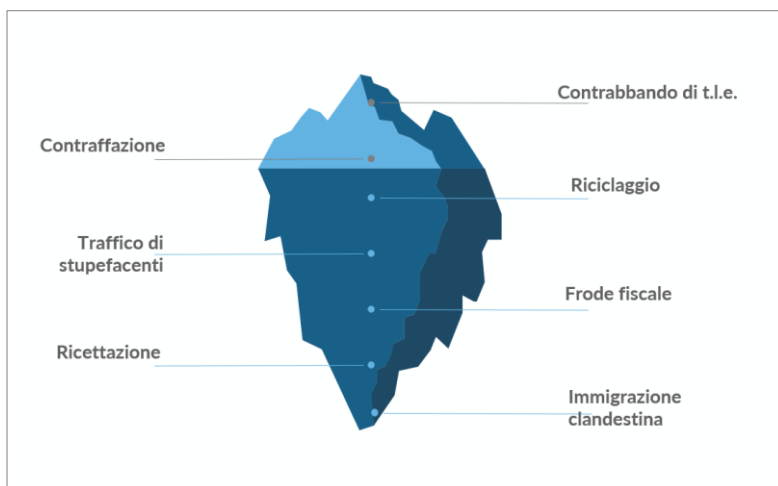
Per quanto attiene alle cartine, nel 2022 si è registrato un incremento dei sequestri effettuati rispetto al biennio precedente. A vario titolo (origine, provenienza e destinazione) sono risultati interessati i seguenti Paesi: Italia, Grecia, Bulgaria, Repubblica Popolare Cinese, Spagna.



Altri reati connessi al contrabbando

L'attività svolta dal Corpo in materia di prevenzione e repressione nel settore del contrabbando ha evidenziato come soggetti denunciati per gli artt. 291 *bis* e ss. del T.U.L.D siano stati, altresì, deferiti all'Autorità Giudiziaria per altri reati, in particolar modo per riciclaggio (art. 648 *bis* C.p.), impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (art. 648 *ter* C.p.), introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (art. 474 C.p.),

ricettazione (art. 648 C.p.), reati transnazionali (legge n.146 del 2006), evasione di Iva all'importazione (art. 70 Dpr 633 del 1972), stupefacenti (Dpr 309/1990) e immigrazione (D.Lgs. 286/1998).



La contraffazione risulta essere la fattispecie maggiormente contestata insieme a quella del contrabbando, in quanto di immediato riscontro nelle operazioni di controllo.

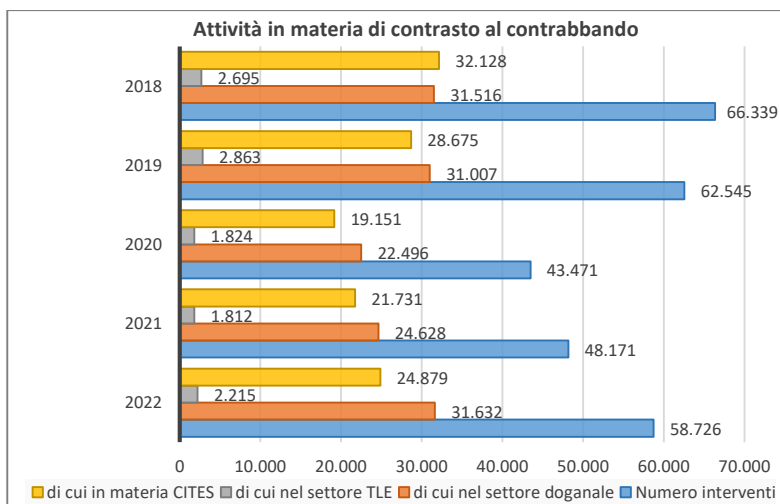
Di rilievo anche la connessione del reato di contrabbando con quelli di riciclaggio, di impiego di denaro, beni, o utilità di provenienza illecita e di autoriciclaggio: le attività di polizia giudiziaria condotte dal Corpo, ricostruendo le condotte delittuose, consentono infatti di individuare i proventi illecitamente conseguiti e reimpiegati così ponendo le basi per la loro successiva aggressione mediante gli strumenti normativamente previsti (sequestro e confisca). Viene perseguita così, ancora una volta, una delle precipue finalità del Corpo per il recupero dei profitti e dei proventi dei reati contestati.

I risultati della GDF nel settore

I Reparti del Corpo sono da sempre fortemente impegnati nel contrasto al contrabbando dei tabacchi lavorati, fenomeno

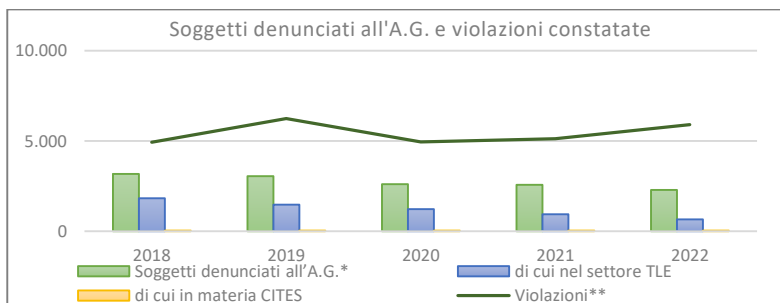
criminale che, oltre a causare ingenti perdite di gettito erariale, espone a rischio la salute dei consumatori.

Nei grafici che seguono sono riepilogati i risultati conseguiti dal Corpo nell'ultimo quinquennio sia in relazione agli interventi effettuati sia in relazione al numero di soggetti che sono stati deferiti all'Autorità Giudiziaria.



Il grafico precedente mostra il totale degli interventi eseguiti nei richiamati settori di servizio, che registrano una flessione nell'anno 2020 per effetto della crisi pandemica da Covid-19.

Tali attività hanno consentito, dunque, di individuare gli autori delle violazioni nei settori t.i.e., come da grafico che segue.

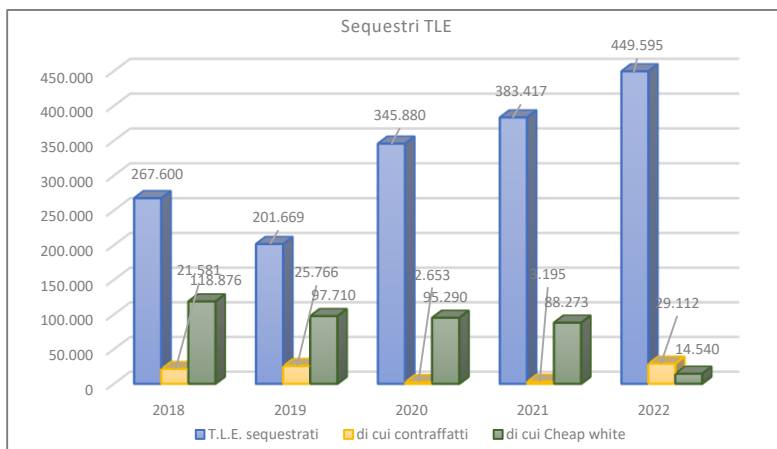


(*) Dal 2018 nel settore sono riportati i dati dei denunciati in materia di accise.

(**) Dal 2019 nel settore sono riportati i dati delle violazioni in materia di accise.

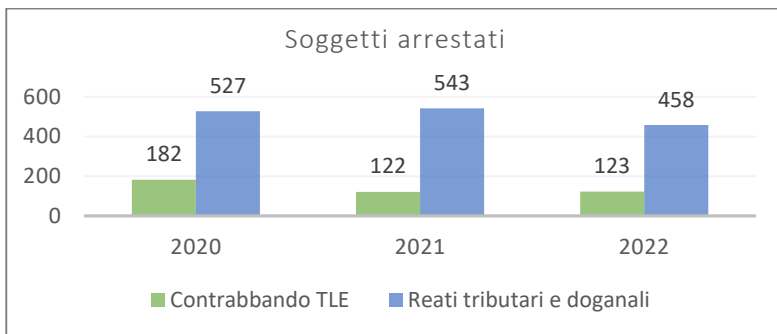
Allo stesso modo, appare interessante analizzare anche il dato relativo ai sequestri effettuati in materia di tabacchi lavorati esteri.

Con riferimento all'arco temporale che va dal 2018 al 2022, la tabella sottostante mostra i quantitativi (espressi in chilogrammi) dei sequestri di t.l.e. effettuati dal Corpo, ponendo particolare attenzione alle cosiddette "Cheap white", che hanno un'incidenza significativa rispetto al numero complessivo di sigarette sequestrate.



Il fenomeno del contrabbando si sviluppa mediante l'introduzione di prodotti del tabacco in evasione dei dazi nonché la produzione e/o la vendita di sigarette contraffatte o di "Cheap white". Questi ultimi sono prodotti a basso costo realizzati nei Paesi di origine (quali: Cina, Emirati Arabi Uniti, Russia, Bielorussia e Ucraina) spesso con pacchetti molto simili alle marche più conosciute e acquistate in Europa, ma non ammesse alla vendita all'interno dell'Unione europea perché considerate non rispondenti agli standard di sicurezza unionali e più dannose per la salute.

Infine, si evidenzia che nel triennio 2020-2022 i soggetti tratti in arresto per contrabbando rappresentano circa il 28% di quelli sottoposti ad analoga misura per reati di natura tributaria e doganale dalla Guardia di Finanza.



I nuovi trend del contrabbando e case study operativi

Come evidenziato, per il contrasto al contrabbando di t.l.e., la Guardia di Finanza ha costantemente adeguato la propria azione di prevenzione e contrasto al mutare delle diverse manifestazioni del fenomeno criminale, mantenendo comunque fermo l’obiettivo di individuare e smantellare l’intera filiera criminale – dalla produzione alla vendita – nonché di aggredire i patrimoni illeciti accumulati.

La riprova di ciò è data dai *case study*, afferenti alcune operazioni del Corpo che si sono contraddistinte non solo per l’alto livello di complessità delle indagini o per l’internazionalità dei flussi illeciti coinvolti, ma soprattutto perché indicative delle possibili nuove “tendenze” criminali, adottate dai contrabbandieri di t.l.e.

Tra le maggiori novità di interesse, di seguito meglio descritte, si evidenzia come sia mutato, per la rotta africana ad esempio, il metodo per il trasporto del tabacco di contrabbando oppure come la pandemia abbia fortemente impattato sulla rivendita di prodotti da fumo, tanto da contribuire all’espansione del commercio online illegale, perpetrato attraverso l’utilizzo di apposite piattaforme o social network.

Infine, occorre rimarcare come il conflitto russo-ucraino abbia avuto forti ripercussioni sulle condotte delittuose in parola, non solo influenzando i canali di approvvigionamento delle organizzazioni criminali, ma anche consentendo a queste ultime di sfruttare come manodopera per i propri opifici clandestini alcuni profughi di guerra.

L'utilizzo di "navi madri" nella rotta nord-africana — Da una recente indagine condotta dal Nucleo PEF di Palermo nel 2021, è stata constatata una nuova modalità di trasporto di tabacco di contrabbando dalle coste del Nord Africa e quelle sicule.

Nello specifico, è emerso un *network* criminale operante nel Canale di Sicilia che, al fine di trasportare ingenti quantità di t.l.e., impiegava grandi imbarcazioni, denominate "navi madri", il cui carico veniva poi smistato su natanti di piccole dimensioni – denominati "barchini" – più difficili da intercettare.

Le ragioni di questo cambiamento sono da addurre probabilmente alla possibilità per i contrabbandieri di trasportare maggiori quantità di t.l.e., garantendo una distribuzione capillare sul territorio italiano, nonché al voler limitare il rischio di sequestro dell'intero carico e di cattura dei contrabbandieri, anche alla luce dell'intensificazione dei controlli sull'immigrazione clandestina.

La nuova frontiera dei prodotti da fumo venduti tramite web — Negli ultimi anni, l'utilizzo e l'acquisto di dispositivi di ultima generazione, ossia sigarette elettroniche, e di liquidi da inalazione, sono aumentati in modo significativo (+250,2% per le sigarette elettroniche e +200% per il consumo dei liquidi da inalazione⁸⁷) e la crescita della domanda si è imposta anche sul mercato illecito, particolarmente sviluppato attraverso canali di vendita online.

In tale contesto:

- il Nucleo Speciale Tutela Privacy e Frodi Tecnologiche, unità specializzata nelle investigazioni tecnologiche, grazie a un costante monitoraggio del web, ha individuato 59 siti e 138 annunci che proponevano illecitamente l'acquisto di tabacco, sigari, sigarette e liquidi da inalazione per sigarette elettroniche;
- a Caserta, nel 2021, è stata scoperta una fabbrica completamente abusiva, dove venivano quotidianamente realizzate centinaia di litri di liquidi per sigarette elettroniche, poi confezionati in flaconi e destinati alla vendita online a una vasta platea di consumatori.

⁸⁷ Fonte Report Intellegit sul contrabbando in Italia, intitolato "Il mercato illecito di sigarette e prodotti di nuova generazione in Italia. Come cambia tra crisi economica, fine pandemia e scenari di guerra".

Le conseguenze del conflitto russo-ucraino sul contrabbando di t.l.e — L’Ucraina è da sempre stata considerata un Paese “snodo” per il traffico di sigarette di contrabbando in Europa, anche in considerazione della sua posizione strategica.

Tuttavia, a seguito dell’inizio del conflitto la geografia dei traffici criminali è stata fortemente modificata e in parte sostituita da altri canali di approvvigionamento del tabacco o dalla creazione di nuovi opifici su tutto il territorio unionale, Italia compresa.

La conferma di ciò è data dai diversi sequestri di stabilimenti e macchinari operati dalla Guardia di Finanza.

Di particolare rilevanza è stata l’operazione della Compagnia di Pomezia che ha portato alla scoperta di una fabbrica di sigarette clandestina nella quale sarebbero stati sfruttati anche profughi in fuga dalla guerra che, con la falsa promessa di un lavoro sicuro e di un alloggio, sarebbero stati costretti ad accettare turni di lavoro massacranti in un ambiente malsano.

Analogo *modus operandi* risulta essere stato adottato anche in altri Paesi dell’Unione, così come emerso da una recente attività investigativa condotta dalla Guardia Civil spagnola⁸⁸.

Illicit tobacco trade report

È stata elaborata una scheda di sintesi al fine di raccogliere elementi informativi concernenti: la disciplina nazionale, i risultati conseguiti e gli ultimi trend concernenti il contrabbando di t.l.e.

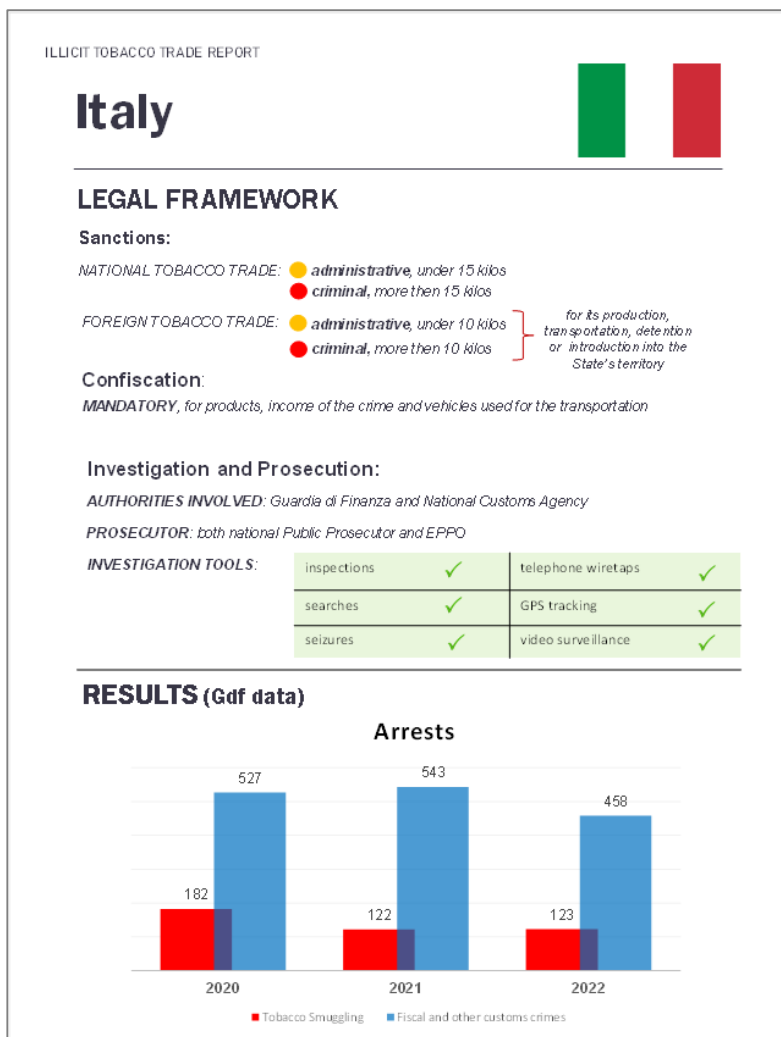
Nello specifico, il report, che potrà essere condiviso anche con gli altri collaterali europei, contiene:

- un riepilogo delle sanzioni previste dalla normativa italiana, sia sul piano amministrativo che penale per i tabacchi lavorati nazionali e esteri, nonché le autorità coinvolte – sia sul piano delle *law enforcement* che giudiziario (Procura nazionale e EPPO) – e gli strumenti investigativi a disposizione;
- i risultati conseguiti, per l’Italia dalla Guardia di Finanza;
- gli elementi di novità, con particolare attenzione alle nuove rotte, all’evoluzione del reato di contrabbando e agli ulteriori

⁸⁸ Cfr. sito internet della *Guardia Civil* spagnola: <https://www.guardiacivil.es/es/prensa/noticias/8452.html>

elementi caratterizzanti il fenomeno emersi anche nel corso delle investigazioni condotte.

In sintesi, il documento, oltre a riassumere il singolo contesto nazionale, può costituire uno strumento di analisi e studio utile anche per delineare e seguire in maniera progressiva le evoluzioni del fenomeno.

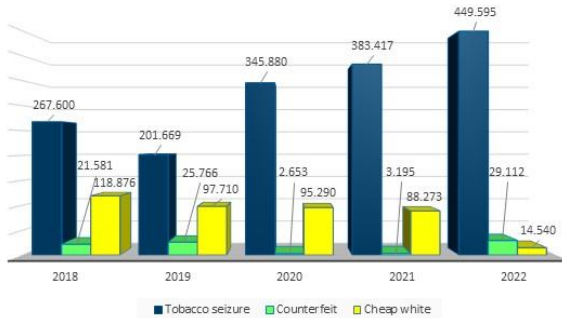


Italy



RESULTS (Gdf data)

Tobacco seizure



TRENDS

Crimes connections:



- Money laundering
- Counterfeiting
- Tax frauds
- Illegal immigration



New Routes

- North-west border
- international airports
- ports
- Sicily channel



New Phenomenon:

- Illicit production on national territory
- production sites seizure



Novelty

- New methods in African routes
- Web commerce
- War in Ukraine

Profili de iure condendo: la nuova fattispecie incriminatrice in tema di tabacchi lavorati contenuta nella riforma fiscale 2023

Il 16 marzo 2023, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge recante la “Delega al Governo per la riforma

fiscale”, nel quale è contemplata, tra le numerose novità, la revisione della disciplina sanzionatoria dei tabacchi lavorati e l’introduzione del reato di sottrazione all’accertamento o al pagamento dell’accisa sui tabacchi lavorati all’interno del Testo Unico Accise.

La previsione di questo nuovo illecito trova la sua *ratio* nella necessità di riorganizzare il quadro normativo sanzionatorio esistente, che al momento contempla analoghe violazioni nel Testo unico delle leggi doganali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n.43 del 1973 e nella legge 17 luglio 1942, n.907 in materia di monopolio dei sali e dei tabacchi.

Attraverso l’introduzione del suddetto illecito nel Testo unico delle accise, viene difatti definita una disciplina sanzionatoria specifica e a carattere organico, che riguarda espressamente il mancato assolvimento dell’accisa al verificarsi del fatto generatore e dell’esigibilità del tributo, che comprende la condotta di produzione, importazione nonché l’ingresso irregolare di tabacco lavorato nel territorio dello Stato, prescindendo, quindi, dal luogo di provenienza o produzione del prodotto stesso.

Ciò in analogia a quanto risulta già previsto dall’articolo 40 del D.lgs. 504/1995 per i prodotti energetici che, come i tabacchi lavorati in questione, sono egualmente sottoposti al regime armonizzato dell’accisa.

Nel disciplinare il nuovo reato, è stata altresì prevista l’applicazione:

- di un’autonoma fattispecie associativa;
- della disciplina delle intercettazioni, al fine di poter utilizzare tale strumento investigativo coerentemente a quanto già previsto per il delitto generico di contrabbando;
- della confisca obbligatoria delle cose che servirono o furono destinate a commettere l’illecito e delle cose che ne sono l’oggetto, ovvero il prezzo, il prodotto o il profitto del reato, stabilendo altresì, nel caso di impossibilità di confisca diretta, l’applicazione della cosiddetta “confisca per equivalente”;
- della confisca cosiddetta “per sproporzione” per i reati più gravi previsti dal Testo unico delle accise, analogamente a quanto previsto, per altri settori impositivi, dalla normativa doganale in materia di contrabbando;

- dell'affidamento in custodia dei beni sequestrati – diversi dal denaro e dalle disponibilità finanziarie – agli organi di polizia che ne facciano richiesta o la possibilità di affidare gli stessi beni ad altri organi dello Stato o ad altri Enti pubblici non economici, per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale;
- della normativa in tema di responsabilità amministrativa degli Enti, per tutti i reati previsti dal Testo unico delle accise, ergo anche per la nuova fattispecie di contrabbando;
- delle violazioni previste dalla disciplina doganale per i tabacchi lavorati importati irregolarmente nel territorio unionale e dello Stato congiuntamente a quella prevista dalle disposizioni che disciplinano il nuovo illecito in relazione al mancato assolvimento dell'accisa, per la quale l'obbligazione tributaria sorge e diventa esigibile al momento dell'importazione irregolare.

Conclusioni

In Italia, l'azione di contrasto operata dalle Forze dell'Ordine, e, in particolare, dalla Guardia di Finanza, l'introduzione di strumenti di tracciamento sempre più sofisticati lungo tutta la filiera, il mantenimento di una politica fiscale equilibrata e la sensibilizzazione dei consumatori a favore della diffusione di una cultura della legalità hanno permesso di incidere sul fenomeno del contrabbando di tabacco.

Tuttavia, sempre più modelli criminali sono stati ridiscussi negli ultimi tempi, anche in ragione del conflitto russo-ucraino, contribuendo allo sviluppo e alla diffusione, anche in Italia, di opifici clandestini e, conseguentemente, all'aumento della fabbricazione di tabacchi lavorati nazionali.

Per arginare il fenomeno, si è ritenuto necessario intervenire anche sul piano normativo, prevedendo l'introduzione un'apposita fattispecie di reato per contrastare le nuove tendenze criminali, anche da un punto di vista patrimoniale.

Il traffico illecito di sigarette è un problema che non si arresta ai confini dell'Ue, ma colpisce i singoli Paesi. Pertanto, occorre una sempre più attenta azione di contrasto, coordinata anche a

livello europeo, che possa avvalersi anche di validi documenti, come l'*Illicit tobacco trade report*, prontamente aggiornati ai nuovi trend adottati dalle consorterie criminali e che permetterebbe di contrastare il contrabbando in maniera ancora più efficiente e efficace.

Ruolo e attività dei Carabinieri NAS nel settore delle “sigarette elettroniche”

Carabinieri NAS: organizzazione e compiti

L’Arma dei Carabinieri, per il tramite del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute – quale Reparto Speciale posto alle dipendenze funzionali del Ministro della Salute – concorre nelle attività di controllo, attribuite e sviluppate a vario titolo dagli Organi di Vigilanza del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), affinché siano salvaguardate norme e cautele che garantiscono la tutela della “salute dei consumatori”.

I 38 Nuclei Antisofisticazioni e Sanità (NAS) sono Unità operative con competenza regionale, interprovinciale/provinciale, coordinate, a livello centrale, dal Comando Carabinieri per la Tutela della Salute di Roma e, a livello interregionale, da tre Gruppi per la Tutela della Salute, ubicati a Milano, Roma e Napoli. Inoltre, sempre alle dipendenze del Comando, sono presenti due strutture operanti con competenza nazionale: un Reparto Operativo e un Nucleo Carabinieri presso l’AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco).

Dal 15 ottobre 1962, data di istituzione, i NAS svolgono specifici compiti nel quadro del “Riassetto dei comparti di specialità delle Forze di Polizia”, in tema di sicurezza alimentare. Le materie di specialità sono state da ultimo compendiate nel D.M. 30.07.2015 del Ministro della Salute, sostanzialmente riconducibili alle seguenti aree tematiche:

- sicurezza alimentare (salubrità dei prodotti di origine animale, vegetale e delle bevande);
- veterinaria (animali da reddito e d’affezione);
- sanitaria (sanità pubblica e privata, professioni e arti sanitarie, antidoping, sicurezza nei luoghi di lavoro⁸⁹);
- farmaceutica (filiera produttiva e distributiva dei medicinali ad uso umano e veterinario).

Inoltre i Nuclei Carabinieri Antisofisticazioni e Sanità:

⁸⁹ Vigilanza integrata nei luoghi di lavoro, Artt.4, co.2, let. q) e 5, co.5, D.M. 26.02.2008.

- esercitano le funzioni di polizia giudiziaria (p.g.) sotto la direzione dell’Autorità Giudiziaria, in quanto considerati “Servizi di P.G.” ex art. 56 C.p.p.;
- svolgono, quali organi di vigilanza nei settori contemplati dal D.M. 26.02.2008 e dal D.M. *D.M. 30.07.2015*, attività amministrativa⁹⁰ di carattere preventivo che può evolvere in indagini di polizia giudiziaria;
- effettuano indagini di p.g. e verifiche amministrative attraverso: a) attività “d’intelligence”, volte a rilevare gli illeciti nei campi delle sofisticazioni e delle frodi alimentari, nonché della dispensazione del farmaco e delle truffe in danno del Servizio Sanitario Nazionale; b) strategie operative mensili, nel corso delle quali sono effettuati controlli in uno o più settori merceologici, che si protraggono per un intero mese; c) monitoraggi e servizi di controllo in campo nazionale su obiettivi d’interesse produttivo, commerciale ed etico-sociale, pianificati d’intesa con il Ministero della Salute, finalizzati a garantire l’applicazione di leggi e regolamenti e ottenere memorie statistiche idonee a stabilire l’efficacia degli interventi e ad individuare i settori maggiormente a rischio, poiché interessati da significative criticità, sui quali far convergere periodicamente i controlli; d) operazioni d’iniziativa o su delega dell’Autorità Giudiziaria ovvero a richiesta del Ministero della Salute o dell’Arma territoriale nonché su segnalazione dei cittadini.

Il Comando CC per la Tutela della Salute, anche in relazione alla particolare precipua funzione di polizia specializzata con competenze di tutela della salute, opera strutturalmente in sistemi di allerta europea, in consessi, progetti ed iniziative a livello

⁹⁰ La vigilanza di carattere amministrativo scaturisce da una duplice esigenza:

- la legge. 23.12.1978, n. 833 (Istituzione del Servizio Sanitario Nazionale) aveva annullato il D.M. Sanità 17.03.1975 (con cui si legittimava il controllo su specialità medicinali, galenici, preparati farmaceutici, vaccini etc.) e, di fatto, privato il Ministero della Sanità di potersi avvalere dell’opera del N.A.S.;

- nel rispetto dell’intervenuto decentramento delle competenze dallo Stato alle Regioni, occorre continuare ad assicurare la funzionalità dei servizi di vigilanza nelle materie di competenza statale ed in quelle che richiedevano, per la loro rilevanza pluriregionale, nazionale ed internazionale, interventi di polizia giudiziaria ovvero di carattere unitario a tutela dell’interesse nazionale.

internazionale sia come forza di polizia sia come organo di controllo amministrativo.

In particolare, il Comando è punto di contatto nazionale in sistemi di allerta rapida europea, quali il RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) per prodotti alimentari pericolosi per la salute o oggetto di frode commerciale ed il RAPEX (Rapid Alert System for Non-Food Consumer Products), per prodotti ed articoli commerciali pericolosi in genere.

Collaborazione con enti istituzionali e associazioni di categoria

Costituiscono interlocutori istituzionali del Comando Carabinieri per la Tutela della Salute le numerosissime Autorità ed Organi tecnici preposti ai settori di competenza:

- Ministero della Salute e relative Direzioni Generali;
- Assessorati alla Sanità delle Regioni e ASL;
- Istituto Superiore di Sanità;
- Istituti Zooprofilattici Sperimentali;
- Agenzia Italiana del Farmaco;
- NADO-Italia (National Antidoping Organization);
- Agenzia delle Dogane e Monopoli;
- Uffici in area doganale dipendenti dal Ministero (PIF, UVAC, USMAF);
- l'Arma dei Carabinieri della Linea Territoriale (Stazioni CC, Reparti Operativi), Speciale (TPC, NIL, ROS) e Forestale,

con i quali si realizzano rapporti di collaborazione, in termini di interscambi info-operativi, di analisi dei fenomeni criminosi nei comparti di sicurezza di competenza, consulenze tecniche scientifiche e di accertamenti analitici nonché di partecipazione a convegni e corsi di aggiornamento.

Attività dei Carabinieri NAS sulle sigarette elettroniche e prodotti similari

Nel contesto operativo, i Carabinieri dei NAS attuano le modalità di controllo e individuano gli obiettivi istituzionali sulla

base delle prioritarie esigenze d'intervento per tutelare la salute collettiva e di ogni singolo cittadino. Di fatto, sono state individuate linee di intervento imperniate su:

- una *strategia ordinaria* svolta mediante servizi di controllo mensili in specifici settori predefiniti;
- una *strategia di aderenza* realizzata con mirate campagne di verifica su materie e situazioni di stretta attualità e di interesse che si presenteranno nel corso dell'anno, la cui individuazione sarà attuata con criteri di contingenza e tempestività.

La strategia ordinaria, programmata annualmente, è attuata mediante controlli svolti nelle tradizionali aree tematiche di intervento su base periodica o mensile.

Tra queste, la filiera di commercializzazione di sigarette elettroniche è costantemente verificata dai Carabinieri Nas con specifiche campagne di controllo che rientrano in una serie più ampia di controlli annuali pianificati d'intesa con il Ministero della Salute volti ad accertare la costante applicazione della normativa sul "fumo" sulla "tutela dei non fumatori" presso gli Uffici Pubblici, le scuole, sale da gioco, stazioni ferroviari, ecc.

In tale contesto, le verifiche sono estese anche ad obiettivi riconducibili alle tabaccherie, esercizi specializzati nella vendita di prodotto da fumo e sigarette elettroniche, al fine di accertare la conformità, la sicurezza, la pubblicità, e l'autorizzazione alla vendita.

Le verifiche del comparto non si esauriscono con l'esecuzione delle "campagne", ma sono comunque oggetto di costante controllo nell'ambito dei "prodotti/oggetti pericolosi", settore operativo della Specialità che raccoglie tutte quelle verifiche che, pur non trattando alimenti e medicinali, rientrano nei compiti istituzionale della Specialità e del Ministero della Salute in quanto comunque pericolosi per la salute pubblica: per la cessione di sostanze chimiche, per la mancanza di indicazione sull'utilizzo quali elettrodomestici, capi di abbigliamento, bigiotteria, inchiostro per tatuaggi nonché le sigarette elettroniche e relativi accessori.

I controlli sulla sicurezza di tali prodotti rientrano, peraltro, tra i compiti istituzionali della Specialità in quanto riconducibili alla

rete Rapex - Sistema comunitario di informazione rapida sui prodotti non alimentari.

Proprio il sistema RAPEX (definito anche SAFETY GATE) è il sistema comunitario per lo scambio rapido di informazioni fra gli Stati membri e la Commissione Europea, in materia di “sicurezza generale dei prodotti”, istituito con l’obiettivo di:

- evitare che ai consumatori siano forniti prodotti che costituiscano un rischio grave per la loro salute e sicurezza;
- facilitare il monitoraggio dell’efficacia e dell’attività di sorveglianza del mercato e delle altre attività di controllo negli Stati membri;
- contribuire all’applicazione coerente dei requisiti comunitari di sicurezza dei prodotti e al corretto funzionamento del mercato interno.

Tra gli altri, possono essere oggetto di notifica RAPEX i giocattoli, i prodotti per l’infanzia e di *cancelleria*, casalinghi, accendini, cosmetici e i dispositivi elettrici tra i quali, appunto, le sigarette elettroniche.

In Italia il Punto di contatto, che coordina il funzionamento del sistema a livello nazionale, è istituito presso il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (già Ministero dello Sviluppo Economico). La rete nazionale di controllo comprende le Amministrazioni pubbliche nazionali, che, secondo le rispettive competenze per materia, controllano la sicurezza dei prodotti immessi sul mercato.

Il RAPEX (Sistema comunitario di informazione rapida sui prodotti non alimentari) è uno strumento essenziale per proteggere i consumatori europei dai prodotti pericolosi.

Disciplina la maggior parte dei beni di consumo, tranne alimenti e mangimi, prodotti farmaceutici e dispositivi medici, per i quali esistono altri sistemi di allarme specifici.

I prodotti notificati più frequentemente sono i giocattoli, l’abbigliamento, i veicoli a motore, gli apparecchi elettrici, i cosmetici, gli articoli per l’infanzia, le attrezzature da illuminazione, le attrezzature per attività ricreative e sportive.

Il Ministero della Salute contribuisce al sistema RAPEX, nell’ambito di programmi settoriali di sorveglianza del mercato nazionale.

Il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, per il tramite delle Direzioni Generali della Prevenzione Sanitaria e dei Farmaci e Dispositivi Medici del Ministero della Salute, è inserito nel sistema e rappresenta il principale strumento operativo per la ricerca attiva dei prodotti segnalati come pericolosi dal sistema RAPEX.

Normativa di riferimento

La principale disciplina di riferimento è riconducibile al D.Lgs. 12.01.2016 n. 6, inerente alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, di recente emanazione e oggetto di ulteriori successive modifiche, finalizzate a regolare le costanti e numerose evoluzioni del comparto delle sigarette elettroniche in termini di tipologie di prodotti, denominazioni commerciali, destinazioni e modalità d'uso, figure professionali, obblighi, divieti e cornice sanzionatoria.

Nel dettaglio, il citato decreto definisce:

- “sigaretta elettronica”: un prodotto utilizzabile per il consumo di vapore contenente nicotina tramite un bocchino o qualsiasi componente di tale prodotto, compresi una cartuccia, un serbatoio e il dispositivo privo di cartuccia o di serbatoio. Le sigarette elettroniche possono essere usa e getta o ricaricabili mediante un contenitore di ricarica o un serbatoio oppure ricaricabili con cartucce monouso;
- “contenitore di liquido di ricarica”: flacone che include un liquido contenente nicotina utilizzabile per ricaricare una sigaretta elettronica, anche ove vaporizzabile solo a seguito di miscelazione con altre sostanze.

Prevede all'art. 21 che:

- i fabbricanti e gli importatori di sigarette elettroniche e di contenitori di liquido di ricarica effettuano una notifica, al Ministero della Salute e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, di eventuali prodotti di tale tipo che intendono immettere sul mercato;
- la notifica è presentata elettronicamente sei mesi prima della prevista immissione sul mercato e deve riportare:
 - a) denominazione e recapito del fabbricante, della persona giuridica o fisica responsabile all'interno dell'Unione

europea e, se del caso, dell'importatore nell'Unione europea; b) elenco di tutti gli ingredienti contenuti nel prodotto e delle emissioni risultanti dal suo impiego, suddivisi per marca e tipo, compresi i relativi quantitativi; c) dati tossicologici riguardanti gli ingredienti e le emissioni del prodotto, anche quando riscaldati, con particolare attenzione ai loro effetti sulla salute dei consumatori quando inalati e tenendo conto, tra l'altro, degli effetti di dipendenza; d) informazioni sulle dosi e sull'assorbimento di nicotina in condizioni di consumo normali o ragionevolmente prevedibili; e) descrizione delle componenti del prodotto, compresi, se del caso, il meccanismo di apertura e di ricarica della sigaretta elettronica o del contenitore di liquido di ricarica; f) descrizione del processo di produzione, compreso se compori la produzione in serie, e dichiarazione attestante che il processo di produzione assicura la conformità ai requisiti del presente articolo; g) dichiarazione attestante la piena responsabilità del fabbricante e dell'importatore riguardo alla qualità e alla sicurezza del prodotto, quando è immesso sul mercato e utilizzato in condizioni normali o ragionevolmente prevedibili;

- il liquido contenente nicotina contenuto nelle sigarette elettroniche ovvero nei contenitori di liquido di ricarica rispetta i seguenti requisiti: a) è immesso sul mercato solo: 1) in contenitori di liquido di ricarica apposti il cui volume non superi i 10 ml; 2) in sigarette elettroniche usa e getta con serbatoi di volume non superiore a 2 ml; 3) in cartucce monouso con cartucce di volume non superiore a 2 ml; b) presenta un contenuto di nicotina non superiore a 20 mg/ml; c) non deve contenere gli additivi elencati all'articolo 8, comma 3; d) deve essere prodotto utilizzando solo ingredienti di elevata purezza; e) ad eccezione della nicotina, deve contenere solo ingredienti che non presentano, anche se riscaldati, pericoli per la salute umana;
- le confezioni unitarie e l'eventuale imballaggio esterno delle sigarette elettroniche e dei contenitori di liquido di ricarica: a) includono un elenco di tutti gli ingredienti contenuti nel prodotto in ordine decrescente di peso e un'indicazione del

contenuto di nicotina del prodotto e della quantità rilasciata per dose, il numero del lotto e una raccomandazione che inviti a tenere il prodotto fuori dalla portata dei bambini; b) fatte salve le disposizioni di cui alla lettera a), non includono elementi o caratteristiche di cui all'articolo 14, ad eccezione dell'articolo 14, comma 1, lettere a) e c), riguardante le informazioni sul contenuto di nicotina e sugli aromi; c) recano la seguente avvertenze relativa alla salute: «Prodotto contenente nicotina, sostanza che crea un'elevata dipendenza. Uso sconsigliato ai non fumatori»; d) le avvertenze relative alla salute sono conformi ai requisiti specificati all'articolo 13, comma 2;

- vieta: a) le comunicazioni commerciali nei servizi della società dell'informazione, sulla stampa e altre pubblicazioni stampate, aventi lo scopo o l'effetto diretto o indiretto di promuovere le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica, ad eccezione delle pubblicazioni destinate esclusivamente ai professionisti del commercio delle sigarette elettroniche e dei contenitori di liquido di ricarica e delle pubblicazioni stampate e edite in paesi terzi, se tali pubblicazioni non sono destinate principalmente al mercato dell'Unione europea; b) le comunicazioni commerciali via radio aventi lo scopo o l'effetto diretto o indiretto di promuovere le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica; c) qualunque forma di contributo pubblico o privato a programmi radiofonici aventi lo scopo o l'effetto diretto o indiretto di promuovere le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica; d) qualunque forma di contributo pubblico o privato a eventi, attività o persone singole aventi lo scopo o l'effetto diretto o indiretto di promuovere le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica e a cui partecipino o che si svolgano in vari Stati membri o che comunque abbiano ripercussioni transfrontaliere; e) per le sigarette elettroniche e i contenitori di liquido di ricarica le comunicazioni commerciali audiovisive a cui si applica la direttiva 2010/13/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio; f) la vendita a distanza, anche transfrontaliera, di prodotti da inalazione senza

combustione costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina, ai consumatori che acquistano nel territorio dello Stato.

Inoltre, esiste una normativa di riferimento trasversale rappresentato dal *Codice del Consumo* (D.Lgs. 206/2005) che disciplina diverse situazioni legate al consumo, per tutelare gli interessi e i diritti del consumatore, in tema di salute, sicurezza, trasparenza e regolarità dei prodotti e pubblicità, prevedendo, tra l'altro:

- la sicurezza di un prodotto che, in condizioni di uso normali o ragionevolmente prevedibili, non presenti alcun rischio, o presenti unicamente rischi minimi compatibili con l'impiego del prodotto e considerati accettabili nell'osservanza di un livello elevato di tutela della salute e di sicurezza delle persone;
- l'obbligo per gli operatori economici della tracciabilità utile alla valutazione ed alla prevenzione dei rischi derivanti dall'uso del prodotto, fino al richiamo ed al ritiro dal mercato;
- la presenza, ove prevista, del marchio di conformità commerciale o elettrica;
- la presenza di etichettatura con le informazioni d'uso e di sicurezza destinate ai consumatori e agli utenti almeno in lingua italiana.

Risultati conseguiti: periodo 2022-2023

Nel periodo gennaio 2022/maggio 2023, il Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, d'intesa con il Ministero della Salute, ha eseguito specifiche attività di controllo finalizzate ad assicurare la tutela della salute dei cittadini nel settore delle sigarette elettroniche e prodotti simili.

Gli esiti delle attività ispettive vedono una sostanziale rilevazione di violazioni di natura amministrativa sulle discipline normative nella specifica materia nonché quella di riferimento per i prodotti potenzialmente pericolosi per il consumatore.

Complessivamente, l'attività di controllo svolta dalla Specialità può essere riepilogata attraverso i seguenti risultati:

- l'esecuzione di 1.376 ispezioni, individuando 52 situazioni con esiti non conformi;

- il sequestro di 103.301 conf./unità di sigarette elettroniche/accessori e liquidi irregolari;
- la contestazione di 80 infrazioni penali/amministrative per un importo di oltre 390mila euro;
- la segnalazione di 56 persone alle Autorità Amministrative e 8 all'Autorità Giudiziaria.

Rivendite di sigarette elettroniche – anno 2023 (gennaio-maggio)

Controlli	Non Conformi	Persone			Sanzioni		
		Segnalate A.A.	Segnalate A.G.	Arrestate	Penali	Amm.ve	Valori sanzioni amm.ve
440	11	9	2	0	2	14	12.000

Sigarette elettroniche	Accessori	Ricariche
Unità/confezioni	Unità/confezioni	Unità/confezioni
-	50	264

Violazioni di comparto	Descrizione	Nr. contestazioni
Art. 291 bis D.p.r.43/1973	Nicotina liquida per sigarette elettroniche priva di sigillo di Stato	2
Art. 25 co 6 e 4 D.lgs 6/2016	Sigarette elettroniche e/o contenitori di ricarica privi dei requisiti prescritti	3
Art. 12 D.lgs 206/2005	Codice del consumo prodotti privi di indicazioni in lingua italiana o irregolari	1
Art. 5 L. 50/1994	Vendita abusiva di tabacchi lavorati	2

Rivendite di sigarette elettroniche – anno 2022

Controlli	Non Conformi	Persone			Sanzioni		
		Segnalate A.A.	Segnalate A.G.	Arrestate	Penali	Amm.ve	Valori sanzioni amm.ve
936	41	45	6	0	6	58	378.225

Sigarette elettroniche	Accessori	Ricariche
Unità/confezioni	Unità/confezioni	Unità/confezioni
96.606	180	6.201

Violazioni di comparto	Descrizione	Nr. contestazioni
Art. 291 bis D.p.r.43/1973	Nicotina liquida per sigarette elettroniche priva di sigillo di stato	4
Art. 25 co 6 e 4 D.lgs 6/2016	Sigarette elettroniche e/o contenitori di ricarica privi dei requisiti prescritti	7
Art. 12 D.lgs 206/2005	Codice del consumo prodotti privi di indicazioni in lingua italiana o irregolari	8
Art. 5 L. 50/1994	Vendita abusiva di tabacchi lavorati	2

Situazioni particolari

“Shisha bar” e locali dove si fuma il Narghilè — Nell’ambito della programmazione annuale dei controlli pianificati di concerto con il Ministero della Salute finalizzati al controllo sulla normativa del divieto di fumo, nell’anno 2022 sono stati inseriti anche i “*Shisha bar*” e i locali dove si fuma il narghilè. Nel mese di aprile 2022, unitamente a personale degli Uffici periferici dell’Agenzia delle Accise, delle Dogane e Monopoli, sono stati eseguiti 60 controlli congiunti su altrettanti obiettivi che hanno determinato la contestazione di 2 violazioni per la non corretta indicazione degli ambienti riservati ai non fumatori ed il sequestro di Kg. 55 di tabacco importato illegalmente o non regolarmente documentato. I prodotti melassa per narghilè e tabacco per pipa ad acqua rientrano nella qualificazione di “altri tabacchi da fumo” (tabella E) di cui all’articolo 39 bis, comma 1, lettera c), numero 2), del D.Lgs. 504/1995 (Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative). Anche a seguito dell’esame delle risultanze ottenute nel corso del monitoraggio di controllo sul territorio, è stata elaborata la circolare n. 28, protocollo 364323/RU in data 06.08.2022⁹¹ dell’Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli - Direzione Accise - Tabacchi, che ha regolamentato l’attività di vendita di melassa per narghilè e tabacco per pipa ad acqua finalizzata al successivo consumo “*in loco*” ovvero presso i cosiddetti “*Shisha Bar*”⁹², prevedendo il rilascio, previa istanza, di un “*patentino speciale*” per cui sono richiesti specifici requisiti soggettivi.

Indagine “IQOS” – NAS Bologna, settembre 2020 — Nel settembre 2020, il NAS Carabinieri di Bologna, unitamente a personale del Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Bologna, a conclusione di indagini avviate nel settembre 2019 e coordinate dalla locale Procura della Repubblica, ha eseguito 4 ordinanze della misura cautelare degli arresti domiciliari nei

⁹¹ Pubblicata sul sito dell’ADM in data 08.08.2022.

⁹² Pubblici esercizi dotati di licenza per la somministrazione di cibi e bevande.

confronti di persone di nazionalità moldava, nonché all'esecuzione di decreti di perquisizione nei confronti di complessivi 12 indagati. Le misure giudiziarie sono state emesse nell'ambito dell'operazione convenzionalmente denominata "IQOS", a carico di un gruppo criminale costituito dalle citate 12 persone ritenute responsabili, in concorso tra loro ed in tempi diversi, di aver sottratto tabacchi lavorati, nella fattispecie 12.500 confezioni di "heets stick" (ricariche per sigaretta elettronica IQOS) del valore di 60.000 euro circa, dagli stabilimenti produttivi della Philip Morris manufacturing & technology Bologna SPA di Valsamoggia (BO), per poi reimmetterli illecitamente in commercio attraverso canali illeciti costituiti da conoscenze dirette e distributori e esercizi compiacenti. Nel corso delle attività di polizia giudiziaria sono state sequestrate, prima della loro ricollocazione nel mercato illegale, 1.363 confezioni di heets stick. Gli esiti investigativi hanno consentito di smantellare un consolidato sistema criminale, composto da soggetti per la gran parte di nazionalità moldava, alcuni dei quali dipendenti di ditte terze operanti nel settore logistico all'interno del sito produttivo, dedito al furto aggravato, ricettazione e distribuzione di prodotto finito che, sottratto dall'area di produzione degli stabilimenti della predetta società, veniva immesso nel mercato clandestino con ingenti guadagni illeciti. Contestualmente è stata contestata anche la relativa evasione di Iva e accise. L'attività è stata condotta con il supporto della Philip Morris Manufacturing and Technology Bologna S.p.A. (parte offesa) che ha sostenuto anche le spese per l'attività tecnica di captazione video all'interno del sito produttivo.

Nas Alessandria e Agenzia delle Dogane e Monopoli, novembre 2022 — Nel corso di un intervento del NAS di Alessandria e del personale dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli – Ufficio periferico di Rivalta Scrivia - Retroporto di Genova, presso l'area doganale di Tortona (AL), veniva intercettato e disposto il blocco internazionale di 96.000 confezioni di sigarette elettroniche "usa e getta" made in china, rappresentate da tipologie di vari aromi, importate illecitamente da un'azienda milanese. Contestualmente è stato eseguito il campionamento dei prodotti per la ricerca di eventuali sostanze tossiche e benzene, analisi condotte a cura del

laboratorio chimico dell'Agencia Regionale per la Protezione Ambientale di Reggio Emilia, i cui esiti hanno comunque escluso la presenza di sostanze nocive all'interno dei liquidi destinati all'inalazione. Il valore della merce sottratta dal mercato ammonta a circa 950.000 euro. Al termine delle verifiche è stato sanzionato all'Autorità Amministrativa il legale responsabile dell'azienda importatrice milanese.

Nas Bari, febbraio 2023 — Nel corso di un'ispezione svolta presso un esercizio commerciale di vendita di articoli per fumatori della provincia di Bari, il locale NAS ha eseguito il sequestro di 232 accessori e liquidi per sigarette elettroniche monouso, anonimi e privi di etichettatura, e 32 ricariche di nicotina liquida, priva del sigillo di Stato e del talloncino attestante il pagamento delle accise. Il legale responsabile dell'attività è stato deferito all'Autorità giudiziaria per aver detenuto nicotina liquida (complessivi 2.120 ml) in quantità superiore ai limiti consentiti dalla vigente normativa in violazione dell'art. 291 bis co. 1 del Dpr 43/1973 (norme sul contrabbando di sigarette estese alla nicotina liquida per sigarette elettroniche monouso priva del sigillo di Stato). A carico del medesimo sono state elevate sanzioni pecuniarie per complessivi 21mila euro. Il valore della merce in sequestro corrisponde ad un valore commerciale di 400 euro.

Nas Firenze, febbraio 2023 — Il NAS di Firenze ha sequestrato 50 confezioni di accessori per articoli da fumo elettronico (sigarette elettroniche, atomizzatori e batterie) riconducibili a diversi marchi, poiché sprovviste delle indicazioni in lingua italiana circa istruzioni e precauzioni d'uso. Il materiale irregolare, il cui valore commerciale è stimato in euro 1.700, è stato rinvenuto del corso di un controllo ordinario effettuato presso un esercizio di vendita di prodotti da fumo della provincia di Prato. Il titolare dell'attività di vendita è stato sanzionato con la contestazione di 1.032 euro ai sensi degli artt. 6, 7 e 12 del decreto legislativo n. 206/2005 (Codice del Consumo) per l'omessa indicazione in lingua italiana delle istruzioni, delle precauzioni e della destinazione d'uso sulle confezioni dei prodotti.

Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Direzione centrale della Polizia Criminale

Servizio Analisi Criminale

La Contraffazione

Il Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale, ufficio interforze del Dipartimento della P.S. del Ministero dell'Interno, rappresenta un polo per l'analisi strategica sui fenomeni delinquenziali ed un utile supporto per l'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza e per le Forze di polizia. La presenza di personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia Penitenziaria costituisce, peraltro, una forma di autentica cooperazione tra i diversi organismi di polizia a livello nazionale.

L'analisi delle informazioni e dei dati sulle manifestazioni criminali storiche o emergenti, tra le quali, ovviamente, la contraffazione, consente di delineare l'evoluzione dei diversi scenari della minaccia e pianificare le conseguenti strategie di prevenzione e contrasto.

Il Servizio, tra l'altro, cura, nell'ambito delle proprie peculiari competenze, la raccolta dei dati ed il monitoraggio delle attività svolte, sul territorio nazionale, dalle Forze di polizia e dalle Polizie locali per il contrasto del fenomeno della contraffazione, dell'abusivismo commerciale e della pirateria multimediale, al fine della tutela della proprietà industriale ed intellettuale.

Dal 2017⁹³, il monitoraggio viene svolto ricorrendo all'applicativo informatico WEB-Co.Ab. (Contraffazione e Abusivismo), che ha sostituito l'utilizzo di modelli cartacei, velocizzando le operazioni di inserimento, acquisizione ed estrapolazione dei dati.

Il sistema è alimentato da tutte le Forze di polizia e dalle Polizie locali dei capoluoghi di provincia, che inseriscono mensilmente i modelli statistici riepilogativi delle attività di

⁹³ La Direttiva MI-123-C-U-C-2-3-2017-20 del 23 febbraio 2017, a firma dell'allora Ministro dell'Interno, ha istituito in via definitiva la raccolta informatica delle informazioni, annullando le precedenti rilevazioni cartacee.

contrasto effettuate in materia, secondo uno schema territoriale ben definito in cui le Prefetture svolgono un fondamentale ruolo di raccordo e controllo. Al fine di contribuire all'implementazione dei dati, anche le Polizie locali delle città non capoluogo di provincia possono richiedere l'accesso a questo sistema informatico, qualora si registri una considerevole presenza del fenomeno contraffattivo.

Il WEB-Co.Ab. ha consentito di semplificare il più possibile le attività di inserimento dei dati e di estendere la rete di monitoraggio al maggior numero di operatori sul territorio, per avere una fotografia di insieme quanto più dettagliata della contraffazione in Italia. In tale ottica, grazie anche all'opera di sensibilizzazione dell'A.N.C.I. (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e delle Prefetture-UTG, nel corso del tempo 179 Polizie locali di città non capoluogo di provincia sono entrate a far parte del sistema di monitoraggio.

Si aggiungono, poi, quei Comandi di Polizia locale che, saltuariamente o stagionalmente, effettuano dei servizi mirati anticontraffazione. In questo caso, si applica una particolare procedura, che prevede che i dati, in formato cartaceo, siano trasmessi alla Prefettura-UTG competente per il loro inserimento nella piattaforma. Il flusso informativo si attesta su una media di 603 modelli mensili e 7.236 annuali.

Il Sistema WEB-Co.Ab., peraltro, mette a disposizione di ciascun operatore una specifica sezione denominata "report", dove è disponibile una serie di funzioni di analisi statistica che consentono di estrapolare i dati inseriti ed effettuare elaborazioni utili a supportare le Forze di polizia e le Polizie locali, attive sul territorio, nella realizzazione di specifiche strategie operative di contrasto.

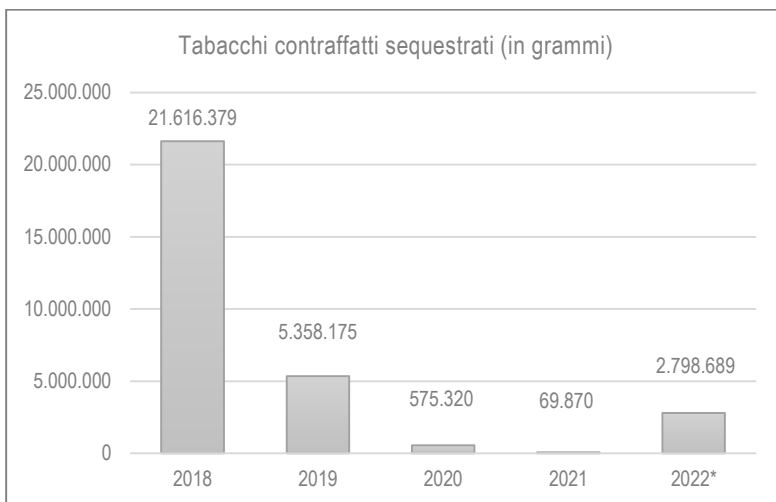
Il modello Co.Ab. che ogni operatore deve compilare si compone di tre parti. Nella prima, è riportato il numero delle operazioni/sequestri penali ed amministrativi effettuati mensilmente. Nella seconda, gli operatori devono indicare il numero e la nazionalità dei soggetti sanzionati. Nella terza, infine, si inserisce la tipologia di merce sequestrata, distinta in contraffatta e non contraffatta, con il relativo valore.

Questa parte del modello è composta da 428 voci, suddivise in 6 categorie merceologiche:

- Beni consumo, 210 voci;
- Elettronica, 74 voci;

- Giocattoli, 1 voce;
- Moda, 38 voci;
- Prodotti agroalimentari, 104 voci;
- Tabacchi, 1 voce.

Con riguardo ai tabacchi contraffatti sottratti dalle Forze di polizia al mercato illecito, per il quinquennio 2018/2022 si rileva, come riportato nel grafico che segue, che il maggiore quantitativo è stato sequestrato nel 2018, mentre si è registrata una sensibile diminuzione negli anni successivi, in specie nel 2020 e 2021, caratterizzati dal periodo pandemico. Viceversa, per il 2022 i dati provvisori evidenziano, rispetto alle due annualità precedenti, un netto incremento delle quantità sequestrate.



*Dati operativi non consolidati e suscettibili di variazioni in aumento.

Fonte: applicazione WEB-Co.Ab. della Direzione Centrale della Polizia Criminale - Servizio Analisi Criminale.

Contrabbando di tabacchi lavorati esteri: Inquadramento del fenomeno

A lungo percepito dal cittadino comune come un illecito di modesta entità e, per questo, generalmente tollerato, il contrabbando di tabacchi lavorati esteri è, in realtà, un fenomeno

criminoso ad alto impatto lesivo che miete una pluralità di vittime, anche “illustri”.

Lungi dal potersi considerare un’attività delittuosa *low profile*, rappresenta, infatti, per la criminalità organizzata, sia italiana che straniera, un importante canale di raccolta di proventi illeciti, potenzialmente utilizzabili per alimentare nuovi traffici illegali, inquinare il tessuto produttivo “sano” del Paese e persino finanziare iniziative terroristiche.

Compromette, inoltre, in modo significativo patrimonio e finanze dello Stato e, con esse, l’intera collettività, che si vede sottratte risorse importanti al pari dell’Unione europea, pure defraudata di parte delle sue entrate.

Altro impatto negativo del fenomeno è quello prodotto nei confronti della filiera legale che, già provata dallo smercio delle “bionde” contraffatte e gravata da costi di produzione e distribuzione estranei al parallelo mercato criminale, rischia di non riuscire a compensare gli oneri con gli introiti, con le immaginabili conseguenze per esercenti e lavoratori del settore e l’ulteriore depauperamento dei territori più direttamente coinvolti.

A differenza di quelli soggetti alle attività di vigilanza ed antifrode dell’Agenzia Dogane e Monopoli, peraltro, i tabacchi “clandestini” non subiscono alcun controllo di qualità, potendo contenere sostanze nocive in quantità superiori al consentito.

Il problema, ancora una volta, non è da sottovalutare, sia perché oggetto di contrabbando possono essere anche tabacchi contraffatti⁹⁴, sia perché buona parte del mercato in parola è rappresentata dalle “cheap white”, sigarette *low cost* che, legalmente prodotte in Medio Oriente e nei Paesi dell’Est, non potrebbero essere commercializzate nell’Unione europea proprio perché prive dei requisiti di sicurezza richiesti.

⁹⁴ Il 27 aprile 2023, a Scafati (SA), la Guardia di Finanza ha posto sotto sequestro circa 900 chilogrammi di sigarette di contrabbando che dai primi accertamenti risulterebbero oggetto di contraffazione. Il sequestro è avvenuto a seguito di articolata attività investigativa che, oltre a portare al deferimento all’A.G. di 3 soggetti di origine partenopea, ha permesso di individuare il furgone utilizzato dai malviventi per il trasporto di importanti quantitativi di tabacchi lavorati esteri nonché l’area ove gli stessi venivano stoccati prima della distribuzione sul territorio salernitano.

Analisi statistica

Precisato l'ambito del fenomeno, va rilevato che l'analisi statistica condotta al riguardo sembra restituire, per la realtà italiana, uno scenario non allarmante, verosimilmente ascrivibile ad un'attenta azione di prevenzione e contrasto.

Gli elementi rilevati mostrano, infatti, un numero esiguo di eventi delittuosi, così come appare contenuto il numero dei soggetti coinvolti, sia italiani che stranieri.

Per l'analisi del contrabbando di tabacchi lavorati esteri sono stati presi in esame, in particolare, i dati statistici del quinquennio 2018-2022⁹⁵ afferenti alle fattispecie criminose di maggiore gravità, contemplate dagli artt.291 *ter* e 291 *quater* del testo Unico delle Leggi Doganali (TUD).

Il primo dei due articoli elenca le specifiche circostanze che aggravano il reato in ragione di una più marcata pericolosità del *modus operandi* adottato dai suoi autori⁹⁶, mentre il secondo descrive le caratteristiche dell'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando dei generi in parola.

Relativamente al delitto aggravato di cui all'art. 291 *ter* TUD, l'analisi dei dati del quinquennio mostra, tra il 2018 ed il 2021, un costante decremento del numero degli illeciti rilevati, che tornano ad aumentare nel 2022.

Con riferimento alla forma associativa prevista dall'art. 291 *quater*, fa invece registrare un andamento maggiormente altalenante, anche se l'esiguità dei dati di riferimento non consente

⁹⁵ I dati riferiti al 2022 non sono consolidati.

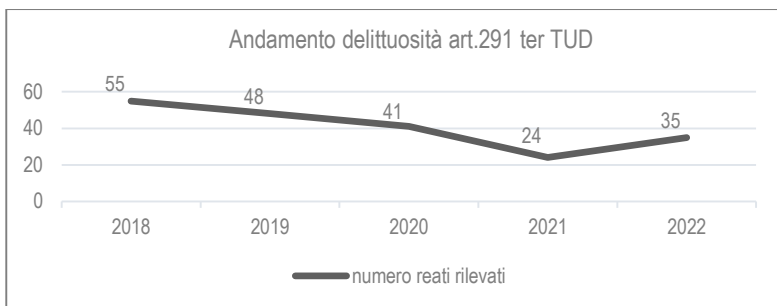
⁹⁶ Tra le specifiche aggravanti sono compresi l'uso delle armi o il loro possesso durante l'esecuzione del reato; l'utilizzo di mezzi di trasporto di terzi estranei alla condotta criminale o modificati in modo da ostacolare l'intervento delle Forze di polizia o da risultare pericolosi per l'incolumità pubblica; l'uso di società di persone e/o di capitali o di disponibilità finanziarie costituite in paesi che non abbiano ratificato la Convenzione di Strasburgo sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e che non abbiano stipulato e ratificato convenzioni di assistenza giudiziaria con l'Italia inerenti il delitto di contrabbando; la connessione con altro reato contro la fede pubblica o la Pubblica amministrazione; l'intrattenersi dell'autore del reato, sia durante la sua esecuzione che immediatamente dopo, con due o più persone in condizioni tali da costituire un ostacolo agli organi di polizia.

di ipotizzare, in relazione ai singoli periodi in esame, fasi di decrescita o recrudescenza del fenomeno.

Più in particolare, nel 2018 sono stati rilevati 55 episodi di contrabbando aggravato di t.l.e. (art.291 *ter* TUD). Nel 2019 gli illeciti di specie sono scesi a 48, con un decremento del 12,7%, mentre l'anno seguente (2020) a 41, con un'ulteriore diminuzione del 14,6%.

La tendenza al decremento si è manifestata in modo ancor più netto nel 2021, anno in cui, con 24 reati rilevati, si è registrata la maggiore flessione (-41,5%), mentre un *trend* di segno opposto è parso caratterizzare il 2022.

Gli illeciti segnalati nel periodo, infatti, ammontano a 35⁹⁷, evidenziando, rispetto al 2021, un incremento del 46%. Peraltro, il dato non è ancora consolidato e, quindi, suscettibile di ulteriore aumento. Ciò malgrado, i numeri rilevati non sembrano forieri di un particolare allarme.



Con riferimento all'azione di contrasto svolta dalle Forze di polizia, gli elementi raccolti mostrano che, nel 2018, i soggetti segnalati all'A.G. e/o tratti in arresto in ordine al delitto di contrabbando aggravato di t.l.e. sono stati 151, 48 dei quali stranieri, con un'incidenza del 31,8% sul numero complessivo.

Nel 2019 tali soggetti sono risultati 156, registrandosi un leggero incremento rispetto all'anno precedente (+3,3%). Tra questi, 82 sono gli stranieri, un numero quasi doppio rispetto al 2018 ed, infatti, la loro incidenza sul totale cresce al 53%.

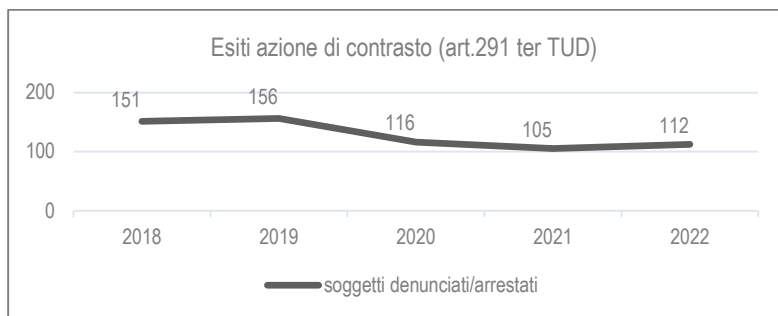
⁹⁷ Il dato non è consolidato.

I dati relativi al 2020 sembrano evidenziare un'inversione di tendenza, rilevandosi un netto decremento del numero delle persone coinvolte nel reato, siano esse italiane o straniere. I soggetti complessivamente segnalati risultano, infatti, 116, con una diminuzione del 25,6% rispetto al 2019; tra questi, 44 sono gli stranieri, con un'incidenza sul totale che scende al 38%.

Il trend decrescente è confermato anche per il 2021, sebbene in misura minore; con 105 tra arrestati e denunciati, il numero complessivo dei soggetti colpiti dall'azione di contrasto scende del 9,5%. Anche l'incidenza degli stranieri (26 su 105) continua a decrescere, attestandosi al 24,8%.

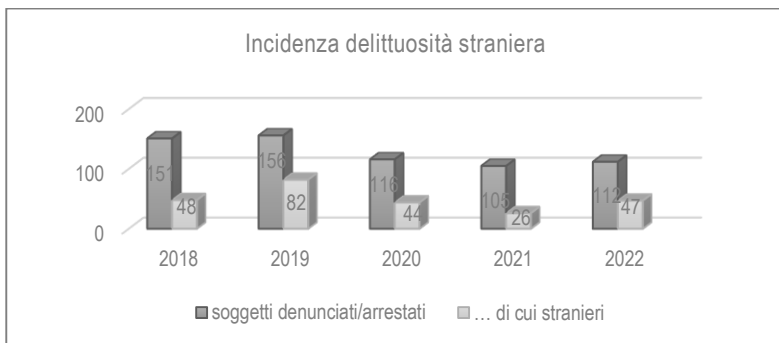
Una nuova inversione di tendenza è registrata con riferimento al 2022⁹⁸. I soggetti denunciati e/o arrestati risultano, infatti, 112 e, tra questi, 47 sono gli stranieri. Appaiono, pertanto, in incremento sia il dato relativo alle persone complessivamente interessate dall'azione di contrasto, che sale del 6,7%, sia quello concernente l'incidenza degli stranieri (+42%).

Nel grafico che segue è evidenziato l'andamento dell'azione di contrasto svolta, nel quinquennio, in relazione al delitto in parola.



Il grafico sottostante illustra, invece, per ciascuno degli anni in esame, l'incidenza degli stranieri sul numero totale dei soggetti denunciati/arrestati in relazione al delitto di contrabbando aggravato di t.l.e. (art.291 *ter* TUD).

⁹⁸ I dati riferiti al 2022 non sono consolidati.



Nel grafico che segue il numero dei soggetti italiani colpiti dall'azione di contrasto è messo a confronto con quello degli stranieri. Si noti che nel 2019 questi ultimi superano numericamente gli italiani.



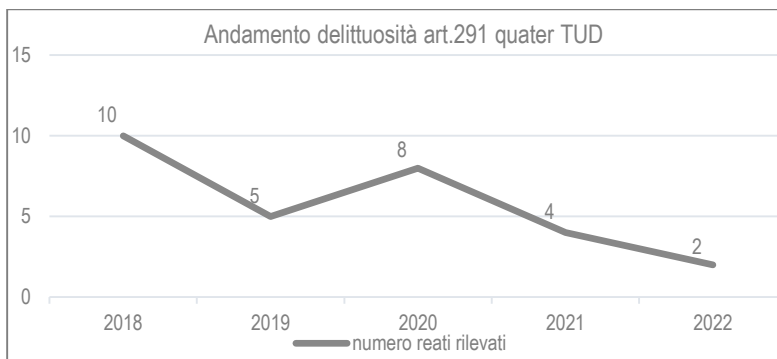
L'esame dei dati del quinquennio relativi al delitto di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291 *quater* TUD) restituisce, per il 2018, 10 eventi criminosi.

Gli episodi della specie accertati nel 2019 ammontano a 5, registrandosi, rispetto all'anno precedente, una riduzione del 50%. Al contrario il 2020, con 8 eventi segnalati, fa rilevare un incremento del 60%.

Ciò malgrado, la modesta rilevanza dei numeri in esame non consente di ipotizzare una riacutizzazione del fenomeno, tanto più che sia il dato del 2021 sia quello del 2022⁹⁹ – rispettivamente con

⁹⁹ Il dato, non consolidato, è suscettibile di variazione.

4 e 2 eventi criminosi – fanno registrare, rispetto all’anno immediatamente precedente, un decremento del 50% ciascuno.



Con riferimento all’azione di contrasto del delitto in parola (art.291 *quater* TUD), nel 2018 i soggetti denunciati/arrestati sono stati 119, 36 dei quali stranieri.

L’incidenza di questi ultimi sul numero totale, pari al 30,2%, è rimasta pressoché costante nel 2019 (31,4%), anno in cui risultano complessivamente segnalati 137 soggetti (+15,1%), 43 di origine straniera.

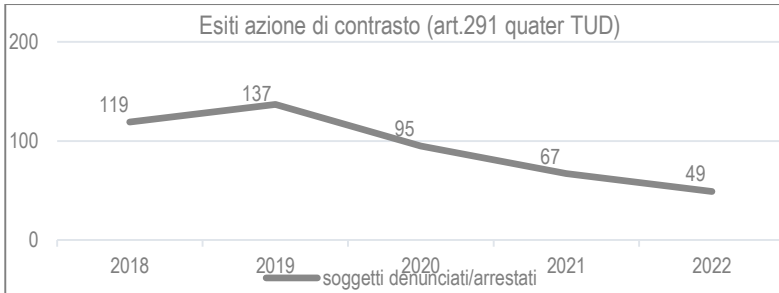
Tra il 2020 ed il 2022 è, invece, registrato un costante e netto decremento del numero dei soggetti denunciati/arrestati, compresi gli stranieri, dei quali diminuisce anche l’incidenza sul totale.

Nel 2020, in particolare, le persone oggetto dell’azione di contrasto sono state 95 (pari ad una riduzione del 30,6%), 19 delle quali origine straniera (incidenza del 20%).

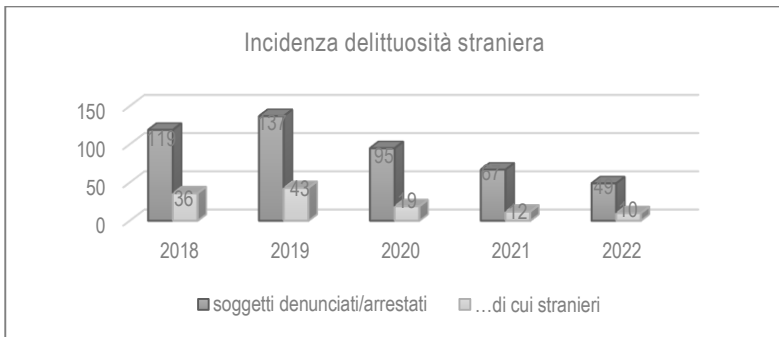
Nel 2021 sono diminuite a 67 (-29,5% rispetto al 2020). Tra queste, le “non italiane” sono state 12, con un’incidenza sul totale scesa al 18%.

Nel 2022, infine, il numero complessivo dei soggetti destinatari dell’azione di contrasto è calato di un ulteriore 27%. Il dato, non ancora consolidato, mostra, infatti, un totale di 49 soggetti, tra denunciati ed arrestati, 10 dei quali sono stranieri. L’incidenza di questi ultimi torna, quindi, ad attestarsi al 20,4% rispetto al numero totale.

Nel grafico che segue è evidenziato l’andamento dell’azione di contrasto svolta, nel quinquennio, in relazione al delitto in parola.



Il grafico sottostante illustra, per ciascuno degli anni in esame, l'incidenza degli stranieri sul numero totale dei soggetti denunciati/arrestati in relazione al delitto di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando aggravato di t.l.e. (art.291 *quater* TUD).



Nel grafico che segue il numero dei soggetti italiani colpiti dall'azione di contrasto è messo a confronto con quello degli stranieri.



La “Rete Operativa Antimafia@ON”

Origini

La DIA sta sostenendo con sempre maggior impegno l'azione di contrasto internazionale alle mafie, non solo sul piano operativo ma anche attraverso una più energica opera di sensibilizzazione degli omologhi Organismi stranieri, finalizzata a conferire una più rafforzata consapevolezza del fenomeno transnazionale connesso alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

In tale contesto, avendo il Parlamento europeo, con Risoluzione del 23 ottobre 2013, manifestato «l'auspicio per la creazione di una Rete operativa antimafia»¹⁰⁰, si rendeva opportuno perfezionare, nel corso del Semestre italiano di Presidenza Europea 2014, un sistema che integrasse a livello operativo gli strumenti di cooperazione di polizia già esistenti.

Il successivo 4 dicembre 2014, il Consiglio Europeo in composizione GAI¹⁰¹ approvava all'unanimità l'iniziativa italiana, su input della DIA, per l'istituzione di una Rete Operativa Antimafia.

La Rete @ON è orientata nella direzione auspicata dal Giudice Giovanni Falcone, che chiedeva agli Stati Membri: «(...) la creazione a livello nazionale di strutture dedicate all'attività investigativa e di contrasto delle organizzazioni criminali e mafiose, con la possibilità di sviluppare una “rete operativa antimafia” caratterizzata da snellezza e informalità, ai fini dello scambio di informazioni sulle connotazioni strutturali delle mafie presenti nei rispettivi territori, sulle proiezioni criminali e finanziarie, sulla localizzazione dei patrimoni e sui tentativi di infiltrazione negli appalti pubblici».

¹⁰⁰ Risoluzione del Parlamento europeo del 23 ottobre 2013 sulla criminalità organizzata, la corruzione e il riciclaggio di denaro: raccomandazioni in merito ad azioni e iniziative da intraprendere (relazione finale) (2013/2107/IND).

¹⁰¹ In composizione GAI “Giustizia e Affari Interni” che elabora politiche comuni e di cooperazione su vari aspetti transfrontalieri al fine di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia a livello di Ue.

Nella sede di Europol dell’Aja (NL), il 7 febbraio 2022, durante l’avvio del nuovo progetto di finanziamento della Rete¹⁰² denominato ISF4@ON (acronimo di “Internal Security Fund for @ON”), è stata ribadita la necessità di:

- promuovere un’attiva partecipazione di tutti gli Stati Membri (SM) partner della Rete, al fine di attenzionare anche i gruppi criminali cosiddetti emergenti (mafia nigeriana, russa, street gangs, etc.);
- migliorare la cooperazione internazionale di polizia in sinergia con la piattaforma EMPACT e con i restanti canali di cooperazione già esistenti;
- perseguire i crimini finanziari, con strumenti più stringenti ed aggiornati, per tutelare le economie dell’Ue¹⁰³;
- contribuire ad aggiornare la definizione di Criminalità Organizzata ed il quadro giuridico sovranazionale¹⁰⁴, ponendo particolare attenzione all’aggressione dei patrimoni illeciti che si insinuano nell’economia legale e nei bilanci ufficiali degli Stati (corruzione, riciclaggio, etc.).

Cos’è la rete @ON

È uno strumento di cooperazione internazionale di polizia, informale e più snello, che in coordinamento con l’Agenzia Europol:

- facilita lo scambio operativo delle informazioni;

¹⁰² KOM - Kick Off Meeting e 1° Core Group Meeting - CGM-1.

¹⁰³ Le Istituzioni Ue stanno ultimando un’ambiziosa proposta finalizzata a rafforzare le misure patrimoniali preventive – Implementazione Regolamento 2018/1805 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14/11/2018 – per il reciproco riconoscimento di tutti i provvedimenti di sequestro e confisca emanati nell’ambito di un procedimento in materia penale, inclusi i provvedimenti di confisca nei confronti di terzi e di confisca senza condanna.

¹⁰⁴ Contribuendo, nel nostro ambito, ad un aggiornamento del concetto di criminalità organizzata (di cui alla Decisione Quadro del Consiglio “Council Framework Decision 2008/841/JHA”, del 24 ottobre 2008 per il contrasto della criminalità organizzata) in linea con i tempi, nonché ad un’armonizzazione della legislazione per il contrasto delle organizzazioni criminali gravi (SOC) a livello transnazionale.

- agevola il rapido invio, sul posto, di operatori delle Unità investigative partner, specializzati nella lotta contro i maggiori gruppi di criminalità organizzata di tipo mafioso;
- supporta le attività investigative condotte sui “Top Level Organised Crime Groups and Mafia Style” a carattere transnazionale, finanziando le missioni operative e gli Strumenti Speciali di Indagine;
- rafforza il rapporto fiduciario tra gli appartenenti alle agenzie di polizia, favorendo la costituzione/partecipazione di Operational Task Force (OTF)¹⁰⁵ e/o di possibili Squadre Investigative Comuni (SIC), in sinergia con altri strumenti di cooperazione;
- contribuisce ad aggiornare la mappatura delle principali organizzazioni criminali presenti a livello europeo ed extraeuropeo.

Finalità e obiettivi

Lo scopo della Rete @ON è quello di rafforzare la cooperazione transnazionale delle Forze di polizia contro i principali gruppi della criminalità organizzata e/o di tipo mafioso che hanno un impatto negli Stati Membri dell’Ue, a prescindere dalle condotte criminali commesse.

I gruppi criminali investigati sono principalmente Gruppi di Criminalità Organizzata (OCGs) di origine italiana (Cosa nostra, Camorra, ’Ndrangheta, Mafie pugliesi, etc.), di origine eurasiatica, di etnia albanese, ma rientrano anche quelli cosiddetti emergenti (per esempio, macro mafia, gruppi cinesi, nigeriani, turchi, etc.) che costituiscono una minaccia crescente per la sicurezza e l’economia dell’Unione.

Mediante il rafforzamento della cooperazione di polizia e la condivisione delle “best practices”¹⁰⁶ tra le Forze di polizia, il

¹⁰⁵ OTF: Task Force Operative appositamente costituite presso Europol a supporto di specifiche attività investigative, sempre finanziate a livello Ue tramite la stessa Agenzia.

¹⁰⁶ A Melbourne, Australia, 27-29 aprile 2022, alla “Countering Italian Organised Crime Conference”, organizzata dall’Australian Federal Police col supporto della “Rete Operativa Antimafia @ON” – di cui la DIA è Project Leader – è stata finanziata la partecipazione dei

Network si propone anche di sviluppare una maggiore consapevolezza in ordine alla pervasività del fenomeno mafioso per predisporre una più efficace manovra di contrasto anche tramite un'approfondita analisi delle reti criminali maggiormente pericolose.

Possono beneficiare del sostegno della Rete @ON e degli investigatori esperti¹⁰⁷ i Forum e le conferenze di approfondimento sui fenomeni mafiosi, sulla condivisione di tecniche investigative e sull'evoluzione della normativa di settore.

In questo modo, la Rete @ON sostiene le Agenzie di Polizia partner:

- nelle attività investigative rivolte alla disarticolazione delle organizzazioni criminali mafia style;
- nella prevenzione dalle loro infiltrazioni nel circuito legale dell'economia, contribuendo alla fondamentale fase dell'individuazione e del recupero dei beni illegalmente acquisiti dalle stesse, settore in cui il complesso lavoro svolto dalla Commissione Europea tra breve porterà all'adozione di una nuova Direttiva in materia di "Sequestri e Confische"¹⁰⁸ per mettere a disposizione delle Agenzie di polizia nuovi

migliori investigatori delle Law Enforcement Agency europee (e non) impegnati nel contrasto alla 'Ndrangheta. La delegazione italiana è stata coordinata dal Servizio di Cooperazione Internazionale di Polizia - SCIP in collaborazione anche con il Progetto I-CAN.

¹⁰⁷ In tale ambito giova ricordare che la DIA, nell'estate del 2021, nell'ambito delle attività del progetto "Countering Serious Crime in the Western Balcan IPA Balkans IPA 2019" e progetto "PAMECA V", ha curato la formazione di una prima aliquota di 28 investigatori albanesi del "National Bureau of Investigation - NBI": il nuovo Ufficio, molto simile alla DIA e che fa parte della SPAK (la nuova struttura speciale istituita in Albania per la lotta alla corruzione e al crimine organizzato) nel mese di novembre 2022 ha curato la formazione di ulteriori 30 investigatori.

¹⁰⁸ La Commissione Ue ha illustrato la recente proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sul "recupero e la confisca dei beni" che mira a rafforzare l'individuazione, la tracciabilità, il congelamento, la gestione e la confisca in relazione alla lotta alla criminalità organizzata - Bruxelles, 25.5.2022 COM(2022) 245 final 2022/0167 (COD). La Direttiva sarà applicata ad un ampio spettro di reati "gravi" (reati europei e reati armonizzati a livello Ue) ed a tutti i delitti collegati alla criminalità organizzata (sequestro di persona e rapina a mano armata) come intesa dal diritto dell'Ue nella decisione quadro 2008/841/GAI e stabilirà gli obblighi in materia di tracciabilità e identificazione delle attività (congelamento, gestione e confisca), nonché la cooperazione transfrontaliera e internazionale in un singolo strumento.

strumenti, più efficaci e stringenti, che permetteranno di perseguire i profitti e i patrimoni illecitamente accumulati dalla criminalità organizzata.

Peraltro, il Network è chiamato a fornire supporto alle Istituzioni europee (Commissione Ue e Consiglio Ue) in riferimento alle iniziative politiche sui gruppi di criminalità organizzata e di stampo mafioso.

Cosa può finanziare

La Rete @ON consente alle FF.PP. partner di essere supportate nelle attività di indagine mediante:

- l'impiego di investigatori specializzati delle FFPP partner della Rete: a) sul posto, a sostegno diretto delle Unità investigative richiedenti, tramite Missioni Operative (OM)¹⁰⁹ o di Esperti Operativi con impiego di lungo termine (OE)¹¹⁰; b) l'Organizzazione di Meeting Operativi ed Action Days tra le Agenzie di Polizia ed Europol con l'eventuale coinvolgimento dei magistrati inquirenti. La Rete @ON si fa carico delle spese di alloggio, di viaggio e delle indennità di missione, provvedendo tramite la Società Eutalia a tutte le incombenze connesse con l'acquisto dei biglietti di viaggio, la locazione di mezzi di trasporto, la prenotazione delle strutture ricettive etc., consentendo così, agli investigatori, di concentrarsi sulle attività operative ed alle Unità investigative di sopperire a budget nazionali non sempre pienamente rispondenti alle crescenti esigenze di cooperazione di polizia;
- strumenti speciali di indagine: a) l'affitto di strumentazione tecnica d'indagine (TE)¹¹¹; b) il rimborso di spese connesse

¹⁰⁹ Operational Mission (OM).

¹¹⁰ Operational Expert (OE).

¹¹¹ Noleggio di Technical Equipment (TE), attesa la rapidità e la costante evoluzione degli strumenti tecnologici sempre più frequentemente utilizzati a livello globale dai network criminali.

con operazioni sotto copertura (UCO)¹¹²; c) il pagamento di informatori (CHIS)¹¹³; d) le spese di interpretariato (LA)¹¹⁴.

Per poter usufruire del finanziamento ISF4@, i casi operativi (OS-R) – quali priority case – devono essere focalizzati su Gruppi di Criminalità Organizzata di tipo grave (Top Level OCGs) e/o mafia style a livello transnazionale. Le attività di indagine supportate dal Network beneficiano del sostegno dei Progetti di Analisi di Europol, in particolare, con il Dipartimento Europe per il contrasto della Criminalità Organizzata (ESOCC - European Serious Organised Crime Center) e quello per il contrasto dei reati Economici e Finanziari (EFECC - European Financial & Economic Crime Center).

La Rete @ON è complementare rispetto ai restanti strumenti di cooperazione esistenti presso l’Agenzia Europol tra cui la piattaforma Empact¹¹⁵, per investigazioni su specifiche tipologie di reato (prevalentemente focalizzate sulle singole tipologie di reato “commodity based investigations”) e le “Operational Task Force” (OTF), integrando anche i finanziamenti di Eurojust per le Squadre Investigative Comuni (SIC) ed i restanti strumenti finanziati dall’UE (ISF funds). La Rete inoltre collabora con il Progetto I-CAN, diretto dal Servizio di Cooperazione Internazionale di Polizia, dedicato al contrasto della ’Ndrangheta a livello globale, nell’ambito di Interpol.

La struttura

Con la sottoscrizione della “Dichiarazione di Partenariato”, le Agenzie di polizia, senza dover sostenere alcun onere economico,

¹¹² Undercover Operation (UCO) sotto forma di “cash allowance” pagate direttamente alle FF.PP. (es. trasporto, affitto locali, acquisto utenze, etc.).

¹¹³ Covert Human Intelligence Source (CHIS), quali spese sostenute per gli informatori nel rispetto delle legislazioni nazionali, previa autorizzazione del Network e in coordinamento con Europol. Il compenso verrà corrisposto alle FF.PP. solo a risultato operativo conseguito.

¹¹⁴ Language Assistance (LA): costi di interpretariato di traduzione connesse con le attività di indagine.

¹¹⁵ EMPACT: European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats: Piattaforma multidisciplinare europea contro le minacce criminali, tra le quali la nuova priorità HRCN (High Risk Criminal Network) sui gruppi criminali ad alto rischio.

beneficiano del sostegno finanziario alle indagini approvate dal Core Group della Rete.

Per l’Agenzia partner sussiste l’obbligo di veicolare le informazioni relative all’aspetto di cooperazione di polizia sul canale SIENA (Secure Information Exchange Network Application). I dati sono trattati mediante appositi codici di gestione e riservatezza “Handling codes”.

La condivisione con Europol permette pertanto l’analisi delle informazioni che saranno arricchite dalle risultanze delle banche dati di quell’Agenzia e dall’analisi d’Intelligence degli “Analysis Projects”, con l’elaborazione di appositi “Intelligence Packages”, risultato di ricerche incrociate “cross check”, messe a disposizione delle Unità investigative.

Ad oggi, sono 35 le Agenzie di polizia partner della Rete @ON, in rappresentanza di 30 Paesi europei ed extraeuropei, che hanno aderito al Network (22 Paesi membri dell’Ue¹¹⁶ e 8 Paesi¹¹⁷ quali “Terze Parti” aventi accordi operativi con Europol).

Italia, Francia, Germania, Spagna, Belgio e i Paesi Bassi sono membri del Core Group della Rete @ON, organo decisionale e di direzione, che agisce in costante raccordo con Europol che fornisce il supporto d’analisi alle investigazioni.

In tale ottica, giova evidenziare ancora come la progettualità coinvolga tutte le componenti di polizia italiane consentendo, grazie anche allo stretto raccordo con il Servizio di Cooperazione Internazionale di Polizia, di fare Sistema Paese nel contrasto alle organizzazioni criminali e a quelle di tipo mafioso a livello transnazionale.

Risultati operativi

Fino al 31 dicembre 2022 il Network ha supportato le Unità investigative degli Stati Membri della Rete @ON in 97 investigazioni e ha finanziato 359 missioni in favore di 1.183 investigatori che hanno portato all’arresto di 548 persone, inclusi 6

¹¹⁶ Sono in corso intese con i seguenti Paesi dell’Ue che non hanno ancora aderito alla Rete: Cipro, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda e Slovacchia.

¹¹⁷ Sono partner: Albania, Australia, Canada, Georgia, Norvegia, Usa, Svizzera e Ucraina.

latitanti, 13 gruppi criminali mafia style disarticolati, oltre al sequestro di 148,4 milioni di euro, di droga e armi.

Le operazioni condotte dalle varie Forze di Polizia partner, d'intesa con le rispettive AA.GG. ed Eurojust, sono state supportate dalla Rete @ON e dall'Agenzia Europol, anche mediante l'organizzazione di Action Day a livello transnazionale.

Tra le più rilevanti possiamo annoverare l'operazione "Platinum", indagine condotta dalla DIA (Centro Operativo di Torino) e dalla Polizia tedesca nei confronti di un'associazione criminale legata alla cosca Giorgi di San Luca (RC), deputata alla gestione economica e al riciclaggio dei proventi derivanti dalle attività illecite di un clan della 'Ndrangheta, operante tra il Piemonte e il Sud della Germania. Per tale attività sono stati avviati due procedimenti penali, uno presso la D.D.A. della Procura della Repubblica di Torino e un altro presso la Procura di Costanza (DE) con delega delle indagini alla Polizia del Land di Wurttemberg.

L'operazione, conclusasi il 5 maggio 2021, ha portato all'esecuzione di 33 ordini di cattura per traffico internazionale di stupefacenti, 98 perquisizioni in Italia, Germania, Romania e Spagna, nonché al sequestro di beni per un valore di circa 7 milioni di euro.

Report ADM su contrabbando e contraffazione nel settore tabacchi ed E-Cig

Premessa

È doveroso, innanzitutto, puntualizzare che la tempistica per appurare l'eventuale contraffazione delle sigarette sequestrate per contrabbando è strettamente collegata alla disciplina che regola la procedura di contabilizzazione ed ispezione dei tabacchi sottoposti a sequestro (amministrativo o penale).

In ogni caso, i reperti sequestrati vengono concentrati nel deposito reperti di contrabbando di ADM, situato ad Adria, per essere contabilizzati ai sensi del Dl n. 417/1991, come modificato dall' art. 7 della legge n. 92/2001, al fine di richiedere al produttore autorizzato di riferimento l'effettuazione dell'ispezione prevista dalla norma. Si precisa che le ispezioni dei tabacchi sequestrati per contrabbando ai sensi della legge sopra citata, hanno ad oggetto le sole sigarette.

A tal fine, si fa presente che l'attività di contabilizzazione, e quella successiva finalizzata all'ispezione da parte dei produttori ha, in base al dettato normativo, due *iter* e tempistiche differenti a seconda che i sequestri abbiano ad oggetto quantitativi di tabacchi superiori o inferiori ai 2.000 kg.

Per i sequestri uguali o superiori ai 2.000 kg. i tempi di acquisizione degli esiti ispettivi, in ordine anche alla contraffazione, sono più brevi e ridotti rispetto ai sequestri di minore entità, ovvero inferiori ai 2.000 kg., in quanto legati alla diversa disciplina relativa alla contabilizzazione.

Le ispezioni effettuate da parte dei produttori consentono di conoscere, in particolare, alcune informazioni tra cui la data e il luogo di produzione, il macchinario, il turno di produzione, il paese di origine delle spedizioni, il mercato finale di destinazione, il soggetto primo acquirente dei prodotti, nonché di stabilire se il prodotto è genuino o contraffatto.

Dati sul contrabbando al di fuori degli spazi doganali ed analisi dell'evoluzione e dell'andamento del fenomeno nel quinquennio dal 2017 al 2022

Dal 2017 ad oggi, oltre il 90% dei sequestri è relativo a quantitativi inferiori ai 10 kg.

In ordine ai quantitativi sequestrati per territorio si evidenzia che dal 2017 le regioni con maggiori quantitativi sequestrati sono risultate, con alcune variazioni: la Campania, la Lombardia, il Lazio, la Puglia ed il Triveneto; la Campania, in ogni caso, spicca quale territorio nel quale si sono registrati costantemente il maggior numero di sequestri. Anche nel calo generalizzato del 2021, la Campania è la regione che rimane al primo posto per numero di sequestri e quantità sequestrate.

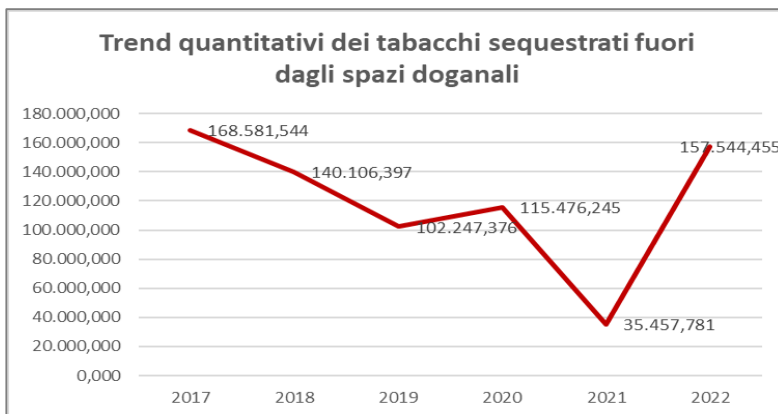
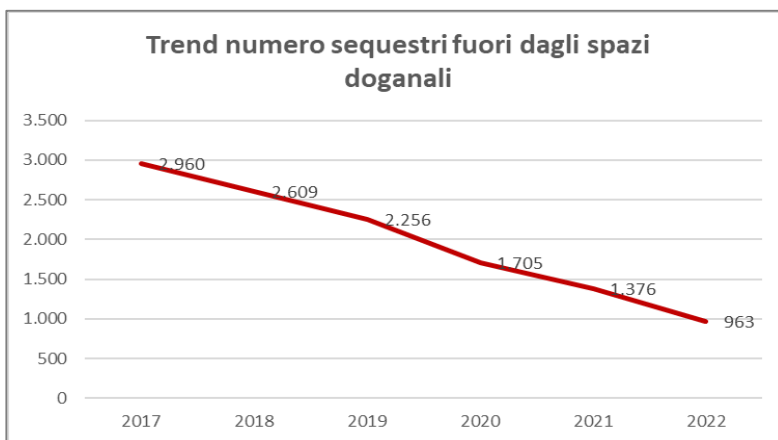
Quanto alle classi di volume, va segnalato che dal 2017 al 2020 i sequestri inferiori ai 10 kg. sono sempre stati largamente preponderanti, ed ancor di più questo trend si è rilevato nel 2021 e nel 2022. In ogni caso, dall'analisi relativa ai territori, la Campania risulta la regione dove si è registrata costantemente una percentuale superiore al 90% di sequestri inferiori ai 10 kg. in ragione del tradizionale contrabbando minuto radicato da tempo nel territorio; percentuali, invece, nettamente inferiori hanno avuto ad oggetto i sequestri di media (tra il 6% e l'8%) e grossa entità (costantemente sotto l'1%).

In termini di numero di operazioni a livello nazionale, il trend dal quale risultano largamente prevalenti i sequestri di lieve entità, diffuso ormai da qualche anno, è probabilmente causato dai minori rischi per i contrabbandieri nel gestire piccoli quantitativi di tabacco per la vendita.

Si può osservare che nell'anno 2020 (anno di rilevanza pandemica con relative restrizioni – *lockdown*, coprifuoco, zone rosse, etc.), nonostante il calo considerevole del numero dei sequestri spicca l'incremento dei volumi totali sequestrati che risultano in netto aumento rispetto al 2019; ciò potrebbe stare a significare che i soggetti coinvolti a vario titolo nelle attività illecite potrebbero aver privilegiato la scelta di concentrare per ogni singola operazione un quantitativo maggiore di tabacchi.

In ordine, infine, ai quantitativi complessivi di tabacchi sequestrati per contrabbando, si rileva, nel 2022 un significativo incremento rispetto al 2021, in netta controtendenza rispetto al progressivo calo registrato negli anni precedenti (fatta eccezione per il 2020).

Sequestri di tabacchi fuori dagli spazi doganali		
Anni di riferimento	Nr. Sequestri	Q.tà sequestrata [kg]
2017	2.960	168.581,544
2018	2.609	140.106,397
2019	2.256	102.247,376
2020	1.705	115.476,245
2021	1.376	35.457,781
2022	963	157.544,455



Per un'analisi approfondita del contrabbando di sigarette fuori dagli spazi doganali, nel periodo 2017-2022, si rinvia alle tabelle annuali dettagliate allegate alla presente relazione.

I risultati delle ispezioni delle sigarette sequestrate e ad oggi contabilizzate: analisi dei dati

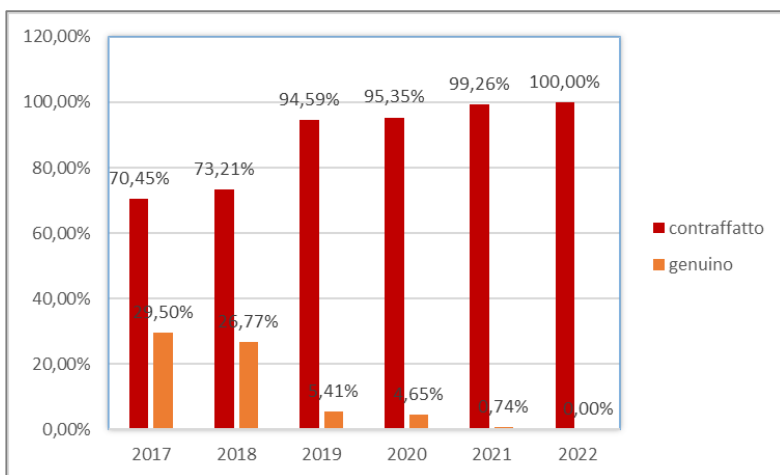
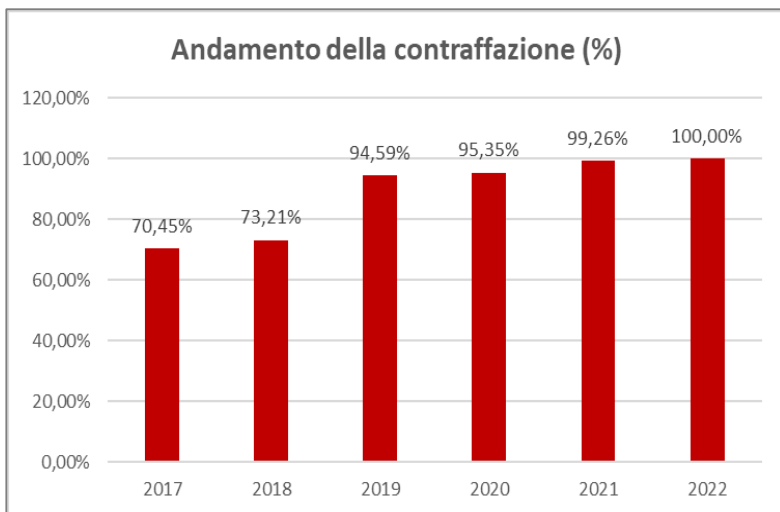
L'analisi dei dati relativi alle sigarette contabilizzate ed ispezionate non può che partire dal dato dei quantitativi di prodotto sequestrato, sia al di fuori che all'interno degli spazi doganali.

Si precisa, inoltre, che i valori riportati di seguito si riferiscono a casi di sequestri avvenuti negli anni di riferimento, di cui si è già avuta conoscenza, con riferimento alla data dell'operazione; il dato può, pertanto, essere suscettibile di aumento qualora in anni ancora successivi pervengano ulteriori notizie di sequestri operati in quegli anni (ad esempio, è possibile che nel 2022 non siano ancora giunte alcune notizie di sequestro soprattutto per i casi di contrabbando, anche di rilevanza penale).

L'andamento generale della contraffazione relativo alle sigarette sequestrate ed ispezionate

L'analisi dei dati presenti relativamente all'andamento del fenomeno della contraffazione consente alcune significative considerazioni: la percentuale delle sigarette sottoposte ad ispezione in quanto riconducibili a produttori autorizzati e risultate contraffatte, pari al 70% circa già nel 2017, risulta in costante aumento nell'ultimo quinquennio, ed in particolare si registra una percentuale superiore al 99% sia nel 2020 che nel 2021; nel 2022 la percentuale di contraffazione, ad oggi, è pari al 100%.

Anno di riferimento	Quantità ispezionata [kg]	Quantità contraffatta [kg]	Quantità contraffatta (%)	Quantità genuina [kg]	Quantità genuina (%)
2017	47.243,145	33.283,46	70,45	13.936,905	29,50
2018	46.678,676	34.174,436	73,21	12.496,66	26,77
2019	37.387,988	35.364,716	94,59	2.023,212	5,41
2020	11.752,259	11.206,289	95,35	545,97	4,65
2021	17.165,86	17.039,58	99,26	126,28	0,74
2022	90.674,2	90.674,2	100,00	0	0,00



Nello specifico si è rilevato che i marchi più contraffatti negli ultimi anni risultano essere: Winston (JT International SA – Ginevra), Marlboro (Philip Morris), Mark Adams (Gre-Grand River Enterprises GMBH), Chesterfield (Philip Morris) e Richmond (Imperial Tobacco International Limited).

Marche ispezionate e risultate contraffatte - [kg]	
2022	
Marlboro	71.235,200
Chesterfield	11.949,600
Richmond	4.189,800
2021	
Winston	11.100,460
Mark Adams	3.285,280
Chesterfield	1.662,480
2020	
Yesmoke	3.820,339
Marlboro	3.331,880
Winston	2.365,840
2019	
Marlboro	14.582,340
Merit	10.961,860
Chesterfield	9.066,237
2018	
Mark Adams	12.792,320
Diana	8.643,340
Chesterfield	5.804,040
Marlboro	4.130,016
Winston	1.317,320
2017	
Mark Adams	11.761,180
Marlboro	8.140,780
Winston	5.958,080
Diana	5.062,820

È opportuno segnalare, relativamente al rilevante quantitativo di sigarette marca Marlboro risultate contraffatte nel corso del 2022 (71.235,200 kg.), che tale dato è da ricondursi in massima parte (circa 44.000 kg.) al sequestro effettuato nel mese di aprile 2022 presso una fabbrica clandestina di Pomezia.

L'andamento generale del fenomeno delle "Cheap Whites" relativo alle sigarette sequestrate e contabilizzate

Da alcuni anni, le modalità delle azioni criminose riconducibili al reato di contrabbando di cui all'art. 291-bis del TULD (inserito dall'art. 1 della legge n. 92/2001), sono andate diversificandosi, e hanno riguardato per rilevanti quantitativi anche il commercio delle cosiddette "cheap whites".

I prodotti "cheap whites" sono sigarette prodotte legalmente in altri paesi (specialmente nei paesi dell'Est e nel Medio Oriente), spesso con pacchetti molto simili alle marche più conosciute ed acquistate nel territorio comunitario, introdotti irregolarmente nel territorio nazionale,

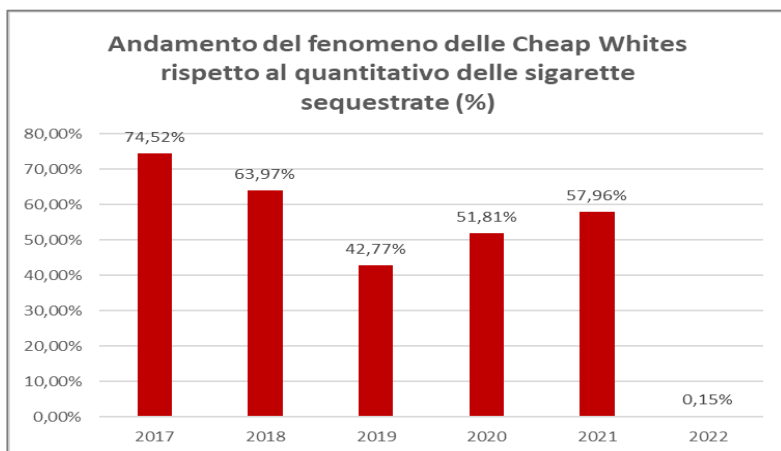
di cui non si conosce il produttore e quindi senza che il relativo marchio sia stato iscritto nella tariffa di vendita, condizione necessaria per la commercializzazione in Italia.

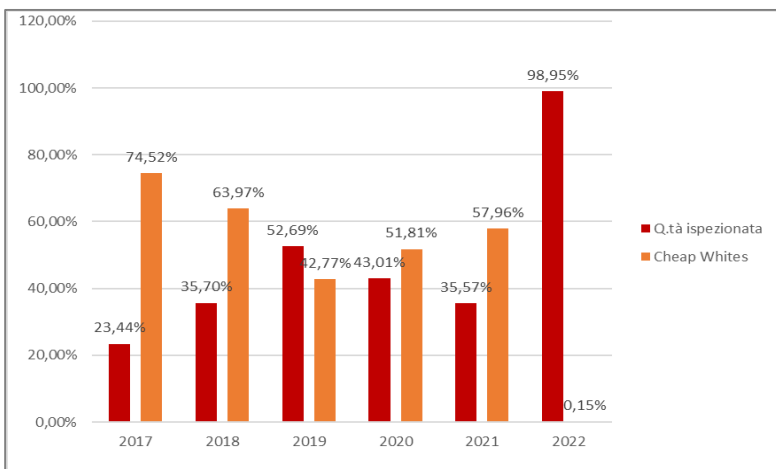
Questo genere di sigarette non rispetterebbe, infatti, gli standard di sicurezza comunitari, ma è sempre più diffuso per il prezzo basso che sembra incoraggiare il mercato clandestino di contrabbando.

La percentuale dei prodotti ad oggi contabilizzati, per i quali non è stato possibile procedere ad ispezione per mancata conoscenza del produttore (c.d. *Cheap Whites*) è stabilmente individuata – salvo che per il 2019 – in oltre la metà del totale dei tabacchi sequestrati contabilizzati. In particolare, si è riscontrata a fronte di un calo dal 2017 al 2019, una netta ripresa di tale mercato negli anni 2020 e 2021 (gli anni della crisi pandemica); nel 2022 non si riscontrano significative quantità di tale tipologia di prodotto sequestrato.

Anno di riferimento	Totale sequestrato e contabilizzato (sigarette) [kg]	Quantità ufficiale ispezionata [kg]	Quantità ufficiale ispezionata (%)	Quantità non ispezionabile (cheap white) [kg]	Quantità non ispezionabile (cheap white) (%)*	Quantità ufficiale non ispezionata (%)
2017	201.551,331	47.243,145	23,44	150.190,036	74,52	2,04
2018	130.754,578	46.678,676	35,70	83.639,657	63,97	0,33
2019	70.960,145	37.387,988	52,69	30.348,705	42,77	4,54
2020	27.322,794	11.752,259	43,01	14.156,87	51,81	5,17
2021	48.254,965	17.165,86	35,57	27.966,385	57,96	6,47
2022	91.638,313	90.674,2	98,95	138,76	0,15	0,90

(*) Nella quantità identificata in tabella come “quantità ufficiale non ispezionata”, sono compresi marchi appartenenti a produttori autorizzati non ancora ispezionati.



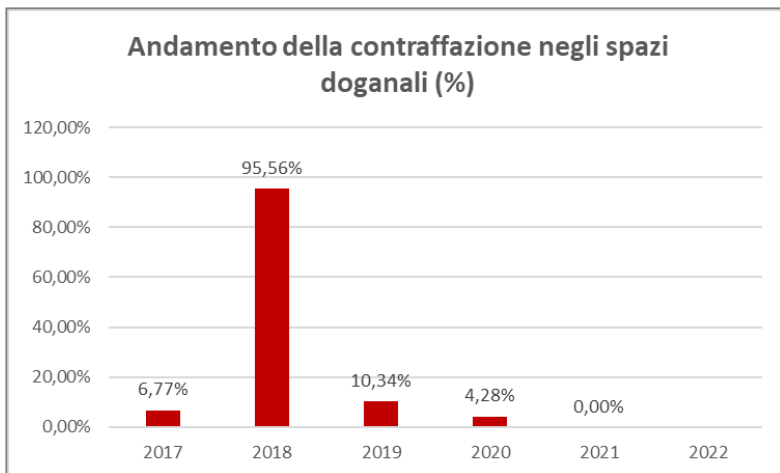


L'andamento della contraffazione relativo alle sigarette sequestrate negli spazi doganali ed ispezionate

Si riportano di seguito le tabelle e i grafici relativi alla contraffazione delle sigarette sequestrate negli spazi doganali e ad oggi ispezionate.

Dall'analisi emerge il dato evidente che, con l'eccezione del 2018, in tutti gli altri anni la contraffazione si riscontra in minime percentuali.

Sigarette sequestrate negli spazi doganali					
Anni di riferimento	Quantità ispezionata [kg]	Quantità contraffatta [kg]	Quantità contraffatta (%)	Quantità genuina [kg]	Quantità genuina (%)
2017	466.780	31.600	6,77	433.780	92,93
2018	12.470.200	11.916.220	95,56	553.980	4,44
2019	988.240	102.180	10,34	886.060	89,66
2020	467.280	20.000	4,28	446.660	95,59
2021	18.700	0,000	0,00	18.700	100,00
2022	-	-	-	-	-

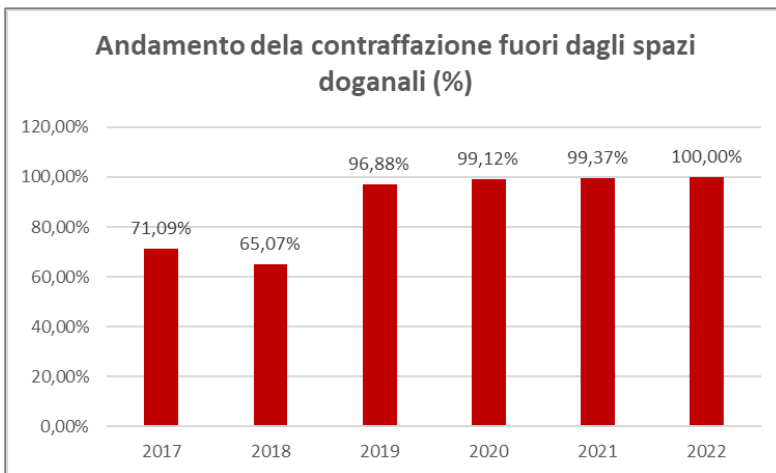


L'andamento della contraffazione relativo alle sigarette sequestrate fuori dagli spazi doganali ed ispezionate

Si riportano di seguito le tabelle e i grafici relativi alla contraffazione delle sigarette sequestrate fuori dagli spazi doganali e ad oggi ispezionate.

Dall'esame, in questo caso, emerge invece che la percentuale delle sigarette sottoposte ad ispezione in quanto riconducibili a produttori autorizzati e risultate contraffatte, pari ad oltre il 70% già nel 2017, risulta in costante aumento nell'ultimo quinquennio – ad eccezione di una leggera flessione nel 2018 – ed in particolare si registra una percentuale superiore al 99% sia nel 2020 che nel 2021; nel 2022 la percentuale di contraffazione, ad oggi, è pari al 100%.

Sigarette sequestrate fuori dagli spazi doganali					
Anni di riferimento	Quantità ispezionata [kg]	Quantità contraffatta [kg]	Quantità contraffatta (%)	Quantità genuina [kg]	Quantità genuina (%)
2017	46.776,365	33.251,860	71,09	13.503,125	28,87
2018	34.208,476	22.258,216	65,07	11.942,680	34,91
2019	36.399,748	35.262,536	96,88	1.137,152	3,12
2020	11.284,979	11.185,669	99,12	99,310	0,88
2021	17.147,160	17.039,580	99,37	107,580	0,63
2022	90.674,200	90.674,200	100,00	0,000	0,00

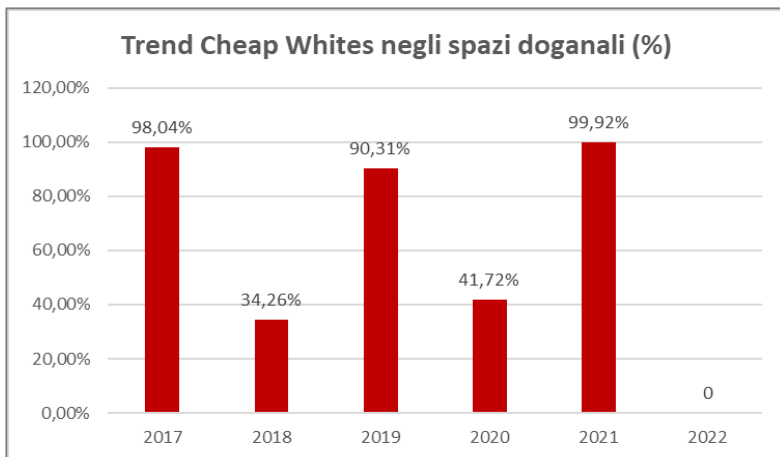


L'andamento del fenomeno delle "Cheap Whites" relativo alle sigarette sequestrate negli spazi doganali e contabilizzate

Si riportano di seguito le tabelle e i grafici relativi alle "Cheap Whites" sequestrate negli spazi doganali e ad oggi contabilizzate.

Dall'analisi emerge, nel quinquennio 2017-2021, un andamento oscillante, con percentuali molto elevate nel 2017, 2019 e 2021 (ben oltre il 90%) e percentuali del 34% e del 41% rispettivamente negli anni 2018 e 2020.

Sigarette sequestrate negli spazi doganali					
Anno di riferimento	Totale sequestrato e contabilizzato (sigarette) [kg]	Quantità ufficiale ispezionata [kg]	Quantità ufficiale ispezionata (%)	Quantità non ispezionabile (cheap white) [kg]	Quantità non ispezionabile (cheap white) (%)
2017	29.938,650	466,780	1,56	29.351,250	98,04
2018	32.669,420	12.470,200	38,17	11.191,660	34,26
2019	11.532,080	988,240	8,57	10.415,140	90,31
2020	1.053,740	467,280	44,34	439,660	41,72
2021	25.642,500	18,700	0,07	25.622,400	99,92
2022	-	-	-	-	-



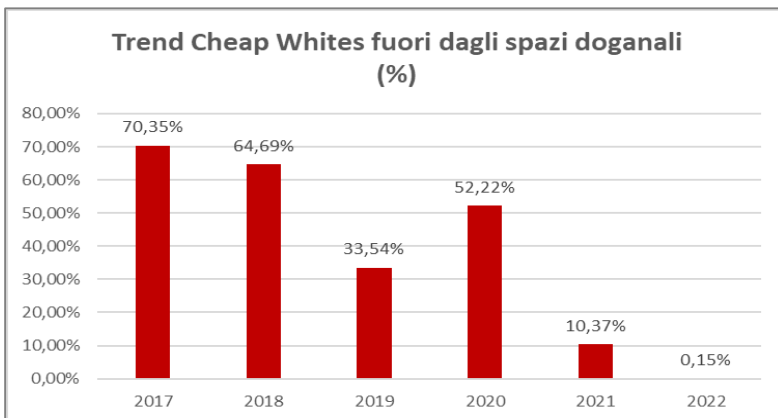
L'andamento del fenomeno delle "Cheap Whites" relativo alle sigarette sequestrate fuori dagli spazi doganali e contabilizzate

Si riportano di seguito le tabelle e i grafici relativi alle "Cheap Whites" sequestrate fuori dagli spazi doganali e ad oggi contabilizzate.

Dall'esame, in questo caso, emerge nel quinquennio 2017-2021, un trend in costante calo con l'eccezione del 2020 dove si rileva una ripresa in controtendenza con una percentuale del 52%; diversamente, nel 2021, si riscontra una minima percentuale di Cheap Whites pari al 10% del contabilizzato.

Relativamente, infine, al 2022 il dato ad oggi riscontrato in percentuali esigue, è da ritenersi suscettibile di variazioni in quanto riferito all'anno corrente.

Sigarette sequestrate fuori dagli spazi doganali					
Anno di riferimento	Totale sequestrato e contabilizzato (sigarette) [kg]	Quantità ufficiale ispezionata [kg]	Quantità ufficiale ispezionata (%)	Quantità non ispezionabile (cheap white) [kg]	Quantità non ispezionabile (cheap white) (%)
2017	171.612,681	46.776,365	27,26	120.735,606	70,35
2018	98.085,158	34.208,476	34,88	63.448,037	64,69
2019	59.428,065	36.399,748	61,25	19.933,565	33,54
2020	26.269,054	11.284,979	42,96	13.717,130	52,22
2021	22.612,465	17.147,160	75,83	2.343,985	10,37
2022	91.638,313	90.674,200	98,95	138,760	0,15



Considerazioni sulle sigarette sequestrate, contabilizzate ed ispezionate nei due àmbiti (fuori e dentro gli spazi doganali)

Relativamente alla contraffazione, risulta evidente che tale attività illecita si verifica prevalentemente nel contrabbando posto in essere al di fuori degli spazi doganali.

Per quanto riguarda, invece, le *Cheap Whites*, tale fenomeno, dall'analisi dei dati, si riscontra in entrambi gli àmbiti (fuori e dentro gli spazi doganali), con una prevalenza comunque nel traffico illecito operato all'interno degli spazi doganali.

In conclusione, si rileva nell'ultimo quinquennio che il mercato illecito di contrabbando di sigarette è interessato in buona parte anche dal traffico delle *Cheap Whites*, che comporterebbe un ulteriore grave rischio per la salute dei consumatori – oltre ai presumibili danni già derivanti dai prodotti contraffatti – non essendo le suddette *Cheap Whites* oggetto parimenti di controllo.

Il mercato illecito nel settore dei prodotti di nuova generazione: E-Cig (sigarette elettroniche), prodotti liquidi da inalazione e THP-tabacco riscaldato

L'analisi del mercato dei prodotti tradizionali e di nuova generazione (aggiornata al 2021) evidenzia un ulteriore fenomeno da non sottovalutare, ovvero la progressiva riduzione del consumo

delle sigarette tradizionali: dal 2018 al 2021 si è registrato un calo del 9,4% a fronte dell'aumento del consumo di altri prodotti, soprattutto quelli di nuova generazione. Rispetto al 2020 il mercato degli stick di tabacco riscaldato (*Tobacco Heating Products*, di seguito indicati come THP) ha sperimentato un incremento del 62% mentre quello delle cartucce di eLiquids è cresciuto del 33%. Ciò denota un cambiamento significativo nelle abitudini dei consumatori e non solo.

Anche il traffico illecito si è evoluto e per i prodotti di nuova generazione si è sviluppato sul web attraverso il canale di vendita online, che rappresenta il mezzo privilegiato, affiancato, con minore impatto, da bancarelle e venditori ambulanti.

La maggior parte dei siti Internet di rivenditori di liquidi da inalazione, stick THP e dispositivi THP operanti illecitamente è straniera. Negli ultimi anni i Paesi di provenienza più frequentemente indicati sono Russia (per i liquidi da inalazione), Russia e Stati Uniti (per gli stick THP) e Regno Unito (per i dispositivi THP).

La tecnologia digitale ha facilitato i traffici illeciti ad essa legati, rendendone ancora più difficile il tracciamento. Con l'incremento degli scambi, la multicanalità e l'esplosione del commercio elettronico, la *mission* delle Autorità deputate a vigilare è divenuta sempre più difficile. Occorre capacità di analisi dei prodotti e soprattutto un'azione coordinata tra i diversi operatori addetti al controllo. In virtù dell'attività di investigazione sulla rete Internet, oltre che delle segnalazioni pervenute da altri organi di polizia, associazioni di categoria, utenti del web e privati consumatori, ADM ha inibito, dal 2017 ad oggi, 662 siti web (di cui 100 siti nel 2021 e 99 siti nel 2022) in quanto contenenti offerta e pubblicità dei prodotti sopra richiamati in violazione della normativa vigente.

Infine, si segnala che un ulteriore ed importante passo avanti è stato fatto nell'attività di contrasto alla vendita illecita nel settore dei prodotti liquidi da inalazione senza combustione, contenenti o meno nicotina, per i quali – sulla base di una serie di proposte normative di cui ADM è stata promotrice – è stato introdotto l'obbligo del “contrassegno di legittimazione” per tutti i prodotti fabbricati a partire dall'1 aprile 2021.

