

con il contributo di Philip Morris Italia

DOCUMENTO DI SINTESI

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

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.

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

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 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

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

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

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.

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 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

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

⁶ Dati Anac 2023.

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.

Rimaniamo 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 Rizzo

Capitolo 1

LA PRODUZIONE DI TABACCO IN ITALIA

UNO SGUARDO ALLA PRODUZIONE GLOBALE

Nel 2021, secondo gli ultimi dati resi disponibili dalla FAO, la produzione mondiale di tabacco in foglia era di 5.888.764 tonnellate, 2,1 milioni delle quali prodotte in Cina; cui seguono il Brasile e l'India (circa 750mila tonnellate l'anno) e, più distaccate, Indonesia e Stati Uniti (rispettivamente 237mila e 216mila tonnellate). L'Italia si posiziona al 17° posto tra i produttori di tabacco greggio a livello globale (con circa 41mila tonnellate), ciò la rende 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, essa rappresenta solamente il 3,7% della produzione a livello mondiale ma il 7,5% della commercializzazione.

LA PRODUZIONE DI TABACCO A LIVELLO EUROPEO

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.

La coltivazione di tabacco nell'Unione europea è costantemente diminuita nel corso degli ultimi venti anni, ciò anche in correlazione con il calo del numero di consumatori di tabacco. In particolare, si è passati dalle circa 400mila tonnellate di tabacco prodotte nel 1991 alle 140mila del 2018, fino alle attuali 121mila.

Ha influito su questo andamento 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. In generale, 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 (dati Unitab ed Eurostat).

IL DEPAUPERAMENTO DEL COMPARTO IN ITALIA

La produzione italiana di tabacco è in calo del 24,7% nel 2022 rispetto al dato registrato nel 2021 (41.011 vs 30.847 tonnellate). 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: Umbria (35,6%), Veneto (31,9%), Campania (25%) e Toscana (5,1%)

Anche in questo caso, le modifiche apportate ai regolamenti comunitari, con la sospensione dei sussidi alla coltivazione del tabacco, hanno avuto un fortissimo impatto sui livelli di produzione.

A partire dal 2011, infatti, la produzione in Italia si è più che dimezzata passando 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).

NUOVI MODELLI DI PRODUZIONE EFFICIENTE E SOSTENIBILE. BUONE PRATICHE INNOVATIVE

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.

In questo senso, è importante sottolineare il ruolo che le grandi multinazionali del tabacco possono svolgere nel sostenere e incentivare la filiera tabacchicola italiana. Al riguardo, si può citare l'accordo sottoscritto da Philip Morris Italia con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali nel 2011 e recentemente rinnovato fino al 2027 che prevede investimenti fino a 500 milioni di euro nella filiera italiana. 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, attraverso questo accordo si vorrebbe migliorare la sostenibilità dei processi produttivi con particolare riferimento alla promozione di energie alternative volte alla riduzione delle emissioni di CO₂. Più di recente, sempre Philip Morris ha firmato un Protocollo d'intesa con Coldiretti e l'Organizzazione Nazionale Tabacco Italia (ONT Italia), impegnandosi ad acquistare circa il 50% dell'intera produzione nazionale di tabacco (21.000 tonnellate). 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.

IL RUOLO DELL'ORGANIZZAZIONE INTERPROFESSIONALE TABACCO ITALIA A SEGUITO DELLA RIFORMA DELLA PAC

L'Organizzazione Interprofessionale Tabacco Italia (OIT), 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.

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. 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 produzioni.

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, 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, e 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 (OIT) e istituzionalizzato dal Ministero.

Capitolo 2

LA MANIFATTURA DEI TABACCHI

LA MANIFATTURA DI TABACCHI A LIVELLO EUROPEO

L'analisi dei dati relativi al 2020 (ultimi consolidati a livello europeo) conferma le principali tendenze descritte in precedenza con un mercato 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 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 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'Ue (elaborazione dati su fonte Eurostat).

IL CASO DELL'ITALIA

La manifattura in Italia è 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, 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 principale prodotto del tabacco da inalazione senza combustione è un prodotto "made in Italy". Nel

2016 infatti è stata inaugurata a Crespellano 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.

Capitolo 3

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

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. In considerazione della diffusione sempre maggiore di questi due prodotti, è importante fotografare il fenomeno dal punto di vista del mercato e delle tendenze di consumo.

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 (stime Statista). Un mercato in crescita del 79% rispetto al 2017 e che dovrebbe crescere ancora del 15% nel 2027 rispetto al 2023. Per quanto riguarda invece 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 il futuro (+8% se si considera la variazione 2027-2023).

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 (dati ADM).

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%).

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.

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).

FISCALITÀ NEL SETTORE DEL TABACCO E CONTRASTO AL FENOMENO DEL CONTRABBANDO

FISCALITÀ DEI TABACCHI

Per la determinazione dell'accisa sui tabacchi lavorati, 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 un metodo di tassazione 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.

LA TASSAZIONE DEI TABACCHI LAVORATI CON COMBUSTIONE

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 (Specifica + 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.

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.

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.

La tassazione applicata ai prodotti del tabacco riscaldato per il 2023 è 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.

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, 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), è uno dei più evoluti al mondo e consente 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.

Il sistema T&T EU, vista la sua efficienza, dovrebbe essere esteso a livello mondiale, magari in concomitanza con l'estensione del sistema agli altri prodotti del tabacco per la prevista data di attuazione del 20 maggio 2024.

Un'ulteriore azione di efficientamento rispetto agli attuali standard di sicurezza potrebbe inoltre consistere nell'utilizzo dell'intelligenza artificiale. In questo campo 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 cosiddetti "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 2021 (KPMG, 2022). 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.

Capitolo 5

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

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, il contrasto al contrabbando e alla corruzione non può limitarsi alla dimensione legale e normativa, ma richiede sempre più 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 PORTATA DEL CONTRABBANDO IN ITALIA

Come visto, 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. Nonostante la costante decrescita delle superfici dedicate alla produzione di tabacco nell'ultimo ventennio, come evidenziato dai dati ONT, e la soppressione dei sussidi comunitari per la suddetta produzione, il settore rappresenta ancora una fonte di ingenti entrate per lo Stato e di occupazione lungo tutta la filiera.

Il mercato dei prodotti del tabacco in Italia vale circa 20 miliardi di euro con entrate per il fisco che superano i 14,5 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, 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.

Nonostante una forte e vasta opera di contrasto, 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 transazionali rende il fenomeno ed il contrasto assai complessi. Difatti, per il carattere di segretezza e complicità intrinseco alla corruzione, essa si infila silenziosamente nella società e in determinati contesti culturali, rendendo difficile la sua identificazione. Inoltre, la presenza di organizzazioni transazionali impongono 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, le stime indicano che il contrabbando vale circa il 2,2% del mercato legale (Logista Italia - The European House Ambrosetti 2022).

Se circa 2 sigarette su 100 in Italia sono di provenienza illecita, ci troviamo al 27° posto in Europa per diffusione del fenomeno; ai primi posti si collocano invece Francia (29,4%), Grecia (23,9%) e Lituania (19%). Che il nostro Paese si collochi in una posizione sicuramente bassa della classifica non deve far perdere di vista la pericolosità di un fenomeno che produce, tra l'altro, un danno erariale rilevante: le perdite per le casse dello Stato italiano si attestano infatti su valori che vanno oltre i 270 milioni di euro l'anno. Anche le Nazioni Unite hanno riconosciuto il contrabbando di tabacchi lavorati come una delle fonti principali di "carburante" per le organizzazioni criminali.

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. 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 inalazione ritenuti di contrabbando e sprovvisti del contrassegno di Stato. Ancora più recente, l'ingente sequestro di e-cig condotto sempre dalla Guardia di Finanza del Comando provinciale di Crotone che ha sottoposto a sequestro 220mila pezzi tra sigarette elettroniche, filtri e cartine, posti in vendita in assenza della prescritta autorizzazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

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, 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* a firma di Marco Birolini, ricorda come il contrabbando di tabacchi abbia aperto a nuove strade criminali, sia in Italia sia all'estero, e come questo traffico in Europa vanta un giro d'affari pari a quello del traffico di cocaina.

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.

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 etici⁷. 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. 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.

Nonostante la dura lotta, portata avanti dalle Istituzioni statali, al contrabbando di tabacchi lavorati avvenuta negli scorsi decenni, i gruppi criminali sono stati in grado di riorganizzarsi e il fenomeno criminale, come testimoniato dalle molteplici operazioni delle Forze dell'ordine è lungi dall'essere sconfitto. Il contrabbando di tabacchi lavorati, seppur ridimensionato grazie alle iniziative legislative e giudiziarie messe in campo dal nostro Paese, si è saputo adeguare ai cambiamenti ed è diventando nuovamente centrale tra le attività delle organizzazioni criminali. In questo contesto, 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.

Capitolo 6

QUESTIONI DI FENOMENOLOGIA DEL CONSUMO 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.

⁷ 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>

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 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, nel giugno 2019 l’Organizzazione Mondiale delle Dogane (OMD) ha approvato 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.

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.

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.

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 giovane⁸.

FENOMENO CRIMINOSO DA CONTRASTARE A LIVELLO NAZIONALE E SOVRANAZIONALE

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.8⁹ 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 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 legislative¹⁰, 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

⁸ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *Le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale*, p.27, settembre 2017.

⁹ 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.

¹⁰ Così come emerge da studi del Task Force on Countering Illicit Trade dell’OCSE del 2016.

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 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.

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 finanziari¹¹.

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 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

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

criminalizzazione delle condotte ai casi di reato rispetto ai quali i diritti di confine dovuti siano superiori alla soglia di diecimila euro.

LE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE E REPRESSIONE DEGLI ILLECITI NEI PAESI EUROPEI

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)¹².

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 le organizzazioni internazionali, stanno progressivamente incrementando le attività di raccolta dei dati relativi al fenomeno del traffico illecito di tabacco.

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 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 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 miliardi¹³. 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 del 2021, tra Belgio, Paesi Bassi, Spagna, Portogallo e Paesi Baltici sono state smantellate 74 fabbriche illegali. Secondo i dati riportati dall'European Antifraud Office (OLAF), nel 2022 sono state sequestrate in Europa complessivamente 531 milioni di sigarette, di cui 317 milioni sequestrate all'interno del territorio

¹² Aziani, A. e Dugato, M., *ITTP 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.

¹³ Macius, Ramunas, *Illicit tobacco trade – same issue, news forms and dynamics*, EURACTIV, 27 giugno 2023.

europeo¹⁴. Dinamiche simili 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.

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 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 stabili.

LE FRODI VIA WEB; E-COMMERCE

Per la rivendita on-line 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.

Tra il 2017 e il 2021, i siti inibiti da ADM per frodi 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 derivati. 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 derivati.

In linea generale, secondo le evidenze degli investigatori, 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 loro.

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.

¹⁴ European Antifraud Office, *OLAF Report 2022*, European Union, Lussemburgo, 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; 10 imbarcazioni, 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.

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. La struttura ispezionata dai finanzieri 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”.

POLIZIA POSTALE

Le strategie di contrasto messe in atto dalla Polizia Postale 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. Le criticità riscontrate riguardano, 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, si assiste ad un notevole incremento delle attività delittuose proprio in seno a quelle piattaforme che per la propria *policy* garantiscono l'anonimato, senza dimenticare la massima espressione delle tecniche di "anonimizzazione" che può realizzarsi nell'ambito del dark web.

Nell'ottica di una 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 il disvalore, non sempre percepito, di talune condotte e le conseguenze che possono derivarne allorché si ricorra a canali di approvvigionamento non leciti.

IL POLICY CYCLE NELL'UNIONE EUROPEA

Il cosiddetto "Programma de L'Aia", documento strategico pluriennale relativo al quinquennio 2005-2009 adottato dal Consiglio Europeo, 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. (10 giugno 2015) adottava una rinnovata strategia di sicurezza interna 2015-2020 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+.

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).

// S.O.C.T.A.

Il S.O.C.T.A. (Serious Organized Crime Threat Assessment), redatto dall'Europol, è il documento che costituisce il punto di partenza ed il perno del ciclo programmatico pluriennale (Policy Cycle). 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.

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.

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 mafioso.

Precedentemente, la pericolosità di tali *networks* criminali non era stata adeguatamente rappresentata nel SOCTA 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 Direzione centrale della Polizia Criminale 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. Successivamente, gli Stati membri dell'Ue, attraverso il COSI (Comitato permanente per la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna), 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* italiana, attraverso il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia, 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*, ossia dei gruppi criminali organizzati di tipo mafioso, in quanto di maggior allarme a livello unionale.

PROTOCOLLO FCTC

Il "Protocollo per la eliminazione del commercio illecito sui prodotti del tabacco"¹⁵ 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), nel quale l'OMS specifica come l'eliminazione del mercato illecito sia essenziale per arrivare al controllo del tabagismo.

¹⁵https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/80873/9789241505246_eng.pdf;jsessionid=D0BEB9A7917FF52BB126319F6B88845E?sequence=1

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. 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. Come già evidenziato, l'Italia ha ratificato l'FCTC ma non ha mai ratificato il Protocollo.

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.

Capitolo 8

IL CONTRASTO ALL'ILLECITO NEI TABACCHI

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA. III REPARTO OPERAZIONI – UFFICIO TUTELA ENTRATE – SERVIZIO DOGANE MONOPOLI E ACCISE

L'inflazione, la crisi energetica e il conflitto russo-ucraino, hanno favorito un incremento del fenomeno illecito del contrabbando di tabacchi lavorati. A ciò si aggiunga che l'aumento del costo delle sigarette ha costituito un *driver* rilevante. 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 tabacchi lavorati esteri

Oggi il Corpo è, al tempo stesso, autorità doganale (ai sensi dell'art. 5 del Regolamento (UE) 9 ottobre 2013, n. 952 e forza di polizia economico-finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e degli interessi finanziari dell'Unione europea (D.Lgs. 19 marzo 2001, n.68), 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. L'azione del Corpo, nei casi più complessi e strutturati, si sviluppa attraverso l'esecuzione di complesse indagini di polizia giudiziaria. 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 protocollare 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.

Le principali rotte del contrabbando

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" (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)¹⁶;
- 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.

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

Il fenomeno della produzione di sigarette illegali sul territorio nazionale

Nell'ultimo triennio, i Reparti del Corpo 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, rilevante è stato il sequestro di un opificio abusivo al cui interno sono stati rinvenuti n. 39 macchinari di provenienza non conosciuta, effettuato nel 2020 dal Gruppo Nola. Nel 2022, il Nucleo P.E.F. di Napoli ha sequestrato un opificio abusivo al cui interno è stato rinvenuto

¹⁶ Alcuni contrabbandieri, al fine di eludere i controlli sui passeggeri svolti nelle tratte menzionate, effettuano un preventivo scalo in uno Stato membro.

n. 1 macchinario di provenienza nazionale; nello stesso anno, la Compagnia di Pomezia ha effettuato un sequestro di un opificio abusivo al cui interno sono stati rinvenuti n. 15 macchinari di provenienza nazionale. Nel medesimo arco temporale, sono stati sequestrati in totale 97.982.415 filtri e 38.967.830 cartine.

I risultati della GDF nel settore

Prendendo in considerazione l'ultimo quinquennio, l'attività in materia di contrasto al contrabbando ha visto il Corpo effettuare nel 2018 66.339 interventi, di cui 31.516 nel settore doganale, 2.695 nel settore t.l.e. e 32.128 in materia CITES. In particolare in concomitanza con il periodo pandemico, i dati hanno subito un decremento tornando a crescere nel 2022 con 58.726 interventi (31.632 nel settore doganale, 2.215 nel settore t.l.e e 24.879 in materia CITES). Tali attività hanno consentito, dunque, di individuare gli autori delle violazioni nei settori t.l.e. con valori parti a 1.828 soggetti denunciati nel 2018, 1.466 nel 2019, 1.221 nel 2020, 933 nel 2021 e, infine, 662 nel 2022. Sempre nell'arco temporale di riferimento, i quantitativi dei sequestri di t.l.e. effettuati dal Corpo hanno visto un aumento importante negli ultimi tre anni (fino a quasi 450mila kg nel 2022). 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

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. Tra le maggiori novità di interesse, 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. 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 ("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 sono aumentati in modo significativo (+250,2% per le sigarette elettroniche e +200% per il consumo dei liquidi da inalazione - Report Intellegit) 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.

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.

Carabinieri NAS

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).

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 europeo, in consessi, progetti ed iniziative a livello internazionale sia come forza di polizia sia come organo di controllo amministrativo.

Attività dei Carabinieri NAS sulle sigarette elettroniche e prodotti similari

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. Tra gli altri, possono essere oggetto di notifica RAPEX dispositivi elettrici tra i quali, appunto, le sigarette elettroniche.

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 similari.

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.

Situazioni particolari

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 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.

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE SERVIZIO ANALISI CRIMINALE

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.

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 2017, 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 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.

Analisi statistica

Con riguardo ai tabacchi contraffatti sottratti dalle Forze di polizia al mercato illecito, per il quinquennio 2018/2022 si rileva, che il maggiore quantitativo è stato sequestrato nel 2018 (oltre 21 tonnellate), 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.

Per l'analisi del contrabbando di tabacchi lavorati esteri sono stati presi in esame, in particolare, i dati statistici del quinquennio 2018-2022¹⁷ 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 autori, mentre il secondo descrive le caratteristiche dell'associazione per delinquere finalizzata al contrabbando dei generi in parola.

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 (+46% rispetto al 2021).

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%.

I dati relativi al 2020 sembrano evidenziare un'inversione di tendenza: 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 2022 con 112 soggetti denunciati e/o arrestati (47 sono 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%).

LA "RETE OPERATIVA ANTIMAFIA@ON"

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»¹⁸, 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 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».

Nella sede di Europol dell'Aja (NL), il 7 febbraio 2022, durante l'avvio del nuovo progetto di finanziamento della Rete¹⁹ denominato ISF4@ON (acronimo di "Internal Security Fund for @ON"), è stata ribadita la necessità di:

¹⁷ I dati riferiti al 2022 non sono consolidati.

¹⁸ 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/INI).

¹⁹ KOM - Kick Off Meeting e 1° Core Group Meeting - CGM-1.

- promuovere un'attiva partecipazione di tutti gli Stati Membri (SM) partner della Rete, al fine di attenzionare anche i gruppi criminali 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 aggiornati, per tutelare le economie Ue;
- contribuire ad aggiornare la definizione di Criminalità Organizzata ed il quadro giuridico sovranazionale²⁰, ponendo particolare attenzione all'aggressione dei patrimoni illeciti che si insinuano nell'economia legale e nei bilanci ufficiali degli Stati (corruzione, riciclaggio, etc.).

Dunque la Rete 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; 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)²¹ 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.

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'Ue e 8 Paesi 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.

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 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 Wurtemberg. 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.

²⁰ 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.

²¹ OTF: Task Force Operative appositamente costituite presso Europol a supporto di specifiche attività investigative, sempre finanziate a livello Ue tramite la stessa Agenzia.

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. Sempre 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, 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.

Nel 2020 (anno di rilevanza pandemica con relative restrizioni), 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 (157.544,455 kg contro 35.457,781 kg), in netta controtendenza rispetto al progressivo calo registrato negli anni precedenti (fatta eccezione per il 2020).

L'andamento generale della contraffazione relativo alle sigarette sequestrate ed ispezionate

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%. 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).

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.

L'andamento della contraffazione relativo alle sigarette sequestrate

Con l'eccezione del 2018 (oltre il 95%), in tutti gli altri anni la contraffazione delle sigarette sequestrate *negli spazi doganali* si riscontra in minime percentuali (entro il 10%).

Per quanto riguarda invece contraffazione delle sigarette sequestrate *fuori dagli spazi doganali* e ad oggi ispezionate, 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%.

L'andamento del fenomeno delle "Cheap Whites"

Per ciò che concerne le *"Cheap Whites"* si registra, nel quinquennio 2017-2021, un andamento oscillante *relativo alle sigarette sequestrate negli spazi doganali e contabilizzate*, 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.

Per quanto riguarda invece le *"Cheap Whites"* sequestrate fuori dagli spazi doganali e ad oggi contabilizzate, emerge nel quinquennio considerato, 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.

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.

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.