

**INDAGINE SUL CONTRABBANDO
DI TABACCO E SULL'ATTIVITÀ
DI CONTRASTO
ALL'ILLECITO NEL SETTORE**

Copyright ©
By Eurispes, Roma


Finito di stampare nel mese di dicembre 2022

I diritti di traduzione, di riproduzione e di adattamento,
totale o parziale, con qualsiasi mezzo
(compresi i microfilm e le copie fotostatiche)
sono riservati per tutti i paesi e devono essere espressamente
autorizzati dall'Autore.

Impaginazione e stampa: Digitalia Lab - Roma



BOOKLAB EDITORE
ISBN: 9788897401728



*Questa ricerca è stata realizzata
in collaborazione con Philip Morris Italia.*



INDICE

L'attualità di un fenomeno antico	7
Contrabbando e contraffazione in Italia	11
I rischi sanitari insiti nella contraffazione: sigarette e nuovi prodotti	25
Le implicazioni sociali ed economiche del contrabbando di tabacco.....	30
Riciclaggio, economia mafiosa e contrabbando del tabacco.....	34
L'obiettivo della tracciabilità di filiera. Tracciabilità e trasparenza, etichetta narrante come garanzia	58
Una normativa da rafforzare: la necessità di implementare la cooperazione internazionale. Riflessioni e proposte	68
Guardia di Finanza. Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata	76
Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale	92
Arma dei Carabinieri	103
European Public Prosecutor's Office (EPPO)	105



L'ATTUALITÀ DI UN FENOMENO ANTICO

La percezione della pericolosità sociale del contrabbando di tabacco è una conquista piuttosto recente, sia in Italia sia nell'Unione europea, dove la necessità di preservare salute e filiere ha dettato una serie di norme a contrasto del fenomeno. Regole che presentano senz'altro criticità e vuoti normativi, che vengono recepite con differente partecipazione a seconda dei diversi Paesi, ma che con la loro stessa esistenza manifestano una presa di posizione europea condivisa.

Il quadro attuale presenta dinamiche evolutive ma anche evidenze di crescita del fenomeno, come attestato dai dati recentemente pubblicati nel Report KPMG 2021 che segnalano per il nostro Paese una ulteriore diminuzione dei volumi di sigarette di contrabbando e contraffatte, di contro ad un dato complessivo europeo di diverso segno. La presente Ricerca illustra le ragioni di questi trend divergenti e identifica alcune *best practices* che generano (o possono generare) il contenimento dei flussi illegali.

Sarebbe però errato considerare definitivi i risultati positivi che si evidenziano per il nostro Paese, in quanto lo scenario inaugurato lo scorso febbraio dall'invasione dei territori ucraini da parte della Federazione Russa, sta comportando un complessivo stravolgimento geopolitico che investe tutti gli aspetti degli equilibri europei e mondiali. Anche il fenomeno del contrabbando dei prodotti del tabacco non potrà che risentirne, dato che i territori orientali dell'Europa, ed in particolar modo quelli ucraini e bielorusi, rappresentano tradizionalmente le aree di transito e di stoccaggio di parte consistente dei traffici illegali.

Oggi è ancora presto per cogliere gli effetti concreti di questo stravolgimento ma, ovviamente, i gruppi criminali che gestiscono i traffici illegali, compresi quelli del tabacco, non tarderanno a identificare nuovi canali e nuove modalità operative per assicurare il mantenimento di business assai lucrosi e tendenzialmente assai poco contrastati.

Certamente la temporanea modifica di alcuni confini nazionali, che ha comportato e comporta la transumanza o il trasferimento coatto di milioni di profughi, cui si aggiunge il movimento di eserciti che impegnano decine e decine di migliaia di soldati, concorrono nel generare un caos che piccona i preesistenti equilibri dei traffici, sia legali che illegali. Lo stesso confine tra legalità e illegalità tende a illanguidirsi, se si considera che in risposta alle sanzioni occidentali la Presidenza Russa ha recentemente varato un provvedimento che autorizza i soggetti dell'import-export di molti importan-

ti materiali e manufatti ad operare a scapito del rispetto dei brevetti e delle normative internazionali, dando vita ad un sistema di “importazioni parallele” che “rottama” le preesistenti regole del commercio internazionale.

Per lo specifico italiano dei traffici relativi al tabacco, il primo, assolutamente provvisorio, effetto della guerra, sembra essersi manifestato nell’area campana, dove si è verificata una scarsa alimentazione del mercato illegale di sigarette di contrabbando, dato che i tradizionali flussi provenienti proprio dall’Ucraina si sono momentaneamente rarefatti. E non a caso la Guardia di Finanza di Napoli nello scorso mese di aprile ha scoperto, in provincia di Milano e in provincia di Roma, due importanti fabbriche clandestine di sigarette contraffatte, a lavoro a pieno ritmo per sopperire la carenza di approvvigionamenti provenienti dall’Europa dell’Est.

Sarà, dunque, molto importante verificare e controllare nel medio e nel lungo periodo le modifiche che interverranno nel traffico illegale di tabacco, pronti a intervenire per contrastarlo e contenerlo.

Tornando in chiave storica alla complessa vicenda del contrabbando in Italia, va da subito segnalata la pluralità di elementi e relazioni attinenti a specifiche dimensioni territoriali e agli sviluppi dell’attività della criminalità organizzata.

In Italia abbiamo una storia complessa in relazione al contrabbando, per motivi territoriali e per le vicende legate all’attività della criminalità organizzata.

Il fenomeno del contrabbando si colloca agli albori del Regno d’Italia, quando una legge del 1862 sancì il diritto di privativa sul settore dei Sali e Tabacchi. I pesanti tributi e le iniquità economiche generarono già all’epoca attività di contrabbando, con una grande quantità di merci clandestine che arrivavano sul territorio italiano sfuggendo al controllo del monopolio statale. All’epoca i traffici di tabacco avvenivano attraverso il confine svizzero, e fu così fino agli anni Cinquanta, il periodo più fiorente per l’attività illegale poiché il boom economico rendeva possibile l’arrivo della merce a bordo di mezzi come automobili e camion.

Sono quelli gli anni in cui, a livello sociale, si sviluppa una sorta di tolleranza verso il contrabbando che, pur essendo un’attività illegale, veniva considerato con indulgenza, un modo come un altro per guadagnarsi da vivere. Non si trattava di un’attività illegale che presupponeva violenza esplicita o che suscitava allarme sociale. Faceva “campare” il popolino. Il venditore di sigarette di contrabbando non era considerato al pari di un bandito o di un criminale, ma semplicemente vendeva una merce alternativa a quella ufficiale. Non si trattava di droga, di racket o di prostituzione, delitti che la pubblica opinione condanna senza appello perché violenti, oppressivi e ricattatori contro la persona. Le sigarette erano un prodotto diffuso e utilizzato da tantissime persone, fumare una sigaretta un gesto comune, e il contrabbando era una variante sul monopolio statale.


Anche la storia del cinema ci ha restituito ritratti e storie che confermano questa lettura indulgente del contrabbando; numerose sono le scene di film dove i crocicchi delle città sono spensieratamente popolati da bancarelle dove si vendono sigarette “svizzere, americane, nazionali”. Molte di queste storie erano ambientate a Napoli, area che a ridosso degli anni Settanta si sostituisce alla Svizzera come punto di contatto del contrabbando. Le cause sono da ricercare nella svalutazione della lira – che rese non più conveniente l’acquisto in Svizzera – e naturalmente nell’affaccio costiero della città; sta di fatto che Napoli e la Campania diventano crocevia del fenomeno, punto di contatto privilegiato col traffico dal Mediterraneo.

Se in un primo momento il fenomeno venne “tollerato” dalla criminalità organizzata in cambio di una quota sugli utili, successivamente questa ne prese il controllo, ponendo in essere le proprie collaudate strategie nella gestione dei traffici. La merce contraffatta arrivava a destinazione con l’uso delle armi e della violenza, ad opera di scafisti pronti ad utilizzare questi metodi malavitosi per raggiungere l’obiettivo; e se ciò portò – da un lato – a un inasprimento della lotta al fenomeno, con una guerra in piena regola tra Forze dell’ordine e criminalità, dall’altro costrinse le mafie a cercare nuove vie di passaggio. La Puglia (e la rotta balcanica) prese il posto della Campania, ma gli interessi dei clan già si stavano spostando nel Nord del Paese. Negli anni Duemila era sempre più raro vedere in giro sigarette di contrabbando, segno che la risposta decisa da parte delle autorità aveva reso la vita difficile ai contrabbandieri. Eppure, negli ultimi anni, soprattutto in Europa, siamo di fronte a una ripresa del fenomeno.

Ma cosa è cambiato, intanto, nella sensibilità generale in relazione al fenomeno? Una nuova consapevolezza, su diversi fronti, ha profondamente modificato la percezione dell’opinione pubblica sui rischi del contrabbando. In primis, sono noti i numerosi studi scientifici sui rischi del fumo per la salute: si sa che fumare non fa bene, come ci segnalano foto e avvisi sui pacchetti di tabacco e sigarette. E se le conseguenze sulla salute sono note per il tabacco di monopolio, ci si fida sempre meno di quello di contrabbando, privo di controllo sulla qualità e la filiera. Insomma, si è disposti a rischiare ancora meno la propria salute per un tabacco che non si sa da dove proviene e che non fornisce le dovute informazioni e tutele per il consumatore.

Anche la conoscenza del ciclo di vita dei prodotti ha allertato i consumatori: comprare tabacco di contrabbando significa alterare il mercato, favorire la concorrenza sleale e danneggiare la filiera. Essendo l’Italia uno dei principali produttori di tabacco in Europa, comprare tabacco di contrabbando crea un danno enorme per tutti i nostri produttori, i lavoratori, i rivenditori – e sappiamo come il Made in Italy sia cresciuto, negli ultimi anni, come leva di vendita e “fiore all’occhiello” della nostra economia.

Ma il cambio di passo più importante è avvenuto, e questo soprattutto a livello europeo, nella consapevolezza che il contrabbando di tabacco alimenta le mafie. Disgiun-



gere i due fenomeni, come erroneamente accaduto per troppi anni in seno all'opinione pubblica, comporta un pericoloso estraniamento dalla realtà. Perché coesistere con il contrabbando di tabacco significa arricchire e rafforzare la criminalità organizzata, permettere ai suoi capitali sporchi di entrare nell'economia legale, inquinare il mercato. Comprare tabacco di contrabbando può alimentare un'altra filiera, quella perversa della criminalità organizzata, che ha ricadute pesanti e dirette sull'economia, sulla competitività, sul lavoro e sui servizi al cittadino: in sostanza, sulla qualità della nostra stessa vita. Il commercio illecito, inoltre, sfrutta le stesse rotte di altri traffici illegali come quelli di droga, armi ed esseri umani: facilitando la sopravvivenza di gruppi criminali locali, reti transnazionali e organizzazioni terroristiche.

Insomma, se da un lato il contrabbando sta rialzando la testa negli ultimi anni, dall'altro non può più contare sulla tolleranza sociale di un tempo. Ma una svolta decisiva nel contrasto al fenomeno avverrà soltanto quando in tutti i Paesi europei riuscirà ad affermarsi la stessa consapevolezza del legame tra traffici illegali e mafie, e di queste ultime con tutti i settori dell'economia. Se nel nostro Paese (almeno in certi ambiti) è ben chiara questa dinamica, è auspicabile che si arrivi alle stesse conclusioni, applicando conseguentemente – con un coordinamento che punti all'unanimità – misure calibrate sulla realtà dei problemi da affrontare, anche in quei paesi dell'Ue dove i controlli sono troppo morbidi, oppure contano, più che in Italia, i traffici commerciali e gli introiti doganali.

Gian Carlo Caselli

Gian Maria Fara

CONTRABBANDO E CONTRAFFAZIONE IN ITALIA

Premessa: un fenomeno con cinque secoli di storia

Per inquadrare adeguatamente i “numeri” e le caratteristiche attuali del fenomeno del contrabbando e della contraffazione dei prodotti del tabacco nel nostro Paese, è necessario allargare il quadro alle sue dinamiche globali, e collocarlo in una dimensione storica che ha iniziato a interessare i paesi del Nord del mondo più di cinque secoli fa.

La diffusione del fumo in epoca moderna esordisce con lo sviluppo dei traffici transatlantici del Cinquecento, quando le caravelle e i galeoni spagnoli, portoghesi, inglesi, francesi e olandesi, oltre ad oro e argento hanno iniziato a trasportare prodotti della terra precedentemente sconosciuti in Europa. Tra questi le patate, i peperoni, i pomodori, il mais, destinati a diventare elementi essenziali nell'alimentazione dei popoli del Vecchio Continente. Ma anche le foglie di tabacco – una pianta assai diffusa nell'America Centrale – dapprima da noi utilizzate soprattutto come medicamento per i dolori dentali, ma che subito dopo iniziarono ad essere, oltre che masticate, sniffate e “fumate”.

Brucciare alcune piante ed aspirarne il fumo non rappresentava una “novità” in Europa e nel bacino del Mediterraneo. Nella *Campania felix* e nel Meridione d'Italia fonti medievali riportano le feste e i riti della terra che spesso utilizzavano roghi di canapa per generare “fumi” che acquisivano una valenza magica e religiosa. Certamente quelle popolazioni non conoscevano gli effetti psicotropi della canapa, ma già in molte comunità arcaiche il “fumo” era di per sé ritenuto un elemento di collegamento tra la terra, abitata dall'uomo, e il cielo, luogo di residenza delle divinità. Così come il fuoco, anche il “fumo” ha sempre affascinato le comunità umane.

Un esempio classico e assai antico del valore e del ruolo del “fumo” generato dalla combustione di erbe e piante, è quello dell'Oracolo di Delfi, attivo già nel settimo secolo a.C. La Pizia, la sacerdotessa che predicava il futuro, apprestandosi a rispondere ai quesiti a lei posti, bruciava nella grotta ipogea del santuario farina d'orzo e foglie d'alloro. I “fumi” che si generavano, mescolati ad un vortice d'aria proveniente dalla grotta stessa, avvolgendola la predisponavano ad emettere il suo oracolo.

Tornando all'epoca del primo sfruttamento delle risorse americane da parte delle monarchie europee, i *conquistadores* furono colpiti dal diffuso uso che le popolazioni indigene facevano delle foglie di quello che nei primi decenni del Cinquecento cominciò ad esser chiamato “tabacco”, e iniziarono a trasportarlo in Europa sia sotto forma di foglie, sia come semi da piantare.

Questo termine, che si è poi universalmente diffuso, come spesso accade quando si genera un “contatto” tra culture diverse, è prodotto da un processo che “salta” il livello di una corrispondenza propriamente lessicale, per produrre comunque un “nome” facilmente esportabile e con un valore semantico che si afferma *erga omnes*. Si tratta di un classico caso di *lost in translation*, perché le popolazioni caraibiche e centro-americane con “tabacco” non indicavano le foglie da bruciare, ma l’involucro, quasi sempre realizzato con le foglie delle pannocchie di mais che le avvolgeva. Altri termini divenuti di utilizzo comune, “sigaro”, “sigaretta”, presentano invece un collegamento più diretto con il vocabolo *sicar*, che presso le popolazioni Maya indicava propriamente la foglia di tabacco.

Rimane da indicare l’origine di un altro termine che da sempre si accompagna al tabacco: nicotina. Esso è legato all’attività di un francese, Jean Nicot de Villemain, che a metà Cinquecento spedì dal Portogallo a Parigi dei semi di tabacco, magnificandone le qualità terapeutiche. In suo onore nel 1586 il botanico Jaques Dalechamps “battezzò” la pianta con il nome scientifico *Nicotiana Herba*; due secoli dopo, lo svedese Linneo consacrò definitivamente l’abbinamento tra nicotina e tabacco nella sua fondamentale opera di classificazione. La molecola della nicotina, infine, fu isolata e analizzata ad inizio Ottocento.

Avvicinandoci al tema della presente Ricerca, è nel Seicento che si interrano le radici del fenomeno del contrabbando, e la ragione è evidente: visto il successo della diffusione e del consumo di tabacco, alcune monarchie europee pensarono bene di gravarlo di un prelievo fiscale, con l’obiettivo di rimpinguare i bilanci pubblici. Il favore incontrato da un bene “esotico” e la possibilità di controllarne l’arrivo in Europa sulle navi che solcavano l’Atlantico battendo i vessilli regali, portarono così alla creazione di “monopoli di Stato”, come era già avvenuto per altri importanti prodotti come il sale. Ad esempio, nel 1674 in Francia Colbert istituì un *Privilegio di fabbricazione e vendita*, mentre erano già sorte nel Vecchio Continente le prime fabbriche per il trattamento delle foglie, e nelle regioni meridionali e mediterranee esordiva la coltivazione del tabacco.

Conseguentemente, negli stessi decenni fanno la loro comparsa le prime attività di contrabbando, con lo sbarco di piccole imbarcazioni che introducevano all’interno balze di tabacco che dalle Antille francesi e dalla Virginia giungevano nei docks di Liverpool e Amsterdam. Da allora, questo fenomeno è diventato endemico, in quanto il lucro derivante dall’introduzione nel mercato di prodotti illegali non gravati da accise e imposte di consumo, produceva allora, così come avviene anche oggi, profitti assai elevati.

Ovviamente, ogni epoca e ciascuna area geografica hanno mostrato e mostrano specifici scenari, trend, modalità e impatti. Qui di seguito analizziamo la realtà e i numeri del contrabbando in Italia, all’interno del quadro europeo. E proprio da questo partiamo.

Il quadro europeo

Secondo la Ricerca *Illicit Cigarette consumption in the Eu* prodotta da KPMG e pubblicata nel giugno 2022, in Europa nel 2021 sono stati “consumati” 383,2 miliardi di sigarette prodotte propriamente per il mercato interno. Oltre a questi, altri 25 miliardi hanno attraversato il Continente per essere consumate in altre aree del mondo; all’opposto, circa 17,4, miliardi di sigarette di provenienza legale ma prodotte in altre aree, sono state consumate in Europa.

Per orientarsi meglio tra le diverse “categorie” di sigarette, è opportuno introdurre gli acronimi con cui possiamo tipizzare i pacchetti che giungono nelle mani dei consumatori:

- *LDS* (Legal Domestic Sales): prodotti genuini che circolano attraverso legittimi canali domestici; la quota parte di tali prodotti che si riversano su mercati extra-europei è definita *OUTFLOWS*;
- *LDC* (Legal Domestic Consumption): vendite domestiche al netto dell’*OUTFLOWS*;
- *INFLOWS*: prodotti legali introdotti da altri paesi attraverso gli spostamenti di persone o attraverso i *dutyfree* (*LND* (Legal non domestic), o *C&C* (Counterfeit & Contraband)). Il *C&C* a sua volta si suddivide in 3 categorie:
 - *Contraffatto*;
 - *IW* (*Illicit Whites*) sono dei brand non dichiarati e quindi non possono essere venduti in Italia (, vendute legalmente in altri paesi ma in Italia non possono essere vendute finchè non viene fatta la trafila burocratica per registrarle);
 - *Contraband* (*Contrabbando*) prodotto destinato ad un altro mercato con prezzo inferiore venduto illegalmente in un altro paese.

L’Italia si conferma *best practice* in controtendenza rispetto al resto d’Europa, con un consumo di 1,4 miliardi di sigarette illecite (-0.8 miliardi rispetto al 2020) e pari al 2,2% nel 2021 (-1,2 punti percentuali rispetto al 2020).

Per il 2021 il Report segnala che il consumo complessivo di sigarette illecite è aumentato di circa il 3,9% – ovvero +1,3 miliardi di sigarette – raggiungendo i 35,5 miliardi di sigarette illecite consumate negli Stati membri dell’Unione Europea. Lo studio rivela anche che il consumo totale di sigarette nell’Ue è diminuito nello stesso periodo.

Secondo il rapporto, l’aumento del consumo illecito nell’Ue è stato in gran parte trainato da un aumento di circa il 33% del consumo di sigarette contraffatte in Francia, che l’anno scorso ha raggiunto gli 8 miliardi di sigarette. Complessivamente, la Francia rimane il mercato maggiore per il consumo di sigarette illecite nell’Ue, con un totale di 15,1 miliardi di sigarette illecite consumate nel 2021, pari al 29% del consumo totale di sigarette nel Paese, il che rappresenta una crescita significativa rispetto al 13% del 2017.

Il rapporto 2021 segnala che se i volumi di sigarette illegali fossero stati acquistati legalmente, i governi Ue avrebbero incassato 10,4 miliardi di euro di tasse in più.

Il report mostra inoltre che circa la metà – 16 su 27 – degli Stati Membri registra un calo o una stabilità del consumo di sigarette illecite nel 2021. Tra questi paesi, l'Italia registra un consumo minore, pari a 1,4 miliardi di sigarette illecite e al 2,2% mostrando, a testimonianza dell'efficace azione di contrasto e deterrenza svolta dalle Forze dell'ordine e dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, un calo di 1,2 punti percentuali rispetto al 2020. A livello nazionale il mancato gettito legato all'illecito è stato di 272 milioni di euro (-36% rispetto al 2020, pari a un recupero di gettito di circa 100 milioni di euro su base annua), grazie all'impegno delle Istituzioni nel contrasto di questo fenomeno.

Complessivamente, dunque, nei paesi europei nel 2021 sono state consumate 436,2 miliardi di sigarette; di queste, l'8,1% di provenienza illegale.

Non è funzionale alla presente Ricerca approfondire le complesse tecniche e la metodologia applicate nello studio KPMG. In questa sede è comunque opportuno segnalare che i dati relativi ai diversi paesi europei analizzati sono frutto di una approfondita analisi sul campo, anche attraverso il censimento dei pacchetti vuoti di sigarette recuperati e la collaborazione delle major del tabacco presenti con i loro prodotti nei singoli mercati nazionali.

Il quadro che si ricava dallo studio è certamente di grandissimo interesse, sia perché produce una visione complessiva del fenomeno e dei suoi trend negli ultimi anni, sia perché fa emergere differenze rilevanti tra area e area, sia nazionale sia regionale.

Va inoltre segnalata la crescita della perdita totale di gettito fiscale generata dal contrabbando e dall'immissione nel mercato di prodotti contraffatti: circa 8,5 miliardi di euro nel 2020, mentre come già segnalato questo valore sale nel 2021 a 10,4 miliardi.

Andando con ordine, va in primo luogo segnalato che il trend del complessivo consumo (compresi i prodotti illegali) è significativamente in discesa: si passa dai 531,8 miliardi del 2016, ai 516,6 del 2017, ai 505,6 del 2018, ai 493,2 del 2019, ai 469,4 del 2020 e ai 436,2 miliardi del 2021.

Questo andamento consolidato sta a indicare che il Vecchio Continente è una macro-area nella quale l'evoluzione della sensibilità dei consumatori e le politiche (fiscali e sanitarie) dei governi stanno erodendo il bacino dei fumatori. A ciò contribuisce anche l'impatto dei prodotti senza combustione che, introdotti nell'ultimo decennio, stanno conquistando quote a danno del tradizionale mercato del fumo combusto.

È importante sottolineare che la quota del consumo di C&C (Counterfeit & Contraband) negli anni considerati è in leggera diminuzione, anche se nel 2020, l'*annus horribilis* degli estesi lockdown per il Covid-19, in molti paesi si è assistito ad una sua crescita rispetto al 2019: 7,8% contro 7,3. All'interno della categoria dei C&C va rilevato che tra 2016 e 2020 nell'Europa a 27 il volume dei prodotti contraffatti è assai cresciuto: dai 3 miliardi ai 10,3 miliardi di sigarette. Per il 2021 la percentuale di C&C, come abbiamo visto, è ulteriormente cresciuta all'8,1%.

Se questo è il quadro generale, il consumo di sigarette C&C è assai difforme nelle singole aree nazionali. Anche se presente in tutto il Vecchio Continente, il fenomeno evidenzia infatti numeri tra loro assai diversi. Qui di seguito segnaliamo le percentuali di C&C sul totale consumo di sigarette nei diversi paesi, partendo da quelli in cui il fenomeno è maggiormente marcato.

Tabella 1 - Consumo di sigarette C&C

Anno 2021 - Valori percentuali

Paese	%
Francia	29
Grecia	24
Lituania	19
Lettonia	16
Irlanda	17
Finlandia	14
Polonia	5
Cipro	14
Romania	8
Svezia	7
Estonia	10
Croazia	6
Malta	9
Olanda	18
Belgio	5
Slovenia	8
Portogallo	7
Germania	2
Spagna	3
Ungheria	4
Austria	4
Italia	2
Lussemburgo	1
Danimarca	7
Slovacchia	3
Repubblica Ceca	3
Bulgaria	2

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati KPMG.

Più avanti approfondiremo questo e altri dati relativi al nostro Paese; per ora sottolineiamo che tra le grandi nazioni europee l'Italia presenta il dato più basso (2,2%). Nelle prime tre posizioni si collocano Francia, Grecia e Lituania con, rispettivamente, 29,4%; 23,9%, e 19%.

Rimanendo al quadro generale, per interpretare le evidenti difformità è necessario fare riferimento ad una pluralità di condizioni ed elementi che si manifestano singolarmente o in connessione tra loro. Premesso che per ogni paese è possibile tracciare un preciso identikit del fenomeno C&C che tiene conto proprio della somma delle specificità (e ciò si ritrova puntualmente nel Report KPMG), è possibile segnalare alcuni elementi che maggioritariamente finiscono col codeterminare il fenomeno C&C.

Il primo è senz'altro rappresentato dalle politiche fiscali dei diversi paesi. Nella composizione del prezzo al consumatore del singolo pacchetto di sigarette, infatti, il peso di tasse di consumo e accise è assai rilevante, raramente sotto il 50% del costo finale. In Italia, ad esempio, accise e Iva incidono per più del 75% del prezzo finale.

L'imposizione di tasse e accise (in parte regolate anche all'interno di una cornice Ue), per un verso risponde ad una esigenza "inveterata", che ascende ai tempi della creazione dei primi monopoli, cui abbiamo già fatto riferimento: "fare cassa" per il pubblico Erario. Ma a questa esigenza si è aggiunta quella di carattere sanitario, tendente a dissuadere dall'abitudine al fumo che genera moltissime vittime per malattie tabacco-correlate. In sostanza, gravare di tasse e accise il consumo di prodotti del tabacco è stato spesso considerata una politica utile per spingere i fumatori a smettere. Va però riscontrata una efficacia assai scarsa di tale politica in termini di riduzione del consumo di tabacco, mentre l'imposizione di elevate tasse e accise produce un aumento del contrabbando. Più avanti esemplificheremo il caso della Francia, che rappresenta in questo senso l'esempio più evidente della scarsa diminuzione del consumo di tabacco, e della crescita a dismisura dei volumi di contrabbando.

È infatti evidente che la contraffazione e il contrabbando trovano la loro ragion d'essere proprio dal lucro che discende dall'evasione di tasse e accise, che permette di rivolgersi a fasce di consumatori finali chiedendo un prezzo certamente più basso (mediamente intorno al 50% di quello "legale") e che, allo stesso tempo, genera elevatissimi utili illegali, a loro volta non soggetti a tassazione. L'alto prezzo del pacchetto, dunque, finisce con lo stimolare le attività di contraffazione e il contrabbando.

Per addentrarci nell'analisi delle dinamiche che sottostanno allo sviluppo del fenomeno delle C&C, è utile riferirsi al WAP (Weighted Average Price), ovvero il prezzo medio del pacchetto in ogni paese. I dati qui di seguito riportati sono tratti dalle tabelle dell'European Commission Excise Duty (2021).

Tabella 2 - WAP (Weighted Average Price), prezzo medio del pacchetto nei paesi Ue
Anno 2021 - Valori assoluti

Paese	Prezzo (in euro)
Irlanda	15,74
Francia	10,19
Danimarca	10,17
Finlandia	8,63
Svezia	8,43
Olanda	7,61
Ungheria	6,58
Germania	6,38
Repubblica Ceca	6,36
Romania	6,12
Croazia	5,69
Belgio	5,40
Austria	5,34
Italia	5,20
Lussemburgo	4,76
Portogallo	4,73
Spagna	4,55
Polonia	4,53
Estonia	4,47
Cipro	4,39
Grecia	4,19
Slovenia	3,97
Lituania	3,96
Slovacchia	3,95
Bulgaria	3,88
Lettonia	3,68
Isole Canarie	3,00

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Eu Press Release Q4 2021 - Market Inputs.

È utile fornire poi gli stessi dati relativamente ai paesi europei non appartenenti alla Ue.

Tabella 3 - WAP (Weighted Average Price), prezzo medio del pacchetto nei paesi extra Ue
Anno 2021 - Valori assoluti

Paese	Prezzo (in euro)
Israele	7,39
Bosnia Erzegovina	2,59
Montenegro	2,50
Serbia	2,49
Albania	2,18
Kosovo	2,05
Ucraina	1,70
Macedonia del Nord	1,66
Georgia	1,62
Russia	1,58
Moldavia	1,52
Kazakistan	1,09
Kyrgyzstan	0,93
Armenia	0,91
Tagikistan	0,91
Mongolia	0,89
Bielorussia	0,87
Uzbekistan	0,84

Fonte: Elaborazione Eurispes su dati Global Financial Information Services (GFIS) - Q3 2021.

Dalla tabella 2 si ricava con evidenza palmare che per alcuni paesi ai vertici della classifica della diffusione dei C&C riportata in tabella 1, è proprio l'alto costo finale del pacchetto di sigarette – fortemente gravato da tasse e accise – a stimolare le attività di contrabbando e contraffazione.

Ciò è valido in modo particolare per la Francia, l'Irlanda, la Finlandia, dove il pacchetto ha prezzi medi molto superiori o comunque vicini ai 10 euro, e che presentano quote di C&C che superano abbondantemente il 10%. Nel novero di questi paesi fa eccezione la Danimarca che, pur avendo un prezzo medio del pacchetto di 10,17 euro, presenta una percentuale di C&C del solo 2,7%. Questo almeno in parte si può spiegare con il suo reddito pro capite che è ai vertici europei (pari a 49.200 euro per l'anno 2019), contro una media europea di 28.600 euro. Il reddito pro capite irlandese è ancora più alto (60.200 euro), ma il pacchetto ha un costo medio di 15,74 euro, e ciò almeno in parte spiega una percentuale di C&C del 17 %.

Per altro verso, per comprendere la presenza nella fascia alta della classifica dei

C&C di paesi come la Grecia, la Lituania e Lettonia che, al contrario di quelli appena citati, non presentano prezzi del pacchetto particolarmente elevati, è necessario introdurre ulteriori elementi interpretativi che hanno attinenza con la contiguità di queste nazioni con aree non Ue nelle quali il prezzo del pacchetto di sigarette è notevolmente più basso, come si ricava dalla tabella 3 sopra riportata. Inoltre, in molte aree limitrofe ai paesi Ue il tasso di economia illegale è tendenzialmente più elevato. Il combinato-disposto di prezzi più bassi e di minori controlli di legalità fa sì che sia le sigarette frutto di contraffazione sia le Illicit White, siano merci in grado di entrare con maggiore facilità nei paesi confinanti per essere lì consumati, o per transitare verso altre aree. Bielorussia, Ucraina, Moldova, e per l'area mediterranea, Gibilterra e Algeria sono le aree dalle quali si riscontrano i maggiori flussi di C&C.

Particolarmente utile ad illustrare le dinamiche fondamentali sottese al fenomeno del contrabbando e della contraffazione, è il caso della Francia. Questo paese ha aumentato del 50% il prezzo medio del pacchetto nel triennio 2017-2020, da 7 a 10€. L'illecito è passato dal 13% al 29,4%.

Il contraffatto che era praticamente inesistente (intorno ai 0,16 miliardi nel 2017) è arrivato a 7,96 nel 2021. Il mancato gettito fiscale nel 2021 è stato pari a 6,22 miliardi.

La politica delle alte accise viene presentata come uno strumento per dissuadere i fumatori, ma nel triennio 2017-2020 con il passaggio del prezzo al pacchetto da 7 a 10€, il risultato è stato che l'incidenza dei fumatori è calata soltanto dell'1,4%. Macroscopicamente, invece, la crescita dei volumi illegali.

Contrabbando e contraffazione in Italia

Per affrontare la realtà attuale e i trend che contraddistinguono il fenomeno della contraffazione e del contrabbando nel nostro Paese, è necessario fornire un quadro generale del mercato italiano del tabacco.

La Penisola è una delle maggiori aree europee per la diffusione dei prodotti del tabacco, con i 62,51 miliardi di sigarette consumate nel 2021, equivalenti a circa 3,1 miliardi di pacchetti. I fumatori stimati (giugno 2021) sono circa 11,3 milioni, un dato sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio, ma in crescita rispetto al 2019 a causa dei forzati lockdown legati al Covid-19. L'impatto delle malattie tabacco-correlate è drammatico: il Ministero della Salute calcola 93.000 vittime l'anno per patologie oncologiche e cardiovascolari.

Oltre che grande consumatrice, l'Italia è anche il più importante produttore europeo di tabacco, con una quota superiore al 25% e una superficie coltivata distribuita soprattutto tra Campania, Veneto, Umbria e Toscana. Il prodotto italiano è di particolare

qualità e la sua importante filiera si avvale di una forte tradizione e di grande esperienza consolidata, ma anche di una rilevante attitudine all'innovazione e al rispetto delle tematiche ambientali e dei diritti dei lavoratori impegnati. Riprenderemo più avanti questi importanti aspetti.

Per quel che concerne una visione “storica” del fenomeno del contrabbando di tabacchi, una fase particolarmente rilevante va identificata con gli anni del secondo dopoguerra, principalmente a Napoli e in Campania. La presenza in quell'area a partire dall'autunno del 1943 dei centri di comando delle forze alleate – protrattasi ben oltre la fine della guerra – che comportava il via-vai di decine di migliaia di soldati e marinai soprattutto americani e inglesi, rappresentò un forte viatico per l'introduzione delle “bionde” nelle abitazioni di consumo anche degli italiani e nell'attivazione di traffici illegali.

In un contesto caratterizzato da estrema povertà e assenza di lavoro, “lavorare con le bionde” era per molti una pratica semi-obbligata e, soprattutto, assai tollerata. Questa prassi si mantenne a lungo, oggetto di bonaria attenzione anche da parte dei mezzi di comunicazione e del cinema. Immortalata nel film del 1963 *Ieri, Oggi e Domani*, Sofia Loren, nel ruolo di Adelina, piazzava il suo banchetto con le “americane” nei vicoli popolari del centro di Napoli, rappresentando una realtà tanto diffusa da essere considerata “ordinaria” e quindi, quasi legale. La repressione del fenomeno era sostanzialmente impossibile, tanto più che spesso a smerciare le “bionde” di contrabbando erano donne del popolo che, perennemente incinte, venivano arrestate ma poi immediatamente rilasciate.

L'indulgenza con cui la sensibilità diffusa guardava al fenomeno nei primi decenni del dopoguerra, si è purtroppo colpevolmente mantenuta anche quando ha cominciato a risultare chiaro che il contrabbando di tabacchi era divenuto il mattone di base di attività illegali gestite dalla criminalità organizzata che vi affiancava, oltre al business della prostituzione, il traffico di droghe, di armi, e anche di essere umani.

Negli anni Settanta e Ottanta cominciarono ad essere censiti enormi volumi di contrabbando di tabacchi che si avvalevano di filiere distributive illegali e criminali, ed il cui transito spesso si abbinava a grandi quantitativi di droghe. Paradossalmente, la compresenza, nell'attività delle stesse cellule criminali, di prodotti indubitabilmente di minore allarme sociale come i tabacchi di contrabbando, faceva sì che anche le specifiche attività di contrasto e di repressione per lunghi anni non furono al centro dell'attenzione delle Forze preposte. Il risultato è che i grandi proventi di un'attività più “tranquilla” e oggetto di minore attenzione, hanno svolto la funzione di generare una sorta di welfare criminale, finendo col finanziare le famiglie dei camorristi e dei mafiosi arrestati, e con l'incentivare i “riti di iniziazione” per molti giovani e giovanissimi destinati alla cooptazione criminale.

In Italia nel 2021 sono state consumate complessivamente 62,51 miliardi di sigarette, contro i 63,68 miliardi del 2020. Nel 2017 erano state 72,4 miliardi.

Questa forte diminuzione nel consumo di sigarette nel quinquennio 2017-2021, è da riferire all'aumento del consumo di tabacchi trinciati e alle quote di mercato progressivamente acquisite dai nuovi strumenti che superano la combustione (riscaldatori di tabacco e vaporizzatori di liquidi).

Relativamente ai prodotti contraffatti e di contrabbando, potrebbero dunque risultare sorprendenti i risultati dello studio KPMG dai quali emerge, per il 2021, un Paese poco colpito dalla diffusione di forti volumi di C&C, con una percentuale del solo 2,2% sul totale delle sigarette del consumo legale, rispetto alla media continentale del 8,1% e ai picchi già segnalati per alcuni importanti paesi come la Francia. Inoltre, questo dato è in progressiva diminuzione.

Come spiegare questo trend che in buona misura inverte una tradizione consolidata per lunghi decenni che vedeva l'Italia ai vertici delle attività di contrabbando? La risposta non può che essere articolata, e investire diversi aspetti, condizioni e comportamenti.

Le politiche fiscali avvedute che negli ultimi anni collocano il prezzo del pacchetto "italiano" nella parte media della classifica europea certamente hanno almeno in parte limitato l'appello di cui il fenomeno della contraffazione e il contrabbando beneficiano, sfruttando l'opzione di risparmio che può animare l'atteggiamento dei consumatori finali. Altri grandi paesi nei quali il prezzo è superiore e in qualche caso più che doppio, come abbiamo visto, riscontrano tassi di C&C molto superiori. Si può quindi affermare che nell'area del consumo di tabacco si manifesta una sorta di parallelismo tra mercato legale e mercato illegale che competono sul prezzo, potendo contare su una domanda molto forte e parcellizzata espressa da milioni di singoli consumatori.

Un'altra condizione che ha contribuito e contribuisce a rendere il nostro Paese meno esposto al fenomeno del contrabbando, è rappresentata dalla crescita di relazioni, di scambi e di flussi che negli ultimi decenni si è realizzata tra l'Europa occidentale e i paesi dell'Est europeo. Negli ultimi decenni l'aumento di traffici con l'area dell'ex Unione Sovietica ha "aperto" il mercato del contrabbando a organizzazioni criminali che, basate in quei paesi, si occupano di contraffazione e che, anche grazie al forte delta dei prezzi "legali", introducono grandi quantitativi di Illicit White nella Ue. Ad esempio, il costo medio del pacchetto in l'Ucraina e in Bielorussia (rispettivamente 1,70 e 0,87 euro) rappresenta una base ottimale per la costruzione di business gestiti dalle mafie dell'Est. Va poi considerato che i flussi immigratori che hanno investito i paesi occidentali hanno generato rilevanti nicchie di mercato rappresentate proprio da cittadini di origine straniera la cui presenza, oltretutto, facilita il fenomeno della vendita "al minuto" dei prodotti illegali. Questo allargamento di scenario nella direttrice Est-Ovest ha in qualche misura ridimensionato il ruolo della tradizionale direttrice Sud-Nord, di

cui l'Italia ha rappresentato e rappresenta un elemento centrale.

Ma a comprimere la diffusione dei traffici illegali del tabacco in Italia è stata ed è soprattutto la progressiva capacità di controllo e repressione manifestata dalle Forze dell'ordine come pure l'efficace attenzione prestata al fenomeno dai soggetti preposti. In altra parte della presente Ricerca approfondiamo i risultati delle attività di contrasto operate dalla Guardia di Finanza, dai Carabinieri e dalla Polizia di Stato, e l'impegno in tal senso dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sia attraverso il controllo dei confini sia nella verifica della correttezza della filiera della distribuzione.

La somma di queste attività pone l'Italia ai vertici delle classifiche europee del contrasto all'area dei traffici illegali, di cui quelli legati al mercato del tabacco rappresentano una quota significativa. Nel dicembre 2020 un Rapporto della Commissione Europea relativo al traffico di merci contraffatte ha segnalato che nell'anno precedente il 68,7% dell'intero volume del sequestrato nei paesi aderenti è stato realizzato in Italia. Ciò significa che nella Penisola i traffici illegali sono più indagati e, quindi, portati alla luce e, in parte, efficacemente contrastati.

La Magistratura inquirente, ed in particolare le DDA e la Procura Nazionale Antimafia, nella loro complessiva azione contro la criminalità organizzata sempre più si mostrano in grado di collegare le specifiche attività legate al tabacco agli altri business illegali. Ciò ha comportato una maggiore attenzione a traffici precedentemente ritenuti, a torto, meno pericolosi.

Negli ultimi anni si è assistito, dunque, ad una progressiva e collettiva presa di coscienza della gravità del problema che ha interessato le Istituzioni e i soggetti più responsabili della filiera produttiva. Da ciò si è sviluppata una collaborazione pubblico-privato che ha visto e vede "marciare uniti", ciascuno con le proprie competenze, produttori e distributori, associazioni di categoria, Forze dell'ordine, analisti e lo stesso MEF che, attraverso l'ADM, gestisce il business legale del tabacco. Ne fanno testo i meeting e le conferenze che, in ambito nazionale ed europeo, sempre più spesso permettono di confrontare le posizioni e le esperienze dei diversi soggetti con l'obiettivo di avanzare soluzioni efficaci in merito alla prevenzione, al controllo e alla repressione dei traffici illegali. In questo ambito l'Italia è assai attiva nel supporto del FCTC, il Framework Convention on Tobacco Control finalizzato in primo luogo alla tracciabilità dei prodotti; al momento il nostro Paese non ha però ancora ratificato il Protocollo collegato al FCTC: sarebbe opportuno che ciò avvenisse.

Al centro dell'attenzione e della comune riflessione, recentemente sono stati anche i riflessi sui mercati illegali dovuti alla pandemia. Già a fine 2020 nella sesta edizione della Conferenza Rome MED – Mediterranean Dialogues – promossa dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Italiana e da ISPI è stato affrontato da numerosi interventi il tema "From public to crime governance: how criminal organizations challenge

the state in a time of pandemic”.

Oltre a ciò, tra i soggetti privati, con il progetto PMI Impact, Philip Morris Italia ha varato e finanziato con 50 milioni di euro importanti attività di ricerca per un totale di 60 progetti finalizzati all'erosione delle aree di illegalità nel traffico, oltre che di tabacco, di prodotti alcolici, farmaci e animali protetti in 33 Paesi.

Un ulteriore elemento va tenuto in considerazione per comprendere il buon livello di controllo e le *best practices* che in Italia hanno contribuito a limitare i volumi di contraffazione e di contrabbando. Come già segnalato, la produzione di tabacco nel nostro Paese è molto sviluppata, e rappresenta da sola il 25% del prodotto coltivato nell'intera Europa. La presenza di una forte quantità domestica di materia prima avrebbe potuto e potrebbe generare una forte propensione alla contraffazione entro i confini nazionali. Ma pure in presenza di alcune manifatture clandestine scoperte dalle Forze dell'ordine, questo specifico fenomeno non appare particolarmente sviluppato. A contenere il rischio è l'attenzione che alcuni importanti soggetti associativi dell'area agricola e alcuni grandi produttori dedicano al settore, contribuendo a dare sicurezza ai coltivatori riguardo alle quantità assorbibili dal mercato nel medio e lungo periodo, ai prezzi, alla fluidità della filiera.

Philip Morris Italia da più di un decennio ha sviluppato un programma di supporto che investe circa mille aziende tabacchicole operanti in 4 regioni. Nel marzo 2019 l'azienda ha siglato con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali un protocollo che fissa per tutti i coltivatori interessati una serie di impegni attinenti la SPT, “Produzione Sostenibile di Tabacco” e l'ALP (Agricultural Labor Practices, “Buone Pratiche di Lavoro”). Più recentemente, nel 2019, l'azienda ha siglato con la Coldiretti un'intesa per l'acquisto di tabacchi di qualità prodotti in Italia, che prevede per un quinquennio un corrispettivo di complessivi 500 milioni di euro, equivalenti all'acquisto di circa il 50% dell'intera produzione nazionale.

Queste intese tendono ad assicurare al contempo prospettive certe di reddito per gli agricoltori, assistenza per il miglioramento tecnologico, razionalizzazione della produzione e salvaguardia degli aspetti ambientali, ma anche la massima correttezza nei rapporti con i lavoratori e l'esclusione del ricorso al caporalato.

Da tutte le ragioni appena riportate risulta evidente che una filiera produttiva ben assistita e, al contempo, ben controllata, risulta meno permeabile dai richiami di gruppi criminali che hanno quelle disponibilità finanziarie in grado di inquinare e “conquistare” facilmente settori imprenditoriali in difficoltà. Anche altri importanti produttori hanno operato in questa direzione; è il caso di British American Tobacco, che per il 2022 ha realizzato un acquisto di tabacco di produzione nazionale per un valore di 30 milioni di euro.

Dopo aver segnalato le condizioni che da diversi anni hanno contribuito e contribuiscono progressivamente a comprimere l'area dei traffici illegali di tabacco, è comunque opportuno sintetizzare le dinamiche e i percorsi che generano i 1,35 miliardi di C&C consumate nella Penisola nel 2021.

Dall'analisi della provenienza e della natura (Counterfeit o Illicit White) accertabili di questi volumi illegali, si ricava che, Slovenia e Egitto sono le aree da cui parte maggiormente l'illecito, mentre la quota di sigarette contraffatte assomma a circa il 35% del totale di C&C. Per quello che riguarda i brand, Regina (cinese), Marlboro, Winston sono tra le Illicit White più vendute.

Quanto alla distribuzione territoriale, essa si presenta assai disomogenea, con regioni quasi esenti dal fenomeno (Piemonte, Toscana, Abruzzo, Calabria), e altre al top della classifica (Campania a Friuli). Nel caso del Friuli pesa certamente la vicinanza della Slovenia, mentre la Campania risente del radicamento del fenomeno negli anni del dopoguerra ma, soprattutto, del progressivo controllo del territorio realizzato in seguito dalla Camorra. In ogni caso, il fatto che più del 40% dei volumi complessivi di C&C siano riscontati in Campania segnala che la strada per debellare il fenomeno è ancora lunga e accidentata.

Un ulteriore dato fornito dallo studio KPMG riguarda la stima complessiva delle tasse evase che si accompagnano ai flussi illegali: 272 milioni. Che questo dato 2021 sia inferiore di 155 milioni a quello stimato per il 2020, rappresenta certamente un'evidenza positiva, ma la riduzione delle perdite per l'Erario non è l'unico elemento da perseguire.

In conclusione, di questa presentazione dello stato dell'arte della contraffazione e del contrabbando di tabacchi in Italia, è infatti opportuno ricordare che ai 272 milioni di minori introiti per lo Stato corrispondono più di 150 milioni di incassi per l'economia criminale: uno stock finanziario assai considerevole in grado di lubrificare i meccanismi che assicurano alle mafie una quota non irrilevante di consenso sociale, e di sostenere la politica di inquinamento dell'economia legale. Questo continua ad essere un pericolo grave che non deve essere sottaciuto.

I RISCHI SANITARI INSITI NELLA CONTRAFFAZIONE: SIGARETTE E NUOVI PRODOTTI

Prodotti tradizionali a base di combustione

Partendo dal tema dei rischi per la salute insiti nel consumo di sigarette contraffatte, va in primo luogo lamentata l'assenza di un'organica attenzione al problema. Di contro all'evidenza dei sequestri di prodotti contraffatti e della loro diffusione nei diversi mercati nazionali, non esistono ad oggi un protocollo ed una routine che consentano e impongano di censire attraverso le opportune analisi chimiche le sostanze dannose, gli inquinanti e le impurità; ne consegue che questi solo occasionalmente vengono ricercati e riscontrati nelle sigarette contraffatte.

Nella lotta alla contraffazione sarebbe invece essenziale incorporare un'adeguata opera di informazione al consumatore relativamente ai rischi rappresentati da sigarette frutto di processi produttivi che, proprio in quanto illegali, non rispettano le normative e i controlli che caratterizzano la filiera produttiva e distributiva legale.

Per il futuro è necessario recuperare, corredando l'informazione sui sequestri con le indicazioni di quanto riscontrato in termini di insalubrità e pericolosità dei prodotti illegali. A questo fine è auspicabile si realizzi una forte collaborazione pubblico-privato che veda l'attivazione dei laboratori dei maggiori produttori a supporto di quelli delle agenzie di controllo e delle Forze dell'ordine impegnate nel contrasto al fenomeno. Solo così sarà possibile fornire al consumatore finale gli strumenti per valutare adeguatamente se il "risparmio" legato all'acquisto di prodotti frutto di contraffazione (e più in generale di contrabbando, dato che l'acquirente non può avere contezza della differenza) sia "reale" e, quindi, da privilegiare o, al contrario, se il rischio di inalare fumi che contengono impurità, contaminanti e sostanze in quantità indefinita, non induca a consumare solo prodotti della filiera legale.

Sulla base dei pur scarsi riscontri esistenti, va in primo luogo segnalato che le sigarette contraffatte non rispettano i limiti di nicotina che negli ultimi decenni sono stati progressivamente imposti ai prodotti legali. La limitazione del tasso di nicotina nel prodotto finale è infatti frutto di un passaggio produttivo ulteriore che determina costi che le manifatture illegali certamente non sostengono. Conseguentemente, le sigarette contraffatte creano maggiore dipendenza e, quindi, determinano un inconsapevole ulteriore appeal per il consumatore finale. Il combinato-disposto del prezzo più basso e di un maggiore tasso di nicotina rappresenta così una tenaglia che rende più arduo smettere di fumare per il consumatore che intenda farlo.

Per quel che riguarda gli inquinanti, non esiste una letteratura specifica, e anche la pubblicistica è assai limitata. Qualche anno fa (2014) alcuni organi di stampa inglesi hanno riportato i risultati di analisi di laboratorio su di uno stock di sigarette contraffatte sequestrate nell'area di Londra, dalle quali risultava la presenza di sostanze organiche quali cadaveri di mosche, escrementi umani e di ratti. Relativamente agli elementi chimici dannosi, risultavano presenti: piombo, amianto, monossido di carbonio, cadmio e arsenico: tutte sostanze fortemente cancerogene.

Nel 2017 l'Istituto Nazionale di Tossicologia di Barcellona, analizzando i sequestri di sigarette contraffatte prodotte in fabbriche collocate su alcune navi ormeggiate nei porti della Tarragona, ha segnalato che il tabacco utilizzato era stato miscelato con sterco di cavallo.

Per quel che riguarda il nostro Paese, numerosi sono gli allarmi delle Forze dell'ordine sui rischi per la salute collegati al consumo di sigarette contraffatte prodotte e/o comunque sequestrate sul territorio nazionale, ma ad oggi non risulta una specifica attività di analisi e di censimento delle impurità e degli inquinanti in esse contenuti. Per quello che riguarda la contraffazione, nel 2021 dalla Guardia di Finanza sono stati realizzati sul territorio nazionale sequestri per 3,2 tonnellate di prodotto, contro le circa 383 tonnellate di sigarette di contrabbando. Il fatto che l'attività di repressione dei traffici illegali fotografi un abbondante 99% di prodotti di contrabbando e uno scarso 1% di sigarette contraffatte, contribuisce ad una sottovalutazione del fenomeno per i suoi potenziali e reali impatti sulla salute pubblica. Su questo aspetto è essenziale recuperare.

Rischi che queste attività fraudolente aumentino di volume si stanno evidenziando negli ultimi mesi. Ciò è confermato dall'attività di repressione che recentemente ha scoperto sul territorio italiano vere e proprie fabbriche clandestine. Una di queste rinvenuta, alla fine dello scorso aprile, dalla Guardia di Finanza di Napoli, con un'operazione che ha portato a Bernate Ticino (provincia di Milano) al sequestro di 10 tonnellate di tabacco trinciato e 400 chili di sigarette contraffatte e all'arresto di 2 persone, originarie della Campania, e ad ulteriori 8 denunce.

Qualche settimana prima (metà aprile) la Guardia di Finanza a Pomezia aveva sorpreso 10 operai di nazionalità russa e moldava e diversi profughi di guerra arrivati dall'Ucraina, a lavoro in un capannone con finestre murate che ospitava una grande e attrezzata fabbrica clandestina di sigarette contraffatte. Le Forze dell'ordine hanno sottolineato le condizioni malsane e di sfruttamento cui erano assoggettati i lavoratori. L'operazione ha portato al più ingente sequestro di sigarette contraffatte della storia italiana: ben 82 tonnellate di tabacchi lavorati e di confezioni di sigarette dei marchi più noti e diffusi.

Venendo ora ai volumi di prodotto illegale, per Bernate Ticino i periti forensi ipotiz-

zano che la capacità produttiva giornaliera della fabbrica fosse di 1,5 - 2,0 milioni di sigarette al giorno, sul tempo stimato di attività effettiva delle macchine di 10 ore al giorno.

Per Pomezia, sulla base del numero di lavoratori fermati, (complessivamente 18), sulle ore stimate di attività effettiva di 24 ore al giorno suddivise in 2 turni da 12 ore ciascuno, si ritiene che la capacità produttiva della fabbrica fosse di 1,44 milioni di sigarette al giorno. Nel periodo di attività della fabbrica, circa 6 mesi, sono state prodotte circa 259,2 milioni di sigarette.

Prodotti senza combustione

Per quel che riguarda i nuovi strumenti (vaporizzatori di liquidi e riscaldatori di tabacco), la loro progressiva diffusione in Europa e in Italia ha generato e sempre più genera l'interesse della malavita e delle consorterie criminali.

Gli stick di tabacco speciale destinati ai riscaldatori sono già oggetto di attività di contrabbando in quanto le differenze di prezzo tra le diverse aree nazionali rendono "lucroso" il traffico clandestino di questi prodotti, così come avviene per le ILLICIT WHITE le sigarette tradizionali introdotte illegalmente nei mercati più "cari" da quelli in cui il loro prezzo è molto più contenuto. La complessità del processo produttivo degli stick e il suo alto coefficiente tecnologico rendono al momento ardua l'attività di contraffazione ma è opportuno che le autorità di controllo e le stesse aziende produttrici si attrezzino per evitare che nel medio e lungo periodo la criminalità organizzata operi per inquinare con prodotti illegali e quindi pericolosi, il mercato del tabacco riscaldato. Inoltre, tra i potenziali rischi vanno segnalati quelli rappresentati da stick di produzione orientale commercializzati principalmente attraverso il web, che sono a base di erbe e ginseng – quindi senza contenuto di nicotina –, e che proprio per questo "saltano" le regolamentazioni internazionali sui prodotti del tabacco e possono essere utilizzati attraverso i diversi device commercializzati per il consumo degli stick "ufficiali", prodotti dagli operatori del tabacco riscaldato.

Per quello che riguarda il settore del vaping, ovvero i liquidi inalati attraverso la sigaretta elettronica, i segnali che provengono dall'attività di controllo e di repressione degli illeciti delle Forze dell'ordine indicano invece che anche nel nostro Paese l'area della contraffazione si sta ampliando. Ciò è dovuto ad alcune specificità:

- la relativa semplicità dei processi produttivi;
- gli ingombri limitati che permettono di organizzare traffici più sicuri e meno soggetti ad essere oggetto di intercettazioni e sequestri;
- l'utilizzo della Rete per gli ordini e dei servizi di consegna sempre più diffusi e capillari che permettono di celare il contenuto delle spedizioni;

- la pluralità delle organizzazioni, anche di piccole dimensioni, che possono avviare produzioni e traffici illegali;
- l'attrattiva rappresentata dalla miscelazione nei liquidi di sostanze psicotrope, a opera dei produttori illegali ma anche dello stesso consumatore finale;
- la dimensione "di nicchia" di questo specifico mercato illegale che non calamita al momento l'attenzione della criminalità organizzata e lascia quindi spazi per gli interventi della malavita comune.

Va precisato che i liquidi da inalazione sono consumati attraverso i così detti "sistemi aperti", per i quali il consumatore finale "carica" autonomamente la propria sigaretta elettronica, oppure attraverso "sistemi chiusi", che utilizzano pod "usa e getta" e che esauriscono la loro funzione una volta inalata la quantità di liquido in essi precaricata. Questi pod presentano una rilevante complessità tecnologica e, conseguentemente, è difficile produrne di contraffatti. Essi sono, comunque, potenzialmente oggetto di attività di contrabbando che si fondano sul differenziale di prezzo tra le varie aree nazionali. Va infine segnalato che alcuni pod possono essere "forzati" dal consumatore e quindi, una volta esauriti, di nuovo ricaricati, come avviene per i circuiti aperti.

Inquietanti segnali attestano che la produzione di liquidi contraffatti in alcuni casi può avvenire su una scala industriale, e che anche nel nostro Paese esistono fabbriche clandestine. Recentemente (2021) la Guardia di Finanza ha sequestrato in provincia di Caserta ben 700 chilogrammi di liquidi da inalazione e oltre 3.000 confezioni di additivi impiegati per la loro miscelazione. Nell'impianto clandestino, dotato di macchinari avanzati e di strumenti per la stampa delle etichette contraffatte, è stata sequestrata merce per un valore di mercato di circa 300.000 euro. Le vendite e le consegne avvenivano in Rete.

La produzione e la commercializzazione di liquidi illegali "saltano" l'accurato iter che accompagna la produzione, la conservazione e la vendita dei prodotti legali, le cui procedure assicurano, oltre che i legittimi interessi dell'Erario legate alle accise poste sui prodotti del vaping, la loro genuinità e salubrità. Per ciò che concerne la rete distributiva, la normativa prevede che i device e i liquidi del vaping possano essere acquistati nelle tabaccherie, in esercizi di vicinato "specializzati" che vengono adeguatamente controllati, nelle parafarmacie e anche attraverso la Rete, purché i siti e i portali di vendita rispondano come i negozi "fisici" ai requisiti che prevedono il deposito fiscale, e siano trasparenti alle attività di controllo ed ispettive dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Tutti i prodotti legali devono essere accompagnati da un codice identificativo univoco, in assenza del quale ci si trova di fronte a prodotti illegali.

Nei prodotti legali del vaping, compresi i liquidi utilizzati nei sistemi aperti, non si annidano dunque rischi legati all'insalubrità o alla presenza di sostanze inquinanti. Essi sono, infatti, controllati lungo l'intero processo che conduce dalla miscelazione

dei liquidi alla vendita nei negozi fisici e anche attraverso siti e portali delle aziende che operano correttamente in Rete.

Diverso è il discorso dei soggetti che utilizzano la Rete in modo fraudolento per introdurre nel mercato liquidi frutto di processi produttivi non controllati e pericolosi. Nel 2019 la produzione illegale di liquidi e la loro distribuzione in Rete hanno fatto esplodere negli Stati Uniti il “caso EVALI”.

EVALI, acronimo per *E-cigarette or Vaping use Associated Lung Injury*, è stata erroneamente identificata come “la malattia dello svapatore”, e una campagna di comunicazione assai confusa e approssimativa che ha attraversato l’Atlantico per riversarsi anche in Europa, ha penalizzato fortemente il mercato del vaping, determinandone un forte arretramento da cui il settore si è parzialmente ripreso solo alla fine del 2020.

In realtà, l’ondata di malattie polmonari genericamente associate al vaping e che ha prodotto anche alcuni decessi tra giovani statunitensi, va riferita non al consumo di liquidi controllati e correttamente prodotti, ma alla produzione e distribuzione via Rete di miscele contenenti sostanze psicotrope (THC) e additivi pericolosi per la salute consumate attraverso sistemi aperti.

È dunque soprattutto nell’area delle vendite illegali via Rete che è necessario mantenere il livello massimo di controllo. In questo sono fondamentali il ruolo dell’ADM che assicura il presidio della filiera legale, ed anche e la collaborazione dei produttori e della filiera della distribuzione.

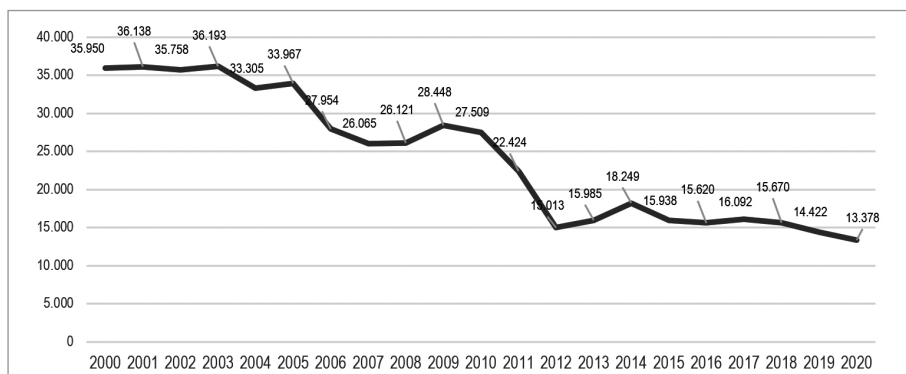
Sarebbe inoltre utile varare campagne di informazione che allertino i consumatori sui rischi per la salute derivanti dall’utilizzo di prodotti e canali illegali, ma ciò al momento risulta impossibile in quanto per l’intera area del tabacco e dei nuovi prodotti è preclusa qualsiasi forma di comunicazione pubblica.

LE IMPLICAZIONI SOCIALI ED ECONOMICHE DEL CONTRABBANDO DI TABACCO

Il danno erariale; concorrenza sleale e danno per le imprese della filiera, impatto sull'occupazione legale

Il contrabbando e la contraffazione sono fenomeni che, in qualunque settore, hanno gravi ripercussioni non solo dal punto di vista morale, incidendo notevolmente sulla società e sui circuiti economici legali degli Stati. Il caso dei tabacchi lavorati, fortemente legati alle attività della criminalità organizzata, non fa eccezione sebbene si tratti di un fenomeno spesso sottovalutato e frequentemente, da un punto di vista sociale, accettato nel nostro Paese. L'Italia è il primo produttore di tabacco greggio in Europa, con una superficie di 13.378 ettari dedicata e un volume di produzione di oltre 50mila tonnellate che rappresenta circa un quarto della produzione europea e l'1% di quella mondiale. Le coltivazioni si concentrano prevalentemente in Campania, Veneto, Umbria e Toscana. Nonostante i dati di settore mostrino l'importanza del nostro Paese nel mercato del tabacco europeo e mondiale, secondo le stime dell'Ont (Organizzazione Nazionale del Tabacco Italia), a partire dagli anni Duemila il comparto sta vivendo una profonda crisi, con una costante diminuzione delle superfici dedicate, delle quantità prodotte e delle aziende agricole impegnate nel settore.

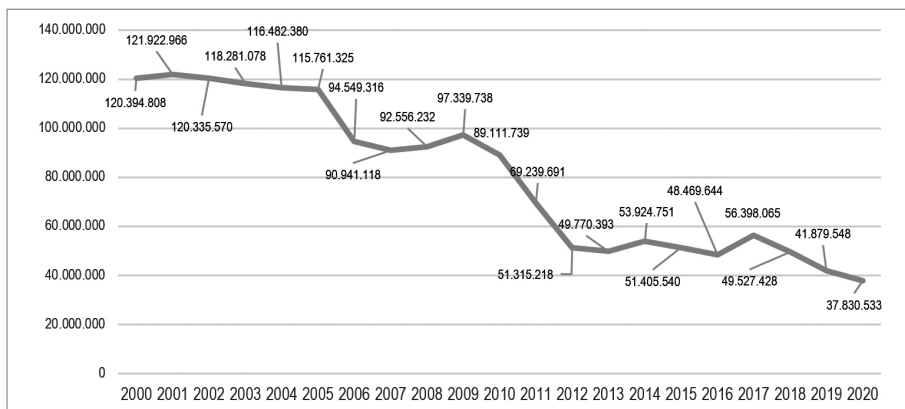
Grafico 1 - Superficie a tabacco nazionale in ha
Serie storica anni 2000-2020



Fonte: Ont - Italia.

Gráfico 2 - Quantitativi di tabacco nazionali in kg

Serie storica anni 2000-2020



Fonte: Ont - Italia.

Seppur in crisi, quello del tabacco resta un settore importante nei conti nazionali, capace di generare reddito e occupazione lungo tutta la filiera e, in virtù della tassazione prevista sul consumo finale, di assicurare un significativo gettito nelle casse dello Stato. Si ricorda, ad esempio, l'eccellenza italiana nel trattamento del tabacco greggio.

I fattori di crisi sono di varia natura e alcuni non di recente insorgenza, prima fra tutti la crisi economica del 2008 che ha travolto anche questo settore, ma anche a partire dal 2014, la graduale soppressione dei sussidi comunitari alla produzione di tabacco che ha inciso negativamente sugli operatori agricoli. Questo aspetto ha posto i produttori italiani, ed in generale europei, in una posizione di forte svantaggio rispetto agli agricoltori di altri paesi dove il costo del lavoro è nettamente inferiore e i controlli sulla qualità e la salubrità delle coltivazioni meno stringenti, primo fra tutti la Cina, ad oggi primo produttore di tabacco al mondo. Ad aggravare la situazione si aggiungono il contrabbando e la contraffazione, fenomeni non certo nuovi, ma che negli ultimi anni stanno assumendo nuove e più allarmanti caratteristiche. Fin dal secondo dopoguerra infatti, i tabacchi lavorati sono considerati il prodotto più contrabbandato al mondo, questo perché per loro natura si prestano a questo tipo di traffici illeciti: le piccole dimensioni del prodotto, il fatto che si tratti di una sostanza legale e la forte componente fiscale sulla determinazione del prezzo finale, rendono le sigarette uno dei business più appetibili per i contrabbandieri.

Ma se per un lungo periodo in Italia il contrabbando e la contraffazione hanno avuto

prevalentemente una rilevanza locale, trattandosi di traffici gestiti da gruppi criminali locali ai quali gli acquirenti “strizzavano l’occhio”, ravvisando una sorta di ammortizzatore sociale nella possibilità di acquistare in caso di crisi sigarette ad un prezzo inferiore rispetto a quello dei tabaccai; negli ultimi anni i fenomeni hanno assunto una dimensione imprenditoriale transnazionale, attraverso la collaborazione delle mafie nostrane con quelle cinesi, dell’Est Europa, ecc.; non solo, il contrabbando di sigarette si associa spesso ad altri tipi di traffici illeciti, infatti attraverso questo guadagno relativamente facile e “innocuo” i gruppi criminali finanziano altre attività quali il traffico di droga, di armi, di esseri umani fino anche ad organizzazioni terroristiche. Le implicazioni morali per chi acquista devono dunque necessariamente superare la visione semplicistica del contrabbando di sigarette come una sorta di strumento perequativo. Ancor più grave il fatto che, a fronte di paesi virtuosi nella lotta agli illeciti nel settore del tabacco come – secondo numerosi studi di settore – appare l’Italia, vi sono paesi conniventi che favoriscono pratiche commerciali sleali agevolando il passaggio attraverso i propri porti e confini di merci contraffatte o destinate ad entrare nel circuito illegale del nostro Paese.

Il danno economico generato dal contrabbando coinvolge tutta la filiera e risulta molto difficile stimarne l’ammontare in tutte le sue sfaccettature. A pagarne le spese sono principalmente:

- lo Stato, a causa del mancato gettito sulle accise e sull’Iva derivante dalla vendita delle sigarette, dall’elusione dei dazi doganali e dagli oneri contributivi non pagati sul lavoro nero generato da questo tipo di attività; inoltre, non è quantificabile il danno a carico del Servizio sanitario nazionale, poiché il contrabbando si oppone alle misure sulla lotta al tabagismo specialmente nei confronti dei minorenni e non sono note le sostanze nocive potenzialmente contenute nei prodotti che entrano nei circuiti illegali;
- i coltivatori e lavoratori di un settore che conta circa 3.000 aziende agricole e offre più di 50.000 posti di lavoro fra le fasi di coltivazione e trasformazione;
- le aziende produttrici di prodotti del tabacco, che subiscono sia il danno economico per le mancate vendite, sia il danno di immagine dovuto alla circolazione di prodotti contraffatti con il proprio marchio, di scarsa qualità e meno controllati, con una conseguente perdita di posti di lavoro;
- i rivenditori ufficiali (tabaccai), per i quali non è possibile applicare prezzi diversi da quelli imposti, concorrenziali rispetto a quelli applicati dai contrabbandieri in assenza di tasse e accise.

Sul fronte del lavoro, il contrabbando porta dunque con sé una perdita di occupazione legale lungo tutta la filiera, a partire dalla coltivazione sui campi, passando per le industrie di trasformazione fino ai punti vendita.

Diversi studi hanno tentato di quantificare la dimensione del traffico illecito attraverso la misurazione dei volumi di sigarette contrabbandate e il loro livello di penetrazione nel mercato del tabacco, ma risulta molto difficile restituire una stima precisa dei danni economici subiti da tutti gli attori coinvolti come anche dei proventi ottenuti dalle organizzazioni criminali, sebbene i profitti derivanti dal contrabbando siano stati calcolati fra il 60% e l'80% dei ricavi¹, dimostrando come questa attività generi facili profitti, soprattutto grazie all'evasione fiscale, a fronte di un rischio molto basso.

L'insieme dei dati relativi al traffico illecito di tabacchi mostra la complessità di un fenomeno il cui impatto coinvolge una pluralità di soggetti con danni sociali ed economici difficilmente quantificabili e spesso sottostimati. Dal lato della produzione i coltivatori nostrani continuano ad offrire un prodotto di qualità, tanto che il tabacco italiano entra di diritto fra i prodotti di eccellenza del Made in Italy, ma la concorrenza dei prodotti contraffatti e del contrabbando sta mettendo in crisi il settore e i 50mila addetti; a tale proposito, occorre ricordare che l'infiltrazione mafiosa in campo agricolo va di pari passo con il fenomeno del caporalato, sottraendo lavoro ai circuiti legali e contributi previdenziali allo Stato.

L'impegno delle Forze dell'ordine nazionali sta dando ottimi risultati in termini di contrasto, contribuendo di anno in anno a ridurre il danno erariale, ma finché i controlli alle dogane non saranno uniformi su tutto il territorio europeo, la performance italiana rischia di essere un unicum virtuoso che paga il conto di chi non ha alcun interesse a proteggere un "Made in" e, al contrario attraverso pratiche commerciali scorrette, trae profitto "chiudendo un occhio" al passaggio di tabacchi illegali dalle proprie frontiere.

1 Calderoli *et al.*, 2015.

RICICLAGGIO, ECONOMIA MAFIOSA E CONTRABBANDO DEL TABACCO

Economie mafiose tra contrabbando del tabacco, riciclaggio e consenso sociale

Il contrabbando di tabacchi e derivati costituisce un business tradizionale per varie organizzazioni criminali e mafiose e, nel contempo, una strategia fondamentale per la costruzione e il mantenimento del consenso sociale e per il controllo del territorio in una rinnovata dimensione transnazionale grazie a strategiche relazioni sviluppate nel mondo con altri gruppi criminali. Nel contempo esso, anche per il valore economico che garantisce, obbliga le mafie ad organizzare forme sempre più sofisticate di riciclaggio del denaro illecito che rientrano nella complessiva strategia mafiosa del contrabbando. Si tratta di due facce della medesima medaglia che esprime, in questo combinato disposto, una potenza mafiosa rinnovata che dal tabacco illegale giunge fino alle grandi piazze finanziarie del mondo. La relazione tra contrabbando e riciclaggio, dunque, come verrà chiarito successivamente, è intima e nel contempo strategica non solo per perpetrare questo business criminale ma per collocarlo su una scala economica, finanziaria e politica di carattere internazionale, dandogli connotati di assoluta centralità anche nella società contemporanea. Non più, dunque, un settore e una serie di azioni mafiose basiche, solo territoriali o marginali. Al contrario, produzione e contrabbando di prodotti del tabacco e dei suoi derivati e riciclaggio del denaro proveniente da tale business criminale, sono due assi portanti di una stessa sofisticatissima organizzazione mafiosa che fagocita diritti, salute, legalità, finanza pubblica a vantaggio dei propri interessi. Per questa ragione, nella prima parte di questo studio, si indagheranno questi due ambiti in modo integrato e nel corso dei capitoli successivi, invece, ci si concentrerà solo sul contrabbando di tabacchi e derivati e sulle sue storiche e nel contempo nuove strategie organizzative e commerciali².

Le mafie gestiscono enormi quantità di denaro provenienti dalle loro innumerevoli

2 Fondando questa riflessione sulla letteratura economica più recente e con l'ausilio di aggiornate fonti informative ed investigative, questo saggio analizza la diffusione e l'organizzazione delle mafie in Italia con riferimento al contrabbando di tabacco e derivati, comprendendo i fattori che hanno favorito la nascita di questo proficuo business e la sua successiva diffusione oltre i confini tradizionali, esaminando altresì l'impatto sulla crescita economica e i diversi canali attraverso cui tali effetti si manifestano.

attività lecite e illecite. Si tratta di economie criminali derivanti, tra le altre, da varie forme di contrabbando di tabacchi e derivati, a volte organizzate mediante l'ausilio di professionisti della finanza. Un business mafioso che muove centinaia di milioni di euro riconducibili, in alcuni casi, all'attività di prestanome delle mafie o a team manager a loro subordinati. Come confermato dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) del 1° semestre 2020, le mafie, da un lato, continuano a realizzare ingenti profitti grazie a meccanismi evasivi posti in essere attraverso articolati reticoli societari, dall'altro, impiegano i proventi illecitamente ottenuti acquisendo società che gestiscono, nel caso del contrabbando, depositi di stoccaggio o impianti di distribuzione stradale³. Proprio in relazione alle attività della D.I.A nel semestre considerato, risulta evidente una fisiologica diminuzione di alcuni reati (ricettazione, contraffazione, rapine, etc.), in linea con la forzata chiusura della mobilità sociale e produttiva a causa della pandemia, e il contestuale aumento di altri reati, come lo spaccio di stupefacenti e, appunto, il contrabbando di tabacchi e derivati. Un settore dunque in evoluzione e di crescente complessità che continua ad essere una delle vocazioni prevalenti delle principali organizzazioni mafiose. Esse hanno, infatti, rimodulato la propria operatività contrabbandiera, organizzandosi in maniera più capillare, presidiando meglio il proprio territorio di origine e penetrando nel contempo, mediante nuove alleanze transnazionali e i relativi profitti illeciti, in mercati internazionali avanzati e meno esplorati. Una tendenza rilevata ancora dalla D.I.A. con la sua seconda relazione del 2020, in cui esplicitamente si afferma che le mafie sarebbero riuscite «ad infiltrare in modo capillare il tessuto economico e sociale sano»⁴ e per questa ragione risultano «sempre più orientate verso una sorta di metamorfosi evolutiva volta a ridurre le strategie cruente per concentrarsi progressivamente sulla silente infiltrazione del sistema imprenditoriale» (*Ibidem*).

Secondo l'Europol (2021), gli Stati membri dell'Ue nella loro attività di contrasto al terrorismo internazionale, alla criminalità informatica e alle altre forme di organizzazioni criminali, hanno rilevato che tra i reati più ricorrenti nelle operazioni condotte nel primo trimestre del 2020 ci sono: il traffico di droga distribuita tramite nuovi canali "logistici" come il Dark Market, il più grande mercato illegale del mondo sul Dark Web, il contrabbando di tabacchi, il traffico di migranti, lo sfruttamento di manodopera e lo sfruttamento sessuale minorile.

3 Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento italiano sull'attività della Direzione Investigativa Antimafia (1° semestre 2020), <https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2021/02/Relazione-DIA-primo-semestre-2020.pdf>

4 Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento italiano sull'attività della Direzione Investigativa Antimafia (2° semestre 2020), <https://www.interno.gov.it/it/notizie/relazione-dia-ii-semestre-2020-interessi-delleconomia-criminale-nel-perdurare-dellemergenza-sanitaria>

Gran parte dell'economia mafiosa derivante dal contrabbando non resta circoscritta in ambiti o circuiti illegali, periferici e clandestini ma confluisce direttamente nell'economia legale anche mediante articolate attività di riciclaggio, spesso grazie alla complicità di liberi professionisti, studi legali e sistemi bancari e finanziari internazionali⁵. Pertanto, il riciclaggio di denaro può essere definito come il complesso di operazioni necessarie per attribuire un'origine simulatamente lecita a valori patrimoniali di provenienza criminosa e come tali spesso anche mafiosi. Si configura come un'operazione economicamente rilevante, volta ad evitare la riconduzione di denaro, beni o di altre utilità, alla loro origine criminale⁶. Si tratta di un'attività che presenta alcune caratteristiche specifiche, rappresentate dall'illegalità dell'operazione, dovuta al fatto che essa ha per oggetto proventi derivanti da azioni criminali. In particolare, essa assume la specifica connotazione di attività economica criminale autonoma rispetto alla specifica azione criminosa o illegale da cui ha origine il flusso di proventi illeciti. Anche a livello di normativa penalistica, infatti, ad essere punite non sono mai le condotte di riciclaggio cosiddette primarie, vale a dire quelle realizzate dai soggetti attivi dei reati originari produttivi di ricchezza illecita, bensì le condotte secondarie poste in essere da soggetti diversi ed estranei al delitto presupposto. Altra caratteristica del riciclaggio è rappresentata dalle finalità di occultamento e/o sostituzione del capitale illecito, atteso che lo scopo principale del riciclatore è quello di nascondere l'origine illecita dei proventi e pervenire alla loro legittimazione, necessaria premessa al loro successivo reimpiego nell'economia legale.

Secondo la tipologia elaborata dal G.A.F.I. (Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale)⁷, pool di esperti creato nel corso del vertice del G7 di Parigi nel 1989 con l'incarico di elaborare una strategia globale di contrasto, il contrabbando e il riciclaggio si articolano in almeno tre fasi fondamentali. La prima fase consiste nell'introduzione del capitale illecito derivante dall'attività del contrabbando nel mercato mediante "piazzamento" o "collocamento" materiale dei proventi illeciti attraverso una serie di operazioni: deposito, cambio, trasferimento, acquisto di beni ed altre. Volendo schematizzare, la fase di collocamento implica, in genere, la raccolta di una certa quantità di denaro

5 N. dalla Chiesa, *Contro la mafia. I testi classici*, Einaudi, Torino 2010; U. Santino, *Dalla mafia alle mafie. Scienze sociali e crimine organizzato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009; M. Santoro, *The Mafia and the Sociological Imagination*, in *Sociologica. Italian Journal of Sociology*, 2011, 2; M. Santoro, *Introduzione*, in M. Santoro (a cura di), *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, il Mulino, Bologna, 2015; M. Omizzolo, *La Quinta Mafia, RadiciFuture*, 2021.

6 Definizione derivante da "Il riciclaggio di denaro proveniente da reato" di Mario Zanchetti, nell'ambito della *Raccolta di studi di diritto penale*, ed. A. Giuffrè.

7 Il G.A.F.I. è stato costituito a Parigi a seguito del vertice dei Capi di Stato e di Governo dei sette paesi maggiormente industrializzati (14 e 15 luglio 1989).

o di valori economici provenienti da reato e il loro collocamento presso istituzioni o intermediari finanziari tradizionali, presso istituzioni o intermediari finanziari non tradizionali, direttamente nel mercato con l'acquisto di beni, oppure fuori dal paese in cui quei capitali sono stati realizzati. La seconda fase è detta della "stratificazione" ed implica il compimento di ulteriori operazioni di natura spesso finanziaria volte a separare i proventi illeciti dalla loro fonte. Attraverso l'interposizione di un complesso "strato" di operazioni finanziarie di "lavaggio", infatti, si cerca di rendere quanto più difficile possibile la ricostruzione della c.d. *pista di carta* che conduce dalla ricchezza apparentemente lecita, a ritroso, passaggio dopo passaggio, sino al reato da cui trae origine. Con questa strategia si cerca di rendere quanto più possibile "anonima" la ricchezza, o a creare una copertura apparentemente legittima. La terza fase è infine quella dell'"integrazione" dei capitali illeciti con quelli di provenienza lecita. Questa fase non è altro, in sostanza, che il risultato finale della procedura di riciclaggio dell'economia del contrabbando, ossia l'ottenimento lecito di proventi derivanti da capitale illecito. In altre parole, se le operazioni di "collocamento" e di "stratificazione" hanno avuto successo, gli schemi di "integrazione" reimmettono i proventi "lavati" nei circuiti dell'economia legale, in modo da apparire come il frutto di un'operazione finanziaria ordinaria e legale con fondi di provenienza pienamente legittima.

Quantificare determinanti ed effetti dell'attività mafiosa relativamente alle attività di contrabbando, risulta particolarmente difficile data l'impossibilità di osservarne e misurarne con certezza l'estensione, movimentazione e pervasività. In quanto nascosto per definizione, il contrabbando sfugge, infatti, alle rilevazioni e alle statistiche ufficiali, sebbene esse possano definirne con approssimazioni ragionevoli l'entità e diffusione. Esso costituisce, come si vedrà, il carburante fondamentale per il generale sistema economico mafioso che, a livello internazionale, secondo l'Unodc (2019), nel solo 2019, avrebbero toccato i quattro trilioni di dollari⁸. Di questo incredibile flusso di denaro, oltre la metà sarebbe stato reinvestito nell'economia legale, facendo delle imprese mafiose delle multinazionali globali, capaci di amplificare i profitti per mezzo di attività formalmente lecite.

L'economia criminale che invece è prodotta in Italia deriverebbe da varie attività illecite e risulta rappresentare oltre il 2% del Pil del Paese⁹. Secondo invece le stime dell'Istat, nel solo 2019 le attività illegali rappresentavano l'1,1% del Pil nazionale (Istat, 2021). I dati dell'Istat, però, includono solo il valore del commercio di sostanze stupefacenti,

8 <https://reliefweb.int/report/world/unodc-world-drug-report-2019>

9 Transcrime, Gli investimenti delle mafie, Progetto PON sicurezza, 2007-2013, Transcrime e Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 2015; Istat, L'Economia non Osservata nei Conti Nazionali, Roma, 2021.

della prostituzione e del contrabbando di tabacchi e alcol, lasciando fuori altre tipologie di attività illegali, peraltro assai diffuse, quali l'estorsione, la contraffazione, l'usura, la gestione illecita del ciclo dei rifiuti e del cemento, le scommesse clandestine, le agromafie, il caporalato, la tratta internazionale e varie altre attività. Secondo le elaborazioni di Transcrime del 2019, le tre attività illegali considerate dall'Istat rappresenterebbero circa la metà dei ricavi ottenuti dal complesso delle attività illegali. Nel dettaglio, secondo Transcrime, i ricavi dalle attività illegali sarebbero circa 26 miliardi di euro, derivanti principalmente da droghe e contrabbando di tabacco (7,7), estorsioni (4,8), prostituzione (4,7), contraffazione (4,5) e usura (2,2). Secondo altri autori, il contrabbando e il relativo riciclaggio del denaro sarebbero assai più ampi rispetto alle statistiche generali, al punto che il fatturato delle società di capitali presumibilmente infiltrate dalla sola 'Ndrangheta nelle regioni centro-settentrionali del Paese, sarebbe intorno al 2% del totale¹⁰. Si può quindi ragionevolmente affermare che il complesso di tali attività rappresenti oltre il 2% del Pil nazionale. Una quantità di denaro enorme che necessita di essere ripulito e gestito in modo adeguato nonché una delle carte di identità di un sistema mafioso che continua a fatturare miliardi di euro a discapito dell'economia legale. A questi dati, si deve aggiungere l'attività di scoraggiamento degli investimenti produttivi a vantaggio di quelli criminali, che alterano in modo radicale l'impegno e lo sviluppo di risorse economiche e di competenze professionali trasparenti. Si tratta di una sorta di *dumping* che integra un'ipotesi di concorrenza sleale ex art. 2598 Cod. civ. e di abuso di posizione dominante ex art. 3 della legge n. 287 del 1990 (cd. "legge antitrust"). Risulterebbe, dunque, sempre meno valida la tesi secondo la quale la moneta buona scaccerebbe quella cattiva. Allo stato attuale risulta invece una possibile convivenza tra le due monete e, in diversi casi, purtroppo, il prevalere di quella cattiva su quella buona con ricadute spesso devastanti sui sistemi democratici e sulla loro trasparenza. A questo riguardo, si ricorda che la presenza mafiosa e la sua attività di contrabbando e riciclaggio incidono sulla qualità della forza lavoro, sulla loro contrattualizzazione, sulla sicurezza del loro impiego e sull'accumulazione di capitale umano. Un mercato del lavoro depresso dalla presenza delle mafie e la possibilità di perseguire carriere criminali possono, infatti, scoraggiare l'investimento in istruzione e incentivare i giovani più capaci ad emigrare¹¹.

10 L. Mirenda, S. Mocetti, L. Rizzica, *The Economics Effects of Mafia: Firm Level Evidence*, working paper, 2021.

11 N.D. Coniglio, G. Celi, C. Scagliusi, *Organized Crime, Migration and Human Capital Formation: Evidence from the South of Italy*, University of Bari, Southern Europe Research in Economic Studies, 2010; M. Draghi, *Le Mafie a Milano e nel Nord: Aspetti Sociali ed Economici*, intervento, Università degli Studi di Milano, 2011; D. Acemoglu, G. De Feo, G. De Luca, *Weak States: Causes and Consequences of the Sicilian Mafia*, *Review of Economic Studies*, vol. 87, 2020.

Le stesse Nazioni Unite¹² individuano nel contrabbando e nel riciclaggio di proventi illeciti alcuni obiettivi fondamentali per le organizzazioni mafiose operanti in questo settore. Tali obiettivi sono il perseguimento di ulteriore profitto e la ricerca di consenso sociale ad esempio mediante l'impiego di lavoratori e professionisti locali che permetta all'organizzazione mafiosa di espandere la propria influenza e il proprio controllo sul territorio. Alcune evidenze di ricerca provano questa tesi attraverso l'analisi condotta sulle dinamiche delle principali voci di bilancio delle imprese infiltrate. In sintesi, si individuano due settori prevalenti, uno adatto a riciclare denaro sporco, ossia il commercio, e l'altro invece adeguato a generare profitti, ossia le costruzioni¹³. Il commercio, secondo l'Unità di Informazione Finanziaria della Banca d'Italia (UIF), sarebbe il comparto in cui si riscontrerebbe la maggior presenza di imprese definite "cartiere", atte cioè a produrre fatture (appunto "carta") a fronte di operazioni commerciali inesistenti, al fine di riciclare i proventi delle attività illecite¹⁴.

Il settore delle costruzioni è, invece, tradizionalmente considerato il più conveniente per le organizzazioni criminali che riescono a godere di un vantaggio competitivo sui concorrenti grazie a una pluralità di fattori: una rilevante disponibilità di liquidità in un settore caratterizzato da elevata leva finanziaria; lo sfruttamento del lavoro irregolare, soprattutto di manodopera immigrata, l'aggiramento dei vincoli normativi esistenti con il conseguente abbattimento dei costi operativi e, infine, la capacità di intercettare le commesse pubbliche sfruttando il proprio potere relazionale, coercitivo e corruttivo¹⁵.

La compromissione dell'economia legale per mezzo di quella mafiosa e delle relative professionalità impiegate, presenta, soprattutto nel corso del biennio Covid-19, ossia 2020-2021, delle evidenze investigative. Secondo, ad esempio, l'analisi effettuata dalla Direzione centrale della polizia criminale, in seno all'Organismo permanente, esisterebbero delle sospette variazioni societarie registrate sul territorio nazionale nel

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

13 L. Mirenda, S. Mocetti, L. Rizzica, *The Economics Effects of Mafia: Firm Level Evidence*, working paper, 2021.

14 A. Pellegrini, P. De Franceschis, C. Bentivogli, E. Laurenza, *Un Indicatore Sintetico per Individuare le Società Cosiddette Cartiere*, UIF, Quaderni dell'Antiriciclaggio, 2020.

15 Secondo Dipoppa (G. Dipoppa, *How Criminal Organizations Expand to Strong States: Migrant Exploitation and Political Brokerage*, in Northern Italy, Mimeo, 2021), l'espansione delle mafie verso il Nord sarebbe stata favorita dall'aumento della domanda di manodopera non qualificata nel settore delle costruzioni negli anni Settanta del Novecento. Le organizzazioni mafiose avrebbero infatti fornito tale forza lavoro in virtù della loro capacità di controllo della popolazione immigrata proveniente dal Mezzogiorno e di elusione delle norme sulla regolamentazione del lavoro.

periodo tra marzo 2020 e febbraio 2021¹⁶, sintomatiche di un avanzato condizionamento criminale, quali, il turn-over di cariche e di partecipazioni, vendite fittizie e trasferimenti di quote, i trasferimenti di aziende¹⁷ e di sede, le variazioni di natura giuridica e/o del capitale sociale. Date le variazioni societarie, è emersa dall'analisi condotta, una leggera flessione nel periodo Covid-19 rispetto allo stesso periodo precedente (marzo 2019-febbraio 2020), passando da 1.317.680 variazioni totali a 1.234.618, con una flessione pari al 6,30%, riconducibile, probabilmente, alla repentina stagnazione economica determinata dai ripetuti lockdown locali e/o nazionali e dall'incertezza dei tempi di riapertura delle attività economiche non considerate essenziali.

Il business del contrabbando dei tabacchi, come si vedrà, sotto il profilo socio-culturale rafforza il diffuso pregiudizio secondo il quale lo Stato e l'ordinamento pubblico necessariamente convivono con i sistemi criminali, compresi quelli mafiosi, e così convive l'economia legale con quella illegale, anche quando essi sono così visibili da vendere il prodotto (pacco di sigarette o stecca completa) agli angoli delle strade del centro di una media città italiana, senza generare un'adeguata riprovazione sociale e istituzionale. Le mafie praticano una diffusa azione di intimidazione sociale e operano con diverse strategie per ampliarla. Esse creano relazioni sociali e sottoscrivono impegni con soggetti diversi, per fare sistema e cogliere le opportunità che l'economia e la società riescono a sviluppare. Usano inoltre la violenza, ancora oggi, in modo strategico e sempre finalizzato all'ottenimento di uno scopo, sanno adattarsi ai cambiamenti politici e sociali in corso e sono in grado di governare il territorio reinvestendo anche localmente il denaro lecito nella loro disponibilità, assegnando lavori, ruoli e competenze ad affiliati e a cittadini disposti ad accettare tale sistema anche solo per necessità economica. Insomma, le mafie sono espressione di un potere consolidato e, come ricordava Max Weber, ogni potere ha bisogno della sua legittimità, che in questo caso, con specifico riferimento all'attività del contrabbando, consiste nella capacità di uscire dalla marginalità e dalla ristretta ottica dell'arretratezza, diventando riferimento internazionale e fonte di ricchezze considerevoli. Senza il consenso sociale, le mafie avrebbero continuato a prosperare in una periferia criminale fatta di brutalità, ansia

16 Fonte informativa per le variazioni societarie generali: Portale Business Intelligence-Analisi delle concentrazioni eventi di Infocamere. Fonte informativa per le imprese interdette: Portale Banca Dati Nazionale unica per la documentazione Antimafia (BDNA), istituita dall'art. 96 del Decreto Legislativo 06 settembre 2011, n. 159 (Codice Antimafia) presso il Ministero dell'Interno. Dati aggiornati al 25.03.2021.

17 Il trasferimento d'azienda si verifica quando cambia il titolare dell'attività, a seguito di operazioni quali cessione contrattuale, fusione, affitto, usufrutto. Il trasferimento può riguardare l'intera azienda o parte di essa e in questo caso si parla di trasferimento di ramo d'azienda.

di potere e profitto difficili da saziare ma nel contempo primitiva, istintiva e priva di strategia, alleanze e tattica. Le mafie invece hanno bisogno di essere riconosciute e nel contempo temute, viste ma non indicate, rispettate ma a distanza di sicurezza.

Un ulteriore aspetto dell'organizzazione mafiosa, coerente con l'analisi che si sta affrontando, riguarda la sua capacità strategica e rapidissima di adattamento¹⁸, in grado di conservare le forme di economia tradizionale, il relativo quadro culturale, simbolico e criminale e nel contempo di durare nel tempo, oltre gli interventi repressivi, gli arresti, gli ergastoli e anche le confische dei loro beni. Adattarsi per sopravvivere, dunque, senza snaturare la propria identità dentro una costante metamorfosi allo scopo di durare nel tempo e amplificare potere, controllo e denaro a loro disposizione.

Rispetto al contrabbando di prodotti del tabacco e di nuova generazione ci sono alcune specifiche caratteristiche che meritano di essere sinteticamente affrontate in questa riflessione, comprendendo anche alcune importanti operazioni delle Forze dell'ordine che hanno messo in luce non solo il rinnovato interesse mafioso per questo genere di traffico ma la sua articolazione senza alcun dubbio rinnovata rispetto al passato.

Il contrabbando di tabacco consiste, in primis, in attività fortemente lesive degli interessi finanziari nazionali e dell'Unione europea, che minano anche la libera concorrenza del mercato e favoriscono l'introduzione di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori. Questa attività illecita, presente nel Nord come nel Sud del Paese sia pure con specifiche caratteristiche e una diffusione e organizzazione variabile a seconda dei contesti sociali e geografici considerati, ha raggiunto una dimensione transnazionale, rappresentando ancora oggi un importante business delle organizzazioni criminali, anche di stampo mafioso. A questo scopo risulta particolarmente efficace l'attività condotta dalle Forze dell'ordine e nello specifico dalla Guardia di Finanza quale autorità doganale e forza di polizia economico-finanziaria a tutela del bilancio dello Stato e degli interessi finanziari dell'Unione europea, nonché del regolare funzionamento del mercato dei beni e dei capitali. In ragione della necessità di aggredire un fenomeno che ha assunto una connotazione sempre più transnazionale, proprio la Guardia di Finanza prende parte alle operazioni internazionali congiunte per il contrasto del contrabbando di tabacchi e dei traffici illeciti, promosse nel settore da organismi ed Agenzie sovranazionali come Europol, Interpol ed Olaf. Questa strategia, a livello nazionale, viene sviluppata con servizi di vigilanza statica e dinamica all'interno degli spazi aeroportuali e portuali, nonché nell'ambito del più ampio dispositivo di controllo economico del territorio, anche attraverso il presidio delle rotabili maggior-

18 M. Omizzolo, *La Quinta Mafia*, RadiciFuture, Bari, 2021.

mente interessate dai traffici illeciti e mediante attività continua di intercettazione e intervento in mare, lungo le frontiere, nelle aree portuali e nei luoghi tradizionali di smercio illegale, compreso Internet. Strumento fondamentale per il contrasto del contrabbando di tabacchi lavorati è, altresì, il dispositivo aeronavale che integra quello terrestre, con pattugliatori, guardacoste, vedette, aerei ed elicotteri dispiegati su tutto il territorio nazionale con lo scopo di intercettare ed intervenire sui contrabbandieri e sulla rete criminale spesso tradizionalmente mafiosa. Grazie al capillare controllo delle frontiere esterne e all'uso di strumentazione all'avanguardia (*radar* di bordo e costieri, visori notturni, rilevatori ad infrarossi, IMSI/IMEI *catcher* e droni, già in alto mare), vengono intercettati i carichi sospetti e monitorati in modo occulto fino allo sbarco sulla terraferma, risultato propedeutico all'intervento delle unità presenti sui confini nazionali. Infine, per fronteggiare le nuove modalità di distribuzione e vendita di tabacco e derivati durante la pandemia, è stata rafforzata l'attività di controllo sia sulle piattaforme on-line, attraverso il monitoraggio della Rete, sia sulla minuta vendita dei prodotti del tabacco. Con riferimento a quest'ultima modalità, è emerso come le mafie abbiano ristrutturato la propria rete di distribuzione per eludere le misure limitative della circolazione delle persone, prevedendo la consegna di sigarette e di altri prodotti da fumo direttamente presso il domicilio dell'acquirente, intendendo come tale non solo il singolo consumatore ma anche gruppi criminali di base o di strada interessati a gestire sul piano logistico e distributivo la vendita e dunque il commercio di questi prodotti. Il contatto avveniva tramite Internet o cellulare attraverso un linguaggio volutamente artefatto per indicare quantità e luoghi dello scambio impedendo o ostacolando le intercettazioni da parte degli investigatori.

Tra le operazioni più significative contro il traffico illecito di tabacchi lavorati esteri, si segnalano quelle concluse dal Nucleo di Polizia economico-finanziaria di Palermo e dal Gruppo Aeronavale di Messina, che, grazie ad un dispositivo integrato di contrasto approntato nel canale di Sicilia, hanno individuato, nel mese di gennaio 2021, un traffico di tabacchi lavorati esteri di contrabbando realizzato mediante due navi madre, ciascuna di oltre 20 metri, che stazionavano ai limiti delle acque territoriali ove aspettavano imbarcazioni veloci, provenienti dalla costa, per il trasbordo delle sigarette. L'intervento ha consentito di arrestare 17 persone, appartenenti ad un'organizzazione criminale transnazionale, e di sequestrare 8 imbarcazioni, 7 tonnellate di sigarette prodotte in Tunisia e negli Emirati Arabi Uniti, nonché 160.000 euro in contanti. Si deve anche ricordare l'operazione condotta a Nola nel marzo del 2020, che ha permesso di individuare 3 capannoni presso i quali veniva svolta la trinciatura, l'essiccazione del tabacco, nonché la produzione e il confezionamento delle sigarette.

In conclusione, le mafie non sono certamente un residuo del passato e il contrabbando di tabacchi e derivati non è espressione di un business mantenuto per nostalgia

o quale residuo di un tempo ormai trascorso. Esso invece è ancora centrale ed anzi in piena evoluzione. Le mafie e i loro affari illeciti sono strutture complesse, costantemente dentro una dimensione nel contempo propria delle loro origini ma che aspira a collocarsi nel futuro in una posizione di vantaggio o di dominio. Esse si trasformano nello spazio e nel tempo per mezzo di una struttura a geografia variabile. Come afferma Isaia Sales, «quello delle mafie è un potere che dà ricchezza, diversamente da altre attività umane dove può capitare che sia la ricchezza posseduta a dare potere»¹⁹ e il sistema di contrabbando e di riciclaggio dei relativi profitti illeciti, sofisticato e capillare, in diretto rapporto con professionisti a tale scopo assunti, collocabile dentro una dimensione transnazionale e sempre più pervasivo dell'economia reale, costituisce un'evidenza ormai non trascurabile²⁰. È in questa direzione che guarda anche la legislazione europea, richiamando i professionisti della finanza a prestare collaborazione, al pari di altri professionisti e manager, per intercettare le anomalie proprie del sistema finanziario sviluppate in favore di alcuni loro clienti²¹. Una richiesta di responsabilità verso una collaborazione indispensabile per penetrare in ambienti finanziari sofisticati e in genere "opachi", in cui l'attività del riciclatore professionista può svolgersi con rapidità e nell'interesse esclusivo dei clienti.

Excursus storico del contrabbando illecito di tabacco e sigarette in Italia e sua evoluzione

Origini del contrabbando di tabacchi e derivati

Il contrabbando di tabacchi ha storicamente battuto alcune specifiche rotte allo scopo di importare, da parte di organizzazioni mafiose e soggetti criminali vari, i suoi prodotti e derivati nel Paese per commercializzarli con modalità di crescente complessità. La rotta balcanica e quella marittima, ad esempio, hanno rappresentato le autostrade principali per questo genere di business mafioso. In realtà, il contrabbando ha inizio nell'immediato dopoguerra davanti la Campania dove "navi-madre" ormeggiate al centro del Mar Tirreno funzionavano come basi di rifornimento. Il fenomeno cambiò radicalmente con le modifiche apportate al Codice della navigazione che legittimava

19 I. Sales, *Storia dell'Italia mafiosa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015.

20 M. Nailm, *Come trafficanti, falsari e mafie internazionali stanno prendendo il controllo dell'economia globale*, Mondadori, Milano, 2006.

21 L. Ferrajoli, *L'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette per i professionisti*, Accertamento e contenzioso, 2017, n.27.

gli inseguimenti anche in acque internazionali delle navi regine del contrabbando attraverso le imbarcazioni delle Forze dell'ordine adeguatamente predisposte. In Puglia, invece, il contrabbando legava le sue coste con quelle dell'Albania, della Macedonia e addirittura della Grecia. Questo per tutti gli anni Settanta e Ottanta. In Sicilia, infine, erano presenti e organizzate alcune specifiche propaggini di questo tipo di traffico illecito. Un ventennio che può essere considerato d'oro per le mafie locali e il contrabbando di tabacchi. Negli anni Novanta, in seguito alla esplosione della guerra nell'ex Jugoslavia, divenne centrale la rotta balcanica. Dal Montenegro tonnellate di tabacchi e in particolare di sigarette cominciarono a sbarcare sulle coste pugliesi, consentendo alla Sacra Corona Unita di consolidare la propria reputazione criminale sullo scenario internazionale²². Dopo l'operazione denominata "Primavera", con la quale si cercò di annientare completamente il contrabbando di sigarette, conclusasi con l'arresto di più di 500 persone coinvolte nel traffico e con il sequestro di diverse tonnellate di sigarette contrabbandate, oltre che di altri prodotti illeciti quali armi, esplosivo, stupefacenti, mezzi blindati, le rotte fin qui descritte sono mutate, generando una nuova fase del contrabbando di sigarette²³.

Il business del contrabbando di tabacchi oggi e le sue caratteristiche prevalenti

Se nel corso del primo decennio del XXI secolo il fenomeno sembrava in parte ridimensionato, negli ultimi anni le rotte degli scafisti del contrabbando internazionale attraverso l'Adriatico hanno ripreso a trasportare carichi di sigarette e a consolidare relazioni mafiose transnazionali insieme alle economie delle principali consorterie mafiose. La Camorra e la Sacra Corona Unita, infatti, continuano ad occuparsi su larga scala del contrabbando di sigarette, ma ad esse si sono affiancate, nel tempo, altri gruppi criminali stranieri a partire da gruppi originari dell'Est Europa, Cina e Russia.

Allo stato attuale, pertanto, il contrabbando di tabacchi rappresenta un fenomeno eterogeneo, difficile da contrastare e da interpretare in modo innovativo rispetto alle dinamiche e interessi del passato. In molti casi, piccole quantità di sigarette sono state rinvenute nascoste a bordo di auto e tir che viaggiavano su vari traghetti. In altri casi, si

22 M. Massari, La Sacra Corona Unita: storie, culture, identità, in G. Gribaudo (a cura di), Traffici criminali. Camorre, mafie e reti internazionali dell'illegalità, Bollati Boringhieri, Torino, 2009; M. Massari, La Sacra corona unita: storia e attualità della quarta mafia, in E. Ciconte, F. Forgione. I. Sales (a cura di), Atlante delle mafie. Storia, economia, società, cultura, Vol. III, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2015.

23 Nesmes, tThe new era of smuggling in the mediterranean sea, report Il contrabbando di sigarette nell'area del mar Mediterraneo, University of Palermo, Department of law, 2018.

sfruttavano le navi cargo in partenza da Patraso o Igoumenitsa. Ma i traffici continuano a transitare anche dal Canale di Sicilia e dal Tirreno e sbarcano sulle coste italiane sui porti di Palermo, Mazara del Vallo, Napoli, La Spezia e Genova. In Sicilia, in particolare, si stanno consolidando traffici illeciti di tabacchi originari dei paesi del Maghreb e specialmente dalla Tunisia.

Un'altra caratteristica di questo business riguarda la trasformazione del tipo di prodotto contrabbandato. Se infatti fino agli anni Novanta si contrabbandavano grandi quantità di sigarette e tabacco contraffacendo i marchi più noti e i tipi di sigarette più richiesti dal mercato, negli ultimi anni si è sviluppata la produzione illegale con relativa contraffazione di nuovi marchi di sigarette (illicit whites) destinati esclusivamente o principalmente al mercato di un altro paese. La maggior parte delle sigarette contraffatte è prodotta infatti in Cina e, in misura minore, nell'Europa orientale²⁴. Le partite illecite sequestrate sinora risultano infatti spedite direttamente dal gigante asiatico e transitanti nei porti marittimi europei o trasbordate attraverso Singapore e la Malesia, dove il commercio illecito è aggravato dal controllo insufficiente nelle zone franche²⁵. Esistono però fabbriche illegali anche negli Stati membri dell'Ue, in particolare in Polonia e in alcuni paesi baltici, e rappresentano una fonte significativa di sigarette contraffatte²⁶.

Sebbene in termini dimensionali il fenomeno del contrabbando di tabacchi non raggiunga il periodo d'oro del secolo scorso²⁷, negli ultimi anni, si segnala un trend di decisa ripresa, trasformazione e radicamento che è particolarmente significativo. Tale attività criminale ha finito infatti col richiamare le attenzioni di mafie di medie e grandi dimensioni. Secondo la Direzione Nazionale Antimafia (2017): «Il commercio illecito di tabacco è particolarmente attraente per le organizzazioni criminali, queste ultime agendo come vere e proprie multinazionali del tabacco ed adeguandosi ai tempi e ai modi propri della programmazione del ciclo industriale del tabacco, sono in grado di amministrarne gli assets che da questo derivano assicurando enormi flussi di denaro alle casse delle organizzazioni criminali»²⁸.

Sono almeno tre i motivi alla base di questo rinnovato interesse. In primo luogo, il tabacco di contrabbando consente un ampio margine di guadagno lungo tutti i livelli della filiera in considerazione degli elevati livelli di tassazione a cui invece sono sotto-

24 HM Revenue & Customs, 2008.

25 Commissione Europea, 2013.

26 Europol, 2013 e 2017.

27 L. Joossens, M. Raw, Cigarette smuggling in Europe: Who really benefits? Tobacco Control, 1998.

28 Direzione Nazionale Antimafia, 2017, <https://www.interno.gov.it/it/notizie/pubblicato-decreto-sulla-banca-dati-nazionale-dna>, p. 426.

posti i tabacchi nella loro filiera lecita (*Ibidem*). Da sempre, inoltre, tale remuneratività si abbina a un'estrema facilità di gestione. Rispetto ad altri beni altamente tassati ed oggetto di contrabbando, come i prodotti petroliferi o l'alcol, il trasporto del tabacco non richiede una gestione particolarmente complessa. Le sigarette non occupano molto spazio e non richiedono particolare attenzione nel loro spostamento. Il contrabbando su larga scala richiede, poi, un mercato disponibile e una buona rete di distribuzione locale. Tali mercati e reti esistono da molti anni in molti paesi europei, in particolare in quelli dell'area mediterranea sia del Nord sia del Sud, dove il contrabbando risulta ormai consolidato e diffuso. Le imprese criminali attive nel contrabbando di sigarette hanno utilizzato questi paesi come ponte per l'infiltrazione dei mercati nel resto dell'Unione europea, sebbene l'apertura delle frontiere dell'Europa orientale abbiano fornito nuove opportunità per i contrabbandieri²⁹. In quarto luogo, il contrabbando di sigarette continua ad essere percepito dall'opinione pubblica come un crimine senza vittime, un illecito poco rilevante senza gravi conseguenze sulla società e sull'economia: «Molte persone lo percepiscono come un crimine alla Robin Hood (...) Ma questo commercio finanzia organizzazioni coinvolte in altre attività, incluso il contrabbando di droga»³⁰.

Come ultimo aspetto non si deve trascurare che i protagonisti del contrabbando di tabacco sono molto spesso anche responsabili di altre gravi attività criminali, come lo spaccio di droga, il riciclaggio di denaro sporco e la tratta di esseri umani. Questi criminali inoltre non mancano anche di investire nell'usura e in attività delittuose particolarmente gravi nei confronti di coloro che non rispettano le loro regole e gli impegni assunti.

Riciclaggio e contrabbando di sigarette: un business transnazionale in continua evoluzione

Le mafie, contrariamente a diffuse tesi, non abbandonano territori e settori economici in cui hanno investito o da cui derivano. Esse sono bulimiche di denaro e potere e nel contempo capaci di conservare relazioni, domini e interessi economici tradizionali non solo perché essi mantengono un legame solido con la loro tradizione ma in ragione del fatto che la gestione di tali settori costituisce ancora, oltre che attività di ricavo

29 Europol, <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201408/20140818ATT87664/20140818ATT87664EN.pdf>, 2013; Europol, <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>, 2017.

30 A. Rowan, OLAF, 11 luglio 2012, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0661/QEF_661_21.pdf

di profitti illeciti, una forma specifica di controllo e di sorveglianza del territorio³¹. Ma si può affermare, con certezza, che si assiste ad una ristrutturazione dei mercati e dei sistemi mafiosi, alla nascita di nuovi interessi criminali e di nuove modalità organizzative riconducibili ad una struttura reticolare quale modello sempre più efficace a livello nazionale ed internazionale. I traffici illeciti che più se ne sono giovati – a partire da quello di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo, al mercato degli stupefacenti e delle armi, al contrabbando di prodotti contraffatti e di tabacchi lavorati, riciclaggio e terrorismo – hanno trovato un contesto realizzativo di tipo reticolare, naturalmente refrattario ai limiti di giurisdizione territoriale propri dei singoli sistemi statuali. Un sistema criminale avanzato che ha aggiornato le attività illecite tradizionali, come il contrabbando, proiettando queste nel nuovo millennio e cogliendo le opportunità della globalizzazione e di ogni forma di sviluppo economico e dinamica politica.

La tesi secondo la quale il business legato al contrabbando di tabacco è tutto sommato ormai marginale, anzi trascurato dalle mafie, è sconfessata dai dati ufficiali delle principali agenzie internazionali e da alcune importanti operazioni investigative condotte dalla Forze dell'ordine, come già indicato nel paragrafo precedente.

Il World Health Organization, ad esempio, stima che le sigarette di contrabbando rappresentino tra il 6 e il 9% del consumo totale di sigarette nel mondo³². Nella sola Unione europea questo business criminale, secondo KPMG, ha fatto registrare, nel 2021, un mancato gettito erariale pari a circa 10,4 miliardi di euro³³. Una cifra enorme, soprattutto in una fase economica assai delicata come quella che vede il combinato disposto dato dalla crisi energetica e dalla guerra in Ucraina.

Insieme al danno economico, e per le finanze pubbliche, va compreso anche quello relativo alla salute pubblica, la cui maggiore minaccia deriverebbe, secondo ancora

31 Tra le varie pubblicazioni si possono ricordare: Arlacchi P., *Addio Cosa Nostra: La Vita Di Tommaso Buscetta*, Milano, Rizzoli, 1994; Monzini P., *Gruppi criminali a Napoli e a Marsiglia. La delinquenza organizzata nella storia di due città (1820-1890)*, Roma, Donzelli, 1999; K. Von Lampe, *Provisional situational report on trafficking in contraband cigarettes*, Sixth EU Framework Programme for Research and Technological Development, 2005. URL (accessed 5 March 2008): <http://www.springerdata.com/AOC/publications/AOC-DLV18-vR3.pdf>; N. Guarino, *Sigarette di contrabbando: il traffico illecito di tabacchi a Napoli dal dopoguerra agli anni novanta*, in G. Gribaudo (a cura di), *Traffici criminali. Camorra, mafie e reti internazionali dell'illegalità*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009; F. Capecehatro, *Lo spallone: io, Ciro Mazzarella, re del contrabbando*, Ugo Mursia Editore, Napoli, 2013.

32 World Health Organization, <https://www.who.int/data/gho/publications/world-health-statistics>, 2015; KPMG, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/10/kpmg-survey-of-corporate-responsibility-reporting-2017.pdf>, 2017.

33 Si veda <https://www.pmi.com/markets/italy/it/sostenibilita/sostenibilita-sociale/lotta-all'illecito>

il World Health Organization³⁴ e l'American Cancer Society³⁵, da due aspetti principali. Innanzitutto, il contrabbando rende disponibili sigarette a basso costo. La disponibilità di sigarette a basso costo nel mercato clandestino, generalmente di facile accesso per il fumatore dipendente, aumenta esponenzialmente il consumo e di conseguenza l'acquisto e la diffusione di questo genere di prodotto. In questo senso, le mafie sanno molto bene di poter contare sulla creazione di una catena di dipendenze a basso costo che permettono loro di penetrare in particolare nelle fasce più basse e fragili della popolazione e tra i giovani, garantendo così l'accesso al consumo di tabacco illegale a basso costo per via dei prezzi contenuti, senza alcun dubbio inferiori rispetto alle sigarette lecite, superando anche gli impedimenti che potrebbero derivare dalle norme vigenti che limitano la vendite delle stesse ai soli maggiorenni. La dipendenza costituisce una variabile fondamentale per le mafie, quale premessa della subordinazione della vittima e del dominio del mafioso che riesce in tal modo a garantirsi favori e consenso per periodi assai lunghi. In secondo luogo, le sigarette contrabbandate sono in genere di scarsa qualità e per questo assai pericolose: «La maggior parte delle persone che acquistano sigarette a basso costo – viene affermato in una delle ricerche internazionali più avanzate – difficilmente comprenderanno che stanno acquistando prodotti contraffatti, che offrono ai fumatori una serie di rischi completamente nuovi. Test su precedenti sigarette contraffatte hanno rivelato che le sigarette contenevano fino al 60% in più di catrame, l'80% in più di nicotina e il 133% in più di monossido di carbonio. Inoltre, la ricerca ha dimostrato che le sigarette contraffatte possono contenere tre volte i livelli di arsenico, cinque volte il livello di cadmio e quasi sei volte il livello di piombo trovato nei marchi originali»³⁶.

Con riferimento all'Italia, il contrabbando è stato a lungo un business in mano alle organizzazioni di stampo mafioso, in particolare della Camorra, con il coinvolgimento di Cosa Nostra, che sfruttava le enormi opportunità offerte dal porto di Napoli, come reso noto dalla famosa Commissione Parlamentare Antimafia del 1976³⁷. Fino agli anni Settanta del secolo scorso, questo genere di attività costituiva uno dei principali affari

34 World Health Organization, <https://www.who.int/docs/default-source/gho-documents/world-health-statistic-reports/6-june-18108-world-health-statistics-2018.pdf>, 2018.

35 L'American Cancer Society, <https://www.cancer.org/research/cancer-facts-statistics/all-cancer-facts-figures/cancer-facts-figures-2018.html>, 2018.

36 HM Revenue & Customs, *Tackling Tobacco Smuggling Together*, Londra, novembre 2008.

37 Commissione Parlamentare Antimafia del 1976, *Relazione sul traffico mafioso di tabacchi e stupefacenti nonché sui rapporti fra mafia e gangsterismo italo americano*, VI Legislatura, Tipografia del Senato, Roma. Cosa Nostra è stata molto attiva nel traffico di tabacco durante gli anni '70, operando per mezzo degli accordi con la Camorra, mentre negli anni successivi il suo interesse si è spostato prevalentemente in favore del più remunerativo traffico di stupefacenti.

dei clan camorristi, che in seguito investirono i proventi nel traffico di droga che non a caso costituisce il rafforzamento delle forme di dipendenza. Originariamente l'attività illecita veniva appaltata a soggetti estranei, che pagavano una tangente sui carichi di sigarette ancora alle mafie che vedevano così garantito il loro business economico e nel contempo abbassare il rischio di arresti e sequestri.

Particolarmente significativa, rispetto al tema del contrabbando per mano mafiosa, è quanto afferma la Relazione del Ministero dell'Interno italiano al Parlamento mediante relazione semestrale della DIA (Direzione Investigativa Antimafia, gennaio-giugno 2020), che in relazione all'emergenza sanitaria connessa alla diffusione della pandemia da Covid-19, afferma: «La storia giudiziaria passata e più recente ha ampiamente documentato come, in particolari periodi di crisi emergenziale, la Camorra abbia sempre saputo strumentalizzare a proprio vantaggio le occasioni di disagio. Nei territori dove i clan camorristici sono fortemente radicati, lo spaccio di sostanze stupefacenti, la commercializzazione di prodotti con marchi contraffatti, la gestione di giochi e scommesse, la falsificazione di banconote e documenti e il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, spesso rappresentano l'unica fonte di reddito per una fascia di popolazione tendenzialmente in difficoltà. Tale configurazione, in epoca di confinamento e lockdown, necessita tuttavia di forme alternative di operatività che consentano ai clan di mantenere la propria visibilità per riaffermarne prestigio e autorità³⁸.

Non possiamo dunque considerarlo un business marginale se ad interessarsi di esso sono alcuni tra i clan più pericolosi d'Italia, che non rischierebbero certo arresti, sequestri ed esposizione mediatica e processuale senza un ritorno economico e sociale importante. Peraltro, questo fenomeno non riguarda solo le aree portuali più avanzate sotto il profilo organizzativo e degli scambi commerciali d'Italia, come Napoli o Gioia Tauro, ma anche scali minori, dove meno puntuali sono le attività di investigazione e di controllo. Il porto di Salerno risulta infatti particolarmente vulnerabile non solo alle condotte illegali delle varie mafie ma anche a quelle poste in essere da funzionari e pubblici ufficiali infedeli. A tal proposito, particolare rilievo assume l'indagine della Guardia di Finanza, svolta nell'aera doganale dello scalo salernitano e conclusa con l'operazione "Tortuga"³⁹ il 5 maggio 2020 con l'esecuzione di una misura cautelare nei confronti di 69 indagati. Le indagini, coordinate dalla Procura della Repubblica di Salerno, hanno avuto origine nel 2018 da una segnalazione dell'OLAF, ossia dell'Ufficio Europeo Antifrode, relativa ad un sospetto contrabbando di tabacco per narghilè in

38 Relazione del Ministero dell'Interno italiano al Parlamento. Relazione semestrale della DIA, gennaio-giugno 2020.

39 OCC n. 3631/18/21 RGNR, emessa dal GIP del Tribunale di Salerno.

transito per il porto di Salerno e apparentemente destinato in Marocco. In particolare, è stato accertato che oltre 5 tonnellate di tabacchi illegali erano state fittiziamente registrate in uscita dall'Ufficio doganale salernitano e immesse illecitamente, per contrabbandarle, nel mercato italiano con un'evasione dei diritti doganali stimata in oltre un milione e 200mila euro. Sono inoltre emersi accordi corruttivi finalizzati alla predisposizione di controlli fittizi sulle merci sottoposte a verifica sia dal punto di vista amministrativo sia da quello sanitario. Nel corso delle indagini è stato accertato un traffico internazionale non autorizzato di rifiuti, ad opera di 2 spedizionieri doganali e 7 cittadini africani, con il conseguente sequestro di oltre 60 tonnellate di rifiuti anche speciali, nonché di oltre mille pannelli fotovoltaici e accumulatori di energia elettrica stipati in container destinati in Africa.

Condizione analoga riguarda il porto di Brindisi, che in continuità con il passato, costituisce, ancora oggi, un hub nevralgico per l'importazione di merci contraffatte da smerciare sul territorio nazionale⁴⁰, nonché raccordo centrale per l'importazione di tabacchi lavorati esteri e prodotti petroliferi di contrabbando. Anche le Marche, regione tradizionalmente non considerata come luogo di origine e presenza storica delle mafie, ha assunto un ruolo nel contrabbando di tabacchi e derivati. La posizione geografica centrale lungo la dorsale adriatica, infatti, caratterizza la regione quale importante snodo per i collegamenti terrestri tra il Nord e il Sud dell'Italia sul versante orientale. Il porto di Ancona, ad esempio, rappresenta, nel Mar Adriatico, un importante scalo marittimo per il traffico internazionale di passeggeri e di merci. Fattori che fanno delle Marche un potenziale crocevia anche per i traffici illeciti di stupefacenti, rifiuti speciali e tabacchi lavorati esteri, nonché di beni contraffatti e ricettati.

Non solo però attività di contrabbando tradizionali, mediante occultamento o una logistica a questo scopo dedicata, ma in alcuni casi anche attività particolarmente sofisticate e dunque orientate a tenere nascosto il traffico con modalità operative e organizzative che indicano, ancora una volta, l'evoluzione di alcuni clan e la loro crescita sotto il profilo organizzativo. È questa, ad esempio, la storia criminale dei fratelli Sambito che negli anni hanno acquisito esperienza e credito criminale tanto da essere condannati, con varie sentenze irrevocabili, per associazione di tipo mafioso, riuscendo a costituire un gruppo autonomo che riceveva riconoscimento sia dalla criminalità comune sia da altre consorterie mafiose. I Sambito, infatti, avrebbero proseguito l'azione criminale del predetto clan, portandone ad ulteriore evoluzione il metodo mafioso, avvalendosi di una nuova forma di intimidazione non più predatoria e violenta ma si-

⁴⁰ Il 6 febbraio 2020 finanzieri e doganieri hanno sequestrato 17.000 articoli abilmente contraffatti, alcuni dei quali destinati a due aziende con sede a Roma e Firenze.

lente e simbiotica rispetto al contesto sociale di riferimento, conservando scopi e finalità, nella gestione del traffico di sostanze stupefacenti i cui crediti, peraltro, venivano riscossi anche mediante l'uso della forza e delle armi, nella gestione del contrabbando di tabacchi lavorati esteri e procacciamento di voti in occasioni delle consultazioni elettorali del 2018 indette per l'elezione del sindaco di Taranto ovvero nell'esercitare un costante controllo sulle attività lecite del territorio.

Tutto questo a conferma della centralità, peraltro rinnovata sul piano delle relazioni transnazionali, dei clan per il contrabbando di sigarette e derivati in una dimensione ampia al punto da coinvolgere funzionari corrotti dello Stato, corrieri criminali e soggetti appartenenti ad altre consorterie criminali, anche straniere. Proprio su quest'ultimo versante è utile ricordare la presenza e persistenza di affari illeciti condotti da sodalizi criminali di origine nord-centro africana con riferimento soprattutto al traffico e allo spaccio di sostanze stupefacenti, spesso realizzati in concorso con italiani e originari di altre nazionalità, per i reati connessi con la filiera dell'immigrazione clandestina⁴¹, sovente posta in essere assieme al contrabbando di tabacchi lavorati esteri⁴², per la tratta e lo sfruttamento di lavoratori stranieri e di contrabbando di prodotti agro-alimentari spesso assai pericolosi.

Non solo Sud Europa e Nord Africa però. Le rotte del contrabbando oggi riguardano anche il Centro e Nord Europa dove è evidente la corsa delle mafie ad accaparrarsi le aree non solo depresse ma anche quelle più sviluppate dal punto di vista economico, spesso indipendentemente dalle attività di controllo e di investigazione sviluppate in loco. Vale, ad esempio, la lodevole attività investigativa condotta dalla Polizia di Stato finalizzata alla ricerca di latitanti in Germania che ha permesso di mettere in luce la presenza stabile di famiglie mafiose. Nei Land situati ad Ovest e a Sud della Germania, risiederebbero elementi di spicco dei clan delle province di Gela, Agrigento e Catania.

41 Nell'ambito dell'operazione "Ghost", nel 2019 a Palermo, la Guardia di finanza ha arrestato 8 criminali, italiani e tunisini, responsabili di associazione per delinquere finalizzata al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e al contrabbando di tabacchi. I migranti, appellati "agnelli" nelle comunicazioni fra criminali, venivano prelevati dalle coste tunisine e condotti in Italia a bordo di piccole imbarcazioni veloci. Successivamente la loro posizione giuridica di clandestini veniva regolarizzata con la complicità di un imprenditore agricolo siciliano.

42 Particolarmente indicativa è l'operazione "Barbanera", conclusa dalla Guardia di finanza a Palermo nel gennaio 2019, che ha colpito un sodalizio criminale dedito al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, costituito da 14 tunisini e italiani, operanti tra il nord Africa e le province di Trapani, Agrigento e Palermo. L'associazione disponeva di numerosi mezzi nautici in grado di effettuare, stabilmente, traversate sulla rotta marittima dalla Tunisia alla Sicilia. Il 25 giugno 2020, nei confronti di un italiano, ritenuto al vertice dell'organizzazione, è stato disposto un provvedimento di sequestro di aziende, immobili e disponibilità finanziarie per un valore complessivo stimato in 1,5 milioni di euro.

Risultanze investigative hanno messo in luce, in particolare, il singolare radicamento della famiglia dei Rinzivillo di Gela (CL) a tal punto da costituire una “cellula tedesca” con valide relazioni nell’ambito del narcotraffico. Storicamente in tali aree, importanti riscontri investigativi hanno evidenziato la presenza della criminalità organizzata campana nelle città di Berlino, Amburgo, Dortmund e Francoforte, ove alcuni affiliati sono risultati coinvolti nella vendita di prodotti contraffatti, nella gestione dei magazzini per lo stoccaggio delle merci e nel contrabbando di tabacchi lavorati esteri, oltre che al traffico di stupefacenti. Anche in questo caso è evidente un’operatività avanzata delle mafie rispetto al contrabbando di sigarette: attività che si associa ad altri traffici illeciti.

Si tratta di una costante degli ultimi anni messa in luce dalle attività investigative e di inchiesta. La Camorra campana, ad esempio, dimostra un rinnovato interesse per il contrabbando di sigarette che non può essere interpretato come un ritorno all’origine ma un rinnovato business illecito condotto con modalità avanzate e di natura spesso sofisticata ed internazionale. Sono diverse infatti le evidenze rispetto al traffico internazionale di tabacchi lavorati operato da consorterie mafiose campane in collaborazione con analoghe organizzazioni greche, in grado di usare differenti rotte per l’importazione dei tabacchi di contrabbando in Italia nonché peculiari sistemi di occultamento dei carichi. In un’occasione, nel dettaglio, sono stati scoperti carichi di sigarette nascosti all’interno di un “carroponte” di tipo industriale. Una volta sbarcati in Italia, nei porti di Bari o Brindisi, gli autotrasportatori provenienti dalla Grecia si dirigevano verso Napoli utilizzando delle “staffette” per verificare l’eventuale presenza di posti di controllo delle Forze di Polizia. A seguito dei numerosi sequestri subiti, il sodalizio avrebbe successivamente mutato il proprio *modus operandi* facendo giungere i carichi, esclusivamente via terra presso depositi nelle province di Parma e Bologna, frazionando le spedizioni per ridurre i rischi di sequestro.

Dello stesso livello organizzativo sono alcune “fabbriche di sigarette” dedite al contrabbando: ovviamente, attività imprenditoriali completamente illecite, abusive e pericolose sotto molteplici profili, che hanno operato nel corso degli anni producendo sigarette illegali che hanno rafforzato il relativo appeal delle mafie locali. In questo caso, a titolo di esempio, vale quanto riscontrato in Campania, nell’area nolana, con riferimento a tre siti clandestini per la produzione illecita di sigarette. Una vera e propria “fabbrica” era stata avviata a Comiziano (NA) con macchinari industriali per la produzione di sigarette che, partendo dal tabacco trinciato, consentivano di confezionare le sigarette, i pacchetti e l’imballaggio finale, in casse da 50 stecche pronte per essere immesse sul mercato. I responsabili della produzione, ossia 8 cittadini moldavi sorpresi all’interno dell’opificio, sono stati arrestati in flagranza di reato. Altri due siti produttivi erano invece ubicati a Somma Vesuviana (NA) e a Saviano (NA), ed erano parte di un’unica filiera, con una capacità produttiva stimata in almeno 3,5 tonnellate di sigarette

al giorno. Si tratta di una nuova strategia criminale che punterebbe a limitare i rischi del trasporto a lungo raggio dei tabacchi mediante l'allestimento di una illegale produzione sul territorio nazionale. Il Nord Italia, ancora una volta, non è esente da questo specifico traffico, come non risulta affatto esente dalla presenza di mafie interessate ad accaparrarsi appalti, servizi e società di brokeraggio. Risulta infatti evidente una sorta di dorsale del contrabbando che lega il Paese da Sud verso Nord e che tiene insieme, in particolare, le città di Bolzano, Milano, Monza Brianza, Napoli, Salerno, Brindisi e Bari con attività condotte da gruppi criminali di matrice multietnica, sebbene a prevalenza italiana, ma composta anche da rumeni, greci, macedoni ed albanesi, che, in accordo tra loro, importavano in Italia dall'Est Europa, ingenti quantitativi di tabacchi lavorati esteri. La merce transiterebbe, via terra, dal valico del Brennero o, via mare, dalla Grecia e dalla Malesia con destinazione il mercato campano e pugliese. Il giro d'affari, secondo fonti investigative, riguarderebbe carichi di sigarette di contrabbando per oltre 20 tonnellate⁴³.

Non manca, inoltre, il coinvolgimento nel contrabbando transnazionale di tabacchi e derivati delle mafie di origine russa che in Italia cercano di conquistare questo settore criminale. Secondo la Relazione annuale sulle attività svolte della Dna (2016), numerosi sequestri di sigarette di contrabbando, effettuati in Italia o presso gli scali portuali e aeroportuali, sono effettivamente riconducibili ad organizzazioni criminali partecipate da soggetti originari dell'Est Europa e, in particolare, dell'ex Unione Sovietica (principalmente ucraini e della Repubblica Moldavia), anche in ragione della loro più agevole possibilità di approvvigionarsi, a basso costo, di tabacchi lavorati nei paesi di origine. Si rileva, inoltre, come tali attività illecite siano poste in essere anche a livello transnazionale e, in diversi casi, in associazione con soggetti italiani, principalmente di origine campana⁴⁴.

Si conferma, poi, quale modalità privilegiata di introduzione dei tabacchi nel territorio nazionale, quella via terra (attraverso principalmente i valichi di ingresso del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia), in genere impiegando autoarticolati, furgoni, autobus di linea, autoveicoli, oppure caravan e camper con a bordo dei consapevoli nuclei familiari, anche con figli minorenni al seguito, con l'occultamento di merce dietro carichi di copertura (mobili, materiale plastico, alimentari, etc.) o in doppiopondi artatamente creati allo scopo.

A tale modalità si devono affiancare le spedizioni postali e il servizio offerto dai

43 P.p. n. 226/16 RGNR della Procura della Repubblica di Bolzano.

44 Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2014 - 30 giugno 2015 pubblicato a febbraio 2016.

corrieri espressi, in una forma parzialmente più evoluta rispetto a quelle tradizionali. Le vendite di tabacchi di contrabbando mediante internet o attività illecite online, ad esempio, costituisce una frontiera avanzata rispetto al sistema dei traffici illeciti tradizionale. La direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati consente ai paesi dell'Unione Europea di vietare le vendite online di tabacco e di prodotti correlati. In Italia, la vendita a distanza transfrontaliera (tramite siti Internet o altre modalità) dei prodotti del tabacco è vietata ai consumatori che acquistano nel territorio dello Stato (D.Lgs 6/2016, che recepisce la direttiva 2014/40/UE). È vietata la vendita a distanza transfrontaliera anche di sigarette elettroniche e di contenitori di liquido di ricarica ai consumatori che acquistano nel territorio dello Stato. All'interno del territorio nazionale invece, i liquidi da inalazione possono essere venduti rispettando determinate condizioni: sempre secondo il D. Lgs 6/2016 e modifiche successive (da ultimo il decreto direttoriale ADM Prot. 83685 del 18 marzo 2021), soltanto da parte dei soggetti che siano stati autorizzati alla istituzione e alla gestione di un deposito e non da parte degli operatori autorizzati alla vendita al pubblico. Nonostante i divieti e i continui controlli operati dagli investigatori, la vendita non autorizzata da siti esteri e da soggetti non autorizzati continua ad essere un fenomeno diffuso nel Paese⁴⁵. Il consumatore interessato, infatti, possiede ancora la possibilità di rivolgersi a siti esteri sprovvisti di deposito autorizzato in Italia acquistando prodotti a prezzi competitivi per rivenderli o per consumo personale. Questi prodotti, in genere, vengono consegnati direttamente al consumatore in assenza di controlli doganali (in quanto spesso in modiche quantità), causando il mancato pagamento dell'imposta di consumo, nonché rischi per la salute del consumatore soprattutto quando provengono da luoghi non soggetti a capillare e rigoroso controllo da parte delle autorità preposte come nel caso della Cina, Indonesia e Malesia. Peraltro, spesso i siti web, per la volatilità e la possibilità di essere reperiti esclusivamente tramite indicizzazione, dopo essere stati individuati e chiusi mediante intervento delle autorità previste, vengono riattivati sotto nuovo dominio estero e questo rende difficoltoso l'arresto definitivo di questa modalità di contrabbando online. Contrariamente a quanto ipotizzato a causa della Pandemia che ha segnato l'anno 2020, si è assistito ad un netto rallentamento della vendita online consentita. Se gli e-commerce italiani autorizzati non propongono novità in merito alla vendita dei prodotti, i consumatori – spesso ignari delle normative transfrontaliere – optano per i

45 Si veda British American Tobacco Italia (2020), Contributo per Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (<https://www.adm.gov.it/portale/documents/20182/5915181/Contributo+BAT.pdf>).

competitor stranieri che, conseguentemente all'incremento della richiesta, favoriscono il mercato illecito digitale e la sua ramificazione in rete. I 48 rivenditori di liquidi da inalazioni operanti illecitamente durante le attività di monitoraggio si dividono quasi equamente tra italiani (21) e stranieri (26). Per quel che riguarda i rivenditori stranieri, le macro aree sono principalmente Stati Uniti (11) ed altri Paesi Europei, in particolare Spagna (4), Regno Unito e Germania (2 ciascuno). Più in generale, emerge come per il mercato illecito online di liquidi da inalazione gli hot spots di provenienza dei prodotti (presunti sulla base delle informazioni presenti sul sito) siano molto diversi da quelli solitamente riscontrati nel contrabbando tradizionale. È su questo sistema di contrabbando online che è auspicabile un crescente investimento investigativo da parte degli organi inquirenti per arrestare o quanto meno arginare il fenomeno a tutela in primis della salute dei consumatori e poi anche dello Stato. Con riferimento alla questione della salute si ricorda che, in genere, i flaconi di liquidi da inalazione venduti illecitamente e rilevati online contengono solitamente 10 ml di prodotto (60,4% dei casi), che è la dimensione maggiormente presente anche nel mercato lecito. In alcuni dei canali illeciti identificati vengono tuttavia offerti anche flaconi contenenti una maggiore quantità di liquido, ovvero da 30 ml (12,5%), 100 ml (8,3%) e 60 ml (8,3%)⁴⁶. La maggior parte (83,3%) degli eLiquids disponibili sui siti analizzati contiene nicotina (di cui un caso con nicotina e menta) e in tre casi contengono caffeina (2,1%) o caffeina e nicotina (4,2%). Alcuni rivenditori promuovono flaconi di liquidi da inalazione in cui la quantità di nicotina è prestabilita (30,8%) o non specificata (2,6%), ma la maggior parte (64,1%) offre diverse opzioni di acquisto (da 0 a 50 mg). Tra i liquidi con altre sostanze, da sottolineare un sito che rivendeva prodotti contenenti cannabidiolo (CBD), il principio attivo della cannabis sativa, proposto in diverse concentrazioni (da 50 mg a 1000 mg). Il costo degli eLiquids venduti illecitamente online presenta un'estrema variabilità a seconda delle dimensioni del flacone, del suo contenuto, dei Paesi di provenienza e, più in generale, del venditore. Analizzando i dati normalizzati su 10 ml dei prodotti contenenti nicotina, i prezzi variano da 0,48 € (prodotto proveniente dagli Stati Uniti con 24 mg di nicotina) a 8,93 € (liquido con 45 mg di nicotina proveniente dalla Nuova Zelanda). Considerando i prezzi medi per provenienza (presunta) dei prodotti si evince come, salvo in un caso, non superino mai i 6 €: i meno costosi sono quelli trovati sui siti Internet di Regno Unito (1,24 €), Ungheria (1,25 €) e Francia (2,5 € anche se, in questo caso, il prodotto veniva probabilmente spedito dalla Cina). Molto variabili anche le spese medie di spedizione (normalizzate sull'invio di 10 ml di prodotto), anche se sono spesso sconta-


46 Si veda file:///Users/macbookair/Desktop/2021_II-commercio-illecito-di-prodotti-del-tabacco-e-sigarette-elettroniche-in-Italia.pdf

te (totalmente o parzialmente) a fronte di acquisti che superino un determinato valore stabilito di volta in volta dai venditori. Altra specifica particolarità relativa agli acquisti tramite canali online riguarda l'impossibilità di acquistare pacchetti singoli (salvo in un caso): in più della metà dei casi (10 siti su 19), l'ordine minimo è costituito da una "stecca" di 10 pacchetti, mentre i metodi di pagamento richiesti dai siti sono quelli solitamente utilizzati per i tradizionali siti di e-commerce (Paypal, carte di credito, bonifico bancario, ecc.), ma è da sottolineare che un rivenditore (Panamense) accettava anche pagamenti in Bitcoin.

Evidenze investigative hanno provato come i proventi derivanti dal contrabbando di tabacchi vengano riciclati soprattutto attraverso investimenti immobiliari e nel settore energetico. In tale ambito, risultanze interessanti sono emerse dalla scoperta, effettuata dalla DIA in collaborazione con la Direzione Nazionale, di una serie di movimentazioni finanziarie relative a società operanti in vari settori merceologici, con flussi da e per l'estero, che vedono coinvolte anche società italiane riconducibili ad alcuni prestanome di organizzazioni criminali russe.

Conclusioni

La natura transnazionale del contrabbando di tabacco ha consentito alle mafie di organizzarsi in modo avanzato creando vere e proprie filiali operative internazionali che, per essere smantellate, necessitano di un livello di conoscenza accurata delle dinamiche operative ed un continuo scambio di informazioni tra tutti i soggetti dediti al contrasto che non può immaginarsi delimitato entro i confini di un singolo territorio nazionale. Per fronteggiare il fenomeno, non possono più considerarsi sufficienti le "strategie di lotta" utilizzate sinora: oltre all'uso estensivo di strumenti di aggressione ai patrimoni illeciti, per i quali l'Italia si caratterizza per una legislazione all'avanguardia, o attività di investigazione e repressione particolarmente evolute, occorre innalzare il livello di conoscenza dando alla fase analitica una valenza sistemica, che faccia leva su tutte le conoscenze in capo ai soggetti pubblici e privati, e riproponga il contrabbando di tabacchi come un settore ancora prevalente per le mafie e non certo marginale, come in realtà esso risulta. A questo deve sommarsi uno scambio di intelligence più strutturato che renda più efficace il lavoro della magistratura e delle Forze di polizia nazionali ed internazionali. In definitiva, un coordinamento internazionale che si fondi sulla puntuale e aggiornata evoluzione del fenomeno illecito e su un efficace scambio di informazioni con lo scopo di togliere non solo i beni alle mafie, ma anche terreno, ossia consenso, legittimazione sociale, luoghi comuni diffusi come quello secondo il quale esse sarebbero in grado più e meglio dello Stato di fornire lavoro e de-



naro alla cittadinanza e rompere ogni loro rapporto con il sistema finanziario, bancario ed economico.

Il contrabbando di tabacco, dunque, è un problema globale che non si arresta ai confini di alcune regioni italiane, del Paese o dell'Ue. Come osservato, gran parte del tabacco illecito che viene venduto in Europa proviene da paesi non europei, sia come prodotti contraffatti, sia come illicit whites, sia come prodotti di contrabbando, e produce capitale illecito da riciclare in modo sempre più sofisticato nelle grandi piazze del credito e della finanza. Di conseguenza, le risposte di intervento richiederebbero una risposta globale, ancor prima che nazionale o europea e un crescente approfondimento di questa tematica per evitare pericolosi luoghi comuni che rischierebbero di generare una sottovalutazione del fenomeno sia sotto il profilo sociale sia sotto quello politico-economico.

Questo tipo di approccio, ponendo in correlazione differenti dati e fonti, offre infatti una prospettiva capace di elaborare un quadro che possa tener conto dei consumi e delle tipologie del tabacco illecito consumato, della sua provenienza, dei sistemi logistici di vendita, stoccaggio e di trasporto, dei territori maggiormente interessati a tale fenomeno, dei flussi e delle rotte terrestri e marittime idonee a sostenere un lucroso business legato alla dipendenza a basso costo e ad alto impatto criminale sotto il profilo sociale, economico e della salute collettiva.

L'OBIETTIVO DELLA TRACCIABILITÀ DI FILIERA. TRACCIABILITÀ E TRASPARENZA, ETICHETTA NARRANTE COME GARANZIA

Premessa

Il sistema europeo di Tracking and Tracing, istituito con la direttiva n. 2014/40/Ue e relativi provvedimenti attuativi⁴⁷, 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 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.

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

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

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

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

Lo scopo primario di tali indicazioni normative è quello di contrastare l’attività ille-

⁴⁷ Direttiva 2014/40/Ue; Regolamento di esecuzione n. 574/2018/Ue; Decreto ministeriale 23 maggio 2019.

gale di contrabbando e di contraffazione, che determina forme di concorrenza sleale, danneggiando:

- l'erario degli Stati membri dell'Ue⁴⁸;
- i titolari dei marchi contraffatti, che perdono l'utile sul venduto e subiscono danni d'immagine, perché il prodotto contraffatto è di qualità scadente;
- i coltivatori di tabacco greggio;
- i tabaccai, che subiscono la concorrenza sleale dei prodotti di contrabbando⁴⁹.

Tracciabilità, serializzazione, rintracciabilità ed etichettatura

Quando si parla di sistemi anticontraffazione non bisogna confondere tra concetti solo in parte tra loro collegati.

Mentre la tracciabilità a livello di lotto di produzione, ad esempio, fornisce un livello di gestione del rischio della catena di approvvigionamento, la serializzazione fornisce la tracciabilità a livello di articolo.

Questo fa sì che i singoli articoli possono essere tracciati dalla produzione, attraverso la distribuzione e la vendita al dettaglio, fino all'uso da parte del consumatore finale.

Diversa dalla tracciabilità (*tracking*) è poi la "rintracciabilità" (*tracing*).

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

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

Nel settore dei tabacchi sia la tracciabilità che la rintracciabilità sono comunque funzionali al contrasto del contrabbando e della contraffazione di sigarette.

Non bisogna confondere, infine, la tracciabilità o la rintracciabilità con la comunicazione al consumatore circa le informazioni che caratterizzano il prodotto.

Comunicare all'esterno un metodo di produzione, l'origine geografica, la categoria o la composizione di un prodotto (ingredienti) non significa infatti parlare di rintracciabilità o tracciabilità, ma di etichettatura, laddove appunto l'etichetta permette di trasferire ai consumatori, in un'ottica di trasparenza più che di contrasto, informazioni relative al prodotto.

Nuove soluzioni di track and tracing, (alcune delle quali previste dalla stessa Com-

⁴⁸ Per l'Italia la perdita del gettito dell'IVA e dell'accisa è pari a circa il 75% del valore delle sigarette importate.

⁴⁹ In particolare, marchi venduti a circa il 50% del prezzo legale corrente, e cheap whites, cioè sigarette non di marca, generalmente fabbricate in paesi terzi.

missione Eu, ma poi non sviluppate nei profili applicativi ed operativi), potrebbero essere adottate ai fini della lotta al commercio illegale del tabacco ed alla tutela della salute dei consumatori ed agli interessi erariali. Ad esempio, un Codice alfanumerico non replicabile, criptato a più livelli, generato e stampato direttamente sui pacchetti al momento del confezionamento, o sistemi tecnologici facilmente interrogabili tramite smartphone o via web, in grado di rilasciare informazioni di autenticità, caratteristiche di produzione e tracking.

Ciò anche in considerazione del fatto che il contrabbando rappresenta una sempre più rilevante fonte di finanziamento delle organizzazioni criminali e terroristiche.

Al traffico illecito di sigarette si sono infatti recentemente dedicate anche al-Qaeda, Hezbollah e lo Stato Islamico.

E non mancano esempi di contatti tra jihadisti e criminalità organizzata, in particolare quando le rotte delle migrazioni coincidono con quelle del contrabbando, come nel caso dell'operazione "Scorpion Fish 2", condotta dalla Guardia di Finanza, laddove ogni viaggio, oltre al trasporto dei migranti, prevedeva anche il trasporto di sigarette di contrabbando destinate al mercato nero italiano.

Chi compra sigarette di contrabbando pensa solo di spendere meno, senza rendersi conto dei pericoli per la (sua) salute, dato che i tabacchi vengono stoccati in magazzini sporchi e umidi e le analisi di laboratorio hanno rivelato in alcune partite anche la presenza di peli ed escrementi di topo.

Il contesto normativo

Quanto al contesto normativo di riferimento, il Regolamento (Ue) 2018/574 definisce le specifiche tecniche relative all'istituzione e al funzionamento del sistema di tracciabilità di cui all'articolo 15 della direttiva 2014/40/Ue.

Il Regolamento delegato (Ue) 2018/573 definisce, in particolare, gli elementi principali da inserire nei contratti tra fabbricante/importatore di prodotti del tabacco e fornitore di repertori primari, come stabilito nell'articolo 15, paragrafo 8, della direttiva 2014/40/Ue.

La decisione di esecuzione (Ue) 2018/576 stabilisce, infine, le norme tecniche per gli elementi di sicurezza per le confezioni unitarie dei prodotti del tabacco immesse sul mercato dell'Ue, come previsto dall'articolo 16 della direttiva 2014/40/Ue.

Tutti tali provvedimenti normativi si basano, in sostanza, sulla direttiva 2014/40/Ue, che definisce le norme dell'Unione europea in materia di lavorazione, presentazione e vendita del tabacco e dei suoi prodotti.

La citata direttiva prevede dunque un identificativo univoco (IU) delle confezioni unitarie dei prodotti del tabacco, ai fini della registrazione di tutti i trasferimenti lungo

la catena di approvvigionamento; mentre il Regolamento di esecuzione stabilisce le specifiche tecniche dell'IU, per cui:

- ciascun paese dell'Unione designa un emittente di identificativo, responsabile della generazione e del rilascio di IU50;
- gli identificativi univoci generati dagli emittenti di identificativi devono essere utilizzati per contrassegnare le confezioni unitarie di prodotti del tabacco;
- gli IU hanno una validità di sei mesi dalla data della loro ricezione da parte dell'operatore economico che li ha ordinati;
- i fabbricanti e gli importatori devono garantire che gli IU applicati sono stati verificati in relazione alla loro corretta applicazione e leggibilità.

Il Regolamento delegato (Ue) 2018/573, a sua volta, per assicurare l'efficacia e la conformità della tracciabilità per i prodotti del tabacco, stabilisce che i contratti conclusi tra i fabbricanti e gli importatori di prodotti del tabacco e i fornitori di repertori primari devono comprendere i seguenti servizi essenziali:

- istituzione e gestione di un repertorio primario (per l'archiviazione dei dati), in conformità con il Regolamento di esecuzione (Ue) 2018/574;
- partecipazione all'istituzione del repertorio secondario (per l'archiviazione di una copia dei dati) e del router;
- prestazione, su richiesta, di altri servizi tecnici accessori collegati alla gestione del repertorio primario, che contribuiscano al corretto funzionamento del sistema di repertori.

Il contratto deve comunque contenere le specifiche riguardanti l'operabilità, la disponibilità, l'esecuzione e l'indipendenza finanziaria e organizzativa dei servizi che soddisfano le prescrizioni minime precisate nel Regolamento delegato e nel Regolamento di esecuzione, laddove la Decisione di esecuzione (Ue) 2018/576 precisa che tutte le confezioni unitarie dei prodotti del tabacco immesse sul mercato rechino un elemento di sicurezza antimanomissione, composto di elementi visibili e invisibili, per verificare l'autenticità dei prodotti del tabacco.

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

- uno è visibile;
- uno è seminascondito;
- uno è invisibile.

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

50 In Italia, come detto, tale responsabile è l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

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

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

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

Possibili azioni di efficientamento del sistema: l'uso della blockchain e dell'intelligenza artificiale

Pur consapevoli che l'Italia si caratterizza già per l'eccellenza del sistema di tracciabilità, al fine di salvaguardare il comparto e la salute dei consumatori è necessario sviluppare sempre più sofisticati strumenti di contrasto alle forme di commercio illecito.

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

Tutti i prodotti del tabacco (sigarette, tabacco da arrotolare, tabacco riscaldato, tabacco da pipa, sigari, sigaretti, tabacco non da fumo, sigarette elettroniche e prodotti da fumo a base di erbe) devono essere contrassegnati con un identificativo univoco: codice a barre lineare, Data Matrix⁵¹, QR Code⁵² e la codifica 2D dot-code⁵³ usata sui sin-

51 Data Matrix è un codice a barre bidimensionale a matrice, composto da celle (o moduli) bianche e nere disposte all'interno di uno schema di forma rettangolare o quadrata. Comunemente il Data Matrix viene utilizzato come codice per marcare piccoli oggetti, infatti esso può includere fino a 50 caratteri in una superficie di appena 2 o 3 mm².

52 Il QR Code è un codice a barre bidimensionale a matrice, composto da moduli neri disposti all'interno di uno schema bianco di forma quadrata. Viene impiegato per memorizzare informazioni generalmente destinate a essere lette tramite uno smartphone. In un solo crittogramma possono essere contenuti fino a 7.089 caratteri numerici o 4.296 alfanumerici. Il nome "QR" è l'abbreviazione dell'inglese Quick Response ("risposta rapida"), in virtù del fatto che il codice fu sviluppato per permettere una rapida decodifica del suo contenuto.

53 Un codice a barre 1D o lineare è una combinazione di barre verticali. Per alcuni di essi è possibile

goli pacchetti.

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

Il sistema T&T Eu e l'applicazione del codice di tracciabilità e rintracciabilità "identificativo unicoco" (IU), istituito sulla base del disposto dell'articolo 15 della Direttiva sui prodotti del tabacco (2014/40 /Ue), dovrebbe peraltro essere esteso a livello mondiale (magari in concomitanza con l'estensione del sistema agli altri prodotti del tabacco – compresi sigari e sigaretti –, per la prevista data di attuazione del 20 maggio 2024.

Tutti gli operatori economici, dai fabbricanti fino all'ultimo operatore economico a monte della prima rivendita, traccerebbero così tutte le confezioni, registrando il momento di entrata in loro possesso delle stesse, i movimenti intermedi ed i trasferimenti definitivi delle confezioni. Le informazioni di tracciabilità verrebbero raccolte scansionando gli IU e quindi trasmettendoli ad un database di terze parti (denominato "sistema di deposito").

Un'ulteriore azione di efficientamento rispetto agli attuali (già elevati) standard di sicurezza potrebbe in ogni caso consistere nell'utilizzare servizi di tracciabilità tramite tecnologia blockchain.

La blockchain consente infatti la realizzazione di un libro mastro digitale di transazioni, corredato da un insieme di regole che ne determinano le modalità di aggiornamento, che può aver luogo esclusivamente attraverso un meccanismo di consenso distribuito tra i partecipanti al sistema.

Le principali caratteristiche delle tecnologie blockchain sono dunque l'immutabilità del registro, la tracciabilità delle transazioni e la sicurezza.

Si tratta, in sostanza, di un database strutturato in blocchi (contenenti più transazioni), che sono tra loro collegati in rete, in modo che ogni transazione avviata sulla rete debba essere validata dalla rete stessa nell'analisi di ciascun singolo blocco.

La blockchain risulta così costituita da una catena di blocchi che contengono più transazioni ciascuno, laddove la soluzione per tutte le transazioni è affidata ai Nodi, che sono chiamati a "vedere", controllare ed approvare tutte le transazioni.

Un grande database, dunque, per la gestione di transazioni crittografate su una rete decentralizzata di tipo peer-to-peer.

codificare solo numeri, per altri è possibile codificare anche le lettere. La maggior parte degli scanner di codici a barre può leggerli scansionando solo una riga. Il codice a barre 2D codifica invece le informazioni in due dimensioni e quindi può conservare molte più informazioni al suo interno.

Una delle caratteristiche più importanti della blockchain è, in sostanza, la sicurezza. La Marca Temporale, o Timestamp, costituita da una sequenza specifica di caratteri che identificano in modo univoco, indelebile ed immutabile una data e/o un orario per fissare e accertare l'effettivo avvenimento di un certo evento, impedisce infatti che l'operazione, una volta eseguita, venga alterata o annullata, consentendo di associare una data e un'ora certe e legalmente valide a un documento informatico.

In conclusione, le caratteristiche principali della blockchain sono le seguenti:

- affidabilità: se uno dei nodi della catena subisce un attacco e si danneggia, tutti gli altri nodi del database distribuito continueranno comunque a essere attivi e operativi, non perdendo le informazioni;
- trasparenza: le transazioni sono visibili a tutti i partecipanti;
- convenienza: vengono meno le terze parti e relative commissioni;
- irrevocabilità: le transazioni sono definitive, senza alcuna possibilità di essere modificate o annullate.

La blockchain offre quindi una soluzione al problema della fiducia nelle transazioni, creando una rete che assicuri la tracciabilità e la verifica diffusa di tutte le transazioni e formando una cronologia non modificabile e, dunque, immutabile.

Tanto premesso, appare evidente come la blockchain si presti facilmente alla tracciabilità di asset digitali, essendo in grado di distinguere un file originale da una sua qualsiasi copia.

Meno immediato è invece riflettere questa abilità nel mondo fisico.

Da qui la necessità di un tag sull'asset fisico, che colleghi il mondo reale con quello digitale, laddove un tag può essere un RFid, NFC⁵⁴, o più semplicemente un codice QR.

54 RFid sta per Identificazione in Radio Frequenza; inizialmente utilizzato per applicazioni industriali, si è via via esteso a quelle di uso quotidiano, lavorativo e domestico (card di accesso a lavoro, tag anti-taccheggio, ecc.). NFC sta per Near Field Communication, ed è un'evoluzione dell'RFid. Near Field Communication, in italiano significa letteralmente "Comunicazione di prossimità", ed è una tecnologia che fornisce connettività wireless bidirezionale a corto raggio (fino a un massimo di 10 cm). La tecnologia NFC si è evoluta da una combinazione dell'RFid e di altre tecnologie di connettività. Contrariamente ai più semplici device RFid, l'NFC consente una comunicazione bidirezionale: quando due dispositivi dotati di NFC vengono accostati entro un raggio di pochi centimetri, viene creata una rete peer-to-peer tra i due che può essere utilizzata da un dispositivo per inviare dati all'altro dispositivo e viceversa. Attualmente questa nuova tecnologia può essere utilizzata per diverse applicazioni, una diversa dall'altra, come:

- controllo degli accessi;
- servizi di localizzazione;
- pagamenti mobile;
- scambio di informazioni.

NFC e RFid sono, in definitiva, tecnologie wireless che operano per permettere lo scambio di dati tra dispositivi elettronici. La tecnologia RFid si avvale della trasmissione dei dati attraverso accoppiamento elet-

Il tema, noto come “digital twin”, rappresenta il presupposto per poter risolvere problemi come la tracciabilità, rintracciabilità, contraffazione.

In sostanza, occorrerà creare una copia digitale del prodotto fisico (salvando in una banca dati blockchain le sue informazioni) e collegare le due entità (tramite un QR code univoco).

In questo modo la verifica di autenticità di un prodotto diventa estremamente semplice.

Infatti, un bene che sul piano fisico può essere contraffatto senza dare la possibilità di distinguerlo facilmente dall’originale, porterebbe con sé anche il tag con tutte le sue informazioni, compresa l’unicità del prodotto, rendendo così impossibile contraffare gli stessi prodotti.

Queste tecnologie, peraltro, ben si prestano a rispondere ad alcune esigenze specifiche del settore del tabacco, laddove le attuali normative causano alle aziende difficoltà nel raggiungere la piena conformità in termini di etichettatura.

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

Il processo evolutivo si dirige ormai del resto, da tempo, velocemente, verso il ricorso alla cosiddetta intelligenza artificiale.

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

E anche l’Agenzia delle Dogane sta andando in tale direzione.

Il porto di Ancona, ad esempio, è stato il primo in Italia ad usare l’intelligenza artificiale per controllare i mezzi in imbarco e sbarco sui traghetti.

Il progetto TinS-Trasferimento in sicurezza, cofinanziato dall’Unione europea con il progetto Smart-C, è iniziato in via sperimentale a giugno 2018 e ha permesso di spostare tutti i mezzi pesanti che sostavano nel Porto Antico di Ancona, per espletare le pratiche doganali in un’area doganale esterna al porto. Grazie al sistema di intelligenza artificiale acquisito dall’Autorità di sistema portuale e messo a disposizione di Adm, Guardia di Finanza e operatori dello scalo, i mezzi in imbarco e sbarco vengono seguiti in tempo reale in ogni loro spostamento durante l’intero percorso che li conduce dallo

tromagnetico. Mentre nel caso NFC, gli applicativi funzionano sempre nel cosiddetto campo vicino dove avviene solo accoppiamento induttivo. I sistemi RFid utilizzano un ampio spettro di frequenza radio. L’NFC invece permette la comunicazione solamente alla frequenza radio di 13,56 MHz. L’RFid può operare su distanze di alcune decine di metri, risultando inadatto per applicazioni che richiedono un’elevata sicurezza. L’NFC è studiata per comunicazioni che arrivino a distanze di massimo 10cm.

scalo alle aree di imbarco e viceversa. Ogni anomalia viene segnalata automaticamente senza la necessità di un controllo diretto e continuo da parte del personale. Il progetto rientra del resto nel più ampio accordo sulla digitalizzazione del Sistema portuale del mare Adriatico centrale firmato ad ottobre 2020.

Il Direttore dell'Agenzia delle Dogane, già durante la sua precedente esperienza in Consob, aveva, tra l'altro, sviluppato una procedura di web spidering per la ricerca di fenomeni abusivi sulla Rete, basata su algoritmi di intelligenza artificiale.

Ancora nel mondo doganale, di grande rilievo è poi l'esperienza del Brasile, che utilizza un sistema informatico, in grado di operare, automaticamente, attività di selezione delle posizioni a rischio, da "suggerire" poi al funzionario preposto all'effettivo controllo.

Tale sistema è basato su un'avanzata forma di intelligenza artificiale ed apprendimento automatico, che prevede non solo una logica di tipo matematico-statistico o probabilistico, ma anche in grado di tenere conto di quanto già esaminato in precedenza.

Non è dunque il funzionario ad indirizzare l'attività di analisi del sistema informatico, quanto, piuttosto, è lo stesso sistema informatico ad indirizzare l'attività del funzionario, che diventa, egli stesso, strumento (fisico) nelle mani del sistema artificiale.

Conclusioni

La previsione di un identificativo unico per ogni pacchetto di sigarette comporta la registrazione, la gestione e il continuo aggiornamento di decine di miliardi di dati che "viaggiano" velocissimi, essendo infatti assai ridotto il periodo di tempo tra l'ingresso doganale e la cessione all'ultimo operatore economico a monte della prima rivendita, punto nel quale la tracciabilità finisce.

Le modalità di controllo nell'ambito del "sistema" tabacco rappresentano una best practice, estendibile magari anche ad altri settori (come ad esempio il pharma).

La gestione di questo enorme flusso di dati esige centri di archiviazione dati per ogni singolo produttore e per ogni Stato membro ed impone anche un collegamento in tempo reale di tali centri, quanto meno tra tutti gli Stati membri.

La contraffazione presuppone, dunque, la possibilità di un tempestivo intervento delle competenti autorità nel breve periodo di tempo compreso tra l'importazione e la cessione al consumo.

Ma un tempestivo intervento richiede una ancor più tempestiva analisi fisico-chimica e sanitaria del prodotto, ad esempio tramite l'istituzione di un laboratorio centralizzato nazionale, che studi i prodotti contraffatti con tempi rapidi e procedure standard



per individuare tipologie e flussi di provenienza.

Insomma, ormai non è più solo il commercio ad essere globalizzato. Lo sono anche le organizzazioni criminali e lo sono anche gli effetti sulle nostre vite.

Per aumentare quindi la sicurezza lungo la catena di approvvigionamento sono oggi necessarie sempre più sofisticate tecnologie, che consentano la sicura identificazione e tracciabilità dei prodotti.

Con l'evoluzione delle contraffazioni, del resto, spesso, il semplice esame della confezione e delle relative etichette non è più sufficiente per verificare l'autenticità del prodotto.

UNA NORMATIVA DA RAFFORZARE: LA NECESSITÀ DI IMPLEMENTARE LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE. RIFLESSIONI E PROPOSTE

Oms, prima istituzione a tutela della salute dei consumatori di tabacco

L'Organizzazione mondiale della sanità ha cominciato ad agire in relazione al tabagismo e al suo impatto a livello mondiale sulla salute pubblica negli anni Duemila. Il primo evento tangibile di tale intervento è stata l'istituzione del FCTC (Framework Convention on Tobacco Control) nel 2003, ovvero di un Trattato approvato dall'Oms con lo scopo di «proteggere le generazioni presenti e future dalle devastanti conseguenze sulla salute, sociali, ambientali ed economiche del consumo di tabacco e dell'esposizione al fumo di tabacco». La posizione dell'Oms in relazione al consumo di tabacco si era già palesata in precedenza, poiché era già da tempo attiva nella prevenzione dei problemi di salute derivanti dal consumo di tabacco, sebbene di natura differente rispetto alle malattie trasmissibili alle quali, tradizionalmente, l'attenzione dell'Oms era rivolta. Già negli anni Ottanta e Novanta, infatti, l'Organizzazione aveva fatto appello ai singoli Stati, esortandoli a ridurre il consumo di tabacco presso la popolazione, ma l'istituzione nel 2003 del FCTC è stato il vero punto di svolta nel cammino verso un uso consapevole e regolamentato del tabacco. Entrato in vigore nel 2005, aderirono al Trattato 168 paesi, ratificato da 181 paesi dove esso è legalmente rilevante. Lo scopo del comitato è quello di stabilire una serie di standard universali sui pericoli del tabacco, nonché contenerne l'uso a livello globale, e ciò attraverso delle norme che ne disciplinano la produzione, la vendita, la distribuzione, la pubblicità e la tassazione. Dunque degli standard minimi devono garantirne la qualità per essere sul mercato, mentre il mondo della comunicazione non è esentato dalla responsabilità rispetto alla salute pubblica nello sponsorizzare un prodotto. Se la FCTC rappresentò un momento storico per la salute pubblica internazionale, per l'Unione europea lo è stato anche di più poiché, a detta di molti, rappresentò un momento di sovranità condivisa degli Stati membri, in questo caso nel settore della politica di controllo del tabacco.

Il commercio illecito di tabacco è tra i fenomeni che maggiormente minacciano l'equilibrio che si cerca di raggiungere tra consumo di tabacco e tutela della salute pubblica: i prodotti che vengono immessi sul mercato in maniera illegale contraddicono il patto auspicato da parte dell'Oms. Perciò la FCTC ha introdotto con forza il "Protocollo per la eliminazione del commercio illecito sui prodotti del tabacco", un Trattato inter-

nazionale fortemente voluto da Oms e 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 FCTC, che tratta le responsabilità della persona giuridica in relazione a illeciti e stabilisce che «ciascuna Parte adotta le misure eventualmente necessarie, coerenti con i propri principi giuridici, per stabilire la responsabilità delle persone giuridiche per le condotte illecite, compresi i reati, stabilite ai sensi dell'articolo 14 del presente Protocollo». Le condotte illecite si riferiscono al commercio illegale di tabacco e dei suoi derivati. In quanto strumento giuridicamente vincolante, il Protocollo stabilisce veri e propri obblighi.

Il Protocollo, come recita la stessa dicitura, mira ad eliminare qualsiasi forma di commercio illecito, che rende disponibili sul mercato, anche per i minori di età, prodotti di scarsa qualità, non regolamentati e a basso prezzo, compromettendo così gli obiettivi delle politiche di salute pubblica stabiliti dall'Oms. Non bisogna, inoltre, trascurare il fatto che il commercio illegale causa ingenti perdite finanziarie a carico dei governi e contribuisce al finanziamento delle organizzazioni criminali. Il danno economico riguarda anche la filiera stessa del tabacco, i suoi lavoratori e tutto l'indotto, specialmente in quei paesi, come l'Italia, che hanno una produzione interna di tabacco e soffrono della concorrenza sleale sul mercato.

I paesi che hanno firmato il Protocollo entro il 9 gennaio 2014 e finalizzato il relativo processo di ratifica, ne sono diventati membri. Qualora uno Stato non abbia firmato il Protocollo entro il termine prefissato può ancora ambire a diventarne membro attraverso un processo di adesione. Attraverso un processo di ratifica, anche le organizzazioni regionali di integrazione economica possono diventare membri del Protocollo come avvenuto nel caso dell'Unione europea. L'Italia, come Paese membro, ha ratificato l'FCTC ma non ha ancora ratificato il Protocollo. All'aprile 2021, i paesi che sono membri del Protocollo sono 62, più l'Unione europea. Diciannove Stati europei e il Regno Unito hanno già ratificato/adottato il Protocollo.

Nemmeno l'Italia ha firmato il Protocollo entro la data del 9 gennaio 2014, ma tuttavia può diventare parte contraente attraverso l'adesione, che ha la stessa valenza giuridica della ratifica, da cui si differenzia soltanto per la procedura. L'adesione crea effetti giuridici dal momento del deposito dello strumento presso la Sezione Trattati delle Nazioni Unite. Da più parti si sollecita la piena adesione al Protocollo da parte del nostro Paese – che ad oggi risulta essere tra i pochi non firmatari – non ultimo il fronte istituzionale: il Ministero degli Affari esteri e Cooperazione internazionale⁵⁵ e il

55 Il tema del contrabbando di tabacco e derivati è stato al centro di un incontro ospitato dalla Conferenza Rome MED – Mediterranean Dialogues nel 2021, promossa dal ministero degli Affari Esteri e

Ministero dello Sviluppo economico, che già nel 2012 in un documento⁵⁶ ufficiale definisce chiaramente la contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale, ampliando il tema della salute pubblica in relazione alla sicurezza e alla lotta alle mafie.

Prima che uno Stato possa ratificare, aderire, approvare o accettare un Trattato in conformità con le disposizioni del Diritto dei Trattati, deve completare le procedure necessarie a livello nazionale, disciplinate dal diritto costituzionale. In ogni paese, il Ministero o l'autorità principale con responsabilità per il Protocollo dovrà identificare le procedure e le responsabilità applicabili. Per quanto riguarda l'Italia, l'autorità competente formalmente alla ratifica o adesione a Trattati internazionali è il Ministero degli Affari Esteri.

Il *focal point* dell'FCTC dell'Oms è il contatto responsabile di facilitare l'implementazione del Protocollo e per lo scambio di informazioni su tale attuazione sia all'interno che all'esterno del paese. Nel caso dell'Italia, il *focal point* è rappresentato dagli uffici tecnici del Ministero della Salute, il cui ruolo include il coordinamento tra i vari settori governativi e altre parti interessate che hanno un ruolo nell'attuazione della Convenzione. Al fine di attuare politiche multisettoriali e operare un approccio globale del governo – con il consenso di tutti i suoi settori – la designazione del *focal point* è fondamentale per garantire la corretta implementazione del Protocollo. I *focal point* sono designati dalle Parti della Convenzione secondo le proprie procedure interne, ovvero indipendentemente dal Segretariato della FCTC.

Le principali disposizioni del “Protocollo per la eliminazione del commercio illecito sui prodotti del tabacco”

Nel nostro Paese le direttive del Protocollo del 2012 – in termini di sistema di licenze, tracciamento del prodotto, vendite on line – si attuano attraverso il decreto legislativo 12 gennaio 2016, n.6⁵⁷ a recepimento della direttiva 2014/40/EU del 2014⁵⁸, ovvero «sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati».

In ragione dell'ampia portata della direttiva, il decreto legislativo di recepimento è sta-

della Cooperazione Italiana e ISPI, a cui ha partecipato il sottosegretario Manlio Di Stefano.

56 https://uibm.mise.gov.it/attachments/category/225/contraf_unicri_2012.pdf

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

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

to co-firmato da organi diversi, ovvero dal Presidente del Consiglio e dai Ministri dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo economico, delle Politiche agricole, della Salute, della Giustizia e degli Affari esteri.

Come per altri àmbiti normativi all'interno dell'Ue, e in forza dell'esperienza raggiunta nel contrasto del crimine organizzato, l'Italia potrebbe apportare valore aggiunto al Protocollo, partecipando ai gruppi di lavoro soprattutto per quanto concerne il sistema di tracciabilità, la collaborazione internazionale e lo scambio informativo.

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

- *Sistema di licenze (articolo 6)*: il Protocollo promuove l'adozione di un sistema di stretto controllo attraverso l'approvazione di licenze per la produzione, l'import e l'export di tabacco e dei macchinari per la sua produzione. La norma consiglia inoltre di considerare, compatibilmente con la legislazione nazionale, un sistema di licenze per la distribuzione, la vendita all'ingrosso e al dettaglio di prodotti del tabacco, nonché per la coltivazione stessa del tabacco.
- *Tracciabilità del prodotto (articolo 8)*. Secondo la normativa, entro 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato dovrà essere implementato un regime globale di tracciabilità dei prodotti di tabacco (*tracking and tracing*), con un sistema di convergenza di tutte le informazioni che, depositate presso il segretariato dell'FCTC, saranno accessibili a tutti i paesi membri. Entro 5 anni, dovrà inoltre essere implementato un codice identificativo unico (UI Marking) su ogni unità di commercializzazione dei prodotti di tabacco, dal singolo pacchetto fino al maggior livello di aggregazione, in modo da renderne tracciabile ogni movimento dal produttore fino al suo primo cliente. In Italia, il sistema di tracciabilità dei prodotti del tabacco definito dalla direttiva 2014/40/UE, dal regolamento di esecuzione (Ue) 2018/574 e dalla decisione di esecuzione (Ue) 2018/576, è attuato mediante i decreti interministeriali del 23 maggio 2019⁵⁹. Il ruolo di *id issuer* (emittente dei codici identificativi univoci di tracciabilità) è stato assunto per l'Italia dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Le principali decisioni riguardano gli attori e le attività coinvolti nel settore, come di seguito esplicitato.
- *Vendite online*: gli operatori coinvolti nella vendita online dei prodotti di tabacco devono sottostare a tutte le disposizioni del Protocollo, e i governi dovrebbero considerare il divieto della vendita online dei prodotti del tabacco.
- *Le zone franche*: entro 3 anni dall'adesione al Protocollo, ogni governo dovrebbe implementare controlli efficaci su tutte le produzioni e le transazioni di tabacco e di pro-

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

dotti del tabacco all'interno delle zone franche, utilizzando tutte le misure pertinenti previste nel Protocollo.

- *Vendita nei Duty free*: il MOP⁶⁰ dovrebbe assicurare che entro la sua successiva sessione venga condotta una ricerca per accertare eventuali legami tra il commercio illecito di prodotti del tabacco e il canale Duty free e, successivamente, valutare le ulteriori azioni più appropriate da adottare.
- *La cooperazione internazionale*: tale sezione del Protocollo delinea le strategie di cooperazione tra le parti e con le competenti organizzazioni internazionali per sviluppare la capacità dei membri di raccogliere e scambiare informazioni, condividere buone pratiche e formazione, nonché assistenza e cooperazione in ambito scientifico, tecnico e tecnologico. Si promuove inoltre la condivisione di informazioni sui sequestri di prodotti illeciti del tabacco e sui metodi utilizzati nel commercio illecito.

La posizione normativa dell'Unione europea: la direttiva 2014/40/UE e conseguenti criticità

La direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 aggiorna la precedente direttiva europea 2001/37/CE sul tabacco con l'obiettivo di agevolare il regolare funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco, sulla base di un livello elevato di protezione della salute, soprattutto per i più giovani. Si tratta, dunque, di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla vendita e alla commercializzazione di tabacco e derivati.

Nello specifico, la direttiva 2014/40/UE prevede una serie di interventi normativi, schematizzabili nei seguenti punti:

- l'istituzione in ogni Stato membro di un sito web aperto al pubblico, in cui inserire tutte le informazioni e le segnalazioni relative agli ingredienti e alle emissioni delle sigarette (art. 5, comma 4);
- un percorso dettagliato di tracciabilità del prodotto, dalla data e luogo di lavorazione fino alla prima rivendita (art. 15);
- un codice identificativo univoco per ogni singola confezione di tabacco (o pacchetto di sigarette) che viene fabbricato nell'Unione o che è ad essa destinato o immesso

60 Il MOP (Meeting of the parties) è l'organo di governo del Protocollo, il quale verifica l'implementazione dello stesso e prende le decisioni necessarie per assicurarne l'efficacia. Le delegazioni MOP si riuniscono con cadenza biennale.

- nel mercato Ue (art. 15), da cui sia possibile risalire al ciclo di vita intero del prodotto e quindi alla sua rintracciabilità in ogni momento del percorso produttivo (art. 15);
- la istituzione, a cura e spese del «fabbricante» (ovvero del titolare del marchio), di centri di archiviazione dati gestiti da soggetti terzi indipendenti e posti sotto il controllo permanente delle competenti autorità nazionali e della Commissione, che dovrebbero potere avervi accesso in ogni momento (art. 15);
 - un marchio di sicurezza antimanomissione per i pacchetti dotati di identificativo univoco (art. 16).

Tali disposizioni, se da un lato evidenziano un chiaro percorso di trasparenza e tracciabilità del prodotto, dall'altro presentano delle criticità sul piano strategico e attuativo, in particolare sul fronte della collaborazione tra gli Stati membri. Ovvero, le direttive dovrebbero essere recepite e soprattutto applicate in tutti gli Stati membri allo stesso modo, senza falle e mancanze che intacchino la credibilità sul fronte del Supply Chain e della Cooperazione internazionale.

La tracciabilità del prodotto viene conseguita, realisticamente, in alcuni paesi più che in altri, a seconda dell'efficienza dei controlli e della tenuta delle forze operanti, in quanto essa termina «all'ultimo operatore economico a monte della prima rivendita». Parlando invece di tutta la parte produttiva che si svolge in Cina e in alcuni paesi dell'Est, è da tener presente che la contraffazione è in gran parte opera di piccoli produttori che spesso dispongono di un'attrezzatura rudimentale: non è pensabile che operatori economici del genere adempiano ad obblighi di tracciabilità. E, d'altra parte, le certificazioni doganali all'esportazione rilasciate dalla Cina – paese da cui proviene gran parte delle sigarette contraffatte – pur lasciando spesso forti dubbi di attendibilità non sono – di regola – contestabili dall'autorità doganale europea.

Un'altra criticità, oltre alla impossibilità, in taluni casi, di tracciare costantemente la Supply Chain, è rappresentata dalla Cooperazione internazionale che, se non funziona, non è in grado di arginare in maniera adeguata il contrabbando.

La Cooperazione internazionale come fondamento normativo anti-contrabbando

Come esposto in precedenza, l'impianto normativo, atto a creare un mercato comune e controllato del tabacco in Europa, rischia di avere delle falle, ovvero che le norme vengano recepite in maniera disomogenea dagli Stati membri. Ciò è determinato da interessi diversi per i diversi Stati.

L'Italia è tra i principali produttori europeo di tabacco nell'Unione europea, con oltre 59.000 tonnellate e con 13.378 ettari coltivati: è interesse del nostro Paese sia difendere la qualità del prodotto sia impedire l'accesso di un tabacco contraffatto che inquina il mer-

cato. Per altri paesi europei, invece, l'interesse prevalente coincide con il commercio, e il rischio è che chiudano un occhio sulle importazioni e mostrino debolezza nella lotta alla contraffazione, rendendo i propri confini più permeabili al contrabbando. Si tratterebbe, dunque, di interessi di natura manifatturiera – come nel caso dell'Italia – rispetto a interessi di natura commerciale.

La lotta al contrabbando e alla contraffazione si svolge essenzialmente lungo i confini dell'Ue, dove una cintura doganale continua esercita la sua funzione di contrasto del traffico illecito. Il controllo doganale è affidato ai singoli Stati membri, ed è evidente che il sistema può funzionare solo a patto che nessuno Stato bari, ovvero a condizione che nessuno Stato faccia concorrenza sleale agli altri per trarre beneficio dai dazi doganali e dall'indotto logistico, generato dalle importazioni, in termini di occupazione e trasporti.

Ma se il controllo doganale risulta alquanto efficace ai nostri confini, non è così per altri perimetri doganali in altri paesi membri. Se una larga fetta dei sequestri all'interno dell'Ue avviene in Italia, è sintomo sia della tenuta del nostro controllo doganale che della sua efficienza rispetto agli altri Stati membri. La garanzia di controllo alle frontiere è fondamentale per l'industria manifatturiera italiana di tabacco, lo è meno per paesi che basano la propria ricchezza sui commerci. Un paese come l'Olanda, ad esempio, non ha alcun interesse reale a contrastare le contraffazioni e la tutela del Made in Italy; inoltre, trae beneficio economico da Iva, dazi doganali e indotto. Questo può indurre ad attuare politiche di controllo meno stringenti su contraffazioni e fatturazioni, danneggiando i consumatori e l'intera filiera del tabacco; i traffici d'entrata in Ue si spostano così nei punti in cui è più facile accedere, facendo fare il “giro largo” alle merci ed evitando porti commerciali – italiani ad esempio – di più facile accesso dal Canale di Suez. Si pensi che dal Canale di Suez passa il 12% del commercio mondiale e solo nel 2019 sono passate 1,03 miliardi di tonnellate di carico (fonte: Suez Canal Authority).

Ne consegue che gli esportatori di merci contraffatte provenienti dall'Asia potrebbero scegliere, dopo Suez, di allungare il viaggio strategicamente di qualche giorno ed andare a scaricare altrove (ad esempio a Rotterdam) anziché in un porto italiano. Questa disparità di trattamento fa entrare, pericolosamente, in Europa merci contraffatte, e ciò unicamente nell'interesse economico dei paesi che fondano la propria ricchezza su trasporti e commercio.

Dunque, le merci dirette in Italia che le nostre autorità avrebbero sequestrato in quanto contraffatte, o tassato al valore reale, se sdoganate da Stati membri a controllo blando, e quindi ormai in libera pratica comunitaria, senza dover subire ulteriori controlli possono raggiungere ugualmente l'Europa e l'Italia, che in questo modo ne sopporta il danno erariale (per la perdita di Iva, dazio e dell'indotto), il danno funzionale della logistica, della trasportistica e del relativo indotto occupazionale.

Tale situazione è favorita da gravi falle legislative nel sistema europeo. La contraffazione in Italia costituisce reato che prevede l'obbligatorietà dell'azione penale e le relative norme penali sono molto severe, mentre in altri paesi gli importatori di merci contraffatte vanno incontro a sanzioni amministrative.

Alcune brevi conclusioni

È necessario che l'Unione europea consideri la coerenza normativa, ovvero la norma applicata in maniera omogenea su tutto il perimetro dell'Ue, come una priorità, al pari della normativa stessa. In mancanza di ciò, non solo molte economie ne vengono danneggiate (ne sono esempio la Spagna e l'Italia), ma si fornisce un vantaggio strategico alle associazioni criminali. Tutto ciò che esce fuori dal perimetro della legalità arricchisce le mafie, le alimenta e le fortifica, a discapito di tutti gli altri settori dell'economia, non solo la filiera del tabacco. Il problema della contraffazione non è un semplice problema di polizia doganale: è la presenza criminale che si occupa anche di traffico illecito di sigarette e grazie a ciò persegue orizzonti illeciti più vasti. Il nostro Paese, con la sua storia e la sua autorevolezza in merito al contrasto alla criminalità organizzata, ha il dovere di trasmettere ai partner europei la consapevolezza che tollerare il traffico illecito vuol dire accettare la criminalità organizzata con tutte le sue conseguenze. Ciò è indubbio, sebbene anche nel nostro Paese non sempre si è assunta tale consapevolezza: ne sono un esempio le depenalizzazioni del Governo Renzi del 2016, che nei reati messi fuori dal codice penale ha incluso 120 reati legati al contrabbando. Divengono così reati "minori" il contrabbando nel movimento delle merci attraverso i confini di terra e gli spazi doganali (art. 282 del Dpr 43/73), il contrabbando nelle zone extra-doganali (art. 286 del Dpr 43/73), il contrabbando per indebito uso di merci importate con agevolazioni doganali (art. 287 del Dpr 43/1973) e altri dodici reati in materia di contrabbando e violazione doganale, alleggeriti di una componente penale che può aver favorito l'investimento delle mafie nei suddetti traffici, in funzione proprio della minore gravità in termini punitivi.

È a vantaggio di tutta l'Unione che gli Stati membri agiscano tutti lealmente e si impegnino ad intercettare non soltanto le merci contrabbandate o contraffatte ma anche i produttori e i distributori di tali merci, considerato che è da questi ultimi che viene il pericolo maggiore per la vitalità economica dell'Ue e quindi per la sua stessa sopravvivenza politica.

GUARDIA DI FINANZA. SERVIZIO CENTRALE INVESTIGAZIONE CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Il contrabbando di t.i.e. e di prodotti succedanei del tabacco

Il fenomeno illecito del contrabbando di sigarette ha da sempre coinvolto il nostro Paese, sia come mercato di consumo sia come luogo di transito per il trasporto dei prodotti in altri Stati dell'Unione europea, ove la tassazione delle accise è sensibilmente più elevata.

Nel panorama moderno, il contrabbando rappresenta, senza dubbio, un importante business per le organizzazioni criminali, anche di stampo mafioso, in considerazione dei bassi costi di gestione rispetto ad altri tipi di illeciti.

Per tali ragioni, il contrasto a questo fenomeno rappresenta una lotta contro vere e proprie multinazionali del crimine, dotate di grandi quantità di risorse, mezzi, uomini e ramificazioni internazionali.

In ragione di ciò, la Guardia di Finanza, oltre a svolgere servizi di vigilanza statica e dinamica su tutto il territorio nazionale, sviluppa la propria azione di contrasto in stretta sinergia con gli organi collaterali esteri, prendendo anche parte alle operazioni internazionali congiunte, promosse da organismi e agenzie sovranazionali, come Euro-pol, Interpol e Olaf.

Il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, data la dimensione marcatamente internazionale, può essere definito come un illecito “naturalmente transnazionale” e rappresenta un'attività criminale di rilevante pericolosità su più livelli:

- economico⁶¹, con la distorsione dei mercati, dai quali derivano effetti sulle economie legali;
- finanziario (riciclaggio dei proventi illeciti) e fiscale (violazioni in materia di Iva, accise e tributi doganali).

Fino a dieci anni fa, il commercio illecito consisteva essenzialmente nel contrabbando su larga scala di sigarette di marche conosciute, tramite l'uso di container.

61. Esso è ormai riconosciuto come un fenomeno rilevante gravante sugli interessi finanziari dell'Unione Europea in quanto, violando le disposizioni fiscali relative alla fabbricazione, al commercio e al consumo di prodotti soggetti al pagamento di Iva, accise e dazi doganali, crea squilibri economico-finanziari sui mercati internazionali.

Negli ultimi anni, la quota relativa al contrabbando delle “marche principali”⁶² è diminuita, mentre sono in aumento la contraffazione, la produzione illegale e, soprattutto, il contrabbando di “altre marche”⁶³ (prodotte per lo più in Paesi extra Unione europea, in quantità notevolmente superiori alla domanda dei mercati nazionali), nonché quello dei prodotti succedanei del tabacco come i liquidi da inalazione e le *e-cigs*.

Le molteplici forme di commercio illecito comprendono quindi:

- il contrabbando di prodotti autentici del tabacco (ossia le marche principali e le “altre marche”);
- il contrabbando di sigarette contraffatte⁶⁴;
- il contrabbando e la contraffazione di prodotti succedanei del tabacco, quali *e-cigs* e liquidi da inalazione, contenenti o meno nicotina.

L’analisi quantitativa delle località nelle quali sono effettuati i controlli indica che, sebbene i sequestri effettuati in corrispondenza dei porti marittimi si confermino i più importanti in termini quantitativi, quelli realizzati all’interno del territorio sono aumentati, raggiungendo anch’essi un livello significativo, sia in termini di numero che di quantitativi di sigarette sequestrate.

Nel panorama globale l’Italia da tempo riveste un ruolo tutt’altro che di secondo piano nell’ambito dell’articolato traffico transnazionale delle sigarette di contrabbando, da attribuire, in particolare, alla capacità del nostro Paese e dei gruppi criminali che vi operano di adeguarsi progressivamente al mutare degli specifici scenari internazionali ed europei, ovvero delle aree di approvvigionamento delle rotte e dei mercati di destinazione del t.l.e.

Oggi, infatti, come già detto in precedenza, il Paese è interessato dal fenomeno del contrabbando di tabacchi, sia come mercato di destinazione finale, sia come area di transito⁶⁵ del commercio illegale verso gli altri Stati dell’Unione europea.

62 Compresa le marche dei quattro principali produttori mondiali: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco e Imperial Tobacco Limited.

63 Espressione usata per indicare marche di sigarette non fabbricate dai quattro produttori con i quali l’Ue e gli Stati membri hanno concluso accordi di cooperazione. Tali sigarette vengono chiamate “*cheap whites*” o “*illicit white*”.

64 In merito a tale traffico, va sottolineata la potenziale pericolosità di tale tipologia di sigarette; esse, non essendo sottoposte ai rigidissimi standard di sicurezza europei, possono contenere materiali scadenti ovvero cancerogeni, con chiare implicazioni per la salute del consumatore. Frequenti i casi, in tali contesti, di rinvenimento, nell’impasto finale della sigaretta, di livelli di nicotina, catrame, monossido di carbonio, piombo, cadmio e arsenico molto più alti rispetto a quelli presenti nelle sigarette prodotte con criteri europei.

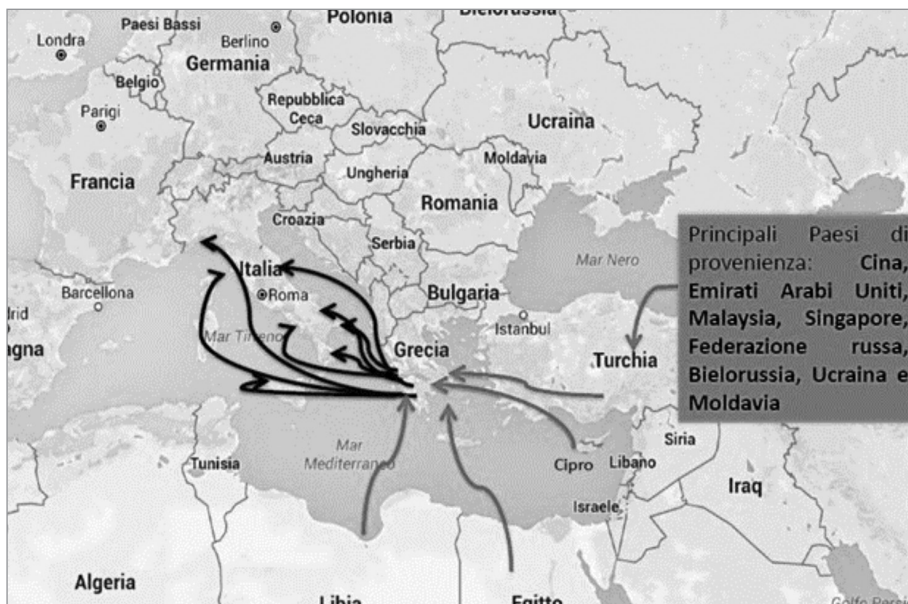
65 La maggior parte dei sequestri di sigarette riguardano prodotti che, non avendo mercato nel nostro Paese, sono destinati al mercato clandestino di altri Paesi comunitari.

Dinamiche e rotte dei traffici illeciti

Dall'analisi delle attività esperite dai Reparti del Corpo nel contrasto al contrabbando di tabacchi lavorati esteri è emersa la presenza di numerose associazioni a delinquere dedite a tali traffici illeciti, diffuse su tutto il territorio nazionale, per lo più caratterizzate dalla presenza di soggetti italiani e stranieri, soprattutto provenienti dall'Est Europa (Romania, Bulgaria, Ungheria, Slovenia, Bosnia, Ucraina e Polonia).

Le principali "zone" di origine del traffico sono: il Sud-Est asiatico (Cina e Malesia in testa), l'area balcanica, l'Europa orientale, il Sud-Est della Penisola Araba e il Nord Africa (via Cipro).

Figura 1 - Le rotte marittime maggiormente utilizzate



Fonte: Guardia di Finanza.

In particolare, si può fare riferimento:

- all'area degli Emirati Arabi Uniti, che rappresentano uno dei principali Paesi di produzione, da cui proviene una fetta significativa dei traffici di t.l.e. diretti verso il nostro Paese;

- alle aree dell'Europa dell'Est e Balcanica: il mercato di approvvigionamento dei tabacchi si concentra principalmente nell'Est Europa (Polonia, Ungheria, Romania e Ucraina), in virtù del fatto che i prezzi delle sigarette, sul mercato lecito di tali Paesi, sono di gran lunga inferiori rispetto a quelli praticati in Italia;
- alla Cina, che si conferma il Paese di provenienza della maggior parte delle sigarette sequestrate. In tal senso, l'analisi dei campioni esaminati dimostra che si tratta, essenzialmente, di sigarette contraffatte. Le partite illecite risultano spedite direttamente verso porti marittimi europei o trasferite attraverso Singapore e la Malaysia, dove il fenomeno del commercio illecito è aggravato dall'insufficienza dei controlli nelle zone franche.

Figura 2 - Le rotte terrestri maggiormente utilizzate



Fonte: Guardia di Finanza.

Il monitoraggio dei sequestri di sigarette di contrabbando effettuati nei principali porti nazionali ha evidenziato, per quanto attiene ai Paesi di provenienza, il ruolo della Grecia, che rappresenta lo snodo per i carichi provenienti dai Balcani, soprattutto perché, data la sua appartenenza all'Unione europea, le merci già sdoganate presso i suoi

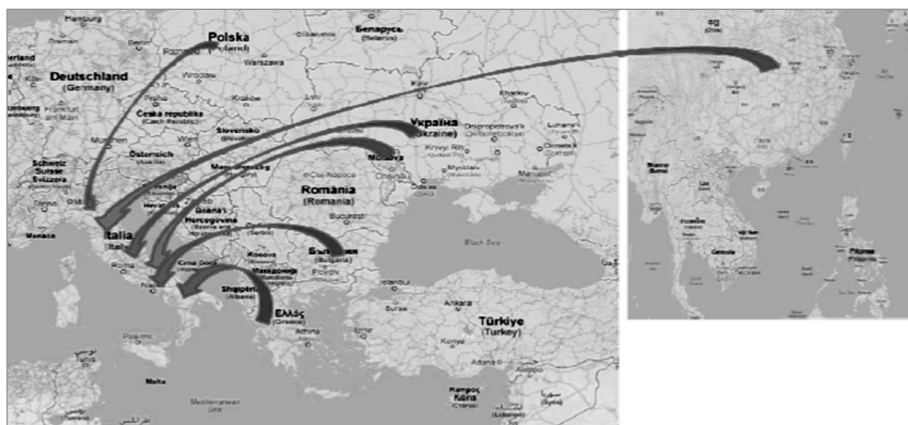
porti non devono essere più sottoposte ad alcun controllo comunitario al momento dell'arrivo nel nostro Paese.

Tali carichi salpano, di norma, dai porti di Patrasso e del Pireo, Salonicco, a mezzo di autoarticolati con targhe estere, che giungono in Italia attraverso i porti di Ancona, Venezia, Bari e Brindisi, effettuando il percorso su traghetti/motonavi di linea.

Per quanto riguarda carichi di dimensioni più ridotte, essi sono trasportati su piccole e veloci imbarcazioni verso i porti e le spiagge pugliesi (seguendo, ad esempio, la rotta Corfù-Bari).

La merce illegale viene più spesso nascosta dietro carichi di copertura, solitamente prodotti ortofrutticoli locali destinati ai Paesi dell'Europa del Nord⁶⁶.

Figura 3



Fonte: Guardia di Finanza.

Appare evidente come il fenomeno interessi indistintamente tutti i versanti del nostro Paese e, se da un lato i porti che si affacciano sul versante adriatico sono investiti, come accennato, dai traffici con la Grecia, quelli del versante tirrenico vedono convergere per lo più carichi provenienti dagli Emirati Arabi Uniti e dall'Estremo Oriente, in particolare dalla Cina.

Per quel che attiene, infine, ai *modi operandi* afferenti al contrabbando di sigarette,

66 Altri metodi utilizzati per l'occultamento delle sigarette sono scatole di scarpe, refrigeratori svuotati, bracci delle gru e bobine di cavi elettrici.

l'attività di contrasto posta in essere dal Corpo nel corso degli anni ha consentito di accertare differenti modalità di introduzione di tabacchi sul territorio dello Stato.

Infatti, le merci giungono in Italia principalmente attraverso l'utilizzo di container marittimi o tramite veicoli stradali (autoarticolati, ovvero autocarri, furgoni, automobili), ma anche via mare su piccole imbarcazioni, per via aerea⁶⁷, via posta, nonché via Internet⁶⁸ tramite acquisti *online*.

L'occultamento dei prodotti del tabacco tra altre merci continua ad essere il metodo più utilizzato per aggirare i controlli da parte delle autorità preposte alla vigilanza.

Il contrabbando ripetuto di piccole quantità (*ant-smuggling*), invece, rappresenta uno dei principali problemi nelle regioni frontaliere. Talvolta, questo tipo di traffico è ben organizzato e i piccoli quantitativi, una volta giunti in Italia, sono raggruppati in grandi carichi prima di essere trasportati verso altri Stati membri per essere venduti sul mercato illecito.

In sintesi, i sequestri eseguiti dai Reparti del Corpo, nel settore del contrabbando di t.l.e., hanno posto in luce la ricorrenza di alcuni elementi comuni:

- l'ingresso nel territorio dello Stato sia attraverso i valichi di frontiera delle regioni del Nord-Est del Paese⁶⁹, sia via mare attraverso i porti di Brindisi, Bari, Ancona e Venezia, con successiva destinazione verso i mercati al dettaglio principalmente dell'area centro-meridionale del Paese;
- l'occultamento del t.l.e., a mezzo di doppi fondi e carichi di copertura all'uopo ricavati a bordo di varie tipologie di mezzi di trasporto, quali autoarticolati, autoveicoli, camper, ecc.;
- l'impiego, da parte delle organizzazioni criminali, di soggetti di provenienza estera, in particolare dell'Est Europa, quali individui incaricati dell'effettuazione dei trasporti illeciti;
- la falsa dichiarazione di specie: è il sistema di frode maggiormente rilevato nei sequestri di tabacchi a bordo di container effettuati negli ambiti portuali. Le sigarette sono occultate da carichi di copertura costituiti da merci a bassa incidenza fiscale (articoli

67 Spesso è stato riscontrato il trasporto di piccoli (ma anche di grandi quantitativi, imbarcati direttamente sul mezzo) quantitativi di t.l.e. a bordo di un aereo rinvenuti nei bagagli dei passeggeri di varie nazionalità.

68 Le risorse informatiche, le reti di connessione e Internet rappresentano un mezzo per compiere illeciti di varia natura a danno dello Stato e degli enti pubblici, delle imprese e dei privati, ovvero per occultare le prove e/o i proventi delle attività criminose. La maggior parte dei siti inibiti sono localizzati per lo più negli Usa, nel Regno Unito, in Germania, nei Paesi Bassi e in Romania.

69 Tali carichi di sigarette trasportati "via terra", passano dal confine nord-orientale, soprattutto attraverso il Friuli Venezia Giulia, a bordo di tir o furgoni in partenza per lo più da Russia, Bielorussia, Ucraina, Bulgaria, Polonia e Ungheria.

casalinghi, scarpe, borse, giocattoli) indicate nei documenti di trasporto (polizza di carico, lettera di vettura, CMR) e destinate fuori dai confini nazionali;

- la falsità dei documenti di trasporto: le sigarette viaggiano in regime di sospensione di imposta con relativa documentazione falsificata, attestante la spedizione di sigarette da un deposito fiscale (spesso reale) ad un deposito fiscale fittizio.

L'analisi dei dati a disposizione ha permesso di evidenziare come la Campania sembra essere tornata tra i principali terminali del traffico del contrabbando.

Nella Regione si sta manifestando sia una ripresa del mercato interno⁷⁰, comprovata con la ricomparsa, in parte del territorio della provincia di Napoli, delle cosiddette "bancarelle", finalizzate alla minuta vendita delle sigarette di contrabbando, comprese le "cheap white", sia un consistente traffico di t.l.e. proveniente dall'estero e, in particolare, dalla Cina e dall'Europa dell'Est.

Le operazioni di servizio, infatti, hanno consentito di riscontrare una prevalenza di flussi illeciti in forma *extra* ispettiva provenienti dall'Ungheria, dall'Ucraina, dalla Romania e spesso dalla Polonia.

Le risultanze investigative confermano questo trend evidenziando un incremento dei flussi illegali, ora provenienti, soprattutto via mare, a mezzo container, dalla Cina e dalla Grecia, nonché, via terra, dai Paesi dell'Est Europa.

Le organizzazioni contrabbandiere, inoltre, hanno di recente delocalizzato i propri siti di stoccaggio in zone distanti dal capoluogo campano, da sempre considerato il fulcro del commercio illegale di sigarette.

Infatti, al fine di sottrarsi alla stringente attività di controllo economico del territorio condotta quotidianamente dai Reparti del Corpo nella città di Napoli, tali sodalizi criminali si sono spinti non solo alla periferia del capoluogo, ma addirittura in alcune zone del Nord e del Centro Italia.

I locali utilizzati per lo stoccaggio risultano essere molto diversificati, passando dai box auto fino a strutture di ampie dimensioni ubicate in zone agricole, mentre, in alcune aree cittadine, continuano ad essere impiegati i classici sottoscala.

Appare meritevole di menzione un'ulteriore metodologia delle associazioni criminali dedite alla produzione e commercializzazione illecita di t.l.e.

Al riguardo, va citato un risultato di servizio conseguito dal Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Pavia, nel novembre 2017, allorché, i militari individuarono nei pressi di un capannone industriale, sito nel comune di Sannazzaro Dè Burgondi (PV), un autoarticolato recante targa rumena, al cui interno erano trasportate quasi 8 tonnellate di sigarette di contrabbando.

70 Dovuta soprattutto al costante e continuo aumento dei prezzi al dettaglio dei prodotti del tabacco.

I successivi controlli effettuati all'interno del capannone consentirono di individuare una vera e propria fabbrica clandestina dalla quale erano state prodotte le sigarette.

Tale nuova modalità di produzione "in house" delle sigarette, potrebbe essere il segnale di una nuova strategia adottata dalle organizzazioni criminali finalizzata ad abbattere i costi e ridurre i rischi legati al trasporto del t.l.e. dall'estero.

Ulteriore conferma di tale assunto, è l'operazione eseguita nel mese di dicembre 2018 dalla Compagnia di Nola, che ha sequestrato un capannone ad Acerra (NA), al cui interno è stato rinvenuto un vero e proprio opificio, costituito per la fabbricazione di sigarette di contrabbando e composto da vari macchinari industriali, ove sono risultati stoccati oltre 30 tonnellate di t.l.e. di contrabbando, nonché materie prime (bobine di cellophane, filtri, cartine, fogli di carta riportanti il marchio "Regina") utilizzate per la produzione delle sigarette⁷¹.

Per quanto concerne il coinvolgimento della criminalità organizzata, seppure il settore risulta, da decenni, ricompreso tra i suoi interessi illeciti, nel corso delle normali operazioni di contrasto al contrabbando non sempre emergono elementi di diretto collegamento tra i soggetti coinvolti e organizzazioni di stampo mafioso.

Queste ultime, infatti, avvalendosi di "manovalanza" a basso costo, spesso di nazionalità straniera, tendono a escludere dalla diretta partecipazione al traffico illecito i propri affiliati, in modo tale da ridurre al minimo i rischi di collegamento tra il gruppo mafioso e l'attività delittuosa o, peggio ancora, di vedere membri del clan arrestati durante le attività di repressione effettuate dalle Forze di Polizia.

Al riguardo, al fine di meglio avvalorare il coinvolgimento dei gruppi criminali organizzati nell'illecito in parola, è da sottolineare la circostanza per la quale l'attività di contrasto al contrabbando risulti particolarmente fervida nell'area geografica del Mezzogiorno italiano, dove storicamente, sin dal secondo dopoguerra, la criminalità organizzata faceva del contrabbando di tabacchi il suo business principale⁷², soprattutto fino a quando le pene previste non erano elevate.

71 Nell'ambito delle operazioni si è proceduto anche all'arresto in flagranza di 12 soggetti (di cui 11 di nazionalità estera) responsabili a vario titolo, dei reati di cui agli artt. 473 C.p. (contraffazione, alterazione o uso di segni distintivi di opere dell'ingegno o di prodotti industriali), 474 ter C.p. (circostanza aggravante) e 291 bis comma 1 del Dpr 23.01.1973, n. 43 (contrabbando di tabacchi lavorati esteri).

72 È del tutto evidente che tale tipologia di fenomeno illecito, grazie all'esperienza maturata e ai copiosi introiti ottenuti nel corso dei decenni, ha contribuito a permettere ai gruppi criminali organizzati di creare quella struttura organizzativa che oggi è impegnata su tutti i fronti criminali conosciuti, dal traffico di droga a quello delle armi, sino agli investimenti nell'economia legale.

Il nuovo mercato dei liquidi da inalazione

I prodotti diversi dal tabacco di nuova generazione sono articoli da inalazione senza combustione, costituiti da sostanze liquide, contenenti o meno nicotina.

La Direttiva 2014/40/UE e il D.Lgs n. 6/2016 forniscono le definizioni di:

- sigaretta elettronica, ovvero un prodotto utilizzabile per il consumo di vapore tramite un bocchino o qualsiasi componente di tale prodotto, compresi una cartuccia, un serbatoio e il dispositivo privo di cartuccia o di serbatoio. Le sigarette elettroniche possono essere usa e getta o ricaricabili mediante un contenitore di ricarica o un serbatoio oppure ricaricabili con cartucce monouso;
- liquidi da inalazione/di ricarica (eLiquids): questa categoria è composta da flaconi contenenti un liquido utilizzabile per ricaricare una sigaretta elettronica (sistemi aperti), oppure da cartucce pre-riempite di liquido da inserire nella sigaretta elettronica (sistemi chiusi).

Da qualche anno c'è stata un'impennata nelle vendite delle cosiddette *E-cigs*, liquidi da inalazione e altri prodotti succedanei del tabacco.

Nell'Ue i prodotti da vaping, come già detto, sono regolati dalla direttiva sui prodotti del tabacco 2014/40 (trasposta in Italia con D.Lgs. n. 6/2016), che ne assicura la qualità e stabilisce alcune limitazioni alle comunicazioni commerciali per i liquidi contenenti nicotina.

L'Italia è diventata il primo Paese dell'Ue a tassare i liquidi da vaping nel 2014 (D.Lgs. n. 504/95) attraverso un sistema parametrato al 10% (liquidi senza nicotina) e 15% (liquidi con nicotina) dell'accisa gravante su 1 kg di sigarette e una complessa procedura di equivalenza tra sigarette ed *e-cigs*.

Inoltre, tali flaconi "svapabili", per essere posti in commercio, devono essere dotati *ex lege* di un codice identificativo univoco, fornito dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, senza il quale si costituirebbe la prova dell'origine illecita della merce configurando il mancato pagamento delle accise.

In linea generale, la vendita al pubblico di questi prodotti succedanei (ossia i liquidi) può avvenire solo attraverso il canale distributivo delle rivendite di tabacchi anche se, con provvedimento da parte dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, possono essere stabiliti i criteri per l'autorizzazione alla vendita attraverso gli esercizi di vicinato e le parafarmacie.

La loro immissione in consumo è soggetta, inoltre, ad un duplice regime di controllo: uno di tipo autorizzatorio nei confronti dei soggetti che operano in regime di deposito fiscale, subordinata alla preventiva autorizzazione dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che la può rilasciare solo a favore dei soggetti in possesso dei requisiti minimi; l'altro di tipo censorio, incentrato sulla preventiva e obbligatoria catalogazione

dei prodotti commercializzati.

Come in tutti i settori che hanno una forte richiesta, la criminalità cerca un canale di infiltrazione valido ad aumentare i propri introiti illeciti compromettendo le regole di leale concorrenza del mercato e mettendo a repentaglio la salute della comunità.

In tale contesto, nel 2021, la Compagnia Pronto Impiego di Aversa (CE) ha sequestrato una fabbrica completamente abusiva che realizzava quotidianamente centinaia di litri di liquidi per sigarette elettroniche. Il gestore, un 40enne napoletano, anche percettore di reddito di cittadinanza, è stato denunciato alla Procura della Repubblica di Napoli Nord.

I prodotti da “svapo”, risultati privi di controllo idoneo a tracciarne la provenienza e delle necessarie autorizzazioni doganali, venivano confezionati in flaconi e venduti on line a una vasta platea di consumatori.

I finanziari hanno trovato nell’opificio oltre 700 chilogrammi di liquidi da inalazione soggetti a imposta di consumo, nonché oltre 3.000 confezioni di additivi impiegati per la miscelazione dei medesimi; venduti sul mercato, avrebbero permesso un guadagno di oltre 300mila euro.

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

L’azione di contrasto del Corpo

La Guardia di Finanza, al fine di contrastare efficacemente il fenomeno, esercita una capillare azione di vigilanza statica, presso i punti d’ingresso nello Stato e dinamica, su tutto il territorio nazionale, a tutela degli interessi economico-finanziari dell’Italia e dell’Unione europea.

La lotta al contrabbando di tabacchi lavorati, anche contraffatti, viene svolta attraverso l’esecuzione di piani coordinati di intervento a livello locale, per contrastare il fenomeno nella fase sia della minuta vendita sia dell’introduzione nel territorio nazionale dei prodotti illeciti, mediante il controllo delle rotabili, dei porti, degli aeroporti e dei valichi di confine.

Tale dispositivo di contrasto è integrato dalle indagini di polizia giudiziaria, finalizzate a disarticolare i sodalizi criminali che gestiscono gli illeciti traffici e a sequestrare i proventi delle attività delittuose.

Inoltre, il Corpo attua un rilevante scambio di informazioni anche attraverso costanti rapporti di collaborazione con gli Organismi internazionali impegnati nella lotta alla criminalità transnazionale, mediante l’utilizzo di strumenti amministrativi e

di polizia messi a disposizione, tra altri, dall'OIPC – Interpol, da Europol, dall'OLAF e dall'Organizzazione Mondiale delle Dogane (compresa la sua rete di Uffici regionali di collegamento per l'intelligence, RILO).

La cooperazione attiva e passiva con le Agenzie fiscali, le Forze di Polizia e gli organismi esteri ha consentito di mettere, a disposizione dei Reparti operativi del Corpo, informazioni complete e preziose per lo svolgimento delle investigazioni di competenza.

Nell'ambito della più ampia azione di contrasto alla criminalità organizzata, compresa quella che gestisce il contrabbando di t.l.e. e degli altri prodotti, di determinante impatto, ai fini dell'aggressione dei patrimoni illecitamente acquisiti, è la normativa europea che, fornendo una base giuridica comune, disciplina l'istituzione e il funzionamento di appositi "Uffici recupero beni", cosiddetti Asset Recovery Office (ARO), Uffici che fungono da canale dedicato per lo scambio di notizie volte ad individuare, per il conseguente sequestro e confisca, proventi di reato e altri beni connessi, in altri Paesi.

In senso più generale, le varie forme di cooperazione internazionale si fondano anche sull'apporto fondamentale assicurato dalla rete di Esperti e Ufficiali di Collegamento della Guardia di Finanza, presso Ambasciate ed organismi esteri.

Allo scopo di fornire una visione quanto più esaustiva possibile della cornice operativa in cui si muovono i Reparti del Corpo nella specifica azione di contrasto, si riportano alcune tra le più significative attività di servizio condotte nel periodo compreso tra gennaio e dicembre 2021.

Nel mese di gennaio 2021:

- la Compagnia di Pozzuoli, nell'ambito dell'Operazione "RED QUEEN", ha dato esecuzione, nei comuni di Napoli, Pozzuoli (NA), Quarto (NA), Marano di Napoli (NA), Mugnano di Napoli (NA), Mondragone (CE), Borgo San Lorenzo (FI) e Ravenna, ad un'ordinanza di applicazione di misure cautelari personali e reali nei confronti di 19 soggetti, ritenuti responsabili, a vario titolo, di essersi associati tra loro allo scopo di commettere più delitti di introduzione, vendita, trasporto, acquisto e detenzione di t.l.e. di contrabbando (artt. 291 quater, 291 bis del Dpr 43/1973). Contestualmente, sono state eseguite nei confronti dei predetti responsabili delle perquisizioni locali, nel corso delle quali sono stati rinvenuti e sottoposti a sequestro kg 40,760 di t.l.e. di contrabbando, € 4.590 in contanti, quali provento dell'attività illecita e 18 telefoni cellulari;
- il Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Palermo, nell'ambito dell'Operazione "SMOKE ON THE WATER", su segnalazione del II Reparto del Comando Generale, ha portato a termine una rilevante operazione di servizio che si è conclusa con l'arresto di 9 soggetti – italiani, tunisini, libici ed egiziani – ed il sequestro di 2 imbarcazioni, 2,2 tonnellate di tabacchi lavorati esteri di contrabbando provenienti dal Nord Africa e 60.000 euro in contanti. L'intervento, condotto con l'impiego di numerosi mezzi aerei

e navali (costieri e alturieri) del Comando Operativo Aeronavale di Pratica di Mare (RM) e del Reparto Operativo Aeronavale di Palermo, ha interessato il tratto di mare prospiciente le coste del trapanese.

Nel mese di febbraio 2021:

- il Gruppo di Nola ha tratto in arresto 7 soggetti e sequestrato, in provincia di Latina, 4,5 tonnellate di sigarette di contrabbando, trasportate in piena notte all'interno di un autoarticolato con targa bulgara, proveniente da un porto ellenico con destinazione Sabaudia (LT), scortato da soggetti di nazionalità italiana, greca, senegalese e ucraina.

Nel mese di aprile 2021:

- il Gruppo di Palermo, nell'ambito dell'Operazione "DUTY FREE", ha eseguito, nel corso di indagini coordinate dalla D.D.A. di Palermo, un'ordinanza di misure cautelari personali nei confronti di 15 soggetti (3 in carcere, 7 agli arresti domiciliari, 5 con l'obbligo giornaliero di presentazione alla p.g.), per i reati di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di sigarette e traffico di sostanze stupefacenti. Contestualmente, si è proceduto al sequestro di disponibilità finanziarie, 1 fabbricato, 2 magazzini, 1 appartamento, 3 autovetture e 3 motoveicoli, per un valore complessivo di circa 1,5 milioni di euro. Nello specifico, il gruppo si sarebbe rifornito del tabacco lavorato estero di contrabbando, procacciato a Napoli, attraverso trasferte eseguite da soggetti appartenenti all'organizzazione con compiti di corriere/staffetta, utilizzando autovetture prese a noleggio, viaggiando all'andata via nave ed al ritorno verso Palermo via terra. In una fase successiva, in concomitanza con l'inizio delle limitazioni agli spostamenti causati dal virus Covid-19, il gruppo criminale avrebbe messo in atto un metodo alquanto innovativo e insidioso: le sigarette sarebbero state inviate a Palermo utilizzando una ditta di spedizione, ignara del traffico illecito, indicando quali mittenti e destinatari nomi e indirizzi di pura fantasia, e comunicando i numeri di spedizione ad un uomo di fiducia. Quest'ultimo, autista operante per conto della ditta di spedizione, provvedeva a ritirare e consegnare i pacchi contenenti il t.l.e. direttamente presso il magazzino di stoccaggio. Nel corso delle indagini sono stati sequestrati circa 700 kg di t.l.e., 1 kg di sostanza stupefacente e arrestati 3 soggetti in flagranza di reato che, nonostante le limitazioni imposte agli spostamenti a causa dell'emergenza epidemiologica in corso da Covid-19, in soli 7 mesi (novembre 2019/maggio 2020), avrebbero trasportato da Napoli a Palermo oltre 5 tonnellate di sigarette per un volume d'affari complessivo di oltre 2,4 milioni di euro.

Nel mese di agosto 2021:

- la Compagnia di Marcanise, nell'ambito dell'Operazione "TROIKA", ha dato esecuzione ad un'ordinanza applicativa della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti di 3 soggetti di nazionalità ucraina, responsabili dei reati di cui artt. 483

c.p., 291-bis e 291-ter del Dpr n. 43/1973. Le indagini hanno consentito di ricostruire l'importazione, lo stoccaggio e la successiva vendita di circa 1,5 tonnellate di tabacchi lavorati esteri da parte dei soggetti attinti da misura cautelare personale e il conseguente sequestro di oltre 257 kg. In particolare, le sigarette di contrabbando, prevalentemente "cheap white", giungevano in Italia dalla Russia, attraverso spedizioni commerciali corredate da falsa documentazione doganale, attestante l'importazione di "filtri per depuratori".

Nel mese di settembre 2021:

- il Gruppo Pronto Impiego di Napoli, il II Gruppo Napoli, il Gruppo di Frattamaggiore e le Compagnie di Pozzuoli, Casalnuovo e Torre del Greco hanno sequestrato, all'esito di diversi controlli coordinati nel capoluogo e nell'area metropolitana, oltre 5 quintali di sigarette di contrabbando e tratto in arresto 2 contrabbandieri, denunciandone altri 6.

Nel mese di ottobre 2021:

- il Gruppo Pronto Impiego di Napoli, a seguito di pregressa e autonoma attività info-investigativa, ha sequestrato oltre 3,8 quintali di t.l.e. rinvenuti in alcune casse di legno trasportate da un autocarro di grosse dimensioni, posteggiato in un'area di circa 1.000 mq, sita nel comune di Somma Vesuviana. Le ulteriori operazioni permettevano inoltre di rinvenire e sequestrare 4 automezzi dediti al carico delle sigarette, 2 carrelli elevatori usate per scaricare le pedane e telefoni cellulari. I 6 responsabili, un greco e cinque italiani, sono stati tratti in arresto per la violazione degli artt. 291 bis, comma 1, e 291 ter del Dpr n. 43/73;
- il 2° Nucleo Operativo Metropolitan di Napoli, in collaborazione con i Carabinieri del Comando Provinciale di Napoli, al termine di una complessa attività investigativa coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia della Procura della Repubblica partenopea, hanno eseguito un provvedimento cautelare, emesso dal G.I.P. del Tribunale di Napoli, nei confronti di 17 persone, indagate per associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, operante in diverse zone del napoletano. Nel complesso sono state 67 le persone coinvolte nelle attività investigative e gravemente indiziate, a vario titolo, di aver costituito e fatto parte di sodalizi criminali attivi nella commissione di reati inerenti al contrabbando di t.l.e. provenienti dall'Est Europa e introdotti in Italia per alimentare il mercato clandestino campano canalizzando le forniture alle cosiddette "bancarelle". Al termine delle operazioni, inoltre, sono stati sequestrati, e successivamente confiscati, anche 2 immobili utilizzati per lo stoccaggio dei t.l.e., per un valore di oltre 250.000 euro. Nel corso delle indagini sono stati individuati e monitorati sia gli immobili destinati a deposito (box, garage, sottoscala, appartamenti) sia gli automezzi utilizzati per le consegne delle forniture di t.l.e. ai clienti: generalmente auto di piccola cilindrata ma capaci di occultare fino a 3 casse di sigarette. Complessivamente, si ritiene che l'organizzazione criminale abbia

- movimentato nell'arco di un triennio circa 27 tonnellate di sigarette di contrabbando;
- il Gruppo Pronto Impiego Napoli, nel corso della costante attività di pattugliamento del territorio, ha scoperto l'esistenza di un'area di collegamento tra due grossi capannoni industriali nel Comune di Somma Vesuviana (NA), all'interno del quale alcune persone erano dedite a caricare e scaricare pedane in legno da un autocarro con targa bulgara. L'ispezione ha permesso di scoprire che, sotto un'ingegnosa copertura costituita da tondini di ferro e specchi rifrangenti, erano state occultate numerose casse di sigarette di contrabbando, per un totale di circa 3,8 tonnellate. Le sigarette rinvenute, che sul mercato avrebbero fruttato circa mezzo milione di euro, sono state prontamente sequestrate insieme al deposito e 7 automezzi, mentre i 6 soggetti responsabili (cinque napoletani pregiudicati e un cittadino di nazionalità kazaka) sono stati tratti in arresto;
 - il Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Brescia, unitamente a personale del Reparto Operativo – Nucleo Investigativo dell'Arma dei Carabinieri di Brescia, del Gruppo di Brescia e dello SCICO, ha dato esecuzione, nell'ambito dell'Operazione "TABACCO SELVATICO", ad un provvedimento di fermo di indiziato di delitto nei confronti di 5 soggetti, ritenuti responsabili di avere detenuto e portato in luogo pubblico armi comuni e da guerra, con la finalità di realizzare un progetto omicidiario, maturato in un contesto di criminalità organizzata, con l'aggravante di avere agevolato l'attività della famiglia 'ndranghetistica Crea. L'attività, coordinata dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo con altre operazioni svolte in altre Regioni, è stata avviata nel maggio del 2020, a seguito del rinvenimento e sequestro di 42 tonnellate di tabacco, di provenienza estera, del valore di circa € 8.000.000 e di macchinari per la lavorazione del tabacco e il confezionamento di pacchetti di sigarette, operato dal Gruppo di Brescia e dalla Compagnia Carabinieri di Verolanuova.

Nel mese di novembre 2021:

- il Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Palermo, unitamente al Reparto Operativo Aeronavale di Palermo ed al Gruppo Aeronavale di Cagliari, nell'ambito del dispositivo di contrasto ai traffici illeciti via mare e all'immigrazione clandestina, hanno proceduto all'arresto di un cittadino italiano e al sequestro di 1,5 tonnellate di tabacchi lavorati esteri provenienti dal Nord Africa, nonché del natante utilizzato per il trasporto. La merce illecita, destinata a rifornire il mercato siciliano, avrebbe fruttato introiti per oltre 150.000 euro;
- il Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Palermo, nell'ambito dell'Operazione "BLUE WAVE", ha dato esecuzione, su ordine della Procura Europea, ad un provvedimento di fermo di indiziato di delitto nei confronti di 13 persone, indagate in relazione all'organizzazione di una strutturata rete criminale transnazionale, operante tra la Tunisia e la Sicilia, finalizzata al contrabbando di sigarette provenienti dal Nord-Africa. Il

- G.I.C.O., grazie al costante scambio informativo con il II Reparto del Comando Generale della Guardia di Finanza e con il supporto della componente aeronavale (Reparto Operativo Aeronavale di Palermo e Comando Operativo Aeronavale di Pratica di Mare), ha intercettato numerose spedizioni illecite, arrestando in flagranza di reato 36 soggetti e sequestrando 23 tonnellate di sigarette, 10 imbarcazioni (4 pescherecci e 6 motoscafi veloci) e denaro contante. 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;
- il Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Caserta, su richiesta della DDA di Napoli, ha eseguito un'ordinanza nei confronti di 12 persone indagate per associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri, con base operativa nelle province di Napoli e Caserta. Le indagini hanno permesso di appurare come l'organizzazione contrabbandava tabacchi lavorati esteri provenienti da Paesi dell'Europa orientale – Polonia, Ungheria e Ucraina – da commercializzare principalmente in Campania avvalendosi, per il trasporto, di numerosi automezzi fittiziamente intestati a terzi o locati presso società di autonoleggio, appositamente modificati per l'occultamento della merce, nonché di spedizionieri ignari del prodotto illecito trasportato. L'attività ha consentito l'arresto in flagranza di reato di 41 soggetti, il sequestro di oltre 31 tonnellate di sigarette di contrabbando, 4 autoarticolati, 6 furgoni e 24 autovetture utilizzati per l'attività illecita. Sono stati inoltre individuati 11 depositi utilizzati per lo stoccaggio delle sigarette dislocati in diverse Regioni del territorio nazionale, principalmente in Campania.

I numeri del contrabbando: considerazioni


Si riportano, di seguito, i dati statistici concernenti le attività di servizio eseguite dalla Guardia di Finanza nell'azione di contrasto svolta nel 2021.

Tabella 1 - Attività di servizio eseguite dalla Guardia di Finanza

Anno 2021 - Valori assoluti

Numero interventi	Soggetti denunciati (di cui arrestati)	T.l.e. sequestrato (di cui contraffatto)	T.l.e. consumato in frode
1812	933 (122)	Kg. 383.417 (Kg. 3.195)	Kg. 213.778

Fonte: Guardia di Finanza.



I dati espressi nel presente Report sono indicativi del fatto che il fenomeno del contrabbando dei tabacchi in generale e, oggi, anche di tutti quei nuovi prodotti definiti dalla direttiva 2014/40/UE, denuncino criticità attuali e degne della massima attenzione.

Da un lato permane la forte esigenza di tutelare la salute dei cittadini e dall'altro quella di intervenire con efficacia, al fine di contrastare i danni alle casse dell'Erario statale e ridurre i proventi illeciti che possono anche alimentare gli interessi della criminalità organizzata o comunque di soggetti ad essa collegati.

MINISTERO DELL'INTERNO
DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE

Il Servizio Analisi Criminale

Il Servizio Analisi Criminale è una struttura a composizione interforze⁷³, incardinata nell'ambito della Direzione Centrale della Polizia Criminale e rappresenta un polo per il coordinamento informativo anticrimine e per l'analisi strategica interforze sui fenomeni criminali e costituisce un utile supporto per l'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza e per le Forze di polizia.

Per queste finalità, il Servizio Analisi Criminale elabora studi e ricerche sulle tecniche di analisi, sviluppa progetti integrati interforze, utilizza gli archivi elettronici di polizia e li pone in correlazione con altre banche dati.

Promuove, altresì, specifiche iniziative di approfondimento a carattere interforze, cura l'analisi dei dati statistici di polizia criminale, si pone in correlazione con enti di ricerca nazionali, europei ed internazionali.

Monitora, inoltre, i tentativi di infiltrazione mafiosa nelle procedure di appalto di lavori attinenti la realizzazione di opere strategiche ed il recupero di aree colpite da calamità naturali.

Dinamica del fenomeno del contrabbando di tabacchi

Il commercio illegale di tabacchi ha assunto, ad oggi, una dimensione transnazionale che, amplificata dall'eliminazione delle frontiere interne, coinvolge la maggior parte dei Paesi dell'Unione europea, compresa l'Italia, interessata dal fenomeno non solo quale "mercato di consumo" ma – e soprattutto – come area di transito verso gli Stati in cui il prodotto è gravato da più elevate tassazioni di accise.

Il contrabbando di sigarette ha, peraltro, assunto dimensioni tali da mettere a ri-

⁷³ Vi opera, infatti, personale dei vari ruoli e qualifiche della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e della Polizia Penitenziaria. Ciò lo rende uno strumento capace di sintetizzare e realizzare la cooperazione tra le diverse Forze di polizia a livello nazionale.

schio sia la salute dei cittadini, per la contraffazione del prodotto finito e/o l'utilizzo di componenti nocive di alcune particolari tipologie di sigaretta, sia l'economia legale, in ragione del coinvolgimento della criminalità organizzata, sempre in cerca di nuovi mercati al fine di accumulare denaro.

Lo sviluppo del fenomeno, inoltre, può produrre pesanti conseguenze in ambito:

- sociale, avendo riflessi sull'ordine e la sicurezza pubblica;
- economico, provocando notevoli danni ad ogni livello della *filiera* regolare;
- finanziario, per effetto del reimpiego dei profitti illeciti nell'economia legale;
- fiscale, in conseguenza della sottrazione di base imponibile ai fini dell'Iva e delle accise, con riflessi negativi sia per le entrate tributarie nazionali che per quelle comunitarie.

Cenni storici e sviluppo del fenomeno in Italia

Nel 1862, la legge n.710⁷⁴ riconobbe allo Stato (l'allora Stato unitario) il *diritto di privativa* sul settore dei Sali e Tabacchi, facendo divenire prerogativa statale le attività di fabbricazione, importazione e spaccio del tabacco. Tale circostanza ed i pesanti tributi che, nel nostro Paese, gravavano sul commercio di alcuni prodotti, spinsero molti italiani ad intraprendere la più vantaggiosa via del contrabbando, introducendo clandestinamente la merce sul territorio nazionale⁷⁵.

Fino al secondo dopoguerra, il fenomeno si svolse quasi esclusivamente via terra, attraverso il confine italo-svizzero; gli *spalloni*, carichi delle loro *briccolle*⁷⁶, riuscivano ad introdurre in Italia prodotti di ogni sorta, tra cui il tabacco in foglie. Già intorno alla fine del 19^a secolo, tali traffici erano piuttosto fiorenti. Ma fu intorno agli anni Cinquanta che la "tratta delle bionde"⁷⁷ introdotte dalla Svizzera in Italia visse il suo periodo più fiorente, favorita da un conveniente tasso di cambio e dalla scarsa attività di contrasto svolta a Nord del confine⁷⁸; in tale periodo, la merce arrivava in Italia in quantità di gran

74 Dall'Archivio Centrale: "Lo Stato unitario assunse il diritto di privativa nel settore dei sali e dei tabacchi con la legge 13 luglio 1862 n. 710; in virtù di questa legge la fabbricazione dei tabacchi, l'estrazione del sale dall'acqua del mare, dalle sorgenti saline e dalle miniere, e l'importazione e lo spaccio dei tabacchi e del sale erano riservate allo Stato, ma avrebbero continuato a essere libere nelle isole.

75 Inizialmente tabacco in foglia.

76 Grossi zaini di paglia intrecciata capaci di contenere fino ad 800 pacchetti di sigarette ciascuno.

77 L'espressione si riferiva al colore chiaro del tabacco lavorato.

78 «Il contrabbando verso l'Italia, infatti, non era un danno per l'Erario e per il mercato svizzero, le autorità della Confederazione non avevano così alcun interesse a reprimere o contenere questa attività. Anzi, il contrabbando rappresentò uno sbocco commerciale supplementare per le aree svizzere di confine, sostenendo una vera e propria filiera produttiva e generando una fonte di entrate e un

lunga maggiori rispetto alle precedenti, trasportata non più solo dagli *spalloni*, ma a bordo di automobili e camion. I traffici proseguirono per circa un ventennio, cessando quasi del tutto a ridosso degli anni Settanta, quando, a causa della svalutazione della lira, divenne costosissimo acquistare i tabacchi in territorio elvetico.

Un'altra realtà territoriale che può vantare una lunga storia nel contrabbando dei TLE è la Campania ed, in particolare, la città di Napoli, storicamente considerata come la "capitale italiana" del fenomeno, grazie anche alla posizione strategica del suo porto nel mar Mediterraneo.

Nato dopo il primo conflitto mondiale, il contrabbando delle *bionde* si sviluppò in quest'area – via mare – nel secondo dopoguerra, coinvolgendo moltissime famiglie rimaste senza entrate a causa della crisi postbellica. Nel trentennio successivo, il fenomeno si diffuse ulteriormente, raggiungendo il suo apice nei primi anni Settanta. In un primo momento, il traffico dei tabacchi lavorati non fu appannaggio della criminalità organizzata locale, ma venne da questa "tollerato" in cambio di una quota sugli utili di ogni carico andato a buon fine; a partire dagli anni Cinquanta, invece, i clan di camorra, attirati dagli ingenti guadagni e dai rischi limitati dell'attività, cominciarono ad interessarsene direttamente, talvolta in accordo con la criminalità mafiosa siciliana⁷⁹. Tra gli anni Sessanta e Settanta il contrabbando venne condotto, via mare, con i cosiddetti *scafi blu*, imbarcazioni leggere e velocissime il cui scafo era verniciato di tal colore per evitare che il riflesso della luce lunare ne permettesse l'avvistamento da parte della Guardia di Finanza: nella notte decine di scafi, raccolti in *paranze*, raggiungevano le *navi madri*, posizionate ad alcune miglia dalla costa ed imbarcavano i carichi di *bionde* destinate a varie città d'Italia ed allo stesso hinterland napoletano.

Con l'interessamento della criminalità organizzata, le dinamiche del fenomeno assunsero tratti anche violenti, portando ad un inasprimento dell'azione di contrasto ed all'introduzione di nuove regole per gli inseguimenti in mare; ne seguì l'adozione di nuove strategie criminali, con l'abbandono del sistema delle navi madri.

Come nuova area per il contrabbando dei tabacchi lavorati venne individuata la Puglia con importazione diretta dei carichi dalle coste macedoni, albanesi e greche a quelle pugliesi.

In particolare, la situazione nella seconda metà degli anni Novanta vide l'esplosio-

notevole indotto per l'economia locale». Tratto da "L'epopea del contrabbando. Il contrabbando nei ricordi dei finanziari" - SWI swissinfo.ch (unità internazionale della Società Svizzera di radiotelevisione (SSR)).

79 In questo periodo tra Camorra e Cosa Nostra vennero strette importanti relazioni grazie ad alcuni esponenti dei sodalizi siciliani mandati *al confino* nella provincia napoletana (Sunto da "Il secondo dopoguerra e gli anni 60: il contrabbando" - Antonella Migliaccio).

ne del contrabbando sia in termini di volumi di traffico sia nella sua forma più aggressiva e violenta. Le organizzazioni criminali si servivano delle stesse rotte utilizzate per i traffici di esseri umani, droga ed armi. La sicurezza dei luoghi di imbarco, sbarco e dell'entroterra, sia in Italia che oltre Adriatico, venne assicurata con metodi "militari". Infatti, i cosiddetti "scafisti" erano armati e cominciò quindi un periodo in cui le attività di contrasto ai gruppi criminali assunsero toni più cruenti perché questi ultimi iniziarono anche ad utilizzare i "blindati" (fuoristrada rubati e ricondizionati) che speronavano i mezzi della Guardia di Finanza causando il ferimento o l'uccisione di militari in servizio. Tali eventi, in particolare, si consumarono lungo la direttrice che congiungeva i Balcani, la Puglia e la Campania.

A riguardo, i primi anni del Duemila videro una forte regressione del contrabbando di T.L.E. in relazione all'Operazione "Primavera"⁸⁰, il conflitto nei Balcani, l'intervento Nato in Kosovo e l'azione di pattugliamento delle coste adriatiche, finalizzata anche ad arginare lo sbarco di clandestini. Il risultato delle suddette attività di contrasto, rafforzato dalle novità legislative di tipo repressivo, contribuì alla riduzione del fenomeno, visibile soprattutto nelle regioni storicamente sensibili allo stesso, quali la Campania e la Puglia.

Tuttavia, tale decremento non fu da porre solo in relazione all'efficacia dell'azione di contrasto dell'illecito traffico, ma anche allo spostamento degli interessi delle organizzazioni contrabbandiere verso i mercati più remunerativi del Nord Europa. Infatti, nella prima parte del terzo millennio, il contrabbando di sigarette, sia in Campania che nel resto d'Italia, sembrò quasi scomparso, tranne che nell'ambito di alcuni porti maggiori, tra cui quello di Napoli, con lo smercio di quantitativi, spesso modesti, venduti

80 L'operazione "Primavera", avviata su proposta del Ministero dell'Interno nel febbraio 2000, a seguito di alcuni episodi cruenti avvenuti sul litorale pugliese, nelle zone di sbarco, tra appartenenti alle Forze dell'ordine e malviventi, ha riguardato le province di Bari, Brindisi e Lecce, con un parziale coinvolgimento di quelle di Foggia, Matera e Taranto. L'operazione, che vide il massiccio dispiegamento di circa 1.900 appartenenti alle Forze dell'ordine tra Finanziari, Poliziotti e Carabinieri, si concluse il 30 giugno dello stesso anno con l'arresto in flagranza di reato di 537 persone e con la denuncia a piede libero di altre 461 persone; furono sequestrate oltre 32 tonnellate di t.l.e. di contrabbando, 125 armi, 6.804 munizioni, 502,07 kg. di esplosivo, oltre 5 tonnellate di stupefacenti, 47 fuoristrada blindati, 223 autovetture, 21 autocarri, 20 imbarcazioni e 24 depositi clandestini. L'operazione "Primavera" ha prodotto notevoli effetti, anche indiretti, sulle attività di sbarco delle sigarette lungo il litorale della regione Puglia, provocandone un'evidente flessione e determinando seri problemi logistico-organizzativi ai gruppi contrabbandieri, che si sono trovati nella necessità di individuare altri punti di sbarco lungo le coste della Penisola e di ripristinare il sistema di rifornimento attraverso le "navi madri" provenienti dalla Grecia. La maggiore e più incisiva presenza delle Forze dell'ordine sembra, nel suo complesso, avere indotto le organizzazioni a diversificare le strategie operative: il contrabbando extraispettivo sarebbe stato quindi via via sostituito da quello inraispettivo.

dagli equipaggi di navi ormeggiate, soprattutto dell'Est europeo, che li traevano dalle provviste di bordo, ovvero, sotto forma di transito, verso altri Paesi dell'Unione europea, sia in *containers* sia a bordo di Tir, con falsi documenti doganali e commerciali.

Negli ultimi anni, tuttavia, si è avuta una ripresa dei traffici illeciti in questo settore, anche se su valori molto lontani rispetto agli anni Novanta.

Inquadramento generale

Una ricerca dell'Università di Palermo effettuata nell'ambito del "Progetto Nemes" evidenzia che l'opinione pubblica percepisce il contrabbando di tabacchi lavorati esteri come un "crimine senza vittime"⁸¹, ovvero senza gravi conseguenze sulla società e l'economia.

Nulla di più sbagliato, poiché il fenomeno, in realtà, offende una pluralità di soggetti.

In primis, sottrae ogni anno centinaia di milioni di euro all'Erario, poiché, nel caso di specie, chi «introduce, vende, trasporta, acquista o detiene nel territorio dello Stato»⁸² tabacchi lavorati di provenienza estera lo fa «con atti diretti ad eludere il controllo doganale delle merci ed il pagamento dei diritti di confine», ovvero evadendo l'imposizione fiscale gravante sul prodotto, costituita, appunto, dai diritti di confine (dazi, accise e/o imposte sul consumo) e dall'Iva.

In secondo luogo, arreca nocimento anche all'Unione europea, perché il mancato assolvimento di tali fiscalità compromette le sue entrate, ledendone gli interessi finanziari.

Tale forma di contrabbando, inoltre, mette a rischio la stessa sicurezza dei paesi, poiché i proventi accumulati grazie al suo proliferare, che in passato hanno consentito il consolidamento ed il successivo sviluppo di alcune delle maggiori organizzazioni criminali autoctone, possono finanziare altri traffici e/o attività illecite (droga, armi, terrorismo...), alimentare fenomeni corruttivi o agevolare l'infiltrazione dell'economia legale.

Ma a dover essere tutelato attraverso l'attività di contrasto al fenomeno, vi è anche un ulteriore bene, non meno importante dei precedenti: è la *salute pubblica*, messa in pericolo dall'immissione sul mercato di prodotti non controllati, autorizzati, né conformi agli standard di sicurezza europei.

81 Report criminologico "I traffici illeciti nel Mediterraneo – Persone, stupefacenti, tabacco" – Research NESMeS "The New Era of Smuggling in the Mediterranean Sea" – Dicembre 2019 (parte III)

82 Art.291 bis Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale.

Proprio in ragione della sua pericolosità, il nostro ordinamento ha riservato al fenomeno una specifica disciplina normativa, prevedendo un regime sanzionatorio più gravoso rispetto alle altre forme di contrabbando, per lo più perseguite come violazioni amministrative. L'art.291 bis del Testo Unico delle Leggi Doganali (Dpr 43/1973, cd. TUD), infatti, stabilisce che quando oggetto di contrabbando è una quantità di TLE superiore ad una determinata soglia di peso convenzionale (10 kg), chi la introduce, vende, trasporta, acquista o detiene nel territorio dello Stato compie un illecito penale, come tale punito con la reclusione ed una multa variabile in ragione della quantità di prodotto. Gli articoli immediatamente successivi configurano, inoltre, modalità di svolgimento del delitto assimilabili a quelle previste per i reati che destano maggiore allarme sociale, come quelli di criminalità organizzata; l'articolo 291 ter, in particolare, prevede aggravanti specifiche in relazione alla maggiore pericolosità della condotta (uso delle armi; uso di mezzi di trasporto di terzi estranei al reato o che presentino caratteristiche tali da ostacolare l'intervento delle forze di polizia e/o siano pericolose per l'incolumità pubblica; uso di società di persone/capitali /disponibilità costituite in paesi che non hanno ratificato la Convenzione di Strasburgo sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato) mentre il successivo 291 quater configura il delitto di associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Infine, qualora il reato abbia carattere transazionale e vi sia coinvolto un gruppo criminale organizzato, è prevista la possibilità di ricorrere alla misura della "confisca per equivalente".

Caratteristiche del fenomeno

Il contrabbando è ormai riconosciuto come fenomeno sociale gravante sugli interessi finanziari dell'Unione europea in quanto, violando le disposizioni fiscali relative alla fabbricazione, al commercio ed al consumo di prodotti soggetti al pagamento di imposte e/o dazi, crea squilibri economico-finanziari sui mercati internazionali.

Le molteplici forme di commercio illecito comprendono il:

- contrabbando (internazionale) di prodotti autentici del tabacco (ossia le "marche principali" e le "altre marche");
- contrabbando (internazionale) di sigarette contraffatte e la produzione e la distribuzione illegali nell'Ue (senza dazi doganali e senza pagamento dell'Iva e delle accise).

Fino a dieci anni fa, il commercio illecito consisteva essenzialmente nel contrabbando su larga scala di sigarette di marche conosciute, tramite l'uso di containers. Negli ultimi anni, la quota relativa al contrabbando delle "marche principali" è diminuita, mentre è aumentata la contraffazione, la produzione illegale e, soprattutto, il contrabbando legato al fenomeno di quelle che in gergo vengono chiamate "cheap white" (o "illicit white"). Queste ultime sono sigarette prodotte legalmente in alcuni paesi dell'Est e del Medio Oriente, spesso con pacchetti molto simili alle marche più conosciute ed acquistate in Europa, ma non ammesse alla vendita all'interno della Ue, perché considerate non rispondenti agli standard di sicurezza comunitari ed ancora più dannose per la salute. Questo tipo di sigarette è sempre più diffuso, anche perché il

loro prezzo, che può essere anche inferiore del 50% a pacchetto rispetto alle sigarette tradizionali, sembra incoraggiare il mercato clandestino del contrabbando.

Tradizionalmente, inoltre, il contrabbando si distingue in:

- *extraspettivo*, che si commette evitando di assoggettare la merce ai vincoli doganali;
- *intraispettivo*, che si realizza quando la merce viene sottoposta ai prescritti controlli, ma ponendo in essere artifici al fine di indurre in errore gli organi preposti all'accertamento.

Parlando di traffico illecito di tabacchi lavorati esteri, non si può prescindere dall'individuazione di alcune aree geografiche attraverso le quali il fenomeno tende a svilupparsi:

- *aree di produzione*, cioè le aree dove sono manifatturate le sigarette (anche contraffatte), da destinare al mercato nero prevalentemente delle aree europee e internazionali (paesi dell'Est Europa, Cina, Medio Oriente);
- *aree transhipment*, che sono quelle aree dove sono svolte complesse procedure relative al trasferimento (sbarco/reimbarco) di containers dalle grandi navi (o navi madri) su battelli di dimensioni minori definiti navi *feeder*⁸³. Con questi sistemi, dai grandi porti internazionali (detti *hub transhipment*), caratterizzati da retroterra continentale (come i porti di Rotterdam, New York o Singapore) è possibile trasferire le merci o sui treni, mediante i percorsi dei *landbridges*⁸⁴, ovvero attraverso le reti di navi *feeder*, verso porti che servono retroterra o hinterland a carattere regionale (Italia, Egitto, Israele, Grecia, Olanda, Cipro, Turchia);
- *aree groupage*, le quali indicano quelle aree dove è eseguito un particolare tipo di spedizione consistente nel raggruppare piccole partite provenienti da mittenti diversi di un determinato paese e indirizzarle a destinatari diversi per costruire un lotto illecito da introdurre successivamente, con un'operazione che viene denominata "consolidamento". Gli Stati identificati come principali aree di stoccaggio sono Italia, Croazia, Emirati Arabi e Polonia. Proprio quest'ultima anche per collocazione geografica,

83 Nave di dimensione medio-piccola (es. 50-500 TEU) che collega un porto servito da una linea ad altri porti non serviti, svolgendo la cosiddetta attività di feederaggio, che si è sviluppata molto con l'introduzione delle grandi navi portacontainer, che toccano pochissimi porti hub, i quali sono al centro di un'intensa rete di feederaggio o transhipment, cioè lo scarico da una nave ed il ricarico su un'altra (grande o piccola), per cui i porti hub sono anche detti di transhipment o hub), che avviene in parte fra navi grandi ed in parte fra queste ed i feeder. Ad esempio per il porto di Gioia Tauro la quota di container scaricati che riparte via mare è oltre il 90%, la maggior parte via feeder. Tutto il Mediterraneo è coperto da un'ampia rete di feeder, che in generale appartengono a piccole compagnie di navigazione specializzate.

84 Trasporto internazionale e nazionale di merci per via terrestre, aerea, oceanica, marittima-aerea o intermodale.

è considerata il principale centro di distribuzione del contrabbando di sigarette dall'Est verso i paesi di tutta l'Unione europea.

In questo tipo di operazione è ovviamente fondamentale sia la figura dello spedizioniere, che rappresenta il punto d'incontro dei vari committenti, sia il punto dove il carico è unito per poi essere nuovamente suddiviso. Nei confronti del committente, lo spedizioniere prende impegno a trasferire una determinata piccola partita di merce dal luogo di origine a quello di destino;

- *aree di destinazione*. Individuano i mercati finali di consumo (principalmente Inghilterra, Germania, Olanda, Belgio, Svezia, Francia ed Irlanda).

I principali porti di transito per questo tipo di traffico sono: per il Medio Oriente, Mersin (Turchia), Haifa (Israele), Alessandria e Port Said (Egitto); per il Mediterraneo Centrale, i porti della Tunisia, Gioia Tauro e Taranto (Italia), Cipro, Capodistria (Slovenia), Barcellona e Valencia (Spagna).

Il contrabbando di tabacchi lavorati esteri ha assunto dimensioni transnazionali, anche per effetto dell'eliminazione delle frontiere interne fra i paesi comunitari e la creazione, nell'Unione europea, di uno spazio economico unico, al cui interno è assicurata la libera circolazione di merci, persone, capitali e servizi. Inoltre, è considerato un fenomeno transnazionale⁸⁵ poiché vi è il coinvolgimento di organizzazioni criminali di diversi paesi, talvolta legate tra loro da accordi per la gestione dei traffici e per la spartizione dei profitti. Come si evince dal rapporto Transcrime⁸⁶, infatti, le organizzazioni criminali italiane costituiscono delle alleanze con organizzazioni dell'Est Europa per la produzione, lo stoccaggio e il trasporto delle sigarette di contrabbando.

La fattispecie illecita, infatti, è storicamente compresa nel novero delle attività principali delle organizzazioni criminali nazionali ed estere e l'importante ruolo svolto dalla criminalità organizzata nel settore aggrava ulteriormente il fenomeno. I traffici di sigarette costituiscono per le organizzazioni criminali importanti opportunità di ar-

85 La transnazionalità del fenomeno criminale, richiamata nel fondamento della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001 e ratificati dall'Italia il 16 marzo 2006 con la legge n.146, sottolinea come il contrabbando di sigarette sia un problema transnazionale, che interessa l'intero asset comunitario, tanto che l'OLAF (Ufficio Europeo di Lotta alla Frode, organo della commissione Europea), organizza a cadenza periodica delle conferenze con il TGC (Task Group Cigarettes – Unità Indagini esterne), un organismo deputato a studiare e cercare nuove strategie al contrasto di tale fenomeno.

86 "European Outlook on the Illicit Trade in Tobacco Products" – Transcrime (2015). Transcrime è il Centro interuniversitario dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Università di Bologna e dell'Università degli Studi di Perugia, che conduce attività di ricerca sui fenomeni criminali e relative politiche di prevenzione e legislazione.

ricchimento, in ragione degli ingenti profitti che consentono di accumulare, dei bassi costi e dei limitati rischi rispetto alle altre tipologie di traffici illeciti. Il commercio illecito, inoltre, sfrutta le stesse rotte di altri traffici illegali come quello di droga, armi ed esseri umani: sono proprio queste attività che permettono la sopravvivenza di gruppi criminali locali, reti transnazionali e organizzazioni terroristiche⁸⁷.

L'azione repressiva svolta dalle Forze di polizia evidenzia che il nostro Paese è interessato da questo fenomeno, come peraltro già precedentemente rilevato, sia come mercato di destinazione finale (essendo storicamente molto elevata la propensione al consumo delle sigarette di contrabbando) sia come area di transito verso gli Stati dell'Unione europea in cui le accise sui tabacchi sono sensibilmente più alte.

In quest'ultimo caso, il coinvolgimento del territorio nazionale è senz'altro favorito dalla posizione geografica e dalla presenza di grandi infrastrutture autostradali, portuali, aeroportuali e intermodali, che lo pongono al centro di alcune delle maggiori direttrici del commercio internazionale.

Rotte di ingresso dei tabacchi

Le principali zone da cui ha origine il contrabbando di tabacchi lavorati esteri sono il Sud-Est asiatico, l'Area balcanica, l'Europa orientale e la Penisola Araba. In particolare, la Cina, gli Emirati Arabi Uniti e l'Ucraina rappresentano i paesi in cui vengono prodotti la maggior parte delle sigarette sequestrate nel territorio nazionale.

Dai mercati di produzione e approvvigionamento, i tabacchi giungono in Italia principalmente attraverso due accessi:

- *via terra*, a bordo di tir che figurano di trasportare altra merce e di furgoncini che, invece, ne trasportano piccoli quantitativi. La principale porta di ingresso è rappresentata dal confine Nord-Est italiano da dove entrano carichi provenienti dalla Russia, dalla Georgia, dalla Bielorussia, dall'Ungheria e dalla Polonia. In particolar modo, la frontiera italiana con la Slovenia ha assunto una particolare importanza per i trafficanti, divenendo un punto sensibile all'interno del sistema delle dogane, dato il dislivello tariffario e fiscale esistente fra i due paesi. Si tratta di una nuova rotta che

87 Nel corso della conferenza internazionale, dal titolo: "Le rotte dei traffici illeciti in Europa e nel Mediterraneo", tenutasi a Roma nel mese di aprile 2016, promossa dall'Associazione Priorità Cultura e dallo IAI (Istituto Affari Internazionali), è emerso che il contrabbando di sigarette, il traffico di stupefacenti ed opere d'arte, nonché la tratta degli esseri umani, sono le principali fonti di finanziamento delle organizzazioni criminali (per un valore di 870 miliardi di dollari nel mondo, circa l'1,5% del Pil mondiale).

attraversa il Friuli Venezia Giulia provenendo dall'Est Europa;
- *via mare*, all'interno di container di grosse navi oppure trasportate in limitate quantità su piccole imbarcazioni o su autovetture imbarcate sui traghetti. A tal proposito si rappresenta che le direttrici principali di ingresso via mare attraverso il Mediterraneo sono quelle di partenza dalla Turchia (usata nello specifico come collettore per i prodotti provenienti dalla Cina, dagli Emirati Arabi Uniti, dalla Malaysia, da Singapore, dalla Federazione Russa, dalla Bielorussia, dall'Ucraina e dalla Moldavia), da Cipro, dall'Egitto, dalla Libia e dalla Tunisia che, dopo un primo scalo in Grecia, arrivano nei porti della nostra Penisola.

Le principali aree portuali italiane coinvolte dal fenomeno del commercio illegale di tabacchi sono quelle di Trieste, Venezia, Genova, Livorno, Ancona, Napoli, Cagliari, Palermo, Gioia Tauro, Bari, Brindisi e Taranto.

Analisi statistica

L'analisi dei dati statistici⁸⁸ relativi all'azione di contrasto al fenomeno svolta nel biennio 2019-2020 evidenzia il trend decrescente del numero delle persone denunciate e/o arrestate per il delitto di "contrabbando di tabacchi lavorati esteri" (art.291 bis TUD⁸⁹).

Nel 2020, infatti, i soggetti segnalati per tale reato sono stati 22, a fronte dei 65 dell'anno precedente, con un decremento pari al 66%. Dei 65 segnalati del 2019, 35 sono di origine straniera, incidendo per il 54% sul numero totale, mentre nel 2020 gli stranieri segnalati sono 11, con un'incidenza pari al 50%.

Sebbene i dati non risultino ancora consolidati, appare di segno opposto il trend del 2021: nell'anno in esame, infatti, i soggetti denunciati e/o arrestati ammontano a 44, con un incremento del 100% rispetto all'anno precedente. Di questi, 22 sono stranieri, con un'incidenza sul totale pari al 50%.

La tendenza al decremento riemerge dai dati relativi al *delitto aggravato* previsto dall'art.291 ter TUD; nel 2019, infatti, i soggetti segnalati risultano 156, mentre nel 2020 solo 116, con una diminuzione pari al 26%. Nel 2021 si registra, invece, un ulteriore decremento del 13%: le persone segnalate sono, infatti, 101. Il trend è *confermato anche per i segnalati di origine straniera: nel 2019 sono 82, con un'incidenza del 53% sul numero*

88 Estrapolati dal sistema SDI/SSD. I dati riferiti al 2021 non sono consolidati.

89 Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (Decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43).

totale, nel 2020 sono 44 (38% del totale) e nel 2021 ammontano a 25 (25% del totale). Per quanto concerne, infine, il delitto di associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art.291 quater TUD), i dati restituiscono ancora una volta la tendenza al decremento. Le persone denunciate/arrestate nel 2019 risultano 137, nel 2020 sono 95, con una diminuzione del 31%, mentre nel 2021 ammontano a 72, con un ulteriore calo del 24% rispetto all'anno precedente. Con riguardo agli stranieri, l'incidenza percentuale sul numero totale dei segnalati appare, nel complesso, inferiore a quella relativa alle altre fattispecie esaminate; nel 2019, infatti, i segnalati sono 43, con un'incidenza pari al 31%, nel 2020 sono 19, con un'incidenza del 20% mentre nel 2021 risultano 13 (incidenza del 18%).

ARMA DEI CARABINIERI

Analisi del fenomeno

Il contrabbando di tabacchi lavorati esteri registra un rinnovato interesse per la criminalità organizzata, sia tradizionale (soprattutto clan campani e pugliesi) sia di matrice etnica (*in primis* sodalizi dell'ex Unione Sovietica e dell'Est Europa), seppure con modalità e rotte differenti rispetto ai decenni scorsi, durante i quali la principale via d'importazione era rappresentata dalla direttrice marittima verso le coste pugliesi: approdo ove attraccavano imbarcazioni di piccole dimensioni dalle quali veniva effettuato il trasbordo a terra dei tabacchi. Le risultanze delle recenti indagini rilevano, invece, come negli ultimi anni l'illecita importazione dei tabacchi avvenga per lo più attraverso il trasporto su gomma da Paesi dell'Europa dell'Est (Polonia, Ucraina, Repubblica Ceca, Ungheria, Romania, Slovacchia e Moldavia), mediante occultamento negli autoarticolati che trasportano carichi commerciali di copertura. Inoltre, in particolare in Campania, emerge la presenza di fabbriche clandestine di produzione di sigarette in cui viene impiegata manovalanza straniera (specialmente di nazionalità bulgara, moldava e ucraina).

In tale contesto, si segnala l'emergente fenomeno del traffico delle cosiddette "cheap white", sigarette fabbricate legittimamente (in particolare nell'Est Europa, in Grecia e in Medio Oriente) a basso costo con marchi registrati nei Paesi d'origine⁹⁰ e dall'elevato effetto nocivo per la salute dei consumatori.

Azione di contrasto

Nel 2021 si registra una marcata contrazione dei reati rispetto al medesimo periodo del 2019⁹¹ (-48%, da 2.446 a 1.268). La Campania e la Sicilia si confermano le regioni maggiormente interessate dal fenomeno. In tale quadro, i Reparti Carabinieri hanno proceduto all'arresto di 70 persone, deferendone 95 in stato di libertà.

Tra le recenti attività di contrasto rilevano le operazioni concluse:

⁹⁰ Spesso con pacchetti simili a noti marchi, non ammesse alla vendita all'interno dell'Unione Europea poiché non rispondenti agli standard di sicurezza.

⁹¹ Tale confronto, non considerando il 2020, non risente dei condizionamenti legati al periodo del lockdown connesso con l'emergenza COVID-19.

- il 2 febbraio 2021, dai Carabinieri della Stazione di Afragola (NA), con l'esecuzione di una misura cautelare nei confronti di 14 persone, responsabili di "associazione per delinquere" finalizzata al "contrabbando di tabacchi lavorati esteri". L'indagine ha consentito di accertare l'operatività di tre distinti gruppi criminali – composti da soli italiani – che smerciavano, ad Afragola e nei comuni limitrofi, ingenti quantitativi delle cosiddette "cheap white" prodotte in Bielorussia e in Cina (del valore di 0,20 centesimi a pacchetto e rivendute a 2,50 euro). L'attività investigativa ha altresì consentito di delineare la centralità del ruolo di 5 donne, alle quali era affidato il compito sia di gestire i contatti con i fornitori sia di impartire le direttive agli altri membri responsabili della commercializzazione dei tabacchi su strada;
- il 12 ottobre 2021, dai Carabinieri della Compagnia di Napoli Stella, con l'esecuzione di una misura cautelare, emessa dalla DDA di Napoli, nei confronti di 8 persone per "associazione per delinquere" finalizzata al "contrabbando di tabacchi lavorati esteri". L'attività investigativa ha consentito di delineare l'operatività di un gruppo criminale dedito alla vendita al dettaglio di tabacchi – nelle aree cittadine di "Porta Nolana", "Piazza Mercato", "Sant'Antonio Abate" e "Forcella" – approvvigionati nell'Est europeo e stoccati all'interno di magazzini situati ad Afragola. Nel corso dell'indagine è stata sequestrata una tonnellata di sigarette, per un valore di 100.000 euro.

Attività di verifica sulla commercializzazione di prodotti per il fumo

Particolare rilievo assumono le specifiche attività di verifica, condotte dal Comando Carabinieri per la Tutela della Salute, presso le rivendite di e-cigarette (liquidi ed accessori), con particolare attenzione all'immissione in commercio di sostanze prodotte all'estero prive degli *standard* di sicurezza fissati dall'Ue. Nel 2021, sono state controllate 913 attività commerciali (236 rivendite di sigarette elettroniche e 677 tabaccherie), segnalando 53 persone alle competenze Autorità⁹² e sequestrando 227 confezioni di ricariche e 914 atomizzatori⁹³.

Sebbene l'esito del monitoraggio, ad oggi, evidenzia una criticità circoscritta, il fenomeno è posto alla costante attenzione del Reparto speciale, con particolare riguardo al crescente consumo di questi prodotti per il fumo da parte delle fasce più giovani e agli effetti nocivi per la salute pubblica.

92 A seguito di accertate violazioni concernenti la mancata applicazione delle misure di contenimento del Covid-19, la vendita irregolare di alimenti e l'inosservanza a leggi e regolamenti regionali sul commercio.

93 Prodotti posti in vendita benché privi delle indicazioni di legge obbligatorie per la tutela del consumatore (ad esempio, indicazioni non in lingua italiana, elenco degli ingredienti, avvertenze, ecc.).

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE (EPPO)

Il fenomeno del contrabbando non rimane confinato al territorio nazionale, ma vede pienamente coinvolta l'Unione europea. La fattispecie giuridica del reato di contrabbando è costruita in chiave difensiva delle finanze dei singoli Paesi e dell'intera Europa, in quanto l'evasione, oltre alle accise, dell'imposta sul valore aggiunto e dei dazi doganali sulle importazioni incide negativamente anche sul bilancio comunitario.

Per meglio ancora evidenziare l'attualità e la pericolosità del fenomeno, si segnala la recente istituzione della Procura Europea⁹⁴ (EPPO), la quale andrà ad esercitare l'azione penale per i reati che attentano alle risorse finanziarie dell'Unione, contrabbando dei prodotti del tabacco incluso.

Il 12 ottobre 2017, infatti, 20 Stati membri davano vita alla cosiddetta Procura Europea⁹⁵. L'European Public Prosecutor's Office (EPPO) è un organo dell'Unione a struttura decentrata, deputato a svolgere le indagini sul territorio degli Stati che hanno preso parte alla cooperazione rafforzata e, secondo il binomio azione europea-giurisdizione nazionale, ad esercitare l'azione penale per i reati che attentano alle risorse finanziarie dell'Unione.

Nello specifico, l'art. 22 del Regolamento EPPO stabilisce che la Procura europea è competente per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla direttiva (Ue) 2017/1371, quale attuata dal diritto nazionale, indipendentemente dall'eventualità che la stessa condotta criminosa possa essere qualificata come un altro tipo di reato ai sensi del diritto nazionale. Nel dettaglio, per quanto riguarda i reati di cui all'art. 3, par. 2, lett. D) della direttiva (Ue) 2017/1371, quale attuata dalla legislazione nazionale, l'EPPO è competente soltanto qualora le azioni od omissioni di carattere intenzionale definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro.

La competenza si estende anche ai reati relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale, se le attività della stessa sono "incentrate" sui reati di cui sopra.

Le organizzazioni contrabbandiere, quindi, certamente entreranno nel "mirino" del nuovo organo di Procura, la quale avrà nella Guardia di Finanza un interlocutore privilegiato data la specificità del Corpo nel settore del contrabbando dei prodotti del tabacco.

94 Operativa dal 1° giugno 2021.

95 Regolamento 2017/1939/UE relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea (EPPO).

