

## Il traffico illecito dei prodotti a base di tabacco (\*)

**1. Premessa. - 2. Il contrabbando e la contraffazione delle sigarette. - 3. Rimedi proposti dalla direttiva UE n. 40/2014 e relativi punti critici. - 4. La slealtà di taluni Stati prevalentemente commercianti ed «esportatori di importazioni», scarsamente interessati alla lotta alla contraffazione, nei confronti dell'Italia, prevalentemente manifatturiera, interessata alla tutela dei propri prodotti e alla lotta alla contraffazione. - 5. La necessità che l'Europa prenda coscienza che accettare la contraffazione significa accettare la criminalità organizzata, con tutte le relative conseguenze nazionali ed internazionali.**

1. - *Premessa.* È con vivo interesse che tutti quelli che a vario titolo operano nel settore del contrasto al traffico illecito dei prodotti a base di tabacco attendono oggi di conoscere il rapporto annuale redatto in materia dall'Istituto Transcrime, rapporto ormai di ampia diffusione e che consente agli addetti ai lavori di acquisire le conoscenze necessarie per mettere a punto le adeguate contromisure e ai non addetti ai lavori di rendersi conto che il contrabbando di sigarette ha da tempo perso l'originaria caratteristica di spavalda sfrontatezza che a Napoli caratterizzava il noto fenomeno dei motoscafi blu, allora singolare esempio di coesistenza quasi pacifica tra istituzioni e contrabbandieri, in cui era sostanzialmente tollerato il piccolo spaccio, immortalato nel cinema da una strepitosa Sofia Loren col suo bancariello; ha perso quell'originaria quasi innocenza che gli derivava dalla situazione emergenziale del dopoguerra, che, almeno per una certa fascia di popolazione, faceva apparire il piccolo contrabbando una forma *ante litteram* di reddito di cittadinanza.

Oggi occorre avere piena consapevolezza che il traffico illecito di tabacco ha assunto più spiccate caratteristiche criminali, da una parte estendendosi alla contraffazione e alla corruzione e dall'altra associandosi spesso al traffico di droga, delle armi e dei rifiuti pericolosi.

2. - *Il contrabbando e la contraffazione delle sigarette.* Per quanto riguarda in particolare la contraffazione delle sigarette estere le complicazioni sono cominciate quando i grandi marchi internazionali hanno delocalizzato nei Paesi asiatici – in particolare la Cina – la produzione delle rispettive sigarette, fornendo ai produttori locali il necessario tabacco greggio e la necessaria supervisione tecnica e merceologica. Tali Paesi hanno fornito ai marchi committenti grandi facilitazioni fiscali e mano d'opera a bassissimo costo; ma una volta acquisito il necessario *know how* si sono resi conto che, imparato il mestiere, era per loro più vantaggioso gestirlo in proprio anziché per conto dei marchi committenti; e hanno cominciato a produrre e commercializzare in proprio, di contrabbando, sigarette con la falsa etichetta di un marchio (e spesso anche con la falsa fascetta del monopolio) il cui titolare né l'aveva richiesto né aveva fornito le materie prime né – soprattutto – poteva assicurare la rispondenza del prodotto ai parametri merceologici e sanitari assicurati dal prodotto genuino.

Da tale attività illegale di contrabbando e di contraffazione, che attualmente costituisce circa il 10 per cento della produzione mondiale di sigarette, sono derivati e continuano a derivare danni:

- a) all'erario degli Stati dell'UE (per l'Italia la perdita del gettito dell'IVA e dell'accisa è pari a circa il 75 per cento del valore delle sigarette importate);
- b) al titolare del marchio contraffatto (per la perdita dell'utile sul venduto e per danno d'immagine, dal momento che il prodotto contraffatto è di solito di qualità scadente);
- c) al fumatore (per la sottoposizione a rischi sanitari maggiori di quelli derivanti dall'uso di sigarette legali, in violazione della convenzione-quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo – FCTC – del 2003);
- c) ai coltivatori italiani di tabacco, che hanno una significativa presenza in Campania ed un significativo rilievo nell'economia nazionale dato che l'Italia è il primo produttore europeo di tabacco greggio;
- d) ai tabaccai, che subiscono la concorrenza sleale dei prodotti di contrabbando (marchi registrati venduti a circa il 50 per cento del prezzo legale corrente e *illicit whites*).

La situazione di illegalità si è ulteriormente aggravata quando i produttori di sigarette contraffatte si sono resi conto che il contrabbando, dati i suoi rischi ed il contrasto sempre più agguerrito delle autorità doganali, poteva essere antieconomico; e che poteva risultare più conveniente farsi rilasciare da Stati esportatori compiacenti e/o da Stati importatori compiacenti false attestazioni sulla perfetta regolarità commerciale del prodotto, che poi, una volta sdoganato in un Paese europeo, circola in libera pratica in tutto lo spazio dell'UE. A questo punto, alla contraffazione si è talvolta aggiunta la corruzione, con conseguente acquisizione di più spiccate caratteristiche criminali; ed il controllo doganale è divenuto particolarmente difficile, dato che – a meno che non si tratti di un'imitazione grossolana e immediatamente evidente – gli stessi esperti dell'anticontraffazione e dell'antifrode delle pur attrezzate dogane dei Paesi importatori possono trovarsi nella pratica impossibilità di accertare la contraffazione del prodotto o la falsità della documentazione doganale che lo accompagna.

**3. - Rimedi proposti dalla direttiva UE n. 40/2014 e relativi punti critici. Cosa fare in questa situazione?**

Il problema se lo è posto la direttiva UE n. 40/2014, che ha previsto:

- a) un articolato percorso di *tracciabilità* del prodotto dalla data e luogo di lavorazione fino alla prima rivendita (art. 15);
- b) un *identificativo univoco* per ogni «confezione unitaria» (cioè pacchetto) fabbricata nell'Unione o – se di provenienza esterna – destinata o immessa nel mercato dell'Unione (art. 15), da cui risulti – passo per passo, persino l'itinerario previsto del trasporto – l'intera vita commerciale del prodotto e quindi la sua *rintracciabilità* in ogni momento del percorso di cui è prevista la tracciatura (art. 15);
- c) una *marcatrice di sicurezza* antimanomissione per i pacchetti dotati di identificativo univoco (art. 16);
- d) la istituzione, a cura e spese del «fabbricante» (termine che la direttiva interpreta nel senso di «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);
- e) la 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).

Queste disposizioni, da recepire entro il 20 maggio 2016, per la verità lasciano spazio a molti interrogativi.

La *tracciabilità* del prodotto ha serie probabilità di realizzarsi soltanto *limitatamente al tratto che si svolge nell'Europa Occidentale*, parte molto corta perché finisce «*all'ultimo operatore economico a monte della prima rivendita*». Invece per la parte 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, tanto che – secondo notizie giornalistiche – per risparmiare sulle spese di impianto si servirebbero dell'opera di bambini la cui mano è stata «tarata» a prendere 20 sigarette per volta per riempire il pacchetto. 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, da cui proviene ben il 90 per cento delle sigarette contraffatte, pur lasciando spesso forti dubbi di attendibilità non sono – di regola – contestabili dall'autorità doganale europea.

Un *identificativo unico* per ogni pacchetto comporterebbe la registrazione, la gestione e il continuo aggiornamento di decine di miliardi di dati, per di più di breve durata. Il che è certamente possibile sul piano tecnico (basta pensare ad Ecelon), qualora i produttori se ne assumano realmente l'onere. Ma un sistema del genere, a parte la necessità di tempi lunghi per essere davvero operativo, richiederebbe non soltanto centri di archiviazione dati per ogni singolo produttore e per ogni Stato membro ma anche un *collegamento in tempo reale di tali centri quanto meno tra tutti gli Stati membri*, dato il ridotto periodo di tempo tra l'ingresso doganale e la cessione all'ultimo operatore economico a monte della prima rivendita, punto al quale la tracciabilità finisce. La direttiva però non prevede tale collegamento. Oltre tutto c'è anche qualche ragionevole dubbio sulla possibilità di trovare *gestori realmente indipendenti* in un settore in cui girano decine di miliardi di euro, ed appare problematica una reale cooperazione tra tutti i produttori e soprattutto tra tutti gli Stati, attesa l'esistenza di Stati «furbi», ai quali accennerò tra poco.

Nei limiti attualmente previsti, una *marcatatura di «sicurezza»*, è palesemente incongrua con l'avviso «il fumo uccide», e potrebbe indurre nel fumatore l'erronea certezza dell'assoluta innocuità del prodotto; a meno che non si voglia indirettamente inoculare proprio la sicurezza che «il fumo uccide».

La *rintracciabilità* del prodotto richiede innanzi tutto l'esistenza di una attendibile tracciabilità e quindi incorre nei dubbi appena sollevati; in secondo luogo per quanto riguarda la contraffazione presuppone 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*; ed al riguardo non è stato raccolto il suggerimento, avanzato dall'Osservatorio fumo, alcol e droga dell'Istituto superiore di sanità, di istituire un «*laboratorio centralizzato nazionale che studi i prodotti contraffatti con tempi rapidi e procedure standard per individuare tipologie e flussi di provenienza*». Eppure, la creazione di un centro specializzato in grado di compiere rapidamente analisi merceologiche, chimiche e tossicologiche su sigarette sospettate di contraffazione sembrerebbe essere – allo stato attuale – l'unica iniziativa in grado di poter dare utili risultati in tempi brevi. Sicché allo stato attuale eventuali interventi pubblici rischierebbero di poter effettivamente essere operati solo troppo tardi, a sigaretta fumata. Potrebbe allora valutarsi l'opportunità che eventuali contraffazioni possano anche essere direttamente accertate dai marchi interessati.

4. - *La slealtà di taluni Stati prevalentemente commercianti ed «esportatori di importazioni», scarsamente interessati alla lotta alla contraffazione, nei confronti dell'Italia, prevalentemente manifatturiera, interessata alla tutela dei propri prodotti e alla lotta alla contraffazione. Un'ultima considerazione.*

Attualmente la lotta al contrabbando e alla contraffazione si svolge essenzialmente lungo il perimetro dell'UE, dove una cintura doganale continua, di competenza *pro parte* dei singoli Stati membri, esercita la sua funzione di contrasto del traffico illecito. *Ma questo sistema può funzionare solo a patto che nessuno Stato bari: e cioè solo a condizione che nessuno Stato faccia concorrenza sleale agli altri, per attribuirsi il cospicuo gettito dell'IVA e del dazio nonché l'altrettanto cospicuo indotto logistico, trasportistico ed occupazionale derivante dalle importazioni.*

Di fatto, però:

- il controllo doganale è di particolare efficacia ai nostri confini, dove è attestato la quasi totalità del nostro personale doganale; efficacia dimostrata dalla circostanza che attualmente il 40 per cento dei sequestri di merci contraffatte o comunque illegali da parte dell'intera UE avviene al confine italiano, malgrado in Italia affluisca solo il 14 per cento delle merci di provenienza extracomunitaria. L'efficienza del nostro controllo doganale è quindi largamente superiore quella degli altri Stati membri, com'è dimostrato anche dalla circostanza che in Italia il consumo di prodotti di contrabbando è circa la metà di quello medio degli altri Stati dell'UE;

- esistono però Stati membri in cui il contrasto è molto meno stringente; tra questi – ad esempio – l'Olanda, che da una parte non ha alcun interesse reale a contrastare le contraffazioni e la tutela del *made in* (che sono problemi quasi esclusivamente italiani, dato che la Cina non ha ancora pensato di dedicarsi all'esportazione di tulipani e di zoccoli di legno) e dall'altra ha ben presente che più merci sono importate più lo Stato guadagna per IVA, dazi doganali e indotto. E così si chiude un occhio, e talvolta anche due, su contraffazioni e sottofatturazioni; e per massimizzare i guadagni si adotta la logica del supermercato, secondo cui è preferibile guadagnare poco su mille prodotti piuttosto che guadagnare molto su dieci.

Ciò però ha comportato che notevole parte del flusso di merci extracomunitarie *destinate all'Italia* abbia subito un'anomala deviazione dagli ingressi doganali italiani (che pure sarebbero i più comodi per i grandi esportatori asiatici, che esportano via Suez) agli ingressi doganali di questi Stati più «facili», Stati che diventano così per l'Italia «*esportatori di importazioni*», esportano cioè a loro volta in Italia prodotti che all'Italia erano destinati; ciò del resto in base alla loro vocazione naturale, dato che – sempre ad esempio – l'Olanda è dalla scoperta dell'America che deve la sua floridezza economica non ai suoi prodotti ma ai suoi commerci. Ne consegue che i previdenti esportatori asiatici di merci contraffatte preferiscono, dopo Suez, allungare il viaggio di qualche giorno ed andare a scaricare – ad esempio – a Rotterdam piuttosto che in un porto italiano. In questo modo – sempre ad esempio – l'Olanda risulta esportare annualmente in Italia merci per circa 20 miliardi di euro, a non molta distanza dalla Cina, che ne esporta direttamente 30 miliardi; circostanza a prima vista inesplicabile, dato che tutti sappiamo che l'Italia è piena fino al collo di prodotti cinesi ma nessuno ha mai visto aree nazionali tappezzate di tulipani. Tale circostanza si spiega soltanto con il fatto che *l'Olanda importa dalla Cina e riesporta in Italia gran parte delle merci di provenienza cinese che proprio in Italia erano destinate ad entrare.* Ne consegue che merci dirette in Italia che noi avremmo sequestrato perché contraffatte, o avremmo tassato al valore reale tipo se sottofatturate per eludere parzialmente IVA e dazio, se sdoganate da Stati membri a controllo blando, e quindi ormai in libera pratica comunitaria, senza dover subire ulteriori controlli possano giungere ugualmente in Italia, che in questo modo ne sopporta *il danno erariale* (per la sola perdita

di IVA e dazio, nonché dell'indotto), il *danno funzionale* della nostra *logistica* (i porti italiani sono gli unici a presentare un costante regresso di traffico), della nostra *trasportistica* e del relativo indotto *occupazionale*; danni che secondo notizie del TG1 economia della settimana scorsa ammonterebbero per l'Italia ad almeno *dieci miliardi di euro l'anno*. Il tutto condito con la beffa che la serietà dell'impegno del controllo doganale nazionale ha avuto l'effetto di arricchire ingiustamente gli Stati «furbi» e di aumentare il vantaggio competitivo dei loro porti, delle loro aziende e dei loro prezzi di mercato rispetto ai nostri, che vengono messi fuori mercato.

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 semplici sanzioni amministrative.

**5. -** *La necessità che l'Europa prenda coscienza che accettare la contraffazione significa accettare la criminalità organizzata, con tutte le relative conseguenze nazionali ed internazionali.* L'amara conclusione di queste considerazioni è che, fino a quando ci saranno Stati che giocano sporco, o quanto meno fino a quando non saranno state adottate le cautele previste dalla direttiva 40/2014, non sembra tecnicamente possibile un'azione di forte contrasto della contraffazione delle sigarette. Potrebbe al più ipotizzarsi che almeno parte del personale doganale venga utilizzata non ai confini ma in *controlli mirati sul territorio* dove i prodotti di origine extracomunitaria e di provenienza intracomunitaria vanno poi temporaneamente stoccati.

Ma è sperabile che quanto meno da questo convegno possa uscire la consapevolezza che il problema della contraffazione cinese *non è un semplice problema di polizia doganale*: è molto di più: è il problema di una vasta infiltrazione criminale che si occupa *anche* di traffico illecito di sigarette ma che, attraverso le triadi cinesi, persegue orizzonti illeciti molto più vasti, e che presumibilmente al momento, facendo la politica del riccio, sta intessendo accordi con le organizzazioni malavitose nostrane, con cui in futuro potrebbe organicamente saldarsi. In questo modo la Cina, parallelamente alla satellizzazione economica con mezzi legali del sistema Italia, riducendolo sempre più in produzioni di nicchia (peraltro anch'esse espugnabili da un'organizzazione produttiva che è stata capace di contraffare anche le Ferrari), potrebbe praticare anche una satellizzazione economico politica con mezzi illegali, approfittando degli enormi *surplus* finanziari della sua bilancia commerciale, *surplus* certo non sgraditi dai cosiddetti poteri forti.

Occorre pertanto un forte segnalazione al Governo perché faccia acquisire ai *partner* europei la consapevolezza che tollerare il traffico illecito vuol dire accettare la criminalità organizzata con tutte le sue conseguenze, e che quindi è comune esigenza che tutti giochino lealmente le loro carte e che tutti 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. Se questa segnalazione venisse raccolta e fatta propria dal Governo nel contesto internazionale potrebbero cessare i risolini di compatimento quando si parla della politica dell'Italia.

*Salvatore Giacchetti*

(\*) Intervento al convegno organizzato dall'Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare, svoltosi a Napoli, Castel dell'Ovo, il 10 dicembre 2014, sul tema *Il traffico illecito dei prodotti a base di tabacco*.