



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 14 giugno 2013 (17.06)
(OR. en)**

11014/13

**UD 139
SAN 217
DROIPEN 79
COPEN 96**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 6 giugno 2013

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

n. doc. Comm.: COM(2013) 324 final

Oggetto: **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco — Una strategia globale dell'UE**

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 324 final.

All.: COM(2013) 324 final



Bruxelles, 6.6.2013
COM(2013) 324 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL
PARLAMENTO EUROPEO**

**Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio
illecito dei prodotti del tabacco — Una strategia globale dell'UE**

{SWD(2013) 193 final}

INDICE

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco — Una strategia globale dell’UE	4
1. Introduzione	4
2. Natura e portata del problema del commercio illecito di tabacco nell’UE	5
2.1. Natura del commercio illecito	5
2.2. Entità e portata del commercio illecito nell’UE.....	6
2.3. Paesi terzi d’origine dei prodotti illeciti del tabacco.....	7
2.4. Produzione illecita nell’UE	9
2.5. Marche sequestrate e luoghi in cui sono avvenuti i sequestri	9
3. Fattori che contribuiscono al commercio illecito.....	10
3.1. Forti incentivi e notevoli lacune giuridiche	10
3.2. Le misure di controllo della catena di approvvigionamento non sono commisurate alla minaccia.....	11
3.3. Difficoltà cui devono far fronte le autorità di contrasto.....	12
3.3.1. Autorità doganali e fiscali	12
3.3.1.1. Gestione del rischio.....	13
3.3.1.2. Metodi di controllo, attrezzature, formazione e strumenti informatici	13
3.3.2. Altre autorità di contrasto.....	14
3.3.3. Collaborazione tra autorità competenti e soggetti interessati dell’UE.....	14
3.3.4. Corruzione.....	14
3.3.5. Cooperazione internazionale con le autorità dei paesi terzi.....	15
3.4. Scarsi disincentivi: le sanzioni imposte dagli Stati membri sono relativamente blande	15
4. Sviluppi futuri	15
4.1. Misure volte a ridurre gli incentivi.....	16
4.2. Misure volte a garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento	16
4.3. Misure volte a rafforzare le attività di contrasto	18
4.3.1. Difficoltà cui devono far fronte le autorità di contrasto dell’UE.....	18
4.3.1.1. Gestione del rischio.....	18
4.3.1.2. Misure operative.....	18
4.3.1.3. Strumenti e attrezzature informatici.....	18
4.3.1.4. Collaborazione fra le autorità dell’UE	19
4.3.1.5. Problemi specifici.....	19

4.3.1.6.	Condivisione delle competenze e delle migliori pratiche	20
4.3.2.	Rafforzare la cooperazione con i principali paesi d'origine e di transito	21
4.4.	Inasprimento delle sanzioni.....	23
5.	Conclusione.....	23

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di commercio illecito dei prodotti del tabacco — Una strategia globale dell'UE

1. INTRODUZIONE

Secondo le stime dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), il commercio illecito¹ di sigarette causa ogni anno perdite finanziarie pari ad oltre 10 miliardi di euro al bilancio dell'Unione europea e dei suoi Stati membri². Tali perdite sono imputabili al mancato pagamento di dazi doganali e tasse, comprese l'imposta sul valore aggiunto (IVA) e le accise. Sebbene le sigarette rappresentino la quota più consistente del commercio illecito di tabacco, anche altri prodotti (come il tabacco da arrotolare) vengono venduti illegalmente.

Dieci anni fa, il commercio illecito consisteva essenzialmente nel contrabbando su larga scala, in container, di sigarette di marche conosciute. Negli ultimi anni, la quota relativa del contrabbando di queste “marche principali”³ è diminuita, mentre sono in aumento la contraffazione, la produzione illegale e, soprattutto, il contrabbando di “altre”⁴ marche” (prodotte per lo più fuori dell'Unione europea in quantità notevolmente superiori alla domanda sui mercati nazionali interessati).

Il commercio illecito di tabacco non rappresenta soltanto un problema economico: oltre a causare danni significativi alle entrate nazionali e dell'UE, esso alimenta l'economia sommersa, essendo di fatto appannaggio quasi esclusivo di gruppi della criminalità organizzata che operano attraverso le frontiere. Sotto il profilo della salute, inoltre, il commercio illecito compromette le iniziative politiche volte a ridurre il consumo dei prodotti del tabacco, in particolare tra le fasce vulnerabili della popolazione come i giovani e i gruppi a basso reddito. La maggior parte dei prodotti illeciti del tabacco non viene fabbricata in conformità delle disposizioni della legislazione dell'UE in materia⁵.

La Commissione europea e gli Stati membri hanno già preso provvedimenti volti a frenare il commercio illegale di tabacco. Sono stati conclusi, ad esempio, accordi di cooperazione giuridicamente vincolanti con quattro dei principali fabbricanti mondiali di sigarette⁶. Nel 2011 la Commissione ha presentato un piano d'azione per contrastare il contrabbando alla

¹ Ai fini della presente comunicazione, per “commercio illecito” si intendono diverse forme di contrabbando (internazionale) di prodotti del tabacco (soprattutto sigarette), sia autentici che contraffatti, nonché la produzione e la distribuzione illecite all'interno dell'UE.

² La stima si basa sui sequestri comunicati dagli Stati membri, pari a 4,5-4,6 miliardi di sigarette l'anno tra il 2005 e il 2011.

³ Compresa le marche dei quattro principali produttori mondiali: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco e Imperial Tobacco Limited.

⁴ Ai fini della presente comunicazione, l'espressione “altre marche” è 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 spesso chiamate “cheap whites”.

⁵ Per quanto riguarda, ad esempio, le disposizioni in materia di ingredienti e presentazione obbligatoria delle avvertenze sanitarie sui pacchetti.

⁶ Philip Morris International (luglio 2004), Japan Tobacco International (dicembre 2007), British American Tobacco (luglio 2010) e Imperial Tobacco Limited (settembre 2010); si veda http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

frontiera orientale dell'UE⁷ al fine di risolvere i problemi riscontrati in quella particolare area geografica. Dall'analisi delle informazioni disponibili⁸ emerge tuttavia che, nonostante gli sforzi compiuti, nel complesso il commercio illecito risulta in aumento nell'UE. Quest'ultima deve far fronte a un crescente afflusso di prodotti illeciti di altre marche provenienti da paesi terzi, nonché all'incremento della produzione e della distribuzione illecite all'interno del suo territorio.

Inoltre, il commercio illecito di prodotti del tabacco non si limita di certo all'UE ma è un problema mondiale: nel novembre 2012, in effetti, le 176 parti contraenti della convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco (Framework Convention on Tobacco Control - FCTC) hanno adottato un protocollo alla convenzione espressamente inteso ad affrontare il problema del commercio illecito dei prodotti del tabacco⁹.

Si tratta di un problema significativo che interessa il mondo intero e che si manifesta sotto vari aspetti ai confini dell'UE e al suo interno. Il commercio illecito è influenzato da fattori connessi con la domanda e l'offerta, nonché dalla mancanza di efficacia delle misure di controllo. La sua notevole incidenza finanziaria sul bilancio dell'UE e degli Stati membri è molto preoccupante, in particolare nel contesto della crisi economica che colpisce attualmente l'Unione. Risulta chiaramente indispensabile, pertanto, un'impostazione globale per affrontare il problema del commercio illecito dei prodotti del tabacco.

La presente comunicazione illustra la natura e la portata del problema del commercio illecito di tabacco nell'Unione europea, individua i fattori che vi contribuiscono e propone una strategia globale dell'UE per contrastare tale fenomeno all'interno del suo territorio.

L'impostazione globale prevista da tale strategia tiene conto del fatto che la lotta contro il commercio illecito è una questione trasversale che risente di molteplici cause e fattori determinanti e che a sua volta interessa una vasta gamma di politiche dell'UE e/o nazionali.

2. NATURA E PORTATA DEL PROBLEMA DEL COMMERCIO ILLECITO DI TABACCO NELL'UE

2.1. Natura del commercio illecito

Il commercio illecito di tabacco comprende vari fenomeni che sono, in una certa misura, diversi e richiedono risposte differenti a vari livelli. Le molteplici forme di commercio illecito comprendono:

- il contrabbando (internazionale) di prodotti autentici del tabacco (ossia le marche principali e le "altre marche");
- il 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).

⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la strategia antifrode della Commissione, Bruxelles, 24.6.2011, SEC (2011) 791 definitivo, qui di seguito denominato "piano d'azione per la frontiera orientale".

⁸ Si veda il punto 2.

⁹ Protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco (in seguito denominato "protocollo della FCTC").

Il **contrabbando internazionale** (di prodotti autentici e contraffatti) può comportare:

- dichiarazioni false/inesatte (dichiarazione di una falsa designazione/valore/origine/ecc. delle merci; dazi doganali eventualmente corrisposti ma per un importo errato e mancato pagamento di IVA e accise);
- occultamento di merci all'interno di un carico o di veicoli regolari o su passeggeri (dazi doganali, IVA e accise non corrisposti) e, infine,
- attraversamento illegale delle frontiere, evitando completamente il controllo delle autorità (dazi doganali, IVA e accise non corrisposti).

All'interno dell'UE, il commercio illecito comprende la produzione e la distribuzione illecite/non autorizzate nel territorio doganale dell'Unione (anche nelle diverse giurisdizioni fiscali). La distribuzione illecita comprende merci fabbricate nell'UE e dichiarate per l'esportazione o per la consegna all'interno dell'Unione e movimentate in regime di sospensione dell'IVA e delle accise, ma in realtà mai uscite dal territorio doganale dell'UE o consegnate ad un destinatario all'interno dell'UE indicato nel documento riguardante le accise nel sistema EMCS¹⁰ o nella dichiarazione IVA, nonché merci importate immesse in libera pratica nell'UE in regime di sospensione dell'IVA e delle accise, che vengono poi distribuite illegalmente senza che siano state corrisposte l'IVA e le accise. Tale commercio comprende altresì il ritiro dal regime di transito di merci che vengono successivamente vendute illegalmente nell'Unione (dazi doganali, IVA e accise non corrisposti).

2.2. Entità e portata del commercio illecito nell'UE

Studi in materia confermano¹¹ che **il commercio illecito è particolarmente difficile da valutare**, essendo un'attività illegale e clandestina. Alcune stime sono però disponibili¹². Secondo le stime di uno studio finanziato dall'UE, nel 2007¹³ il consumo di sigarette illecite nell'Unione europea rappresentava l'8,5% del consumo complessivo. Secondo le stime del "KPMG Project Star Report" del 2012¹⁴, il consumo di sigarette illecite era pari all'8,4% nel 2007, all'8,6% nel 2008, all'8,9% nel 2009, al 9,9% nel 2010, al 10,4% nel 2011 e all'11,1% nel 2012. Si tratta di un aumento del 30% negli ultimi sei anni.

¹⁰ Sistema informatizzato per i movimenti e i controlli dei prodotti soggetti ad accisa, si veda la nota 29.

¹¹ Ad esempio: Luk Joossens, Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE), Work Package 5, deliverable 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions, agosto 2011, consultabile al seguente indirizzo:

http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29

(in appresso "Joossens"); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling, David Merriman, 2001, David Merriman, 2001, disponibile su <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

¹² Per la presente comunicazione, l'analisi poggiava essenzialmente su informazioni ufficiali (relazioni sui sequestri) in merito alla provenienza, ai tipi e alle marche dei prodotti, trasmesse dalle autorità degli Stati membri alla Commissione (OLAF) attraverso il sistema di informazione antifrode (sottomodulo CIGINFO creato sulla base del titolo II del regolamento (CE) n. 515/1997 del Consiglio del 13 marzo 1997, GU L 82 del 22.3.1997, pag. 1.) nel 2010 e nel 2011, e sulle informazioni comunicate all'OLAF dagli Stati membri nell'ambito del gruppo di lavoro "sigarette" (una riunione annuale organizzata dall'OLAF con le autorità degli Stati membri dell'UE e di alcuni paesi terzi), integrate da relazioni del settore (ossia informazioni fornite dai quattro produttori di tabacco con i quali l'UE ha concluso accordi di cooperazione giuridicamente vincolanti e relazione "KMPG Project Star"), da relazioni dell'Organizzazione mondiale delle dogane sul tabacco, nonché da analisi dei rischi e delle minacce effettuate da Europol e Frontex.

¹³ Joossens, pag. 13.

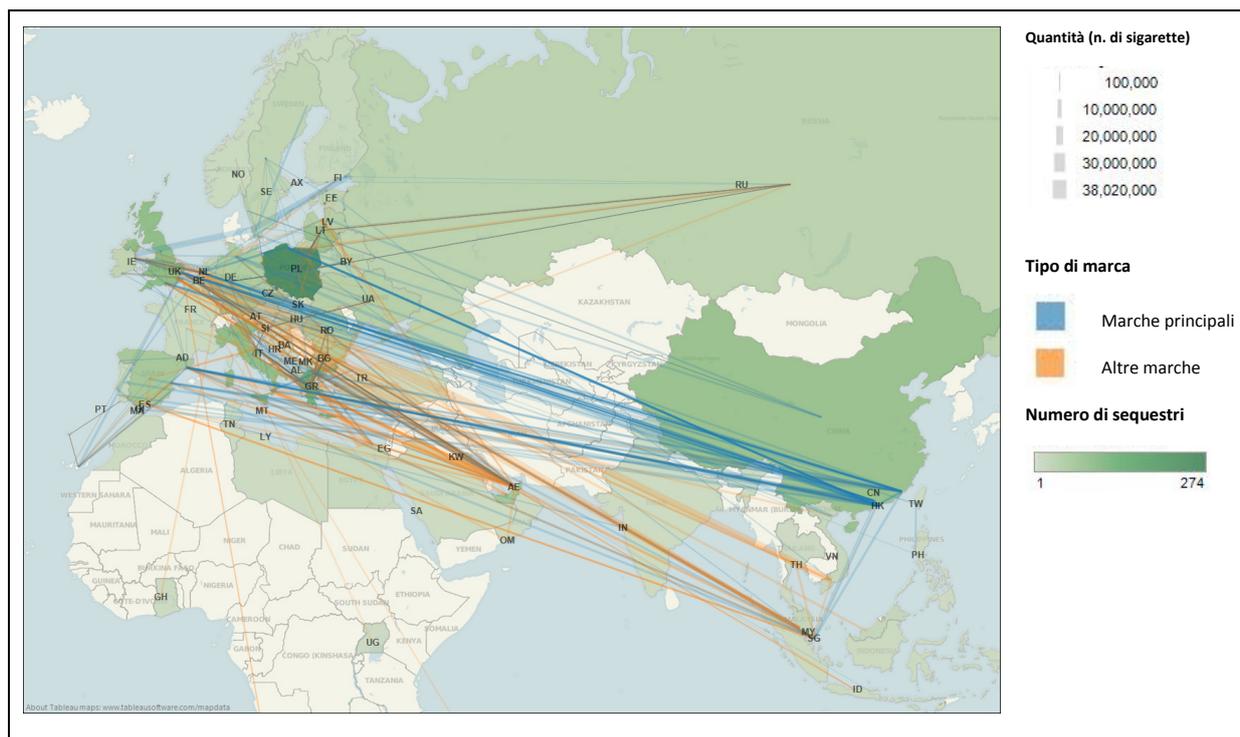
¹⁴ "KMPG Project Star Report 2012", commissionato da Philip Morris International S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/documents/project_star_2012_final_report.pdf

I sequestri dichiarati dagli Stati membri confermano che **le sigarette costituiscono di gran lunga la maggior parte dei prodotti del tabacco sequestrati**¹⁵, sebbene si siano registrati anche alcuni importanti sequestri di tabacco sfuso per arrotolare sigarette. Altri prodotti del tabacco non figurano in grandi quantità nelle dichiarazioni.

2.3. Paesi terzi d'origine dei prodotti illeciti del tabacco

Secondo i dati disponibili, **i principali paesi di provenienza** dei prodotti del tabacco di contrabbando sono, in ordine d'importanza: Cina, Emirati arabi uniti (EAU)¹⁶, Vietnam, Malaysia, Federazione russa, Singapore, Bielorussia e Ucraina.

Grafico 1. Informazioni sulle rotte



La Cina si conferma il paese d'origine della maggior parte delle sigarette sequestrate. L'analisi dei campioni sequestrati dimostra che si tratta essenzialmente di sigarette contraffatte. Le partite illecite sequestrate vengono spedite direttamente verso porti marittimi europei o trasbordate attraverso Singapore e la Malaysia, dove il fenomeno del commercio illecito è aggravato dall'insufficienza dei controlli nelle zone franche.

Se in passato gli EAU costituivano principalmente un punto di trasbordo, le informazioni attualmente disponibili evidenziano chiaramente il loro nuovo ruolo quale importante luogo di produzione di altre marche¹⁷, in particolare nelle zone franche.

La Grecia sembra essere un ingresso privilegiato per le spedizioni provenienti dalla Cina e dagli EAU.

¹⁵ Secondo l'ultima relazione (2011) su dogane e tabacco dell'Organizzazione mondiale delle dogane, le sigarette si confermano il principale problema a livello mondiale.

¹⁶ In Cina, i porti di Shekou, Xiamen, Guang, Zho Huang, Pou, Ningbo e Yantian, sono quelli segnalati più spesso dagli Stati membri; negli EAU i porti segnalati sono quelli di Jebel Ali e Dubai.

¹⁷ Come ad esempio Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

Spesso le partite sono trasbordate in Egitto, in Turchia e in altri porti del Mediterraneo orientale.

Nonostante le misure già adottate, anche la frontiera orientale dell'Unione, e in particolare la regione baltica, continua ad essere l'obiettivo del commercio illecito. I principali paesi di provenienza in tale regione sono la Russia, l'Ucraina e, in misura crescente, la Bielorussia. Nel caso della Russia (e anche degli EAU), la maggior parte dei prodotti sequestrati è autentica, il che significa che essi vengono prodotti legalmente, ma in quantità notevolmente superiori alla domanda locale nei paesi d'origine. Questi prodotti vengono quindi contrabbandati nell'UE, a prescindere dal fatto che i dazi vengano pagati o meno nei loro paesi d'origine. L'analisi di Frontex conferma che il contrabbando di sigarette rappresenta uno dei principali problemi che interessano la frontiera orientale dell'UE e rivela attività di contrabbando su vasta scala dai paesi dei Balcani occidentali. Precisa inoltre che il fenomeno del contrabbando di sigarette ostacola notevolmente l'operato delle autorità di frontiera alle frontiere terrestri orientali, comprese quelle con la Turchia e con i paesi dei Balcani occidentali¹⁸.

Il modus operandi del contrabbando varia notevolmente: le merci giungono in container marittimi, veicoli stradali (autocarri, furgoni, automobili), via mare o per via fluviale su piccole imbarcazioni, per ferrovia, ma anche per via aerea e per posta. Nascondere i prodotti del tabacco tra altre merci continua ad essere il modus operandi più utilizzato. Il contrabbando ripetuto di piccole quantità (il cosiddetto *ant-smuggling*) rappresenta un grosso problema nelle regioni frontaliere. Talvolta questo tipo di traffico è ben organizzato e i piccoli quantitativi sono raggruppati in grandi carichi prima di essere trasportati verso altri Stati membri per essere venduti sul mercato illecito.

Va sottolineato che l'importante ruolo svolto dalla criminalità organizzata nel commercio illecito non fa che aggravare ulteriormente il problema¹⁹. Essendo un'attività estremamente redditizia e poco rischiosa, il commercio illecito di tabacco è particolarmente attraente per le organizzazioni criminali, che hanno la possibilità di riciclarne gli elevati proventi.

2.4. Produzione illecita nell'UE

È probabile che quantità significative di sigarette vengano **fabbricate illegalmente anche all'interno dell'UE**. Il numero di fabbriche clandestine note ha registrato un rapido aumento: nel 2011 gli Stati membri hanno scoperto nove fabbriche clandestine la cui capacità di produzione complessiva supererebbe, secondo le stime, 9 milioni di sigarette al giorno. Nel 2010 erano state scoperte soltanto cinque fabbriche del genere.

2.5. Marche sequestrate e luoghi in cui sono avvenuti i sequestri

La **quota delle altre marche sequestrate è in costante aumento rispetto alle marche principali**²⁰ e ha raggiunto circa il 58% nel 2011. Le misure attuate dai quattro grandi fabbricanti in applicazione degli accordi di cooperazione, come ad esempio la tracciabilità e la rintracciabilità dei prodotti del tabacco, la dovuta diligenza nei confronti della clientela e la

¹⁸ Si veda, ad esempio, la rassegna annuale 2012 sulla frontiera orientale, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

¹⁹ Si veda anche la relazione 2011 di Europol sulla valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata nell'UE, pubblicata sul sito [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf), pagg. 24-25.

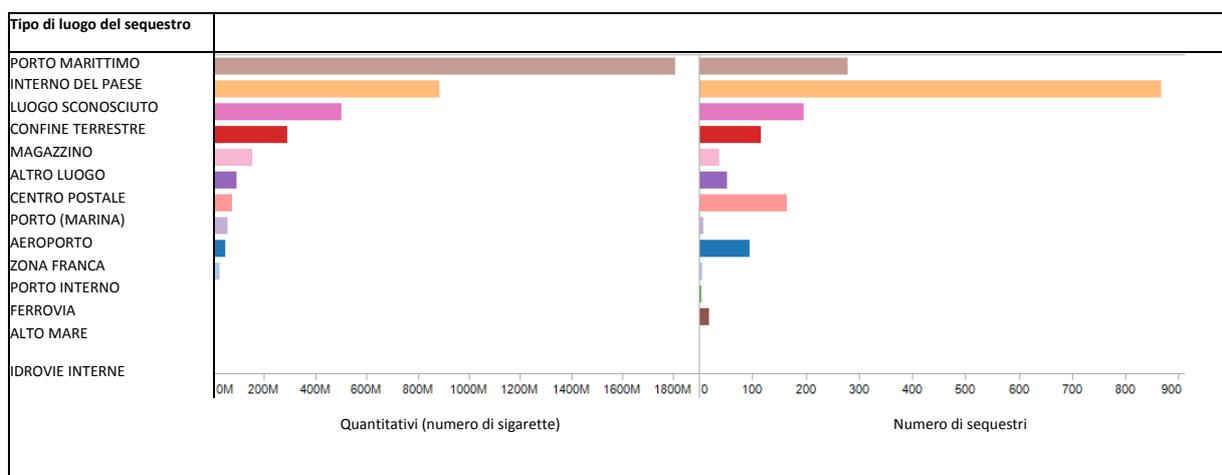
²⁰ Si veda la nota 4.

prevenzione del riciclaggio di denaro, hanno chiaramente comportato una netta riduzione della presenza dei loro prodotti sul mercato illecito.

In termini di quantitativi, durante il periodo esaminato il sequestro dei prodotti di alcune delle **altre marche**²¹ è stato analogo a quello delle marche principali, o è **in forte aumento**²², il che indica chiaramente che la presenza di tali marche sui mercati illeciti è ormai consolidata. Quantità significative di alcune altre marche²³ sono prodotte nell'UE.

Un'analisi del tipo di luogo in cui vengono effettuati i sequestri o dei modi di trasporto utilizzati 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 in termini tanto di numero quanto di quantitativi sequestrati.

Grafico 2. Tipo di luogo in cui è avvenuto il sequestro



3. FATTORI CHE CONTRIBUISCONO AL COMMERCIO ILLECITO

Il commercio dei prodotti del tabacco risulta complesso a causa delle molteplici norme e condizioni applicabili (ad esempio, norme tributarie diverse). Il commercio legittimo richiede pertanto l'applicazione tanto delle procedure e delle norme doganali standard dell'UE, quanto delle complesse procedure fiscali nazionali che permettono di classificare, valutare e applicare le opportune aliquote fiscali. Di conseguenza, anche trattare il commercio illecito (suoi incentivi, disincentivi e controllo) risulta una questione complessa.

Il commercio illecito di sigarette è **favorito essenzialmente da quattro fattori**:

- (1) elevati incentivi e notevoli lacune giuridiche;
- (2) misure di controllo della catena di approvvigionamento non commisurate alla portata della minaccia;
- (3) sfide generali e specifiche cui devono far fronte le autorità di contrasto;
- (4) scarsi disincentivi: sanzioni poco severe.

²¹ Ad esempio, Jin Ling.

²² Ad esempio, Fest, Richman, Gold Mount.

²³ Ad esempio, Raquel, Gold Classic.

Per risultare efficace nella lotta contro il contrabbando di sigarette, una strategia deve far fronte contemporaneamente a incentivi e disincentivi, nonché ai fattori di controllo.

3.1. Forti incentivi e notevoli lacune giuridiche

In generale, i prodotti del tabacco sono fortemente tassati nell'UE. I dazi all'importazione sono elevati, tra il 40 e il 58%²⁴. L'incidenza fiscale complessiva (IVA inclusa) è compresa tra il 70,12% del prezzo di vendita al minuto (imposte comprese) per le sigarette con prezzo medio ponderato in Lussemburgo e l'88,97% nel Regno Unito.

Poiché molti di questi fattori variano a livello nazionale, si constatano **differenze di prezzo** significative (pagate dal consumatore finale) tra i prodotti del tabacco sia all'interno dell'UE, sia rispetto ai paesi vicini. Per quanto riguarda le accise sulle sigarette, il divario tra i due Stati membri che applicano rispettivamente l'aliquota più bassa e quella più elevata è pari a 206,41 euro per 1 000 sigarette, ossia oltre quattro euro per pacchetto da 20 sigarette; ciò determina una forte domanda e incentiva altresì la distribuzione illegale attraverso le giurisdizioni fiscali dell'UE. Variazioni analoghe tra le aliquote di accisa si riscontrano per altri prodotti del tabacco.

Sebbene la differenza di prezzo tra i paesi dell'UE si sia ridotta, i prezzi praticati nei paesi situati alla frontiera orientale continuano ad essere fino a otto volte più bassi. Le differenze significative tra i prezzi di vendita al minuto, imposte incluse, hanno creato condizioni favorevoli ad acquisti transfrontalieri motivati esclusivamente da considerazioni di ordine fiscale, nonché al contrabbando e alle frodi. Gli acquisti transfrontalieri sono del tutto legittimi e rappresentano in effetti un vantaggio del mercato interno, a condizione che i prodotti vengano acquistati da privati cittadini per uso personale. Tuttavia, la differenza tra tali acquisti e il “*contrabbando*” all'interno dell'UE, nel cui ambito privati cittadini acquistano tabacco in altri Stati membri apparentemente per uso personale ma, in realtà, per venderlo nello Stato membro di consumo senza pagare le accise, è minima.

Il divario con i paesi terzi vicini in termini di accise è ancora più ampio.

Anche la **complessità delle norme applicabili** crea incentivi per le attività illecite. La legislazione fiscale relativa ai prodotti del tabacco è particolarmente complessa nell'ambito dell'Unione, soprattutto perché in gran parte è nazionale. La definizione dei prodotti del tabacco soggetti ad accisa resta estremamente complessa e per determinati prodotti²⁵ sono in aumento anche i problemi di classificazione e definizione. Inoltre, vi sono “zone grigie”²⁶ e lacune giuridiche tra il contrabbando e l'importazione legittima di tabacco (e anche alcool) e prodotti entro i livelli di esenzione all'importazione applicabili ai viaggiatori provenienti da paesi terzi o che si spostano all'interno dell'UE.

Anche le attuali misure volte a limitare l'immissione in consumo di volumi elevati/eccessivi di prodotti del tabacco subito prima di un aumento delle imposte (*forestalling*) risultano insufficienti. Creare scorte eccessive per l'immissione in consumo prima di un aumento delle imposte comporta una notevole elusione fiscale e riduce il gettito fiscale degli Stati membri.

²⁴ Ai prodotti del tabacco si applicano all'incirca 200 diversi dazi preferenziali e non preferenziali.

²⁵ Ad esempio tabacco greggio, sigaretti (marche come “Next, Partner, Braniff, Skjold” ecc.), tabacco DIET (*dried ice expanded tobacco* - tabacco espanso mediante ghiaccio secco), tabacco per pipe ad acqua, ecc.

²⁶ Queste zone grigie riguardano principalmente la definizione del termine “viaggiatori” e dell'espressione “che entrano occasionalmente nell'Unione provenienti da paesi terzi”.

Più in generale, l'identificazione e la classificazione dei prodotti del tabacco (e la loro origine) possono risultare difficili e richiedere attrezzature specialistiche o analisi di laboratorio.

Tali divari e lacune giuridiche costituiscono un forte incentivo economico per il contrabbando e altre forme di commercio illecito.

3.2. Le misure di controllo della catena di approvvigionamento non sono commisurate alla minaccia

Poiché i criminali sono chiaramente incentivati a praticare il commercio illecito, le misure di controllo delle catene di approvvigionamento del tabacco da parte delle autorità o degli stessi operatori economici sono largamente insufficienti.

A parte gli accordi in vigore con i principali fabbricanti, finora non sono stati adottati a livello di UE provvedimenti giuridici che obblighino gli operatori economici coinvolti nella catena di approvvigionamento del tabacco ad esercitare la dovuta diligenza nel corso delle loro attività²⁷. In questa fase, inoltre, i produttori o gli importatori non sono soggetti ad alcun obbligo legale generale di sorvegliare i movimenti delle sigarette e di altri prodotti del tabacco attraverso la catena di approvvigionamento (rintracciabilità). In mancanza di siffatte misure, è molto difficile (addirittura impossibile) per le autorità accertare in quale momento un prodotto sia stato dirottato verso il commercio illecito (tracciabilità).

Tenuto conto del contesto delle tendenze e degli incentivi sopra descritto, gli obblighi attualmente imposti agli operatori economici in materia di controllo delle catene di approvvigionamento sono da ritenersi chiaramente insufficienti, nonostante alcuni progressi compiuti per quanto riguarda il contrabbando delle principali marche.

3.3. Difficoltà cui devono far fronte le autorità di contrasto

A livello di contrasto, le autorità doganali e fiscali sono in primo piano nella lotta contro il contrabbando da paesi terzi, ma anche le guardie di frontiera e la polizia hanno un ruolo da svolgere in tale ambito. Polizia e autorità fiscali - e in diversi Stati membri anche le autorità doganali - svolgono un ruolo fondamentale nella lotta contro la produzione e la distribuzione illecite nell'UE. Tutte le autorità coinvolte (autorità doganali e tributarie, forze di polizia e guardie di frontiera) devono far fronte a numerose difficoltà. Alcune consistono in problemi generali (ad esempio, difficoltà legate allo scambio di dati, alla gestione del rischio e all'orientamento degli interventi), mentre altre sono specificamente legate al commercio illecito di tabacco. Inoltre, l'intero processo è ostacolato dal fatto che non sempre esistono tra autorità e organismi dell'UE meccanismi di cooperazione che consentano un'efficace collaborazione tra di essi.

3.3.1. Autorità doganali e fiscali

Le autorità doganali si avvalgono del personale, dei sistemi informatici e delle procedure e dispositivi di controllo di cui dispongono per individuare numerosi traffici illeciti di merci a livello internazionale, compresi in particolare i prodotti del tabacco. Poiché l'UE è un'unione doganale dotata di una base giuridica comune, le sue autorità doganali sono strettamente collegate mediante sistemi informatici comuni, gruppi misti di esperti e scambi di

²⁷ Ad esempio: requisiti in materia di identificazione dei clienti; obbligo di controllare le vendite per garantire che i quantitativi corrispondano alla domanda sul mercato al quale sono destinati; obbligo di segnalare alle autorità qualsiasi elemento di prova del fatto che un cliente svolge attività illecite.

funzionari²⁸. Le autorità fiscali dell'UE sono altresì impegnate in varie forme di cooperazione amministrativa per combattere la frode e l'evasione fiscali in tutta l'Unione. Una serie di reti e sistemi informatici gestiti dalla Commissione favorisce la cooperazione tra le autorità nell'ambito di questa attività²⁹. Tale cooperazione comprende non solo lo scambio di informazioni sul rischio³⁰ ma anche reti transeuropee volte a controllare il movimento di merci in sospensione dai dazi doganali e altri oneri³¹. Ciononostante, la lotta al commercio illecito di tabacco all'esterno e all'interno dell'UE pone una serie di difficoltà tanto alle autorità doganali quanto a quelle fiscali.

3.3.1.1. Gestione del rischio

Negli ultimi anni, le autorità doganali hanno sviluppato un quadro comune di gestione dei rischi per quanto riguarda i movimenti commerciali all'interno della catena di approvvigionamento delle merci che attraversano la frontiera esterna dell'Unione europea. Come recentemente sottolineato nella comunicazione sulla gestione dei rischi doganali e la sicurezza della catena di approvvigionamento³², le autorità doganali dell'UE devono far fronte a diverse difficoltà per quanto concerne l'attuazione di una gestione efficace dei rischi. Tali difficoltà riguardano in particolare la qualità, la disponibilità e la condivisione dei dati necessari per garantire l'efficacia della gestione dei rischi, del controllo e delle attività d'indagine.

La comunicazione individua problemi specifici relativamente ai dati forniti dagli operatori economici per effettuare analisi dei rischi e alla capacità delle autorità doganali dell'UE di utilizzare e condividere tra di loro e con altre autorità informazioni sui rischi, e sottolinea la necessità di migliorare la cooperazione e la condivisione di dati e analisi con gli operatori economici e con i partner internazionali. Sono state proposte ulteriori misure volte a migliorare la capacità delle autorità doganali di gestire i rischi della catena di approvvigionamento per tutte le merci; tali misure comprendono tra l'altro una maggiore convergenza nell'uso di informazioni, fonti di dati, strumenti e metodi impiegati dalle autorità doganali per individuare i rischi e analizzare i movimenti commerciali della catena di approvvigionamento. La loro attuazione inciderà altresì significativamente sulla capacità delle autorità doganali dell'Unione di contrastare il fenomeno del contrabbando di tabacco.

²⁸ Cooperazione doganale/mutua assistenza ai sensi del regolamento (CE) n. 515/1997; infrastrutture informatiche: AFIS (sistema d'informazione antifrode) e MAB (piattaforma tecnica Mutual Assistance Broker); SID (sistema d'informazione doganale).

²⁹ Ad esempio CRMS (sistema doganale di gestione dei rischi) /RIF (modulo d'informazione sul rischio) – articolo 13 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 302 del 19.10.1992, pagg. 1-50), e articolo 4 octies del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253 dell'11.10.1993, pagg. 1-766; NCTS (nuovo sistema di transito informatizzato) – articolo 353 del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione; EMCS (sistema informatizzato per il controllo dei movimenti dei prodotti in sospensione d'accisa) – regolamento (CE) n. 684/2009 della Commissione del 24 luglio 2009 recante modalità di attuazione della direttiva 2008/118/CE del Consiglio per quanto riguarda le procedure informatizzate relative alla circolazione di prodotti sottoposti ad accisa in sospensione dall'accisa (GU L 197 del 29.7.2009, pagg. 24-64); VIES (sistema di scambio di informazioni sull'IVA) – regolamento (UE) n. 904/2010 del Consiglio, del 7 ottobre 2010, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d'imposta sul valore aggiunto (GU L 268 del 12.10.2010, pagg. 1-18); VIESCLO (Ufficio centrale di collegamento per le imposte indirette).

³⁰ CRMS/RIF.

³¹ NCTS (Nuovo sistema di transito comunitario).

³² COM(2012) 793 dell'8.1.2013.

3.3.1.2. Metodi di controllo, attrezzature, formazione e strumenti informatici

Il controllo di taluni tipi di contrabbando, come l'occultamento di prodotti illeciti del tabacco in carichi regolari o in veicoli (per il trasporto di persone o merci), è inoltre ostacolato dalla mancanza di dispositivi di controllo adeguati quali scanner e cani da fiuto. Non tutti gli Stati membri dispongono di tali attrezzature a un livello sufficiente per proteggere le proprie frontiere esterne. Il grado e la qualità della sensibilizzazione e della formazione degli agenti può incidere inoltre sull'efficacia a livello nazionale della lotta contro il contrabbando.

Nell'ambito del mercato interno, la lotta contro il contrabbando di sigarette richiede reti nazionali di squadre di rilevazione interna incaricate di interrompere e smantellare l'approvvigionamento e la distribuzione di prodotti illeciti del tabacco nel commercio al dettaglio e presso locali professionali e privati. Ciò comprende la costituzione di unità mobili di controllo (seconda linea di controllo) e l'estensione delle verifiche ai posti di controllo e ai mercati nazionali. Non tutti gli Stati membri hanno attuato tale pratica.

Benché esistano diversi strumenti informatici specifici per sostenere la lotta contro il commercio illecito di sigarette a livello di Unione, si è constatato che attualmente alcuni di essi non vengono sfruttati appieno. Ad esempio, il nuovo modulo di segnalazione CIGINFO del Sistema d'informazione antifrode (AFIS) registra netti miglioramenti, ma nonostante gli sforzi compiuti per razionalizzare e semplificare la notifica dei sequestri effettuati dagli Stati membri, alcune informazioni essenziali risultano sistematicamente mancanti o incomplete. Anche la comunicazione di informazioni sui movimenti dei prodotti del tabacco (NCTS, EMCS) non sfrutta ancora appieno nuove tecnologie quali l'analisi dei dati.

3.3.2. Altre autorità di contrasto

Anche le autorità di polizia e la guardia di frontiera sono chiamate a intervenire nella lotta contro le diverse forme di commercio illecito di prodotti del tabacco. Conformemente a una serie di norme e procedure europee comuni, la responsabilità della protezione delle frontiere esterne spetta agli Stati membri, che svolgono un ruolo fondamentale nell'individuare prodotti del tabacco trasportati illegalmente attraverso la "frontiera verde" dell'UE. Le autorità degli Stati membri sono assistite nella lotta contro la criminalità transfrontaliera da Frontex³³, che svolge analisi dei rischi, coordina la cooperazione operativa tra Stati membri e sviluppa e gestisce sistemi d'informazione che consentono, tra l'altro, lo scambio di informazioni.

Dato che spetta principalmente ai servizi doganali contrastare il commercio illecito di prodotti del tabacco, il ruolo delle autorità di polizia varia da uno Stato membro all'altro. Tuttavia, la polizia svolge un ruolo fondamentale nella lotta contro la criminalità organizzata e i reati associati, quali il riciclaggio del denaro. L'Ufficio europeo di polizia (Europol) sostiene le autorità di polizia degli Stati membri nella lotta contro le forme gravi di criminalità, in particolare la fabbricazione e la distribuzione illegali dei prodotti del tabacco nell'UE, comprese le frodi organizzate sull'IVA. Eurojust³⁴ sostiene la cooperazione tra le autorità competenti degli Stati membri al fine di rendere più efficaci le loro indagini e l'azione penale nei casi di reati gravi.

³³ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1).

³⁴ Decisione 2002/187/GAI del Consiglio del 28 febbraio 2002, GU L 63 del 6.3.2002, pag. 1.

3.3.3. *Collaborazione tra autorità competenti e soggetti interessati dell'UE*

Una politica efficace volta a fronteggiare il problema del commercio illecito di prodotti del tabacco richiede una cooperazione mirata tra le autorità di contrasto e le agenzie investigative nazionali. Sebbene la creazione di task force speciali, costituite da personale dei servizi doganali, della guardia di finanza, della polizia, nonché di qualsiasi altra autorità di contrasto, si sia dimostrata efficace, tale pratica non è molto diffusa all'interno dell'Unione europea.

Sempre a livello di UE, occorre migliorare lo scambio di intelligence e di informazioni tra gli organismi dell'Unione impegnati nella lotta contro le frodi doganali, la criminalità organizzata e la criminalità transfrontaliera (OLAF, Europol, Eurojust e Frontex).

3.3.4. *Corruzione*

Infine, numerosi studi³⁵ e casi OLAF hanno dimostrato che la **corruzione** presso le autorità di contrasto impedisce di combattere efficacemente il commercio illecito, soprattutto nei casi in cui la corruzione interessa le autorità doganali³⁶. La corruzione dei funzionari resta effettivamente uno dei principali metodi usati dai contrabbandieri per coprire le proprie attività illecite.

3.3.5. *Cooperazione internazionale con le autorità dei paesi terzi*

Il problema del commercio illecito di tabacco presenta una notevole dimensione internazionale. Le informazioni su rischi, tendenze e minacce e soprattutto le informazioni comunicate nell'ambito delle indagini, richiedono un elevato livello di scambio e di cooperazione con le autorità dei paesi d'origine e di transito. La cooperazione tra l'UE e i paesi terzi varia sensibilmente in termini di livello e di qualità e risulta talvolta estremamente difficile. Grazie agli sforzi comuni, negli ultimi due anni è migliorata la cooperazione con l'Ucraina e la Moldova; non è migliorata invece la cooperazione con la Bielorussia. La cooperazione operativa con la Russia, la Cina e la Malaysia è buona, ma permangono notevoli problemi a causa della portata del commercio illecito proveniente da tali paesi. La cooperazione operativa con Singapore e gli Emirati arabi uniti è insufficiente per quanto riguarda le loro zone franche. Anche la corruzione all'interno delle autorità di contrasto rappresenta un grave problema nei paesi d'origine e di transito al di fuori dell'UE.

3.4. **Scarsi disincentivi: le sanzioni imposte dagli Stati membri sono relativamente blande**

Nonostante gli ovvii incentivi e gli ingenti profitti tratti dal commercio illecito, i contrabbandieri corrono relativamente pochi rischi nell'UE, per non parlare dei paesi terzi³⁷. Le sanzioni inflitte per il contrabbando di sigarette variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro, sia per quanto riguarda la natura della sanzione (amministrativa o penale)

³⁵ Ad esempio, Study on Anti-corruption measures in EU border control, Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf; Integrated Report on Pricing Policies and Tobacco Control (studio realizzato per conto della Commissione europea nell'ambito del settimo programma quadro), Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

³⁶ Relazione finale dello studio intitolato "Examining the links between organised Crime and Corruption", Philip Gounev e Tihomir Bezlov, Centro per lo studio della democrazia, 2010, pagg. 96-97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

³⁷ Desta preoccupazione il fatto che di recente alcuni paesi vicini abbiano depenalizzato il contrabbando di sigarette.

sia per la severità della pena. Mentre in uno Stato membro la pena massima per i casi più gravi di questo tipo di reato può arrivare a un anno di reclusione, in altri gli autori del reato possono essere condannati a una pena detentiva fino a dieci anni. Analogamente, i livelli delle ammende variano considerevolmente. Le notevoli differenze tra le sanzioni permettono ai contrabbandieri di scegliere i propri punti d'ingresso nell'UE in funzione della maggiore o minore severità delle sanzioni applicate.

4. SVILUPPI FUTURI

Nella strategia che si propone di adottare, sono state individuate azioni per affrontare tutti gli aspetti del problema. Ciononostante, per concentrare le risorse limitate viene posto l'accento sulle misure che garantiscono gli effetti più immediati, ad esempio garantire più efficacemente la sicurezza della catena di approvvigionamento e potenziare le attività di contrasto. Le azioni relative alle seguenti misure sono elencate nel piano d'azione che accompagna la presente comunicazione.

4.1. Misure volte a ridurre gli incentivi

Attualmente, la possibilità di armonizzare le accise nell'Unione europea, per non parlare dei paesi vicini, è limitata. Pur continuando a perseguire tale obiettivo a lungo termine all'interno dell'Unione e con i vicini orientali in particolare, è possibile adottare nell'immediato e a breve termine altre misure per ridurre gli incentivi e le lacune giuridiche.

Ad esempio, la **definizione di tabacco soggetto ad accisa**, che resta estremamente complessa, potrebbe essere vantaggiosamente semplificata, allineandola con le definizioni utilizzate nel settore doganale. Una definizione precisa dei prodotti soggetti ad accisa, basata su criteri oggettivi, è un presupposto indispensabile per ridurre l'onere amministrativo che grava sugli operatori economici e sulle autorità fiscali, colmando in tal modo le lacune giuridiche e garantendo maggiore conformità con la legislazione sulle accise.

Per quanto riguarda la **zona grigia tra contrabbando e importazioni legittime** da parte dei viaggiatori, la Commissione sta valutando la possibilità di elaborare orientamenti tecnici per aiutare gli Stati membri a utilizzare criteri obiettivi per l'applicazione dei livelli di esenzione ai viaggiatori.

Quanto al *forestalling*, è opportuno valutare se norme di base comuni per contrastare tale fenomeno potrebbero limitare l'elusione fiscale evitando al tempo stesso distorsioni della concorrenza tra gli operatori economici stabiliti in Stati membri diversi. Tali misure sono connesse alla prova del pagamento delle accise. Operatori di fiducia che hanno sottoscritto accordi che assicurano livelli più elevati di conformità dovrebbero eventualmente poter beneficiare di periodi transitori più lunghi per dimostrare il pagamento delle accise.

Si devono **ridurre gli incentivi** non solo per i contrabbandieri, ma anche **per i consumatori**. Per dissuadere i cittadini dall'acquistare sigarette e altri prodotti illeciti del tabacco, bisognerebbe illustrare meglio all'opinione pubblica le ripercussioni negative del commercio illecito, in particolare la sua incidenza sulle finanze pubbliche e il coinvolgimento della criminalità organizzata, nonché il fatto che i prodotti illeciti non sono conformi alla legislazione dell'UE in materia di prodotti del tabacco, ad esempio per quanto riguarda le disposizioni sugli ingredienti e la presentazione obbligatoria delle avvertenze sanitarie sull'imballaggio.

La Commissione:

- valuterà come semplificare l'applicazione delle norme in materia di accise, ad esempio mediante orientamenti tecnici;
- esaminerà la possibilità di limitare l'elusione fiscale mediante l'introduzione di norme comuni di base contro il cosiddetto "*forestalling*";
- amplierà le azioni mirate già in corso, in collaborazione con gli Stati membri interessati che lo desiderino, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica ai danni causati dal consumo di prodotti illeciti del tabacco e ai rischi specifici che esso comporta.

4.2. Misure volte a garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento

Come prima misura per rendere più sicure le catene di approvvigionamento del tabacco, l'Unione europea e gli Stati membri hanno un interesse comune a **firmare, ratificare e attuare efficacemente il protocollo della FCTC**, comprese le misure riguardanti la concessione di licenze per le attrezzature, la dovuta diligenza e le zone franche all'interno dell'UE.

Il protocollo impone soprattutto alle parti di stabilire un **sistema di tracciabilità e di rintracciabilità** per tutti i prodotti del tabacco fabbricati o importati nel proprio territorio (articolo 8)³⁸. L'elemento chiave di tale sistema consiste nell'apportare identificativi univoci che permetteranno di stabilire l'origine dei prodotti e il punto in cui essi vengono dirottati verso il commercio illecito. Esso permetterà alle autorità competenti delle parti (ossia Stati membri e Commissione europea) di sorvegliare e controllare il movimento dei prodotti del tabacco e il loro status giuridico e prevede altresì lo scambio di informazioni con i partner internazionali attraverso il punto di contatto mondiale per lo scambio di informazioni presso il segretariato FCTC dell'OMS. Tale sistema di tracciabilità e rintracciabilità consentirà di migliorare significativamente il controllo della catena di approvvigionamento e di rafforzare le misure attualmente applicate al movimento dei prodotti soggetti ad accisa all'interno dell'Unione (EMCS per i prodotti UE o NCTS per i prodotti di paesi terzi).

Gli aspetti essenziali dei sistemi nazionali di tracciabilità e rintracciabilità dovrebbero essere definiti a livello di UE per evitare distorsioni sul mercato interno dell'Unione dei prodotti del tabacco. L'adozione della recente proposta della Commissione in merito a una nuova direttiva sui prodotti del tabacco (DPT)³⁹ permetterebbe di conseguire tale obiettivo. Al fine di garantire la piena tracciabilità dei prodotti del tabacco ed accertarsi che sul mercato dell'UE siano presenti soltanto prodotti conformi, la proposta (articolo 14) prevede un sistema di tracciabilità e rintracciabilità a livello della confezione unitaria lungo tutta la catena di approvvigionamento (escluso il livello della rivendita). La proposta prevede altresì che i fabbricanti di prodotti del tabacco concludano con soggetti terzi indipendenti contratti di archiviazione dei dati in modo da garantire la piena trasparenza e l'accessibilità da parte degli Stati membri e della Commissione europea.

Inoltre, la proposta prevede un elemento di sicurezza per tutti i prodotti del tabacco, che dovrebbe aiutare i consumatori e le autorità a distinguere tra prodotti autentici e prodotti contraffatti.

³⁸ Per le sigarette, le parti sono tenute ad instaurare tale obbligo entro cinque anni dall'entrata in vigore del protocollo, per gli altri prodotti del tabacco entro dieci anni (articolo 8, paragrafo 3).

³⁹ COM (2012) 788 final del 19.12.2012. Proposta di direttiva 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.

Pertanto, la proposta della Commissione relativa a una nuova direttiva sui prodotti del tabacco contiene, all'articolo 14, disposizioni in materia di tracciabilità e rintracciabilità di detti prodotti pienamente conformi al protocollo della FCTC per quanto riguarda il commercio di prodotti del tabacco nell'UE.

La Commissione proporrà misure volte a:

- promuovere la firma, la ratifica e l'applicazione del protocollo della FCTC a livello di UE;
- garantire l'osservanza delle disposizioni del protocollo per quanto riguarda questioni di competenza dell'UE.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare quanto prima la proposta della Commissione riguardante una nuova direttiva sui prodotti del tabacco, comprese le misure proposte in materia di tracciabilità e rintracciabilità.

4.3. Misure volte a rafforzare le attività di contrasto

4.3.1. Difficoltà cui devono far fronte le autorità di contrasto dell'UE

4.3.1.1. Gestione del rischio

L'attuazione delle azioni individuate nella comunicazione sulla gestione dei rischi doganali, in particolare per quanto concerne la qualità dei dati che devono essere forniti dagli operatori economici, la loro accessibilità e la loro condivisione a fini di gestione dei rischi, permetterà di predisporre un quadro più solido, coerente e coordinato per la gestione dei rischi e potrà contribuire al miglioramento delle attività di contrasto delle operazioni sospette (anche quelle che riguardano prodotti del tabacco). La **condivisione di informazioni analitiche con gli uffici doganali e altri soggetti dell'UE coinvolti** nella lotta contro il commercio illecito internazionale permetterà di potenziare la capacità delle autorità operative. Questo migliore quadro contribuirà in modo significativo alla lotta contro tutte le forme di commercio illecito, compreso il contrabbando di tabacco.

4.3.1.2. Misure operative

Le misure operative attuate nell'ambito del piano d'azione per il confine orientale lasciano già intravedere risultati promettenti e dovrebbero proseguire nel quadro della presente strategia. Nell'ambito del quadro di gestione dei rischi doganali dell'UE, il contrabbando di sigarette è stato inserito tra i settori prioritari di controllo (SPC) per il 2013, onde garantire a livello di UE l'intensificazione dei controlli coordinati basati sul rischio⁴⁰. A complemento del settore prioritario di controllo, viene organizzata dalla Commissione e dalle autorità doganali rumene un'operazione doganale congiunta regionale, alla quale partecipano anche Ucraina e Moldavia. Sulla base dei risultati ottenuti, verranno formulate e attuate raccomandazioni specifiche per rafforzare sistematicamente la capacità dell'UE di individuare e affrontare rischi comuni individuati nel settore delle sigarette. Se l'analisi dei risultati finali sarà positiva, si potrebbe altresì raccomandare di **organizzare ulteriori azioni mirate** in materia di commercio illecito di tabacco, tenendo eventualmente conto di fattori specifici ad alto rischio quali la provenienza delle partite da paesi d'origine chiave quali gli EAU o da centri di rischio consolidati.

⁴⁰ Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, articoli 4 octies - 4 undecies.

Bisogna colmare le **lacune** individuate dal gruppo di lavoro “Cooperazione doganale” del Consiglio⁴¹ **a livello di operazioni doganali congiunte** e migliorare la condivisione delle informazioni nell’ambito di tali operazioni.

Si possono migliorare le informazioni sull’origine geografica delle partite illecite di tabacco mediante l’**analisi tecnica di campioni** dei prodotti sequestrati negli Stati membri.

4.3.1.3. Strumenti e attrezzature informatici

Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a sfruttare appieno il potenziale di **dispositivi informatici esistenti quali CIGINFO**. Al tempo stesso, la Commissione si impegnerà a fornire un maggiore feedback sui risultati dell’analisi effettuata sulle merci sequestrate. La Commissione e le autorità degli Stati membri potrebbero valutare la possibilità di impiegare i dati del servizio “Container Status Message” (messaggio sullo stato del container) per individuare le spedizioni sospette legate al contrabbando di sigarette. Sarà inoltre esaminata la possibilità di utilizzare più efficacemente altri dispositivi quali le infrastrutture legate ai **sistemi automatizzati di riconoscimento delle targhe e dei codici di identificazione dei container** (attraverso la condivisione delle informazioni ottenute attraverso tali strumenti a livello regionale o di UE).

Si dovrebbe inoltre valutare la possibilità di sfruttare il sistema ATIS⁴² per individuare tendenze basate sull’analisi dei dati al fine di coadiuvare gli Stati membri nelle loro attività di determinazione dei rischi operativi. Potrebbe essere prevista altresì un’operazione analoga basata sulle transazioni registrate nel sistema EMCS.

La **modernizzazione delle dogane**, comprese le infrastrutture e le attrezzature, potrebbe eventualmente beneficiare in futuro di un maggiore sostegno dei fondi strutturali dell’UE se gli Stati membri dell’Unione saranno consapevoli dell’importanza di tale obiettivo e gli accorderanno priorità nelle loro dotazioni nazionali.

4.3.1.4. Collaborazione fra le autorità dell’UE

Oltre alle azioni specifiche previste nella comunicazione sulla gestione dei rischi, intese a migliorare la condivisione delle informazioni sui rischi e a sfruttare maggiormente i dati relativi alla catena di approvvigionamento attraverso lo sviluppo di strumenti e metodi comuni di gestione dei rischi a livello di Unione, la prevista riforma dell’Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) dovrebbe preparare il terreno per una maggiore cooperazione tra l’OLAF, Europol, Eurojust e Frontex nell’ambito delle indagini⁴³. L’accordo raggiunto deve ancora essere formalizzato. Anche la proposta di riforma di Europol⁴⁴ ha aperto la strada ad un maggiore scambio di informazioni a fini di indagini.

La condivisione di informazioni e di intelligence tra le varie autorità coinvolte nella protezione delle frontiere esterne contribuisce a prevenire e combattere questo particolare tipo di criminalità transfrontaliera. È quindi importante che l’OLAF e Frontex condividano le

⁴¹ DOC 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, gruppo di progetto 4.6. del 4° piano d’azione della strategia 2009 in materia di cooperazione doganale (doc. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

⁴² Il Sistema antifrode di informazione sul transito è un’applicazione AFIS; si veda la nota 28.

⁴³ COM(2011) 135 def.

⁴⁴ COM(2013) 173 final.

informazioni ottenute nell'ambito del sistema EUROSUR a livello di Unione e che le autorità doganali partecipino e contribuiscano a livello nazionale al sistema EUROSUR⁴⁵.

4.3.1.5. Problemi specifici

Il problema specifico e grave della **Grecia** quale principale punto d'ingresso sarà affrontato nell'ambito della task force per la Grecia⁴⁶ e dell'assistenza tecnica fornita a favore della riforma del segretariato generale delle entrate pubbliche.

La Commissione:

- organizzerà ulteriori azioni mirate all'interno dell'UE e/o con i paesi terzi ricorrendo agli strumenti esistenti più adeguati, quali i settori prioritari di controllo e le operazioni doganali congiunte a livello regionale e/o internazionale;
- si adopererà per colmare le lacune riscontrate nell'ambito di operazioni doganali congiunte;
- proseguirà i lavori in materia di metodi di ricerca scientifica e di analisi che possono essere impiegati nella lotta contro il commercio illecito di tabacco;
- fornirà agli Stati membri un maggior feedback sull'analisi dei sequestri;
- proporrà misure volte a collegare fra di loro e a raccogliere, a livello centrale, le informazioni ottenute grazie ai sistemi automatizzati di riconoscimento delle targhe e dei codici di identificazione dei container per metterle a disposizione degli altri Stati membri;
- presterà assistenza supplementare alle autorità doganali degli Stati membri per aiutarli a individuare i programmi esistenti e futuri al fine di sostenere e ammodernare le dogane dell'UE in termini di infrastrutture, attrezzature (ivi compresi i laboratori doganali), sistemi e servizi doganali;
- agevolerà l'accesso degli Stati membri agli strumenti e programmi di finanziamento attuali e futuri;
- affronterà i problemi specifici riscontrati in Grecia attraverso misure adeguate nell'ambito della task force per la Grecia.

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero:

- formulare e attuare, sulla base dei risultati del settore prioritario di controllo, raccomandazioni volte a rafforzare la capacità dell'Unione di individuare le operazioni di contrabbando di sigarette.

Il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero adottare

- quanto prima la revisione in corso del regolamento OLAF;
- la proposta della Commissione riguardante la riforma di Europol.

Gli Stati membri dovrebbero migliorare la presentazione di relazioni nel quadro dello strumento CIGINFO.

⁴⁵ Documento di lavoro dei servizi della Commissione intitolato "Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the actions to be taken for its establishment" (SEC (2011) 145 def.).

⁴⁶ Ciò dovrebbe comprendere il finanziamento di attrezzature doganali supplementari nell'ambito dei programmi Hercule II e III, e la collaborazione con le autorità nazionali greche per individuare ed eliminare le lacune a livello di controlli.

4.3.1.6. Condivisione delle competenze e delle migliori pratiche

A livello generale, è essenziale **ottimizzare e coordinare le risorse disponibili**, a livello sia nazionale che di UE, per rafforzare le capacità di contrasto e i relativi mezzi. Nel campo del contrabbando internazionale di sigarette, in particolare, l'attuazione riuscita di strategie nazionali ha contribuito alla riduzione del commercio illecito in vari Stati membri.

La **condivisione di esperienze e competenze** può creare importanti sinergie e permettere di identificare le tecnologie e i metodi più recenti e più efficaci sotto il profilo della prevenzione e dell'individuazione. Questa condivisione di competenze, unitamente al progetto di raggruppamento delle risorse, costituisce un obiettivo fondamentale dei futuri programmi Dogana e Fiscalis 2020⁴⁷. Parte del sostegno può essere fornita altresì nel quadro della lotta contro la frode attraverso il programma Hercule III. La lotta contro le attività criminali transfrontaliere può beneficiare inoltre dello strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere esterne e la politica comune in materia di visti istituito nell'ambito del Fondo Sicurezza interna⁴⁸.

La **condivisione delle prassi nazionali in materia di lotta contro la criminalità doganale** (soprattutto contrabbando) avviene nell'ambito del gruppo di lavoro "Cooperazione doganale" del Consiglio. Un gruppo specifico è impegnato a migliorare le possibilità di fronteggiare la minaccia delle forme gravi di criminalità e della criminalità organizzata nel campo del contrabbando di tabacco mediante nuove forme di cooperazione e nuove tecniche investigative⁴⁹.

Si potrebbe altresì esaminare un'eventuale impostazione coordinata per promuovere attività di **formazione** del personale dei diversi organi di contrasto imperniate sulle specificità del commercio di prodotti del tabacco, che è estremamente complesso anche nella sua forma legale. Si potrebbero inoltre prevedere misure specifiche e la condivisione di esperienze in materia di **lotta contro la corruzione** a livello di UE. A tal fine, è opportuno che la Commissione aiuti gli Stati membri a organizzare scambi di personale tra le autorità nazionali competenti in materia di lotta al contrabbando.

La Commissione:

- elaborerà, di concerto con gli Stati membri, Cepol e (in futuro) Europol, un modulo di formazione specializzato destinato alle autorità di contrasto;
- aiuterà gli Stati membri a garantire la condivisione delle migliori pratiche nel campo della lotta contro la criminalità doganale e contro la corruzione, anche attraverso l'assistenza finanziaria a favore degli scambi di personale nell'ambito del programma Hercule.

4.3.2. Rafforzare la cooperazione con i principali paesi d'origine e di transito

I principali paesi d'origine e di transito devono poter condividere informazioni riguardanti la propria produzione e distribuzione legale di sigarette, valutazioni delle minacce che incombono e informazioni relative alla criminalità organizzata, nonché cooperare e prestarsi assistenza nel corso delle indagini.

⁴⁷ COM(2012) 464 final e COM(2012) 465 final.

⁴⁸ COM(2011) 750 definitivo.

⁴⁹ Gruppo di progetto responsabile dell'azione 5.1 "migliorare le possibilità di fronteggiare la minaccia delle forme gravi di criminalità e della criminalità organizzata nel campo del contrabbando di tabacco, mediante nuove forme di cooperazione e tecniche investigative".

A tal fine, l'UE deve sfruttare meglio i quadri di cooperazione esistenti con la Cina, come quello istituito nell'ambito dell'accordo di cooperazione e di assistenza amministrativa reciproca in materia doganale⁵⁰, e sollevare il problema in tali consessi. L'Unione dovrebbe inoltre sfruttare appieno il potenziale degli accordi di associazione attuali e futuri con i paesi del vicinato europeo e degli accordi di stabilizzazione e di associazione conclusi con i paesi dei Balcani occidentali. La questione dovrebbe pertanto venire sollevata sistematicamente nel corso delle riunioni dei ministri competenti organizzate nell'ambito della politica di vicinato e in occasione dei seminari ad alto livello in materia di cooperazione doganale. Si dovrebbero prendere misure volte a incoraggiare l'adozione, nel quadro di consessi multilaterali esistenti o di recente creazione, di impostazioni armonizzate a favore della convergenza delle strutture e delle aliquote di accisa tra paesi partner vicini, onde ridurre al minimo gli incentivi forniti al contrabbando dalle disparità tra i vari paesi.

Bisogna proseguire l'attuazione dei quadri strategici per la cooperazione doganale con la Russia, l'Ucraina e la Moldova e, in particolare, predisporre meccanismi che consentano di discutere una possibile cooperazione nel settore della lotta contro le frodi doganali, comprese eventuali azioni comuni; si dovrebbe approvare un quadro analogo con la Bielorussia. I negoziati degli accordi di cooperazione amministrativa tra l'OLAF e le autorità doganali ucraine e moldove dovrebbero concludersi entro luglio 2013, e andrebbero avviati i negoziati con la Russia e la Bielorussia.

Sebbene non esista un quadro di cooperazione bilaterale con gli Emirati arabi uniti, l'Unione europea deve affrontare il problema a livello politico, oltre a rafforzare i controlli effettuati sulle partite provenienti dagli Emirati e ad organizzare operazioni mirate.

L'UE dovrebbe inoltre continuare a fornire assistenza tecnica e finanziaria ai paesi del vicinato europeo, ai Balcani occidentali e alla Turchia per combattere il commercio illecito e la corruzione presso le autorità doganali e altre autorità di contrasto.

Anche gli **accordi di partenariato e cooperazione con il Vietnam, la Malaysia e Singapore**⁵¹ dovrebbero fungere da base per intensificare la cooperazione in materia di lotta contro la criminalità organizzata. Le disposizioni antifrode previste negli accordi di libero scambio (ALS) con questi paesi devono essere utilizzate per rafforzare la cooperazione in materia doganale. Tali disposizioni antifrode saranno sistematicamente proposte in tutti gli accordi internazionali in materia di scambi e/o di cooperazione conclusi dall'UE.

L'entrata in vigore e l'**attuazione del protocollo della FCTC** conferiranno una nuova dimensione alla lotta contro il commercio illecito anche a livello mondiale, grazie al sistema di tracciabilità e rintracciabilità e al punto di contatto mondiale per lo scambio di informazioni situato presso il segretariato FCTC dell'OMS, nonché al potenziamento della cooperazione giudiziaria in materia penale e dell'assistenza giuridica reciproca sulle questioni legali. Oltre all'OMS, anche l'Organizzazione mondiale delle dogane e Interpol possono svolgere un ruolo importante incoraggiando i propri membri a ratificare e attuare il protocollo della FCTC e ad adottare misure efficaci su tale base.

La Commissione:

⁵⁰ GUL 375 del 23.12.2004, pag. 20.

⁵¹ L'APC con il Vietnam è stato firmato nel giugno 2012, i negoziati con Singapore e Malaysia sono in una fase avanzata. I negoziati dell'accordo di libero scambio con Singapore si sono conclusi nel dicembre 2012, mentre quelli con gli altri paesi sono tuttora in corso.

- intensificherà le sue attività con la Cina, i paesi del vicinato europeo, la Russia, i Balcani occidentali e la Turchia in materia di cooperazione doganale e di lotta contro il contrabbando di sigarette;
- esaminerà l'utilità di distaccare altri ufficiali di collegamento dell'UE in paesi d'origine e di transito importanti;
- proporrà l'introduzione sistematica di adeguate disposizioni antifrode nei mandati negoziali per gli accordi internazionali nei settori interessati;
- promuoverà la firma, la ratifica e l'attuazione del protocollo della FCTC, in particolare da parte dei principali paesi d'origine, anche attraverso una stretta cooperazione con l'Organizzazione mondiale delle dogane e una maggiore cooperazione con Interpol, nonché mediante sostegno finanziario e assistenza tecnica al segretariato FCTC dell'OMS e a paesi terzi.

La Commissione e il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) solleveranno sistematicamente a livello di UE il problema del traffico illecito di prodotti del tabacco con i principali paesi d'origine e di transito, in particolare gli EAU. La Commissione proporrà piani d'azione congiunti tra l'Unione europea e i principali paesi d'origine.

La Commissione e gli Stati membri dovrebbero garantire la cooperazione con il punto di contatto mondiale per lo scambio di informazioni presso il segretariato FCTC dell'OMS.

4.4. Inasprimento delle sanzioni

In termini di disincentivi, per riuscire a contenere il commercio illegale di tabacco occorrono sanzioni efficaci e dissuasive, comprese sanzioni penali, in tutta l'UE. La Commissione farà eseguire una valutazione esterna delle sanzioni specifiche attualmente previste dagli Stati membri nei confronti del commercio illecito di prodotti del tabacco e in particolare del contrabbando, nonché delle modalità di applicazione da parte dei tribunali.

Numerose iniziative più generali offrono già la possibilità di incrementare i disincentivi al commercio illegale di tabacco. Ad esempio, conformemente alle disposizioni del protocollo della FCTC recentemente adottato sotto l'egida dell'OMS, le parti contraenti devono adottare misure legislative e di altro tipo affinché una serie di comportamenti venga considerata illecita a norma del proprio diritto nazionale e per garantire che le persone ritenute responsabili di tali comportamenti illeciti siano soggette a sanzioni penali o non penali efficaci, proporzionate e dissuasive. Lo studio commissionato dovrà inoltre verificare l'osservanza del protocollo della FCTC e, alla luce dei risultati ottenuti, la Commissione valuterà l'opportunità di proporre misure legislative.

Inoltre, nel luglio 2012 la Commissione aveva già proposto l'adozione di una direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale ("direttiva PIF")⁵² volta ad armonizzare le definizioni dei reati, i livelli minimi e massimi delle sanzioni e i termini di prescrizione, che ancora variano da uno Stato membro all'altro. Se otterrà il sostegno degli Stati membri, la direttiva potrebbe contribuire alle iniziative intese ad affrontare il problema dell'eterogeneità delle sanzioni applicate negli Stati membri. Inoltre, nel 2013 la Commissione proporrà un ravvicinamento delle definizioni di violazione doganale e di sanzione non penale.

⁵² COM (2012) 363 final, 2012/0193 (COD), Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale.

La Commissione:

- commissionerà uno studio esterno sulle sanzioni in vigore negli Stati membri, il cui obiettivo consisterà altresì nell'esaminare il recepimento del protocollo della FCTC;
- presenterà una proposta volta a ravvicinare le definizioni di violazione doganale e di sanzione non penale.

5. CONCLUSIONE

La lotta contro il commercio illecito di prodotti del tabacco richiede un impegno politico e misure concrete per tutelare gli interessi finanziari dell'UE e degli Stati membri, contrastare la criminalità transfrontaliera e proteggere i cittadini da prodotti non conformi alla legislazione in materia di controllo del tabacco.

Alcune misure e iniziative sono già state adottate e sono in corso di attuazione, altre vengono attualmente elaborate ed altre ancora devono essere rafforzate. È opportuno sottolineare che il contrabbando dei prodotti del tabacco è un problema complesso diffuso a livello mondiale. Per conseguire risultati efficaci, esso dev'essere affrontato nel suo complesso, sia dal punto di vista geografico che in termini di norme, risorse e procedure utilizzate per tener conto della domanda, dell'offerta, del controllo e delle attività di contrasto.

L'attuazione della strategia esposta nella presente comunicazione, nonché le relative misure e azioni illustrate nel piano d'azione che la accompagna, consentirebbero di far fronte ai problemi e ai fattori determinanti individuati e quindi di intensificare la lotta contro il commercio illecito nell'Unione e sostenere l'attuazione delle misure e politiche esistenti.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a discutere le misure proposte nella presente comunicazione e il relativo piano d'azione e a sostenere la Commissione e gli Stati membri nella loro attuazione. La Commissione sorveglierà attentamente l'attuazione del piano d'azione, che dovrebbe concludersi entro la fine del 2015, e in particolare i suoi effetti sulle diverse cause del problema, ed elaborerà una relazione tre anni dopo la data di pubblicazione della presente comunicazione.