

Bruxelles, 4.5.2015  
COM(2015) 194 final

2015/0101 (NLE)

Proposta di

## **DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo, per la parte delle disposizioni del protocollo che non sono soggette all'applicazione del titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

## RELAZIONE

### **1. CONTESTO DELLA PROPOSTA**

Nel 2003 l'Assemblea mondiale della sanità ha adottato la convenzione quadro per la lotta al tabagismo (Framework Convention on Tobacco Control - FCTC) che mira a ridurre in tutto il mondo, in modo globale, le malattie e il numero di decessi dovuti al tabagismo. L'Unione europea ha approvato la conclusione della FCTC con decisione 2004/513/CE del Consiglio del 2 giugno 2004<sup>1</sup>.

L'articolo 15 della FCTC riconosce che l'eliminazione del commercio illecito dei prodotti del tabacco, compresi il contrabbando, la produzione illegale e la contraffazione, costituisce una componente essenziale della lotta al tabagismo e obbliga le parti contraenti ad adottare e applicare misure efficaci per eliminare il commercio illegale. L'articolo 33 della FCTC prevede che la conferenza delle parti possa adottare protocolli alla convenzione. Sulla base di detti articoli, nella sua seconda sessione svoltasi nel giugno-luglio 2007 la conferenza delle parti della FCTC ha deciso di istituire un organo negoziale intergovernativo (INB) incaricato di redigere e negoziare un protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco (in appresso "il protocollo FCTC" o "il protocollo"). I lavori dell'INB si sono conclusi positivamente e il protocollo è stato adottato nel corso della sua quinta riunione dalla conferenza delle parti della FCTC svoltasi il 12 novembre 2012 a Seoul (Repubblica di Corea).

Il commercio illecito di prodotti del tabacco e in particolare il contrabbando di sigarette verso l'Unione europea e al suo interno rappresenta un'attività criminale che comporta ingenti perdite erariali per l'UE e gli Stati membri in termini di elusione di imposte e dazi doganali. Si stima che ogni anno l'UE e gli Stati membri perdano entrate pari ad oltre 10 miliardi di euro. Il commercio illecito di prodotti del tabacco interessa la maggior parte degli Stati membri dell'UE, come punti di ingresso o di transito o come paesi di destinazione. Poiché i prodotti illeciti provengono per lo più da paesi terzi, la cooperazione internazionale, in particolare anche sulla base di chiare procedure legislative, è fondamentale per fronteggiare il problema del commercio illecito. Il protocollo FCTC, che è un accordo internazionale fondato sull'articolo 15 della FCTC, che integra, rappresenta attualmente l'unica iniziativa legislativa multilaterale nel settore. La Commissione ha partecipato ai negoziati del protocollo FCTC a nome dell'Unione europea.

Quest'ultima ha firmato detto protocollo il 20 dicembre 2013. La presente proposta riguarda la seconda fase, nell'ambito della quale l'UE esprimerà a livello internazionale il proprio consenso ad essere pienamente vincolata dal protocollo FCTC.

Il protocollo contiene disposizioni fondamentali sul controllo della catena di approvvigionamento dei prodotti derivati dal tabacco e delle attrezzature di produzione (parte III: Controllo della catena di approvvigionamento) e prevede in particolare che un'autorità competente adotti un sistema di licenze, di autorizzazioni equivalenti o di controllo nei confronti di qualsiasi persona fisica o giuridica coinvolta nella produzione e nell'importazione ed esportazione dei prodotti derivati dal tabacco e delle attrezzature di produzione (articolo 6 - Licenze). Il protocollo stabilisce altresì che tutte le persone fisiche e giuridiche coinvolte nella catena di approvvigionamento del tabacco, dei suoi derivati e delle attrezzature di produzione adottino la dovuta diligenza nei confronti dei loro clienti (articolo 7 – Dovuta diligenza). Esso prevede altresì l'istituzione, entro cinque anni dall'entrata in vigore del protocollo, di un regime globale di tracciabilità e rintracciabilità formato dai

---

<sup>1</sup> GU L 312 del 15.6.2004, pag. 8.

sistemi nazionali e/o regionali di tracciabilità e rintracciabilità, controllati dalle parti, di tutti i prodotti derivati dal tabacco fabbricati o importati nel rispettivo territorio (articolo 8 - Tracciabilità e rintracciabilità).

Questi articoli sono integrati da disposizioni in materia di tenuta delle registrazioni e di sicurezza, nonché da misure preventive, comprese misure antiriciclaggio, e dalla segnalazione di operazioni sospette (articoli 9 e 10). Altre disposizioni riguardano le vendite online o mediante mezzi di telecomunicazione o altre tecnologie in evoluzione (articolo 11), le vendite dei prodotti derivati dal tabacco in franchigia fiscale e l'obbligo di attuare controlli efficaci sul tabacco e i suoi derivati nelle zone franche, compreso l'obbligo di non mescolare i prodotti derivati dal tabacco con prodotti non derivati dal tabacco al momento della loro rimozione da una zona franca (articolo 12).

La parte IV del protocollo stabilisce quali comportamenti sono da ritenere illegali ai sensi della legislazione delle parti contraenti (articolo 14) e obbliga queste ultime a garantire che le persone fisiche e giuridiche siano chiamate a rispondere dei loro comportamenti illegali, compresi i reati penali (articoli 15 e 16). Altre disposizioni riguardano i pagamenti in caso di confisca (articolo 17), la gestione del tabacco confiscato (articolo 18) e speciali tecniche investigative (articolo 19). La parte V del protocollo contiene disposizioni sullo scambio di informazioni pertinenti tra le parti (articoli 20, 21 e 22), sulla cooperazione e l'assistenza reciproca (in ambito sia amministrativo che giuridico in materia penale – articoli 23, 24, 27, 28 e 29), sulla giurisdizione (articolo 26) e sull'extradizione (articoli 30 e 31).

## 2. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Il protocollo comprende una complessa serie di misure, norme e strategie nel settore della lotta contro il commercio illecito di prodotti del tabacco. I principali obblighi che dovrebbero essere applicati o attuati dall'UE e/o dagli Stati membri a decorrere dalla data di entrata in vigore del protocollo o, in una fase successiva, entro i termini indicati nel protocollo, figurano agli articoli 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 18 e 27 del protocollo.

Le disposizioni del protocollo riguardano diversi ambiti di attività dell'UE che possono essere così suddivisi:

- a) produzione e vendita di tabacco e prodotti derivati;
- b) controlli doganali e collaborazione anche mediante assistenza amministrativa reciproca nelle questioni doganali;
- c) ravvicinamento in materia penale, cooperazione giudiziaria in materia penale e cooperazione di polizia;
- d) tassazione armonizzata e relative norme.

Di norma, le singole disposizioni rientrano nell'ambito di applicazione di uno soltanto di questi capitoli e solo in alcuni casi rientrano in più capitoli. Ne consegue che l'UE dispone di una competenza esterna a tale riguardo. In alcuni casi si tratta di una competenza esclusiva, in conformità dell'articolo 3 del TFUE.

**Riguardo al punto a)**, il protocollo contiene un'importante disposizione (articolo 8) soggetta alla legislazione dell'UE a norma dell'articolo 114 del TFUE. 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 e che abroga la direttiva 2001/37/CE<sup>2</sup> prevede all'articolo 15

---

<sup>2</sup> GUL 127 del 29.4.2014, pag. 1.

un sistema di tracciabilità nell'UE che contribuisce al corretto funzionamento del mercato interno garantendo la commercializzazione dei prodotti conformi e che rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 8 del protocollo. Inoltre, gli obblighi di dovuta diligenza nei confronti dei clienti stabiliti dal protocollo (articolo 7) interessano obblighi analoghi che incombono attualmente ad altri operatori economici nel quadro della direttiva 2005/60/CE<sup>3</sup> sul riciclaggio dei capitali, anch'essa fondata sull'articolo 114 del TFUE. L'UE concluderà pertanto il protocollo sulla base dell'articolo 114 del TFUE.

**Riguardo al punto b)**, il protocollo prevede l'obbligo di esercitare controlli efficaci nelle zone franche (articolo 12) e vieta la commistione di prodotti derivati dal tabacco con prodotti non derivati dal tabacco all'uscita dalle zone franche. Ai sensi della normativa UE, le merci introdotte nel territorio doganale dell'Unione (anche in caso di trasbordo) sono sottoposte, fin dalla loro introduzione, a vigilanza doganale (articolo 37 del codice doganale<sup>4</sup>). A norma dell'articolo 59, paragrafo 1, del codice doganale, le merci destinate ad essere vincolate ad un regime doganale (compreso il transito) devono essere dichiarate per il regime doganale prescelto.

**Riguardo al punto c)**, il protocollo contiene disposizioni in materia di ravvicinamento in materia penale, cooperazione per l'applicazione della legge e cooperazione giudiziaria in materia penale (rispettivamente capi 4 e 5 del titolo V della parte terza del TFUE). Unitamente alla presente proposta, la Commissione presenta una proposta distinta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione del protocollo, a nome dell'Unione europea, per quanto attiene alle disposizioni del protocollo cui si applica il titolo V della parte terza del TFUE.

**Riguardo al punto d)**, gli articoli 6, 9, 11, 12 e 13 del protocollo contengono disposizioni soggette in parte alla vigente legislazione dell'UE in materia di tassazione indiretta sulla base dell'articolo 113 del TFUE, nello specifico il rilascio di licenze (articolo 6), la tenuta di registrazioni (articolo 9) e le vendite in franchigia fiscale (articolo 13). Alcune di queste norme armonizzate recepiscono già in parte le disposizioni del protocollo e potrebbero quindi essere interessate da quest'ultimo. In particolare, l'obbligo previsto all'articolo 6 del protocollo di istituire una licenza sarà attuato in larga misura attraverso le disposizioni pertinenti della direttiva 2008/118/CE (articoli 15, 16 e 17) per quanto riguarda la produzione nei depositi fiscali e il commercio a partire da questi. Il livello di applicazione dell'articolo 6 dipenderà, tuttavia, anche dal modo in cui gli articoli 16 e 17 della direttiva 2008/118/CE saranno recepiti nella legislazione nazionale. Inoltre, gli articoli 15, 16 e 17 della direttiva 2008/118/CE si applicano esclusivamente al tabacco lavorato ai sensi della direttiva 2011/64/UE (sigarette, sigari, sigaretti e tabacco da fumo). Pertanto, la direttiva 2008/118/CE riguarda unicamente la fabbricazione e l'importazione di tali prodotti all'interno dell'UE. L'articolo 113 del TFUE fornisce pertanto una base giuridica per la conclusione del protocollo da parte dell'UE. Inoltre, le misure di controllo e di verifica per quanto attiene alle merci che entrano nell'UE in provenienza da paesi terzi rientrano nell'ambito della politica commerciale comune ai sensi dell'articolo 207 del TFUE.

Il protocollo contiene altresì disposizioni in materia di sanzioni e di procedure in caso di comportamento illegale (articoli 14, 15, 18 e 27), ossia i comportamenti che le parti possono considerare come un illecito non penale o come un reato. Tutti gli illeciti non penali possono essere di competenza dell'UE nei settori descritti ai punti a), b) o d).

---

<sup>3</sup> GU L 309 del 25.11.2005, pag. 15.

<sup>4</sup> Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 253 dell'11.10.1993, pagg. 1-766).

Proposta di

## **DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo, per la parte delle disposizioni del protocollo che non sono soggette all'applicazione del titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea**

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 33, l'articolo 113, l'articolo 114 e l'articolo 207 in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), e l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) La conclusione della convenzione quadro per la lotta al tabagismo (FCTC), è stata approvata per conto della Comunità con decisione 2004/513/CE del Consiglio relativa alla conclusione della convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo<sup>5</sup>.
- (2) Conformemente alle decisioni 2013/744/UE<sup>6</sup> e 2013/745/UE<sup>7</sup> del Consiglio, il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo è stato firmato il 20 dicembre 2013, fatta salva la sua conclusione in data successiva.
- (3) Il protocollo rappresenta un importante contributo alle iniziative internazionali volte ad eliminare ogni forma di commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco e combattere in tal modo l'elusione di imposte e dazi doganali, nonché a ridurre l'offerta di prodotti del tabacco conformemente all'articolo 15 della FCTC dell'OMS. Il protocollo contribuisce altresì al buon funzionamento del mercato interno dei prodotti del tabacco, garantendo nel contempo un elevato livello di salute pubblica.
- (4) È opportuno approvare il protocollo a nome dell'Unione europea.

---

<sup>5</sup> Decisione del Consiglio, del 2 giugno 2004, relativa alla conclusione della convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo (GU L 312 del 15.6.2004, pag. 8).

<sup>6</sup> Decisione 2013/744/UE del Consiglio, del 9 dicembre 2013, relativa alla firma, per conto dell'Unione europea, del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti del tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta contro il tabagismo, per quanto riguarda le disposizioni relative agli obblighi concernenti la cooperazione giudiziaria in materia penale, la definizione dei reati e la cooperazione di polizia (GU L 333 del 12.12.2013, pag. 73).

<sup>7</sup> Decisione 2013/745/UE del Consiglio, del 9 dicembre 2013, relativa alla firma, per conto dell'Unione europea, del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti del tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta contro il tabagismo, fatta eccezione per le disposizioni relative agli obblighi concernenti la cooperazione giudiziaria in materia penale, la definizione dei reati e la cooperazione di polizia (GU L 333 del 12.12.2013, pag. 75).

- (5) La decisione .../.../UE del Consiglio<sup>8</sup> [relativa alla conclusione del protocollo ... per quanto riguarda le disposizioni che **rientrano** nel titolo V della parte terza del TFUE] riguarda la conclusione del protocollo per quanto riguarda le disposizioni cui si applica il titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

È approvato a nome dell'Unione europea il protocollo sull'eliminazione del commercio illegale di prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo.

Il testo del protocollo è allegato alla presente decisione.

*Articolo 2*

La presente decisione si applica alle disposizioni del protocollo che non rientrano nel campo d'applicazione del titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

*Articolo 3*

Il presidente del Consiglio designa la persona abilitata a dichiarare, a nome dell'Unione, la conferma formale del protocollo di cui all'articolo 44, paragrafo 1, di quest'ultimo, al fine di esprimere il consenso dell'Unione europea ad essere vincolata dal protocollo.

*Articolo 4*

La presente decisione entra in vigore il giorno della pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*

---

<sup>8</sup> Decisione .../.../UE del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la lotta al tabagismo, per la parte delle disposizioni del protocollo cui si applica il titolo V della parte terza del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU L ... del ..., pag. ...).