

Bruxelles, 12.5.2017
COM(2017) 235 final

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

**Relazione sullo stato dei lavori relativi all’attuazione della comunicazione della
Commissione “Intensificare la lotta contro il contrabbando di sigarette e altre forme di
commercio illecito dei prodotti del tabacco – Una strategia globale dell’UE (Com (2013)
324 final del 6.6.2013)”**

SEZIONE A: INTRODUZIONE

Da qualche tempo il contrabbando di sigarette desta grandi preoccupazioni in Europa. Il commercio illecito di tabacco rende le sigarette disponibili a prezzi inferiori rispetto a quelli stabiliti per scoraggiare il fumo e, nel contempo, i prodotti illeciti non sono generalmente conformi alla normativa sui prodotti, ad esempio per quanto riguarda l'etichettatura. Il commercio illecito di tabacco causa inoltre considerevoli perdite di entrate pubbliche: se tutte le sigarette vendute sul mercato nero fossero vendute legalmente, il bilancio dell'UE e dei suoi Stati membri riceverebbe annualmente oltre 10 miliardi di EUR. Infine, ma non per questo meno importante, il contrabbando di sigarette rappresenta una fonte di entrate per i gruppi della criminalità organizzata d'Europa e del mondo e alcuni elementi indicano che, in alcuni casi, questo fenomeno è connesso al finanziamento del terrorismo¹. Pertanto, anche la lotta contro il commercio illecito di tabacco è fondamentale per tutelare la sicurezza dell'UE².

Nel 2013 la Commissione ha presentato una strategia globale³ per intensificare la lotta contro il commercio illecito di tabacco. Sulla base di un'analisi dettagliata del fenomeno del contrabbando nell'UE e dei fattori che lo determinano, la strategia proponeva alcuni metodi per contrastare il commercio illecito di tabacco, traendo spunto da un precedente piano d'azione contro il contrabbando di sigarette ed alcool lungo la frontiera orientale dell'Unione europea⁴. La strategia del 2013 era accompagnata da un nuovo piano d'azione⁵ con 50 punti che la Commissione e/o gli Stati membri avrebbero dovuto attuare. La strategia e il piano d'azione sono stati approvati dal Consiglio nelle sue conclusioni del 10 dicembre 2013⁶. Recentemente il Parlamento europeo ha sottolineato la necessità di intensificare la lotta contro il commercio illecito di tabacco, in particolare per quanto riguarda le sigarette "*cheap white*"⁷.

La presente relazione rispetta un impegno assunto nel 2013 dalla Commissione per monitorare l'attuazione della strategia e del piano d'azione⁸, con particolare riferimento ai fattori specifici alla base del problema. La sezione **B** della relazione offre una panoramica delle iniziative principali adottate sin dal momento in cui è stata presentata la strategia del 2013; la sezione **C** descrive brevemente la situazione attuale del mercato illecito, mentre la sezione **D** verte sugli insegnamenti tratti da allora, suggerendo altresì alcuni spunti di ulteriore riflessione.

SEZIONE B: PRINCIPALI INIZIATIVE ATTUATE DAL 2013

La strategia del 2013 ha richiesto l'adozione di misure mirate interne ed esterne per intensificare la lotta contro il contrabbando transfrontaliero di sigarette e di altri prodotti del tabacco. L'obiettivo generale di queste misure era quello di garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento legale, potenziare le attività di contrasto e far fronte agli incentivi sottesi al commercio illecito. Infine, la strategia ha riconosciuto che, dati i limiti territoriali delle leggi nazionali, è possibile contrastare adeguatamente questo fenomeno globale solo attraverso un'azione coordinata a livello europeo e internazionale, oltre che con le misure

¹ Cfr. anche la risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU n. 2199 del 12 febbraio 2015.

² Agenda europea sulla sicurezza, COM(2015) 185 final del 28 aprile 2015, pagg. 4 e 6.

³ COM(2013) 324 final del 6 giugno 2013.

⁴ SEC(2011) 791 final del 24 giugno 2011.

⁵ SWD(2013) 193 final del 6 giugno 2013.

⁶ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/council_conclusions_en.pdf.

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2016 (2016/2555(RSP)).

⁸ Per comodità di riferimento, alcuni paragrafi specifici della presente relazione sono collegati ai punti del piano d'azione 2013.

adottate a livello dei singoli paesi. In quest'ottica, dal 2013 ad oggi sono state adottate diverse misure rilevanti elencate di seguito.

1. Modifiche al quadro legislativo e politico

a) A livello globale, fin dall'inizio la Commissione si è impegnata in prima linea nei lavori connessi al *protocollo sull'eliminazione del commercio illegale dei prodotti derivati dal tabacco* della *convenzione quadro dell'OMS sulla lotta contro il tabagismo* (*Framework Convention of Tobacco Control* - "**protocollo della FCTC**") (azioni 2.1 e 2.2). Il protocollo mira a garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento delle sigarette originali, in particolare attraverso il sistema di tracciabilità e di rintracciabilità dei prodotti del tabacco adottato dalle parti contraenti del protocollo, entro cinque anni dalla sua entrata in vigore. Il protocollo prevede inoltre la concessione di licenze per determinate attività, norme di dovuta diligenza per i produttori e norme per la vendita su Internet, le vendite esenti da imposte e le zone franche, oltre a promuovere la cooperazione internazionale fra le autorità di contrasto.

Attualmente il protocollo rappresenta la risposta principale della comunità internazionale al commercio illecito transfrontaliero di tabacco. Nel giugno 2016 l'UE, dimostrando il proprio impegno nei confronti del protocollo, è stata una delle prime parti contraenti a ratificarlo⁹. Il documento deve essere ratificato da 40 parti prima di poter entrare in vigore; al 31 dicembre 2016 lo avevano ratificato in 25, tra cui sei Stati membri dell'Unione¹⁰.

La Commissione sta promuovendo attivamente il protocollo all'interno dell'UE e nel mondo, avvalendosi della propria influenza diplomatica nelle relazioni internazionali, compresi i quadri istituzionali con i paesi limitrofi (azione 3.2.1.2) e con l'Asia orientale (azione 3.2.1). In tale contesto, la Commissione ha coadiuvato il segretariato FCTC nell'organizzazione di un workshop regionale in Myanmar nel dicembre 2014. Nel novembre 2016, in occasione della settima conferenza delle parti della convenzione quadro dell'OMS, l'UE ha avviato discussioni a livello globale sull'attuazione del protocollo in futuro (azione 3.2.13). Inoltre, fin dall'inizio, la Commissione ha offerto ulteriore assistenza finanziaria al processo¹¹.

b) Parallelamente, l'UE ha aggiornato e potenziato la propria **normativa sul controllo del tabacco**. Nel 2014 è stata adottata la **direttiva sui prodotti del tabacco**¹² (DPT) riveduta. Per quanto concerne il traffico illecito di tali prodotti, la DPT è intesa a garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento sulla base di un sistema di tracciabilità e di rintracciabilità a livello di Unione e di elementi di sicurezza antimanomissione nelle singole confezioni. Adempiendo agli obblighi pertinenti della DPT in materia di tracciabilità e rintracciabilità, gli Stati membri rispetteranno anche le disposizioni corrispondenti del protocollo FCTC e, ai sensi della DPT, a partire da maggio 2019 sarà possibile tracciare e rintracciare le sigarette prodotte per il mercato unico dell'UE o al suo interno. La Commissione sta attualmente elaborando la normativa necessaria per istituire il futuro sistema UE di tracciabilità e rintracciabilità (azioni 2.3 e 2.4).

c) L'UE ha inoltre potenziato i propri strumenti di indagine per individuare le frodi doganali e quelle relative alle accise riformando il **regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio relativo alla mutua assistenza amministrativa nel settore doganale**¹³. Il nuovo regolamento consente agli investigatori di confrontare i movimenti fisici dei container con i dati relativi

⁹ Decisioni (UE) 2016/1750 e 2016/1749 del Consiglio del 17 giugno 2016, GU L 268 del 1.10.2016, pag. 1.

¹⁰ La ratifica da parte dell'UE non conta ai fini del requisito delle 40 ratifiche.

¹¹ Per esempio, in tempi recenti, attraverso il programma dell'UE per la salute (400 000 EUR).

¹² Direttiva 2014/40/UE del 3 aprile 2014, GU L 127 del 29.4.2014, pag. 1.

¹³ Regolamento (UE) 2015/1525 del 9 settembre 2015, GU L 243 del 18.9.2015, pag. 1.

all'importazione e al transito, nonché i dati sull'esportazione di prodotti soggetti ad accisa, in particolare le sigarette, oltre ad agevolare l'utilizzo di dati oggettivi provenienti da altre giurisdizioni dell'UE nei procedimenti amministrativi e giudiziari nazionali. Una volta applicato completamente, il nuovo **codice doganale dell'Unione (CDU)**¹⁴ creerà un ambiente informatico in grado di contribuire a controlli doganali più efficaci e basati sui rischi anche nel settore del contrabbando di sigarette.

Analogamente, nel 2014 la Commissione ha adottato una strategia e un piano d'azione dell'UE per la **gestione dei rischi doganali**¹⁵ al fine di proteggere la sicurezza dell'Unione e dei suoi cittadini e tutelare gli interessi degli operatori legittimi e quelli finanziari dell'UE, garantendo nel contempo la regolarità dei flussi commerciali. Nel luglio 2016 la Commissione ha adottato una relazione sullo stato dei lavori relativi all'attuazione delle azioni¹⁶.

d) Inoltre, la Commissione sta svolgendo una valutazione d'impatto sull'eventuale revisione del quadro fiscale, in particolare della direttiva 2011/64/UE¹⁷ relativa alla struttura e alle aliquote dell'**accisa applicata al tabacco lavorato**. Una relazione di valutazione esterna¹⁸ ha contribuito ad individuare alcune opzioni per diminuire i costi e gli oneri amministrativi sia per gli Stati membri che per gli operatori economici, ridurre le distorsioni nell'ambito del mercato interno¹⁹ e limitare altresì gli incentivi che favoriscono il commercio illecito di tabacco. La Commissione sta studiando l'impatto di queste opzioni e, in tale contesto, sta anche esaminando le definizioni e il trattamento fiscale dei prodotti del tabacco all'interno dell'UE (azione 1.1). Inoltre, sta considerando se includere o meno il **tabacco greggio** nell'ambito di applicazione dei prodotti soggetti ad accisa ai sensi della direttiva 2011/64/UE, dal quale è attualmente escluso. Pertanto, al momento non è possibile utilizzare gli strumenti principali nella lotta contro la frode (ossia, la cooperazione amministrativa, lo scambio di informazioni e il sistema informatizzato per i movimenti e i controlli dei prodotti soggetti ad accisa - *Excise Movement and Control System* o EMCS) per quanto riguarda il tabacco greggio.

In tale contesto, la Commissione ha valutato l'idea di armonizzare le norme contro il *forestalling* nell'UE (azione 1.3). Tuttavia, gli Stati membri non l'hanno ritenuta né applicabile né auspicabile. Per quanto concerne la **franchigia consentita ai viaggiatori** (in base alla direttiva 2007/74/CE²⁰ sull'esenzione dall'IVA e dalle accise delle merci importate da viaggiatori), la Commissione ha concluso che la questione potrebbe essere affrontata nell'ambito di misure non legislative²¹ (azione 1.2).

e) La direttiva (UE) 2015/849 relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo (la "**quarta direttiva antiriciclaggio**")²² ha

¹⁴ Regolamento (UE) n. 952/2013 del 9 ottobre 2013, GU L 269 del 10.10.2013, pag. 1.

¹⁵ COM(2014) 527 final del 21 agosto 2014.

¹⁶ COM(2016) 476 final del 19 luglio 2016.

¹⁷ Direttiva 2011/64/UE del 21 giugno 2011, GU L 176 del 5.7.2011, pag. 24.

¹⁸ *Study on the measuring and reducing of administrative costs for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products* (Studio sulla misurazione e sulla riduzione dei costi amministrativi per gli operatori economici e le autorità fiscali e sull'ottenimento, in parallelo, di un livello più elevato di conformità e sicurezza in relazione all'applicazione di accise sui prodotti del tabacco)
http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/ramboll-tobacco-study.pdf.

¹⁹ COM(2015) 621 del 21 dicembre 2015.

²⁰ Direttiva 2007/74/CE del 20 dicembre 2007, GU L 346 del 29.12.2007, pag. 6.

²¹ COM(2013) 849 final del 3 dicembre 2013.

²² Direttiva (UE) 2015/849 del 20 maggio 2015, GU L 141 del 5.6.2015, pag. 73.

segnato un notevole passo avanti per migliorare l'efficacia degli sforzi dell'UE nella lotta contro il riciclaggio dei proventi di attività criminali e il finanziamento del terrorismo. Il testo fissa standard elevati per impedire il riciclaggio, come ad esempio l'obbligo per gli Stati membri di istituire registri nazionali per i titolari effettivi di aziende e trust designati. Ciò contribuirà ad una migliore tracciabilità dei flussi finanziari relativi, ad esempio, al commercio illecito di tabacco, nonché alla lotta contro il riciclaggio dei proventi generati attraverso tali attività.

Inoltre, la Commissione ha adottato un **piano d'azione globale per rafforzare la lotta contro il finanziamento del terrorismo**²³. Uno degli obiettivi del piano consiste nell'introdurre misure volte a perseguire penalmente il riciclaggio di denaro stabilendo una definizione comune di tale reato e le relative sanzioni in tutta l'UE²⁴.

f) Inoltre, la Commissione ha anche intrapreso l'iniziativa di ravvicinare le **sanzioni** per i reati doganali, ivi compreso il contrabbando di sigarette, avanzando a tal fine una proposta legislativa²⁵ attualmente oggetto di negoziato tra il Consiglio e il Parlamento europeo. Per di più, una volta raggiunto un accordo politico tra i colegislatori su una **nuova direttiva relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale**²⁶, nell'aprile 2017 il Consiglio ha adottato la propria posizione in prima lettura.

Parallelamente, la Commissione ha sponsorizzato uno studio sull'efficacia delle sanzioni applicate negli Stati membri per i reati riguardanti il commercio illecito di prodotti del tabacco (azione 3.3.1). Tale studio conferma che le sanzioni attualmente previste per il contrabbando di sigarette e le modalità di applicazione pratica della normativa pertinente presso i tribunali differiscono sensibilmente da uno Stato membro all'altro.

2. Rafforzamento delle autorità di contrasto e della collaborazione interagenzia

Un elemento significativo della strategia del 2013 riguardava il rafforzamento delle attività di contrasto a livello di Unione e di Stato membro, nonché il miglioramento della cooperazione tra i soggetti pertinenti.

a) L'**Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)** è l'unico organo investigativo dell'UE per la tutela del bilancio dell'Unione sul fronte sia delle uscite che delle entrate. Il ruolo dell'Ufficio comprende l'individuazione e l'esame di casi di frode doganale, oltre al coordinamento delle operazioni transnazionali di lotta al contrabbando. Il regolamento n. 883/2013 modificato²⁷ che disciplina l'attività dell'OLAF si fonda sull'esperienza maturata a partire dal 1999, anno in cui è stato istituito l'Ufficio (azione 3.1.19), codifica tale esperienza pregressa e rafforza l'efficacia delle attività di indagine dell'OLAF. Il regolamento prevede inoltre il miglioramento della cooperazione e dello scambio di informazioni tra l'Ufficio e i suoi partner. Dal 2012 le funzioni decisionali e investigative dell'OLAF sono state nettamente separate ed è stato creato un gruppo strategico specifico per la lotta contro il commercio illecito di tabacco. L'attività dell'OLAF in questo settore è supportata da funzionari di collegamento in Ucraina, Cina e negli Emirati Arabi Uniti (azione 3.2.10), tutti paesi importanti d'origine e di transito.

²³ COM(2016) 50 final del 2 febbraio 2016.

²⁴ COM(2016) 826 final.

²⁵ COM(2013) 884 final.

²⁶ COM(2012) 363 final dell'11 luglio 2012.

²⁷ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 dell'11 settembre 2013, GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1.

b) Il regolamento 794/2016²⁸ ha potenziato il quadro giuridico per le attività di **Europol**; i poteri di applicazione restano di competenza degli Stati membri. La lotta al commercio illecito dei prodotti del tabacco è una priorità sia per l'OLAF che per Europol; entrambe le istituzioni stanno intensificando la loro cooperazione bilaterale, che comprende l'accesso reciproco ai dati e alle reti tecniche affinché le istituzioni possano integrarsi a vicenda e far leva sui rispettivi punti di forza (azione 3.1.20). Sono inoltre in corso discussioni per il consolidamento di **Eurojust**²⁹ (azione 3.1.21).

c) Più in generale, recentemente sono stati compiuti sforzi per consolidare la **collaborazione interagenzia** in questo settore. Come illustrato sotto (cfr. il punto 3), funzionari dell'OLAF, di Europol, di Frontex, dell'Organizzazione mondiale delle dogane e di Interpol svolgono regolarmente operazioni congiunte (azioni 3.1.17 e 3.1.18). Inoltre, nel 2013 l'UE ha istituito un nuovo sistema europeo di sorveglianza delle frontiere³⁰, EUROSUR, allo scopo di migliorare la consapevolezza situazionale e la capacità di reazione degli Stati membri nella lotta alla criminalità transfrontaliera e nel contrasto alla migrazione irregolare (azione 3.1.22).

d) La Commissione fornisce **assistenza tecnica** agli Stati membri per rafforzare le capacità operative e di intelligence. Il programma Hercule III³¹ dispone di una dotazione di bilancio pari a 104,9 milioni di EUR per il periodo 2014-2020 per assistere le autorità competenti degli Stati membri nella lotta alla frode, alla corruzione e ad altre attività illecite. Hercule III promuove azioni come l'acquisto di scanner a raggi X (che aiutano, ad esempio, a individuare le sigarette nascoste nei camion) e di altre attrezzature tecniche da parte delle autorità doganali, nonché attività di formazione per condividere le migliori prassi. In aggiunta, la piattaforma informatica AFIS (sistema d'informazione antifrode della Commissione) sostiene altre iniziative degli Stati membri in questo settore come le operazioni doganali congiunte (cfr. il punto 3b sottostante). Durante l'attività della precedente task force per la Grecia, la Commissione ha anche fornito agli uffici doganali greci competenze istituzionali in materia di lotta alle frodi (azione 3.1.23).

3. Potenziamento della politica di contrasto: attività operative, gestione dei rischi e raccolta di informazioni

Azioni strategiche valide per arginare il commercio illecito di tabacco devono essere integrate da **attività di contrasto solide e coordinate**.

a) Le autorità di contrasto dell'UE hanno intensificato la loro lotta contro il commercio illecito di tabacco: **i sequestri** di prodotti illeciti del tabacco (prevalentemente sigarette), che dal 2011 erano in diminuzione, stanno nuovamente aumentando. Secondo i dati forniti dagli Stati membri, il numero di sigarette sequestrate è salito da 3,1 miliardi nel 2013 a 3,8 miliardi nel 2015 (cfr. il grafico 1). Questi dati sono, in primo luogo, il frutto dell'attività quotidiana delle autorità nazionali. Negli ultimi due anni **le operazioni dell'OLAF** hanno contribuito al sequestro di oltre un miliardo di sigarette.

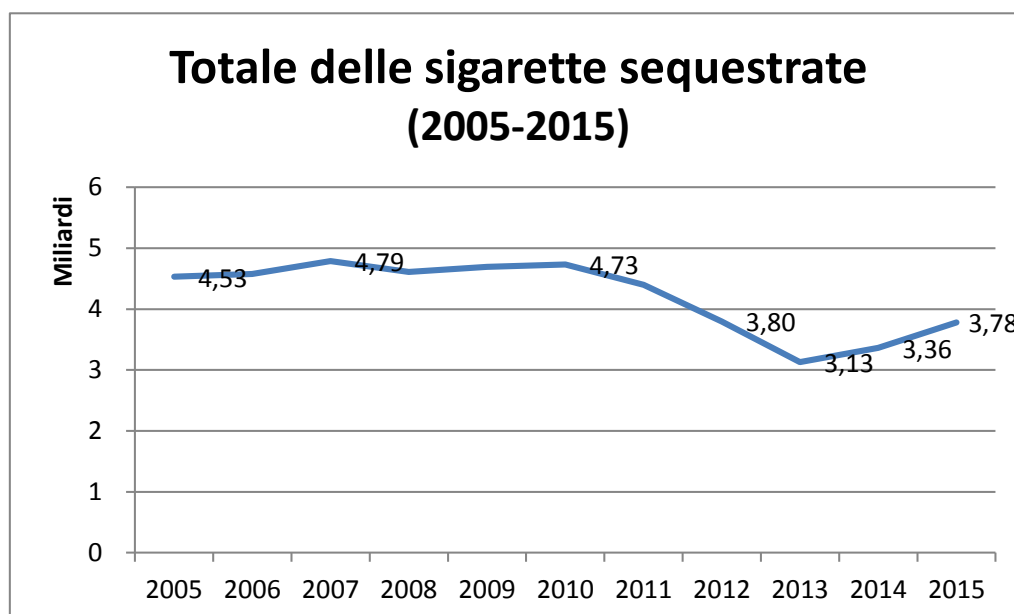
²⁸ Regolamento (UE) 794/2016 dell'11 maggio 2016, GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53.

²⁹ COM(2013) 535 final.

³⁰ Regolamento (UE) n. 1052/2013 del 22 ottobre 2013, GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11.

³¹ Regolamento (UE) n. 250/2014 del 26 febbraio 2014, GU L 84 del 20.3.2014, pag. 6.

Grafico 1: evoluzione dei sequestri totali di sigarette nell'UE nel periodo 2005-2015



b) Le operazioni doganali congiunte (ODC) sono misure operative coordinate e mirate, messe a punto dalle autorità doganali per un periodo di tempo limitato al fine di combattere il traffico illecito di merci a livello transfrontaliero. Al di là dei risultati operativi, le ODC contribuiscono in larga misura a potenziare la cooperazione transfrontaliera e ad instaurare un clima di fiducia tra le autorità di contrasto negli Stati membri. A partire dal 2013 l'OLAF ha organizzato alcune ODC riguardanti interamente o in parte il commercio illecito di tabacco, o vi ha contribuito. Molte di queste operazioni (cfr. la tabella 1) si sono incentrate sulla frontiera orientale dell'UE, dal momento che circa la metà di tutti i sequestri di sigarette nell'Unione avviene negli Stati membri di quella regione (azioni 3.1.3 e 3.1.7).

Tabella 1: principali operazioni doganali congiunte organizzate nell'UE dal 2013

Anno	Denominazione dell'ODC	Condotta da	Sigarette sequestrate
2013	Romoluk	RO, OLAF	23 milioni
2013	Warehouse	LT, OLAF	45 milioni
2014	Replica	OLAF	130 milioni
2015	Baltica	PL, OLAF	13 milioni
2015	Romoluk II	RO, OLAF	3,74 milioni
2016	Magnum	EE, OLAF	11 milioni

Inoltre, nel 2013 e nel 2014 la Commissione ha coordinato con tutti gli Stati membri dell'UE l'azione prioritaria di controllo "DISMANTLE"³² prevista dal quadro comune per la gestione dei rischi. Tale azione è durata oltre 12 mesi, consentendo di effettuare il sequestro di 816 milioni di sigarette e, sulla base dei suoi risultati, è stata formulata una serie di raccomandazioni specifiche per una migliore determinazione dei rischi in relazione ai prodotti di contrabbando soggetti ad accisa (azione 3.1.2). Nel 2015 e nel 2016 l'OLAF ha altresì promosso la giornata di azione congiunta "HANSA", organizzata dagli Stati membri con il

³² Il comunicato stampa della Commissione è disponibile all'indirizzo http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-679_en.htm.

sostegno di Europol nell'ambito della priorità "frode in materia di accise" prevista dal ciclo programmatico dell'UE sulle gravi forme di criminalità organizzata³³.

c) Oltre a queste attività operative condotte in Europa, vengono attuate **azioni globali**. Introdotte e coordinate dall'Organizzazione mondiale delle dogane (nel 2014 e, con il sostegno dell'OLAF e di Europol, anche nel 2016), circa 100 amministrazioni doganali hanno partecipato alle operazioni GRYPHON I e II, che hanno portato al sequestro di 1,39 miliardi di sigarette, 287 000 sigari e diverse centinaia di tonnellate di altri prodotti del tabacco nel mondo. Sono state sequestrate altresì molte macchine e componenti utilizzate per fabbricare sigarette, oltre a 12 milioni di contrassegni fiscali d'accisa. Diverse fabbriche clandestine di tabacco sono state smantellate e più di 150 persone coinvolte sono state arrestate nell'ambito di queste due operazioni.

d) Le autorità doganali hanno inoltre intensificato i propri sforzi per meglio analizzare le tendenze del mercato illegale del tabacco. Nel maggio 2014 gli esperti si sono riuniti per discutere come potenziare la **raccolta dei dati sui sequestri** (azione 3.1.12). Tali sforzi, combinati con strumenti nuovi³⁴ e perfezionati, hanno fornito un quadro più chiaro dei sequestri effettuati in tutto il continente (azioni 3.1.11 e 3.1.10).

e) Quando le autorità doganali sequestrano le sigarette, spesso è difficile correlare quelle sequestrate in un determinato luogo con altre sigarette appartenenti allo stesso lotto illegale sequestrate altrove. Qui i **laboratori doganali** possono fornire assistenza agli investigatori nelle analisi e, a tale scopo, nel 2015 il Centro comune di ricerca della Commissione ha istituito un laboratorio per l'analisi indipendente di ogni tipo di sigarette sequestrate. Il laboratorio è stato inoltre concepito per svolgere attività di verifica nel contesto dell'attuazione degli accordi antifrode con tre grandi produttori di tabacco (azioni 3.1.8 e 3.1.9).

4. Miglioramento della cooperazione bilaterale con i maggiori paesi d'origine e di transito

Per migliorare il coordinamento transfrontaliero e la cooperazione nella lotta al commercio illecito di tabacco, la Commissione ha inoltre collaborato a livello bilaterale con i principali paesi d'origine e di transito.

a) Nella lotta contro le frodi doganali, le autorità doganali cooperano attraverso le frontiere sulla base di norme relative alla **mutua assistenza amministrativa** enunciate nei trattati internazionali. Dal 2013 sono entrate in vigore disposizioni in materia di siffatta assistenza con altri 14 paesi. Ad oggi vigono trattati che comprendono norme di questo genere con oltre 70 paesi.

b) Dal 2015 esperti degli Stati membri e della Commissione/OLAF hanno intensificato i loro **dialoghi bilaterali**³⁵ in materia doganale, in particolare con la Russia, la Bielorussia e

³³ Il "ciclo programmatico dell'UE" è una metodologia adottata nel 2010 dall'Unione europea per affrontare le principali minacce della criminalità che colpiscono l'UE. I piani d'azione operativi vengono elaborati ogni anno al fine di coordinare le attività transfrontaliere di contrasto su talune priorità stabilite dagli Stati membri. La frode in materia di accise rappresenta una di queste priorità per il ciclo 2014-2017.

³⁴ Come la *Tobacco Seizure Management Application* (applicazione per gestire i sequestri dei prodotti del tabacco - ToSMA) per l'elaborazione dei dati sui sequestri previsti dagli accordi antifrode con i maggiori produttori; cfr. SWD(2016) 44 del 24 febbraio 2016, pag. 24.

³⁵ Ad esempio nell'ambito dell'accordo di libero scambio tra UE e Ucraina, del quadro strategico per la cooperazione doganale tra l'UE e la Russia, del gruppo di lavoro UE-Russia sulle questioni doganali frontaliere o del piano d'azione per il dialogo con le autorità doganali tra l'UE e la Bielorussia.

l'Ucraina. Queste riunioni a livello tecnico sono volte a migliorare la cooperazione transfrontaliera quotidiana, concentrandosi specialmente sul commercio illecito di tabacco (azioni 3.2.4 e 3.2.5).

c) Un fattore chiave del commercio transfrontaliero in generale e del commercio illecito in particolare è costituito dalle grandi differenze di prezzo tra Stati membri dell'UE e paesi limitrofi quali Bielorussia, Ucraina e Russia. Al fine di ridurre questo incentivo fiscale per il contrabbando, negli accordi di associazione recentemente raggiunti con l'UE, Moldova, Ucraina e Georgia **si impegnano ad aumentare e adattare le rispettive aliquote e strutture dell'accisa applicata al tabacco** (azione 3.2.3).

d) L'UE dispone di una politica consolidata di negoziazione delle **misure antifrode** nella concessione di preferenze tariffarie ai paesi terzi. Oggi queste misure sono in atto con molti paesi partner allo scopo di promuovere la cooperazione nelle indagini doganali che riguardano anche casi di commercio illecito di tabacco. Dal 2013 sono state negoziate misure antifrode con Canada, Georgia, Moldova, Singapore e Vietnam e sono in corso negoziati con altri paesi (azione 3.2.11).

e) L'OLAF si avvale inoltre di **accordi di cooperazione amministrativa** (ACA) con autorità competenti di paesi terzi per favorire la cooperazione pratica in materia investigativa. Negli ultimi anni l'OLAF ha intensificato la negoziazione degli ACA nel settore doganale e attualmente dispone di accordi di questo tipo sottoscritti con autorità doganali di paesi come Australia, Bangladesh, Bielorussia, Cina, Moldova, Marocco, Taiwan e Ucraina (azioni 3.2.6 e 3.2.7).

5. Far fronte alla domanda del mercato illecito di tabacco

La strategia del 2013 ha individuato anche la necessità di sviluppare una migliore comprensione della **domanda**. A tale scopo, la Commissione ha finanziato³⁶ un sondaggio di Eurobarometro³⁷ sulla percezione delle persone nei confronti del commercio illecito di tabacco. Dai risultati principali di questo primo sondaggio nel settore è emerso quanto segue: la principale preoccupazione delle persone, per quanto riguarda le sigarette provenienti dal mercato nero, concerne la perdita di entrate statali; la gente le compra perché sono convenienti e la penetrazione delle sigarette provenienti dal mercato nero è notevolmente maggiore nell'Europa centrale e orientale. Solo il 14% degli intervistati ritiene che sia una fonte importante di entrate per i gruppi della criminalità organizzata (azione 1.4).

SEZIONE C: UN AGGIORNAMENTO SUL MERCATO ILLECITO DI TABACCO NELL'UE

Malgrado l'attuazione della strategia del 2013 a livello europeo e nazionale negli ultimi anni, **l'entità del fenomeno del commercio illecito di tabacco nell'Unione resta complessivamente elevata e preoccupante.**

La quantificazione di un'attività clandestina è di per sé complicata; ciò considerato, secondo le stime di varie fonti³⁸ **il consumo di prodotti illeciti del tabacco** all'interno dell'UE sarebbe rimasto **sostanzialmente stabile** (aggirandosi tra 55 e 65 miliardi di sigarette) nonostante un

³⁶ Il sondaggio è stato condotto nell'autunno 2015 su un campione di 27 672 intervistati in tutti gli Stati membri.

³⁷ https://ec.europa.eu/anti-fraud/public-perception-illicit-tobacco-trade_en.

³⁸ SWD(2016) 44 del 24 febbraio 2016, pagg. 10-11.

calo generale del consumo di tabacco nell'Unione³⁹. I sequestri di prodotti illeciti del tabacco nell'UE sono saliti di un quinto negli ultimi due anni (cfr. il precedente punto 3a), il che indica la stabilità o forse addirittura un aumento della percentuale di sigarette illecite. In alcuni Stati membri la quota del mercato illecito supera abbondantemente un quarto dell'intero mercato del tabacco.

Negli ultimi anni è diminuita l'**entità media dei singoli sequestri**. Attualmente il contrabbando di prodotti illeciti del tabacco in quantitativi molto elevati, in particolare all'interno di container, è meno frequente. Per contro, sta aumentando la frequenza degli attraversamenti multipli delle frontiere con quantitativi minori; alcuni di questi attraversamenti sono operazioni organizzate da bande criminali. Tali attività su piccola scala pongono alle autorità di contrasto sfide diverse rispetto al traffico in container.

Come osservato nel febbraio 2016⁴⁰, la **composizione del mercato illecito di tabacco è considerevolmente cambiata nel corso degli anni**. Oggi, nell'UE, il contrabbando delle principali marche internazionali è molto meno cospicuo rispetto al passato nell'ambito di sequestri di grandi quantitativi. D'altra parte, le **cheap white** e le **contraffazioni** (comprese quelle di *cheap white*) dominano nell'ambito dei sequestri su vasta scala⁴¹ e, in particolare, dei sequestri relativi al trasporto in container. In tale contesto, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad intervenire definendo nuove misure per contrastare il problema delle *cheap white*⁴².

L'aumento del consumo di shisha nell'UE si riflette nei considerevoli sequestri di **tabacco di contrabbando per pipe ad acqua** effettuati negli Stati membri.

Inoltre, sembra registrarsi un incremento anche per quanto riguarda la **fabbricazione illegale di tabacco all'interno dell'UE**, ipotesi corroborata dai sequestri su vasta scala di tabacco greggio e dalla scoperta di numerose fabbriche clandestine di tabacco⁴³. È possibile che i contrabbandieri stiano reagendo al controllo più rigoroso delle frontiere esterne dell'Unione aumentando la produzione illecita all'interno di quest'ultima.

I paesi individuati nella strategia del 2013 come **i principali paesi d'origine e di transito** continuano a destare preoccupazione, benché il coinvolgimento di singoli Stati appaia incerto. Attualmente sembrano esservi fonti di approvvigionamento maggiormente diversificate in Asia orientale e una riduzione del contrabbando dalla Cina. Inoltre, l'indebolimento delle strutture di *governance* in paesi come la Libia favorisce il contrabbando nel Mediterraneo, mentre il contrabbando delle *cheap white* bielorusse, il transito e le attività di produzione illecita nelle zone franche degli EAU si confermano particolarmente preoccupanti.

I criminali e i contrabbandieri continuano ad abusare di determinate **procedure doganali e relative alle accise che consentono i movimenti di merci in regime di sospensione dell'accisa**. Uno degli scenari utilizzati e redditizi per i criminali è quello in cui le sigarette

³⁹ Secondo le cifre stabilite dalla Commissione sulla base dei dati degli Stati membri, le immissioni in consumo di sigarette sono scese da 728 miliardi (2005) a 486 miliardi (2014). Cfr. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/tobacco_products_releases-consumption.pdf.

⁴⁰ SWD(2016) 44 del 24 febbraio 2016.

⁴¹ Secondo i dati del 2013 sui sequestri forniti dagli Stati membri, otto su dieci fra le "marche" di sigarette maggiormente sequestrate erano rappresentate da "*cheap white*". Negli ultimi due anni, più del 90% del miliardo abbondante di sigarette sequestrate con l'aiuto dell'OLAF era costituito da *cheap white*.

⁴² Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2016 (2016/2555(RSP)).

⁴³ Secondo le autorità polacche, nel 2016 sono state scoperte nella sola Polonia più di 40 fabbriche clandestine, con una capacità di produzione complessiva stimata in diversi miliardi di sigarette all'anno.

vengono fabbricate nell'UE e dichiarate per l'esportazione, ma in realtà non vengono esportate o vengono reimportate di contrabbando nell'Unione dopo l'esportazione. Analogamente, è possibile far circolare le merci importate all'interno dell'unione doganale nell'ambito della procedura di transito mediante movimenti fittizi multipli finalizzati ad occultare la vera destinazione delle sigarette, che invece vengono distribuite illegalmente sul mercato illecito dell'UE senza versamento dell'IVA e delle accise.

SEZIONE D: PRINCIPALI ESPERIENZE E ULTERIORI RIFLESSIONI

1. Proseguire sulla linea indicata dalla strategia del 2013

I principali pilastri della strategia del 2013 e pressoché tutti i punti del piano d'azione sono stati attuati. Con il persistere del fenomeno e alcune misure chiave ancora in attesa di applicazione, l'attività dovrebbe proseguire nella direzione attuale con alcuni adeguamenti:

- a) insieme, la DPT e il protocollo FCTC saranno determinanti per **garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento** delle sigarette fabbricate legalmente e destinate al mercato dell'UE, nonché delle sigarette prodotte nell'Unione per l'esportazione. Tuttavia, la piena efficacia di entrambi gli strumenti sarà percepita solo fra qualche anno.

La promozione del protocollo FCTC presso i paesi terzi (e gli Stati membri) per garantire la sicurezza delle catene di approvvigionamento globali e il progresso dell'attuazione interna di detto protocollo nell'UE costituiranno una componente fondamentale delle attività della Commissione per la lotta contro il commercio illecito dei prodotti del tabacco nei prossimi anni. Infine, tale commercio sarà contrastato con la massima efficacia se il protocollo FCTC sarà applicato attraverso un quadro di azioni coordinate a livello internazionale, europeo e nazionale;

- b) sono state potenziate autorità di contrasto come l'OLAF e sta aumentando il coordinamento tra agenzie. Dal 2013, questo **miglioramento del quadro di applicazione delle norme** ha contribuito a incrementare notevolmente i sequestri in tutta l'UE. Per contrastare i produttori illeciti di tabacco che spostano la loro produzione dall'esterno all'interno dell'Unione, occorre discutere un rafforzamento del rispetto delle norme a livello UE, nonché dei poteri dell'OLAF;
- c) a tale proposito, anche l'UE e i suoi Stati membri hanno compiuto progressi nell'**integrazione delle capacità analitiche, informatiche e di rendicontazione**. Le autorità doganali stanno già aggiornando le proprie capacità e competenze analitiche per sfruttare al massimo le fonti di dati disponibili⁴⁴. Per agevolare questo processo si potrebbero raggruppare ulteriormente le capacità di analisi disponibili a livello europeo, ad esempio fornendo accesso alle banche dati e ai sistemi informatici pertinenti. Gli investigatori dovrebbero essere inoltre incoraggiati ad avvalersi pienamente del potenziale del laboratorio del tabacco disponibile presso il Centro comune di ricerca della Commissione;

⁴⁴ Come ad esempio le informazioni relative ai movimenti dei container (*Container Status Messages*) e i repertori istituiti ai sensi del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio contenenti dati relativi alle importazioni, alle esportazioni e al transito.

- d) **l'impegno con i principali paesi d'origine e di transito** sta dando frutti, anche se le iniziative diplomatiche richiederanno inevitabilmente tempo prima di tradursi in un'applicazione più efficace delle norme. Si sono registrati buoni progressi per quanto riguarda la cooperazione con i paesi terzi a livello istituzionale e operativo e dovrebbero essere ulteriormente potenziati i contatti bilaterali con i principali paesi. Tali contatti potrebbero servire anche a promuovere il protocollo FCTC e l'UE si trova in una posizione ideale per sfruttare la propria influenza diplomatica a questo scopo. In tale contesto, occorre inoltre valutare la possibilità di aumentare il numero dei funzionari di collegamento dell'OLAF rispetto ai tre attuali, compatibilmente con le risorse disponibili;
- e) le autorità di contrasto si concentrano sulla **domanda** di prodotti illeciti meno costantemente di quanto non facciano, ad esempio, le autorità sanitarie. Tuttavia, alcuni Stati membri come l'Estonia hanno intrapreso iniziative interessanti in questo settore, gestendo campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica che evidenziano i nessi tra le sigarette illegali e la criminalità organizzata. Il potenziale delle misure incentrate sulla domanda potrebbe essere sfruttato con maggiore regolarità.

2. Altre riflessioni

Nonostante le azioni intraprese finora, in linea di massima l'entità del commercio illecito si mantiene stabile. In particolare, il fenomeno delle *cheap white* e delle contraffazioni, pur non essendo totalmente nuovo, è divenuto sempre più problematico negli ultimi anni. Pertanto, sembra giunto il momento di studiare misure supplementari per integrare efficacemente la strategia del 2013 in futuro. Si propongono i seguenti spunti per una maggiore riflessione.

- a) Occorre ridurre gli incentivi per i contrabbandieri. Attualmente l'incentivo principale per il commercio illecito del tabacco è costituito dalla possibilità di approfittare delle **differenze di prezzo** non solo tra gli Stati membri dell'Unione e i paesi limitrofi, ma anche tra i mercati di detti Stati membri⁴⁵. Un container standard da 40 piedi, contenente circa 20 milioni di sigarette e oggetto di contrabbando nell'UE, può fruttare fino a 2 milioni di EUR di entrate illecite a seconda degli oneri fiscali. Tali oneri sono infatti uno dei principali elementi del prezzo dei prodotti del tabacco che, a sua volta, influenza le preferenze dei fumatori, in base alle leggi di variazione dei prezzi. Una certa convergenza verso l'alto delle aliquote fiscali applicate negli Stati membri contribuirebbe a ridurre le frodi e il contrabbando. Paesi limitrofi con un'aliquota eccessivamente bassa sui prodotti del tabacco, come la Bielorussia, dovrebbero essere esortati a ravvicinare le loro aliquote di accisa a quelle minime dell'UE, anche nell'interesse comune della politica sanitaria e dell'aumento delle entrate pubbliche.
- b) L'effetto della riduzione degli incentivi potrebbe essere ampliato se, parallelamente, si facessero aumentare i **costi di fabbricazione e distribuzione sostenuti dai contrabbandieri** e se le sanzioni producessero un effetto sufficientemente dissuasivo. Tali iniziative potrebbero includere:
 - i. **una limitazione dell'accesso ai materiali costituenti**, che è fondamentale per i produttori di tabacco illegale. Un accesso ridotto ai materiali costituenti principali ne

⁴⁵ In Finlandia il prezzo medio di 20 sigarette è di 5,01 EUR, mentre in Russia è pari a soli 0,95 EUR e in Bielorussia ammonta probabilmente alla metà. Inoltre, in Polonia un pacchetto di 20 sigarette costa in media 2,08 EUR contro i 9,09 EUR dello stesso pacchetto in Irlanda (cfr. l'analisi annuale dei rischi 2015 di Frontex per le frontiere orientali europee, pag. 24).

comprometterebbe infatti l'attività. Il Parlamento europeo ha invitato la Commissione ad intervenire per garantire il controllo effettivo dei materiali costituenti⁴⁶. Al di là delle attrezzature di produzione, in proposito si potrebbero prendere in considerazione tre gruppi principali di prodotti:

- è in fase di revisione il controllo dei movimenti del **tabacco greggio**, attualmente non soggetto ad accisa (cfr. il precedente punto B1d). Il mercato del tabacco greggio è tuttavia frammentato e caratterizzato dall'attività di molti produttori sia all'interno che all'esterno dell'UE;
 - la **carta** utilizzata per le sigarette presenta caratteristiche speciali. Il suo monitoraggio e il suo controllo sono complicati dalla presenza di numerosi produttori di carta in tutto il mondo;
 - per contro, il numero dei produttori di **fasci di acetato** utilizzati nei filtri per sigarette è limitato, il che aumenterebbe le prospettive di un controllo più efficace della loro fornitura. Considerando la possibilità di attingere su scala globale a questo settore (senza contare i produttori di sigarette nei paesi terzi), sarebbe tuttavia difficile immaginare che un sistema di controllo limitato all'Europa possa risultare efficace. Pertanto, sarebbe necessaria a priori una cooperazione con l'industria e i suoi paesi ospitanti;
- ii. **restrizione della catena logistica sfruttata dai contrabbandieri.** Ciò comporta un monitoraggio più rigoroso dei processi doganali, spesso oggetto di abuso da parte dei contrabbandieri (cfr. la sezione C). Il regime fiscale applicabile alle sigarette importate è costituito da una serie di norme tributarie e doganali, spesso applicate da autorità diverse. La cooperazione tra queste autorità nazionali può essere ulteriormente intensificata, ad esempio attraverso l'interoperabilità dei sistemi informatici;
- iii. **sanzioni e garanzie.** Ci si chiede se le sanzioni amministrative e/o penali effettivamente applicate negli Stati membri per il reato di contrabbando siano sufficientemente dissuasive. Ciò risulta tanto più pertinente nel quadro del mercato interno, dal momento che l'attrattiva del commercio illecito di tabacco in uno Stato membro può facilmente innescare una considerevole attività di contrabbando in un altro.

Inoltre, ci si domanda analogamente se le garanzie richieste da alcuni Stati membri per determinate attività sensibili connesse alla gestione dell'esenzione doganale dei prodotti soggetti ad accisa (ad esempio la gestione di un deposito doganale) siano sufficientemente calibrate in funzione dei profitti illeciti che le bande criminali possono ricavarne.

- c) Da anni la Commissione **sostiene gli Stati membri** nella lotta al contrabbando del tabacco. In particolare, gli Stati membri situati sulla frontiera orientale dell'UE affrontano in prima linea il fenomeno del contrabbando di prodotti illeciti del tabacco all'interno dell'UE attraverso le frontiere terrestri. Pertanto, occorre stabilire se un sostegno maggiormente mirato a beneficio di queste autorità doganali serva all'interesse generale. Si potrebbe esaminare tale questione nel quadro della revisione del programma Hercule, tenendo conto altresì di nuovi obblighi previsti dal protocollo FCTC.

⁴⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2016 (2016/2555(RSP)).

- d) Attualmente si discute se gli strumenti giuridici vigenti, come gli accordi di mutua assistenza amministrativa, offrano possibilità sufficienti di **scambiare** sistematicamente **dati doganali** con paesi limitrofi. Pertanto, il Consiglio ha richiesto l'istituzione di nuovi strumenti⁴⁷ per migliorare tale situazione a norma del nuovo articolo 12 del codice doganale dell'Unione.
- e) Vi sono molti **operatori** intermedi legittimi **pubblici e privati** coinvolti nella catena di approvvigionamento, come ad esempio caricatori, trasportatori, porti, spedizionieri, agenti doganali o società di deposito che, consapevoli della propria buona reputazione, potrebbero rivelarsi alleati ancora più preziosi nella lotta al commercio illecito di tabacco.

Come riconosce anche il protocollo FCTC, la produzione all'interno e il contrabbando al di fuori e attraverso le **zone franche** pongono sfide particolari. Spesso sarà possibile far fronte alle difficoltà attuali solo attraverso la cooperazione delle autorità locali e, a tale scopo, si potrebbe considerare la possibilità di stipulare accordi di cooperazione doganale con i paesi pertinenti, tra cui gli EAU-Dubai, qualora ancora non vi siano simili accordi.

- f) Inoltre, non esiste ancora una **stima indipendente** della portata e dello sviluppo del mercato illecito di tabacco nell'UE. Pur essendo migliorate, le statistiche si basano inevitabilmente sui sequestri, il che non può offrire un quadro completo e indipendente del mercato illecito. Pertanto, per favorire ulteriormente l'elaborazione di politiche informate e mirate, potrebbero rendersi necessari altri approfondimenti basati, ad esempio, sui modelli di consumo.

SEZIONE E: CONCLUSIONI

Nonostante le misure adottate dal 2013, il problema costituito dal commercio illecito di tabacco resta tuttora preoccupante come in passato. L'UE e i suoi Stati membri devono continuare a contrastare con fermezza la minaccia del tabacco illegale e dei suoi mutevoli modelli, poiché quest'attività illecita è dannosa per la salute pubblica, le finanze e la sicurezza.

Combinando forti risposte legislative, solide attività di contrasto e una migliore cooperazione a livello nazionale, europeo e internazionale, la strategia del 2013 resta pertinente. È troppo presto per esprimere un giudizio definitivo sulla sua efficacia, dal momento che le sue componenti principali (come la tracciabilità e la rintracciabilità) non sono ancora applicabili.

Considerando la minaccia crescente costituita, in particolare, dalle *cheap white*, il protocollo FCTC – una volta applicato integralmente da una massa critica di paesi, tra cui quelli principali d'origine e di transito – costituirà uno strumento chiave per la lotta al commercio illecito di tabacco a livello mondiale. Tuttavia, anche se la tracciabilità e la rintracciabilità in particolare contribuiranno a garantire la sicurezza della catena di approvvigionamento legale, saranno necessari altri strumenti per contrastare efficacemente la produzione clandestina interna o estera di sigarette.

In tale contesto, sulla base della presente analisi e dell'approfondimento del dialogo con le parti interessate, la Commissione completerà la propria valutazione della strategia attuale e deciderà in merito al seguito appropriato da dare nel 2018.

⁴⁷ Conclusioni del Consiglio del 16 dicembre 2016.